



Landeshaus, Düsternbrooker Weg 70, 24105 Kiel

An den Parlamentarischen Geschäftsführer
der Piratenfraktion
Herrn Uli König, MdL

- im Hause -

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom: 05.08.2016

Mein Zeichen: L 205 - 247/18

Meine Nachricht vom:

Bearbeiter/in: Pino Bosesky

Telefon (0431) 988-1133

Telefax (0431) 988-1250

pino.bosesky@landtag.ltsh.de

21.12.2016

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/7482

Body-Cams

Sehr geehrter Herr König,

Sie haben den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, die Frage zu beantworten, ob das geltende Recht eine ausreichende und geeignete rechtliche Grundlage für den Einsatz von Body-Cams durch die Landespolizei bietet.

Dieser Bitte kommen wir gern nach und nehmen wie folgt Stellung:

I. Hintergrund

Die Fraktion der CDU hat einen Antrag in den Landtag eingebracht, mit dem die Landesregierung aufgefordert werden soll, *„unverzüglich ein Modellprojekt zum Einsatz von Mini-Schulter-Kameras, sog. Body-Cams, bei der Landespolizei Schleswig-Holstein zu starten.“* Die Landesregierung soll zudem aufgefordert werden *„zu prüfen, ob und welche Änderungen des Landesrechts zum Einsatz von Body-Cams erforderlich sind“* sowie *„im Bedarfsfall dem Landtag entsprechende Gesetzentwürfe zuzuleiten“*.¹

¹ Vgl. Drucksache 18/3849. Der Antrag befindet sich gegenwärtig noch in der Ausschussberatung.

In der 80. Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses vom 05.11.2014 erklärte das Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten, dass es derzeit keine aktuellen eigenen Initiativen gebe, Body-Cams einzuführen; Pilotprojekte in Hessen und Hamburg würden aber beobachtet.²

In der Plenardebatte vom 18.02.2016 gab der Minister für Inneres und Bundesangelegenheiten, Stefan Studt, an, dass er dem Einsatz von Body-Cams offen gegenüber stehe, wenn sie die Sicherheit von Polizeibeamten verbessern können.³ Zugleich warf er jedoch einige Fragen zum Einsatz der Body-Cams auf, mit denen man sich beschäftigen müsse: *„Wie stellen wir uns den Einsatz der Kamera in der Praxis vor? Wollen wir, dass einer von drei Polizisten diese Kamera trägt? Soll es ein Zweierteam geben, von dem einer diese Kamera trägt? Soll es so sein wie in Hamburg, dass einer abseits der Gruppe von fünf weiteren Beamten, die durch das Vergnügungsviertel ziehen, diese Kamera trägt? [...] Wir haben auch schon die folgenden Fragen gehört: Sollen die Kameras durchgehend laufen? Sollen Video- und Audioaufnahmen oder sollen nur Videoaufnahmen gemacht werden? Es gibt eine ganze Reihe von Fragen, die wir im Innen- und Rechtsausschuss fachlich bewerten müssen; wir müssen diese vor allem mit der Polizei, mit unseren Experten bewerten. Was ist aus deren Sicht praxisrelevant? Was ist für Schleswig-Holstein notwendig? Welche Situation besteht hier tatsächlich, die den Einsatz entsprechend sinnhaft macht?“*

Mit Schreiben vom 15.07.2016 unterrichtete das Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten den Innen- und Rechtsausschuss im Nachgang zu einem Gespräch des Ausschusses mit Vertretern des Ministeriums für Inneres und Bundesangelegenheiten und des Unabhängigen Landeszentrums für Datenschutz⁴ über mögliche Großveranstaltungen in Schleswig-Holstein, die für ein Pilotprojekt „Body-Cam“ in Frage kommen (Kieler Woche, Travemünder Woche, Holstenküste, Wacken Open Air).⁵

Ein fertiges Konzept zum Einsatz von Body-Cams durch die schleswig-holsteinische Landespolizei ist somit (noch) nicht ersichtlich. Insbesondere fehlen bislang Angaben zur konkreten Funktionsweise der gegebenenfalls einzusetzenden Kameras sowie zur Handhabung durch die Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten und zu Einsatzszenarien.

² Vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag, Ausschussdienst und Stenografischer Dienst, Niederschrift der 80. Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses in der 18. WP, S. 4.

³ Vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag, Niederschrift der 112. Sitzung in der 18. WP, S. 9401.

⁴ Vgl. Kurzbericht über die 133. Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses vom 01.06.2016, S. 1.

⁵ Vgl. Umdruck 18/6469, S. 1 f.

