

Landesbeauftragte für Datenschutz • Postfach 71 16 • 24171 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Der Vorsitzende
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

nur per E-Mail:
Innenausschuss@landtag.landsh.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/2074

Landesbeauftragte für Datenschutz
Holstenstraße 98
24103 Kiel
Tel.: 0431 988-1200
Fax: 0431 988-1223
Ansprechpartner/in:
Barbara Körffer
Durchwahl: 988-1216
Aktenzeichen:
LD5-74.13/22.004

Kiel, 19. September 2023

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

Ihr Schreiben vom 13. Juli 2023

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

ich bedanke mich für die Gelegenheit, zu dem oben genannten Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

Mit der Neuregelung soll in erster Linie der Einsatz von Bodycams auch in privaten Wohnungen zugelassen werden. Zudem enthält der Gesetzentwurf einen Vorschlag, mit dem die Transparenz beim Einsatz von Bodycams eingeschränkt werden kann. Eine weitere Einschränkung ist für die längere Aufbewahrung der Aufzeichnungen auf Verlangen der betroffenen Personen vorgesehen. Auf diese drei Regelungsvorschläge möchte ich im Folgenden vertieft eingehen. Zugleich möchte ich nochmals an die erforderliche und im Gesetz bislang nicht vorgesehene Transparenz für das Pre-Recording erinnern.

1. Einsatz von Bodycams in Wohnungen

Die wesentliche Änderung der Regelung über den Einsatz von Bodycams besteht darin, dass ihr Einsatz auch in Wohnungen zugelassen werden soll. Dies wird begründet mit dem politischen Willen der Koalition, der im Koalitionsvertrag niedergelegt ist. Polizeibeamtinnen und –beamte sollen bei Einsätzen in Wohnungen besser geschützt werden. Es ist für mich nachvollziehbar, dass solche Einsätze mit einer erhöhten Gefährdung für Polizeibeamtinnen und –beamte einhergehen und der Gesetzgeber sich daher verpflichtet sieht, alle für ihren Schutz geeigneten und erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Ebenso ist jedoch zu bedenken, dass es sich bei der Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen in privaten Wohnungen um den denkbar schwersten Grundrechtseingriff beim Einsatz von Bodycams handelt. Die betroffenen Personen werden in ihren privaten Rückzugsräumen gefilmt. Daneben können weitere Personen aus dem Haushalt – ebenfalls in ihrem privaten Zuhause – betroffen sein, die keinen Anlass für den Einsatz gegeben haben. Dies können auch Kinder sein. Zu-

dem werden nicht nur die Personen selbst erfasst, sondern auch ihre private Wohn- und Lebenssituation. Verfassungsrechtlich schlägt sich diese veränderte Eingriffsdimension darin nieder, dass nicht nur ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung vorliegt, sondern ein Eingriff in das durch das Grundgesetz weitaus stärker geschützte Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art. 13 GG. Hiervon geht auch der Gesetzentwurf aus. Der Eingriff in Artikel 13 GG wird nach der Begründung auf die Grundlage des Artikel 13 Abs. 7 GG gestützt.

Von einer gesetzlichen Erlaubnis zum Einsatz von Bodycams in Wohnungen und von der gewählten Eingriffsgrundlage kann ich nur abraten, denn das Vorhaben ist mit **erheblichen verfassungsrechtlichen Risiken** verbunden. Nach der wohl überwiegender Auffassung in der Literatur (siehe *Schäfer*, NVwZ 2022, 360 (361) m.w.N.) ist die Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen ein eigenständiger Eingriff in das Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung, der nicht lediglich als Begleitmaßnahme zum polizeilichen Betreten und Durchsuchen von Wohnungen angesehen werden kann (letztere Auffassung vertritt mit dem Hinweis auf die Offenheit der Maßnahme u.a. *Zaremba* in LKV 2021, 193 (196)). Für einen eigenständigen Grundrechtseingriff spricht, dass die Situation vor Ort nicht nur flüchtig durch die anwesenden Einsatzkräfte wahrgenommen, sondern dauerhaft auf einem Datenträger gespeichert wird. Hierdurch erhöht sich das Risiko für die Rechte der betroffenen Personen und damit der Grundrechtseingriff erheblich. Für diesen Eingriff ist eine eigenständige verfassungsrechtliche Rechtfertigung erforderlich.

