

Hartmut Brenneisen - Mühlenberg 48 - 24211 Preetz

Innen- und Rechtsausschuss
im Schleswig-Holsteinischen Landtag
Herrn Jan Kürschner
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/1856

Verantwortlicher Redakteur

Hartmut Brenneisen
Prof./Ltd. Regierungsdirektor a.D.

██████████
brenneisen@kriminalpolizei.de

13. August 2023

**Entwurf eines Gesetzes zur Ermöglichung des Bodycam-Einsatzes
nach § 184a LVwG in Wohnungen – Drucksache 20/988 (10.05.2023)**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

mit Schreiben vom 13. Juli 2023 haben Sie mir die Gelegenheit eingeräumt, zum Entwurf eines Gesetzes zur Ermöglichung des Bodycam-Einsatzes nach § 184a LVwG in Wohnungen Stellung zu nehmen, der in der Drucksache 20/988 vom 10. Mai 2023 veröffentlicht worden ist.

Ich bedanke mich für diese Möglichkeit, die ich gern wahrnehme. Zugleich weise ich darauf hin, dass ich auch den Landesbezirk Schleswig-Holstein der Gewerkschaft der Polizei als in dem Verfahren Anzuhörende fachlich beraten habe.

Stellungnahme:

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf der Landesregierung – Ministerium für Inneres, Kommunales, Wohne und Sport – soll der offene Einsatz körpernah getragener Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte (Bodycam) nunmehr auch in verfassungsrechtlich besonders geschützten Wohnungen ermöglicht werden.

Diese Zielstellung ist zu begrüßen, zumal auf die in der Begründung genannten fachpraktischen Erfordernisse bereits in den Anhörungen zur letzten Reform der polizei- und ordnungsrechtlichen Vorschriften im LVwG hingewiesen worden ist.¹ Zudem wird mit dem Entwurf das ausdrückliche Ziel verfolgt, die Bestimmung normenklarer auszugestalten.² Dies ist trotz der Berücksichtigung eines schlüssigen Stufenverhältnisses und einer erkennbaren Weiterentwicklung des grundlegenden Referentenentwurfs indes nicht durchgehend gelungen.

§ 184a Abs. 1 LVwG/E stellt die Grundlage für die Erhebung personenbezogener Daten durch den offenen Bodycam-Einsatz an öffentlich zugänglichen Orten dar. Damit ist ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG verbunden,

¹ Vgl. nur Umdrucke 19/4508, S. 12 und 19/4455, S. 3; siehe auch Grantz, in: Brenneisen/Grantz, 2023, PolFHB 6-11-0 La, zu § 184a.

² Drucksache 20/988, S. 7.

und die einem einfachen Gesetzesvorbehalt entsprechende Schrankentrias aus Art. 2 Abs. 1 GG ist zu beachten.³

Die Maßnahme ist an Tatsachen gebunden, die dafür sprechen, dass der Einsatz körpernah getragener Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte zum Schutz von Polizeikräften oder Dritten vor einer „im Einzelfall bevorstehenden Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit oder für die sexuelle Selbstbestimmung“ erforderlich ist.

Die Eingriffsvoraussetzungen des Entwurfs sind damit enger gefasst als bisher. Die bestehende Regelung orientiert sich an einer „Gefahr für die körperliche Unversehrtheit“, ohne bereits auf dieser Ebene zwischen abstrakten und konkreten Gefahren zu differenzieren. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der einschränkenden Formulierung „wenn Tatsachen dafür sprechen“ sowie den vorliegenden Materialien zur Polizeirechtsnovelle 2020/2021.⁴ Zudem ist die „körperliche Unversehrtheit“ nach h.M. keinesfalls mit dem Rechtsgut „Leib“ gleichzusetzen.⁵ Insbesondere in der bestehenden Kombination mit dem „Leben“, aber auch mit den Rechtspositionen „Freiheit“ und „sexuelle Selbstbestimmung“ ist bei systematischer Normauslegung vielmehr eine schwerwiegende Verletzung der körperlichen Unversehrtheit Eingriffsvoraussetzung und nicht bereits jede drohende Körperverletzung i.S.d. § 223 StGB schlechthin.⁶