Auf der Basis dieser Ausgangslage ist die Beantwortung der Frage nach einer hinreichenden rechtlichen Grundlage für den Einsatz von Body-Cams im geltenden Recht nur sehr eingeschränkt möglich. Die Antwort beschränkt sich daher auf die kursorische Prüfung möglicher Rechtsgrundlagen.

II. Rechtliche Würdigung

1. Erfordernis einer Rechtsgrundlage

Durch den Einsatz der Body-Cams wird in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) der Aufgenommenen eingegriffen.⁶ *„Die Videoaufzeichnung beeinträchtigt das Recht am eigenen Bild und, sofern zusätzlich eine Tonaufzeichnung erfolgt, auch das Recht am gesprochenen Wort. Betroffen sind dabei nicht nur die Personen, mit denen die Polizei unmittelbar in Kontakt tritt und deren Verhalten den Anlass zur Aufzeichnung gibt, sondern darüber hinaus auch die Polizisten selbst und Dritte, die sich zufällig mit im Aufnahmebereich der Kamera befinden.“*⁷ Je nach Verwendung der Body-Cams können weitere Grundrechte betroffen sein (z.B. die Unverletzlichkeit der Wohnung aus Art. 13 GG⁸).

Der aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes erfordert, dass Eingriffe in grundrechtlich geschützte Positionen ausschließlich auf gesetzlicher Grundlage erfolgen dürfen.⁹ Insofern muss der Einsatz von Body-Cams auf einer Rechtsgrundlage fußen.

2. Einsatz von Body-Cams auf Grundlage vorhandener Rechtsnormen

a) § 20 Abs. 1 LDSG

Gemäß § 20 Abs. 1 LDSG dürfen öffentliche Stellen mit optisch-elektronischen Einrichtungen öffentlich zugängliche Räume beobachten (Video-Überwachung), soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben oder zur Wahrnehmung des Hausrechts erforderlich ist und schutzwürdige Belange Betroffener nicht überwiegen. Diese Rechtsgrundlage kann jedoch nicht zur originären Aufgabenwahrnehmung der Polizei herangezogen werden; hierfür sind spezielle Rechtsgrundlagen vonnöten.¹⁰ Der Einsatz von Body-

⁶ Kipker/Gärtner, NJW 2015, 296 (297).

⁷ Kipker/Gärtner, NJW 2015, 296 (297).

⁸ S. dazu Wohlfahrt, LKRZ 2015, 427 (441).

⁹ Huster/Rux, in: BeckOK GG, Stand: 01.03.2015, Art. 20, Rn. 172 ff.

¹⁰ Vgl. Gola/Klug/Körffner, in: Gola/Schomerus, BDSG, 12. Auflage 2015, § 6b, Rn. 6; Parma, DÖV 2016, 809 (815); Weichert, DuD 2000, 662 (666).

Cams zu Zwecken der Gefahrenabwehr kann somit nicht auf § 20 Abs. 1 LDSG gestützt werden. Die Landespolizei kann auf der Grundlage von § 20 Abs. 1 LDSG Videokameras allenfalls zur Ausübung des Hausrechts und zur Sicherstellung der Aufgabenwahrnehmung in der Dienststelle verwenden.¹¹

b) Strafprozessuale Befugnisse

Denkbar ist, den Einsatz von Body-Cams durch die Landespolizei auf der Grundlage von § 100h StPO durchzuführen.¹² Gemäß § 100h Abs. 1 S. 1 StPO dürfen auch ohne Wissen der Betroffenen außerhalb von Wohnungen Bildaufnahmen hergestellt oder sonstige besondere für Observationszwecke bestimmte technische Mittel verwendet werden, wenn die Erforschung des Sachverhalts oder die Ermittlung des Aufenthaltsortes eines Beschuldigten auf andere Weise weniger erfolgversprechend oder erschwert wäre. Die Vorschrift setzt den Verdacht einer Straftat voraus.¹³ Das Filmen mittels Body-Cam kann zum Beispiel somit dann auf der Grundlage von § 100h StPO erfolgen, wenn Polizisten mit entsprechender Ausrüstung an einen Tatort gelangen, an dem noch Tathandlungen ausgeführt werden.¹⁴ § 100h StPO bietet demzufolge keine umfassende Rechtsgrundlage für den Einsatz von Body-Cams und kann insofern nur in Einzelfällen zur Anwendung gelangen.¹⁵

Daneben kann erwogen werden, den polizeilichen Einsatz von Body-Cams auf § 81b StPO zu stützen. Danach dürfen Lichtbilder und Fingerabdrücke des Beschuldigten auch gegen seinen Willen aufgenommen und Messungen und ähnliche Maßnahmen an ihm vorgenommen werden, soweit es für die Zwecke der Durchführung des Strafverfahrens oder für die Zwecke des Erkennungsdienstes notwendig ist. Auf dieser Grundlage können auch Videoaufnahmen des Beschuldigten angefertigt werden, soweit diese der Identifizierung dienen.¹⁶ In diesem (begrenzten) Rahmen dürfte auch der Einsatz von Body-Cams zulässig sein.¹⁷

c) § 181 i.V.m. § 183 LVwG

Der Identitätsfeststellung dient auch die erkennungsdienstliche Behandlung gemäß § 181 i.V.m. § 183 LVwG. Zu den erkennungsdienstlichen Maßnahmen zählt auch die

¹¹ Vgl. *Parma*, DÖV 2016, 809 (815).