Als solche kommt wohl allenfalls die Ermächtigungsgrundlage des **Art. 13 Abs. 4 GG** in Betracht. Diese erlaubt die Überwachung in Wohnräumen zur Abwehr dringender Gefahren und setzt in der Regel einen Richtervorbehalt voraus. Bei Gefahr im Verzug ist die Anordnung auch durch eine andere Stelle möglich; jedoch wären hierfür die ebenfalls hohen Anforderungen an die Annahme dieser Eilfallkompetenz zu stellen. In der Literatur werden indes Bedenken geäußert, da in dem zu regelnden Fall des Einsatzes in Wohnungen zu erwarten ist, dass sich das Regel-Ausnahme-Verhältnis von gerichtlicher Anordnung und Eilfallkompetenz faktisch in sein Gegenteil verkehren wird. Dies würde im Hinblick auf den Grundsatz der Gewaltenteilung und der damit bezweckten gegenseitigen Kontrolle und Mäßigung der Staatsgewalt grundsätzlichen rechtstaatlichen Bedenken begegnen (so *Schäfer*, NVwZ 2022, 360 (363)).

Andere Ermächtigungsgrundlagen, die in anderen Landesgesetzen herangezogen wurden, scheiden für einen Einsatz von Bodycams in Wohnungen aus, da ihre Voraussetzungen nicht vorliegen. Auf **Art. 13 Abs. 5 GG** kann eine Regelung nicht gestützt werden. Art. 13 Abs. 5 GG erlaubt den Einsatz technischer Mittel in Wohnungen, wenn diese „ausschließlich zum Schutze der bei einem Einsatz in Wohnungen tätigen Personen vorgesehen“ sind. Dies trifft auf den Bodycam-Einsatz nicht zu. Zwar ist ihr Primärzweck der Schutz der eingesetzten Personen. Die Wirkung des Bodycam-Einsatzes ist jedoch nicht darauf beschränkt. Durch die Regelung über die weitere Verwendung der Aufzeichnungen wird deutlich, dass der Einsatz auch die Gewinnung von Material für spätere Strafverfahren zur Folge haben kann. Dies wird auch in der Begründung als ein Vorteil der Bodycam genannt (siehe LT-Drs. 19/2118, S. 78: „erleichtert die Beweisführung im Strafverfahren“). Art. 13 Abs. 5 GG ermächtigt jedoch nur zu einem Einsatz von technischen Mitteln, die ausschließlich der Eigensicherung von Personen dienen (*Zöller*, Der Einsatz von Bodycams zur polizeilichen Gefahrenabwehr, 2017, S. 72; *Schäfer*, NVwZ 2022, 360 (363)). Teilweise wird dies so verstanden, dass die Norm nur der Eigensicherung von verdeckten Ermittlern dient (*Schäfer*, NVwZ 2022, 360 (363) mit Verweis auf die Gesetzesmaterialien und den Sinn und Zweck von Art. 13 Abs. 5 GG).

Auch **Art. 13 Abs. 7 GG** kommt nicht als Grundlage in Betracht. Denn diese Vorschrift gilt nur subsidiär für Maßnahmen, die nicht bereits durch die anderen Absätze des Artikel 13 GG geregelt sind (*Zöller*, a.a.O. S. 74; *Papier* in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar Art. 13 Rn. 117; *Kluckert* in: BeckOK Grundgesetz, Art. 13 Rn. 24; *Kühne* in Sachs, Grundgesetz Art. 13 Rn. 50). Der Einsatz von

Bodycams entspricht jedoch einer Überwachung im Sinne des Art. 13 Abs. 4 GG (siehe *Petri*, Das Gesetz zur Neuordnung des bayerischen Polizeirechts, Zeitschrift für Datenschutz 2018, S. 453 (458); *Zöller*, a.a.O., S. 74). Ein Rückgriff auf Art. 13 Abs. 7 GG ist damit versperrt.

