

Wiss. Mitarbeiter Florian Köhler und Rechtsreferendar Moritz Thielicke*

Bodycams – eine Bestandsaufnahme (Stand März 2019)

Bodycams erfreuen sich aktuell großer Beliebtheit. Obgleich ein qualitativer Nutzen nicht nachweisbar ist, kommen sie in allen Bundesländern zum Einsatz. Der Beitrag stellt den aktuellen Stand in Bund und Ländern dar und setzt sich mit ausgewählten rechtlichen Aspekten auseinander. Dazu zählen insbesondere die verfassungsrechtlichen Vorgaben aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht, der Unverletzlichkeit der Wohnung, der Gesetzgebungskompetenz der Länder sowie dem Bestimmtheitsgebot.

I. Einführung

Zu einem der populärsten technischen Einsatzmittel bei Polizisten gehören aktuell die so genannten „Bodycams“, was übersetzt Körper-Kamera bedeutet und dem Einsatz als eng am Körper getragenes technisches Mittel der Video- und Tonaufzeichnung entspricht.¹

Eine Übersicht zu Gesamtstückzahl und Kosten gibt es nicht. Jedoch dürfte sich der Betrag in Bund und Ländern aktuell im guten zweistelligen Millionenbereich bewegen. Alleine der Bund rechnet mit Anschaffungskosten von über 4 Mio. Euro und einem jährlichen Aufwand von gut 239.000 Euro.²

Bodycams gibt es in verschiedenen Varianten und Ausführungen, die als Kompakt- und Komponentensysteme bezeichnet werden. In Kompaktsystemen sind alle notwendigen Elemente in einem Gerät vereint, in einem Komponentensystem hingegen separiert angeordnet.³ Für die rechtliche Bewertung ist diese Unterscheidung nicht relevant. Stattdessen kommt es auf die technische Ausgestaltung (Bild- mit/ohne Tonaufnahmen) und den Umfang der Datenerhebung (mit/ohne Pre-Recording) sowie die Speicherart (Blackbox- oder Cloudsystem) an.

Pre-Recording bedeutet, dass die Kamera durchweg Aufnahmen anfertigt, die innerhalb eines vorbestimmten Zyklus automatisch überschrieben werden (sog. Ringspeicherverfahren). Ein dauerhaftes Speichern erfolgt erst durch Betätigen eines Aufnahme Knopfes, inklusive des im Pre-Recording angefertigten Materials. Dies soll eine bessere Beweissiche-

rung ermöglichen und die Zusammenhänge bei Maßnahmen nachvollziehbar machen.⁴

Um die Videos zu sichern, wird aktuell auf zwei Systeme zurückgegriffen, das so genannte Blackboxing und Clouding bzw. Cloud Computing. Beim Blackboxing werden die Aufnahmen auf einer Speichereinheit, die in der Kamera selbst installiert und technisch vor Zugriffen Unberechtigter geschützt ist, abgespeichert.⁵

Clouding bedeutet, dass die aufgenommenen Daten über das Internet an eine virtuelle Cloud (Server) übermittelt und dort gesichert werden.⁶ Diese sind ortsungebunden und können überall auf der Welt stehen.

II. Empirisch kein Nutzen zu verzeichnen

Vorweggenommen werden kann, dass die Polizei in Deutschland ein hohes Vertrauen in der Bevölkerung genießt.⁷

* *Florian Köhler*, Ass. iur., ist wiss. Mitarbeiter und Doktorand am Lehrstuhl für Öffentliches Rechts, Staats- und Verwaltungslehre von Professor *Dr. Christoph Enders*. *Moritz Thielicke* ist Rechtsreferendar am *LG Leipzig*. – Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wird nicht ausdrücklich in geschlechtsspezifischen Personenbezeichnungen differenziert. Die gewählte Form schließt sämtliche Formen gleichberechtigt ein.

1 Vgl. auch *Starnecker*, Videoüberwachung zur Risikoversorge 2016; sowie *Donaubauer*, Der polizeiliche Einsatz von Bodycams 2017, 51.

2 Deutscher Bundestag, Drs. 18/10939, 2.

3 *Zander*, Body-Cams im Polizeieinsatz 2016, 15.

4 Zu Details der Funktion s. *Lachenmann*, NVwZ 2017, 1424 (1427); sowie BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht NRW/Arzt, 11. Aufl. 2018, § 15 c Rn. 11.

5 *Starnecker*, Videoüberwachung zur Risikoversorge 2016, 60.

6 Vgl. zur Definition und Funktionsweise BeckOK GG/Ogorek, 39. Aufl. 2018, Art. 10 GG Rn. 42; sowie *Pöiters/Werkmeister*, Jura 2013, 5 (8).

7 Zu den Veränderungen von 2015–2017 vgl. *Inhoffen*, Große Mehrheit hat Vertrauen in Polizisten 2017, abrufbar im Internet: (<https://yougov.de/news/2017/08/04/grosse-mehrheit-hat-vertrauen-polizisten>) (Stand: 20.3.2019); zur Entwicklung von 2016 bis Herbst 2018 vgl. Statista, Umfrage in Deutschland zum Vertrauen in die Polizei 2018 2019, abrufbar im Internet: (<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/377233/umfrage/umfrage-in-deutschland-zum-vertrauen-in-die-polizei/>) (Stand: 20.3.2019).

Gleichzeitig wird seit Jahren ein Anstieg von Übergriffen auf Beamte und Angestellte des öffentlichen Dienstes durch deren Vertreter beklagt.⁸ Die Zahlen des Bundeskriminalamtes über die Zahl der „Widerstandshandlungen gegen die Staatsgewalt“ hingegen bestätigen diese Entwicklung nicht unbedingt. Die Anzahl der festgestellten Straftaten liegen seit Jahren konstant im Bereich des Jahresmittelwertes der letzten 15 Jahre.⁹ Auch andere Studien können eine Zunahme von Gewalt statistisch nicht belegen.¹⁰

Dennoch wurde das Thema durch die Politik aufgegriffen und die Einführung von Bodycams primär mit dem Schutz von Polizeibeamten vor Übergriffen begründet. Daneben sollen sie zur Kriminalitätsbekämpfung und Strafverfolgung durch vereinfachte und verbesserte Beweissicherung beitragen.¹¹ Laut einer aktuellen Umfrage erfahren Bodycams in der Bevölkerung ebenso wie eine Kennzeichnungspflicht für Polizisten große Akzeptanz.¹² Während die Polizeigewerkschaften selbst den Einsatz von Bodycams befürworten,¹³ wird eine Kennzeichnungspflicht weitgehend abgelehnt.¹⁴

Es scheint als seien Mittel zur Identifikation seitens der Polizei besonders dann beliebt, wenn die Entscheidung über den Einsatz bei den Beamten liegt – was Probleme mit sich bringt. So ergab eine Untersuchung in den USA, dass die Handhabung im Einsatz einen maßgeblichen Einfluss auf das Verhalten von Polizeibeamten hat. Erfolgen Aufnahmen manuell aufgrund der Entscheidung der eingesetzten Beamten wird ua ein erheblicher Anstieg von Polizeigewalt verzeichnet, während hingegen bei dauerhaften Aufzeichnungen eine Abnahme festgestellt werden konnte.¹⁵

Vor diesem Hintergrund ist interessant, dass in der Bundespolizei grundsätzlich die Hoheit über Aufzeichnungen sowie Verwendung der Pre-Recording-Funktion beim einsetzenden Beamten liegt. Die Verwendung von Bodycams im Umfeld von Polizisten ist streng reglementiert und Aufzeichnungen sind gänzlich „dem Bereich der verwaltungsinternen Ermittlungen“ entzogen.¹⁶

Insgesamt zeichnen die aktuellen Studien und Auswertungen ein durchwachsendes Bild. Ein tatsächlicher Nutzen kann bis dato nicht belegt werden. So ist laut einem Zwischenbericht zum Einsatz in Nordrhein-Westfalen ein leichter Anstieg von Gewalt gegen Polizeibeamte mit Bodycams verzeichnet worden, dessen Ursache jedoch nicht klar bestimmbar ist.¹⁷ Auch wenn der Testlauf in Sachsen seitens der Landesregierung als Erfolg bezeichnet wird, bestreitet die Opposition die Aussagekraft der Daten, da die mit Bodycams ausgestatteten Beamten viel seltener in Konfliktsituationen eingesetzt worden seien, was maßgeblichen Einfluss auf das Resultat habe.¹⁸ Entsprechend mannigfaltig sind die Bewertungen über den Nutzen diverser Interessenvertreter.¹⁹

III. Aktueller Regelungsstand

In allen Bundesländern und bei der Bundespolizei kommen Bodycams zum Einsatz. Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein sowie die Bundespolizei haben spezielle Ermächtigungsgrundlagen geschaffen. In Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen hingegen findet der Einsatz ohne eigenständige Normen statt, teilweise sind die legislativen Prozesse dahingehend bereits angestoßen.