¹² Vgl. *Gewerkschaft der Polizei*, Stellungnahme, Umdruck 18/6007, S. 3; *Parma*, DÖV 2016, 809 (814); Hmb Bürgerschafts-Drucksache 20/12891.

¹³ *Parma*, DÖV 2016, 809 (814).

¹⁴ Vgl. *Parma*, DÖV 2016, 809 (814); Hmb Bürgerschafts-Drucksache 20/12891.

¹⁵ *Parma*, DÖV 2016, 809 (814).

¹⁶ *Odenthal*, NSTZ 2001, 580 (580 f.); *Parma*, DÖV 2016, 809 (814) m.w.N.

¹⁷ *Parma*, DÖV 2016, 809 (814).

Aufnahme von Lichtbildern (§ 181 Abs. 2 Nr. 2 LVwG), worunter auch die Herstellung von Film- und Videoaufzeichnungen subsumiert werden kann.¹⁸ Da Zweck der Aufnahmen jedoch die Identitätsfeststellung sein muss, bieten die § 181 i.V.m. § 183 LVwG nur sehr eingeschränkt eine Rechtsgrundlage für den Einsatz von Body-Cams.

e) § 184 Abs. 1 LVwG

Gemäß § 184 Abs. 1 S. 1 LVwG können bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen oder Ansammlungen, die nicht dem Versammlungsgesetz unterliegen, personenbezogene Daten erhoben werden, wenn Tatsachen dafür sprechen, dass von den Betroffenen Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung begangen werden. Der offene Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bildaufnahmen, Bild- oder Tonaufzeichnungen ist dabei nur gegen die in den §§ 218, 219 LVwG genannten Personen (Störer) zulässig (§ 184 Abs. 1 S. 2 LVwG).

Zu den von § 184 Abs. 1 LVwG erfassten Arten der Datenerhebung zählen auch die Anfertigung von Film-, Video- und Tonaufnahmen samt deren Speicherung auf einem Datenträger.¹⁹ Der Wortlaut der Norm ist dabei offen für die Verwendung von Body-Cams.

§ 184 Abs. 1 LVwG beschränkt die Erhebung von personenbezogenen Daten indes auf mehrfache Weise. In örtlicher Hinsicht bezieht § 184 Abs. 1 LVwG lediglich Ansammlungen und öffentliche Veranstaltungen ein, die nicht dem Versammlungsgesetz unterliegen. Darunter dürften jedenfalls die vom Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten für ein Pilotprojekt ins Spiel gebrachten Großveranstaltungen in Schleswig-Holstein (Kieler Woche, Travemünder Woche, Holstenküste, Wacken Open Air) fallen. Liegt keine Ansammlung oder öffentliche Veranstaltung vor, so scheidet die Verwendung von Body-Cams auf der Grundlage von § 184 Abs. 1 LVwG von vornherein aus.

In personeller Hinsicht sind Datenerhebungen grundsätzlich nur bei Störern im Sinne von §§ 218, 219 LVwG zugelassen (§ 184 Abs. 1 S. 2 LVwG). Ob dies mit Body-Cams, die bei Ansammlungen oder öffentlichen Veranstaltungen eingesetzt werden, sicherzustellen ist, kann seitens des Wissenschaftlichen Dienstes nicht mit Gewissheit beurteilt werden. Dies ist eine rein technische Frage. Insoweit dürften nach allgemeiner Lebenserfahrung jedenfalls Zweifel angebracht sein. Dritte dürfen von der

¹⁸ Vgl. Büttner/Schade, in: Schipper/Schneider/Büttner/Schade, Polizei- und Ordnungsrecht in Schleswig-Holstein, 5. Auflage 2010, Rn. 141.

¹⁹ Büttner/Schade, in: Schipper/Schneider/Büttner/Schade, Polizei- und Ordnungsrecht in Schleswig-Holstein, 5. Auflage 2010, Rn. 143.

Maßnahme indes nur dann betroffen sein, wenn dies unvermeidbar ist (§ 184 Abs. 4 S. 1 LVwG).

