

In Zusammenarbeit mit der Neuen Juristischen Wochenschrift

Gegründet von Rechtsanwalt Prof. Dr. Hermann Weber, Schriftleiter von 1982–2001

Herausgegeben von *Rechtsanwalt Prof. Dr. Rüdiger Breuer*, Bonn – *Prof. Dr. Martin Burgi*, München – *Dr. Josef Christ*, Richter am BVerwG, Leipzig – *Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde*, Rechtsanwalt, Stuttgart – *Prof. Dr. Thomas Mayen*, Rechtsanwalt, Bonn – *Prof. Dr. Hubert Meyer*, Geschäftsf. Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages, Hannover – *Prof. Dr. Janbernd Oebbecke*, Münster – *Prof. Dr. Karsten-Michael Ortloff*, Vors. Richter am VG a. D., Berlin – *Dr. Stefan Paetow*, Vors. Richter am BVerwG a. D., Berlin – *Prof. Dr. Joachim Scherer*, Rechtsanwalt, LL.M., Frankfurt a. M. – *Dr. Heribert Schmitz*, Ministerialrat, Berlin – *Prof. Dr. Friedrich Schoch*, Freiburg – *Prof. Dr. Rudolf Streinz*, München

Schriftleitung: Rechtsanwalt Prof. Dr. Achim Schunder und Rechtsanwältin Dr. Christiane Prause, Beethovenstraße 7 b, 60325 Frankfurt a. M.

24 2016

Seite 1–18

35. Jahrgang

15. Dezember 2016

Professor Dr. Mario Martini, Referent David Nink und Wiss. Mitarbeiter Michael Wenzel*

Bodycams zwischen Bodyguard und Big Brother

Zu den rechtlichen Grenzen filmischer Erfassung von Sicherheitseinsätzen durch Miniaturkameras und Smartphones

Bodycams halten Einzug auf deutschen Straßen. Nicht alle Bundesländer, die sie einsetzen, sehen dafür aber eine hinreichend bestimmte Eingriffsgrundlage vor. Der Beitrag beleuchtet, welche Anforderungen an den rechtsstaatlichen Einsatz von Bodycams zu stellen sind (A–C) und in welchem Umfang Bürger umgekehrt Polizeieinsätze filmisch erfassen dürfen (D).

A. Die Bodycam – ein neues Phänomen auf deutschen Straßen

Die Episode „The Entire History of You“ der britischen TV-Serie *Black Mirror* entführt den Zuschauer in eine dystopische Welt: In den Körper implantierte Sensoren zeichnen das komplette Sichtfeld eines jeden Menschen auf und speichern alle Geräusche in seinem Umfeld – und zwar lückenlos.¹ Jeder kann mithilfe einer elektronischen Steuerungseinheit den eigenen Lebensfilm nach Lust und Laune zurückspulen und Revue passieren lassen. Erinnerungslücken oder Missverständnisse lassen sich durch einen so genannten „re-do“ im Nachhinein mühelos aufklären. Die eigenen Worte legt man in dieser panoptischen Welt lieber auf die Goldwaage, bevor man sie ausspricht – nichts ist mehr geheim.

Ganz so weit wie die Phantasie des Drehbuchautors *Charlie Brooker* ist die Realität noch nicht gediehen. Doch wer das Geschehen in manchen deutschen Städten aufmerksam verfolgt, stellt fest: Auch die Polizei kommt mehr und mehr im Zeitalter digitaler Sachverhaltserfassung an. In jüngerer Zeit haben an der Uniform von Polizisten befestigte mobile Miniaturkameras ihren Weg auf die Straßen mehrerer Bundesländer gefunden. Die so genannte Bodycam² ermöglicht eine filmische Begleitung und damit eine (audio-)visuelle Dokumentation der polizeilichen Tätigkeit. Sie soll als taktisches Instrument der Eigensicherung dazu beitragen, gewalttätige Übergriffe auf Polizeibeamte zu verhindern. Daneben erlaubt

sie, solche Tathergänge im Nachgang zu rekonstruieren. Insbesondere bei einander widersprechenden Darstellungen kann sie als Beweismittel zur Aufklärung beitragen.

Der Ruf nach dem Einsatz der digitalen Helfer erschallt besonders laut aus solchen Polizeirevieren, die in Ausgevierteln liegen und daher häufig mit alkoholisierten Feiernenden und Kneipenschlägereien konfrontiert sind. Allein die Ankündigung bevorstehender Videoaufnahmen kann dann – so die Hoffnung – im Idealfall bereits die Wogen glätten.

Bodycams erzeugen ein verfassungsrechtliches Spannungsfeld zwischen öffentlichen Sicherheitsinteressen und den Persönlichkeitsrechten der Gefilmten. Das macht ihren Einsatz rechtlich sensibel. Ihr Gefährdungspotenzial für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung erwächst vor allem aus der Streubreite der Aufnahmen. Die mobile Kamera gestattet eine vollständige Umfelderkennung, von der ein Einschüchterungseffekt auf diejenigen Personen ausgehen kann, die sich in der Nähe des filmenden Polizeibeamten befinden. Je nach Einsatzweise und Art der Befestigung einer Bodycam kann die Aufzeichnung auch unbemerkt erfolgen. Insbesondere flüchtig von der Kamera erfasste Personen, die nicht

* Der Autor *Martini* ist Inhaber eines Lehrstuhls für Verwaltungswissenschaft, Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Europarecht an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer und Leiter des Programmbereichs „Digitalisierung“ am Deutschen Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer; der Autor *Nink* ist Forschungsreferent in dem Programmbereich; der Autor *Wenzel* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl. Die Verf. danken insbesondere Herrn *Dr. Florian Ammerich* und Herrn *Michael Kolain* für ihre gelungene Unterstützung. Die Internetquellen wurden zuletzt am 11.11.2016 aufgerufen.

1 Die erste Staffel von „Black Mirror“ strahlte der englische Fernsehsender *Channel 4* aus. Die zweite und dritte Staffel sind auf *Netflix* zu sehen.

2 Zu den technischen Einzelheiten s. *Müller*, Deutsche Polizei (Landesjournal Hessen), 2014, 2 ff. In den meisten Fällen ist die Kamera auf der Schulter, teilweise aber auch an der Brust angebracht.

selbst in die polizeiliche Kontrollsituation involviert sind, geraten auf diese Weise in das Visier staatlicher Beobachtung.

Aber nicht nur der Staat filmt den öffentlichen Raum. Die nahezu ubiquitäre Verbreitung von Smartphones und sozialen Netzwerken geht mit einer flächendeckenden audiovisuellen Vermessung der realen Welt einher – sei es spielerisch durch „Pokémon GO“ oder durch die Verknüpfung privater Aufnahmen mit Geodaten und Hashtags. So bleibt auch der „Freund und Helfer“ selbst vom Aufzeichnungshype nicht verschont. Immer häufiger filmen Bürger Polizeieinsätze mit ihren Smartphones.

Ein digitales Wettrüsten zwischen Zivilgesellschaft und Staatsmacht geht mit Risiken einher. Im schlimmsten Fall kann es die Gräben des Misstrauens vertiefen, statt eine Brücke der Kooperation zu bauen. Der Videoeinsatz im öffentlichen Raum ist deshalb auch eine Frage regulatorischen Augenmaßes und der Waffengleichheit zwischen Bürger und Staat.

B. Polizeiliche Nutzung von Bodycams

I. Entwicklung in den Ländern und im Bund

Der Einsatz von Bodycams ist ein bundesweiter Trend. In den Ländern und im Bund zeigen sich sowohl hinsichtlich des Maßes der Nutzung und Erprobung als auch mit Blick auf ihre gesetzliche Einhegung substantielle Unterschiede. Während manche Länder die Nutzung ausdrücklich gesetzlich verankert haben (1), feilen andere an Gesetzentwürfen bzw. erproben Bodycams auf der Grundlage bestehender Normen (2) oder hegen keine konkreten Pläne (3).

1. Länder mit neu geschaffenen speziellen Eingriffsgrundlagen (Hessen, Hamburg, Saarland, Bremen und Baden-Württemberg)

a) *Inhalt der gesetzlichen Regelungen und Pilotprojekte.* Hessen nimmt bei der Einführung von Bodycams deutschlandweit eine Vorreiterrolle ein. Bereits 2013 gab das Bundesland in besonders sicherheitskritischen Gebieten, zunächst im Frankfurter Kneipenviertel Alt-Sachsenhausen, den Startschuss für ein Pilotprojekt.³ Inzwischen hat es den Testlauf in einen Dauerbetrieb überführt: Bodycams kann die Polizei nun im öffentlichen Raum des ganzen Landesgebiets einsetzen.⁴ Zu diesem Zweck hat der Hessische Landtag im September 2015 das Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) geändert.⁵ Auf der Grundlage des § 14 VI HSOG darf die hessische Polizei nunmehr bei Streifengängen „an öffentlich zugänglichen Orten“ ihre Tätigkeit mithilfe von Bodycams unterstützen. Polizeibeamte dürfen „eine Person, deren Identität (...) festgestellt werden soll, (...) kurzfristig technisch erfassen, offen beobachten und dies aufzeichnen.“ Die Norm gestattet damit offene Bildaufnahmen bei der Durchführung von Identitätskontrollen im öffentlichen Raum. Voraussetzung ist aber stets eine „konkrete Gefahr für Leib und Leben“ eines Polizeivollzugsbeamten oder Dritter; anderenfalls darf die Bodycam nicht aktiviert werden.⁶

Erlaubte die Pilotphase nur Bildaufnahmen, dürfen die Polizeibeamten zur Erfassung des Geschehens nun auch den Ton mitschneiden („mittels Bild- und Tonübertragung“, § 14 VI 1 HSOG).⁷ Diese Erweiterung des Handlungsradius soll die präventive Wirkung der Bodycam abrunden und den Beweiswert der Aufzeichnungen in Einzelfällen erhöhen.⁸ Um bereits vor Aufzeichnungsbeginn stattfindende – etwa verbale – Auseinandersetzungen dokumentieren zu können,⁹ lässt das

Gesetz mit der Wendung „kurzfristig technisch erfassen“ (§ 14 VI 1 HSOG) zudem ein *Pre-Recording*¹⁰ („Vorabnahme“) zu.

Andere Bundesländer sind dem Beispiel Hessens gefolgt und statten ihre Polizeistreifen ebenfalls mit Bodycams aus. So hat auch die Freie und Hansestadt Hamburg einen Testlauf unternommen: Sie setzt die mobilen Kameras seit Juni 2015 auf der Reeperbahn ein.¹¹ Rechtliche Grundlage ist die neu geschaffene Vorschrift des § 8 V HmbPolDVG.¹² Anders als die hessische Norm beschränkt sie sich nicht auf Fälle der Identitätsfeststellung. Vielmehr gestattet sie jegliche „Durchführung von Maßnahmen zur Gefahrenabwehr oder zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten in öffentlich zugänglichen Bereichen“. Nicht ausdrücklich erfasst ist hingegen das *Pre-Recording*.

Nach dem Vorbild Hamburgs und Hessens unternimmt auch die Freie Hansestadt Bremen seit dem Jahr 2016 einen Pilotversuch. In § 29 V BremPolG hat die Bürgerschaft die rechtliche Grundlage für den Einsatz von Bodycams bei Anhalte- und Kontrollsituationen gelegt. Diese eröffnet mit der Befugnis zur „kurzzeitigen verdeckten technischen Erfassung“ ebenfalls ein *Pre-Recording*.¹³

In ähnlicher Weise hat auch das Saarland im Juli 2016 den Einsatz von Bodycams pilotiert¹⁴ und den gesetzlichen Handlungsrahmen darauf angepasst. Der eigens geänderte § 27 III SPolG gestattet deren Einsatz (samt *Pre-Recording*),¹⁵ falls sich eine konkrete Gefahr nicht anders abwehren lässt.

3 Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Pressemitteilung v. 31.10.2013; dazu auch Ronellenfitsch, Dreiuundvierzigster Tätigkeitsbericht des Hessischen Datenschutzbeauftragten, 2014, 95 ff. Einen aktuellen Überblick zu bereits durchgeführten sowie derzeit geplanten Pilotprojekten in den Ländern und im Bund gibt Parma, DÖV 2016, 809.

4 ZB seit August 2015 in Gießen, vgl. Polizeipräsidium Mittelhessen, Pressemitteilung v. 31.7.2015 sowie am 6.6.2015 erstmals bei einem Hessentag, Polizeipräsidium Nordhessen, Pressemitteilung v. 5.6.2015.

5 Neben der Bodycam-Implementierung ist Hessen auch Vorreiter der Bundesratsinitiative „Schutzparagraph 112“, insbesondere vor dem Hintergrund der massiven, auch mit ätzenden Flüssigkeiten erfolgten Angriffe auf Polizei und Rettungskräfte im Rahmen der EZB-Eröffnung am 18.3.2015, vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Pressemitteilung v. 17.4.2015.

6 Insoweit gelten die allgemeinen polizeirechtlichen Grundsätze zum Gefahrenbegriff, insbes. zur Anscheinsgefahr.

7 GVBl. Hess Nr. 22 v. 7.10.2015, 356.

8 Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Pressemitteilung v. 24.9.2015. Die Tonaufnahmen tragen nach Einschätzung des Ministeriums dazu bei, das verbale Aggressionspotenzial zu dämpfen und im Zweifelsfall auch zu dokumentieren. Die präventive Wirkung bezweifelt Parma, DÖV 2016, 809 (810) mwN.

9 Hess-LT-Drs. 19/1979, 30.

10 Der Begriff bezeichnet eine Zwischenspeicherfunktion, die eine Bildaufzeichnung für einen definierten Zeitraum (bereits vor der manuellen Aufzeichnungsauslösung) im Arbeitsspeicher verfügbar hält. In eine dauerhafte Speicherung mündet aber nur ein manueller Aufzeichnungstart – in allen anderen Fällen werden die vorgehaltenen Daten fortlaufend überschrieben. Sehr krit. zur hessischen Regelung Parma, DÖV 2016, 809 (811).

11 Behörde für Inneres und Sport – Polizei Hamburg, Pressemitteilung v. 18.5.2015.

12 Siehe dazu den Entwurf des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Datenverarbeitung der Polizei für das Land Hamburg (HmbPolDVG), Hmb-Bü-Drs. 20/12895.

13 GVBl. Brem. Nr. 53 v. 23.6.2016, 322. Zu dem Pilotversuch Michel, Bremen testet Bodycams, Weser-Kurier digital v. 12.5.2016; Polizei Bremen, Polizei Bremen startet Probelauf der Body-Cam, Pressemitteilung v. 4.11.2016.

14 Ministerium für Inneres und Sport Saarland, Pressemitteilung v. 5.7.2016.

15 Saar-LT-Drs. 15/1734, 6.

Im Oktober 2016 folgte – nach einjährigem Testlauf¹⁶ – schließlich auch das Land Baden-Württemberg dem Bodycam-Trend: Bei Wahrnehmung ihrer Aufgaben dürfen Polizeibeamte Bodycams zu Zwecken der Gefahrenabwehr einsetzen, auch wenn dadurch „Dritte unvermeidbar betroffen sind“ (§ 21 IV 2 BWPolG). Länger als 60 Sekunden dürfen die Aufnahmen nur gespeichert werden, soweit dies erforderlich ist, um Polizeibeamte oder Dritte gegen eine Gefahr für Leib oder Leben zu schützen (§ 21 VIII iVm § 21 V BWPolG).¹⁷ Im Klartext heißt das: Das baden-württembergische Polizeirecht lässt – ebenso wie das hessische, das bremische und das saarländische Landesrecht – das *Pre-Recording* zu; die mehr als nur kurzfristige Speicherung ist aber an Tatsachen gebunden, welche die Annahme rechtfertigen, dass die Erfassung zum Zwecke der Eigen- oder Fremdsicherung gegen eine Leibes- oder Lebensgefahr erforderlich ist.

b) *Technische Ausstattung.* Nicht in allen Ländern kommt dasselbe Kamerasystem mit den gleichen technischen Ausstattungsmerkmalen zum Einsatz. Bauweise und Funktionalität ähneln sich aber weitgehend: Die Geräte sind nicht auf eine Daueraufzeichnung, sondern auf einen punktuellen Einsatz angelegt, machen je nach eingesetztem Modell auf Wunsch auch Tonaufnahmen, sind mit einer Hand bedienbar und weisen ihre Inbetriebnahme durch ein optisches Signal aus.

c) *Erste Erfahrungen.* Deutschlandweite Aufmerksamkeit erlangte der Einsatz von Bodycams an den Karnevalstagen des Jahres 2016 – insbesondere vor dem Hintergrund der Befürchtung, es komme zu Übergriffen nach dem Strickmuster der Kölner Silvesternacht.

Erste Praxiserfahrungen der zuständigen Behörden deuten darauf hin, dass Bodycams ihre intendierte Wirkung nicht verfehlen.¹⁸ Als einer der spürbaren positiven Effekte gilt der Umstand, dass die Solidarisierung zuvor unbeteiligter Personen mit dem Adressaten polizeilicher Maßnahmen – und damit die Eskalationsgefahr – merklich nachlässt.¹⁹ Während der einjährigen hessischen Pilotphase verringerte sich im Frankfurter Stadtteil Alt-Sachsenhausen die Anzahl der Angriffe auf Polizisten nach den Angaben der Polizeistatistik um 37,5 %;²⁰ eine wissenschaftliche Begleitung des Testlaufs fand allerdings nicht statt.²¹ Meinungsumfragen zufolge befürwortet die Mehrheit der Menschen in Deutschland den Einsatz von Bodycams.²²

2. Gesetzentwürfe in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen sowie Pilotprojekte in Bayern, Rheinland-Pfalz Sachsen-Anhalt und bei der Bundespolizei

Die Mehrzahl der Bundesländer hat die portablen Miniatürkameras noch nicht fest in ihr polizeiliches Handlungsbesteck implementiert. Weitere Länder denken aber darüber nach oder haben bereits konkrete Maßnahmen in diese Richtung eingeleitet.²³

Die nordrhein-westfälischen Regierungsfractionen haben (nach ersten Testläufen am Rosenmontag) mittlerweile den Entwurf eines § 15 c NRWPolG für den Einsatz der mobilen Kameras in den Landtag eingebracht.²⁴ Auch Niedersachsen hat jüngst eine Änderung des Niedersächsischen Gesetzes über die Abwehr von Gefahren (NdsGefAG) initiiert, um den Einsatz von Bodycams zu regeln.²⁵ Sachsen-Anhalt will ebenfalls ein Pilotprojekt starten und zieht hierfür eine Änderung des Polizeigesetzes in Erwägung.²⁶

Rheinland-Pfalz hat früh damit begonnen, den Einsatz von Bodycams zu erproben. Wissenschaftlich begleitete Pilotpro-

jekte brachten die Körperkameras seit dem 1.7.2015 zunächst in Koblenz und Mainz,²⁷ später auch in anderen Polizeipräsidien zur Anwendung.²⁸ Das Land hat dafür keine neue Rechtsgrundlage geschaffen, sondern stützt das Pilotprojekt auf § 27 II-IV RhPfPOG.²⁹ Die Norm gestattet der Polizei unter anderem „den offenen Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen (...) zum Schutz eines Polizeibeamten oder eines Dritten“ (§ 27 IV RhPfPOG) bei Verkehrs-, Identitäts- oder sonstigen Kontrollen sowie bei Ingewahrsamnahmen.³⁰ Bayern testet die Minikameras seit Anfang 2016 in München, Augsburg und Rosenheim;³¹ der Freistaat stützt ihren Einsatz auf die bereits bestehenden Vorschriften des BayPAG zur Daten-