Räume, die nicht der Wohnung dienen, wie Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume, sowie befriedetes Besitztum werden gem. § 184 Abs. 1 Satz 2 LVwG/E öffentlich zugänglichen Orten zu einer Zeit gleichgestellt, in der der Raum oder das befriedete Besitztum bestimmungsgemäß für die Allgemeinheit geöffnet ist. Diese Bereiche unterliegen zwar zumindest nach weiter Auslegung dem Schutzbereich des Art. 13 Abs. 1 GG, allerdings ist die Schutzintensität geringer.⁷ Je größer die Offenheit ist und je mehr die Räumlichkeiten zur Aufnahme sozialer Kontakte dienen, umso geringer fallen die Anforderungen aus Art. 13 Abs. 7 GG aus.⁸ Zum Teil wird auch lediglich die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG als Beurteilungsmaßstab herangezogen.⁹ Auch wenn die tatbestandsmäßigen Anforderungen mit dem vorliegenden Entwurf reduziert werden und die bisher bestehende einschränkende Anordnungscompetenz wegfällt, wird der Entwurf den verfassungsrechtlichen Bedingungen vollständig gerecht.¹⁰

Grundsätzlich überzeugend ist, dass auf die bisher in § 184a LVwG verwendete Formulierung „im Wege der Aufnahme“ verzichtet werden soll, da der Terminus „Aufnahme“ nach heute h.M.

³ Vgl. dazu Jarass, in: Jarass/Kment, 2022, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, Art. 2, Rn. 65; Rixen, in: Sachs, 2021, Grundgesetz, Kommentar, Art. 2, Rn. 89; Kunig/Kämmerer, in: Kämmerer/Kotzur, 2021, Grundgesetz, Kommentar, Art. 2, Rn. 86.

⁴ Drucksache 19/2118 (Vorgang).

⁵ So aber Drucksache 20/988, S. 8.

⁶ Vgl. Graulich, in: Bäcker/Denninger/Graulich, 2021, Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage, Teil E, Rn. 151; Schmidbauer, in: Schmidbauer/Steiner, 2023, Polizeiaufgabengesetz, Polizeiorganisationsgesetz, Kommentar, 6. Auflage, Art. 84, Rn. 2; Söllner, in: Pewestorf/Söllner/Tölle, 2022, Polizei- und Ordnungsrecht, Kommentar, 3. Auflage, § 36, Rn. 24; Brenneisen, in: Brenneisen/Grantz, 2023, PolFHB 6-11-0 La, zu § 258 LVwG; Brenneisen/Staack/Wilksen/Martins, in: Brenneisen/Wiese/Kruse/Staack/Hunecke, 2023, Methodik, 3. Auflage, S. 164; zum strafrechtlichen Schrifttum siehe nur Fischer, 2023, Strafgesetzbuch, Kommentar, 70. Auflage, § 35, Rn. 4.

⁷ Vgl. dazu Jarass, in: Jarass/Kment, 2022, a.a.O., Art. 13, Rn. 5; Kühne, in: Sachs, 2021, a.a.O., Art. 13, Rn. 4; Kunig/Berger, in: Kämmerer/Kotzur, 2021, a.a.O., Art. 13, Rn. 5; siehe auch Drucksache 20/988, S. 9.

⁸ BVerfGE 97, 228; dazu Jarass, in: Jarass/Kment, 2022, a.a.O., Art. 13, Rn. 38.

⁹ Vgl. BVerfGE 32, 54; Kühne, in: Sachs, 2021, a.a.O., Art. 13, Rn. 4, 52; kritisch dazu: Jarass, in: Jarass/Kment, 2022, a.a.O., Art. 13, Rn. 38.

¹⁰ So auch Drucksache 20/988, S. 9.

keine Datenspeicherung zulässt.¹¹ Dieser in der Begründung ausdrücklich herausgestellte Ansatz¹² ist in dem Entwurf jedoch nicht vollständig durchgehalten worden, so dass die Bestimmung redaktionell nachzubessern ist.¹³

Mit **§ 184a Abs. 2 LVwG/E** wird der Bodycam-Einsatz in Wohnungen und an anderen Orten, die nicht unter § 184a Abs. 1 LVwG/E fallen, geregelt. Die Maßnahme greift neben dem informationellen Selbstbestimmungsrecht in den Schutzbereich des Wohnungsgrundrechts ein und muss damit als sonstiger Eingriff¹⁴ unmittelbar an den Schranken des Art. 13 Abs. 7 GG ausgerichtet werden.¹⁵

Tatbestandsmäßig müssen Tatsachen vorliegen, die dafür sprechen, dass der Einsatz zum Schutz von Polizeikräften oder Dritten „*vor einer gegenwärtigen erheblichen Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit oder für die sexuelle Selbstbestimmung erforderlich ist.*“ Diese Ausweisung wird den grundgesetzlichen Vorgaben gerecht.¹⁶ Dennoch sollte der Tatbestand redaktionell an die bestehende Systematik des LVwG angepasst werden, denn es handelt sich bei der ausgewiesenen Gefahrenlage um nichts anderes als um eine gegenwärtige Gefahr für als besonders bedeutsam herausgestellte Rechtsgüter.¹⁷ Insofern gehen die Anforderungen über den allgemeineren Terminus einer gegenwärtigen erheblichen Gefahr hinaus, so dass die zusätzliche Ausweisung des Merkmals „*erheblich*“ überflüssig ist sowie zugleich irritierend wirkt.

