

Universität Bielefeld | Postfach 10 01 31 | 33501 Bielefeld

THÜR. LANDTAG POST
31.05.2021 11:02

13492/21

Betr.

**Gesetz zur Änderung des PAG – Offener Einsatz mobiler Bildaufnahme- und
Tonaufzeichnungsgeräte
LT-Drs. 7/2792**

**Änderungsantrag zum PAG,
LT-Drs. 7/1993.**

**Den Mitgliedern des
InnKA**

Sehr geehrte Damen und Herren,

Thüringer Landtag
Z u s c h r i f t
7/1229

zu Drs. 7/2792

wir danken für die Gelegenheit zur Äußerung und nehmen zu dem Gesetzentwurf
wie folgt Stellung:

Zusammenfassung

Dem Land Thüringen steht die Gesetzgebungskompetenz für die hier beantragten Änderungen zu. Das gilt nach der Rechtsprechung des BVerwG auch für den Einsatz der Bodycams zur Aufklärung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, solange der Bund von dieser Materie keinen abschließenden Gebrauch gemacht hat. Rechtssystematisch wäre allerdings eine Lösung überlegen, welche den Einsatz zu präventiven Zwecken regelt und erst die spätere Verwendung – unter näher zu benennenden Voraussetzungen – auch zu repressiven Zwecken zulässt. Zur Vermeidung verfassungsrechtlicher Risiken wäre es vorzugswürdig, den Einsatz nur zur Eigensicherung vorzuschreiben und die Aufklärung von weiteren Straftaten und Ordnungswidrigkeiten der späteren Informationsverwendung zu überantworten.

Der Einsatz von Bodycams stellt einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in die Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG (Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Ausprägung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts) durch die Datenerhebung und ggf. die anschließende Datenauswertung sowie ggf. auch einen Eingriff in das Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit durch die Verhaltensbeeinflussung der beobachteten Personen dar.

Der Einsatz von Bodycams in Wohnungen im Sinne des Art. 13 Abs. 1 GG ist abzulehnen. Er ist von keiner Schrankenbestimmung aus Art. 13 Abs. 2 bis 7 GG gedeckt.

Die Bodycam ist jedenfalls nicht gänzlich ungeeignet, ein Deeskalationspotential zu entfalten, das sich zugunsten des Schutzes von Polizeibeamt*innen auswirkt. Auch das Strafverfahren kann durch die Aufzeichnungen gefördert werden. Dazu sind allerdings weitergehende verfahrensrechtliche Sicherungen, namentlich ein Einsichtsrecht Betroffener vor der Verwendung, notwendig.

Die Maßnahme verfolgt grundsätzlich auch legitime Zwecke und ist insoweit geeignet, erforderlich und angemessen, soweit die Anwendung im Einzelfall gefahr- bzw. eskalationsgeneigt ist. Eine pauschale Aufnahme aller Polizeieinsätze verbietet sich aufgrund höherrangigen Rechts. Der Einsatz bei jeglichen Straftaten und insbesondere Ordnungswidrigkeiten ist ebenso abzulehnen; stattdessen muss die Ordnungswidrigkeit im konkreten Einzelfall auch im Zusammenhang mit dieser Gefährdungs- bzw. Eskalationslage stehen. Maßgeblich ist neben den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen auch die jeweilige Anwendungssituation. Deren Steuerung durch die geringe Bestimmtheit der hier beantragten Gesetzesänderungen ist aber namentlich in Anbetracht der mit den Bodycams bewirkten auch schwerwiegenden Grundrechtseingriffe sehr gering. Insoweit ist die – verfassungsrechtlich notwendige – Bestimmtheit der hier beantragte Gesetzesänderungen zumindest steigerungsfähig, wenn nicht –bedürftig.

I. Vorbemerkung

Die beiden Gesetzentwürfe fügen die Vorschrift des § 33a PAG-E in den im PAG angelegten Abschnitt der polizeilichen Befugnisse, genauer den zweiten Unterabschnitt zur Datenerhebung und Datenverarbeitung, ein. Die in Rede stehende Vorschrift findet in mehreren Polizeigesetzen der Bundesländer eine Entsprechung. So sehen die Polizeigesetze bzw. Polizeiaufgabengesetze mehrerer Länder¹ den Einsatz sogenannter „Bodycams“ durch Polizeibeamt*innen vor. Nicht nur die gesetzlichen Regelungen, sondern auch die rechtlichen und polizeilichen Diskussionen reichen also über Thüringen hinaus. Dagegen finden sich in der Strafprozessordnung (des Bundes) vergleichbare Regelungen bislang nicht.

Im Folgenden werden

- die nicht ganz unumstrittene Gesetzgebungskompetenz des Landes Thüringen untersucht,
- mögliche Grundrechtseingriffe in Art. 2 Abs. 1 GG, 13 GG dargestellt,
- die Zulässigkeit namentlich der Eingriffe in Art. 13 GG verneint,
- die Geeignetheit der Bodycam zu präventiv-polizeilichen Zwecken anhand zweier empirischer Studien angesprochen, ,
- die Verhältnismäßigkeit ihres Einsatzes thematisiert.

II. Gesetzgebungskompetenz des Landes Thüringen

Den Bundesländern steht die Gesetzgebungskompetenz für *präventiv-polizeiliche*, also gefahrenabwehrende Handlungen der Polizei, zu, soweit solche nicht ausnahmsweise bundesrechtlich geregelt sind. Dagegen steht die Gesetzgebungskompetenz für die straftataufklärende und -verfolgende („*repressive*“) Polizeitätig-

¹ Siehe § 15c NRWPolG; Art. 33 BayPAG; § 14 Abs. 6 HSOG; § 37 Abs. 2, 3 PolG SA; § 31 RPfPOG; § 32 Abs. 4 NdsPOG; § 44 PolG BW; § 29 BremPolG.

keit dem Bund zu. Hier sind die Länder unzuständig, soweit der Bund von seiner Rechtssetzungsrechten Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1/74 Abs. 1 Nr. 1 GG). Es kommt also auf den Zweck der zu regelnden Maßnahmen an.

Hierzu ist also der Zweck bzw. die Rechtsnatur der Maßnahme erörtert werden. Sollte sich dabei herausstellen, dass die Maßnahme jedenfalls ihrem Schwerpunkt nach eine repressive Wirkung enthält, so wäre eine Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers zu der Schaffung des § 33a PAG-E nur unter erheblichen Einschränkungen gegeben. Die Norm wäre in diesem Fall als kompetenzwidrig bzw. formell verfassungswidrig anzusehen. Sollte sich demgegenüber herausstellen, dass die Norm überwiegend präventive Wirkungen verfolgt, also der Gefahrenabwehr zuzuordnen ist, so bestünden hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer, die nach Art. 70 Abs. 1, 30 GG zur Regelung gefahrenabwehrrechtlicher Regelungsgegenstände befugt sind, regelmäßig keine Zweifel. Festzuhalten bleibt aber auch: Die Rechtsprechung des BVerfG folgt diesen Abgrenzungskriterien zwar im Grundsatz und weithin im Ergebnis, geht aber von einem anderen Vorverständnis aus.