Im Folgenden werden maßgebliche Gemeinsamkeiten und Eigenarten der neu etablierten Normen dargestellt. Eine Ver-

allgemeinerung ist aufgrund ihrer unterschiedlichen Ausgestaltung sowie diverser Eigenheiten und der jeweiligen Gesetzessystematiken nur schwer möglich. Dennoch gibt es einige Übereinstimmungen hinsichtlich des örtlichen und sachlichen Anwendungsbereichs.

In den geschaffenen Gesetzen wird hinsichtlich des räumlichen Anwendungsbereichs von öffentlich zugänglichen Orten,²⁰ Räumen,²¹ Bereichen²² oder dem öffentlichen Verkehrsraum²³ gesprochen.²⁴ In sachlicher Hinsicht ist in den meisten Ländern der Einsatz bei sämtlichen polizeilichen Maßnahmen zulässig ebenso wie das Anfertigen von Bild- und Tonaufnahmen. Um dem Zweck des verbesserten Schutzes für die Beamten gerecht zu werden, findet sich in allen Gesetzen ein entsprechender Passus wieder. Das Pre-Recording ist überwiegend mit einer Zeitspanne von 30 Sekunden bis zwei Minuten erlaubt.²⁵

Auf Ebene der Tatbestandsvoraussetzungen, der Zweckrichtung und des Umfangs der Aufzeichnungen sowie der Zulässigkeit des Pre-Recordings gibt es jedoch diverse Unterschiede. Die wichtigsten sind in folgender Tabelle dargestellt.

- 8 Exemplarisch Gewerkschaft der Polizei, Polizeigewerkschaft beklagt zunehmende Übergriffe auf Beamte 2006, abrufbar im Internet: (<https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/E86846E696981D98C1257226004AD58D?open>) (Stand: 20.3.2019); Gewerkschaft der Polizei, GdP fordert § 115 gegen Übergriffe auf Polizisten 2017, abrufbar im Internet: (https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/DE_GdP_fordert_115_gegen_uebergriffe_auf_Polizisten) (Stand: 20.3.2019).
- 9 Vgl. BKA, Bundeslagebild 2017 – Gewalt gegen Polizeivollzugsbeamten/-beamte, S. 7.
- 10 Vgl. die Zusammenfassung diverser Untersuchungen bei *Donaubauer*, Der polizeiliche Einsatz von Bodycams 2017, 168.
- 11 Vgl. *Söllner*, LKW 2016, 304.
- 12 *Inhoffen*, Große Mehrheit hat Vertrauen in Polizisten 2017, abrufbar im Internet: (<https://yougov.de/news/2017/08/04/grosse-mehrheit-hat-vertrauen-polizisten>) (Stand: 20.3.2019).
- 13 Beispielhaft DPoLG, BodyCam – was lange währt, ... 2019, abrufbar im Internet: (<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/377233/umfrage/umfrage-in-deutschland-zum-vertrauen-in-die-polizei/>) (Stand: 20.3.2019); Gewerkschaft der Polizei, GdP Berlin kritisiert Koalition für Verzögerung bei neuen Ermächtigungsgrundlagen 2019, abrufbar im Internet: (<https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/522F932ACA8ABE22C125837F003F7CBE>) (Stand: 20.3.2019).
- 14 Vgl. exemplarisch *Steinke*, „Die Polizei hat nichts zu verstecken“ 2018, abrufbar im Internet: (<https://www.sueddeutsche.de/politik/gewerkschaft-der-polizei-die-polizei-hat-nichts-zu-verstecken-1.3814101>) (Stand: 20.3.2019); sowie DPoLG, Argumente der DPoLG gegen die Einführung einer Kennzeichnungspflicht, abrufbar im Internet: (<https://dpolg-bw.de/argumente-kennzeichnungspflicht.html>) (Stand: 20.3.2019).
- 15 *Ariel/Sutherland* ua, European Journal of Criminology 6/2016, 744.
- 16 BMI, Dienstvereinbarung über die Nutzung von Bodycams 2019, 2, abrufbar im Internet: (<https://fragenstaat.de/dokumente/71/>) (Stand: 20.3.2019).
- 17 Vgl. *Kersting/Naplava* ua, Die deeskalierende Wirkung von Bodycams im Wachdienst der Polizei Nordrhein-Westfalen: Zwischenbericht, 4 ff.
- 18 MDR, Kritik an Bodycamstudie der Polizei in Sachsen 2019, abrufbar im Internet: (<https://www.mdr.de/sachsen/kritik-an-bodycamstudie-der-polizei-sachsen-100.html>) (Stand: 20.3.2019).
- 19 Exemplarisch für Befürworter: *Müller*, GdP Landesjournal Hessen 7, 2 (3); krit., aber nicht grundsätzlich ablehnend *Scharlau*, Amnesty International: Stellungnahme zur Einführung einer Bodycam durch einen Änderungsentwurf zum sächsischen Polizeigesetzes 11.3.2018, abrufbar im Internet: (<https://www.amnesty.de/informieren/positionspapier/deutschland-stellungnahme-zur-einfuehrung-einer-bodycam-durch-einen>) (Stand: 20.3.2019).
- 20 Vgl. § 21 V 1 BWPoLG, Art. 33 IV 1 BayPAG, § 27 a I BPoLG, § 14 I 1 HessSOG, § 32 a I 1 MVSO, § 16 VI ThürPAG.
- 21 Die allg. Befugnisnorm bezieht sich hierauf in § 27 I RhPfPOG, § 27 III SächsPoLG.
- 22 Vgl. § 8 V 1 HmbPolDVG Hamburg.
- 23 Vgl. § 29 V BremPoLG.
- 24 Nur in Schleswig-Holstein gibt es keine Konkretisierung, vgl. § 184 III SchlHLVwG.
- 25 Beispielhaft für 30 Sekunden § 27 a III 2 BPoLG, für 60 Sekunden § 21 VI 1 BWPoLG und für 2 Minuten § 16 IV a LSASOG.

Normgeber	Norm	Pre-Recording	Wohnungseinsatz	Zur Strafverfolgung	Besonderheit
Bund	§ 27 a BPolG	X		X	
BW	§ 21 V, VI BWPoLG	X		X	
BY	Art. 33 IV BayPAG	X	X		
HB	§ 29 V Brem-PoLG	X			Einsatz beschränkt auf Anhalte- und Kontrollsituationen; Betroffene haben Anspruch auf Aufzeichnung
HH	§ 8 V HmbPolDVG	nicht explizit		X	
HE	§ 14 VI Hess-SOG	X			Einsatz auf Identitätsfeststellungen beschränkt
MV	§ 32 a MVSOg	X	X	X	umfangreiche Regelung
NW	§ 15 c NRW-PoLG	X	X		umfangreiche Regelung; Ermächtigungsgrundlage zeitlich beschränkt
SL	§ 27 III Saarl-PoLG	X			Kenntlichmachung des Einsatzes durch Schilder
SA	§ 16 IIIa–IVa LSASOG	X			Anwendungsbereich auf Bezirke von kreisfreien Städten beschränkt; Ermächtigungsgrundlage zeitlich beschränkt
SH	§ 184 III SchlHLVwG	X		X (Maßnahmen nach anderen Rechtsvorschriften)	

IV. Rechtliche Auseinandersetzung

Aufgrund der vielfältigen Ausgestaltung in den einzelnen Gesetzen beschränkt sich die Untersuchung auf verallgemeinerungsfähige Aussagen. In diesem Rahmen wird auf einzelne Regelungsmaterien Bezug genommen.

1. Gesetzgebungskompetenz der Länder

Die Beantwortung der Frage der Regelungsbefugnis der Länder für die Implementierung des Einsatzes von Bodycams in

die jeweiligen landesgesetzlichen Regelungen liegt nicht auf der Hand. Aufgrund erweiternder Auslegung des Art. 74 I Nr. 1 GG („gerichtliches Verfahren“), welches den Bereich der Strafverfolgung umfasst, besteht eine Vorrangkompetenz zugunsten des Bundes.²⁶ Dahinter steht das bekannte Problem der Abgrenzung von präventiven und repressiven Handeln, wie es sich zuletzt bei der allgemeinen Videoüberwachung im öffentlichen Raum zeigte. Da beim Einsatz von Bodycams sowohl Prävention als auch die Beweissicherung für ein eventuell anschließendes Strafverfahren im Fokus stehen, handelt es sich um so genannte doppeifunktionale Maßnahmen.²⁷

Zur Abgrenzung von repressivem und präventivem polizeilichen Handeln ist im Sinne der Schwerpunkttheorie auf den (objektiven) Sinn und Zweck der Maßnahme aus der (objektiven) Perspektive eines verständigen Bürgers in der Lage des Betroffenen abzustellen; ergänzend und hilfsweise ist stets auf die erkennliche (geäußerte) Motivation der handelnden Polizeivollzugsbeamten zu rekurrieren.²⁸

a) *Vergleich zur statischen Videoüberwachung – Differenzierung zwischen Bild- und Tonaufnahmen.* Es ist zwischen der alleinigen Befugnis zu Bildaufnahmen sowie derjenigen zu Bild- und Tonaufzeichnungen zu differenzieren. Bei reinen Bildaufnahmen ist eine Fokussierung auf präventiv-polizeilich geprägtes Handeln nachvollziehbar. Mittels der für den Gegenüber sichtbaren Visualisierung sowie der zugleich möglichen Übertragung der Bildaufnahmen an die polizeiliche Leitstelle (der damit die Einsatzplanung und Leitung erleichtert werden kann) kommt dem „Einschüchterungseffekt“ nicht unerhebliche Bedeutung zu.²⁹ Der Effekt wird durch eine hinzukommende Tonübertragung zwar nicht konterkariert, eventuell eher noch verstärkt, da dem Betroffenen suggeriert wird, dass das aufgezeichnete Material seiner späteren Sanktionierung in einem Straf- oder Bußgeldverfahren dienlich sein kann.³⁰ Jedoch ist es fraglich, ob dies der Hauptzweck oder lediglich ein Nebeneffekt ist.