Zudem sollte, wie beispielsweise in § 208 Abs. 3 LVwG, die Eingriffsschwelle einer zu verhütenden „*dringenden Gefahr*“ aus Art. 13 Abs. 7 GG unmittelbar verwendet werden.¹⁸ Damit würden sich auch die umfangreichen Erläuterungen in der Begründung zum Gesetzentwurf unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des BVerfG erübrigen.¹⁹

In § 184a Abs. 2 Satz 2 bis 4 LVwG/E ist die Anordnungscompetenz geregelt, die ausschließlich für die Datenerhebung in Wohnungen und an Orten, die nicht unter § 184a Abs. 1 LVwG/E fallen, gilt. Danach darf die Maßnahme außer bei Gefahr im Verzug nur durch „*einsatzleitende Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte vor Ort*“ angeordnet werden. Die Aufnahme einer Ausnahmeregelung ist nachvollziehbar, diese wird in der Praxis allerdings nur in wenigen Fällen zu begründen sein. Die einschränkende Anordnungscompetenz gilt nicht mehr für den Bodycam-Einsatz in Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräumen sowie auf befriedetem Besitztum während der bestimmungsgemäßen Öffnungszeit für die Allgemeinheit.²⁰ Dies ist nach der bestehenden Fassung des § 184a Abs. 1 LVwG noch anders, ohne dass für die Modifizierung eine Begründung erfolgt.

¹¹ Vgl. dazu Becker/Brüning, 2022, Öffentliches Recht in Schleswig-Holstein, 2. Auflage, § 4, Rn. 288; Dürig-Friedl, in: Dürig-Friedl/Enders, 2022, Versammlungsrecht, Kommentar, 2. Auflage, § 19a, Rn. 12; Arzt, in: Breitbach/Deiseroth, 2020, Versammlungsrecht, 2. Auflage, S. 1610; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, Versammlungsrecht, 5. Auflage, S. 319; dies., 2016, Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein, Kommentar, § 16, Rn. 21.

¹² Drucksache 20/988, S. 7.

¹³ Vgl. § 184a Abs. 4 und 6 LVwG/E.

¹⁴ Jarass, in: Jarass/Kment, 2022, a.a.O., Art. 13, Rn. 34; Kühne, in: Sachs, 2021, a.a.O., Art. 13, Rn. 50.

¹⁵ Schenke, 2023, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage, § 3, Rn. 209; Schmidbauer, in: Schmidbauer/Steiner, 2023, a.a.O., Art. 33, Rn. 56; Graulich, in: Bäcker/Denninger/Graulich, 2021, a.a.O., Teil E, Rn. 396.

¹⁶ Vgl. nur Schenke, 2023, a.a.O., § 3, Rn. 209.

¹⁷ Vgl. z.B. §§ 201a Abs. 1, 256a Abs. 1 Nr. 1, 258 Abs. 2 Nr. 1, 258a Abs. 4, 259 Abs. 3 LVwG.

¹⁸ Vgl. Umdruck 19/4508, S. 12; siehe dazu auch Schmidbauer, in: Schmidbauer/Steiner, 2023, a.a.O., Art. 33, Rn. 51.

¹⁹ Vgl. Drucksache 20/988, S. 10, 11.

²⁰ Vgl. dazu Drucksache 19/2118, S. 79.

Eine Weiterverarbeitung der erhobenen Daten ist erst dann zulässig, soweit richterlich festgestellt worden ist, dass die Datenerhebung rechtmäßig war und weder durch die Erhebung noch durch die Weiterverarbeitung der Kernbereich privater Lebensgestaltung²¹ verletzt wird. Für das Verfahren zur Herbeiführung dieser Feststellung gilt § 186 Abs. 6 LVwG entsprechend.²² Damit findet u.a. das Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) entsprechende Anwendung.