Die beiden Änderungsanträge² wollen nebeneinander „Maßnahmen zur Gefahrenabwehr und zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten“ regeln (jeweils § 33a Abs. 1 E-PAG). Die Gesetzes*begründung* gibt als Zielrichtung die Sicherung von Polizeibeamt*innen vor Angriffen durch die von der Bodycam ausgehenden deeskalierenden Wirkungen an. Außerdem solle durch den Bodycam-Einsatz auch das subjektive Sicherheitsempfinden der Beamt*innen steigen. Ferner führe das durch Bodycams hervorgerufene höhere Maß an Aufmerksamkeit bei Beamt/inn/en und Betroffenen zu einem verstärkten Fehlerbewusstsein und insgesamt zu einer Entspannung des Verhältnisses von Bürger*innen und Polizeibeamt*innen. Daneben werde die Beweissicherung im Strafverfahren gesichert.³ Beide Zweckrichtungen sind also erwähnt und mitgemeint. Auch in anderen Bundesländern wird die Einführung mit teils präventiven, teils repressiven Motiven begründet.

² Drs. 7/2702, S. 6.

³ Thüringer Landtag, Drucks. 6/7489, S. 3.

Zum Teil wird eine solche Zielrichtung aus kompetenzrechtlichen Gründen für unzulässig erachtet. Deren Grundsatz liegt in der Annahme eines strikten, in jedem Einzelfall auch gesetzlich zu trennenden Aufgabenbereiche von Prävention und Repression. Eine Überschneidung oder Relativierung dieser Unterscheidung sei aus verfassungsrechtlichen Gründen unzulässig. Für die vorliegenden Entwürfe bedeutet das: Die präventive Wirkung erfolge durch eine spätere Strafverfolgung, sodass die polizeilichen Aufgabenbereiche in unzulässiger Weise miteinander „verschwimmen“.⁴ Diese Auffassung legt zugrunde, dass Polizeirecht streng dichotomisch in Gefahrenabwehr und Strafverfolgung zu gliedern sei. Die Auffassung, bei einem solchen „Verschwimmen“ von präventivem und repressivem Zweck, verkennt jedoch, dass es für Maßnahmen der Gefahrenabwehr durchaus typisch ist, dass die Abwehrwirkung gerade dadurch hervortritt, dass eine Begehung von strafbarem Handeln verhindert wird. Bereits die Begriffsdefinition einer „Gefahr“ weist daraufhin, dass stets die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines künftigen Schadens für insoweit geschützte Rechtsgüter erforderlich ist.⁵ Eine trennscharfe Abgrenzung der polizeilichen Aufgaben in Form der Gefahrenabwehr wie auch der Strafverfolgung ist daher oftmals kaum möglich. Dies wird auch anhand anderer polizeilicher Maßnahmen und deren Abschreckungswirkung deutlich. Die Identitätsfeststellung⁶ verfolgt unter anderem den Zweck, die Anonymität der betroffenen Person aufzuheben. Hierdurch soll eine abschreckende Wirkung⁷ hervorgerufen werden und bevorstehende Straftaten sollen verhindert werden (sog. polizeirechtliche „Hemmschwellentheorie“).⁸ Sobald die Identität einer Person feststeht, kann ein etwaiges strafbares Handeln später besser aufgeklärt und verfolgt werden. Die Identitätsfeststellung, die anfangs womöglich ohne verdichteten Anfangsverdacht erfolgte und daher im konkreten Fall nicht auf §§ 163, 163b StPO zu stützen war, erleichtert im Nachhinein erforderliche Ermittlungen, indem klar ist, gegen welche Person sich die Anzeige und die notwendigen Ermittlungen zu rich-

⁴ Arzt, in: BeckOK NRWPolG, 17. Edition, Stand: 01.03.2021, § 15c Rn. 8 f.; Roggan, Die Videoüberwachung von öffentlichen Plätzen, in: NVwZ 2001, S. 134.

⁵ BVerwGE 45, 51 (57) m. w. N.

⁶ § 23 Abs. 1 Nr. 1 BPolG; § 42 Abs. 1 Nr. 1 BKAG; § 26 Abs. 1 Nr. 1 BWPolG, Art. 13 Abs. 1 BayPAG; § 21 Abs. 1 ASOG Bln; § 12 Abs. 1 Nr. 1 BbgPolG; § 11 Abs. 1 Nr. 1 BremPolG; § 4 Abs. 1 Nr. 1 HmbgPolIEDVG; § 18 Abs. 1 HSOG; § 24 Abs. 1 S. 1 MVSOG; § 13 Abs. 1 Nr. 1 NdsSOG; § 12 Abs. 1 Nr. NRWPolG; § 10 Abs. 1 S. 1 RhPfPOG; § 9 Abs. 1 Nr. 1 SPolG; § 14 Abs. 1 Nr. 1 SächsPolG; § 20 Abs. 1 LSASOG; § 181 Abs. 1 S. 1 SchlHL-VwG; § 14 Abs. 1 Nr. 1 ThürPAG.

⁷ Vgl. Ogorek, in: BeckOK NRWPolG, 17. Edition, Stand: 01.03.2021, § 12 Rn. 9; vgl. VGH München, BayVBl. 1993, S. 432; OLG Bremen, NJW 1977, S. 159.

⁸ Siehe Chemnitz, Polizeirecht NRW, 5. Aufl. 1996, Rn. 4.5.2.

ten haben.⁹ Ein anderes Beispiel für das „Sprengen“ des dichotomischen Polizeirechts sind offene Bildaufzeichnungen¹⁰ (Videoüberwachungen).¹¹ Mit diesen wird eine „präventive Sicherheit und Kostenersparnis“¹² bezweckt.¹³ Es handelt sich dabei um eine Maßnahme, die der Gefahrenvorsorge dient. Hierbei sei, so *Graulich*, der Übergang zur Strafverfolgungsvorsorge fließend.¹⁴ Anhand der genannten Beispiele ist erkennbar, dass die Wirkung der Gefahrenabwehr nicht nur im Falle des Bodycam-Einsatzes in einem Zusammenhang mit der etwaigen späteren Strafverfolgung der in Rede stehenden Handlung steht. Daher vermag der Einwand, dieses Verschwimmen sei rechtlich unzulässig, nicht zu überzeugen.¹⁵

Verfassungsrechtlich lässt sich also ein derartiges Trennungsgebot für die gesetzlichen Grundlagen repressiver und präventiver Polizeiarbeit nicht nachweisen. Rechtssystematisch hingegen ist zu erwägen: Werden der Gesetzesentwurf und der Änderungsantrag miteinander verglichen, so ist zu konstatieren, dass der Änderungsantrag 7/1993 auch den Bodycam-Einsatz erlaubt, soweit dies der Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten von auch im Einzelfall erheblicher Bedeutung erlaubt. Im Änderungsantrag ist der repressive Zweck eine eigenständige Alternative zur gefahrenabwehrrechtlichen Dimension. Dies wird durch das Verhältniswort „oder“ zwischen Nr. 1 (Eigensicherung und Schutz von Polizeibeamt*innen) und Nr. 2 (Strafverfolgung) deutlich. Dieses Alternativverhältnis kann missverständlich sein, indem der Zweck der Straftataufklärung rechtlich verselbstständigt wird. Dadurch wird das o.g. Vorrangverhältnis des Gefahrenabwehrrechts gegenüber dem Strafverfolgungszweck relativiert. Die Strafverfolgung sollte den Sicherheitszweck daher insoweit eingrenzen, als tatbestandlich eine eskalationsgeneigte Situation gefordert wird – anders ausgedrückt: die Verfolgung von Straftaten gegen die Sicherheit der handelnden Polizist/inn/en ermöglichen. Sie sollte aber nicht ausschließlicher Anordnungsgrund für den Einsatz der Bodycam sein,

⁹ *Graulich*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl. 2018, Kap. E Rn. 315.