In sachlicher Hinsicht müssen gemäß § 184 Abs. 1 LVwG Tatsachen dafür sprechen, dass von den Betroffenen Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung begangen werden. Diese Einschränkung wäre bei jeder Aufnahme mit der Body-Cam zu berücksichtigen. Eine permanente Aufnahme der Geschehnisse mittels Body-Cam im Rahmen eines Streifengangs ist somit von § 184 Abs. 1 LVwG nicht ohne weiteres gedeckt. Auch das sogenannte Pre-Recording dürfte in diesen Situationen nicht durchweg zulässig sein.

f) § 184 Abs. 2 S. 1 LVwG

Gemäß § 184 Abs. 2 S. 1 LVwG dürfen allgemein zugängliche Flächen und Räume mittels Bildübertragung beobachtet werden, soweit dies zur Aufgabenerfüllung nach § 162 LVwG, also zur Gefahrenabwehr, erforderlich ist. Dabei darf die Datenerhebung auch gegenüber Dritten durchgeführt werden, wenn diese unvermeidbar betroffen sind (§ 184 Abs. 4 S. 1 LVwG i.V.m. § 184 Abs. 2 S. 1 LVwG).

Die allgemeine Zugänglichkeit von Flächen und Räumen richtet sich nach der tatsächlichen Nutzung und ist zu bejahen, wenn die Nutzung durch einen unbestimmten Personenkreis erfolgt.²⁰ Als von der Vorschrift erfasste Örtlichkeiten werden beispielsweise Haltestellen von öffentlichen Verkehrsmitteln, Flughäfen, Schiffsanlegestellen und öffentliche Gebäude angesehen.²¹ Ob Body-Cams ausschließlich auf solchen öffentlich zugänglichen Flächen und in entsprechenden Räumen eingesetzt werden sollen, ist derzeit offen. Immerhin stellen die vom Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten für einen Pilotversuch ins Auge gefassten Veranstaltungsorte öffentlich zugängliche Flächen dar.²²

Aus der Zusammenschau von § 184 Abs. 2 S. 1 und 2 LVwG folgt jedoch, dass eine Bildübertragung im Sinne von § 184 Abs. 2 S. 1 LVwG lediglich zu Übersichtsauf-

²⁰ Vgl. zu § 184 Abs. 2 S. 2 LVwG *Büttner/Schade*, in: Schipper/Schneider/Büttner/Schade, Polizei- und Ordnungsrecht in Schleswig-Holstein, 5. Auflage 2010, Rn. 143.

²¹ *Büttner/Schade*, in: Schipper/Schneider/Büttner/Schade, Polizei- und Ordnungsrecht in Schleswig-Holstein, 5. Auflage 2010, Rn. 143.

²² Dies dürfte unabhängig von der Tatsache gelten, dass der Zugang zu Wacken Open Air und einigen Veranstaltungsorten auf der Kieler Woche nur gegen die Zahlung eines Eintrittsgeldes möglich ist. Dies folgt aus der systematischen Erwägung, dass auch die Öffentlichkeit der Veranstaltung im Sinne von § 184 Abs. 1 LVwG nicht durch die Entgeltspflichtigkeit des Zugangs zu einer Veranstaltung ausgeschlossen wird, weil es insoweit allein auf die theoretisch mögliche Teilnahme für jedermann ankommt, vgl. zur öffentlichen Veranstaltung im Sinne von § 184 Abs. 1 LVwG *Büttner/Schade*, in: Schipper/Schneider/Büttner/Schade, Polizei- und Ordnungsrecht in Schleswig-Holstein, 5. Auflage 2010, Rn. 143.

nahmen berechtigt.²³ Eine Aufzeichnung ist nicht zulässig (Kamera-Monitor-Prinzip).²⁴ Ob Body-Cams lediglich in diesem Sinne eingesetzt werden sollen, erscheint überaus fraglich. Immerhin legt § 184 Abs. 2 S. 1 LVwG nicht bestimmte technische Mittel für die Bildübertragung fest, sodass deren Auswahl der behördlichen Einschätzung obliegt.²⁵

g) § 184 Abs. 2 S. 2 LVwG

Nach § 184 Abs. 2 S. 2 LVwG ist der offene Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bildaufnahmen oder Bildaufzeichnungen in und an allgemein zugänglichen Flächen und Räumen, die Kriminalitäts- oder Gefahrenschwerpunkte sind, zulässig, soweit Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass Schäden für Leib, Leben oder Freiheit oder gleichgewichtige Schäden für andere Rechtsgüter zu erwarten sind. Die Maßnahme ist örtlich auf den erforderlichen Bereich zu beschränken und auf sechs Monate zu befristen (§ 184 Abs. 2 S. 3 LVwG).