Nach **§ 184 Abs. 3 LVwG/E** ist der Bodycam-Einsatz in Räumen, die der Berufsausbildung einer Person dienen, die aus beruflichen Gründen zur Verweigerung des Zeugnisses berechtigt sind, unzulässig. Damit wird die bestehende Regelung aus § 184a Abs. 1 Satz 2 LVwG schlüssig in einen eigenen Absatz überführt.²³

Vergleichbar wird die in der geltenden Fassung des § 184a Abs. 1 Satz 4 LVwG vorhandene Hinweispflicht in **§ 184a Abs. 4 LVwG/E** geregelt. Da nur offene Maßnahmen zulässig und zugleich aus Gründen der Deeskalation²⁴ sinnvoll sind, ist diese konkretisierende und klarstellende Regelung schlüssig. Den unterschiedlichen Szenarien des polizeilichen Einsatzgeschehens entspricht auch die Neuaufnahme einer Ausnahmeregelung. Eine wegen Gefahr im Verzug unterbliebene Mitteilung ist unverzüglich nachzuholen. Zudem darf die Datenerhebung auch durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen sind. Diese Regelung ist in der bestehenden Fassung in § 184a Abs. 2 LVwG enthalten. Allerdings ist in der Norm der einengende Terminus der „*Aufnahme*“ zu streichen und durch den der „*Datenerhebung*“ zu ersetzen. Auf die Begründung zu Art. 1²⁵ und die vorgenannten Ausführungen zu § 184a Abs. 1 LVwG/E wird insofern verwiesen.²⁶

§ 184a Abs. 5 LVwG/E regelt als redaktionelle Folgeänderung²⁷ das sog. „*Prerecording*“, d.h. das kurzzeitige Erfassen von Daten in einem Zwischenspeicher.²⁸ Im Bereitschaftsdienst werden automatisiert Daten erfasst, soweit und solange im Rahmen der Aufgabenkreise der Gefahrenabwehr sowie der repressiven Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist, dass ein gefahrbezüglicher Fall nach § 184a Abs. 1 oder Abs. 2 LVwG/E eintreten kann. Eine Löschung der Daten erfolgt automatisiert nach längstens einer Minute, soweit keine Datenerhebung nach diesen Fallkonstellationen erfolgt. Die Maßnahme stellt zunächst einen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG dar.²⁹ Daneben ist für die Räumlichkeiten nach § 184 Abs. 1 Satz 2 LVwG/E³⁰ und nach § 184 Abs. 2 LVwG/E das Wohnungsgrundrecht aus Art. 13 Abs. 1 GG bei

²¹ Zum „*Kernbereich privater Lebensgestaltung*“ vgl. BVerfGE 141, 220; dazu Schenke, 2023, a.a.O., § 3, Rn. 229; Graulich, in: Bäcker/Denninger/Graulich, 2021, a.a.O., Teil E, Rn. 703.

²² Vgl. Drucksache 20/988, S. 12.

²³ Siehe auch Drucksache 20/988, S. 12.

²⁴ Überzeugend zum Aspekt der „*Deeskalation*“ insofern Drucksache 20/988, S. 12.

²⁵ Drucksache 20/988, S. 7.

²⁶ Zur Differenzierung zwischen „*Aufnahmen*“ und „*Aufzeichnungen*“ vgl. Becker/Brüning, 2022, a.a.O., § 4, Rn. 288; Dürig-Friedl, in: Dürig-Friedl/Enders, 2022, a.a.O., § 19a, Rn. 12; Arzt, in: Breitbach/Deiseroth, 2020, a.a.O., S. 1610; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2020, a.a.O., S. 319; dies., 2016, a.a.O., § 16, Rn. 21.

²⁷ Drucksache 20/988, S. 13 (in der gültigen Fassung ist die Möglichkeit des „*Prerecording*“ in § 184a III LVwG normiert).

²⁸ Vgl. Grantz, in: Brenneisen/Grantz, PolFHB 6-11-0 La, zu § 184a LVwG; Schenke, 2023, a.a.O., § 3, Rn. 208; Schmidbauer, in: Schmidbauer/Steiner, 2023, a.a.O., Art. 33, Rn. 48; Graulich, in: Bäcker/Denninger/Graulich, 2021, a.a.O., Teil E, Rn. 397.

²⁹ Vgl. nur Schenke, 2023, a.a.O., § 3, Rn. 208.

³⁰ Zur weiten Auslegung des Art. 13 Abs. 1 GG vgl. Jarass, in: Jarass/Kment, 2022, a.a.O., Art. 13, Rn. 5; Kunig/Berger, in: Kämmerer/Kotzur, 2021, a.a.O., Art. 13, Rn. 5.

differenzierter Schutzintensität³¹ und im Lichte der Schranken des Art. 13 Abs. 7 GG zu beachten. Die in § 184 Abs. 5 LVwG/E ausgewiesenen tatbestandsmäßigen Voraussetzungen werden dabei den grundgesetzlichen Vorgaben gerecht.