Des Weiteren besteht ein markanter Unterschied zur statischen Videoüberwachung darin, dass Bodycams nur anlassbezogen zum Einsatz kommen, wohingegen bei statischen Bildaufzeichnungen unklar ist, ob und welche Straftat gefilmt wird. Es handelt sich bei diesen, vergleichbar mit prozessual verwerteten Beobachtungen eines Polizeibeamten, um Vorsorgemaßnahmen im Vorfeld potenzieller Strafverfolgung, jedoch nicht originär um selbige.³¹ Beim Einsatz der Bodycams ist hingegen durch den handelnden Polizeibeamten anhand der jeweiligen Umstände eine Einschätzung, ob eine konkrete Straftat sich alsbald ereignen könnte oder bereits begonnen hat, getroffen worden. Im Vergleich zur

²⁶ BVerfGE 113, 348 (368 ff.) = NJW 2005, 2603.

²⁷ Vgl. Kipker/Gärtner, NJW 2015, 296 (297); Martini/Nink ua, NVwZ-Extra 2016, 1 (8); Roggan, NVwZ 2001, 134 (139).

²⁸ BVerwGE 47, 255 (264 f.) = NJW 1975, 893; VGH Mannheim, NVwZ-RR 231, 232; NVwZ-RR, 540; Wehr, Examens-Repetitorium, Polizeirecht, 3. Aufl. 2015, 241; Ehlers/Schneider, Verwaltungsgerechtsordnung, 35. Aufl. 2018, § 40 VwGO Rn. 606; Götz/Geis, Allg. Polizei- und Ordnungsrecht, 16., neu bearb. Aufl. 2017, § 18 Rn. 19.

²⁹ Roggan, Stellungnahme vom 3.1.2019 zu den Entwürfen für ein Zwölftes Gesetzes zur Änderung des Brandenburgischen Polizeigesetzes, S. 18, abrufbar im Internet: (https://www.landtag.brandenburg.de/media_fast/5701/Stellungnahme%20Prof.%20Roggan%20Polizeigesetz.pdf) (Stand: 20.2.2019).

³⁰ Roggan, Stellungnahme v. 3.1.2019 zu den Entwürfen für ein Zwölftes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Polizeigesetzes, S. 18, abrufbar im Internet: (https://www.landtag.brandenburg.de/media_fast/5701/Stellungnahme%20Prof.%20Roggan%20Polizeigesetz.pdf) (Stand: 20.2.2019).

³¹ BVerwGE 141, 329 (339 f.) = NVwZ 2012, 757.

statischen Überwachung verlagert sich demnach das Gewicht in Richtung Strafverfolgung. Das heißt, dass die Landesgesetzgeber nur dann regelungsbefugt wären, wenn der Bund von seiner Kompetenz nach Art. 74 I Nr. 1 GG keinen Gebrauch gemacht hat oder sich klar ergibt, dass eine Sperrwirkung aufgrund einer bewusst unterbliebenen Regelung eintritt.³²

b) *Vorrangkompetenz bzw. Sperrwirkung.* Es ist nunmehr zu untersuchen, ob eine solche Sperrwirkung aufgrund bundesgesetzlicher Regelungen oder gezielter Unterlassung eingetreten ist. Mit Verweis auf die *BVerwG*-Entscheidung zur offenen Videoüberwachung der Reeperbahn³³ wird in der Literatur teilweise vertreten, dass der Bund gerade nicht von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat.³⁴ Gegenstand der Entscheidung war die dauernde und damit anlasslose Überwachung eines Kriminalitätsschwerpunktes. Diese entfalte sowohl in örtlicher als auch zeitlicher Hinsicht eine enorme Breitenwirkung und sei zudem – darauf stützt sich das Gericht maßgeblich – gefahrenabwehrrechtlich geprägt.³⁵ Vergleichbare Normen finden sich in der Strafprozessordnung tatsächlich nicht. Doch gerade hinsichtlich des Schwerpunktes der Maßnahme liegt, wie oben dargestellt, ein wesentlicher Unterschied zum Einsatz von Bodycams. Mit § 100 h StPO (verdeckte Observation Verdächtiger mit technischen Hilfsmitteln) existiert eine der Videoüberwachung ähnliche Rechtsgrundlage. Bei dieser Norm handelt es sich um anlassabhängige, gezielte Bildaufzeichnungen einer bestimmten Person, wobei im Unterschied zur Bodycam die Bildaufnahme auch ohne Wissen des Betroffenen durchgeführt werden kann. Tonaufzeichnungen sind bei § 100 h I Nr. 1 StPO nicht vorgesehen.

Aufgrund der Eingriffsintensität wird auf das Vorliegen einer (konkreten) Gefahr abzustellen sein.

Im Gegensatz zu den überwiegenden Voraussetzungen des Einsatzes der Bodycam, die aufgrund ihrer Eingriffsintensität regelmäßig das Vorliegen einer konkreten Gefahr erfordern dürfte, bedarf es für Maßnahmen nach § 100 h StPO eines Anfangsverdachts bezüglich einer beliebigen Straftat. Dieser Unterschied nivelliert sich jedoch weitgehend von selbst, da mit Vorliegen einer Gefahr für Leib, Leben oder die Freiheit einer Person zugleich ein Anfangsverdacht einhergehen dürfte. Folglich bleibt die verdeckte Aufnahmemöglichkeit die einzig maßgebliche Differenzierung. Doch schon aus dem Wortlaut „auch“ des § 100 h I Nr. 1 StPO folgt, dass Aufnahmen mit Wissen ebenso zulässig sind, sofern seine Voraussetzungen im Übrigen vorliegen.³⁶ Vor dem Hintergrund der enormen tatbestandlichen Reichweite des § 100 h I Nr. 1 StPO erscheint es zweifelhaft, ob der Bund zumindest Raum für landesgesetzliche Regelungen belassen wollte.³⁷ Ähnliches gilt für Videoaufnahmen bezüglich der Identifizierung von Beschuldigten, die von der Eingriffsintensität denen des § 81 b StPO ähneln und ebenfalls davon umfasst sind.³⁸

c) *Fazit.* Es bleibt abzuwarten, ob die Gerichte der Einschätzungsprärogative der Landesgesetzgeber folgen und den präventiven Zweck, unter Beachtung des Einzelfalls, als schwerpunktmäßig erachten. Sollte dies verneint werden, stellt sich die Frage des Verhältnisses zu den oben aufgeführten strafprozessualen Befugnissen.

2. Notwendigkeit einer eigenständigen Ermächtigungsgrundlage

Der Bund und die Länder, die eine spezielle Ermächtigungsgrundlage geschaffen haben, sind bezüglich der Notwendig-

keit einer solchen auf der sicheren Seite. Wie es sich in Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Thüringen verhält, die ohne eigenständige Ermächtigungsnorm den Einsatz im Rahmen von so genannten „Pilotprojekten“ aufgrund der jeweiligen „Generalklauseln“ oder anderer Normen zur Datenerhebung stützen, ist hingegen strittig –³⁹ teilweise wird es als rechtswidrig angesehen.⁴⁰

Das *BVerfG* hat in seinem Volkszählungsurteil konkretisiert, dass Einschränkungen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung „einer (verfassungsmäßigen) gesetzlichen Grundlage (bedürfen), aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar ergeben und die damit dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht.“⁴¹

In einem ersten Schritt ist zu klären, ob der Einsatz von Bodycams unter eine der vorhandenen Ermächtigungsgrundlagen subsumiert werden kann. Ist dies nicht der Fall, bedarf es einer Analyse, ob die Anwendung von einer Generalklausel (ua aus dem Polizei- oder auch Datenschutzrecht) gedeckt ist. Grundsätzlich ist der Rückgriff auf Generalklauseln nur dann zulässig, wenn keine besonderen abschließenden Befugnisnormen vorliegen.⁴² Das liegt jedoch nahe, da die meisten Landesgesetze einen umfangreichen Katalog zur Datenerhebung sowie zur Video- und Tonaufzeichnung etabliert haben. Zwar kann der Gesetzgeber nicht „präventiv“ alle technischen Erneuerungen kennen, weshalb übergangsweise der Einsatz von neuen Techniken von einer Generalklausel gedeckt sein kann.⁴³ Dies setzt voraus, dass die Klauseln den vielfältigen Anforderungen gerecht werden.⁴⁴ Bei dem Einsatz von Bodycams handelt es sich um eine neuartige, standardisierte, flächendeckende Maßnahme, die eine entsprechende Ausstattung mit Technik notwendig macht. Es bedarf daher Schulungen bezüglich des Umgangs, interne und externe Sicherheitsvorkehrungen, die unter anderem die Frage des Datenschutzes, der Sichtungsberechtigung und dem Manipulationsschutz gerecht werden müssen.