- 16 Kelnberger, Polizei – Vorsicht, Kamera, Süddeutsche Zeitung online v. 2.2.2016; vgl. auch Innenministerium Baden-Württemberg, Pressemitteilung v. 3.2.2016.
- 17 BW-LT-Drs. 16/334, 4; s. aber auch den Entwurf der SPD-Fraktion, BW-LT-Drs. 16/308, sowie die Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres, Digitalisierung und Migration, BW-LT-Drs. 16/588, 6 f.
- 18 Polizeipräsidentium Westpfalz, Pressemitteilung v. 6.6.2016.
- 19 Innenministerkonferenz, Sachstandsbericht „Auswertung der Pilotprojekte zum Einsatz von Body-Cams“ anlässlich der 59. Sitzung des UA FEK, 2015, 7.
- 20 Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Pressemitteilung v. 1.10.2014.
- 21 Dies kritisiert Arzt, Einführung von Mini-Schulterkameras (Body-Cams) bei der Polizei erproben, NRW-LT-Drs. 16/5923 v. 20.5.2014, 2015, 7: Es sei nicht untersucht worden, ob die Absenkung in dem kurzen Untersuchungszeitraum auch andere Gründe gehabt haben könnte; zur Möglichkeit, dass das Bewusstsein der Testsituation ein anderes Kontrollverhalten der Beamten erzeugt, meint er: Dies „nicht zu hinterfragen, ist ein erheblicher Bewertungsmangel und macht die veröffentlichten Zahlen wenig brauchbar“. Eine Meta-Evaluation zur Wirksamkeit bietet Zander, Body-Cams im Polizeieinsatz, 2016, 29 ff. Um mehr über die Einschätzung und Akzeptanz der Bevölkerung gegenüber dem Bodycam-Einsatz zu erfahren, haben die rheinland-pfälzischen Polizeibehörden in Zusammenarbeit mit der Universität Koblenz-Landau eine Meinungsumfrage durchgeführt; deren Ergebnisse werden für Ende 2016/Anfang 2017 erwartet, vgl. Universität Koblenz-Landau, Bürger-Befragung: Bodycams im Einsatz bei der Polizei, Pressemitteilung v. 4.7.2016.
- 22 Vgl. die repräsentative Umfrage des Meinungsforschungsinstituts YouGov aus dem Jahr 2015; Schmidt, Große Mehrheit befürwortet Körperkameras für Polizisten, <https://yougov.de/news/2015/06/18/grosmehrheit-befurwortet-korperkameras-fur-poli/>. Demnach sind 71 % der befragten Bürger „voll und ganz“ oder „eher“ für den Einsatz. In den USA liegt die Quote der Unterstützer sogar bei 88 %.
- 23 Dazu Parma, DÖV 2016, 809 (815 ff.). Zur Koordinierung der Bemühungen und zur internen Abstimmung hat sich auch die Innenministerkonferenz in ihrer 202. und 203. Sitzung jeweils unter dem Titel „Auswertung der Pilotprojekte zum Einsatz von Body-Cams“ mit dem polizeilichen Einsatz von Bodycams und dessen Ausweitung befasst, vgl. Innenministerkonferenz, Beschlüsse der 202. Sitzung vom 24. bis 26.6.2015 in Mainz, 2015, 32, und Beschlüsse der 203. Sitzung vom 3. bis 4.12.2015 in Koblenz, 2015, 7, sowie den entsprechenden Sachstandsbericht der Innenministerkonferenz (o. Fn. 19), 1 ff.
- 24 NRW-LT-Drs. 16/12361, 3 sowie 8 ff.
- 25 Nds-LT-Drs. 17/6232, 9 sowie 30. Das NdsGefAG soll das bisherige NdsSOG ablösen.
- 26 Anonymous, Regierung berät über „Body-Cams“ bei Polizisten, Die Welt Online v. 20.8.2016.
- 27 Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz, Pressemitteilung v. 8.6.2015. Wissenschaftler der Universität Trier begleiten die Projekte aus sozialwissenschaftlicher und juristischer Perspektive.
- 28 Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz, Pressemitteilung v. 25.1.2016.
- 29 Kleine Anfrage der Abgeordneten Katharina Raue (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) und Antwort des Ministeriums des Innern, für Sport und Infrastruktur Rheinland-Pfalz, Polizeiliche Bodycams – Einsatz und Evaluation, RhPf-LT-Drs. 16/5638, 2: „für die im Pilotbetrieb vorgesehenen Einsatzanlässe“.
- 30 Nach dem Willen der Gesetzgeber ist der Einsatz auch dann zulässig, wenn Dritte unvermeidbar betroffen sind: § 8 V 3 iVm § 8 IV 2 HmbPolDVG; § 14 VI 2 HSOG; § 27 V 1 RhPfPOG. Aufgrund der persönlichkeitsrechtlichen Sensibilität von Bodycams haben Hessen, Hamburg und Rheinland-Pfalz im Rahmen ihrer Pilotprojekte die Landesdatenschutzbeauftragten während der Konzeptionsphase eingebunden; Innenministerkonferenz (o. Fn. 19), 5.
- 31 Anonymous, Bayerns Polizei bekommt Body-Cams, Bayerische Staatszeitung online v. 25.11.2015.

erhebung bei öffentlichen Veranstaltungen und Ansammlungen sowie an besonders gefährdeten Objekten („offen Bild- und Tonaufnahmen oder -aufzeichnungen von Personen anfertigen“).³²

Auch die Bundespolizei startete zum Februar 2016 ein einjähriges Pilotprojekt zur Bodycam-Einführung³³ und setzt die Kameras – gestützt auf § 26 f. BPolG – seitdem an Bahnhöfen, ua in Berlin, Hamburg, Köln, Düsseldorf, St. Augustin und München, ein.

3. Länder ohne konkrete Pläne zum Einsatz von Bodycams (Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen)

Die Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen verfolgen die Entwicklung aufmerksam, planen gegenwärtig aber keinen Einsatz von Bodycams.³⁴ Auch Schleswig-Holstein will zunächst die Erfahrungen der anderen Länder abwarten.³⁵

II. Einordnung der Bodycams in das System polizeilicher Datenerhebungsbefugnisse

Die offene Videoüberwachung im öffentlichen Raum durch stationäre Kameras³⁶ ist bereits seit geraumer Zeit Teil des Kanons informationeller Befugnisse der Polizei- und Ordnungsbehörden. Sie bildet einen wichtigen Baustein digitalisierter Sachverhaltserfassung. Zwei Standardmaßnahmen kennen alle Polizei- und Ordnungsgesetze: die optische Überwachung öffentlicher Veranstaltungen und Ansammlungen einerseits³⁷ und die visuelle Beobachtung (besonderer) öffentlicher Flächen³⁸ andererseits.³⁹

Im Laufe der Zeit haben die Länder den Einsatz der Instrumente visueller Observation der Bürger sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht schrittweise ausgebaut – bisweilen auch mit dem Zweck der polizeilichen Eigensicherung.⁴⁰ So können die Behörden eine Videoüberwachung bei in amtlichem Gewahrsam befindlichen Personen,⁴¹ bei Personen- und Fahrzeugkontrollen,⁴² in öffentlichen Bereichen⁴³ oder bei sonstigen polizeilichen Maßnahmen⁴⁴ zulassen. Nicht zuletzt kennen die Polizei- und Ordnungsgesetze der Bundesländer auch eine Generalklausel für die polizeiliche Datenerhebung.⁴⁵

Die Eingriffsgrundlagen differenzieren in ihrer Systematik ua danach, ob die Kamera nur den öffentlichen oder auch den privaten Raum visuell einfängt.⁴⁶ Auch die intendierte Art und Weise der Videoüberwachung formen sie unterschiedlich aus – sie kann entweder in Form einer Aufzeichnung der eingefangenen Bilder (Videoüberwachung iEs) erfolgen oder aber durch bloße Liveübertragung des Geschehens ohne Speicherung („Bildübertragung“ [vgl. zB § 31 II 1 BbgPolG]; Videobeobachtung). Mit der optischen kann ergänzend eine akustische Überwachung verknüpft sein. Zudem kann sich die Videoüberwachung offen oder verdeckt, punktuell (anlassbezogen) oder über eine gewisse Dauer (anlasslos), durch mobile oder stationäre Kameras, in Form von Übersichts- oder fokussierten Einzelaufnahmen vollziehen – zu Zwecken der Gefahrenabwehr⁴⁷ oder zu Strafverfolgungszwecken auf der Grundlage der StPO, etwa nach §§ 81b Alt. 1 oder 100h I StPO (für Observationen außerhalb von Wohnungen).⁴⁸

In diesem Regelungssystem lässt sich die Videoaufzeichnung mittels Bodycam idealtypisch als *mobile, offene, anlassbezogene, im öffentlichen Raum stattfindende und zum Zwecke der Gefahrenabwehr*⁴⁹ *erfolgende visuelle Aufzeichnung der*

näheren Umgebung des filmenden Polizisten mit der Möglichkeit einer ergänzenden Tonaufnahme verorten. Mit seiner spezifischen Zielsetzung und konkreten Ausgestaltung ergänzt der Einsatz von Bodycams das Handlungsbesteck der Polizei bei der Videoüberwachung um ein neues Instrument digitaler Umfelderkennung und entwickelt die den Polizeibehörden zukommenden Datenerhebungsbefugnisse fort.

Im angelsächsischen Raum hat die Bodycam bereits vor geraumer Zeit Eingang in das polizeiliche Handlungsinstrumentarium gefunden. Normativer Ansatzpunkt und Verwendungszweck sind dort allerdings regelmäßig andere. In den USA soll die Bodycam primär (insbesondere rassistisch motivierte) Polizeigewalt dokumentieren und verhindern sowie die Transparenz staatlichen Handelns stärken.⁵⁰ Hierzulande steht demgegenüber in allen Normen die Deeskalation und Eigensicherung der Polizisten im Zielfokus,⁵¹ nach dem

32 Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, Pressemitteilung v. 25.11.2015; krit. *Parma*, DÖV 2016, 809 (816).

33 Bundespolizeidirektion St. Augustin, Pressemitteilung v. 29.1.2016, s. dazu unten B III 1 a bb, 15 ff.

34 Feldmann, Kaum noch gänzliche Ablehnung, Behörden Spiegel v. 3.8. 2016.

35 So Innenminister *Stefan Stedt* (SPD) im Landtag, SH-LT-Prot. 18/112, 9401.

36 Zum Einsatz von Drohnen für Filmaufnahmen aus der Luft etwa *Zöller/Saleh*, NVwZ 2014, 408.

37 § 21 I BWPolG; Art. 32 I BayPAG; § 24 ASOG Bln; § 31 I BbgPolG; § 29 I BremPolG; § 8 I HmbPolDVG; § 14 I-II HSOG; § 32 I SÖG M-V; § 32 I NdsSOG; § 15 NRWPolG; § 2 II RhPfPOG; § 27 I SPolG; § 37 I-II SächsPolG; § 16 I LSA SOG; § 184 I LVwG SH; § 33 I ThürPAG; für das Bundesrecht vgl. §§ 26 und 27 BPolG.

38 § 21 II-III BWPolG; Art. 32 II-III BayPAG; § 24 a ASOG Bln; § 31 II BbgPolG; § 29 III BremPolG; § 8 III HmbPolDVG; § 14 III-IV HSOG; § 32 III SÖG M-V; § 32 III NdsSOG; § 15 a NRWPolG; § 27 I u. III RhPfPOG; § 27 II SPolG; § 37 II SächsPolG; § 16 II LSA SOG; § 184 II LVwG SH; § 33 II ThürPAG; dazu auch iE unten B III 2 a, 22 ff.

39 Zu aktuellen Plänen des Bundes s. insbes. den RefE des BMI für ein Videoüberwachungsverbesserungsgesetz v. 2.11.2016, 3 (5 f.). Er plant eine Erweiterung des § 6 b I 1 BDSG um einen neuen Satz 2: Er gebietet, bei öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen den Schutz des Lebens, der Gesundheit und der Freiheit sich dort aufhaltender Personen im Rahmen der Interessenabwägung nach § 6 b I 1 Nr. 3 „in besonderem Maße zu berücksichtigen“.

40 Vgl. insbes. § 27 IV RhPfPOG – „zum Schutz eines Polizeibeamten“.

41 Bei in amtlichen Gewahrsam genommenen Personen etwa § 21 IV BWPolG sowie § 8 IV HmbPolDVG.

42 § 19 a I ASOG Bln; § 31 a I BbgPolG; § 29 V BremPolG; § 8 a I HmbPolDVG; § 32 V SÖG M-V; § 32 IV NdsSOG; § 15 b NRWPolG; § 16 III LSA SOG; § 33 VI ThürPAG.

43 § 8 V HmbPolDVG; § 14 VI HSOG.

44 § 184 III LVwG SH: „bei polizeilichen Maßnahmen nach diesem Gesetz oder anderen Rechtsvorschriften“.

45 § 20 BWPolG; Art. 31 BayPAG; § 18 ASOG Bln; § 30 BbgPolG; § 28 BremPolG; § 6 HmbPolDVG; § 13 HSOG; § 27 SÖG M-V; § 31 NdsSOG; § 26 RhPfPOG; § 26 SPolG; § 36 SächsPolG; § 15 LSA SOG; § 179 LVwG SH; § 32 ThürPAG. Zur Rechtslage in Nordrhein-Westfalen s. *Pieroth/Schlink* et al., Polizei- u. Ordnungsrecht, 2014, § 13 Rn. 9; für die Bundespolizei: § 21 I BPolG.

46 Vgl. beispielhaft die höheren Anforderungen des § 29 RhPfPOG in Wohnungen im Verhältnis zu § 27 RhPfPOG in öffentlich zugänglichen Räumen.

47 Vgl. beispielhaft § 27 RhPfPOG.

48 Vertiefend *Parma*, DÖV 2016, 809 (814 f.).

49 Zur Doppelfunktionalität der Maßnahme s. unten B III 2, 21.

50 *Weigel*, FoR 2015, 57 (58 f.): „Die Kontrollierenden sollen durch die Kamera gleichfalls kontrolliert werden.“ In England wird die Bodycam hingegen zum Zwecke der Strafverfolgung eingesetzt, vgl. *Arzt* (o. Fn. 21), 5 mwN.

51 *Kipker/Gärtner*, NJW 2015, 296 (296). Allerdings gilt Gewalt gegenüber Polizisten, insbes. hinsichtlich der Ursachen, wissenschaftlich bislang noch als unzureichend erforscht; vgl. *Braun/Albrecht*, DÖV 2015, 937 (945) mwN; in diese Richtung auch *Arzt*, Stellungnahme zur Anhörung des Innenausschusses der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg am 18.11.2014, 1. Flankierend zur präventiven Eigensicherung plant die Bundesregierung eine Änderung des StGB, die Gewalt gegen Polizeibeamte einer höheren Sanktionsandrohung aussetzt, vgl. *beck-aktuell-Redaktion*, *Maas* plant härtere Strafen bei schwerer Gewalt gegen Polizisten, Meldung v. 29.11.2016. Ein konkreter Gesetzesentwurf liegt noch nicht vor.

Willen mancher Landesgesetze auch der Schutz Dritter (Fremdsicherung).⁵² Aus Sicht der Polizei wohnt der Bodycam vor dem Hintergrund des wachsenden Trends, den eigenen Alltag und damit auch das Handeln von Behörden filmisch zu begleiten, eine weitere Funktion inne: Sie soll auch informatorische Waffengleichheit zwischen Staat und Bürger herstellen.⁵³ In den Vorschriften der Länder findet dieser Gedanke allerdings keinen Widerhall. Auch die präventive Verhinderung von Polizeigewalt oder die Herstellung von Transparenz konstruieren die Gesetzgeber nicht als normative Schutzziele.⁵⁴

III. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

1. Rechtsgrundlage für den Bodycam-Einsatz

Die filmische Erfassung des Bürgers durch staatliche Stellen greift in das Recht am eigenen Bild ein, im Falle einer integrierten Tonaufnahme zudem in das Recht am gesprochenen Wort (Art. 2 I iVm Art. 1 I GG⁵⁵).⁵⁶ Der Einsatz von Bodycams bedarf daher einer ihn legitimierenden gesetzlichen Grundlage.

a) *Die Bodycam als Mittel der Videoüberwachung im Rahmen bestehender Standardmaßnahmen?* aa) *Rechtslage in den Ländern.* In Ländern, die Bodycams bei Streifengängen einsetzen, dafür aber – anders als Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz und das Saarland⁵⁷ – bislang keine spezielle Regelung geschaffen haben, tritt die Frage nach der Rechtmäßigkeit der Maßnahme mit besonderer Brisanz auf den Plan. Zur Legitimierung kommen dort bereits bestehende Spezialermächtigungen, insbesondere zur optischen Überwachung von Veranstaltungen, Ansammlungen und öffentlichen Flächen (1), zur Videoüberwachung von Versammlungen (2) sowie bei Personen- und Fahrzeugkontrollen (3), in Betracht. Im Ergebnis tragen sie einen flächendeckenden Einsatz der Miniaturkameras aber regelmäßig nicht.

(1) *Videoüberwachung von Veranstaltungen, Ansammlungen und öffentlichen Flächen.* Auf einer abstrakten Ebene lässt sich der Einsatz einer Bodycam als besondere Spielart der Videoüberwachung verstehen. In dieser Deutung ist die mobile Miniaturkamera ein Substitut bisheriger Aufzeichnungsmittel und -formen bei Veranstaltungen, Ansammlungen und öffentlichen Flächen, etwa einer stationären Kamera.

Gerade bei Veranstaltungen und Ansammlungen können Bodycams als (zusätzliches) Mittel der polizeilichen Videoüberwachung hilfreiche Dienste leisten. Die Polizei kann sich dafür womöglich auf die jeweilige Norm zur optischen Überwachung von Veranstaltungen und Ansammlungen stützen.⁵⁸ Die Sicherheits- und Ordnungsgesetze gestatten offene Bildaufzeichnungen.

Mit welcher Art von Kamera die Aufnahme zu erfolgen hat, präzisieren die Vorschriften nicht. Ihr Wortlaut lässt mehr als nur den Einsatz stationärer Kameras für Überblicksaufnahmen zu. Sie sind für die polizeiliche Verwendung mobiler Schulterkameras grundsätzlich offen, sofern deren Einsatz deutlich sichtbar erfolgt. Gleiches gilt für die gesetzlich vorgesehene Videoüberwachung (besonderer) *öffentlicher Flächen*.⁵⁹ Dort ersetzen stationäre Kameras den beobachtenden Polizisten vor Ort.⁶⁰

Die Zielsetzung ihrer Ermächtigungen zur Überwachung ist zugleich anders gelagert als beim Einsatz von Bodycams: Jene richten sich auf die präventive Erhebung von Aufnahmematerial für Konstellationen, bei denen im Vorfeld ein

erhöhtes Risiko für die Begehung von Straftaten besteht. Der typische Einsatz von Bodycams richtet sich demgegenüber auf Situationen, bei denen das Tragen der Kamera selbst die Begehung von Straftaten gegen Leib und Leben nach Möglichkeit verhindern soll. Der Polizist ist typischerweise nicht nur Beobachtungssubjekt, sondern auch Schutzobjekt. Bodycams und die allgemeine Videoüberwachung unterscheiden sich folglich in der Funktionalität, die der Gesetzgeber ihnen unterlegt hat. In ihrer Beschränkung auf Veranstaltungen, Ansammlungen und besondere öffentliche Flächen erfassen

52 Das machen die polizeirechtlichen Vorschriften vielfach in ihrem Wortlaut deutlich. So erklärt etwa § 14 VI HSOG den Bodycam-Einsatz für zulässig, „wenn dies nach den Umständen zum Schutz von Polizeivollzugsbeamten und Polizeivollzugsbeamten oder Dritten gegen eine Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist“; ähnlich auch § 8 V 1 HmbPolDVG.