Dabei darf die Datenerhebung auch durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen sind (§ 184 Abs. 4 S. 1 LVwG i.V.m. § 184 Abs. 2 S. 2 LVwG).

Das Erfordernis der Befristung der Maßnahme auf sechs Monate zeigt dabei - trotz Möglichkeit der Verlängerung (§ 184 Abs. 2 S. 4 LVwG) -, dass § 184 Abs. 2 S. 2 LVwG mangels hinreichender Praktikabilität keine geeignete Rechtsgrundlage für die dauerhafte Nutzung von Body-Cams durch die Landespolizei sein dürfte. Für einen versuchsweisen Einsatz während der Kieler Woche, der Travemünder Woche, der Holstenküste und des Wacken Open Air Festivals stellt zumindest die erforderliche Befristung hingegen kein Hindernis dar.

Die allgemein zugänglichen Flächen und Räume müssen zudem Kriminalitäts- oder Gefahrenschwerpunkt sein. Dazu müssen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass an diesen Orten Schäden für Leib, Leben, Freiheit oder gleichwertige Rechtsgüter zu erwarten sind. Orte, die diese Voraussetzungen erfüllen, können beispielsweise offene Drogenszenen, die Umgebung von Diskotheken oder Vergnügungsviertel mit

²³ *Wissenschaftlicher Dienst*, Gutachten, Umdruck 16/1530, S. 18; *Martens*, in: Foerster/Friedersen/Rohde, LVwG, § 184, Erl. 2.3.1. Ob die Übersichtsaufnahme nur ohne oder auch mit Personenbezug erfolgen darf, ist umstritten (s. dazu die vorgenannten Fundstellen); dies spielt hier jedoch keine Rolle.

²⁴ Drucksache 16/670, S. 37; *Wissenschaftlicher Dienst*, Gutachten, Umdruck 16/1530, S. 17 f.; *Büttner/Schade*, in: Schipper/Schneider/Büttner/Schade, Polizei- und Ordnungsrecht in Schleswig-Holstein, 5. Auflage 2010, Rn. 143.

²⁵ *Wissenschaftlicher Dienst*, Gutachten, Umdruck 16/1530, S. 20.

Bordellbetrieben sein.²⁶ Ob es jedoch in Schleswig-Holstein entsprechende Örtlichkeiten gibt, an denen zugleich Schäden für Leib, Leben, Freiheit oder gleichwertige Rechtsgüter zu erwarten sind, entzieht sich der gesicherten Kenntnis des Wissenschaftlichen Dienstes. In der Gesamtheit ihrer Fläche dürften auch die Kieler Woche, die Travemünder Woche, die Holstenküste und das Wacken Open Air nicht als Kriminalitäts- und Gefahrenschwerpunkte im Sinne von § 184 Abs. 2 S. 2 LVwG qualifiziert werden können.

Ebenso wie § 184 Abs. 2 S. 1 LVwG ist der Wortlaut von § 184 Abs. 2 S. 2 LVwG offen für verschiedenste technische Mittel zur Bildaufnahme oder Bildaufzeichnung. Aus diesem Grund dürften auch Body-Cams unter diese Begriffe fallen.

Wegen der notwendigen Abgrenzung der betroffenen Flächen und Räume ist der dauerhafte und flächendeckende Einsatz von Body-Cams auf der Grundlage von § 184 Abs. 2 S. 2 LVwG jedoch mit rechtlichen Unsicherheiten verbunden.

h) § 184 Abs. 3 LVwG

Gemäß § 184 Abs. 3 S. 1 LVwG kann die Polizei zum Schutz einer Polizeivollzugsbeamtin oder eines Polizeivollzugsbeamten oder eines Dritten bei polizeilichen Maßnahmen nach dem Landesverwaltungsgesetz oder anderen Rechtsvorschriften erforderlichenfalls personenbezogene Daten offen durch Bildaufnahmen und Bild- oder Tonaufzeichnungen anfertigen. Die Vorschrift dient der Eigensicherung und soll „*die für die Eigensicherung wichtige Möglichkeit schaffen, Funkstreifenwagen mit Videokameras für die Aufzeichnung polizeilicher Kontrollmaßnahmen auszustatten*“.²⁷

Ob diese Vorschrift eine hinreichende Rechtsgrundlage für den Einsatz von Body-Cams durch die Landespolizei bietet, wird unterschiedlich beurteilt.

Die *Gewerkschaft der Polizei* hält § 184 Abs. 3 LVwG für die einschlägige Rechtsgrundlage, um darauf den Einsatz von Body-Cams zu stützen.²⁸ Eine Begründung hierfür liefert sie indes nicht.