32 *BVerfGE* 113, 348 = NJW 2005, 2603; *BVerwGE* 141, 329 (338) = NVwZ 2012, 757.

33 *BVerwGE* 141, 329 (329 ff.) = NVwZ 2012, 757.

34 Vgl. *Ruthig*, GSZ 2018, 12 (15); *Martini/Nink* ua, NVwZ-Extra 2016, 1 (9).

35 *BVerwGE* 141, 329 (340) = NVwZ 2012, 757.

36 BeckOK StPO/*Hegmann* mit RiStBV und MiStra, 32. Aufl. 2019, § 100 h StPO Rn. 4.

37 Vgl. auch *Roggan*, Stellungnahme vom 3.1.2019 zu den Entwürfen für ein Zwölftes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Polizeigesetzes, abrufbar im Internet: (https://www.landtag.brandenburg.de/media_fast/5701/Stellungnahme%20Prof.%20Roggan%20Polizeigesetz.pdf) (Stand: 20.2.2019).

38 *Parma*, DÖV 2016, 809 (814).

39 Vgl. dazu auch mwN *Martini/Nink* ua, NVwZ-Extra 2016, 1 (7); sowie für das BPolG, *Wehr*, Bundespolizeigesetz, 2. Aufl. 2015, § 21 BPolG Rn. 1; eine Übersicht der Ermächtigungsgrundlagen befindet sich bei *Götz/Geis*, Allg. Polizei- und Ordnungsrecht, 202.

40 Im Fall von Niedersachsen durch die Landesbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen, *Thiel* beanstandet Einsatz der „Bodycams“ durch niedersächsische Polizei 8.2.2017, abrufbar im Internet: (https://www.lfd.niedersachsen.de/startseite/allgemein/presseinformationen/08_022_017-150942.html) (Stand: 20.3.2019); vgl. für Sachsen Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Sächsischen Landtag, Pressemitteilung: Bodycams – GRÜNE fordern sofortigen Stopp ihres Einsatzes in Sachsen 8.3.2019, abrufbar im Internet: (<http://valentinlippmann.de/beitrag/bodycams-%e2%88%92-gruene-fordern-sofortigen-stopp-ihrer-einsatzes-in-sachsen/>) (Stand: 20.3.2019).

41 *BVerfGE* 65, 1 = NJW 1984, 419 = NVwZ 1984, 167 Ls.

42 *Götz/Geis*, Allg. Polizei- und Ordnungsrecht, § 8 Rn. 11; s. auch zum Verhältnis von Generalklausel und Standardmaßnahme *Graupe*, ZD-Aktuell 2015, 4650.

43 Vgl. ua *Martini/Nink* ua, NVwZ 2016, 1772, und *Martini/Nink* ua, NVwZ-Extra 2016, 1; *Lachenmann*, NVwZ 2017, 1424 mwN; abweichend dazu *Graupe*, ZD-Aktuell 2015, 4650.

44 So auch *BVerwG* (691); vgl. ebenso *Hornung/Schindler*, ZD 2017, 203 (205).

Auch der Sphärenschutz gebietet eine abgestufte Handhabung sowie die Sicherstellung der Privat- und Intimsphäre. Der Bürger muss erkennen können, wie er einer entsprechenden Maßnahme entgehen kann bzw. wann er Teil eines Eingriffs wird. Der Rückgriff auf eine Generalklausel oder eine Kombination diverser Eingriffsgrundlagen wird den mannigfaltigen Anforderungen nicht gerecht.

Ganz davon abgesehen dürften einzelne Funktionen wie das Pre-Recording in der Regel gar nicht erst von Generalklauseln erfasst sein, da lediglich die offene Anfertigung von Aufzeichnungen erlaubt ist.⁴⁵ Verdeckte Aufnahmen weisen per se eine hohe Eingriffsintensität auf, weshalb besondere Anforderungen an ihren Einsatz zu stellen sind.⁴⁶ Vor diesem Hintergrund ist ein Gebrauch ohne spezielle Grundlage verfassungsrechtlich bedenklich.

3. Vereinbarkeit mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht

Das Anfertigen von Bild- und Tonaufzeichnungen durch öffentliche Stellen stellt einen Eingriff in das von der Rechtsprechung⁴⁷ konzipierten und vom *BVerfG*⁴⁸ bestätigten allgemeinen Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 I iVm Art. 1 I GG dar.

a) *Schutzbereich und Eingriff*. Die gezielte Aufzeichnung von Bild und Ton greift in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung von Betroffenen und Dritten ein,⁴⁹ welches ua das Recht am eigenen Bild⁵⁰ sowie am gesprochenen Wort⁵¹ umfasst. Nach ständiger Rechtsprechung des *BVerfG* fallen sämtliche personenbezogenen Informationen darunter, die durch „automatisierte Informationserhebung zur Speicherung mit der Möglichkeit der Weiterverwertung erfasst werden“,⁵² es sei denn, dass ein Abgleich „unverzüglich vorgenommen wird [...]“ sowie zusätzlich rechtlich und technisch gesichert ist, dass die Daten anonym bleiben und sofort spurlos und ohne die Möglichkeit, einen Personenbezug herzustellen, gelöscht werden.“⁵³

Für die Eröffnung des Schutzbereichs ist es gleichgültig, ob die Aufnahmen im Pre-Recordingmodus oder dauerhaft angefertigt werden. Im Pre-Recordingsmodus werden bis zum Ablauf des turnusmäßigen Überschreibens die Daten über mehrere Sekunden respektive Minuten gespeichert. Durch Betätigung des Aufnahme Knopfs beginnt die dauerhafte Datensicherung. Sie sind somit potenziell geeignet, Grundlage einer andauernden Aufzeichnung zu werden. Die regulären Aufnahmen sind gerade dazu bestimmt, persistent zu werden, womit sie unproblematisch vom Schutzbereich erfasst werden.

Unstreitig sind alle Menschen, die nicht einem hoheitlichen Organ zugerechnet werden, vom Schutzbereich erfasst. Ob dies für Hoheitsträger als Teil der Exekutive ebenso gilt, ist hingegen erörterungsbedürftig.⁵⁴ Grundrechte sind zuvor derst Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat.⁵⁵ So scheint es paradox, dass der Grundrechtsverpflichtete zugleich Grundrechtsberechtigter ist, denn Erster soll gerade den Schutz beim Letzten sicherstellen.⁵⁶ Entsprechend divergieren die Meinungen stark. Sie reichen von vollständiger Ablehnung der Grundrechtsberechtigung bis hin zur bedingungslosen Bejahung.⁵⁷ Als sinnvolle Abgrenzung erscheint in diesem Zusammenhang darauf abzustellen, ob sich die erhobenen Daten auf die Persönlichkeit oder auf den Amts- und Funktionsinhaber beziehen.⁵⁸ Durch den Einsatz von Bodycams wird die Identifizierung von Polizeibeamten als Person ermöglicht. Im Gegensatz zu einer reinen Kennzeichnungspflicht, für die bereits ein grundrechtlicher Eingriff

angenommen wird,⁵⁹ werden zudem sämtliche Handlungen sowie teilweise akustischen Äußerungen der Handelnden aufgezeichnet. Der Beamte und seine unmittelbaren Kollegen werden selbst zum „Überwachungsobjekt“, weshalb der Schutzbereich eröffnet ist.