¹⁰ §§ 26, 27 BPolG; § 21 BWPoIG; Art. 32 BayPAG; §§ 24, 24a ASOG Bln; § 31 BbgPolG; § 29 BremPolG; § 8 HmbPoIEDVG; § 14 HSOG; § 32 MVSOg; § 32 NdsSOg; §§ 15, 15a NRWPolG; § 27 RHPfPOG; § 27 SPoIG; § 16 LSASOG; § 184 SchlHLVwG; § 33 ThürPAG.

¹¹ *Denninger*, in: Lisken/ders., Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl. 2018, Kap. D Rn. 2.

¹² BVerwGE 141, 329 Rn. 46.

¹³ *Graulich*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl. 2018, Kap. E Rn. 811.

¹⁴ *Graulich*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl. 2018, Kap. E Rn. 811.

¹⁵ So auch BVerwG 2012, S. 757 (759); VGH Mannheim NVwZ 2004, S. 498 (499); *Ogorek*, Risikovorsorgende Videoüberwachung, in: DÖV 2018, S. 688; *Zöller*, Der Einsatz von Bodycams zur polizeilichen Gefahrenabwehr, 2017, S. 39 ff.

da sonst kein Zusammenhang mehr mit der Gefahrenabwehr bestünde, was die Kompetenzwidrigkeit des Gesetzes nahelegen könnte. Gesetzgebungssystematisch läge es daher näher, den Anwendungsbereich auf die Gefahrenabwehr zu beschränken und die spätere Nutzung der erhobenen Daten auch für Zwecke der Aufklärung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten zuzulassen (s.a. § 474, 483 StrPrO).

Gegenwärtig ist das allerdings *eher ein rechtssystematischer als ein kompetenzrechtlicher Aspekt*. Das BVerwG¹⁶ entschied 2012 im Rahmen der offenen Videoüberwachung in St. Pauli, der Bundesgesetzgeber habe bislang keinen Gebrauch von seiner Bundesgesetzgebungskompetenz im Bereich des strafprozessualen Einsatzes der Bodycam gemacht. Solange dies so bleibt, sind die Landesgesetzgeber befugt, insoweit eigene Regelungen zu treffen.¹⁷

III. Grundrechtsschutzbereiche und Grundrechtseingriffe

1. Einsätze außerhalb von Wohnungen

Zunächst ist in der offenen Aufzeichnung von Bild und Ton mittels mobilem Gerät ein Eingriff in das *Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung* als Ausprägung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG zu sehen. Durch die Aufzeichnung werden personenbezogene Daten erhoben und ggf. verwertet, sodass Betroffene nicht mehr frei über die Preisgabe ebendieser Daten befinden können. Im Vergleich zu einer präventiven Videoüberwachung ist die Bodycam in der Lage, anstelle eines Gesamtüberblicks einer Lokalität oder Menschenmenge gerade die konkrete, „eng umrissene“ Einsatzsituation mitsamt der individuellen Interaktion zwischen Polizeibeamten und Einzelpersonen mitsamt Bild und Ton festgehalten.¹⁸ Durch das körpernahe Tragen der Miniaturkamera ist ihr Einsatz darüber hinaus als mobiler und flexibler hinsichtlich des aufzunehmenden Bereichs anzusehen.¹⁹

¹⁶ Neuere Rechtsprechung des BVerfG zu diesem Thema ist bislang nicht ersichtlich.

¹⁷ BVerwG, NVwZ 2012, S. 757.

¹⁸ Kipker/Gärtner, Verfassungsrechtliche Anforderungen an den Einsatz polizeilicher „Body-Cams“, in: NJW 2015, S. 296.

¹⁹ Lachenmann, Einsatz von Bodycams durch Polizeibeamte, in: NVwZ 2017, S. 1424 (1425).

Weiter kann auch ein Eingriff in die *Allgemeine Handlungsfreiheit* aus Art. 2 Abs. 1 GG angenommen werden. Der Bodycam-Einsatz soll das Verhalten des polizeilichen Gegenübers steuern bzw. beeinflussen.²⁰ Es soll Betroffene „einschüchtern“ und eine Abschreckungswirkung erzielen. Das menschliche Verhalten ist durch das Auffang-Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG umfassend geschützt, sodass davon ausgegangen werden kann, dass auch eine solche zwischenmenschliche Interaktion zwischen PVB*innen und Betroffenen vom Schutzbereich umfasst ist.²¹ Diese Eingriffswirkung kann auch über die Wirkung hinausgehen, Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten zu unterlassen. Unabhängig von der Frage, ob es ein solches Grundrecht auf Straftatbegehung überhaupt gäbe, ist hier festzuhalten: Der Zweck der Bodycam soll jedenfalls indirekte Kontrolle und Verhaltenssteuerung bei den Betroffenen sein, denen die Reichweite der Überwachung und Aufzeichnung im Einsatzmoment nicht hinreichend klar und eindeutig ist. Es geht um Überwachung mit dem Ziel der Selbstdisziplinierung Betroffener. Insoweit liegt jedenfalls die Möglichkeit nahe, dass die Eingriffswirkung weiter reicht als der im Gesetzestext angegebene Zweck.

2. Bodycameinsätze in Wohnungen

Bei einem in Drs. 7/2792, nicht jedoch in Drs. 7/1993 zugelassenen Bodycameinsatz in Wohnungen kommt auch ein Eingriff in Art. 13 GG in Betracht. Durch das physische Betreten der Wohnung sowie der hierin vorgenommenen Aufzeichnungen von Bild und Ton ist die in der Wohnung gebildete und ausgelebte Privatsphäre tangiert.

Nach Art. 13 Abs. 1 GG ist die Unverletzlichkeit von Wohnungen geschützt. Das Grundrecht enthält einen Persönlichkeitsbezug²² und weist der Privatsphäre eine

²⁰ Vgl. Zöller, Der Einsatz von Bodycams zur polizeilichen Gefahrenabwehr, 2017, S. 41; Landtag NRW, Drucks. 16/12361, S. 2; Ogorek, Risikoversorgende Videoüberwachung – Eine unzulässige Vermengung präventiver und repressiver Polizeitätigkeit?, in: DÖV 2018, S. 688 (694).

²¹ Arzt, in: BeckOK NRWPolG, 17. Edition, Stand 01.03.2021, § 15c Rn. 2 m. w. N.; ebenso Ogorek, Risikoversorgende Videoüberwachung, in: DÖV 2018, S. 688 (694).

²² Siehe hierzu Berkemann, in: Alternativ-Kommentar, GG, Art. 13 Rn. 1 ff.; Herdegen, in: Bonner Kommentar, GG Art. 13 Rn. 4 ff.

räumliche Dimension zu.²³ Dient eine Wohnung per Definition als „Stätte privaten Lebens und Wirkens“²⁴, so kann das Individuum dort grundsätzlich ungestört die eigene Persönlichkeit entfalten.²⁵ Eine Überwachung in der Wohnung stellt einen Eingriff in dieses Recht dar.