2. Unterbleiben des Hinweises bei Gefahr im Verzug

Die aktuell geltende Vorschrift sieht vor, dass auf jede Aufnahme in geeigneter Form hinzuweisen ist. Nun soll nach § 184a Abs. 4 LVwG-E hiervon eine Ausnahme für Eilfälle vorgesehen werden, in denen bei Gefahr im Verzug von einem Hinweis zunächst abgesehen werden kann. Diese Eilfallregelung erscheint als ein **Widerspruch in sich**. In Situationen, in denen ein Hinweis auf die Bodycam nicht möglich ist, dürfte ihr Einsatz von vornherein gar nicht in Betracht kommen. Denn nach § 184a LVwG darf die Bodycam nur zur Abwehr von Gefahren eingesetzt werden. Die Verwendung der Aufzeichnungen als Beweismittel im Strafverfahren ist eine erlaubte Nachnutzung, kann aber den Einsatz der Bodycam selbst nicht rechtfertigen. Hierfür wäre eine Befugnisnorm in der Strafprozessordnung erforderlich. Als **Mittel der Gefahrenabwehr** kann die Bodycam ihre **Wirkung allein dadurch entfalten**, dass sich die **betreffene Person bewusst darüber wird, dass ihr Verhalten aufgezeichnet wird und dadurch ihr Verhalten ändert**. Nur hierdurch kann es zu der intendierten deeskalierenden Wirkung kommen. Eine Aufzeichnung, die die betroffene Person nicht bemerkt, ist daher von vornherein ungeeignet, ihr Ziel zu erreichen. Denn sie kann die gewünschte Wirkung auf die betroffene Person nicht erzielen und damit auch keine Verhaltensänderung herbeiführen.

Das Bewusstsein über die Aufzeichnung kann in der Regel nur durch einen deutlichen Hinweis hierauf hervorgerufen werden. Bei der Sichtung der Bodycam-Aufzeichnungen des Pilotversuchs durch meine Behörde hat sich klar gezeigt, dass der mündliche Hinweis auf die Bodycams das entscheidende Mittel war, um eine Verhaltensänderung beim Gegenüber zu bewirken. Das bloße Vorhandensein der Kamera hat in den vom ULD gesichteten Aufzeichnungen nicht oder erst sehr spät dazu geführt, dass die betroffenen Personen Kenntnis von dem Aufzeichnungsvorgang erhalten haben. Gerade in Situationen, in denen aufgrund von Gefahr im Verzug eine vorige Ankündigung nicht möglich ist, ist schwer vorstellbar, wie das bloße Vorhandensein einer Kamera deeskalierend wirken kann.

Es stellt sich daher die Frage, welche Gefahr der Gesetzentwurf meint, die sich in der Zeit der Ankündigung der Aufzeichnung manifestieren kann und die durch ein schnelles Einschalten der Bodycam abgewehrt werden kann. Dies kann nach meiner Einschätzung nur die Gefahr sein, dass die aktuelle Situation nicht oder nicht ausreichend dokumentiert wird und so mögliche Beweismittel verloren gehen. Solche Gefahren sind vom Regelungsgegenstand des § 184a LVwG nicht umfasst. § 184a LVwG ist eine polizeirechtliche Norm, die ausschließlich dem Schutz von wichtigen Rechtsgütern dient, aber keine Zwecke der (repressiven) Beweissicherung verfolgt.

Diese Auffassung vertritt auch das Amtsgericht Reutlingen in seinem Beschluss vom 10.08.2021, BeckRS 2021, 22289 Rn. 15, 22). Es bewertet die Geeignetheit einer Aufzeichnung ohne vorige offene Ankündigung als zweifelhaft. Insbesondere hat das Amtsgericht Reutlingen deutlich gemacht, dass der Einsatz einer Bodycam in einer Wohnung auf Grundlage des Polizeirechts rechtswidrig ist, wenn sie „von Anfang an unter der ‚Legende der Gefahrenabwehr‘, aus Sicht eines verständigen Bürgers in der Lage des Betroffenen bei natürlicher Betrachtungsweise, mit alleine repressiver Zielsetzung eingesetzt wurde, weil auf Grund polizeilicher Vorerkenntnisse, wegen der fehlenden Möglichkeit einer Ankündigung und Androhung des Einsatzes des technischen Mittels zur Deeskalation oder nach Ankündigungen (oder Drohungen) des Betroffenen Straftaten unmittelbar sowieso zu erwarten waren. Gerade bei solchen Einsatzlagen kann der Einsatz einer Bodycam von vornherein nur ganz ausnahmsweise deeskalierend wirken, wobei für diese konkrete Eignung zur Gefahrenabwehr wiederum, vor Beginn der Aufzeichnung in einer Wohnung konkrete tatsächliche Anhaltspunkte bestehen müssen. Diese sind zu dokumentieren.“

Für die Hinweispflicht sollte daher die aktuelle Regelung beibehalten und § 184a Abs. 4 Satz 2 LVwG-E gestrichen werden.