b) *Anforderungen an die Rechtfertigung*. Damit der Eingriff gerechtfertigt ist, muss der Schrankentrias aus Art. 2 I GG entsprochen werden. Es bedarf einer gesetzlichen Grundlage, die dem Bestimmtheitsgebot genügt. Eingriffsermächtigung sowie die Anwendung im Einzelfall müssen dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen.⁶⁰ Die Verhältnismäßigkeit beurteilt sich ua anhand der betroffenen Sphären der individuellen Lebensgestaltung.⁶¹ Diese beinhaltet die Intim-, Privat- und Sozialsphäre, welche in einem abgestuften Verhältnis zueinanderstehen. Die Intimsphäre umgrenzt den Kernbereich privater Lebensgestaltung, ist unantastbar und jeglichem Zugriff durch den Staat entzogen.⁶² Die Privatsphäre stellt den engeren persönlichen Lebensbereich dar und soll dem Individuum einen Rückzugsbereich gewährleisten, weshalb hier Eingriffe, wenn sie im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit stehen, zulässig sind.⁶³ Die Sozialsphäre umfasst hingegen das sämtliche Wirken im öffentlichen Leben, Einschränkungen sind dabei unter erleichterten Bedingungen möglich.⁶⁴

Der Einsatz in der Öffentlichkeit ist regelmäßig an den Anforderungen der Sozialsphäre zu messen, weshalb eine Verwendung unter dem Aspekt des Schutzes der körperlichen Integrität von Beamten und Dritten unproblematisch gerechtfertigt ist. Jedoch kommen auch Überschneidungen mit anderen Sphären in Betracht, so etwa beim vertraulichen familiären Gespräch in der Öffentlichkeit in der Annahme, dass kein Dritter zuhört (Privatsphäre). Gleiches gilt für (zufällig) gefilmten Koitus (Intimsphäre) an öffentlichen Orten beispielsweise am Strand, im Wald oder in der Umkleidekabine.

Dieser Thematik haben sich umfassend nur Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern angenommen und entsprechende Vorgaben zum Schutz des Kernbereichs samt Verfahren normiert.⁶⁵ In Hamburg werden lediglich Berei-

45 Vgl. ua § 29 BbgSOG, § 30 II NdsSOG, § 26 V RhPfPOG, § 36 V SächsPolG, § 36 ThürPAG.

46 Vgl. *Hornung/Schindler*, ZD 2017, 203 (205) mwN.

47 Vgl. *BGHZ* 13, 334; *BGHZ* 24, 72 (76) = NJW 1957, 1146; *BGHZ* 26, 349 (354).

48 Vgl. *BVerfGE* 54, 148 (153) = NJW 1980, 2070.

49 Vgl. *BVerfGE* 65, 1 = NJW 1984, 419 = NVwZ 1984, 167 Ls.; *BVerfGE* 120, 274 (276); *BVerwGE* 141, 329 = NVwZ 2012, 757 Rn. 28 mwN.

50 *BVerfGE* 97, 228 = NJW 1998, 1627 Rn. 53; *BVerfGE* 101, 361 = NJW 2000, 1021.

51 *BVerfGE* 106, 28 = NJW 2002, 3619 = ZUM-RD 2003, 57 = NVwZ 2003, 70 Ls.

52 *BVerfGE* 120, 378 = NJW 2008, 1505 Rn. 67.

53 *BVerfGE* 120, 378 = NJW 2008, 1505 Rn. 68.

54 *Kipker/Gärtner*, NJW 2015, 296 (297).

55 *BVerfGE* 7, 198 = NJW 1958, 257.

56 *Bredel*, Polizei und Presse, Unveränd. Nachdr. der 1. Aufl. 1998, 8.

57 Vgl. zum Streit, *Der polizeiliche Einsatz von Bodycams* 2017, 390.

58 *Ertl*, DÖV 2016, 23 (24).

59 Vgl. die Ausführungen zur Kennzeichnungspflicht bei *Daimagiüler*, NVwZ 2018, 1530.

60 BeckOK Informations- und Medienrecht/*Gersorf*, 22. Aufl. 2018, Art. 2 GG Rn. 42 mwN.

61 BeckOK Informations- und Medienrecht/*Gersorf*, Art. 2 GG Rn. 45 mwN.

62 BeckOK Informations- und Medienrecht/*Gersorf*, Art. 2 GG Rn. 45 mwN.

63 BeckOK Informations- und Medienrecht/*Gersorf*, Art. 2 GG Rn. 45 mwN.

64 *BVerfGE* 9, 54 = NJW 2006, 3406 (3408).

65 Vgl. § 32 a IV 4-8 MVSOG; § 15 c V NRWPolG.

che „die der Ausübung von Tätigkeiten von Berufsheimnisträgern nach § 53 I der Strafprozessordnung dienen“ ausgenommen.⁶⁶

Die Bundesländer, die explizit den Einsatz in Wohnungen bzw. anderen geschützten Räumen zugelassen haben, müssen erst recht den erhöhten Anforderungen der Privatsphäre und dem unbedingten Schutz der Intimsphäre gerecht werden, weshalb mögliche Fälle und Schutzmechanismen mitbedacht werden müssen.⁶⁷ Gemäß der Rechtsprechung des *BVerfG* muss zum Schutz der Intimsphäre sichergestellt sein, dass komparable Daten weder gespeichert noch verwertet und für den Fall der nicht gewollten Aufzeichnung umgehend gelöscht werden.⁶⁸ Über die Nutzung entsprechender Software ist bis dato nichts bekannt.

Hier zeigt sich das Spannungsfeld von Transparenz, Manipulationsschutz und interner Kontrolle. Die Möglichkeit des Sichtens von Material, welches die Intimsphäre tangiert, durch jedwede Person stellt für sich genommen einen verfassungswidrigen Eingriff dar.

c) *Fazit*. Die Verwendung in der Öffentlichkeit nach originärem Verständnis ist unproblematisch möglich und zum Schutz von Leib und Leben gerechtfertigt. Problematisch ist der Einsatz an Orten, die die Privat- und Intimsphäre tangieren können, was in der Praxis nicht immer trennscharf abgrenzbar ist.

Um dieser Thematik gerecht zu werden, bietet es sich an, dass der Gesetzgeber klare Vorgaben für sensible Bereiche sowie technische Vorkehrung gegen eine verfassungswidrige Aufzeichnung im Gesetz verankert. Das Land Hamburg hat zum Beispiel mit Blick auf Berufsheimnisträger eine Anfertigung an Orten ihrer Tätigkeit untersagt,⁶⁹ wobei dies nur einen möglichen Aspekt abdeckt. Sicherer wäre der Einsatz von Software, die bereits bei der Datenerhebung automatisch entsprechende Bilder erkennt und umgehend löscht. Technische Unwägbarkeiten gehen hier zulasten des Staates und sind im Sinne der Unantastbarkeit der Intimsphäre hinzunehmen.

4. Der Einsatz in der Öffentlichkeit und in Wohnungen

Zwar ist in allen Normen der Einsatz in öffentlich zugänglichen Orten vorgesehen, mangels Legaldefinition(en) ist der Terminus auslegungsbedürftig.

Wie bei allen Auslegungsfragen ist das Meinungsspektrum divergent. Eine restriktive Auffassung vertritt den Standpunkt, dass „öffentlich zugänglich“ nur die Orte sind, bei denen ein öffentlich-rechtlicher Status vorliegt. Dies ist in der Regel bei Straßen, Wegen, Plätzen, Ladenpassagen etc. der Fall, nicht jedoch bei kommerziell genutzten Räumlichkeiten wie Diskotheken, Restaurants und Bars.⁷⁰ Diese Auslegung hat beispielsweise die Polizei in Hessen in ihrem Pilotversuch zugrunde gelegt.⁷¹ Dem gegenüber gibt es Stimmen, die jedweden Raum, der grundsätzlich von jeder Person betreten werden kann unter den Begriff subsumieren.⁷² Diese Ansicht wird seit langem bereits in der Rechtsprechung und Literatur im Straf- und Verkehrsrecht vertreten.⁷³ Ähnlich wird der Begriff im BDSG – in der neuen, wie auch in der alten Fassung – verstanden. Für die Einstufung wird darauf abgestellt, ob eine tatsächliche Nutzungsmöglichkeit für die Allgemeinheit durch den Berechtigten eröffnet worden ist.⁷⁴ In Hamburg entspricht dies dem Willen des Gesetzgebers, der explizit in der Gesetzesbegründung darlegt, dass der Begriff weit verstanden werden soll.⁷⁵

a) *Verfassungsrechtliche Anforderungen aus Art. 13 GG*. Ob dies kongruent zu den Vorgaben des Art. 13 GG ist, bedarf einer Erörterung. Denn entsprechend der Rechtsprechung des *BVerfG* sind von dem Begriff der Wohnung auch Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume umfasst.⁷⁶ Diese genießen grundsätzlich den Schutz des Art. 13 I GG. Dieser Rechtsprechung wird in einigen Landesgesetzen dadurch Rechnung getragen, indem der Wohnungsbegriff entsprechend übernommen wurde.⁷⁷

Jedes Betreten der Räume oder Verweilen in diesen durch Hoheitsträger stellt einen Eingriff dar.⁷⁸ In der älteren Rechtsprechung hat das *BVerfG* eine Ausnahme zugelassen. Voraussetzung war, dass ein besonderes Betretungs- und Besichtigungsrecht existiert, das folgende drei Bedingungen erfüllt:

1. Es gibt eine besondere gesetzliche Vorschrift, die zum Betreten der Räume ermächtigt,
2. das Betreten, Besichtigen und Prüfen muss einem erlaubten Zweck dienen und erforderlich sein und
3. der Zweck muss bezüglich des Gegenstands und des Umfangs deutlich im Gesetz festgelegt sein.⁷⁹

Das betrifft insbesondere den Zutritt von Arbeitsschutzbehörden,⁸⁰ der Industrie- und Handelskammern,⁸¹ um deren Aufgabe der Überwachung der entsprechenden Betriebe gerecht zu werden. Jedoch rückt das *BVerfG* von seiner anfänglichen Auffassung, dass es Ausnahmen im Eingriffsbereich gibt ab, indem es in aktuelleren Urteilen von gerechtfertigten Eingriffen spricht,⁸² was dogmatisch nur konsequent ist. Die ursprünglichen Anforderungen an die Ausnahmefälle können jetzt als Mindestanforderungen an die Rechtfertigung verstanden werden.