Dessen Zulässigkeit richtet sich infolge der Regelungssystematik des Art. 13 GG nach der Qualifikation des Eingriffs entweder als *Durchsuchung* (dann: Abs. 2), als technische *Überwachung* (dann: Abs. 3-5) oder als Annex zu einem bloßen *Betretten* (dann: Abs. 7). Die Zuordnung einer Maßnahme zu den 3 genannten Eingriffsformen bestimmt auch die in den jeweiligen Absätzen gleichfalls geregelten Eingriffsvoraussetzungen, also die Frage, welche Rechtfertigungsanforderungen einschlägig sind, wenn Wohnungen betreten werden und dort technische Aufzeichnungen von Bild und Ton per Bodycam angefertigt werden.

Die Vorschriften aus Art. 13 Abs. 3 - 5 GG (elektronische Überwachung) sind dabei nicht einschlägig. Deren besondere Eingriffsintensität ergibt sich daraus, dass die Aufzeichnung von Bild und/oder Ton von den Betroffenen unbemerkt in und aus der Wohnung selbst stattfindet. Ein solcher Eingriff ist mittels der Bodycam nicht möglich. Die gleichzeitige Anwesenheit des*r überwachenden Beamt*in lässt es ausgeschlossen erscheinen, dass Betroffene von der Maßnahmen nichts bemerken. Weiter ist eine Überwachung nach Art. 13 Abs. 3 GG ausschließlich akustisch zulässig²⁶ und setzt den Verdacht der Begehung einer sogenannten Katalogstraftat voraus. Die Überwachung muss in derjenigen Wohnung erfolgen, in welcher sich der*die Beschuldigte aufhält. Dabei ist der*die Beschuldigte diejenige Person, gegen die sich der Verdacht richtet, die „schwere Straftat begangen zu haben“.²⁷ Damit knüpft die Eingriffsbefugnis aus Art. 13 Abs. 3 GG sachlich an eine bereits begangene Straftat mit jedenfalls bereits in Gang gesetztem Ermittlungsverfahren an. Dies ist der Gefahrenabwehr auch zeitlich nachgelagert. Folglich lässt sich ein Eingriff nach Art. 13 Abs. 3 GG nicht mit dem überwiegenden präventiven Zweck vereinen. Ungeachtet dessen scheidet eine Anwendung des Art. 13 Abs. 3 GG auch deshalb aus, weil zweifelhaft erscheint, dass im Falle des Einsatzes von Bo-

²³ BVerfGE 18, 121 (131 f.); 65, 1 (40).

²⁴ Siehe etwa Jarass, in: ders./Pieroth, GG, Art. 13 Rn. 1.

²⁵ BVerfGE 27 1 (6); 103, 142 (150).

²⁶ Siehe hierzu auch Kühne, in: Sachs, GG, Art. 13 Rn. 41.

²⁷ Hermes, in: Dreier, GG, Art. 13 Rn. 64.

dycams die Begehung einer besonders schweren Katalogstraftat erfolgt. In Bezug auf den Eingriff aus Art. 13 Abs. 5 GG ist zu konstatieren, dass der Integritätsschutz von Ermittlungspersonen der einzige insoweit verfassungsrechtlich gedeckte Schutz wäre. Sobald daneben, wenn auch subsidiär oder jedenfalls nicht vordergründig, der Zweck der Erkenntnisgewinnung hinzutritt, ist Art. 13 Abs. 5 S. 1 GG nicht mehr anwendbar. Eine Verwertbarkeit gewonnener Erkenntnisse zu strafprozessualen und beweissichernden Zwecken kommt ausschließlich nach Maßgabe des Art. 13 Abs. 5 S. 2 GG in Betracht, soweit eine richterliche Zustimmung im Vorfeld eingeholt wurde oder diese im Falle der Gefahr im Verzuge im Nachhinein unverzüglich nachgeholt wurde. Darüber hinaus schützt Art. 13 Abs. 5 GG ausschließlich verdeckte Ermittlungen und berechtigt zum Einbringen der technischen Vorrichtung, nicht aber zu sonstigem Betreten oder Durchsuchen.²⁸ Darin sind solche Eingriffe zu sehen, die nach Maßgabe der Art. 13 Abs. 2 bzw. Art. 13 Abs. 7 GG zu beurteilen wären. Der Einsatz von Bodycams ist „offen“. Ein technisches Überwachen der Wohnung iS der Art. 13 Abs. 3-5 GG durch eine sich in ihr befindliche Person ist ergo nicht erfasst.

Damit wäre der Einsatz von Bodycams entweder an Art. 13 Abs. 2 GG oder Art. 13 Abs. 7 GG zu messen. *Durchsuchungen* bedingen stets ein physisches Betreten, sodass ein Eingriff aus Art. 13 Abs. 2 GG den Anwendungsbereich des Art. 13 Abs. 7 GG („bloßes „Betreten““) versperren würde. Der maßgebliche Unterschied liegt in den verfassungsrechtlichen Verfahrensanforderungen. Sollte sich das offene Aufzeichnen in Bild und Ton als Durchsuchung im Sinne des Art. 13 Abs. 2 GG erweisen, so wäre stets die Einholung einer richterlichen Zustimmung im Vorfeld der Maßnahme notwendig. Nur in dem als Ausnahme zu behandelnden Fall, dass eine Gefahr im Verzuge vorläge, könnte dann von dieser Zustimmung zunächst abgesehen werden, ehe diese unverzüglich nachgeholt würde. Unter einer Durchsuchung ist das ziel- und zweckgerichtete Suchen staatlicher Organe nach Personen oder Sachen bzw. zur Ermittlung eines Sachverhalts zu verstehen, um etwas aufzuspüren, was der*die Inhaber*in der Wohnung von sich aus nicht herausgeben oder offenlegen möchte.²⁹ Es setzt seinerseits das Betreten denklogisch voraus.

²⁸ Vgl. *Bundestag*, Drucks. 13/8650 S. 5; Siehe auch Darstellung bei *Papier*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 13 Rn. 106 ff.

²⁹ BVerfGE 75, 318 (327); 76, 83 (89).

Ein bloßes *Betreten* ist dagegen das physische Eintreten und Verweilen in der einer Wohnung und umfasst lediglich eine Nach- oder Umschau in der Wohnung. Es findet statt, wenn der betretende Beamte in der Wohnung keine Aufklärungsmaßnahmen vornimmt, welche über die Aufklärungsmöglichkeiten anderer fremder Personen (etwa: Gäste) hinausgehen. Beim Betreten darf er sich umsehen und nach Personen oder Sachen schauen, welche ohne Veränderungen der Wohnung oder ihrer Einrichtung (Öffnen von Schränken, Verrücken von Möbeln u.ä.) erkennbar sind. Das Betreten ist gegenüber einer Durchsuchung als weniger eingriffsintensiv anzusehen. Darüber geht das Aufzeichnen der Wohnung und in ihr stattfindender Vorgänge hinaus. Wegen der erhöhten Eingriffsintensität liegt es daher nahe, in dem Betreten der Wohnung mitsamt Aufzeichnung durch die Bodycam eine Durchsuchung zu sehen. In diesem Falle wäre *regelmäßig eine richterliche Zustimmung erforderlich*, nur in dem restriktiv zu behandelnden Falle, dass eine Gefahr im Verzuge besteht, könnte zunächst von dem Zustimmungserfordernis abgesehen werden. Der § 33a Abs. 2 S. 3 PAG-E ordnet einen solchen Richtervorbehalt indes nicht an und stellt den Einsatz ausschließlich unter die Bedingung der Zustimmung des*der den Einsatz leitenden Beamt*in. Er wäre also als Durchsuchung unzulässig, da der Behördenleitervorbehalt kein Äquivalent zum Richtervorbehalt darstellt.