53 Kritisch dazu Arzt (o. Fn. 21), 2 ff.

54 Zwar ist es durchaus denkbar, dass einer von mehreren Polizeibeamten einen Exzess seiner Kollegen in einer Einsatzsituation aufzeichnet, um diese von rechtswidrigen Taten im Amt abzuhalten oder die betroffenen Dritten zu schützen. Besonders realitätsnah ist das aber nicht – eher schon, dass rechtswidrige Taten dokumentiert werden, die (zufällig) während des Aufnahmeprozesses stattfinden. Zur ohnehin schwierigen Beweislage – und damit korrespondierend – sehr geringen Erfolgsrate bei Ermittlungen wegen Körperverletzung im Amt – gut 90 % der Verfahren gegen Polizisten wegen Gewaltausübung und Aussetzung werden eingestellt, die Anklagequote beträgt 3 % – etwa Behrendt, „Falsch verstandener Korpsgeist“ bei der Polizei, Die Welt Online v. 24.5.2015; Hagen, Polizeigewalt: Das große Schweigen, Spiegel Online v. 8.7.2010; Singelstein, Neue Kriminalpolitik 2014, 15 (21 u. 25); zur Entscheidung des BGH im Fall des im polizeilichen Gewahrsam verstorbenen Asylbewerbers Oury Jalloh (BGHSt 59, 292 = NJW 2015, 96) Schiemann, NJW 2015, 20.

55 Grundlegend BVerfGE 65, 1 = NJW 1984, 419 = NVwZ 1984, 167 Ls.; BVerfG, NVwZ 2007, 688 (690); BVerwGE 141, 329 = NVwZ 2012, 757; vgl. auch OVG Koblenz, NVwZ-RR 2015, 570 (572) Rn. 31 f. mwN; Robrecht, SächsVBl 2008, 238 (240); Schnabel, NVwZ 2010, 1457 (1457); ausf. Dolderer, NVwZ 2001, 130 (131 f.). Ein Eingriff liegt auch dann vor, wenn die Videoüberwachung offen und somit nicht verdeckt erfolgt. Umstritten ist lediglich, ob es der bloßen Videoüberwachung, bei der eine Aufzeichnung der eingefangenen Bilder unterbleibt, an Eingriffsqualität mangelt. Im Zeitpunkt der Erfassung kann der Betroffene regelmäßig nicht absehen, ob es sich um eine bloße Beobachtung oder eine Aufzeichnung handelt. Nur „soweit Daten unmittelbar nach der Erfassung technisch wieder spurenlos, anonym (...) ausgesondert werden“ hält das BVerfG einen Eingriff für ausgeschlossen, BVerfGE 120, 378 (399) = NJW 2008, 1505 (1506 f.). Zur Frage, ob dann das Pre-Recording, bei dem die Auswertung möglich bleibt, Eingriffsqualität hat, Parma, DÖV 2016, 809 (809).

56 Je nach Situation kommt auch ein Eingriff in den Schutzbereich anderer Grundrechte, bspw. Art. 8 I GG, in Betracht; Höfling in Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 8 GG Rn. 57.

57 § 21 IV BWPolG; § 8 V HmbPolDVG; § 27 III SpolG; § 27 IV RhPfPOG; etwas enger im Vergleich § 14 VI 1 HSOG – „Personen, deren Identität nach diesem Gesetz oder anderen Rechtsvorschriften festgestellt werden soll“ sowie § 29 V 1 BremPolG – „Anhalte- und Kontrollsituationen im öffentlichen Verkehrsraum“.

58 Siehe die Normnachw. in Fn. 37, beispielhaft: § 27 II 1 RhPfPOG; „bei (...) öffentlichen Veranstaltungen und Ansammlungen, die nicht dem Versammlungsgesetz unterliegen, personenbezogene Daten von Teilnehmern durch den offenen Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen erheben, soweit ...“; Hessen verfügt mit § 14 I u. II HSOG über eine vergleichbare Norm, allerdings ist für den Bodycam-Einsatz § 14 VI HSOG dort die speziellere Vorschrift.

59 Siehe die Normnachweise in Fn. 38.

60 Setzt die Polizei an ihrer Stelle – oder sie flankierend – mobile Miniaturkameras ein, unterscheidet sich deren persönlichkeitsrechtliche Sensibilität auf den ersten Blick nicht von einer Videoüberwachung. Beide Kamertypen zielen praeter propter darauf ab, Verstöße gegen die öffentliche Sicherheit im öffentlichen Raum zu unterbinden. Mit der Verwendung von Bodycams geht freilich regelmäßig ein höheres spezifisches Gefahrenpotenzial für das Recht auf informationelle Selbstbestimmung einher als bei stationären Kameras (welche die Befugnisse zur Videoüberwachung öffentlicher Flächen typischerweise im Auge haben). Die Aufnahmen der Bodycam sind näher, personalisierter, detailreicher. Insbes. ist die zielgerichtete filmische Erfassung auch solcher Verhaltensweisen, die den Radius der fest installierten Überwachungskamera verlassen oder sich in ihrem „toten Winkel“ abspielen, ausschließlich solchen Polizeibeamten möglich, die mit Bodycams ausgerüstet sind. Im Verhältnis zum Filmen mit stationären Kameras auf der Grundlage der bestehenden Ermächtigungen ist das Filmen mit Miniaturkameras daher kein Minus, sondern ein Aliud.

die überkommenen Vorschriften jedenfalls nicht die gesamte Breite des intendierten Anwendungsszenarios von Bodycams, etwa bei Identitätskontrollen, Streifengängen oder allgemeinen Gefahrenatbeständen.

(2) *Videoüberwachung bei Versammlungen.* Videoaufnahmen von Versammlungen gestatten § 12 a (ggf. iVm § 19 a) VersG und seine landesrechtlichen Pendanten grundsätzlich.⁶¹ Es müssen dann aber tatsächliche Anhaltspunkte vorliegen, dass von der gefilmten Person eine *erhebliche* Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgeht. Insbesondere angesichts der wertsetzenden Bedeutung des Art. 8 GG ist bei Versammlungen ein besonders restriktiver Gebrauch jeglicher Art von Videoaufzeichnung geboten.⁶² Einen anlasslosen und dauerhaften Einsatz von Bodycams legitimieren die versammlungsrechtlichen Eingriffsgrundlagen schon deshalb nicht. Liegt aber eine erhebliche Gefahr vor und darf daher ein Polizist etwa mit einem mobilen Stativ auf eine randalierende Personengruppe schwenken und diese aufzeichnen, so ist nach dem Wortlaut auch ein entsprechender anlassbezogener Bodycam-Einsatz zulässig. § 12 a I VersG erlaubt solche „Bild- und Tonaufnahmen“.

Der Bodycam-Einsatz soll sich nach seiner Funktionalität allerdings nicht auf die Überwachung von Personengruppen beschränken, sondern auch und gerade bei Streifengängen bzw. der Kommunikation mit Einzelpersonen Anwendung finden. Diese Zielsetzung geht über die Videoüberwachung von Versammlungen und den sich dort aufhaltenden Personengruppen hinaus. Von einer versammlungsrechtlichen Befugnisnorm ist ein solches Einsatzszenario deshalb (ebenso wie bei Befugnisnormen für Veranstaltungen) nicht mehr gedeckt.

(3) *Videoüberwachung bei Personen- und Fahrzeugkontrollen.* Die Eingriffsgrundlagen einiger Länder lassen den Einsatz von Kameras ausdrücklich bei Identitätskontrollen zu.⁶³ Sie zielen damit auf den Schutz der handelnden Polizeibeamten.⁶⁴ Die Mission dieser Vorschriften deckt sich insofern mit derjenigen des Einsatzes von Bodycams. Das Bedürfnis nach ergänzenden videogestützten Maßnahmen der Eigensicherung ist nicht zuletzt gerade vor dem Hintergrund von Angriffen auf Polizeibeamte bei Verkehrskontrollen entstanden.

Ob die bestehenden Eingriffsgrundlagen nur fest installierte oder auch mobile Kameras erlauben, lässt der Wortlaut der meisten Normen aber unbeantwortet.⁶⁵ Sie schließen die Nutzung mobiler Miniaturkameras jedenfalls nicht generell aus.⁶⁶ Schränkt der Wortlaut den zur Videoaufnahme zulässigen Kameratypus nicht ein, umfasst er grundsätzlich auch den Bodycam-Einsatz.

Da es sich bei Personen- und Fahrzeugkontrollen stets um Einzelmaßnahmen gegenüber konkreten Personen handelt, reduziert sich auch ihr Normzweck nicht auf bloße Überblicksaufnahmen. Für den eng abgesteckten Anwendungsbereich der Personen- und Fahrzeugkontrolle darf die Polizei das Geschehen daher grundsätzlich auch mit Hilfe von Bodycams aufzeichnen.

Die Polizeigesetze Brandenburgs, Mecklenburg-Vorpommerns und Nordrhein-Westfalens⁶⁷ limitieren zur Eigensicherung vorgenommene Bildaufnahmen jedoch gegenwärtig auf in Streifenwagen *fest installierte Videokameras*. In diesen Ländern scheidet ein Bodycam-Einsatz zwecks Eigensicherung mangels gesetzlicher Eingriffsbefugnis aus.⁶⁸

bb) *Pilotprojekt des Bundes.* Der Bund stützt sein im Februar 2016 gestartetes Pilotprojekt auf § 27 S. 1 Nr. 2 BPolG (für

den präventiven Einsatz im Vorfeld konkreter Gefahren für Einrichtungen, die zum Aufgabenbereich der Bundespolizei gehören, [1]) und auf § 26 I BPolG (bei öffentlichen Veranstaltungen oder Ansammlungen, zB Fußballspielen, [2]) – jeweils iVm § 23 I Nr. 4 BPolG.⁶⁹

(1) *Präventiver Einsatz im Vorfeld konkreter Gefahren.* Ob § 27 S. 1 Nr. 2 BPolG den pilotierten Einsatz von Bodycams mit Blick auf den präventiven Einsatz de lege lata legitimiert, ist in Bezug auf zwei Tatbestandsmerkmale problematisch: die Selbsttätigkeit der Aufnahme (α) und die Gefahrenerkennung (β).

α) *Selbsttätigkeit des Aufnahmegeräts.* Dass sich die Videoaufzeichnung mobiler Miniaturkameras unter den Begriff „selbsttätige Bildaufnahme- und Bildaufzeichnungsgeräte“ (§ 27 S. 1 BPolG) fassen lässt, ist keineswegs eindeutig. Selbsttätigkeit impliziert nach dem natürlichen Wortsinn, dass nicht ein Mensch die Kamera im Einzelfall bedient, um bestimmte Personen oder Szenen zu filmen, sondern sie im Dauerbetrieb steht oder sich ohne menschliches Dazwischentreten – etwa durch Bewegungs- oder Wärmeimpulse – auf der Grundlage einer Programmierung selbst in Gang setzt.⁷⁰ Eine Bodycam aktiviert der Polizist demgegenüber stets sowohl eigenhändig als auch einzelfallabhängig. Sie ist dazu bestimmt, auf individuelle Anforderung Detailaufnahmen spezifischer Handlungsabläufe im Gefahrenfall zu dokumentieren. Der Polizeibeamte, der sie einsetzt, gleicht insoweit einem Kameramann.

Der historische Gesetzgeber wollte die Wendung „selbsttätig“ aber nicht eng verstanden wissen. Der Blickwinkel der Geräte, die er vor Augen hatte, darf nach seiner Vorstellung durchaus variabel sein und insbesondere auch ferngesteuert verändert werden können.⁷¹ Ein bestimmtes – wenn auch sehr geringes – Maß an menschlichen Eingriffen sollte also auch bei einer „selbsttätigen“ Aufnahme zulässig sein.

61 Etwa in Bayern: Art. 9 BayVersG; zum Thema auch *Koranyi/Singelstein*, NJW 2011, 124.

62 Vgl. auch VGH Mannheim, NVwZ 1998, 761 (764), der § 12 a VersG zudem verfassungskonform dahin reduzieren will, dass Videoaufzeichnungen nur unter den zusätzlichen Voraussetzungen eines Einschreitens nach § 13 VersG zulässig sein sollen.

63 Etwa § 31 a I BbgPolG; § 14 VI 1 HSOg; § 15 b S. 1 NRWPolG; § 27 IV iVm § 18 II Nr. 1 u. Nr. 7 RhPfPOG.

64 Vgl. beispielhaft § 27 IV iVm § 18 II Nr. 1–7 RhPfPOG: „soweit dies nach den Umständen zum Schutz eines Polizeibeamten oder eines Dritten erforderlich erscheint“.

65 Vgl. zu § 16 III LSA SOG den Entwurf der CDU und SPD eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt, LSA-LT-Drs. 6/3987, 11. Er benennt die Bodycam als eine der von der Eingriffsgrundlage umfassten Maßnahmen und verlangt keine bestimmte Art der Bildaufnahme. Anders aber zu § 31 a I BbgPolG und § 15 b S. 1 NRWPolG: *Ziems*, Videoüberwachung bei Anhalte- und Kontrollvorgängen zur Eigensicherung der Polizeibeamten, 2006, 94 ff.: Er geht davon aus, dass die Normen nur im Fahrzeug fest installierte Systeme erfassen.

66 Etwa § 14 VI 1 HSOg: „mittels Bild- und Tonübertragung“; § 27 IV iVm § 18 II Nr. 1 u. Nr. 7 RhPfPOG: „durch den offenen Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen“; anders aber die aktuelle Rechtslage in Nordrhein-Westfalen: § 15 b 1 NRWPolG sieht für Videoaufnahmen zur Eigensicherung nur „den Einsatz optisch-technischer Mittel in Fahrzeugen der Polizei“ vor.

67 § 31 a I BbgPolG; § 32 V SOG M-V; § 15 b 1 NRWPolG (vgl. auch Fn. 66).

68 Vgl. auch das Ergebnis bei Arzt (o. Fn. 21), 14.

69 Repressive Einsätze sind – wie bei den Landespolizeibehörden – unter den Voraussetzungen des § 100 h StPO zulässig, erkennungsdienstliche Maßnahmen unter den Voraussetzungen des § 81 b StPO; vgl. auch oben B II, S. 6 sowie unten B III 2, S. 8.

70 *Wehr*, BPolG, 2013, § 27 Rn. 1.

71 BR-Drs. 418/94, 59. Auch das spricht indes dafür, dass nur „stationäre“ Kameras, die auf Dauerbetrieb geschaltet sind, erfasst sind.

Die Bodycam ist zwar nicht per se gezielt auf bestimmte Personen ausgerichtet, sondern folgt der Perspektive des Polizisten und nimmt seine Umgebung insoweit gewissermaßen „selbsttätig“ auf; dessen Beitrag zum Geschehen besteht vornehmlich darin, die Aufzeichnung zu initiieren. Jedoch kommt auch eine solche Deutung an der Wortlautgrenze des § 27 S. 1 BPolG kaum vorbei. „Selbsttätige“ Geräte bilden den Gegenbegriff zum Filmen mit einer individuell gesteuerten Kamera: Genau darin liegt aber das Wesen einer Aufnahme mittels Bodycam – mit dem einzigen Unterschied, dass bei ihrem Einsatz die Hände des Polizisten frei sind und die Kamera seinen Körperbewegungen folgt. Die Bodycam ist demnach kein „selbsttätiges Bildaufnahme- oder Bildaufzeichnungsgerät“ iSd § 27 S. 1 BPolG.⁷²

ß) *Gefahrenerkennung.* Zusätzlich zur Selbsttätigkeit setzt § 27 S. 1 BPolG voraus, dass der Kameraeinsatz dazu bestimmt ist, eine Gefahr „zu erkennen“. Auch diese Note fehlt dem Einsatz einer Bodycam typischerweise. Zu dem Zeitpunkt, in dem der Polizist die Aufnahme startet, hat er die Gefahr nämlich bereits erkannt und will diese abwehren.

y) *Zwischenergebnis.* Allein ein selbsttätiger Aufzeichnungsbetrieb wäre mit § 27 S. 1 BPolG vereinbar – nicht aber dann, wenn das Aktivieren der Kamera (wie bei der Bodycam) der Entscheidungsbefugnis eines einzelnen Polizeibeamten obliegt. Der Einsatz einer Bodycam zur Eigensicherung ist aufgrund ihrer andersartigen persönlichkeitsrechtlichen Sensibilität auch kein Minus,⁷³ sondern ein Aliud zur selbsttätigen Bildaufnahme.

(2) *Sonderbereich „öffentliche Veranstaltungen oder Ansammlungen“.* Für den Sonderbereich „öffentliche Veranstaltungen oder Ansammlungen“, zB im Zusammenhang mit Fußballspielen, hält das BPolG in § 26 I 1 iVm § 23 I Nr. 4 eine Verarbeitungsgrundlage bereit. Der Wortlaut der Norm zeigt sich mit der Wendung „durch Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen“ im Unterschied zu § 27 BPolG offener für den Einsatz portabler nicht-selbsttätiger Miniaturkameras. Ein auf sie gestützter Einsatz ist aber auf Konstellationen „bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen oder Ansammlungen an der Grenze oder den in § 23 I Nr. 4 bezeichneten Objekten“ beschränkt. Den generellen Einsatz bei Streifengängen deckt § 26 BPolG daher nicht ab.

Von dem engen Anwendungsfall des § 26 I 1 BPolG abgesehen, fehlt dem Pilotprojekt der Bundespolizei mithin eine gesetzliche Legitimation, Bodycams einzusetzen. Ohne spezielle Rechtsgrundlage missachtet ein Bodycam-Einsatz der Bundespolizei den Bestimmtheitsgrundsatz und das Prinzip der Normenklarheit.

b) *Datenerhebungs-Generalklausel der Polizeigesetze für Pilotprojekte.* Ergänzend zu den Sondererlaubnissen für Videoüberwachungen gestatten die Datenerhebungs-Generalklauseln⁷⁴ den Polizei- und Ordnungsbehörden in Bund und Ländern eine Datenerhebung allgemein zur Erfüllung ihrer Gefahrenabwehraufgaben (sowie in einigen Ländern, wenn der Betroffene eingewilligt hat oder die Daten allgemein zugänglichen Quellen entstammen⁷⁵).

Sie formulieren lediglich die „Grundregeln der Erhebung von Daten“,⁷⁶ ohne jedoch auf konkrete Anwendungsszenarien, das „Wie“ der Datenerhebung oder den Aspekt der Eigensicherung einzugehen.