Das Maß der Anforderungen bestimmt sich nach dem Grad der Schutzwürdigkeit der Räumlichkeiten. Es ist allgemein anerkannt, dass ein abgestuftes Verhältnis bezüglich der Schutzwürdigkeit von reinem Wohnraum zu Betriebs- und Geschäftsstätten besteht.⁸³ Das liegt darin begründet, dass letztere Dritten zugänglich gemacht werden und nicht ausschließlich privaten Zwecken, sondern auch dem Publikumsverkehr dienen.

b) *Aus dem Recht zum Betreten folgt kein Recht zur Aufzeichnung*. In allen Polizeigesetzen gibt es Normen, die das

66 § 8 V 2 HmbPolDVG.

67 BeckOK Polizeirecht NRW/Arzt, § 15 c Rn. 73 ff.

68 *BVerfGE* 113, 348 (392) = NJW 2005, 2603; *BVerfGE* 124, 43 (69) = NJW 2009, 2431; *BVerfGE* 141, 220 = NJW 2016, 1781 Rn. 126 = NVwZ 2016, 839 Ls.

69 § 8 V 2 HmbPolDVG.

70 Landesregierung Schleswig-Holstein, Umdr. 18/3586, 12, abrufbar im Internet: (<https://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl18/umdrucke/3500/umdruck-18-3586.pdf>).

71 Siehe exemplarisch: BeckOK Polizeirecht BW/Nusser, 13. Aufl. 2019, § 21 Rn. 43; so auch das OVG Hamburg, MMR 2011, 128 = BeckRS 2010, 50985.

72 So auch *Donaubauer*, Der polizeiliche Einsatz von Bodycams 2017, 468 mwN.

73 MüKoStGB/Pegel, 3. Aufl. 2019, § 315 b Rn. 9 ff. mwN.

74 BeckOK Datenschutzrecht/Brink/Wilhelm, 26. Aufl. 2018, § 4 BDSG Rn. 7 ff.

75 Vgl. ua Bürgerschaft Hamburg, Drs. 20/12895, 3.

76 *BVerfGE* 32, 54 (68 ff.) = NJW 1971, 2299; *BVerfGE* 76, 83 (88); *BVerfGE* 97, 228 = NJW 1998, 1627; BeckOK GG/Kluckert/Fink, 39. Aufl. 2018, Art. 13 Rn. 3.

77 Exemplarisch § 38 I HessSOG, Art. 23 I 2 BayPAG, § 41 I 2 NRWPolG, § 45 I 2 BPolG.

78 BeckOK GG/Kluckert/Fink, Art. 13 Rn. 6.

79 *BVerfGE* 32, 54 (75) = NJW 1971, 2299.

80 § 17 V 1 ArbZG.

81 § 17 I HandwO.

82 Vgl. *BVerfGE* 97, 228 = NJW 1998, 1627; *BVerfG*, NJW 2008, 2426.

83 Vgl. ua *BVerfGE* 32, 54 = NJW 1971, 2299.

Betreten von Betriebs- und Wohnräumen während der Öffnungszeiten ermöglichen.⁸⁴ Daraus wird teilweise der Schluss gezogen, dass aus dem Recht zum Betreten ein Recht zur Videoaufzeichnung folgt.⁸⁵

Dem ist entgegenzuhalten, dass das bloße Betreten einen erheblichen qualitativen Unterschied zur Anfertigung von Videomaterial darstellt. Wenn bereits das Begehen – ohne weitere Handlungen oder Nachteile für den Betroffenen – für sich genommen einer eigenen Ermächtigungsgrundlage bedarf, muss das erst recht für Eingriffe gelten, die eine intensivere Eingriffsqualität aufweisen.⁸⁶

Diese könnte in den jeweiligen „Erlaubnistatbeständen“, die den Einsatz in öffentlich zugänglichen Räumen ermöglichen, zu sehen sein, was jedoch in Anbetracht von Art. 13 GG fragwürdig ist, weil in Absatz 3–5 sämtliche Möglichkeiten und Anforderungen an den Einsatz technischer Mittel von und in Wohnungen geregelt sind. Während die Art der technischen Mittel offen ausgestaltet ist, sind die Situationen und deren Anforderungen klar definiert, was für eine abschließende Regelungsmaterie spricht.

Art. 13 V GG ermöglicht explizit den Einsatz technischer Mittel zum „Schutze der bei einem Einsatz in Wohnungen tätigen Personen“. Der Anwendungsbereich ist jedoch nur dann eröffnet, wenn außer dem Schutz der hoheitlich tätigen Personen kein anderer Zweck – wie der der Strafverfolgung oder Erkenntnisgewinn zur Gefahrenabwehr, etc. – verfolgt wird. Dies dürfte bei sämtlichem Betreten von öffentlich zugänglichen Räumen mit Bodycams aber gerade der Fall sein. Die einfach gesetzlichen Ausgestaltungen zielen explizit auf den Einsatz im Rahmen der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung ab. Ein Gebrauch kommt daher nur nach Absatz 3 und 4 in Betracht, welche jeweils einen Richtervorbehalt vorsehen. Wortlaut und Systematik verbieten einen Rückgriff auf den Auffangtatbestand des Absatzes 7 im Bereich der Verwendung technischer Mittel.

Hinzu kommt, dass in allen Polizeigesetzen bereits Spezialnormen existieren, die eine Überwachung mittels Technik in und von Wohnungen regeln.⁸⁷ Diesen liegt das weite Verständnis des Wohnungsbegriffs gemäß der Rechtsprechung des *BVerfG* zugrunde.⁸⁸

Gerade um den Bürger vor dem Staat zu schützen sind in Art. 13 GG hohe Hürden für einen Eingriff, wie der Richtervorbehalt, vorgesehen. Ein Erstrecken des Begriffs des öffentlichen Raumes in den Bereich der Wohnungen würde eine Aushöhlung und Umgehung der grundgesetzlich normierten Anforderungen darstellen, weshalb eine restriktive Auslegung geboten ist. Gerade auch im Hinblick auf die niedrighwelligen Kriterien des Einsatzes, ist für eine andersartige Interpretation kein Platz.

c) *Besonderheiten der Länder – Einsatz in Wohnungen.* Bayern, Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern haben die Problematik mit Art. 13 GG erkannt und sich dazu entschlossen, eigenständige Ermächtigungsgrundlagen für den Bodycam-Einsatz in Wohnungen zu schaffen – jedoch ohne einen Richtervorbehalt zu etablieren und ein abweichendes Verständnis von dem Begriff der Wohnung kenntlich zu machen.

In Bayern wird das Problem zum Verhältnis zur Wohnraumüberwachung benannt.⁸⁹ Wie und worin der Unterschied liegen soll, bleibt der Gesetzgeber schuldig. Ebenso wird die Regelung den Anforderungen des Richtervorbehalts nicht gerecht.

In Nordrhein-Westfalen wird hingegen keine Abgrenzung vorgenommen. Hier reicht bereits der Selbstschutz bei der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten aus, um Aufnahmen anzufertigen.⁹⁰ Jedoch besteht mit § 15 c V NRWPolG eine Klausel, die jeglichen Eingriff in den Kernbereich der privaten Lebensgestaltung für unzulässig erklärt und Vorgaben im Einsatz macht.