Selbst wenn hierin keine Durchsuchung zu sehen wäre, wäre jedoch auch eine Eingriffsform des „einfachen“ Betretens nach Art. 13 Abs. 7 GG nicht zulässig. Ein *Betreten erlaubt ausschließlich das physische Verweilen und die eigene Wahrnehmung. Eine technische Aufzeichnung ist dagegen nicht zulässig*. Zudem liegen die qualifizierten Betretensvoraussetzungen des Art. 13 Abs. 7 GG jedenfalls nicht in allen Fällen des Änderungsantrags 7/2792 vor.

Damit ist der *Einsatz von Bodycams in Wohnräumen als verfassungswidrig* (LT-Drs. 7/2792), da er die Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen aller möglichen Eingriffe in Art. 13 GG nicht erfüllt.

Dagegen enthält der Änderungsantrag LT-Drs. 7/1993 einen solchen unzulässigen Grundrechtseingriff nicht (§ 33a Abs. 2 Nr. 2).

IV. Zur Verfassungsmäßigkeit der Eingriffe in Art. 2 Abs. 1 GG

Grundrechtseingriffe außerhalb von Wohnungen (zu diesen o. II) müssen mit den allgemeinen Anforderungen an die Rechtfertigung von Eingriffsmaßnahmen in Einklang stehen. Hierzu zählt namentlich das im Folgenden zu prüfende Übermaßverbot, also die Grundsätze der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit.

1. Geeignetheit

Ein Grundrechtseingriff ist geeignet, wenn er den von ihm selbst intendierten Zweck jedenfalls fördert. Dabei ist eine Eignungsprognose im Hinblick auf die angestrebten Eingriffswirkungen vorzunehmen. Diese im Gesetzgebungsverfahren bisweilen schwer anzustellende Prognose wird hier dadurch erleichtert, dass es sowohl Erfahrungen mit vergleichbaren Normen anderer Bundesländer als auch einige wissenschaftliche Evaluationen zum Thema gibt.

Der intendierte Zweck der Maßnahme besteht hauptsächlich in der mit ihr bezweckten Deeskalation zur *Eigensicherung von Polizeibeamten*. In diesem Zusammenhang verweisen Gewerkschaften sowie Bundes- und Landesgesetzgeber auf eine quantitative Erhöhung von Angriffen gegenüber Polizeibeamten und begründen so das praktisch entstandene Bedürfnis eines höheren Polizeischutzes im Dienst. Diese Behauptung wird zum Teil in Zweifel gezogen. Arzt geht davon aus, dass dieses pauschale Anführen erhöhter Angriffszahlen möglicherweise auch auf ein aggressiveres Vorgehen der Polizei zurückzuführen ist.³⁰ Für die eine oder andere Sichtweise gibt es bislang keinen wissenschaftlich validen Beleg.

Auch der – sekundär – verfolgte Zweck der Beweissicherung zugunsten der Effektivität des Strafverfahrens (s. o. I.) wäre ein insoweit zulässiger Zweck.

Vor diesem Hintergrund ist die *Geeignetheitsfrage gegenwärtig umstritten*. Nicht jeder zulässige Zweck reicht aus, das Gesetz muss seine Förderung durch die

³⁰ Arzt, in: BeckOK NRWPolG, § 15c Rn. 4.

zugelassenen Maßnahmen auch fördern. Zum Teil werden Zweifel an der Geeignetheit der Maßnahme geäußert. Soll der intendierte Zweck in der Gefahrenabwehr liegen, also einen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit befürchteten Schaden am jeweils zu schützenden Rechtsgut abwehren, so wird in Abrede gestellt, dass dieser Zweck durch den Kameraeinsatz überhaupt gefördert werden kann. *In der bloßen Aufzeichnung sei jedenfalls keine Maßnahme zur Gefahrenbeseitigung zu erkennen.* Die Gefahr werde eher durch alternative, bereits im Gesetz enthaltene Maßnahmen, etwa Platzverweise oder eine Androhung von Zwangsmaßnahmen beseitigt.³¹ Dem soll hier auf der Grundlage zweier empirischer Studien (in NRW und in Thüringen) nachgegangen werden.

a)

In *Nordrhein-Westfalen* wurde im Zeitraum von Mai 2017 bis Januar 2018 ein Pilotprojekt zur Untersuchung der Tauglichkeit von Bodycams durchgeführt. Untersuchungsgrundlage stellten insgesamt 4.860 Schichten in sechs teilnehmenden Pilotwachen dar. In etwa der Hälfte der Schichten kamen Bodycams zum Einsatz; diese Schichten wurden mit den übrigen Schichten ohne Einsatzaufzeichnungen verglichen.³² Die Studie belegt, dass von Bodycams ein deeskalierendes Wirkpotential ausgeht, und stellt daneben Schwachstellen dar, um auf dieser Basis Handlungsempfehlungen für Politik und Praxis auszusprechen. Zwar sei der Anteil der geschädigten Polizeibeamten in Schichten mit Bodycam-Einsatz insgesamt 1,2 Mal höher als in der Vergleichsgruppe. Jedoch benennt die Studie als Ursache hierfür, dass die handelnden Polizeibeamten, insbesondere die weiblichen Beamtinnen, durch die gefühlte Beobachtungswirkung und die dadurch zugleich bewirkte Selbstreflexion besonders zurückhaltend eingeschritten seien. Die Studie stützt sich auf die Erkenntnis, dass Menschen, die sich einer Beobachtung versehen, sich selbst als „Objekt“ wahrnehmen und daher intendieren, die „Diskrepanz ihres Verhaltens zu Standards“ zu vermindern.³³ So hätten diese sich während des Einsatzes in erhöhtem Maße formalisiert artikuliert, was so auch von den Adressaten der polizeilichen Maßnahme wahrgenommen wurde, und hätten darüber hinaus die Anwendung von Zwangsmaßnahmen gescheut, obgleich die-

³¹ Arzt, in: BeckOK NRWPolG, 17. Edition, Stand: 01.03.2021, § 15c Rn. 6.

³² Kersting/Naplava/Reutemann/Heil/Scheer-Vesper, Die deeskalierende Wirkung von Bodycams im Wachdienst der Polizei Nordrhein-Westfalen: Abschlussbericht, 2019, S. 57.