Ihr hoher Abstraktionsgrad disqualifiziert die Generalklauseln nicht zwangsläufig als Eingriffsgrundlage für den Einsatz von Bodycams: Ihrer Mission entspricht es gerade, sol-

chen Konstellationen eine Handlungsermächtigung zu unterlegen, die sich noch nicht zu typisierten Standardmaßnahmen der Polizei verdichtet haben. Für alle typischen und absehbaren Befugnisse hat der Gesetzgeber Standardbefugnisse geschaffen – für alle atypischen Situationen gilt im Grundsatz die bereichsspezifische (hier: Datenerhebungs-) Generalklausel.⁷⁷

Bodycams implementieren ein neuartiges technisches Hilfsmittel in den Polizeialltag, dessen flächendeckender Einsatz bei Fassung der bestehenden Datenerhebungs-Befugnisnormen in dieser Form noch nicht recht vorstellbar war; erst die jüngere Entwicklung der Speichertechnologie und die Kostenentwicklung bei Digitalkameras machte das realisierbar. Eine eingriffsintensive Maßnahme kann der Gesetzgeber aber erst dann in einer speziellen Befugnisnorm regeln, wenn er diese *als regelungsbedürftig erkennen konnte*.⁷⁸

Das befreit die Polizei freilich nicht von der Last, mit einer gesetzlichen Grundlage aufwarten zu müssen, sobald die Technik Verwendung finden kann und soll. Unzulässig wird der Rückgriff auf die Generalklausel jedenfalls, wenn die Maßnahme standardmäßig zum Einsatz kommt – die Einsatzsituation also von einer atypischen in eine typische umschlägt. Der Rückgriff ist dann allenfalls für eine Übergangszeit zulässig.⁷⁹ Auch der Erprobungszweck entbindet die Maßnahme nicht von rechtsstaatlichen Rechtfertigungserfordernissen. Gerade bei neuartigen Ermittlungsmethoden sind die Bürger auf Rechtssicherheit und -klarheit angewiesen: Pilotprojekte im alltäglichen polizeilichen „Feldeinsatz“ greifen ebenso wie andere ordnungsrechtliche Maßnahmen in die Grundrechte der Bürger ein und konfrontieren diese mit neuartigen Überwachungsinstrumenten. Aus der Perspektive des Einzelnen bleibt es sich gleich, ob es sich um ein Pilotprojekt oder um eine etablierte Maßnahme handelt; die Grundrechtsbeeinträchtigung ist dieselbe. Stünde der Exekutive die Möglichkeit offen, verschiedene Einsatzszenarien ohne die Rückendeckung des Parlaments in Gestalt einer passgenauen Eingriffsermächtigung auszuprobieren, höhle das den Gesetzesvorbehalt schleichend aus.⁸⁰

Muss der Rechtsstaat auch nicht für jede sich neu entwickelnde Polizeimaßnahme gleichsam „auf Probe“ neben der Generalklausel auch eine maßgeschneiderte Eingriffsgrundlage vorhalten, sind für grundrechtsintensive Pilotvorhaben doch *Probierklauseln* angezeigt: Sie gestatten experimentelle, niederschwellige Polizeimaßnahmen für begrenzte Zeit und – soweit möglich – für einen bestimmten Aufgabenzweck. Soweit die Polizeigesetze keine Probierklausel kennen, deckt die Datenerhebungs-Generalklausel die Maßnahme nur ab, solange ihre Wirksamkeit noch

72 So auch *Parma*, DÖV 2016, 809 (814).

73 Vgl. dazu bereits Fn. 60.

74 § 21 I BPolG; § 20 BWPolG; Art. 31 BayPAG; § 18 ASOG Bln; § 30 BbgPolG; § 28 BremPolG; § 6 HmbPolDVG; § 13 HSOG; § 27 SOG M-V; § 31 NdsOG; § 26 RhPfPOG; § 26 SPOLG; § 36 SächsPolG; § 15 LSA OG; § 179 LVwG SH; § 32 ThürPAG.

75 Etwa § 26 I Nr. 1 u. 2 RhPfPOG.

76 So die Normüberschrift in § 36 SächsPolG.

77 *Graupe*, ZD-Aktuell 2015, 4650.

78 *Pieroth/Schlink* et al. (o. Fn. 45), § 7 Rn. 20; dann allerdings muss er sie auch regeln.

79 *Graupe*, ZD-Aktuell 2015, 4650; *Pieroth/Schlink* et al. (o. Fn. 45), § 7 Rn. 20: nach Auffassung von *Ziems* (o. Fn. 65), 253, können dann Videoüberwachungen zur Eigensicherung „übergangsweise auf die Generalklauseln zur Datenerhebung gestützt werden“.

80 Spinnt man den Gedanken in einem argumentum ad absurdum weiter, könnte das Fehlen einer strikten Begrenzung zB auch dazu führen, dass ohne gesonderte gesetzliche Grundlage Drohnen durch die Straßen fliegen, um Bürger im Rahmen eines Pilotprojekts der örtlichen Polizei zu beobachten.

unerprobt ist⁸¹ und sie aufgrund ihrer Grundrechtsintensität und Atypik kein gesetzliches Regelungsbedürfnis auslöst. Bei Bodycams ist das nicht der Fall: Ihr Einsatz bei Polizeistreifen ist auf einen standardisierten Einsatz „in der Fläche“ angelegt, der eine gesteigerte Gefährdungslage für die Persönlichkeitsrechte der mitunter rein zufällig gefilmten Personen auslöst und als solcher – auch für den Pilotierungszweck – einer parlamentarischen Einhegung bedarf.

c) *Rechtsgrundlage im BDSG bzw. in den Landes-Datenschutzgesetzen?* Das Allgemeine Datenschutzrecht gestattet in § 6 b BDSG bzw. seinen landesrechtlichen Parallelnormen⁸² ausdrücklich eine Videoüberwachung mit optisch-elektronischen Einrichtungen. Die Tatbestände beschränken sich nicht allein auf die Ausübung des Hausrechts,⁸³ etwa die Möglichkeit zur Videoüberwachung der Polizeireviere. Vielmehr erfassen sie nach ihrem Wortlaut generell die Erfüllung von Aufgaben öffentlicher Stellen – auch die Abwehr konkreter Gefahren für die öffentliche Sicherheit sowie den Schutz der Funktionsfähigkeit gefährdeter Anlagen und Einrichtungen als Aufgaben der Polizei (vgl. etwa § 6 b I Nr. 1 BDSG).⁸⁴ Die Sicherung der körperlichen Unversehrtheit von Polizeibeamten und Dritten, auf die der Einsatz von Bodycams abzielt, unterfällt diesem Schutzzatbestand – dies allerdings nur für Zwecke der allgemeinen „Videoüberwachung“, also die „Beobachtung öffentlich zugänglicher Räume mit optisch-elektronischen Einrichtungen“ (§ 6 b I BDSG).

Eine solche setzt notwendigerweise eine gewisse Dauer der optischen Erfassung⁸⁵ voraus.⁸⁶ Die einmalige Bilderfassung genügt insoweit nicht, sehr wohl aber die automatisierte Aktivierung einer Aufnahme, zB bei Überwachungskameras, die auf ein Alarmsignal oder das Öffnen einer Tür reagieren.⁸⁷ Die einzelfallbezogene, zeitlich limitierte, bewusst durch Menschenhand erfolgende Aktivierung einer Bodycam erfüllt nach dem Sinn des Tatbestandes, Vorgänge systematisch über längere Zeitreihen erfassen zu können, die tatbestandliche Voraussetzung der „Beobachtung“ nicht (mehr). Der Bodycam-Einsatz ist insoweit eine *Aliud*-Maßnahme zur Videoüberwachung nach § 6 b BDSG.⁸⁸

Die umfassenden Eingriffsgrundlagen zur Datenerhebung, die sich in den Polizeigesetzen finden, sind im Verhältnis zu § 6 b BDSG ohnedies als *leges speciales* konzipiert: Sie verdrängen die allgemeinen datenschutzrechtlichen Normen (§ 1 III BDSG bzw. seine landesrechtlichen Äquivalente, zB § 2 VII 1 iVm § 34 I 2 RhPflDSG).⁸⁹ Für Bodycams im Polizeieinsatz gibt mithin nicht das Datenschutzrecht im engeren Sinne, sondern das Polizeirecht die Maßgaben vor.

d) *Zwischenergebnis.* Die unterschiedlichen Interessen gegeneinander abzuwägen, welche der Einsatz einer Bodycam berührt, ist nicht vorrangig Aufgabe der Polizeibehörden, sondern der Parlamente: Bodycams bei Polizeistreifen sind mit Blick auf ihre Eingriffsintensität, insbesondere die Sensibilität für den Persönlichkeitsschutz des gefilmten Bürgers, zwingend auf eine hinreichend bestimmte eigene Rechtsgrundlage angewiesen.

In den Ländern, die – anders als Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg, Hessen, Rheinland-Pfalz und das Saarland⁹⁰ – noch keine spezifischen Eingriffsgrundlagen geschaffen haben, decken die gesetzlich vorgesehenen Standardmaßnahmen den polizeilichen Bodycam-Einsatz nur für bestimmte Konstellationen ab. Je nach konkretem landesrechtlichen Zuschnitt greifen lediglich die Befugnisse zur Videoaufzeichnung bei Personen- und Fahrzeugkontrollen sowie Veranstellungen und Ansammlungen, soweit sie den Einsatz

mobiler Kameras erlauben. Auf diese eng abgesteckten Zwecke ist der Einsatz der Bodycams dann aber auch beschränkt.

Die allgemeinen datenschutzrechtlichen Generalklauseln der Polizeigesetze legitimieren den Einsatz von Bodycams ebenso wenig wie § 6 b BDSG. Das gilt unabhängig davon, ob die Polizei sie im Rahmen eines Pilotprojekts oder dauerhaft zur Anwendung bringt: Ihre Eingriffsintensität und ihr intendierter weiterer Anwendungsbereich überschreiten den Rahmen, der einen Verzicht auf eine spezifische Eingriffsgrundlage rechtfertigen kann. Um solchen neuen Einsatzinstrumenten der Polizei zum Ziel zu verhelfen, sind dem Bestimmtheitsgebot Rechnung tragende Probierklauseln für innovative Ermittlungsmethoden der rechtsstaatlich vorgezeichnete und gangbare Weg.

2. Gesetzgebungskompetenz

Der Einsatz von Bodycams ist ihrer Natur nach doppelunktional:⁹¹ Neben der Prävention durch Abschreckung dient er auch der späteren Beweissicherung und erleichterter Strafverfolgung.⁹² Es versteht sich daher keineswegs von selbst, dass allein die Länder zur Regelung des Bodycam-Einsatzes für ihre Polizei gesetzgebungsbefugt sind. Immerhin genießt der Bund für die Strafverfolgung eine Vorrangkompetenz, Art. 74 I Nr. 1 GG („gerichtliche Verfahren“). Die Doppelnatur der Bodycam ist im Vergleich zu statischen Überwachungskameras zwar stärker ausgeprägt (a), macht sie im Ergebnis allerdings nicht zu einer repressiven Maßnahme (b).

a) *Vergleich zur Gemengelage repressiver und präventiver Zwecke bei Überwachungskameras.* Im Falle statischer Überwachungskameras setzt die Bildaufzeichnung zu einem Zeitpunkt ein, in dem noch nicht feststeht, ob und gegebenenfalls welche Straftat sie filmen. Ähnlich wie bei Beobachtungen von Polizeibeamten, die später in einem gerichtlichen Verfahren Verwendung finden, handelt es sich um Vorsorgemaßnahmen im Vorfeld einer möglichen Strafverfolgung, nicht aber um repressives Polizeihandeln.⁹³

81 Während der Erprobungsphase dürfen die Behörden zunächst prüfen, ob der Einsatz überhaupt den intendierten Zweck (hier die Erhöhung der Sicherheit für Polizeibeamte) wirksam erreichen kann. Die gebotene Zweckbindung der Datenerhebung ist dann gesichert, da der Einsatz gerade auch auf die Erprobung der Wirksamkeit zielt.

82 Vgl. etwa § 34 RhPflDSG; zur Abgrenzung ihrer Anwendungsbereiche s. § 1 II Nr. 2 BDSG.

83 Vgl. etwa § 34 I RhPflDSG.

84 Zu aktuellen rechtspolitischen Plänen einer Erweiterung des § 6 b BDSG s. Fn. 39.

85 Es genügt insoweit jede Form mobiler oder stationärer Kameraerfassung – auch durch Webcams sowie durch Videofunktionen von Smartphones; vgl. etwa Onstein in Auernhammer, BDSG, 4. Aufl. 2014, § 6 b Rn. 17; Scholz in Simitis, BDSG, 8. Aufl. 2014, § 6 b Rn. 37 f.

86 Gola/Klug/Körffner in Gola/Schomerus, BDSG, 12. Aufl. 2015, § 6 b Rn. 12; Scholz in Simitis (o. Fn. 85), Rn. 64.

87 Dazu auch Scholz in Simitis (o. Fn. 85), Rn. 64. Nach Einschätzung von Wrede, DuD 2010, 225 (227), soll es bei Webcams, die lediglich zu Marketingzwecken für die Aufnahme von Landschaften, Kulturstätten oder Wahrzeichen eingesetzt werden, mangels intendierten Personenbezugs nach Wortsinn und gesetzgeberischem Willen hingegen schon am Merkmal des „Beobachtens“ fehlen.

88 Siehe dazu bereits B III 1 a aa, S. 5 ff. mit Fn. 60.

89 Siehe nur Schmidt in Taeger/Gabel, BDSG, 2. Aufl. 2013, § 1 Rn. 36; Scholz in Simitis (o. Fn. 85), Rn. 72 u. 155.

90 Vgl. die Nachw. in Fn. 57.

91 Vgl. hierzu Kipker/Gärtner, NJW 2015, 296 (297); krit. zu § 8 III HmbPolDVG, insbes. zur Gesetzgebungskompetenz Schnabel, NVwZ 2010, 1457 (1458 f.); ebenso Roggan, NVwZ 2001, 134 (138 f.).

92 Die Einführung der Aufnahmen in einen Strafprozess erfolgt als Augenscheinsobjekt via § 86 StPO.

93 BVerwGE 141, 329 (339 f.) = NVwZ 2012, 757 (761).

Der *Bodycam-Einsatz* betrifft hingegen Fallkonstellationen, in denen sich typischerweise bereits (jedenfalls weitaus mehr als bei der stationären Dauervideoüberwachung) konkretisiert, *ob* eine und meist auch *welche* Straftat bevorsteht. Die Miniaturkameras kommen nicht anlasslos zum Einsatz. Die Erfassung setzt vielmehr erst ein, sobald ein Polizeibeamter konkrete Anzeichen diagnostiziert hat – und damit im unmittelbaren Vorfeld möglicher Schäden, insbesondere Straftaten. Dem Aspekt der Strafverfolgung wächst bei Bodycams (im Verhältnis zur Prävention) daher ein größeres Gewicht zu als im Falle statischer Überwachungskameras. Ihr Einsatz dient ihrem Wesen nach *auch* der Beweissammlung und -sicherung für ein Strafverfahren.

b) *Gewichtung zwischen präventiven und repressiven Zwecken bei Bodycams.* Trotz seiner stärkeren Ausprägung überwiegt der repressive Aspekt aber nicht den präventiven. Die maßgebliche Triebfeder des Bodycam-Einsatzes ist vielmehr der Präventionsgedanke: Er soll als Folge weiterer Eskalation drohende Straftaten *verhindern*, insbesondere der Eigen- bzw. Fremdsicherung dienen.

Die Länder sind daher nicht gehindert, kraft eigenen Rechts eine zwar auch mit repressiven Aspekten konnotierte, aber primär präventiven Zwecken dienende Regelung zu erlassen. Der Bund hat von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz bislang – jenseits der heimlichen (und damit anders gelagerten) Observation nach §§ 100 h I und 163 f. StPO sowie erkennungsdienstlichen Maßnahmen nach § 81 b StPO – auch keinen Gebrauch gemacht. Für die repressiven Zwecke eines Ermittlungsverfahrens kann die Polizei, gestützt auf § 81 b Alt. 1 StPO, Maßnahmen durchführen, die der späteren Täteridentifizierung dienen sollen. Möglich sind insbesondere Videoaufnahmen des Beschuldigten – auch mithilfe der Bodycam: Die Vorschrift beschränkt sich nicht auf bestimmte Kameratypen. § 81 b Alt. 2 StPO erfasst demgegenüber präventiv-polizeiliche erkennungsdienstliche Maßnahmen gegen „Beschuldigte“ eines Strafverfahrens und sperrt insoweit (wegen des engen Sachzusammenhangs mit den in § 163 StPO normierten Aufgaben der Polizei) landesrechtliche Regelungen. In dem verbleibenden weiten Regelungsspielraum sind die Länder nicht an eigenen landesrechtlichen Regelungen zur Strafverfolgungsvorsorge durch Miniaturkameras gehindert.⁹⁴ Bedenklich weit wagen sich insofern landesrechtliche Regelungen vor, die – wie namentlich § 21 IV 1 BwPolG sowie § 8 V 1 HmbPolDVG – den Einsatz von Bodycams ausdrücklich außer zur Gefahrenabwehr auch „zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten“ zulassen. Versteht man diese Vorschriften als Handlungsermächtigung für den Einsatz von Bodycams zu strafprozessualen Ermittlungsmaßnahmen, verlassen sie den Bereich vorbeugender Bekämpfung von Straftaten und geraten mit der konkurrierenden Kompetenz des Bundes auf dem Gebiet der Strafverfolgung jedenfalls dort in Konflikt, wo er diese ausgeschöpft und damit für die Gesetzgebung der Länder eine Sperrwirkung ausgelöst hat.

3. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die inhaltliche Ausgestaltung der Rechtsgrundlage

Soll der praktische Einsatz von Bodycams rechtsstaatlichen Anforderungen genügen, muss der Gesetzgeber sie durch rechtliche, organisatorische und technische Vorgaben flankieren, welche die konkurrierenden Rechtsgüter der körperlichen Integrität der Polizeibeamten auf der einen und der Persönlichkeitsrechte Betroffener auf der anderen Seite in einen schonenden Ausgleich bringen.

a) *Bestimmtheit.* Die Eingriffsgrundlage muss die Voraussetzungen des Bodycam-Einsatzes – korrespondierend zur grundrechtlichen Intensität des Eingriffs – in hinreichend bestimmter Weise regeln, insbesondere mit Blick auf den Zweck (aa), die Erkennbarkeit und Erforderlichkeit sowie den Umfang und die Art einer Videoaufzeichnung (bb und cc).

aa) *Eingrenzung des Zwecks.* Den zulässigen Zweck der Aufnahme muss der Gesetzgeber hinreichend klar eingrenzen. Der unspezifische Begriff „zum Zwecke der Eigensicherung“ (zB § 15 b NRWPolG) genügt dem nicht.⁹⁵ Es muss vielmehr präziser vorgezeichnet sein, *welche* konkreten Gefahren (bspw. bereits die drohende Beleidigung oder erst Gefahren für die körperliche Unversehrtheit?) *ab welcher Risikoschwelle* eine Videoaufnahme zu Zwecken der Eigensicherung rechtfertigen: Die zu sichernden Schutzgüter sind im Interesse der Normenklarheit und -bestimmtheit zu konkretisieren (zB „wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Maßnahme zum Schutz von Polizeibeamten gegen eine Gefahr für Leib oder Leben [...] erforderlich ist“).⁹⁶

bb) *Spezifizierung des Aufzeichnungsgeräts.* Als Ausfluss des Bestimmtheitsgebots ist es Aufgabe der Eingriffsgrundlage, die Art und Weise der Aufzeichnung – auch mit Blick auf Tonaufnahmen – zu konkretisieren. Dies umfasst die Festlegung des intendierten Anwendungsbereichs sowie des einzusetzenden technischen Geräts. Denn obgleich im gesetzgeberischen Diskurs, beispielsweise in Hamburg, nur der *Kamera-Einsatz* als angedachter Anwendungsbereich in Rede stand,⁹⁷ schließt der Wortlaut der den Bodycam-Einsatz tragenden Vorschrift – etwa in Hamburg („Einsatz technischer Mittel“), aber auch in Hessen („mittels Bild- und Tonübertragung“) – prinzipiell auch den Einsatz von Drohnen⁹⁸ oder Datenbrillen (zB Google Glass) nicht aus. Eine präzisierende Beschränkung auf den Einsatz mobiler, mit der Uniform des Beamten verbundener Kameras ist angezeigt.⁹⁹

cc) *Erkennbarkeit der Aufnahme.* Auf eine laufende Videoaufzeichnung muss der Polizeibeamte im Interesse rechts-

94 BVerwGE 141, 329 (339) = NVwZ 2012, 757 (761); zur offenen Videoüberwachung auf der Reeperbahn in Hamburg: Danach gehört „die Bildaufzeichnung selbst noch nicht zu einer Maßnahme der Strafverfolgung“; ebenso Kipker/Gärtner, NJW 2015, 296 (297); sehr krit. Roggan, NVwZ 2001, 134 (138 f.); Schnabel, NVwZ 2010, 1457 (1458 f.).