Ähnlich so auch in Mecklenburg-Vorpommern, wobei hier Wohn- und Geschäftsräume sowie das befriedete Besitztum explizit und gleichrangig erwähnt werden.⁹¹ Aus der Gesetzesbegründung ergibt sich, dass die Aufzählung lediglich zur Klarstellung eingeführt wurde. Der Gesetzgeber hat nachweislich erkannt, dass es sich bei all diesen Räumlichkeiten um grundrechtlich sensible Bereiche handelt. Er hat bewusst die Hürden für den Einsatz in Wohn- und Geschäftsräumen sowie auf befriedetem Besitztum einheitlich regeln wollen. Von der Möglichkeit einer abgestuften Normierung wurde kein Gebrauch gemacht.⁹² Zudem fehlt hier ebenfalls der Richtervorbehalt.

d) *Fazit.* Folglich ist der Begriff des öffentlichen Raumes in den Polizeigesetzen restriktiv auszulegen und nur auf die Orte anzuwenden, die einen öffentlich-rechtlichen Status aufweisen. Soll ein Einsatz in von Art. 13 GG geschützten Räumen stattfinden, sind zwingend erhöhte Anforderungen – wie dargelegt – zu berücksichtigen. Diesen wird die Regelung in Bayern nicht gerecht. Nordrhein-Westfalen und Mecklenburg-Vorpommern hingegen haben Normen zum Schutz des Kernbereichs der Lebensgestaltung geschaffen, dennoch mangelt es hier ebenfalls an einer Umsetzung des Richtervorbehalts.

In der Praxis stellt dies auch keine unlösbare Hürde dar, denn wird eine richterliche Anordnung für eine Durchsuchung eingeholt, kann unproblematisch der Einsatz von technischen Mitteln zur Anfertigung von Aufzeichnungen mitbeantragt werden. Dies würde absichern, dass der Einsatz in besonders sensiblen Bereichen unterbleibt. Bei Gefahr im Verzug ist der Einsatz durch die unverzügliche Einholung einer nachträglichen richterlichen Entscheidung rechtssicher möglich, was auch zur Klarheit der Verwertung als Beweismittel beitragen würde.⁹³

5. Die „körpernahe Befestigung“ und das Bestimmtheitsgebot

In nur fünf Gesetzen wird die Art des Kameratragens spezifiziert. In Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen sowie im Bund ist der Anwendungs-

84 Wieder exemplarisch § 31 VI BWPoLG, Art. 23 IV BayPAG, § 36 V BlnASOG, § 23 IV BbgPoLG, § 21 IV BremPoLG, § 38 VII HessSOG, § 16 V HmbSOG, § 59 II MVSOG, § 24 VI NdsSOG, § 41 IV NRWPolG, § 20 IV RhPfPoG, § 19 IV SächsPoLG, § 208 II SchlHLVwG, § 25 I PoLG SN, § 43 VII LSASOG, § 25 IV ThürPAG, § 45 V BPoLG.

85 Vgl. *Donaubauer*, Der polizeiliche Einsatz von Bodycams 2017, 469.

86 BeckOK GG/*Kluckert/Fink*, Art. 13 Rn. 8.

87 Vgl. Art. 34 BayPAG.

88 Vgl. exemplarisch BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bay/*Schwabenbauer*, 8. Aufl. 2018, Art. 34 BayPAG Rn. 50; sowie BeckOK Polizei-recht BW/*v. der Grün*, 13. Aufl. 2019, § 23 BWPoLG Rn. 15 ff.

89 Art. 33 IV 3 und 4 BayPAG.

90 § 15 c II NRWPolG.

91 § 32 a III MVSOG.

92 Landtag Mecklenburg-Vorpommern, LT-Drs. 7/1320 (neu).

93 Entscheidung des LAG *Düsseldorf* zur Zulässigkeit als Beweismittel, obwohl die Anforderungen für den Einsatz der Aufzeichnung nicht vorlagen. (001 Ks 19/18) LTO, LG *Düsseldorf*: Bodycam-Aufnahmen vor Gericht zulässig 2019, abrufbar im Internet: (<https://www.lto.de/recht/nachrichten/n/lg-duesseldorf-bodcam-polizisten-beweisverwertung-prozess-beweismittel/>) (Stand: 20.3.2019).

bereich auf körpernah getragene Aufnahmegeräte beschränkt.⁹⁴ Bayern hingegen hält sich bewusst weitere technische Möglichkeiten offen, indem der Einsatz von körpernahen Geräten „insbesondere“ erfasst ist.⁹⁵ Bremen, Hamburg, Hessen und das Saarland haben auf eine Konkretisierung verzichtet.⁹⁶

a) *Darstellung der Problematik.* In diesem Verzicht wird teilweise ein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot gesehen, da die Regelungen nicht klar erkennen lassen, welche Technik erlaubt ist. Hauptsächlicher Kritikpunkt ist, dass ua Drohnen, aufzeichnungsfähige Brillen oder Dashcams legalisiert werden.⁹⁷

Ob der Bürger durch eine Bodycam, eine aufnahmefähige Brille oder eine andere technische Vorrichtung aufgezeichnet wird, scheint bei ähnlicher Ausgestaltung keinen nennenswerten Unterschied darzustellen. Erst wenn ein technisches Mittel einen gewissen Grad an Abweichung aufweist, wird man im Einzelfall beurteilen müssen, ob der Einsatz von der bestehenden Gesetzeslage gedeckt ist, nicht hingegen umgekehrt.

b) *Abgrenzung zu anderen technischen Mitteln.* In Abgrenzung zum Drohneneinsatz unterscheiden sich Bodycams in Reichweite und Perspektive. Bodycams nehmen aus Sicht eines Polizisten auf und besitzen ein enges räumliches Sichtfeld. Drohnen hingegen fertigen aufgrund ihrer Konzeption als Flugkörper in der Regel Übersichtsaufnahmen an.⁹⁸

Für Betroffene ist aufgrund der Flughöhe, falls die Drohne überhaupt erkannt wird, nicht ersichtlich, ob Aufzeichnungen angefertigt werden, lediglich der Pre-Recording-Modus läuft oder ob gar keine audiovisuelle Datenerhebung und Übertragung stattfindet. Von daher ist bereits die Schutzwirkung durch sie selbst fragwürdig, denn ohne Kenntnis der Aufzeichnung kann auch keine abschreckende Wirkung erzielt werden.⁹⁹ Zudem werden zwangsläufig und in Vielzahl Dritte aufgenommen. Selbst von einer personenbegleitenden Drohne, die in gewissem Abstand hinter dem Beamten herfliegt und auf diesen und sein näheres Umfeld fokussiert ist, geht eine andere Wirkung aus, als von einem körpernahen Aufzeichnungsgerät. Weshalb hier bereits eklatante Unterschiede zur Bodycam bestehen.

Dashcams als Mittel der Verkehrsüberwachung, mit der Zielsetzung, Verkehrsverstöße zu dokumentieren und zu ahnden, dürften nur schwerlich mit dem Zweck des Eigenschutzes der Beamten und von Dritten vereinbar sein, weil hier bereits eine andere Zielrichtung gegeben ist.¹⁰⁰ Der präventive Charakter ist grundsätzlich fraglich. Ebenso handelt es sich um eine verdeckte Maßnahme, da von außen in der Regel nicht erkennbar ist, dass eine Aufzeichnung stattfindet. Das betrifft insbesondere auch Dritte wie Passanten am Straßenrand. Entsprechend hoch sind die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage. In Bundesländern, in denen höchstens eine kurzzeitige verdeckte Aufzeichnung zulässig ist, kann der Einsatz von Dashcams bereits deswegen nicht unter die Normen subsumiert werden.

c) *Fazit.* Zwar mag es sinnvoll und wünschenswert sein, dass sich die Vorstellungen des Gesetzgebers in einer klarstellenden Formulierung im Gesetz wiederfinden, jedoch ist dies aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht notwendig. Entsprechend sind Ermächtigungsgrundlagen, die Vorgaben bezüglich der Platzierung der technischen Geräte in örtlicher Hinsicht machen, die Ausnahme.¹⁰¹

6. Weitere Aspekte

a) *Bestimmtheitsgebot bezüglich der Gefahr.* Aus dem Bestimmtheitsgebot¹⁰² resultiert, dass der Anwendungsbereich in der praktischen Ausgestaltung klar umrissen sein muss respektive der Einsatz bezüglich des Gefahrengrades ersichtlich ist. Intensive Grundrechtseingriffe benötigen höhere Anforderungen an das Vorliegen einer Gefahr, was aus dem verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz folgt.¹⁰³

Der allgemeine Gefahrenbegriff besitzt noch immer Gültigkeit, was sich durch die Implementierung von Legaldefinitionen in einigen Bundesländern manifestiert.¹⁰⁴ In den letzten Jahren zeichnet sich im Bereich des Gefahrenabwehrrechts ein teilweise grundsätzlicher Wandel ab.¹⁰⁵ Eingriffsbefugnisse werden bezüglich der Gefahranforderungen weit nach vorne verlagert. So hat Bayern die „drohende Gefahr“¹⁰⁶ – die aus der neueren Rechtsprechung des *BVerwG* und *BVerfG* stammt¹⁰⁷ – regulär in das Polizeirecht implementiert.¹⁰⁸ Ob dies verfassungsrechtlich zulässig war und wie der Begriff im Konkreten zu verstehen ist, werden die Gerichte in den nächsten Jahren zu klären haben. Ebenso die Frage, welche Anforderungen an die Gefahr für den Einsatz von Bodycams zu stellen sind.

b) *Datenschutzaspekte.* An dieser Stelle sollen die datenschutzrechtlichen Anforderungen, die sich ua aus dem Europarecht ergeben, nur erwähnt und nicht näher beleuchtet werden. Obwohl die Datenschutzgrundverordnung (VO [EU] Nr. 2016/679) aktuell in aller Munde ist, findet sie gem. Art. 2 II Buchst. d DSGVO im Bereich der präventiven und repressiven Polizeiarbeit keine Anwendung.¹⁰⁹ Maßgeblich ist auf diesem Gebiet die RL 680/2016/EU gem. Art. 1 I und hier die Art. 4 und 5 der Richtlinie. Dort sind die Datenerhebung und -verarbeitung geregelt, die in Teilen kongruent mit der DSGVO sind. Hinzu kommen Protokollierungspflichten für Behörden und öffentliche Stellen.¹¹⁰

Grundsätzlich ist auf die speziellen gefahrenabwehrrechtlichen Normen abzustellen. Enthalten sie keine Regelungen

94 § 21 V BWPoLG, § 27 a I BPolG, § 15 c NRWPolG, § 32 a I MVSOG, § 15 c I NRWPolG.