§ 184a Abs. 6 LVwG/E enthält Regelungen über die Speicherung und Löschung erhobener Daten. Die Regelung stellt zunächst ebenfalls eine redaktionelle Folgeänderung dar und entspricht grundsätzlich dem bisherigen § 184a Abs. 4 LVwG. Allerdings ist die Norm ergänzt worden, um zu verhindern, dass die Daten auf Verlangen einer Person auf unbestimmte Zeit gespeichert werden, ohne dass dies für die Überprüfung der Maßnahme tatsächlich erforderlich ist.³² Auch an dieser Stelle ist die Bezugnahme auf „Bild- und Tonaufnahmen“ verfehlt und durch „Bild- und Tonaufzeichnungen“ zu ersetzen. Eine Löschung von Aufnahmen erübrigt sich, da mit der Maßnahme gerade keine Datenspeicherung verbunden ist.

In **§ 184a Abs. 7 LVwG/E** ist eine bereichsspezifische Dokumentationspflicht enthalten, die unter Berücksichtigung redaktioneller Anpassungen dem bisherigen § 184a Abs. 5 LVwG entspricht.³³

Abschließend soll, trotz des grundsätzlich begrüßenswerten Ansatzes der geplanten Gesetzesänderung hinsichtlich der Einsatzmöglichkeit von Bodycams in Wohnungen, erneut die wichtige Harmonisierung des Gefahrenabwehrrechts angesprochen werden.³⁴ Vereinzelt Hinweise³⁵ auf zulässige „politische Akzente“, die „Wesensmerkmale des (Sicherheits-)Föderalismus“ oder die „jeweilige regionale Lage“ greifen zu kurz und werden dem gebotenen einheitlichen Sicherheitsstandard in der Bundesrepublik Deutschland nicht gerecht.³⁶ Berechtigt wirft Durner die grundsätzliche Frage auf, „wie viel an Rechtssicherheit sich ein föderaler Staat seine gesetzgeberische Vielfalt kosten lassen will“.³⁷ Spezielle Ermächtigungsnormen für den offenen Einsatz körpernah getragener Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte sind erforderlich, da sich flächendeckende Maßnahmen nicht auf allgemeine Vorschriften stützen lassen.³⁸ Allerdings sollte ein gleichmäßiges Vorgehen der Länder erfolgen. Es sind jedoch deutliche und nicht nachvollziehbare Unterschiede zwischen den einzelnen Normen festzustellen.³⁹ Damit sind auch Probleme bei der Bewältigung besonderer polizeilicher Einsatzlagen wie beispielsweise im durch Art. 8 Abs. 1 GG geschützten Versammlungsgeschehen verbunden – einer Thematik, die durch den vorliegenden Gesetzentwurf unberücksichtigt bleibt.⁴⁰

Mit freundlichen Grüßen

gez. Hartmut Brenneisen

³¹ BVerfGE 97, 228; dazu Jarass, in: Jarass/Kment, 2022, a.a.O., Art. 13, Rn. 38.

³² Drucksache 20/988, S. 13.

³³ Drucksache 20/988, S. 13.

³⁴ Vgl. bereits Umdrucke 19/4342, S. 2 und 19/4508, S. 2.

³⁵ So z.B. Pietsch, KriPoZ 2022, S. 36; Frommel, NK 2020, S. 123; Heintzen/Siegel, LKV 2021, S. 337.

³⁶ Brenneisen, Die Kriminalpolizei 2/2023, S. 18; ders., Die Kriminalpolizei 2/2022, S. 23.

³⁷ Durner, DVBl. 2022, S. 1416.

³⁸ Vgl. nur Schmidbauer, in: Schmidbauer/Steiner, 2023, a.a.O., Art. 33, Rn. 45.

³⁹ Siehe u.a. Art. 33 IV BayPAG, § 24c ASOG Bln, § 31a II BbgPolG, § 33 BremPolG, § 18 V HmbPolIDVG, § 32a SOG MV, § 32 IV NPOG, § 15c PolG NRW, § 31 POG RP, § 57 SächsPVDG, § 16 III SOG LSA, § 33a ThürPAG.

⁴⁰ Vgl. dazu § 18 III BremVersFG/E (Stand: 03.01.2023 / unveröffentlicht) und Hahn, 2023, Der Bodycam-Einsatz im Versammlungsgeschehen (Masterarbeit an der DHPol).