95 Arzt (o. Fn. 21), 9 ff.

96 Auch die Formulierung „wenn dies nach den Umständen zum Schutz von Vollzugsbediensteten oder Dritten gegen eine Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist“ (Hervorhebung der Verf.) ist auf Kritik gestoßen. Sie lasse offen, ob eine konkrete polizeirechtliche Gefahr gefordert oder aber die Maßnahme auch unterhalb dieser Schwelle zulässig ist, Arzt (o. Fn. 51, 9 ff.). Diese Kritik schießt jedoch über das rechtsstaatliche Gebot der Bestimmtheit hinaus. Die Wendung „nach den Umständen“ geht auf das gesetzgeberische Bemühen zurück, der Unsicherheit Rechnung zu tragen, die beim Einschalten der Kamera im Hinblick auf eine Gefährdung besteht: Die Aufzeichnung soll nicht erst nach dem Beginn eines gewalttätigen Übergriffs (oder wenn dieser unmittelbar bevorsteht) zulässig sein, sondern schon in einer Situation, die aufgrund polizeilichen Erfahrungswissens auf eine Eskalationsgefahr schließen lässt. Zwingend erforderlich wäre die Klarstellung „nach den Umständen“ nicht gewesen. Denn Prognoseunsicherheit prägt ohnedies den polizeirechtlichen Gefahrenbegriff. Erforderlich, aber auch ausreichend, ist eine konkrete Gefahr. Rechtsstaatlich schädlich ist der Passus umgekehrt aber nicht.

97 Vgl. etwa Caspar, 25. Tätigkeitsbericht Datenschutz des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit 2014/2015, 2016, 65 f.

98 Zum Einsatz von Videodrohnen bei Versammlungen ausführlich Roggan, NVwZ 2011, 590.

99 IdS s. bspw. § 21 IV 1 BwPolG – „mittels körperlern getragener Aufnahmegeräte“; für eine solche Eingrenzung plädieren auch Kipker/Gärtner, NJW 2015, 296 (297) mwN; s. auch Herr, „Nicht warten, bis die Fäuste fliegen“ – Interview mit dem Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, LTO-Online v. 25.9.2014.

staatlicher Transparenz hinweisen. Dies lässt sich – wie etwa in Hessen praktiziert¹⁰⁰ – durch einen vor Beginn der Videoaufzeichnung erfolgenden (mündlichen) Hinweis auf den Bodycam-Einsatz sowie ein deutlich wahrnehmbares (Licht-) Signal während der Aufnahmetätigkeit erzielen. Zusätzlich kann es sinnvoll sein, dass die Uniform bzw. gegebenenfalls der Helm des filmenden Polizeibeamten den Schriftzug „Video“ oder „Video-Dokumentation“ trägt. Dies erhöht zwar auf der einen Seite den so genannten *chilling effect* außerhalb der Aufnahmezeit, ermöglicht es auf der anderen Seite aber auch unbeteiligten Dritten, etwa Passanten, sich frühzeitig auf eine mögliche Videoaufzeichnung einzustellen. Nach ersten Einsatzerfahrungen verbesserte diese Transparenzmaßnahme etwa in Frankfurt a. M. die Akzeptanz des Einsatzinstruments.¹⁰¹

b) *Zeitpunkt, Dauer und Ort der Aufnahmen – Erforderlichkeit.* Eine Bodycam erfasst Geschehnisse ihrem Wesen nach selektiv. Daraus erwächst zugleich eine Missbrauchsgefahr: Der handelnde Polizeibeamte hat es grundsätzlich in der Hand, darüber zu entscheiden, ob, wen und wie lange er filmt – und welche für die Gesamtwürdigung aus seiner Sicht weniger relevanten Ereignisse er auslässt. Das damit einhergehende Risiko muss der Gesetzgeber durch Regelungen zu Zeitpunkt und Dauer¹⁰² der Aufzeichnung einhegen.¹⁰³ Aufzeichnungen darf er nur unter strenger Zweckbindung, namentlich zur Eigensicherung der Polizeibeamten oder zum Schutz Dritter, zulassen.

Das trägt insbesondere der durch vielfache punktuelle Beobachtung eintretenden Summierung grundrechtlicher Einwirkungen Rechnung: Mancherorts findet bereits eine nahezu lückenlose Videoüberwachung des öffentlichen Raums statt – etwa an Bahnhöfen oder auf zentralen Plätzen. Die Kumulation unterschiedlicher, obschon jeweils individuell rechtfertigbarer Überwachungsmaßnahmen kann unter Umständen in eine unzulässige staatliche Überwachung umschlagen. Ein solcher „additiver“ Grundrechtseingriff¹⁰⁴ wirkt sich wegen seines bündelnden Effekts auf die Verhältnismäßigkeit aller Maßnahmen aus. Geboten ist eine (die Würdigung des einzelnen Eingriffs ergänzende) Gesamtwertung, die nicht nur den punktuellen Eingriff, sondern alle gleichzeitigen Eingriffe zusammenfasst – um so die tatsächliche (kumulierte) Belastungssituation und sich daraus ergebende Begrenzungen zu ermitteln.¹⁰⁵

aa) *Risiko additiver Grundrechtseingriffe – doppelte Erforderlichkeit?* Eine ubiquitäre Überwachung läuft Gefahr, alle Bürger unter Generalverdacht zu stellen. Das damit verbundene Risiko für das gesellschaftliche Zusammenleben zieht einer Zusammenführung der Daten zu einem Gesamtbild Grenzen – ebenso dem Ausmaß, in dem die Polizei von den Möglichkeiten mobiler Miniaturkameras Gebrauch machen darf. Die strenge Anlassbezogenheit ihres Einsatzes entspricht einem verfassungsrechtlichen Gebot, soll es nicht in Folge eines Summationseffekts zu unverhältnismäßigen Grundrechtseingriffen kommen.

Manche sehen den Bodycam-Einsatz vor diesem Hintergrund einem Vorbehalt doppelter Erforderlichkeit unterworfen: Nicht nur in der konkreten Einsatzsituation, sondern auch *generell* in dem vorgesehenen räumlichen Bereich müsse er erforderlich sein.¹⁰⁶ Ein solcher doppelter Sicherungsring überdehnt jedoch das Maß des verfassungsrechtlich Gebotenen. So sachgerecht es auch ist, die Auswahl der Einsatzorte an einer Auswertung der jeweiligen Lagekenntnisse zu Widerstands- bzw. Aggressionsdelikten gegenüber Polizeibediensteten im Allgemeinen auszurichten und Bodycams

insgesamt tendenziell zurückhaltend einzusetzen,¹⁰⁷ schießt das pauschale Verbot ihres Einsatzes an anderen Orten jedoch über das Ziel hinaus: Ungeachtet bestehender Lagekenntnisse kann sich auch anderenorts das (im Einzelfall kaum anders zu befriedigende) konkrete Bedürfnis ergeben, als Maßnahme der Eigensicherung zur Bodycam zu greifen. Entscheidend, aber auch ausreichend ist, dass der Einsatz der Miniaturkamera im Einzelfall für den gesetzlich vorgesehenen Zweck erforderlich ist.

bb) *Erforderlichkeit von Tonaufnahmen.* Erachtet man Bodycams gleichsam als „Faustpfand“ polizeilicher Eigensicherung für erforderlich und angemessen, muss das regelmäßig auch für die *Erforderlichkeit von Tonaufnahmen* gelten. Denn allein anhand von Bildaufnahmen ist das tatsächliche Geschehen in vielen Fällen nicht lückenlos rekonstruierbar. So bleibt oftmals im Dunkeln, von welcher Seite das Gewalt- oder Eskalationspotenzial ausging. Auch hier ist aber nach den Verarbeitungszwecken zu differenzieren: Für Beweis-zwecke ist die Tonaufnahme vielfach von hohem Wert, während sie für den Zweck der Eigensicherung nicht vorbehaltlos zwingend ist, zumal Gefilmte regelmäßig davon ausgehen, dass die Kamera nicht nur das Bild, sondern auch den Ton erfasst.¹⁰⁸

c) *Transparenz der Datenauswertung und Löschungspflichten.* Ein zentraler rechtsstaatlicher Baustein der Angemessenheit und Bestimmtheit einer persönlichkeits sensitiven Befugnisnorm ist die Festlegung, wer im Nachgang zur Aufnahme in welcher Weise mit den erlangten Daten operieren darf. Dazu gehört insbesondere ein Mindestmaß an Transparenz in der Datenauswertungsphase.¹⁰⁹ Löschungsfristen für die Aufnahmen sind ebenso essenziell wie Vorgaben für die Art und Weise der Auswertung. Entsprechend dem Gebot der Datensparsamkeit muss die Löschungsfrist einerseits hinreichend kurz sein, darf andererseits aber die intendierten Beweis-zwecke und die Informationsrechte Betroffener nicht unterwandern. Die Eingriffsgrundlage hat die Datenverwer-

100 Vgl. etwa 14.3.2 VVHSOG.

101 Diehl, Bodycams für Polizisten: Hände hoch, wir filmen, Spiegel Online v. 3.7.2015.

102 Dh ab dem Zeitpunkt der drohenden Gefahr bis zu deren Ende. Mit der in Hessen eingesetzten Technik ist es möglich, die Aufnahme über ein Bluetooth-Armband auch tatsächlich erst im Bedarfsfall zu starten sowie rasch zu beenden. Das kann dazu beitragen, ein dauerhaftes und anlassloses Filmen zu verhindern. Die *Pre-Recording-Funktion* als im Vorfeld einer konkreten Gefahr ansetzende Maßnahme erscheint vor diesem Hintergrund durchaus problematisch, vgl. Parma, DÖV 2016, 809 (810, 818).

103 Um die Eingriffsgrundlage nicht zu überfrachten, nimmt das Land Hessen in 14.6 VVHSOG eine Feinstuerung durch Verwaltungsvorschrift vor: „Die Aufzeichnungen dürfen als Beweismaterial in einem Strafverfahren verwendet werden. Unbeteiligte dürfen nach Satz 2 miterfasst werden, wenn sich das nicht vermeiden lässt. Die Aufzeichnungen sind unverzüglich – spätestens nach Schichtende – zu löschen, soweit sie nicht als Beweismittel benötigt werden.“ Diese Handlungs-ermächtigungen sind (sofern sie nicht lediglich den Gesetzeswortlaut wiederholen) grundrechtswesentlich und deshalb einer Regelung durch Verwaltungsvorschrift verschlossen.

104 Kirchhof, NJW 2006, 732 (734 f.); instruktiv auch Lücke, DVBl 2001, 1469.

105 Die hierzu in der Rspr. bereits entwickelten Grundsätze (vgl. BVerfG, NJW 2005, 273 [275]) sind freilich auf polizeiliches Handeln nicht ohne Weiteres übertragbar.

106 Ronellenfitsch (o. Fn. 3), 96. In diese Richtung auch der Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Rheinland-Pfalz 2014/2015, RhPf-LT-Drs. 17/311, 59.

107 Innenministerkonferenz (o. Fn. 19), 5.

108 Kipker/Gärtner, NJW 2015, 296 (297 f.). In Rheinland-Pfalz steht die Tonaufnahme daher unter der krit. Beobachtung und Evaluierung des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationssicherheit; s. dessen Tätigkeitsbericht 2014/2015 RhPf-LT-Drs. 17/311, 59.

109 Kipker/Gärtner, NJW 2015, 296 (299 ff.), empfehlen, eine „unabhängige Treuhandstelle“ einzurichten. Die grundsätzliche Weisungsfreiheit dieser Institution soll eine unabhängige Kontrolle ermöglichen.

tung angesichts der Grundrechtswesentlichkeit des Bodycam-Einsatzes jedenfalls in ihren Grundzügen vorzuzeichnen.

Die gesetzlichen Regelungen der Länder sind auch in diesem Punkt uneinheitlich: Die Löschung der Daten *auf der Bodycam-Einheit* erfolgt in Bremen und Hamburg manuell, in Hessen und Rheinland-Pfalz hingegen automatisch bei der Datenübertragung.¹¹⁰ Die zulässigen Speicherfristen für Daten, die nicht zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten erforderlich sind, unterscheiden sich deutlich. Teilweise bestimmen die Gesetzgeber feste Zeiträume; deren Zeitspannen fallen jedoch unterschiedlich aus: Schleswig-Holstein¹¹¹ bzw. Hamburg setzen drei bzw. vier Tage als fixe Löschungshöchstfristen an.¹¹² In Bremen hingegen besteht die Pflicht, Daten zwei Monate zu speichern; nach Ablauf dieser Frist sind nicht mehr erforderliche Daten zu löschen.¹¹³ Baden-Württemberg,¹¹⁴ Rheinland-Pfalz,¹¹⁵ das Saarland¹¹⁶ und Hessen¹¹⁷ verzichten hingegen auf eine starre Löschungsfrist. Vielmehr knüpfen sie diese an das Gebot der Unverzüglichkeit. Die Daten sind also, sofern sie für die gesetzlich festgelegten Zwecke der Eigensicherung oder der Strafverfolgung nicht mehr erforderlich sind, ohne schuldhaftes Zögern – spätestens nach Schichtende¹¹⁸ – zu löschen.

Eine Regelung zur *Art und Weise* der Datenauswertung lassen die gesetzlichen Normen vermissen. Das ist unbefriedigend.¹¹⁹ Die Eingriffsgrundlage sollte zumindest regeln, *wer* die Aufnahmen *wann* auswertet und *inwieweit* er die gewonnenen Daten weiterverwenden darf. Sie sollte insbesondere sicherstellen, dass nicht der aufnehmende Polizist die Auswertung allein vornimmt und dann eventuell „unliebsame“ Aufzeichnungen löscht. Eine bisweilen als Novum vorgeschlagene „unabhängige Treuhandstelle“¹²⁰ kann dabei eine sinnvolle Kontrollfunktion wahrnehmen. In den Händen der (ggf. personell zu verstärkenden) Landesbeauftragten für den Datenschutz und Informationsfreiheit ist diese Aufgabe gut aufgehoben; einer neuen behördlichen Einheit bedarf es demgegenüber nicht.¹²¹

d) *Betroffenenrechte*. Die grundrechtliche Sensibilität, welche dem Einsatz von Bodycams – insbesondere im Vergleich zur gewöhnlichen Videoüberwachung – innewohnt, verlangt nach einer besonderen Absicherung der Rechte Betroffener.¹²² Neben einem Recht auf Löschung bedarf es eines Rechts auf Einsichtnahme in die zuvor gefertigten Aufnahmen. Dies ist Bestandteil des Rechts auf Schutz des eigenen Bildes. Ergänzend müssen sich Betroffene auf die in den Landesgesetzen bereits verankerten Rechte, wie die Möglichkeit zur Berichtigung, Sperrung und Löschung von Daten¹²³ sowie einen Auskunftsanspruch,¹²⁴ berufen können.¹²⁵

Umgekehrt sind Betroffene auch auf einen wirksamen Schutz vor selektiver Nutzung oder nachträglicher Verfälschung von Aufnahmen bzw. ihrer Deutung sowie vor Löschung von Aufnahmen eines Polizeiexzesses angewiesen. Regelungen, die eine „unverzügliche“, nicht mehr rückgängig zu machende Löschung oder eine Speicherfrist von nur wenigen Tagen vorsehen, bergen insofern die Gefahr der Unterwanderung des Rechts auf Einsichtnahme. Eine Mindestspeicherungspflicht im Bereich einer Woche erscheint verfassungsrechtlich regelmäßig geboten. Vorher sollte ein einzelner Polizeibeamter grundsätzlich nicht die technische Möglichkeit haben, Aufnahmen ohne Wiederherstellungsmöglichkeit zu löschen.

e) *Nutzung von Bodycams außerhalb öffentlicher Räume*. Der Nutzung von Bodycams in privaten Räumlichkeiten, zB bei Hausdurchsuchungen oder Festnahmen, setzt Art. 13 I

GG zusätzliche rechtsstaatliche Schranken. Die den Bodycam-Einsatz gestattende Eingriffsgrundlage muss zwischen einem Gebrauch im öffentlichen Raum und im Privatbereich differenzieren und die Tatbestandsvoraussetzungen entsprechend ausgestalten. Ein Einsatz in privaten Räumlichkeiten scheidet de lege lata zwar aus, wird aber bereits rechtspolitisch¹²⁶ diskutiert.¹²⁷

IV. Vorgaben des künftigen EU-Datenschutzrechts

Ab Ende Mai 2018 wird die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)¹²⁸ das nationale Datenschutzrecht und damit in nachhaltiger Weise insbesondere die Verarbeitungsgrund-

110 Dies meint die Übertragung der Daten auf einen PC, auf dem die Sichtung des Videomaterials erfolgt, Innenministerkonferenz (o. Fn. 19), 4. In Baden-Württemberg werden die auf dem flüchtigen Speichermedium (zB dem RAM-Speicher) abgelegten Daten fortlaufend – automatisch – überschrieben, sofern der Polizeibeamte die Aufnahme-funktion nicht innerhalb von 60 Sekunden aktiv einschaltet, BW-LT-Drs. 16/588, 6 zu § 21 VIII BWPoG.

111 § 184 III 2 LVwG SH.

112 § 8 V 3 iVm § 8 IV 4 HmbPolDVG.

113 § 29 V 4 und 5 BremPolG.

114 § 21 VII 1 BWPoG.

115 § 27 V 2 RHPfPOG.

116 § 27 VI Nr. 1 SPoG; bei einem Einsatz zur Eigensicherung „unverzüglich“; ansonsten „spätestens nach zwei Wochen“, VI Nr. 2.

117 § 14 VI 3 HSOG. In Abstimmung mit dem Hessischen Datenschutzbeauftragten hat die Vollzugspraxis als Höchstspeicherdauer einen Zeitraum von sechs Monaten festgelegt, Innenministerkonferenz (o. Fn. 19), 4.

118 Vgl. 14.6.6 VVHSOG.

119 So auch schon für die hamburgische Regelung *Kipker/Gärtner*, NJW 2015, 296 (297).

120 Vgl. Fn. 109.

121 Die Art und Weise, in der Datensicherheit durch geeignete technische und organisatorische Maßnahmen iSd § 9 BDSG (auch § 8 II HmbDSG; Art. 32 DSGVO) zu gewährleisten ist, kann der Gesetzgeber der Konkretisierung durch Rechtsverordnung (sowie in den auf einen reinen Innenvollzug beschränkten Bereichen durch eine Verwaltungsvorschrift) vorbehalten. Die Speicherung der Aufzeichnungen erfolgt bei allen bisherigen Pilotprojekten und Einsatzszenarien in einem ersten Schritt durchgängig auf der Bodycam-Einheit; in keinem Fall ist eine direkte Übertragung an eine zentrale Steuerungseinheit per Luftschnittstelle vorgesehen. Die Bodycam überträgt die Daten drahtgebunden auf weitere Speicher- bzw. Auswertemedien. In Bremen, Hamburg, Hessen und bei der Bundespolizei erfolgt die Speicherung der Aufzeichnungen im zweiten Schritt auf sog. Stand-alone-Rechnern, während in Rheinland-Pfalz eine Übertragung in das polizeinterne Datenverarbeitungsnetz stattfindet, vgl. auch § 8 II HmbDSG.

122 Dies zeichnet auch die DSRL-PJ unionsrechtlich vor, vgl. dazu unten B IV 2, S. 12.

123 Beispielhaft § 24 HmbPolDVG.

124 Vgl. etwa § 25 HmbPolDVG iVm § 18 HmbDSG.

125 *Kipker/Gärtner*, NJW 2015, 296 (300 f.), schlagen eine Pflicht vor, dem Betroffenen unaufgefordert ein „Kontaktkärtchen“ auszuhandigen, auf dem alle notwendigen Angaben über die ihm zustehenden Rechte und die zuständige Stelle vermerkt sind. Schwer realisierbar ist dieser Vorschlag in der Praxis jedoch, wenn es sich um eine Vielzahl Betroffener handelt, die ggf. keine homogene Gruppe bilden. Auch eine Kennzeichnungspflicht durch ein Namens- oder Nummernschild kann sachgerecht sein, um eine eindeutige Zuordnung der Aufnahmen zu dem konkreten Bodycam-Träger zu ermöglichen. Eine allg. Kennzeichnungspflicht von Polizeibeamten besteht bereits bspw. in Brandenburg (§ 9 II BbgPolG, dazu *Barczak*, LKV 2014, 391); verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine Einführung bestehen nicht, vgl. etwa *VG Potsdam*, Urt. v. 8.12.2015 – 3 K 3564/13, BeckRS 2016, 40291; *Barczak*, NVwZ 2011, 852; *Ertl*, DÖV 2016, 23.