Überwiegend wird § 184 Abs. 3 LVwG jedoch nicht als hinreichende Ermächtigungsgrundlage für die Verwendung von Body-Cams angesehen.²⁹ Die Kritik richtet sich

²⁶ Büttner/Schade, in: Schipper/Schneider/Büttner/Schade, Polizei- und Ordnungsrecht in Schleswig-Holstein, 5. Auflage 2010, Rn. 143.

²⁷ Drucksache 16/670, S. 38.

²⁸ Stellungnahme, Umdruck 18/6007, S. 2.

²⁹ Vgl. ULD, Stellungnahme, Umdruck 18/6051; Plöse, Stellungnahme, Umdruck 18/6087, S. 7 ff.; Humanistische Union, Stellungnahme, Umdruck 18/6091, S. 3 f.

einerseits gegen die Verfassungsmäßigkeit des § 184 Abs. 3 LVwG und andererseits gegen die Verfassungsmäßigkeit des auf diese Vorschrift gestützten Einsatzes von Body-Cams durch die Landespolizei.

Gegen die Verfassungsmäßigkeit des § 184 Abs. 3 LVwG wird zunächst eingewandt, dass die Norm zu unbestimmt formuliert sei.³⁰ So sei etwa der Kreis der technischen Mittel derart offen gehalten, dass für den Bürger nicht vorhersehbar sei, ob und mit welchen Mitteln Bild- und Tonaufnahmen von ihm angefertigt werden. Dies verstoße gegen den Grundsatz der Normenklarheit, der verlangt, dass Rechtsvorschriften so ausgestaltet sind, dass deren Adressaten sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen können.³¹

Auch unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit wird § 184 Abs. 3 LVwG als Rechtsgrundlage im Allgemeinen kritisch gesehen. Mangels einer Normierung von konkreten Gefahrenschwellen und der Festlegung von Schutzgütern sowie einer Begrenzung des Kreises der möglichen Betroffenen sei eine verhältnismäßige Normanwendung kaum möglich.³² Da § 184 Abs. 3 LVwG mit verfassungsrechtlichen Unsicherheiten behaftet sei, könne auch der Einsatz von Body-Cams nicht durch diese Vorschrift legitimiert sein.³³

Darüber hinaus wird bezweifelt, dass die auf der Grundlage von § 184 Abs. 3 LVwG erfolgende Verwendung von Body-Cams verhältnismäßig sei.³⁴ Da jedoch bislang weder beschlossen worden ist, Body-Cams überhaupt zum Einsatz kommen zu lassen noch festgelegt worden ist, zu welchem konkreten Zweck dies geschehen soll oder in welchen Situationen mit Body-Cams Aufnahmen angefertigt werden sollen oder mit welchen technischen Funktionen diese ausgestattet sein sollen (z.B. Pre-Recording³⁵, nur Bild- oder auch Tonaufnahmen) oder an welchen Orten Body-Cams verwendet werden sollen und welche Personen zum Objekt der Aufnahmen gemacht werden sollen, kann schwerlich eine belastbare Aussage über die Verhältnismäßig-

³⁰ ULD, Stellungnahme, Umdruck 18/6051, S. 2; Plöse, Stellungnahme, Umdruck 18/6087, S. 9 ff.; *Humanistische Union*, Stellungnahme, Umdruck 18/6091, S. 4. Vgl. aus dem Gesetzgebungsverfahren auch ULD, Stellungnahme, Umdruck 16/745, S. 14;

³¹ *Humanistische Union*, Stellungnahme, Umdruck 18/6091, S. 4. Allgemein Kipker/Gärtner, NJW 2015, 296 (297).

³² ULD, Stellungnahme, Umdruck 18/6051, S. 2. Vgl. aus dem Gesetzgebungsverfahren auch *Neue Richtervereinigung*, Umdruck 16/862, S. 4. Die Gewerkschaft der Polizei befürwortete die Formulierung des § 184 Abs. 3 LVwG hingegen von Anfang an, vgl. Umdruck 16/830, S. 3.

³³ ULD, Stellungnahme, Umdruck 18/6051, S. 2.

³⁴ Vgl. ULD, Stellungnahme, Umdruck 18/6051, S. 2 f.; Plöse, Stellungnahme, Umdruck 18/6087, S. 9; *Humanistische Union*, Stellungnahme, Umdruck 18/6091, S. 5 ff. Allgemein zur Verhältnismäßigkeit des Einsatzes von Body-Cams Kipker/Gärtner, NJW 2015, 296 (297 ff.).