³³ Dolderer, Verfassungsfragen der „Sicherheit durch Null-Toleranz“, in: NVwZ 2001, S. 130 (132) m. w. N.

se der Situation nach zulässig gewesen wäre.³⁴ Die Furcht vor Beobachtung im Dienst und den damit verbundenen auch strafrechtlichen Sanktionen hätte die Beamt/inn/en auch davon abgehalten, die Kameras überhaupt einzuschalten. Zuletzt sei aus kommunikativer Sicht zu verzeichnen, dass die Anwendung den Adressaten nicht immer offen artikuliert wurde. So sei ein kleines Licht das ausschlaggebende Signal dafür gewesen, dass eine Aufnahme erfolgt. Jedoch müsse über die Anwendung im Einzelfall auch mündlich informiert werden. Dies sei in vielen Fällen unterblieben; stattdessen sei signifikant, dass die Beamten insbesondere ihre Kollegen von dem Einsatz, nicht aber die Adressaten der Maßnahme unterrichteten. Diese Faktoren, so der Untersuchungsbericht, hätten die Wirksamkeit und das deeskalierende Wirkpotential der Bodycams geschmälert.³⁵

Im Umkehrschluss sei *bei einer angemessenen Art der Verwendung eine Erhöhung der Wirksamkeit nicht ausgeschlossen*. Jedenfalls sei in 16,4 Prozent der Fälle eine Deeskalation der Gesamtsituation zu verzeichnen. In einem Viertel dieser Fälle der Deeskalation sei diese maßgeblich auf den Einsatz der Bodycam zurückzuführen,³⁶ sodass die Maßnahme jedenfalls auch geeignet sei, die Gefahrenabwehr bzw. Gefahrenvorsorge insoweit zu fördern. In Bezug auf die Frage, inwieweit die Deeskalation oder Eskalation der Gesamtsituation in Zusammenhang mit einer konkreten, typisierbaren Einsatzsituation steht, gibt die Studie einen nicht generalisierbaren Hinweis darauf, dass ein generell hohes Eskalationspotential auch eher zur Eskalation beim Einsatz der Bodycam führen könne. Bei Ruhestörungen ist der deutlichste Unterschied zwischen Eskalation und Deeskalation zu verzeichnen. Bei freiheitsentziehenden Maßnahmen dagegen war häufiger eine Eskalation zu verzeichnen. Möglicherweise ist dies darauf zurückzuführen, dass freiheitsentziehende Maßnahmen aufgrund der hier regelmäßig zur Anwendung kommenden physischen Gewalt ohnehin eher das Potential einer Eskalation voraussetzten oder aufwiesen als dies bei einer Ruhestörung der Fall ist.³⁷ Insgesamt legt die in Nordrhein-Westfalen erfolgte Studie nahe, dass sich das

³⁴ Kersting/Naplava/Reutemann/Heil/Scheer-Vesper, Die deeskalierende Wirkung von Bodycams im Wachdienst der Polizei Nordrhein-Westfalen: Abschlussbericht, 2019, S. 65 ff.

³⁵ Kersting/Naplava/Reutemann/Heil/Scheer-Vesper, Die deeskalierende Wirkung von Bodycams im Wachdienst der Polizei Nordrhein-Westfalen: Abschlussbericht, 2019, S. 73, 87.

³⁶ Kersting/Naplava/Reutemann/Heil/Scheer-Vesper, Die deeskalierende Wirkung von Bodycams im Wachdienst der Polizei Nordrhein-Westfalen: Abschlussbericht, 2019, S. 62 ff.

³⁷ Kersting/Naplava/Reutemann/Heil/Scheer-Vesper, Die deeskalierende Wirkung von Bodycams im Wachdienst der Polizei Nordrhein-Westfalen: Abschlussbericht, 2019, S. 66.

deeskalierende Wirkpotential stärker im öffentlichen Raum entfaltet. Allerdings seien die angegebenen Werte aufgrund der insgesamt niedrigen Fallzahl „nicht verallgemeinerbar“. ³⁸

b)

Auch in *Thüringen* wurde ein entsprechendes Pilotprojekt zur Erforschung der Wirkweise von Bodycams durchgeführt.³⁹ Die Studie schließt ein deeskalierendes Wirkpotential von Bodycams gleichfalls nicht generell aus. So schien der Einsatz der am Körper getragenen Miniaturkameras die Auftretenshäufigkeit aggressiver Handlungen insgesamt leicht zu senken.⁴⁰ Im Strafverfahren konnte das erlangte Beweismaterial sichere Anhaltspunkte für oder gegen eine Verurteilung liefern und außerdem die Objektivität der Beweisführung fördern. Evident ist, dass sowohl die Studie aus Nordrhein-Westfalen als auch Thüringen nahelegen, dass der deeskalierende Effekt bei weiblichen Polizeibeamtinnen weniger stark ausgeprägt ist.⁴¹

Die Studie aus Thüringen benennt ebenfalls „potentiell negative Aspekte“. So sei durch den Einsatz der Bodycam zum Teil eine geringere Kooperationsbereitschaft der Adressaten polizeilicher Maßnahmen zu verzeichnen. Während die nordrhein-westfälische Studie nur in Einzelfällen Besonderheiten bzw. ein Eskalationspotential bei dem Einsatz von Bodycams gegenüber unter dem Einfluss von Alkohol oder Drogen Befindenden konstatierte⁴², zeigte der Einsatz der Bodycam in Thüringen unter diesen Voraussetzungen die Tendenz, sogar eskalierend zu wirken. Dieses *Eskalationspotential* sei angesichts der zugrundeliegenden Untersuchung als „signifikant höher“ einzustufen.⁴³

³⁸ Kersting/Naplava/Reutemann/Heil/Scheer-Vesper, Die deeskalierende Wirkung von Bodycams im Wachdienst der Polizei Nordrhein-Westfalen: Abschlussbericht, 2019, S. 66 f.

³⁹ Kruse/Kaufmann/Schweinberger, Abschlussbericht zur wissenschaftlichen Begleitung des Pilotprojektes II zum Einsatz von Bodycams der Polizei Thüringen, 2020.

⁴⁰ Kruse/Kaufmann/Schweinberger, Abschlussbericht zur wissenschaftlichen Begleitung des Pilotprojektes II zum Einsatz von Bodycams bei der Polizei Thüringen, 2020, S. 29 ff.; 55 ff.

⁴¹ Kruse/Kaufmann/Schweinberger, Abschlussbericht zur wissenschaftlichen Begleitung des Pilotprojektes II zum Einsatz von Bodycams bei der Polizei Thüringen, 2020, S. 57; Kersten/Naplava/Reutemann/Heil/Scheer-Vesper, Die deeskalative Wirkung von Bodycams im Wachdienst der Polizei Nordrhein-Westfalen: Abschlussbericht, 2019, S. 77 ff.

⁴² Kersten/Naplava/Reutemann/Heil/Scheer-Vesper, Die deeskalative Wirkung von Bodycams im Wachdienst der Polizei Nordrhein-Westfalen: Abschlussbericht, 2019, S. 72 ff.; 82 ff.

⁴³ Kruse/Kaufmann/Schweinberger, Abschlussbericht zur wissenschaftlichen Begleitung des Pilotprojektes II zum Einsatz von Bodycams bei der Polizei Thüringen, 2020, S. 59.