126 In Rheinland-Pfalz untersucht die Universität Trier bereits die Anforderungen an eine Eingriffsgrundlage zum Bodycam-Einsatz in Wohnungen, vgl. Innenministerkonferenz (o. Fn. 19), 3. Das Land Nordrhein-Westfalen erwägt, im neu zu schaffenden § 15 c NRWPolG den Einsatz von Bodycams in Wohnungen zu gestatten. Der Innenausschuss des Landtages hat eine entsprechende Beschlussempfehlung abgegeben, NRW-LT-Drs. 16/13556, 12.

127 Anders noch etwa für Hamburg die Kleine Anfrage im Hamburger Senat v. 9.9.2014, Hmb-Bü-Drs. 20/12891.

128 VO (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.4.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der RL 95/46/EG, ABl. 2016 L 119, 1.

lagen, Betroffenenrechte sowie Speicher- und Löschfristen überformen.¹²⁹ Für den polizeilichen Umgang mit Daten gilt jedoch in erster Linie die – gleichsam im Schatten ihrer „großen Schwester“ verhandelte – neue EU-RL 2016/680 für den Datenschutz bei Polizei und Justiz (DSRL-PJ).¹³⁰ Sie findet Anwendung, soweit Zweck der Verarbeitung die „Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit“ ist (Art. 1 I). Nur wenn private oder öffentliche Stellen andere Zwecke verfolgen (Art. 9 I und II), ist die DSGVO anwendbar. Bei den geplanten Einsatzszenarien für Bodycams ist das typischerweise nicht der Fall.

1. Konzept und grundlegende Zielsetzungen

Die neue europäische Richtlinie unterwirft das nationale Polizeidatenschutzrecht keinen fundamentalen Umwälzungen. Insbesondere grenzt sie den Spielraum für Datenverarbeitungen der Polizei- und Strafverfolgungsbehörden nicht nachhaltig ein. Vielmehr trifft sie abstrakte Vorgaben dafür, wie die Mitgliedstaaten die Datenverarbeitung und -weitergabe zu regeln verpflichtet sind. Die Richtlinie bindet sie an das – dem nationalen Recht längst vertraute – Gebot der Erforderlichkeit zur Aufgabenwahrnehmung (Art. 8 I DSRL-PJ) sowie das Gebot der Bindung an festgelegte, eindeutige und rechtmäßige Zwecke (Art. 8 II iVm Art. 4 I Buchst. b und c DSRL-PJ). Die normative Zurückhaltung der Richtlinie ist Ausdruck der kompetenziellen Beschränkung der Union in sensiblen Vorbehaltsbereichen hoheitlicher Aufgabenerledigung der Mitgliedstaaten. Sie will sich vor diesem Hintergrund mit einem Mindestmaß unionsweit einheitlichen Schutzes im Hinblick auf personenbezogene Daten bescheiden, die öffentliche Stellen für Zwecke der Strafverfolgung und Kriminalprävention verarbeiten. Indem sie einen effizienteren und wirksameren Datenaustausch zwischen Strafverfolgungsbehörden ermöglicht, legt die Datenschutzreform zugleich die Grundlage für eine engere internationale Zusammenarbeit von Polizei und Justiz.¹³¹

2. Normative Anforderungen an die Videoaufzeichnung

Einer Videoüberwachung durch Strafverfolgungs- und Gefahrenabwehrbehörden setzt die Richtlinie keine unüberwindbaren Hindernisse entgegen. Das stellt sie in ihren Erwägungsgründen klar (vgl. Erwägungsgrund 26 S. 2 DSRL-PJ). Die Videoaufzeichnung muss durch eine *im Einklang mit Art. 8 DSRL-PJ erlassene Rechtsvorschrift* geregelt werden und eine „erforderliche und verhältnismäßige Maßnahme in einer demokratischen Gesellschaft darstellen“, welche die berechtigten Interessen des Betroffenen „gebührend berücksichtigt“ (Erwägungsgrund 26 S. 3 DSRL-PJ).

Die Zulässigkeit der Maßnahmen knüpft die Richtlinie an die Gewährleistung korrespondierender Informations- (Art. 13 DSRL-PJ, vgl. auch Art. 12 DSRL-PJ), Auskunft- (Art. 14 DSRL-PJ) sowie Berichtigungs- und Löschungsrechte (Art. 16 DSRL-PJ). Das nationale Recht kennt solche Betroffenenrechte bereits in ausdifferenzierter Form.¹³²

Im Ergebnis legt die DSRL-PJ dem bundesdeutschen Polizeidatenschutzrecht damit kaum normative Daumenschrauben an, sondern formuliert unionsrechtliche Gebote, die aus verfassungsrechtlicher Sicht ohnehin Beachtung finden müssen. Neu ist hingegen die Verpflichtung der datenverarbeitenden (Polizei-)Behörde, eine *Datenschutz-Folgenabschätzung* durchzuführen (Art. 27 DSRL-PJ): Eine Datenverarbeitung unter Verwendung neuer Technologien, die voraussichtlich

ein hohes Risiko für die Rechte und Freiheiten natürlicher Personen zur Folge hat, ist *vorab* auf die Folgen der Verarbeitung für den Schutz personenbezogener Daten zu prüfen.¹³³

C. Zivile Nutzung von Bodycams durch private Sicherheitsdienste

Nicht nur die Polizei, sondern auch private Sicherheitsdienste bedienen sich der technologischen Möglichkeiten mobiler Miniaturkameras als präventives Instrument der Eigensicherung immer häufiger, um ihre sensible Tätigkeit abzusichern.¹³⁴ So hat etwa die Deutsche Bahn ihre Mitarbeiter bzw. beauftragte Sicherheitsdienste mit Bodycams ausgestattet. Sie reagiert damit auf die gestiegene Zahl von Angriffen gegen Fahrkartenkontrolleure und Sicherheitspersonal.¹³⁵ In Berlin findet eine Erprobungsphase statt.

I. Rechtfertigung nach § 6 b BDSG?

Inwieweit private Sicherheitsdienste auf mobile Miniaturkameras zurückgreifen können, bestimmt sich de lege lata grundsätzlich nach dem BDSG (§ 1 II Nr. 3 BDSG).¹³⁶ § 6 b BDSG lässt die Videoüberwachung in *öffentlich zugänglichen* Räumen unter engen Voraussetzungen zu.¹³⁷ In seinen Anwendungsbereich fallen auch private Orte, die nicht nach außen räumlich begrenzt sind und einem unbestimmten Personenkreis ohne weitere Voraussetzungen offenstehen – etwa Einkaufszentren oder Tankstellen.¹³⁸

§ 6 b I BDSG gestattet eine Videoüberwachung zugleich nicht für jedwede, sondern nur für spezifische Beobachtungszwecke. Dazu gehören der Schutz des Eigentums und die Durchsetzung des Hausrechts, aber auch die Eigensicherung des Wachpersonals: Diese Maßnahmen können Teil der

129 Ausführlich zu den Auswirkungen der DSGVO auf das nationale Recht *Kühling/Martini* et al., Die Datenschutz-Grundverordnung und das nationale Recht, 2016.

130 RL (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.4.2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zweck der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr, ABl. 2016 L 119, 89.

131 Vgl. bereits beck-aktuell-Redaktion, EU-Kommission will mit verstärktem Datenschutz engere internationale Zusammenarbeit von Polizei und Justiz ermöglichen, becklink 158526 v. 4.10.2005.

132 Vgl. etwa §§ 18 ff. RhPflDSG; die bestehenden Regelungen zu den Betroffenenrechten erreichen bereits das Datenschutzniveau, das die Richtlinie anstrebt.

133 Zu Sinn und Zweck der Datenschutz-Folgenabschätzung *Martini* in *Paal/Pauly*, DS-GVO, 2016, Art. 35 Rn. 6 ff.; zu Inhalt und Verfahren s. *ders.*, aaO, Rn. 44 ff. mwN.

134 Dazu *Stoklas*, ZD-Aktuell 2014, 4388.

135 Allein im ersten Hj. 2016 habe es 950 Angriffe gegen Bahnmitarbeiter gegeben – und damit 10 % mehr als im Vergleichszeitraum 2015; vgl. *Schwenn*, Die Bahn testet „Bodycams“, FAZ v. 15.7.2016, 8; zur Grundrechtsverpflichtung der (bundeseigenen) Deutschen Bahn AG s. *Battis/Kersten*, WuW 2005, 493, und *Jochum*, NVwZ 2005, 779.

136 Sub specie der Anwendbarkeit des BDSG lässt sich danach differenzieren, ob der Sicherheitsdienst eine private Veranstaltung oder etwa eine Veranstaltung einer Gemeinde absichern soll. Im letzteren Fall kommt eine Einordnung als Verwaltungshelfer in Frage – mit der Folge, dass speziellere Regelungen das BDSG verdrängen würden; zur Abgrenzung s. bspw. *Stober*, ZRP 2001, 260 (263 ff.).

137 Ob § 6 b BDSG nach Inkrafttreten der DSGVO in seiner jetzigen Form aufrechterhalten bleibt, ist zweifelhaft, vgl. *Kühling/Martini* et al. (o. Fn. 129), 343 ff.; der RefE für ein „ABDSG“ (Std.: 1. Ressortabstimmung, 5.8.2016) überführt den bisherigen § 6 b I BDSG in eine neue Vorschrift und nimmt daneben – unter Verw. auf die DSGVO – auch § 6 b II BDSG mit auf (vgl. § 37 ABDSG[E]). Inhaltlich lehnt sich der Entwurf des § 37 ABDSG an Art. 6 I UAbs. 1 Buchst. e iVm Art. 6 III DSGVO an. § 6 b I Nr. 2 u. Nr. 3 BDSG greift der Entwurf nicht mehr auf. Noch vor dem Ende der Legislaturperiode plant der Bund zugleich eine Erweiterung des § 6 b BDSG; s. dazu s. Fn. 39.

138 *Gola/Klug/Körffler* in *Gola/Schomerus* (o. Fn. 86), Rn. 8.

„Wahrnehmung berechtigter Interessen für konkret festgelegte Zwecke“ iSd § 6 b I Nr. 3 BDSG sein. Mitarbeiter von Sicherheitsdiensten durch optische Sicherungsmaßnahmen vor Übergriffen zu schützen, entspricht einem solchen legitimen Interesse.¹³⁹

Der Wortlaut des § 6 b BDSG („Beobachtung öffentlich zugänglicher Räume mit optisch-elektronischen Einrichtungen“) ist zwar begrifflich für eine Vielzahl von Anwendungskonstellationen interpretationsoffen – auch für die Beobachtung durch mobile Kameras. Ihrer Rationalität nach erfasst die Vorschrift aber ausschließlich die *anlasslose* filmische Aufzeichnung auf Vorrat.¹⁴⁰ Die individuelle, anlassbezogene Erfassung einzelner Szenen mit dem Ziel, spezifische Informationen über natürliche Personen zu sammeln, welche die allgemeine Videoüberwachung regelmäßig nicht erfassen kann, ist im Verhältnis dazu nicht per se eine Minusmaßnahme, sondern ein Aliud.¹⁴¹ Die zielgerichtete filmische Erfassung einzelner Verhaltensweisen auf Abruf unterfällt nicht dem Anwendungsbereich des § 6 b BDSG.¹⁴²

II. § 28 I 1 Nr. 2 BDSG bzw. (pro futuro) Art. 6 I UAbs. 1 Buchst. d-f DSGVO

Im Falle privater Sicherheitsdienste, die Bodycams zum Schutz eigener Mitarbeiter bzw. zur Dokumentation ihrer Tätigkeiten einsetzen, ist – anstelle des § 6 b BDSG¹⁴³ – § 28 BDSG einschlägig.

1. Rechtslage de lege lata – Abgrenzung zwischen § 28 I 1 Nr. 2 u. 3 BDSG

Die Eigensicherung und die Dokumentation besonderer Gefahrensituationen, die sich bei Einsätzen privater Sicherheitsdienste einstellen, entsprechen einem schutzwürdigen Interesse iSd § 28 I 1 Nr. 2 BDSG. Dieses kann das Persönlichkeitsschutzinteresse Betroffener überwiegen, soweit sich Gefahren für Sicherheitskräfte und betroffene Dritte nicht anders als durch anlassbezogene Filmaufnahmen abwenden lassen.

Bodycam-Aufzeichnungen können nicht nur berechnete Sicherheitsinteressen wahren, sondern erstrecken sich nach ihrem legislatorischen Auftrag zugleich auf Daten, die auf offener Straße sichtbar und damit allgemein zugänglich iSd § 28 I 1 Nr. 3 BDSG sind (vgl. auch § 10 V 2 BDSG). Als solche haben sie grundsätzlich Anteil an der Privilegierung, welche die Informationsfreiheit (Art. 5 I 1 GG) vermittelt.¹⁴⁴ Die Verarbeitung ist zulässig, sofern nicht das schutzwürdige Interesse des Betroffenen offensichtlich überwiegt.

Sowohl § 28 I 1 Nr. 2 als auch Nr. 3 BDSG sind also im Falle von Bodycam-Aufzeichnungen privater Sicherheitsdienste grundsätzlich tatbestandlich einschlägig, folgen aber anderen gesetzgeberischen Gewichtungsvorgaben in Non-liquet-Situationen und bedürfen daher einer Abgrenzung. Im Ergebnis erweist sich § 28 I 1 Nr. 2 BDSG für Aufnahmen von Bodycams als *lex specialis*. Denn der Filmende befriedigt nicht vorrangig sein Informationsinteresse, sondern will mit der Aufnahme berechnete Schutzinteressen, insbesondere für seine Gesundheit, wahrnehmen.

2. Vorgaben der DSGVO

Ab dem 25.5.2018 wird die DSGVO den persönlichkeitsrechtlichen Interessenausgleich grundsätzlich unionsrechtlich zwingend vorzeichnen. Die Verarbeitungsgrundlage des Art. 6 I UAbs. 1 Buchst. f DSGVO schreibt den Schutzgedanken des § 28 I 1 Nr. 2 BDSG als Nachfolgeregelung fort. Daneben greift auch Art. 6 I UAbs. 1 Buchst. d DSGVO

den Schutzaspekt der körperlichen Unversehrtheit als Verarbeitungsgrundlage ausdrücklich heraus. Die Vorschrift rekurriert zwar vorrangig auf den Schutz Betroffener, beschränkt sich darauf aber nicht, sondern bezieht auch „andere natürliche Person(en)“ in ihren Erlaubnistatbestand ein. Wiewohl sie den Verantwortlichen selbst nicht explizit nennt, schließt sie dessen Schutz als Verarbeitungsziel auch nicht aus.¹⁴⁵

Soweit private Sicherheitsdienste eine im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe wahrnehmen, kommt unter Umständen zusätzlich Art. 6 I UAbs. 1 Buchst. e DSGVO als Verarbeitungsgrundlage in Betracht. Ist Sicherheitsdiensten die Ausübung öffentlicher Gewalt als Beliehener anvertraut, ist freilich stattdessen die Datenschutzrichtlinie für Polizei und Justiz einschlägig (Art. 2 I iVm Art. 3 Nr. 7 Buchst. b DSRL-PJ).¹⁴⁶ Da bei privaten Sicherheitsdiensten typischerweise nicht die Wahrnehmung einer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe, sondern der Eigenschutz privater Dienstleister im Vordergrund von Aufzeichnungstätigkeiten steht, sind sowohl Art. 6 I UAbs. 1 Buchst. e als auch der äquivalente Rechtfertigungstatbestand der DSRL-PJ jedoch nur ausnahmsweise betroffen. Im Regelfall richtet sich die Zulässigkeit eines Bodycam-Einsatzes privater Sicherheitsdienste nach Art. 6 I UAbs. 1 Buchst. d oder f DSGVO.

Dem Gebot der Datenvermeidung und -sparsamkeit (§ 3 a BDSG; Art. 5 I Buchst. c DSGVO) entspricht es – ebenso wie beim polizeilichen Einsatz¹⁴⁷ –, das Geschehen nicht durchgehend, sondern erst und ausschließlich im Bedarfsfall aufzuzeichnen. Geboten sind daher wirksame Maßnahmen, die einen Missbrauch der Erfassungsmöglichkeit, insbesondere einen exzessiven Gebrauch der Videoaufzeichnung, verhindern.¹⁴⁸ Das impliziert als Teil des Transparenzgebots (Art. 5 I Buchst. a DSGVO) auch, die Aufzeichnung – etwa durch eine gut sichtbare Aufnahmeleuchte – kenntlich zu machen (so bisher für den Fall der Videoüberwachung ausdrücklich auch § 6 b II BDSG). Sind die Aufnahmen nicht mehr für die Zwecke erforderlich, zu denen die verantwortliche Stelle sie erhoben hat, sind sie unverzüglich zu löschen

¹³⁹ Stoklas, ZD-Aktuell 2014, 4388.

¹⁴⁰ Dazu bereits oben B III 1c, S. 19.

¹⁴¹ Siehe dazu auch Fn. 60. Im Gegensatz zu stationären Kameras, die etwa das Geschehen auf Bahnhofsvorplätzen erfassen sollen, ersetzen Bodycams insbesondere funktional keine beobachtende Sicherheitskraft, sondern setzen ihre physische Anwesenheit gerade voraus.

¹⁴² Anders Stoklas, ZD-Aktuell 2014, 4388; nicht eindeutig Scholz (o. Fn. 85), Rn. 67.

¹⁴³ Von der Vorschrift geht keine Sperrwirkung aus. Sie versteht sich systematisch („ist nur zulässig, soweit“) als Einschränkung der allg. Rechtfertigungstatbestände des BDSG; iSd auch Scholz in Simitis (o. Fn. 85), Rn. 147.

¹⁴⁴ Vgl. zur Subsumtion von Google Street View unter das Tatbestandsmerkmal „allgemein zugängliche Quelle“ Klas, Grenzen der Erhebung und Speicherung allgemein zugänglicher Quellen, 2012, 49 f. Zur Zulässigkeit einer Veröffentlichung von Friedhofsgrabsteinaufnahmen nach § 28 I Nr. 3 BDSG s. auch AG Mettmann, ZD 2016, 140 = BeckRS 2016, 01722.

¹⁴⁵ Zur Regelung des Schutzes der Beschäftigtendaten gesteht Art. 88 DSGVO den Mitgliedstaaten zwar einen eigenen Regelungsspielraum zu. Er erstreckt sich aber nur auf die „Verarbeitung personenbezogener Beschäftigtendaten im Beschäftigungskontext“ (Art. 88 I DSGVO), nicht auf die persönlichkeitsrechtlich sensible Videoerfassung Dritter mit dem Zweck, eigene Beschäftigte zu schützen.

¹⁴⁶ Sowohl im Falle des Art. 6 I UAbs. 1 Buchst. e DSGVO als auch bei Einschlägigkeit der DSRL-PJ verbleibt dem nationalen Gesetzgeber substantieller Regelungsspielraum – in der einen Konstellation aufgrund Art. 6 III u. IV DSGVO, in der anderen aufgrund des Richtliniencharakters der Norm.

¹⁴⁷ Vgl. dazu B III 3 b, S. 18 ff.

¹⁴⁸ Zum Abwehranspruch Betroffener gegen fest installierte, aber nicht aktive oder funktionsuntüchtige Kameras LG Braunschweig, NJW 1998, 2457 (2458); LG Bonn, NJW-RR 2005, 1067 (1067 f.) = NZM 2005, 399.