³⁵ Kritisch hierzu ULD, Stellungnahme, Umdruck 18/6051, S. 3. Vgl. zu den besonderen Anforderungen an das Pre-Recording erlaubende Rechtsgrundlagen Parma, DÖV 2016, 809 (810 ff.).

keit des Einsatzes von Body-Cams getroffen werden. Von diesen Parametern hängt nämlich aufgrund ihrer Relevanz für die Eingriffsintensität maßgeblich ab, ob der Einsatz von Body-Cams verhältnismäßig ist, weil mit dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit eine Zweck-Mittel-Relation hergestellt wird.

Für die Frage, ob § 184 Abs. 3 S. 1 LVwG zulässigerweise als Rechtsgrundlage für die Verwendung von Body-Cams durch die Landespolizei dienen kann, kann zudem die Diskussion um die Rechtmäßigkeit der Erprobung von Body-Cams in Rheinland-Pfalz (dort findet ein Pilotprojekt statt) auf der Grundlage von § 27 Abs. 4 POG RP³⁶ fruchtbar gemacht werden. Diese Vorschrift ist § 184 Abs. 3 S. 1 LVwG überaus ähnlich. Gemäß § 27 Abs. 4 POG RP kann die Polizei in den Fällen des § 18 Abs. 2 Nr. 1 bis 7 POG RP (Standardmaßnahmen wie Verkehrskontrollen, Identitätsfeststellungen, Vorführungen oder Gewahrsamnahmen etc.) in öffentlich zugänglichen Räumen personenbezogene Daten durch den offenen Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen erheben, soweit dies nach den Umständen zum Schutz eines Polizeibeamten oder eines Dritten erforderlich erscheint. Inhaltliche Unterschiede zwischen § 184 Abs. 3 S. 1 LVwG und § 27 Abs. 4 POG RP ergeben sich lediglich hinsichtlich der in Bezug genommenen polizeilichen Maßnahmen; der Maßnahmenkatalog, auf den § 27 Abs. 4 POG RP verweist, ist enger gefasst als der sachliche Anwendungsbereich von § 184 Abs. 3 S. 1 LVwG. Der geschützte Personenkreis, der Ort der Durchführung der Datenerhebung, die Mittel der Datenerhebung sowie der Zweck der Datenerhebung sind annähernd identisch formuliert. § 27 Abs. 4 POG RP wird vom rheinland-pfälzischen Innenministerium als hinreichende Rechtsgrundlage für den Einsatz von Body-Cams angesehen.³⁷ Dies wird jedoch in der Literatur und von Seiten des rheinland-pfälzische Beauftragten für den Datenschutz in Frage gestellt. *Parma*³⁸ führt insoweit aus: „Der Norm ermangelt es an einer konkreten Einsatzschwelle. Die Bild- und Tonaufzeichnung ist gem. § 27 Abs. 5 POG zulässig, soweit dies nach den Umständen zum Schutz erforderlich erscheint (im Ergebnis kann die Body-Cam zu beliebigen Schutzzwecken aktiviert werden). Dies stellt eine überaus weite Einsatzmöglichkeit dar - es ist somit fraglich, ob der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist.“ Ob § 27 POG RP eine geeignete Rechtsgrundlage für den Einsatz von Body-Cams ist, lässt auch der rheinland-pfälzische Beauftragte

³⁶ Vgl. Rheinland-Pfälzischer Landtag, Drucksache 16/5638.

³⁷ Vgl. Rheinland-Pfälzischer Landtag, Drucksache 16/5638, S. 2.

³⁸ *Parma*, DÖV 2016, 809 (812).

für den Datenschutz offen.³⁹ Zudem zweifelt er an der Erforderlichkeit der Anfertigung von Tonaufnahmen mit den Body-Cams.⁴⁰

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass § 184 Abs. 3 S. 1 LVwG lediglich eine unsichere Rechtsgrundlage für den Einsatz von Body-Cams durch die Landespolizei bietet. Sollte die Vorschrift gleichwohl als Rechtsgrundlage herangezogen werden, so wäre jedenfalls die Löschfrist aus § 184 Abs. 3 S. 2, 3 LVwG sowie die Hinweispflicht aus § 184 Abs. 6 S. 1 LVwG zu beachten.

i) § 185 Abs. 2 i.V.m. § 185 Abs. 1 Nr. 2 LVwG

§ 185 LVwG regelt den Einsatz besonderer Mittel der Datenerhebung. Zu den besonderen Mitteln der Datenerhebung zählt unter anderem der verdeckte Einsatz von technischen Mitteln zur Anfertigung von Bildaufnahmen oder -aufzeichnungen oder technischen Mitteln zum Abhören oder Aufzeichnen des gesprochenen Wortes auf Tonträger (§ 185 Abs. 1 Nr. 2 LVwG). Darunter fallen auch Videokameras.⁴¹ Es ist jedoch nichts dafür ersichtlich, dass Body-Cams verdeckt eingesetzt werden sollen.

j) §§ 174, 176 LVwG

Fraglich ist weiter, ob Body-Cam-Einsätze auf die polizeiliche Generalklausel (§§ 174, 176 LVwG) gestützt werden können.