3. Transparenz beim Pre-Recording

Für problematisch halte ich es, dass § 184a LVwG für das Pre-Recording keinen Hinweis an die betroffenen Personen vorsieht. Das Gesetzgebungsverfahren sollte genutzt werden, um die Transparenzanforderungen für das Pre-Recording an diejenigen für dauerhafte Aufzeichnungen anzugleichen.

Auch beim Pre-Recording sollte nach meiner Überzeugung ein Hinweis auf die Datenverarbeitung erfolgen. Da auch im Pre-Recording-Modus eine Verarbeitung personenbezogener Daten stattfindet, gelten die **Transparenzanforderungen nach § 31 LDSG** bereits hier. Dies ist in § 184a LVwG bislang nicht ausreichend umgesetzt. So wäre es möglich, über das Pre-Recording mit anschließender Aufzeichnung dauerhafte Bildaufzeichnungen von einer Minute Länge herzustellen, über die die betroffenen Personen nicht informiert worden sind. Tritt die vorgeschlagene Erweiterung des § 184a LVwG auf Wohnungen in Kraft, gilt dies auch für Aufnahmen in Wohnungen. Hierdurch würde sich der Grundrechtseingriff weiter erschweren und vor allem in einen Bereich verlagern, in denen sich die betroffenen Personen in der Regel unbeobachtet fühlen und sich entsprechend auch anders verhalten. Ist der Einsatz von vornherein gefährlich, kann das Pre-Recording bereits beim Öffnen der Wohnungstür aktiviert sein. Personen, ihre Angehörigen und ihre Wohnung würden gefilmt und ggf. auch dauerhaft gespeichert, ohne dass sie es wissen und hierauf reagieren können.

Wie bereits oben ausgeführt, ist ein Hinweis auch für die deeskalierende Wirkung erforderlich. Die Eignung eines unbemerkten Bodycameinsatzes zur Gefahrenabwehr ist äußerst fraglich. Zudem dürfte es aus dem gleichen Grund regelmäßig auch im Interesse der Beamtinnen und Beamten liegen, bei einer polizeilichen Maßnahme frühzeitig auf die flüchtige Aufnahme (Pre-Recording) hinzuweisen. Durch die ggf. notwendige Ankündigung der dauerhaften Aufnahme gibt es noch eine weitere Eskalationsstufe, um auf das Verhalten des polizeilichen Gegenübers Einfluss zu nehmen.

Für den Einsatz im Pre-Recording-Modus sollten daher dieselben Transparenzanforderungen vorgesehen werden wie für die dauerhafte Aufzeichnung. Das bedeutet insbesondere, dass sich die Anforderung aus Absatz 4 („Auf eine Aufnahme ist in geeigneter Form hinzuweisen.“) auch auf die Aktivierung des Pre-Recording-Modus erstreckt werden sollte. Regelungstechnisch ließe sich dies auf einfache Weise durch einen Tausch der Reihenfolge von Absatz 4 und Absatz 5 bewirken.

4. Längere Speicherung auf Verlangen einer betroffenen Person

Die geltende Regelung, dass auf Verlangen einer betroffenen Person die Aufzeichnungen länger als einen Monat zu speichern sind, soll dahingehend modifiziert werden, dass die betroffene Person nun glaubhaft machen muss, dass sie innerhalb eines Monats eine Überprüfung – die automatisch zu einer längeren Speicherung führen würde – nicht beantragen kann. Die angegebene Begründung, dass andernfalls Aufnahmen grundlos auf unbestimmte Zeit weiter gespeichert werden müssten, ist nachvollziehbar. Gleichwohl erscheint die Hürde der Glaubhaftmachung von Gründen recht hoch. Ich rege an, die **Schwelle für die betroffenen Personen hier niedriger anzusetzen**. Für das in der Begründung genannte Beispiel, dass die Person vorträgt, dass sie innerhalb eines Monats keine Abstimmung mit ihrem Rechtsbeistand erreichen kann, dürfte auch ein Darlegen oder ein begründetes Darlegen ausreichend sein.

Für eine nähere Erörterung meiner Stellungnahme oder weiterer Fragen stehe ich mit meinem Team gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. h. c. Marit Hansen