(Art. 17 I Buchst. a DSGVO; ebenso de lege lata für den Fall der Videoüberwachung § 6 b V BDSG). Die DSGVO etabliert zudem umfassende Auskunftsrechte der Betroffenen (Art. 15 DSGVO) sowie Informationspflichten des Verantwortlichen (Art. 13 f. DSGVO), die dem Interesse eines umfassenden Persönlichkeitsschutzes Rechnung tragen.

Für Fälle systematischer, umfangreicher Überwachung öffentlich zugänglicher Bereiche ordnet die DSGVO als persönlichkeitsrechtliches Sicherungsinstrument zusätzlich eine *Datenschutz-Folgenabschätzung* an (Art. 35 III Buchst. c DSGVO).¹⁴⁹ Der anlassbezogene Einsatz durch private Sicherheitsdienste ist aber weder „systematisch“ noch „umfangreich“ in diesem Sinne. Er bewegt sich somit unterhalb der Relevanzschwelle dieses Positivlisten-Regelbeispiels. Die Detailgenauigkeit und Abschreckungswirkung von Bodycam-Aufnahmen in öffentlich zugänglichen Bereichen schafft jedoch ein äquivalentes Risiko iSd Art. 35 I DSGVO, das im Falle einer durchgängigen Ausstattung von Sicherheitsdiensten mit Bodycams eine Folgenabschätzung erforderlich macht. Zusätzlich unterwirft die DSGVO Sicherheitsunternehmen, die Bodycams einsetzen, der Pflicht, ein *Verfahrensverzeichnis* zu führen (Art. 30 I und II DSGVO).¹⁵⁰

D. Quid pro quo? Zur Beweis- und Waffengleichheit beim gegenseitigen Filmen von Polizei und Bürger

Nicht nur Polizeibeamte filmen Bürger in brenzligen Situationen. Videoaufzeichnungen erfolgen immer häufiger auch in umgekehrter Richtung:¹⁵¹ Bürger nehmen Polizeieinsätze vielfach ins Visier ihrer Kameras.¹⁵² Agierten sie früher mit sperrigen Fotoapparaten, ist heute die integrierte Smartphone-Kamera regelmäßig nur einen Handgriff und die Öffentlichkeit sozialer Netzwerke nur einen Daumenwisch weit entfernt. Mit dem technischen Fortschritt geht so zugleich eine zunehmende Überwachung der polizeilichen Tätigkeit einher.

I. Entwicklungen in den USA und Europa

In den USA ist die filmische Begleitung von Polizeieinsätzen noch viel weiter fortgeschritten als in Europa. Bürger sind dort dazu übergegangen, diese zu institutionalisieren: Unter dem Schlachtruf „CopWatch“ überwachen Bürger die Polizei im öffentlichen Raum per Smartphone. Ihr Ziel ist es, rechtswidriges Polizeihandeln, insbesondere rassistische Diskriminierungen, zu dokumentieren – nicht alleine zur Verteidigung eigener Rechte, sondern auch zur Sicherung rechtsstaatlicher Grundsätze bei der Ausübung des staatlichen Gewaltmonopols; beseelt von der demokratischen Grundüberzeugung, dass sich jegliches staatliche Handeln dem wachsamen Auge der Öffentlichkeit stellen muss. Der einzelne Bürger avanciert dadurch ein Stück weit zum Sachwalter des Allgemeininteresses.

Die wachsende Brisanz der Auseinandersetzungen zwischen Bürgern und Sicherheitsbehörden in den USA ist auch ein Spiegel rassistisch motivierter Polizeigewalt und daraus entstandener Bewegungen, wie etwa „Black Lives Matter“.¹⁵³ Aber auch hierzulande verstehen die Bürger die Aufzeichnung von Polizeieinsätzen immer stärker als Instrument informatorischer Waffengleichheit in einem Gemeinwesen, das sich aus den Fesseln der Obrigkeitsstaatlichkeit befreit hat. Die ubiquitäre digitale Erfassung des Alltags hat dabei auch als Instrument vorsorgender Beweissicherung für zivilrechtliche Rechtsstreitigkeiten im Straßenverkehr mithilfe von Dashcams¹⁵⁴ oder häuslichen Videokameras¹⁵⁵ Konjunktur – nicht zuletzt als Versuch, mit Hilfe von Kameras die Erforderlichkeit ordnungsrechtlichen Einschreitens gegen pri-

vate Dritte zu belegen. In Zukunft werden die Menschen dafür im Zweifel auch auf Datenbrillen wie *Google Glass* oder *Spaceglasses* zurückgreifen. Diese gesellschaftliche Entwicklung ist nicht nur Ausdruck eines Sicherheitsbedürfnisses zur Risikoversorge, sondern zugleich Teil eines generellen Trends, das eigene Leben und die eigene Freizeitgestaltung extensiv zu dokumentieren.¹⁵⁶

II. Zulässigkeit der Videoaufzeichnung von Polizeieinsätzen

Soweit die Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung der Aufnahmen eines Polizeieinsatzes (wie typischerweise) ausschließlich für persönliche Zwecke erfolgt, unterliegt sie nicht dem datenschutzrechtlichen Verbotsvorbehalt des § 4 I BDSG bzw. Art. 6 DSGVO (§ 1 II Nr. 3 BDSG aE; Art. 2 II Buchst. c DSGVO). Eine Aufzeichnung ordnungsrechtlicher Maßnahmen, die sich im öffentlichen Raum vollziehen, ist vielmehr grundsätzlich Teil des durch die Informations- und Pressefreiheit¹⁵⁷ geschützten Informationsinteresses der Öffentlichkeit (vgl. auch das Medienprivileg des § 41 BDSG iVm mit bspw. § 12 I, II RhPflMG; für die Rundfunkfreiheit: § 47 I iVm §§ 11 ff. TMG, § 57 I 1 RStV).¹⁵⁸ Ein

149 Martini in Paal/Pauly (o. Fn. 133), Rn. 31 f.

150 Dazu Martini in Paal/Pauly, DS-GVO, 2016, Art. 30 Rn. 5 ff.; mit Blick auf das Risiko für den Persönlichkeitsschutz, das sich mit dem Einsatz der Kameras verbindet, greifen die befreienden Ausnahmetatbestände des Art. 30 V DSGVO nicht. Letztere müssen kumulativ vorliegen. Dazu ders., aaO, Rn. 29 ff. Die missverständliche Formulierung des Art. 30 V DSGVO hat die EU zum 27.10.2016 (Corrigendum zu 2012/0011 [COD], Nr. 12399/16, 27.10.2016) nachträglich ausgetauscht.

151 Dazu auch Kipker, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Hessischen Landtags am 10.9.2015 zum GE der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Melderechts, des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und des Hessischen Glücksspielgesetzes v. 19.5.2015, 22.

152 Vgl. auch Seidl/Wessels, jurisPR-ITR 23/2015 (2015), 4; Keller, jurisPR-ITR 18/2013, Anm. 6: „kein neues Phänomen mehr“.

153 Anfang Juli 2016 erschoss ein Polizist einen schwarzen Autofahrer in Louisiana während einer Verkehrskontrolle; dessen Freundin hielt die Situation per Kamera fest, vgl. *Anonymous*, Polizei erschießt zwei Schwarze binnen 48 Stunden, ZEIT-Online v. 7.7.2016. Daraufhin kam es zu heftigen Protesten. Bei einer Demonstration in Dallas erschoss ein schwarzer Heckenschütze daraufhin fünf (weiße) Polizeibeamte, s. etwa <http://www.tagesschau.de/ausland/polizeigewalt-usa-101.html>.

154 Bei Dashcams handelt es sich um am Kraftfahrzeug angebrachte Kameras. Sie filmen die Fahrt des Verwenders, damit dieser die aufgezeichneten Bilder im Anschluss an einen etwaigen Unfall zu Beweis Zwecken verwenden kann. Die wachsende Verbreitung der Kameras entfachte eine intensive Diskussion zu der Frage, inwieweit die anlasslose und dauerhafte Überwachung des Verkehrsgeschehens mittels Dashcam bei einem Unfall auf die Zulässigkeit als Beweismittel im anschließenden Gerichtsverfahren durchschlägt; vgl. nur LG Heilbronn, NJW-RR 2015, 1019 (1021); AG München, NJW-RR 2014, 413; AG München, Beschl. v. 13.8.2014 – 345 C 5551/14, BeckRS 2014, 16291 mwN; AG Nienburg, Urt. v. 20.1.2015 – 4 Ds 520 Js 39473/14 (155/14), BeckRS 2015, 07708; Ahrens, MDR 2015, 926; Allendorf, SVR 2015, 171; Atzert/Franck, RDV 2014, 136; Balzer/Nugel, NJW 2014, 1622 (1624); Fuchs, ZD-Aktuell 2015, 212; Reibach, DuD 2015, 157; Terhaag/Schwarz, K & R 2015, 556.

155 Dazu bspw. aus neuerer Zeit AG München, ZD 2016, 93.

156 Paradigmatisch dafür steht die Helmkamera GoPro im (Trend-)Sportbereich, die vielen Menschen mittlerweile ein häufiger Begleiter beim Fahrrad- oder Skifahren geworden ist – ebenso die Nutzung von sog. *Selfiesticks* an touristisch geprägten Orten.

157 Zu der Frage, inwieweit sich in einer digitalen Medienordnung mit einer Vielzahl von Bloggern, YouTube, Twitter-Nutzern und „Bürgerreportern“ der persönliche Schutzbereich der Pressefreiheit über klassische Presseorgane hinaus ausdehnt, s. bspw. Luch/Schulz, MMR 2013, 88 (89); zur Dynamik der Medienfreiheit in Zeiten der Digitalisierung auch Neuhoß, ZUM 2012, 371 (381 f.).

158 Ausführlich zur Bildberichterstattung über Polizeieinsätze durch die Medien und § 23 KunstUrhG Franke, NJW 1981, 2033; Rebmann, AfP 1982, 189 (192 ff.); an den Beitrag von Franke anschließend Krüger, NJW 1982, 89 (89 f.); s. auch BVerwGE 143, 74 = NJW 2012, 2676 (2677 ff.); Kerber, Bildberichterstattung über Polizeieinsätze, 1992; Thiele, VBlBW 1999, 48.

generelles Verbot, Polizeibeamte im Dienst zu fotografieren, spricht die Rechtsordnung nicht aus.¹⁵⁹

Im Einzelfall können aber die Schutzgüter der Funktionsfähigkeit staatlicher Einrichtungen (1) sowie des Rechts am eigenen Bild der Polizeibeamten (2) einer Aufzeichnung bzw. Veröffentlichung entgegenstehen.¹⁶⁰

1. Möglichkeiten polizeilichen Einschreitens gegen filmende Bürger unter Berufung auf eine Gefahr für die „Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Einrichtungen“

Verhindern oder bedrohen Videoaufnahmen eines Bürgers¹⁶¹ den wirksamen rechtmäßigen Einsatz von Polizeikräften, geht davon eine polizeirechtliche Gefahr aus.¹⁶² Die Funktionsfähigkeit der Polizei sowie ihrer Einsätze zur Herstellung der öffentlichen Sicherheit ist selbst Teil der öffentlichen Sicherheit.¹⁶³ Mit Blick auf die Sonderrolle der Polizei bei ihrer hoheitlichen Aufgabenwahrnehmung – etwa im Rahmen von Demonstrationen – sieht die Rechtsordnung keine generelle (Beweis-)Waffengleichheit zwischen Polizei und filmenden Versammlungsteilnehmern vor.¹⁶⁴

Das Anfertigen von Fotos oder Videoaufnahmen dienstlicher Handlungen eines Polizeibeamten, wie zB einer Identitätsfeststellung im Rahmen einer Versammlung, begründet als solches aber regelmäßig noch keine Gefahr für ein polizeiliches Schutzgut.¹⁶⁵ Denn polizeiliches Handeln vollzieht sich typischerweise in der Öffentlichkeit und muss dementsprechend den kritischen Augen der Öffentlichkeit standhalten. Das öffentliche Informations- und Kontrollinteresse an der rechtmäßigen Wahrnehmung hoheitlicher Gewalt tritt nur in Ausnahmefällen hinter das Erfordernis ungestörter Amtsausübung zurück – vor allem dann, wenn die Aufnahmen Privater Erkenntnisse über Polizeitaktiken, die Positionierung von Sicherheitskräften oder geplante Maßnahmen offenlegen und dadurch die Sicherheit von Personen gefährden oder zur Enttarnung Verdeckter Ermittler beitragen können. Die Verbreitung der Aufnahmen zu untersagen, ist dann gerechtfertigt – nicht zwingend aber auch ein Verbot der Aufnahme selbst (es sei denn, die Gefahrenintensität rechtfertigt die Prognose, dass ein etwaiger Verstoß gegen das Verbreitungsverbot droht oder ein möglicher Verstoß einen unverhältnismäßigen Schaden nach sich zieht).

2. Recht der Polizisten am eigenen Bild (§§ 22, 23 KunstUrhG)

Auch Polizeibeamten steht das Recht am eigenen Bild zur Seite. Dass sie als Teil der Staatsgewalt im Rahmen eines Sonderstatusverhältnisses tätig werden, schränkt nicht ihre Grundrechtsberechtigung,¹⁶⁶ sondern nur ihre Grundrechtswahrnehmung ein.¹⁶⁷

Der Schutz des eigenen Bildnisses, den die §§ 22, 23 KunstUrhG etablieren, knüpft aber (ebenso wie das Gefahrenabwehrrecht) nicht an die Herstellung des Bildnisses an;¹⁶⁸ die Vorschriften regeln lediglich die Verbreitung und die Zurschaustellung. Auch der Straftatbestand des § 33 KunstUrhG erfasst nicht das Aufnehmen.¹⁶⁹ Das Filmen von Polizisten, die an einem Polizeieinsatz teilnehmen, als solches verstößt also nicht gegen das Recht am eigenen Bild, wie es das KunstUrhG schützt.¹⁷⁰ Lediglich die mögliche Veröffentlichung des Videos lässt sich mit Hilfe der §§ 22, 23 KunstUrhG unterbinden.

a) *Aufnahmen einer Versammlung, eines Aufzugs oder eines ähnlichen Vorgangs* (§ 23 I Nr. 3 KunstUrhG). So sehr die Rechtsordnung das Schutzbedürfnis des Einzelnen am eigen-

nen Bild anerkennt, so wenig verteidigt sie es vorbehaltlos. Das Gesetz schränkt dieses Recht insbesondere bei der Aufnahme einer *Versammlung, eines Aufzugs oder eines ähnlichen Vorgangs* ein, an dem der Einzelne teilnimmt (§ 23 I Nr. 3 KunstUrhG). Dem liegt der gesetzgeberische Leitgedanke zu Grunde: Wer in der Öffentlichkeit auftritt, muss auch mit einer visuellen Wahrnehmung rechnen und ist deshalb weniger schutzbedürftig.¹⁷¹

Die Teilnahme an einer Versammlung iSd § 23 I Nr. 3 KunstUrhG erfordert jedoch ein auf den Versammlungszweck gerichtetes Beiwohnen. Bei dem Polizeibeamten fehlt es daran.¹⁷² Er „nimmt“ nicht in diesem Sinne an der Versammlung „teil“, sondern an dem jeweiligen Polizeieinsatz, der die Versammlung begleitet.¹⁷³

159 Vgl. VGH Mannheim, ZUM-RD 2011, 126 (126) = BeckRS 2010, 51973.

160 Im Falle einer Aufzeichnung mitsamt Tonaufnahme kann es je nach Örtlichkeit auch zu einem Verstoß gegen § 201 StGB kommen. Die Vorschrift schützt die Privatsphäre sowie die Unbefangtheit der menschlichen Kommunikation (Fischer, StGB, 2016, § 201 Rn. 2; vgl. auch BVerfGE 34, 238 [245 f.] = NJW 1973, 891 [892]; BGHSt 31, 296 [299 mwN] = NJW 1983, 1569 [1569 f.]); „nichtöffentlich“ im Sinne der Vorschrift ist das gesprochene Wort, wenn es (nach der Vorstellung des Äußernden) nur für einen abgegrenzten Personenkreis bestimmt ist (Fischer, ebda., § 201 Rn. 3 f.), dies hat das OLG Frankfurt a. M., NJW 1977, 1547 (1547) zumindest für Fragen eines Polizeibeamten bei der Vernehmung eines Beschuldigten im Ermittlungsverfahren bejaht. Anders stellt sich dies bei polizeilichen Anweisungen auf Großveranstaltungen, etwa per Megaphon, dar.

161 Siehe hierzu BVerfGE, NVwZ 2016, 53; vgl. auch BVerwGE 143, 74 = NJW 2012, 2676; Keller, jurisPR-ITR 18/2013, Anm. 6; Payandeh, NVwZ 2013, 1458; Stolz, GRUR-Prax 2015, 487.

162 Vgl. in diesem Zusammenhang auch den GE des Bundesrates v. 3.8.2016 zur effektiven Bekämpfung von sog Gaffern sowie Verbesserungen des Schutzes des Persönlichkeitsrechts von Verstorbenen, BT-Drs. 18/9327, 1 u. 9.

163 Vgl. BVerwGE 143, 74 (75 ff.) = NJW 2012, 2676 (2677); Krüger, NJW 1982, 89 (90). Dies kann zB der Fall sein, wenn durch die Veröffentlichung ein Verdeckter Ermittler oder ein sog V-Mann enttarnt wird.

164 BVerfGE, NVwZ 2016, 53 (54); s. auch Stolz, GRUR-Prax 2015, 487 (487).

165 Stolz, GRUR-Prax 2015, 487 (487).

166 Lenz, BayVBl 1995, 164 (165); vgl. auch BVerwGE 125, 85 (86 ff.) = NVwZ-RR 2007, 781 (781 ff.).

167 Vgl. BVerfGE 39, 334 (370) = NJW 1975, 1641 (1648): Sicherstellung der staatlichen „Funktionsfähigkeit, soweit sie vom Beamtenkörper abhängt“.

168 Deutlich BGH, NJW 1995, 1955 (1956).

169 Eine analoge Anwendung der §§ 22, 23 KunstUrhG auf den Herstellungsakt scheidet aufgrund der bewusst eingeschränkten Zielrichtung der Vorschriften des KunstUrhG aus, vgl. Engels in Ahlberg/Götting, BeckOK UrhR, 10. Aufl. 2015, § 22 KunstUrhG Rn. 55; Lenz, BayVBl 1995, 164 (164).

170 BVerfGE, NVwZ 2016, 53. Die Anfertigung des Bildnisses ohne Veröffentlichungsabsicht kann jedoch gegen das Allgemeine Persönlichkeitsrecht des Abgebildeten verstoßen. Dann ist unter Umständen bereits die Fertigung derartiger Bilder rechtswidrig und unzulässig. Erforderlich ist stets eine umfassende und die verfassungsrechtlich geschützten Positionen beider Beteiligten einbeziehende Güter- und Interessenabwägung, BGH, NJW 1995, 1955 (1957); ausf. hierzu Lenz, BayVBl 1995, 164 (164 f.); Specht in Dreier/Schulze, UrhG, 5. Aufl. 2015, § 22 KunstUrhG Rn. 12 f.; das APR ist nur subsidiär in Einzelfällen einschlägig, vgl. VG Göttingen, ZUM-RD 2013, 490 (491) = BeckRS 2012, 60171 mwN.

171 Vgl. etwa Engels in Ahlberg/Götting, BeckOK UrhR, 10. Aufl. 2015, § 23 KunstUrhG Rn. 14. Der normative Fokus liegt dabei grundsätzlich auf dem Gesamtgeschehen als solchem und nicht auf dem Verhalten einzelner Personen. Specht in Dreier/Schulze (o. Fn. 170), § 23 KunstUrhG Rn. 40; ähnlich auch Wenzel, Das Recht der Wort- und Bildberichterstattung, 1994, Rn. 8.23; maßgeblich ist also, ob die Veranstaltung oder der Polizeieinsatz selbst zum Gegenstand des öffentlichen Interesses wird, Rebmann, AP 1982, 189 (193).