Auf der Grundlage beider Untersuchungen *bleibt die Geeignetheitsfrage daher ein Stück weit offen*. Zwar gibt es Fälle, in welchen sich deeskalierende Wirkungen zeigen, aber auch solche, in welche eskalierende Wirkungen – und damit der gegenteilige Effekt – erkennbar sind: Hier wird die Gefahr nicht vermindert, sondern sogar vergrößert. Ersichtlich hängt die Geeignetheit – wesentlich – davon ab, welche Polizeibeamten tätig werden, in welchem Zustand Betroffene sich befinden und welches die intendierten Maßnahmen sind. Eine gewisse Tendenz lässt sich dahin erkennen:

- Je geringer der eigentlich unter Überwachung intendierte Eingriff ist, desto eskalationssteigernder ist die Bodycam.
- Je schwerwiegender dagegen der eigentlich intendierte Grundrechtseingriff ist, desto höher ist tendenziell der deeskalierende Effekt der Bodycam.

Diese Beobachtung legt es nahe, die Zulässigkeit ihres Einsatzes im öffentlichen Raum als Annexeingriff auf schwerwiegende Fällen von Grundrechtseingriffen (etwa: Polizeigewahrsam) und auf Fälle eines absehbar hohen Risikos von Angriffen auf Polizeibeamte zu begrenzen. Allenfalls insoweit ließe sich die Geeignetheit möglicherweise bejahen. Kurz: *Es hängt nicht allein von der Formulierung gesetzlicher Tatbestandsmerkmale, sondern auch von der konkreten Handlungssituation im Einzelfall ab*. Hier lässt der Gesetzestext auch Einsatzsituationen zu, in welchen die Bodycams deeskalierende Wirkungen haben können. Zugleich schließt er aber auch Einsatzsituationen ohne solche oder gar mit gegenteiligen Effekten nicht aus. Hier ist also das Ermessen der Beamt/inn/en im Einzelfall gefordert. Dieses könnte durch noch konkrete Tatbestandsfassungen beider Anträge, die die o.g. typischen Effekte berücksichtigen, noch besser gesteuert werden. Zur Erinnerung: Der Gesetzgeber muss die Geeignetheit des Eingriffs belegen können, nicht potentiell Betroffene die generelle Ungeeignetheit.

2. Erforderlichkeit

Erforderlich ist eine Maßnahme, wenn *kein gleich geeignetes milderes Mittel als Handlungsalternative* zur Verfügung steht.

Der Polizei stehen nach dem ThPAG grundsätzlich umfassende Befugnisse zum Einschreiten zur Verfügung. Hierzu gehören Zwangsmaßnahmen, die eine Gefahr im konkreten Fall zu beseitigen vermögen. Ein Platzverweis oder die Anwendung von Zwangsmaßnahmen, so *Arzt*, seien solche Maßnahmen.⁴⁴ Diese haben aber eine andere Wirkrichtung. Sie sind auf eine Beseitigung der Gefahr gerichtet. Der Einsatz von Bodycams dient wie dargestellt der Gefahraufklärung bzw. -vorsorge, indem jedenfalls nicht ausgeschlossen ist, dass er eine deeskalierende Wirkung entfaltet und zudem den Einsatz gefahrenbeseitigender Zwangsmittel vermeidet.

Im Hinblick auf die Beweisführung in möglichen späteren Strafverfahren könnten Zeugenaussagen und Polizeiberichte als alternative Maßnahmen herangezogen werden. Zeugenaussagen basieren auf subjektiven Wahrnehmungen der Aussagenden und werden daher als „unzuverlässigstes Beweismittel“ bezeichnet.⁴⁵ Hinzu kommt, dass der Tathergang zum Zeitpunkt der Aussage vor Gericht zum Teil schon einige Monate zurückliegt und die Erinnerung des Einzelnen dementsprechend verblasst ist. Eine Aufzeichnung der Einsatzsituation mit Bild und Ton ist demgegenüber als objektiver einzustufen, sodass ein herkömmlicher Zeugenbeweis im Strafverfahren als nicht gleichsam effektiv anzusehen ist.⁴⁶

Es gibt also andere polizeiliche Instrumente des Gefahrmanagements. Ob diese im Einzelfall weniger oder sogar stärker eingreifend wirken, ist aber keineswegs sicher. Insoweit können sie den Einsatz von Bodycams, soweit ein solcher überhaupt zulässig ist, als nicht erforderliche Mittel jedenfalls nicht generell ausschließen.

3. Verhältnismäßigkeit/Angemessenheit

In Hinblick auf die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne sind die Interessen des Einzelnen, namentlich sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung sowie

⁴⁴ Vgl. *Arzt*, in: BeckOK NRWPolG, 17. Edition, Stand: 01.03.2021, § 15c Rn. 6.

⁴⁵ *Miebach*, Die freie Beweiswürdigung der Zeugenaussage in der neueren Rechtsprechung des BGH, in: NSTZ-RR 2014, S. 233; *Bender/Nack*, Tatsachenfeststellung vor Gericht, 5. Aufl. 2021, Rn. 13 ff.; *Brause*, Zum Zeugenbeweis in der Rechtsprechung des BGH, in: NSTZ 2007, S. 505.

⁴⁶ Die Studie aus Nordrhein-Westfalen weist aber zugleich darauf hin, dass ein unterbliebener Einsatz gleichwohl von den würdigenden Richtern nicht als „vertane Chance der Beweisverdichtung“ angesehen werden darf. *Kersting/Naplava/Reutemann/Heil/Scheer-Vesper*, Die deeskalierende Wirkung von Bodycams im Wachdienst der Polizei Nordrhein-Westfalen: Abschlussbericht, 2019, S. 8.

allgemeine Handlungsfreiheit mit der durch die Bodycam bezweckte Gefahrenvorsorge abzuwägen und in einen adäquaten Ausgleich zu bringen. Nach der Rechtsprechung des BVerfG haben Einzelne „Einschränkungen seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung im überwiegenden Allgemeininteresse hin[zun]ehmen.“⁴⁷ Bei der Abwägung ist zunächst zu berücksichtigen, dass der Einsatz von Bodycams nach allen bundes- und landesrechtlichen Bestimmungen ausschließlich „offen“ erfolgen darf.⁴⁸ Jedenfalls ist darunter zu verstehen, dass ein verdeckter Einsatz nicht möglich ist. Z.B.: Nach § 15c Abs. 3 S. 1 NRWPolG ist der Einsatz grundsätzlich *„durch geeignete Maßnahmen erkennbar zu machen und den betroffenen Personen mitzuteilen.“* Das explizite Mitteilen eröffnet den Betroffenen die Möglichkeit, ihr Verhalten so auszurichten, dass eine spätere strafrechtliche Beurteilung nicht mehr zu befürchten ist und stellt Transparenz des polizeilichen Handelns dar.

Das Bedürfnis nach stärkerem Schutz und erhöhter Eigensicherung von Polizeibeamten kann im konkreten Einzelfall als überwiegendes Allgemeinwohl gesehen werden, wenn eine gefahr- oder eskalationsgeneigte Situation besteht. Es bedarf einer „strikten Anlassbezogenheit des Kameraeinsatzes“⁴⁹ auch im Einzelfall. Eine anlasslose, pauschale bzw. flächendeckende Aufnahme wird mit einer Vorratsdatenspeicherung verglichen, die nicht im Einklang mit europarechtlichen bzw. verfassungsrechtlichen Bestimmungen stünde.⁵⁰ § 33a Abs. 1 PAG-E setzt voraus, dass die Datenerhebung aufgrund solcher Umstände zum Schutze eines*r Polizeibeamt*in oder eines*r Dritten wegen der Gefahr für Leib, Leben, Freiheit oder Eigentum erforderlich ist. Die Nennung dieser Rechtsgüter schränkt den Anwendungsbereich der Maßnahme ein und legt nahe, dass Straftaten, insbesondere um Körperverletzungs- bzw. Widerstandsdelikte nach §§ 223 ff., 113, 114 StGB, bevorstehen könnten. Bei einer entsprechenden Anwendung in der Praxis kann davon ausgegangen werden, dass die Maßnahme auch angemessen wäre.