95 Art. 33 IV BayPAG.

96 Vgl. § 29 V BremPolG, § 8 IV HmbPolDVG, § 14 VI HessSOG, § 27 III SächsPolG.

97 *Lachenmann*, NVwZ 2017, 1424 (1426); Herr, „Nicht warten, bis die Fäuste fliegen“ 25.9.2014, abrufbar im Internet: (<https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/hamburg-polizei-schulterkameran-bodycams-informations-selbstbestimmung-datenschutz/>) (Stand: 13.3.2019); Wissenschaftlicher Dienst Schleswig-Holstein, Umdr. 18/7482, 9; *Kipker/Gärtner*, NJW 2015, 296 (296); Humanistische Union, Stellungnahme zur Anhörung Drs. 18/3849 und Drs. 18/3886 – Umdr. 18/6091, 4.

98 Ausf. zum Einsatz von Drohnen *Zöllner/Ihwas*, ZPO; NVwZ 2014, 408; sowie zum Einsatz bei Versammlungen *Roggan*, NVwZ 2011, 590.

99 Vgl. auch *Lachenmann*, NVwZ 2017, 1424 (1426).

100 Vgl. zum Einsatz von Dashcams Wissenschaftlicher Dienst Bundestag, Videoaufnahmen im Straßenverkehr, insbes. durch „Dashcams“-Verwertbarkeit im Straf- und Zivilprozess – Az.: WD 7-3000-063/18, 10.4.2018, 7 sowie *Strauß*, NZV 2018, 554.

101 Eine solche ist zB in § 15 b NRWPolG zu sehen, die den Einsatz „in Fahrzeugen der Polizei“ vorgibt.

102 Vgl. *Kipker/Gärtner*, NJW 2015, 296 (297).

103 *BVerfGE* 115, 320 = NJW 2006, 1939 = NVwZ 2006, 1156 Ls.; *BVerfGE* 120, 378 = NJW 2008, 1505.

104 *BVerwGE* 45, 51 (57) = NJW 1974, 807 (808).

105 Eine Übersicht der Entwicklung findet sich bei *Ebert*, LKV 2017, 10.

106 Legaldefiniert in Art. 11 III 1 BayPAG.

107 Beispielhaft: *BVerfGE* 120, 274 (Rn. 24) = NJW 2008, 822 *BVerfGE* 141, 220 (Rn. 112) = NJW 2016, 1781 = NVwZ 2016, 839 Ls.; *BVerwGE* 159, 296 (Rn. 26) = BeckRS 2017, 127231; *BVerwG*, Urt. v. 27.3.2018 – 1 A 4/17, BeckRS 2018, 9650 Rn. 33.

108 *Holzner*, DÖV 2018, 946.

109 BeckOK Datenschutzrecht/*Bäcker*, 26. Aufl. 2018, Art. 2 DS-GVO Rn. 24 ff.

110 Vgl. zu den Protokollierungspflichten *Piltz*, NVwZ 2018, 696.

und kommt ihnen kein abschließender Charakter zu, so ist das jeweilige Landesdatenschutzgesetz heranzuziehen. Ist auch dieses unergiebig, kann auf das Bundesdatenschutzgesetz zurückgegriffen werden.¹¹¹

In der Praxis dürfte der Anwendungsbereich vor allem im Rahmen der Datenspeicherung und -verarbeitung sowie der Transparenz und Betroffenenrechten eine Rolle spielen.¹¹²

Gerade das Clouding, auf das die Bundespolizei zurückgreift, birgt einige datenschutzrechtliche Fallstricke. Wie kürzlich bekannt geworden ist, nutzt die Bundespolizei den amerikanischen Dienstleister „Amazon“ zur Sicherung und Verarbeitung der Daten.¹¹³ Das ist mit Blick auf den Cloud Act – den die U. S. amerikanische Regierung beschlossen hat – problematisch, denn nach diesem Gesetz sind sämtliche amerikanischer Firmen dazu verpflichtet, den Sicherheitsbehörden unter bestimmten Anforderungen alle Daten, gleich ob im In- oder Ausland erhoben und/oder gespeichert, zur Verfügung zu stellen.¹¹⁴ Die Aussage der Bundesregierung, dass die Daten datenschutzkonform gespeichert werden, ist vor diesem Hintergrund zumindest diskussionswürdig.¹¹⁵

Inwieweit die Nutzung eines amerikanischen Unternehmens den europäischen Datenschutzerfordernissen gerecht wird, kann ohne Kenntnis der Details nicht bewertet werden. Ein Spannungsfeld liegt dennoch offensichtlich vor. Gerade im Hinblick auf Transparenz und das Vertrauen der Bürger in den Staat sollten in Europa selbst zeitnah eigenständige Technologien entwickelt und etabliert werden, um im eigenen Hoheitsbereich einen effektiven Schutz zu gewährleisten.

c) *Konfliktfeld Versammlungsrecht.* Auch das Versammlungsrecht bietet vielfältige rechtliche Konfliktsituationen. Durch die Föderalismusreform ist der normenhierarchische Vorrang des Versammlungsrechts entfallen und steht seitdem mit den Landespolizeigesetzen auf einer Ebene. In Bundesländern, in denen die Versammlungsfreiheit im jeweiligen Landespolizeigesetz zitiert wird, entfällt die Polizeifestigkeit

des Versammlungsrechts aus verfassungsrechtlichen Gründen, gem. Art. 19 I 2 GG. Eine entsprechende Tendenz ist zu verzeichnen. In Bayern,¹¹⁶ Rheinland-Pfalz,¹¹⁷ Sachsen-Anhalt¹¹⁸ und Niedersachsen¹¹⁹ wird bereits die Versammlungsfreiheit zitiert. In Sachsen ist dies ebenfalls geplant.¹²⁰

Diesem hochsensiblen Feld mit unzähligen Konstellationen kann dem Problem nur dadurch Rechnung getragen werden, indem die Landesgesetzgeber für Klarheit auf Normebene sorgen.

V. Ausblick

Die Nutzung von Bodycams birgt wie dargestellt eine Vielzahl von (grund-)rechtlichen Unwägbarkeiten. Ob dies den Erwartungen und dem Zweck die Polizeibeamten vor Übergriffen zu schützen gerecht wird, ist vor dem Hintergrund der bisherigen Studien fraglich und hinsichtlich der hohen Kosten besonders begründungsbedürftig.

Die Erfahrungen aus der Vergangenheit zeigen, dass einmal eingeführte Instrumentarien dauerhaft bestehen bleiben. Mit Blick auf den technischen Fortschritt wird die Prognose gewagt, dass der Einsatz ausgeweitet werden dürfte. Gerade auf dem Feld der biometrischen Gesichtserkennung sind die Potenziale, die auch zukünftig rechtliche Spannungsfelder auslösen, bei Weitem noch nicht ausgeschöpft. ■

111 Vgl. *Kühling/Sackmann*, NVwZ 2018, 681.

112 Eine Übersicht dazu bei *Determann*, NVwZ 2016, 561.

113 ZEIT Online, Bundespolizei verteidigt Amazon-Lösung für Bodycam-aufnahmen 16.3.2019, abrufbar im Internet: (<https://www.zeit.de/digital/datenschutz/2019-03/amazon-cloud-bundespolizei-speicherung-bilder?page=9>) (Stand: 20.3.2019).

114 Vgl. *Gausling*, MMR 2018, 578.

115 Deutscher Bundestag, Drs. 19/8180, S. 15.

116 Art. 91 BayPAG.

117 § 8 RhPffOG.

118 § 11 Nr. 7 LSASOG.

119 § 10 NdsSOG.

120 Vgl. § 10 SächsPVDG (RefE).