Die polizeiliche Generalklausel stellt jedenfalls keine geeignete Rechtsgrundlage für solche Fälle dar, in denen keine Störung oder im einzelnen Fall bevorstehende Gefahr im Sinne von § 176 Abs. 1 LVwG vorliegt. Zumindest darüber hinausgehende Datenerhebungen mittels Body-Cams bedürften daher einer speziellen Rechtsgrundlage.⁴²

Die polizeiliche Generalklausel wird darüber hinaus nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht, die an eine Rechtsgrundlage gestellt werden, welche einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zur Folge hat. Bereits im Volkszählungsurteil entschied das Bundesverfassungsgericht, dass Einschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung lediglich im überwiegenden Allge-

³⁹ Vgl. *LfDI RP*, Datenschutzbericht 2014/2015 vom 07.07.2016, S. 59 (abrufbar unter https://www.datenschutz.rlp.de/downloads/tb/ds_tb25.pdf).

⁴⁰ Vgl. *LfDI RP*, Datenschutzbericht 2014/2015 vom 07.07.2016, S. 59 (abrufbar unter https://www.datenschutz.rlp.de/downloads/tb/ds_tb25.pdf).

⁴¹ *Büttner/Schade*, in: Schipper/Schneider/Büttner/Schade, Polizei- und Ordnungsrecht in Schleswig-Holstein, 5. Auflage 2010, Rn. 144.

⁴² Vgl. *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Auflage 2016, Rn. 184 (Fn. 499).

meininteresse zulässig sind.⁴³ Eingriffe bedürfen zudem neben einer Zweckbindung einer verfassungsgemäßen gesetzlichen, dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit sowie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechenden Grundlage, die zugleich organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen trifft, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken.⁴⁴ Diese Voraussetzungen erfüllen §§ 174, 176 LVwG nicht; aus diesem Grund sind die bereichsspezifischen Regelungen in §§ 177 ff. LVwG geschaffen worden.⁴⁵

k) § 179 LVwG

§ 179 LVwG bietet eine bereichsspezifische Generalklausel hinsichtlich der Erhebung personenbezogener Daten durch Polizei- und Ordnungsbehörden.⁴⁶ Voraussetzung der Datenerhebung ist eine im einzelnen Fall bevorstehende Gefahr (§ 179 Abs. 1 LVwG) oder es müssen Tatsachen für die Begehung eines Verbrechens oder bestimmter Vergehen sprechen (§ 179 Abs. 2 LVwG). Da diese Anforderung jedenfalls nicht im Falle eines flächendeckenden Einsatzes von Body-Cams erfüllt sind, bietet § 179 LVwG insoweit keine hinreichende Rechtsgrundlage.⁴⁷ Insofern müsste für über den Anwendungsbereich des § 179 LVwG hinausgehende Datenerhebungen eine eigenständige Rechtsgrundlage geschaffen werden.⁴⁸

III. Zusammenfassung

Eine Rechtsgrundlage, die den Einsatz von Body-Cams in einem umfassenden Sinne erlaubt, ist nicht ersichtlich. Rechtsgrundlagen, die Body-Cam-Einsätze zu bestimmten Zwecken oder in bestimmten Situationen rechtfertigen können, sind hingegen durchaus vorhanden. Solange nicht festgelegt ist, in welchen Situationen, zu welchem Zweck, mit welchen Funktionen und welchem Personenkreis gegenüber Body-Cams zum Einsatz gelangen sollen, ist jedoch keine ausreichende Tatsachengrundlage vorhanden, um zu beurteilen, ob das geltende Recht eine hinreichende rechtliche Grundlage für die Verwendung von Body-Cams bietet.

⁴³ BVerfG, NJW 1984, 419 (422).

⁴⁴ BVerfG, NJW 1984, 419 (422).

⁴⁵ Vgl. *Becker/Ambrock*, JA 2011, 561 (562).

⁴⁶ Vgl. *Büttner/Schade*, in: *Schipper/Schneider/Büttner/Schade*, Polizei- und Ordnungsrecht in Schleswig-Holstein, 5. Auflage 2010, Rn. 127.

⁴⁷ Vgl. *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Auflage 2016, Rn. 96.

⁴⁸ Vgl. *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Auflage 2016, Rn. 96.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Pino Bosesky