172 So auch VG Göttingen, ZUM-RD 2013, 490 (492) = BeckRS 2012, 60171.

173 Ansonsten nähme der Polizist auch an einer links- bzw. rechtsextremistischen Demonstration teil; aA aufgrund des vorrangigen Informationsinteresses der Öffentlichkeit wohl Engels in Ahlberg/Götting (o. Fn. 171), Rn. 17; Fricke in Wandtke/Bullinger, UrhR, 4. Aufl. 2014, § 23 KunstUrhG Rn. 26; Specht in Dreier/Schulze (o. Fn. 170), Rn. 41.

b) *Bildnis aus dem Bereich der Zeitgeschichte* (§ 23 I Nr. 1 KunstUrhG). Die Verbreitung der Videoaufzeichnungen eines Polizeieinsatzes lässt das Gesetz außer für Aufnahmen von Versammlungen und ähnlichen Vorgängen auch für Bildnisse *aus dem Bereich der Zeitgeschichte* zu. Nach der überkommenen Definition des RG gehören hierzu „Erscheinungen im Leben der Gegenwart, die vom Volke beachtet werden (...) und Gegenstand der Teilnahme oder Wissbegierde weiter Kreise sind“.¹⁷⁴ Inwieweit ein Bildnis aus dem Bereich der Zeitgeschichte stammt, bestimmt sich dabei nach heutigem Verständnis nach einer – von dem Leitgedanken praktischer Konkordanz gesteuerten – Abwägung zwischen dem Persönlichkeitsrecht des Abgebildeten und dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit.¹⁷⁵

Auch ein Polizeibeamter *kann* Teil eines zeitgeschichtlichen Ereignisses sein. Das gilt aber – ebenso wie bei der Tätigkeit von Richtern oder Staatsanwälten¹⁷⁶ – nicht generell für jeden seiner Einsätze, sondern nur dann, wenn ein *bestimmtes Ereignis* von besonderem öffentlichen Interesse ist.¹⁷⁷ Denkbar ist das bei Tötlichkeiten der Polizeibeamten oder mit unmittelbarem Zwang vorgenommenen Räumungen,¹⁷⁸ insbesondere dann, wenn es dabei zu Amtspflichtverletzungen kommt.¹⁷⁹ In diesen Fällen kann es auch zulässig sein, Porträtaufnahmen einzelner Polizisten herzustellen und zu verbreiten. Denn die Öffentlichkeit hat ein legitimes Interesse daran, solche Sachverhalte aufgeklärt zu wissen: Dies ist legitimer Teil ihrer Kontrolle öffentlich-rechtlicher Machtausübung.¹⁸⁰ Zur rechtlich geschützten Einflussphäre der Polizei gehört es insbesondere nicht, vorab über die Art der Berichterstattung und die dazu erforderliche Recherche der Presse zu befinden oder zu beeinflussen, in welchem Licht ein Polizeieinsatz in der Öffentlichkeit erscheint.¹⁸¹ Nur wenn der Veröffentlichung Sicherheitsinteressen entgegenstehen, die das öffentliche Aufklärungsinteresse offensichtlich überwiegen – etwa weil sie das Leben oder die Gesundheit Dritter gefährden – ist eine Veröffentlichung der Videoaufnahmen eines Polizeieinsatzes unzulässig.

c) *Abwägung mit dem Persönlichkeitsinteresse Betroffener* (§ 23 II KunstUrhG). Die Veröffentlichungserlaubnis des § 23 I KunstUrhG findet eine gesetzliche Grenze in dem berechtigten Interesse des Abgebildeten (§ 23 II KunstUrhG). Maßgeblich ist insoweit das Interesse des gefilmten Polizisten, nicht dasjenige seines Dienstherrn. Denn die Vorschrift hat zuvörderst den Persönlichkeitsschutz natürlicher Personen im Auge.¹⁸² Im Anschluss an einen Einsatz veröffentlichte Filmaufnahmen eines Polizisten, etwa anlässlich einer Demonstration extremistischer Gruppierungen, können für diesen im Extremfall eine Gefahrenlage auslösen – etwa wenn er mit persönlichen Angriffen außerhalb seines Dienstes rechnen muss.¹⁸³ Auf sein Persönlichkeitsinteresse muss die Veröffentlichung dann angemessen Rücksicht nehmen, beispielsweise durch eine ihn schonende Auswahl des Bildmaterials oder durch eine Anonymisierung mittels Verpixierung oder eines Augenbalkens.

Von Ausnahmefällen abgesehen, gewährt die Rechtsordnung Amtsträgern für ihre Ausübung hoheitlicher Gewalt jedoch keinen Anspruch auf Geheimhaltung vor der Öffentlichkeit.¹⁸⁴ Das Kontroll- und Informationsinteresse überwiegt regelmäßig das Persönlichkeitsinteresse des Betroffenen. Das informatorische Übergewicht, das der Polizei durch ihre Institutionalisierung, Professionalisierung, besonderen Befugnisse und spezielle Ausrüstung zur Durchsetzung hoheitlicher Gewalt zukommt, findet in den durch die Informationsfreiheit grundsätzlich abgesicherten Kontrollbefugnissen der Öffentlichkeit insoweit ein Gegengewicht. Das entspricht

auch dem rechtsstaatlichen Bedürfnis nach Transparenz behördlichen Handelns.

E. Zusammenfassung

Von dem Pionierland Hessen aus hat die Bodycam ihren Weg auf die Straßen und Plätze vieler Bundesländer angetreten. Sie versteht sich als Instrument der Eigensicherung, welches der Gewalt gegenüber Polizeibeamten präventiv entgegenzutreten und bei der Beweissicherung helfen soll. Die Polizei lobt die mobilen Miniaturkameras unter Hinweis auf ihre deeskalierende Wirkung. Das ihnen eigene Abschreckungspotenzial ist aber zugleich Teil ihrer Schattenseite: Gerade in einer Welt ubiquitärer Datenverfügbarkeit mit einer Vielfalt komplementärer digitaler Überwachungsmöglichkeiten – etwa durch Videobeobachtung öffentlicher Plätze, GPS-Tracker, IMSI-Catcher oder auch das Abgreifen von Metadaten durch Webcrawler – will jede weitere Beeinträchtigung der bürgerlichen Freiheitssphäre als Baustein eines additiven Grundrechtseingriffs wohlüberlegt sein. Je stärker das Gefühl des Überwachtwerdens in einer Gesellschaft um sich greift, desto mehr droht die freie Selbstentfaltung durch opake Abschreckungseffekte erdrückt zu werden.¹⁸⁵ Der Einsatz von Bodycams bewegt sich insofern in einem Spannungsfeld zwischen einem wirksamen Gefahrenschutz durch Eigensicherung und dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung der – mitunter rein zufällig – gefilmten Bürger.

Den sich um diese gegenläufigen Interessen schlingenden Gordischen Knoten zu zerschlagen, ist eine Vorbehaltsaufgabe des Parlaments: Der Einsatz von Bodycams ist auf eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage angewiesen. Zahlreiche Länder, die Bodycams bei Streifengängen im Rahmen von Pilotprojekten einsetzen, halten solche jedoch

¹⁷⁴ RGZ 125, 80 (81 f.).

¹⁷⁵ BGHZ 180, 114 (115 ff.) = NJW 2009, 1499; BGH, NJW 2010, 3025; ausf. zur früheren, bis zu EGMR, NJW 2004, 2647 = NVwZ 2004, 1465 Ls.; praktizierten, Differenzierung zwischen absoluten und relativen Personen der Zeitgeschichte *Specht* in *Dreier/Schulze* (o. Fn. 170), Rn. 4 ff. Eingehend zum Polizeibeamten als Person der Zeitgeschichte *Olenhusen/Steckl*, StV 1981, 412.

¹⁷⁶ OLG Celle, ZUM 2011, 341 (343) = BeckRS 2010, 22674.

¹⁷⁷ Vgl. OLG Celle, ZUM 2011, 341 (343) = BeckRS 2010, 22674; anders kann es allenfalls dann liegen, wenn Polizisten an besonderen Ereignissen teilnehmen, wie etwa der Festnahme eines Straftäters, der selbst zur Person der Zeitgeschichte geworden ist – ebenso bei Tötlichkeiten oder Einkesselungen (vgl. OLG Karlsruhe, NJW 1980, 1701 (1702)), sowie bei besonders spektakulären Einsätzen (s. *Fricke* in *Wandtke/Bullinger* [o. Fn. 173], Rn. 26) oder bei pflichtwidrigem Verhalten erheblichen Ausmaßes (vgl. OLG Celle, NJW-RR 2001, 335 (337)). Hierüber informiert zu werden, hat die Öffentlichkeit als Teil der Wächterfunktion der Medien ein legitimes Interesse; s. *Specht* in *Dreier/Schulze* (o. Fn. 170), Rn. 41 mwN.

¹⁷⁸ Vgl. OLG Karlsruhe, NJW 1980, 1701 (1702), und dazu *Krüger*, NJW 1982, 89 (89 f.); s. auch *BerlVerfGH*, NJW-RR 2007, 1686; aA *Franke*, NJW 1981, 2033 (2035).

¹⁷⁹ Entgegen OLG Celle, NJW-RR 2001, 335 (337), kommt es auch nicht darauf an, ob nur hochrangige Beamte an dem Einsatz beteiligt sind.

¹⁸⁰ Vgl. dazu auch die von der Innenministerkonferenz und den einschlägigen Medienverbänden beschlossenen „Verhaltensgrundsätze für Presse/Rundfunk zur Vermeidung von Behinderungen bei der Durchführung polizeilicher Aufgaben und der freien Ausübung der Berichterstattung“ (AfP 1993, 646, nach deren Nr. 9 ist auch das Filmen und Fotografieren mehrerer oder einzelner Polizeibeamter bei aufsehenerregenden Einsätzen im Allgemeinen zulässig).

¹⁸¹ BVerwGE 143, 74 = NJW 2012, 2676 (2678 f.).

¹⁸² Vgl. auch *Müller*, NJW 1982, 863 (864); zum verbleibenden Anwendungsbereich des § 23 I 2 KunstUrhG ausf. *Specht* in *Dreier/Schulze* (o. Fn. 170), Rn. 47.

¹⁸³ *Fricke* in *Wandtke/Bullinger* (o. Fn. 173), Rn. 36 mit Verw. auf KG, MMR 2012, 258; vgl. auch *Engels* in *Ahlberg/Götting* (o. Fn. 171), Rn. 26.

¹⁸⁴ Vgl. etwa auch die Wertung des § 5 II-IV IFG und seiner landesrechtlichen Äquivalente.

¹⁸⁵ Vgl. auch *Martini*, VerwArch. 107 (2016), 307 (325 mwN).

nicht vor. Insbesondere die landesrechtliche Datenerhebungs-Generalklausel genügt insoweit nicht. Denn die Streubreite der Video- und Tonaufnahmen löst ein höheres Gefährdungspotenzial für das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus als dasjenige, welches die Generalklausel zu legitimieren bestimmt ist. Sie deckt grundsätzlich auch keine Pilotprojekte für den Einsatz von Bodycams. Das rechtsstaatliche Gebot der Normenklarheit und der Wesentlichkeitsgrundsatz vertragen keinen Verzicht auf eine hinreichend spezifische Eingriffsgrundlage für die Erprobung neuer grundrechtssensitiver Ermittlungsmethoden.

Der Bodycam-Einsatz darf nur anlassbezogen erfolgen, wenn also konkrete Gefahren, zB für Leib oder Leben eines Polizeibeamten oder eines Dritten, auftreten – eine Ehrverletzung allein reicht hierfür nach derzeitiger (überwiegender) Rechtslage¹⁸⁶ nicht aus. Bereits die Eingriffsgrundlage muss die technischen Anforderungen einer zulässigen Verwendung umreißen, insbesondere um sicherzustellen, dass das Kamerasystem eine Aufnahme tatsächlich nur im Bedarfsfall startet, speichert und *nicht benötigte oder unzulässige* Aufnahmen in einer angemessenen Frist löscht, ohne dabei die Betroffenenrechte (etwa auf Einsichtnahme) zu untergraben.

Hohe Anforderungen an den Bodycam-Einsatz stellt auch das Transparenzgebot: Einerseits bedingt es einen klar erkennbaren Hinweis der Beamten auf eine Aufnahme sowie grundsätzlich eine nachgelagerte Aufklärung über Betroffenenrechte und Rechtsschutzmöglichkeiten. Andererseits steuert es die Phase der Datenauswertung. Art und Weise der Speicherung sowie Verarbeitung des Videomaterials zu konkretisieren, darf insbesondere nicht allein Verwaltungsvorschriften vorbehalten bleiben – dafür ist die persönlichkeitsrechtliche Brisanz der Maßnahme zu hoch. Eine restriktive Ausgestaltung der Datenverwertungsbefugnisse und eine strenge Zweckbindung sind Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsprinzips.

Um jedem Verdachtsmoment einer voreingenommenen, da ausschließlich polizeiintern erfolgenden Auswertung von vornherein entgegenzutreten, ist es sachgerecht, den staatlichen Datenschutzbeauftragten eine besondere Wächterfunktion zuzugestehen. Als unabhängige Akteure können sie den gesetzmäßigen Umgang mit dem entstandenen Videomaterial in einer das Vertrauen der Bevölkerung stärkenden Weise als Treuhänder der Persönlichkeitsrechte kontrollieren.

Polizisten filmen nicht nur Bürger, oftmals sind sie auch selbst Gegenstand von Videoaufnahmen Privater. Die *Herstellung* solcher Aufnahmen ist grundsätzlich zulässig; nur im Ausnahmefall verstößt sie gegen das Schutzinteresse öffentlicher Sicherheit. Das *Verbreiten* von Aufnahmen, welche den einzelnen Polizisten zeigen, ist jedoch nicht vorbehaltlos zulässig. Die Beamten können das Filmen untersagen, wenn Anhaltspunkte für eine geplante rechtswidrige Veröffentlichung bestehen.

Für die polizeiliche Nutzung der Bodycams gilt es, einen (v)erträglichen Mittelweg zwischen den berechtigten Eigenschutzinteressen der Sicherheitsbehörden und einer ausufernden Überwachung der Bürger zu finden. Dies gilt besonders vor dem Hintergrund der Gefahr eines „Video-Wettrüstens“ zwischen Bürger und Polizei. Ein vertrauens- und respektvolles Miteinander verliert seine Basis, wenn jede Seite sich durch die Aufnahmesituation unter Generalverdacht gestellt sieht. Dies zu verhindern, ist nicht nur Aufgabe eines vorsorgenden Schutzes der Privatsphäre, sondern auch notwendig für eine wirksame staatliche Aufgabenerfüllung.

F. Blick in die Zukunft polizeilicher digitaler Ermittlungstätigkeit

Bodycams markieren den Anfang einer Perfektionierung digitaler polizeilicher Ermittlungsmöglichkeiten. In nicht allzu ferner Zukunft könnten digitale Assistenten die Polizeiarbeit erleichtern oder gar zum Teil übernehmen. Längst unterstützen moderne Big-Data-Analysen als Teil eines „Predictive Policing“ polizeiliche Ermittlungen auf der Grundlage lernender Systeme.¹⁸⁷ Zahlreiche Polizeistellen nutzen solche algorithmengesteuerten Analysen, um die Wahrscheinlichkeit von Einbruchsdiebstählen in bestimmten Stadtteilen zu berechnen und Streifenwagen in gefährdete Gebiete zu entsenden.¹⁸⁸ Auch die digitale Tatortfassung ist keine Zukunftsmusik mehr: Augmented-Reality-Brillen ermöglichen die 360-Grad-Umfelddokumentation in einem virtuellen Ortstermin und damit die digitale Rekonstruktion eines Verbrechenshergangs. Früher oder später werden Roboter auch als Instrument der Verkehrsregelung und -überwachung¹⁸⁹ sowie als „mobile Notrufsäulen“ zum Straßenbild gehören.¹⁹⁰ Bei der Entschärfung von Bomben¹⁹¹ können sie den Beamten aus Fleisch und Blut Risiken ersparen. Dass sie aber auch ferngesteuert töten können, hat die Erschießung eines Angreifers in Dallas, der im Verdacht stand, fünf Polizisten erschossen zu haben, der Weltöffentlichkeit vor Augen geführt.¹⁹² Die Roboterisierung der Polizeiarbeit ruft neue Fragen nach den ethischen Grenzen technischer Instrumente der Gefahrenabwehr auf.

Dass der lange Arm dieser Entwicklung so weit reicht wie in der Science-Fiction-Serie *Black Mirror*, werden die freiheitlichen Verbürgungen des Grundgesetzes zu verhindern wissen. Denn das Gefühl ständigen Überwachterwens ist nach der Wertung der Verfassung¹⁹³ ein zwar schleichendes, aber letztlich tödliches Gift für eine freiheitlich-demokratische Grundordnung und die Persönlichkeitsentfaltung des Einzelnen. So endet auch die Episode „The Entire History of You“ nicht zufällig mit einer klaren Symbolik: Der Protagonist versucht,

186 Vgl. § 14 VI HSOg: „zum Schutz von Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten oder Dritten gegen eine Gefahr für Leib oder Leben“; offener demgegenüber, dadurch aber in nicht unbedenklicher Weise unbestimmt: § 27 IV u. § 27 III SpöG („soweit dies zum Schutz von Polizeivollzugsbeamtinnen oder Polizeivollzugsbeamten oder Dritten zur Abwehr einer konkreten Gefahr erforderlich ist“). Bei einer entsprechenden gesetzlichen Ausgestaltung können auch in verfassungsrechtlich zulässiger Weise Delikte wie Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte oder Beleidigung ausreichen; aA Kipker/Gärtner, NJW 2015, 296 (298).

187 Instrukтив zu „Predictive Policing“ und „automatisierter Strafverfolgung“ Meinicke, K&R 2015, 377; ausf. auch Legnaro/Kretschmann, Krim. Journal 2015, 94; s. dazu aktuell auch BT-Drs. 18/3703 sowie MMR-Aktuell 2015, 365232 und ZD-Aktuell 2015, 04674 mwN.

188 Vgl. dazu bspw. Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr, Pressemitteilung v. 24.6.2015; Martini in Hill/Martini/Wagner, Big Data als Herausforderung für das Datenschutzrecht und den Persönlichkeitsschutz, 2015, 97 (99 f.); vgl. auch Ritter, Wie man weiß, wo eingebrochen wird, faz.net v. 15.12.2015 sowie Bernstein, Verbrechen in München – Computer berechnet Einbrüche, Süddeutsche Zeitung online v. 24.3.2015.

189 BBC, BBC News v. 31.3.2014, abrufbar unter <http://www.bbc.com/news/blogs-news-from-elsewhere-26820565>.

190 Adam, RoboCop lebt: In Dubai patrouillieren bald Roboterpolizisten, <http://www.galileo.tv/tech-trends/robocop-lebt-in-dubai-patrouillieren-bald-roboterpolizisten/>.

191 Müller, Bomben-Roboter sprengte in Bern „verdächtigen“ Gegenstand, Der Bund online v. 26.11.2015.

192 Beuth, Ein Roboter brachte den Tod, ZEIT-Online v. 9.7.2016; Steinkel/Rietzschel, Ein Roboter beendet das Nervendrama in Dallas, Süddeutsche Zeitung online v. 8.7.2016; zur Kriegsführung mit bewaffneten Drohnen Benjamin, Drone Warfare, 2013; Bergen/Rothenberg, Drone Wars, 2014.

193 Dazu jüngst das BVerfG, Beschl. v. 13.10.2016 – 2 BvE 2/15, BeckRS 2016, 54271 Rn. 153: „Dass die Freiheitswahrnehmung der Bürger nicht total erfasst und registriert werden darf, gehört zur verfassungsrechtlichen Identität der Bundesrepublik Deutschland“.

sich seiner implantierten Fernsteuerung gewaltsam zu entledigen. ■