Dass hingegen diese Abwägung auch dann gelten kann, wenn ausschließlich die Verfolgung von „Ordnungswidrigkeiten“ in Rede steht, ist überaus zweifelhaft.

⁴⁷ BVerfGE 65, 1 (49 Rn. 148).

⁴⁸ Krit. Arzt, in: BeckOK NRWPolG, 17. Edition, Stand: 01.03.2021, § 15c Rn. 20, 48 ff.

⁴⁹ Kipker/Gärtner, Verfassungsrechtliche Anforderungen an den Einsatz polizeilicher „Body-Cams“, in: NJW 2015, S. 296 (298).

⁵⁰ Petri, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl. 2018, Kap. G Rn. 797.

Fraglich ist, ob darin noch das nach der Rechtsprechung des BVerfG geforderte überwiegende Allgemeininteresse gesehen werden kann. Der Änderungsantrag 7/1993 erhöht insoweit die Anforderungen und fordert eine Ordnungswidrigkeit, die auch im Einzelfall von „erheblicher Bedeutung“ ist. Die „Bedeutung“ bezieht sich wohl auf den Hauptzweck der Maßnahme, nämlich den Schutz von Polizeibeamt*innen oder den vom Begriff der „Dritten“ umfassten Personen als für diesen Schutz relevant anzusehen. Das bedeutet, die in Rede stehende Ordnungswidrigkeit muss in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der erforderlichen eskalationsgeneigten Situation stehen. Wichtig bleibt aber:

- Die Erhebung eines personenbezogenen Datums bedarf der Rechtfertigung.
- Die Verwendung des Datums zu einem anderen Zweck bedarf der weiteren Rechtfertigung durch einen vergleichbar hochrangigen öffentlichen Belang.

Während die Erhebung der Informationen durch die Aufnahme selbst jedenfalls durch hochrangige Rechtsgüter – den Schutz der Polizeibeamten – gerechtfertigt ist, ist ihre Verwendung zu anderen Zwecken als der Aufklärung von Straftaten kaum zu rechtfertigen. Hier ist jedenfalls der Antrag 7/1993 näher am geltenden Verfassungsrecht als der Antrag 7/2792.

Nicht zuletzt kann sich die Dokumentation im Strafverfahren auch entlastend und damit zugunsten des Einzelnen auswirken. Kritisiert wird in diesem Zusammenhang jedoch, dass für Betroffene kein solcher *gesetzlicher Anspruch eingeräumt ist, der ihnen die Einsichtnahme der Aufzeichnung erlaubt*⁵¹ und ihnen damit den Anspruch auf Heranziehung im Strafverfahren auch in ihrem Interesse ermöglichen würde. Dies könnte im Einzelfall zu einer Beweisveränderung, wenn nicht – verfälschung vor Gericht führen, denn die Richter/innen nur be-, nicht aber entlastende Videos zu Gesicht bekämen. Eine einseitige Informationsherrschaft der Polizei über die Verwendung von ihr angefertigter Unterlagen gibt es im Strafprozessrecht nicht. Auch hier besteht vielmehr der Anspruch Beschuldigter oder jedenfalls ihrer Anwälte auf Akteneinsicht und die Ermöglichung daraus ggf. resultierender Antragsrechte im Prozess. Daher erscheint es *naheliegend, dass Betroffene einen*

⁵¹ LDI NRW, 23. Tätigkeitsbericht 2016, Nr. 5.1.; *Petri* sieht die Forderung nach einem solchen Anspruch als „nachvollziehbar“ an, siehe *ders.*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, Kap. G Rn. 802.

Anspruch auf Einsicht erhalten müssen, wenn eine spätere Nutzung über den unmittelbaren Anlass der Aufzeichnung hinaus angestrebt wird,

V. Zusammenfassung

1. Dem Land Thüringen steht die Gesetzgebungskompetenz für die hier beantragten Änderung zu. Das gilt auch für den Einsatz der Bodycams zur Aufklärung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, solange der Bund von dieser Materie keinen abschließenden Gebrauch gemacht hat. Die Bodycam verfolgt grundsätzlich einen überwiegend präventiven Zweck und nachrangig einen strafprozessualen. Zur Klarstellung sollte der Wortlaut die Zweckrichtungen nicht in ein Alternativverhältnis stellen. Zur Vermeidung anderer verfassungsrechtlicher Risiken wäre es jedoch vorzugswürdig, den Einsatz nur zur Eigensicherung vorzuschreiben und die Aufklärung von weiteren Straftaten und Ordnungswidrigkeiten der späteren Informationsverwendung zu überantworten. Dafür sind ausreichende rechtliche Regelungsregime vorhanden.
2. Der Einsatz von Bodycams stellt einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in die Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG (Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Ausprägung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts) durch die Datenerhebung und ggf. der anschließenden Datenverwertung sowie ggf. auch einen Eingriff in das Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit durch die Verhaltensbeeinflussung dar.
3. Der Einsatz von Bodycams in Wohnungen im Sinne des Art. 13 Abs. 1 GG ist abzulehnen. Er ist von keiner Bestimmung aus Art. 13 Abs. 2 bis 7 GG gedeckt.
4. Die Bodycam ist ausweislich einschlägiger Studien jedenfalls nicht ungeeignet, ein Deeskalationspotential zu entfalten, das sich zugunsten des Schutzes von Polizeibeamt*innen auswirkt. Auch das Strafverfahren kann durch die Objektivität der Aufzeichnungen gefördert werden. Dazu sind allerdings weitergehende verfahrensrechtliche Sicherungen, namentlich ein Einsichtsrecht Betroffener vor der Verwendung, notwendig.

5. Die Maßnahme verfolgt grundsätzlich auch legitime Zwecke und ist insoweit geeignet, erforderlich und angemessen, soweit die Anwendung im Einzelfall gefahr- bzw. eskalationsgeneigt ist. Eine pauschale Aufnahme aller Polizeieinsätze verbietet sich aufgrund höherrangigen Rechts. Der Einsatz bei jeglichen Ordnungswidrigkeiten ist ebenso abzulehnen; stattdessen muss die Ordnungswidrigkeit im konkreten Einzelfall auch im Zusammenhang mit dieser Gefährdungs- bzw. Eskalationslage stehen. Maßgeblich ist neben den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen auch die jeweilige Anwendungssituation. Deren Steuerung durch die geringe Bestimmtheit der hier beantragten Gesetzesänderungen ist aber namentlich in Anbetracht der mit den Bodycams bewirkten auch schwerwiegenden Grundrechtseingriffe sehr gering. Insoweit ist die – verfassungsrechtlich notwendige – Bestimmtheit der hier beantragte Gesetzesänderungen zumindest steigerungsfähig, wenn nicht –bedürftig.

Bielefeld, den 28.5.2021