

**Stellungnahme im Anhörungsverfahren
des Innen- und Kommunalausschusses des Thüringer Landtages
Gesetz zur Änderung des Polizeiaufgabengesetzes – Offener Einsatz mobiler
Bildaufnahme- und Tonaufzeichnungsgeräte**

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU

- Drucksache 7/2792 -

dazu: Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, der CDU, der SPD und
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

- Vorlage 7/3500 -

Zusammenfassung

Für die flächendeckende Einführung der Bodycam ist eine neue gesetzliche Grundlage notwendig. Der vorliegende Änderungsantrag enthält eine hochkomplexe Regelung, deren Systematik teilweise nicht nachvollziehbar ist.

Der Gesetzentwurf wird in der Praxis so kaum umsetzbar sein und zu erheblicher Rechtsunsicherheit führen.

Frage 1

Der Entwurf zu § 33a Abs. 1 ist in seiner Systematik schwer zu erfassen. Es wird zuerst das Pre-Recording geregelt. Bei der Nutzung der Bodycam geht es jedoch zentral um die dauerhafte Aufzeichnung. Darin liegt auch der deutlich schwerwiegendere Eingriff in Grundrechte.

In Satz 2 wird der Hauptanwendungsfall der dauerhaften Aufzeichnung geregelt. In Satz 3 Nummern 1 bis 3 wird zum einen ein Anspruch des Betroffenen auf Einschaltung der Bodycam und zum anderen eine Pflicht für die Polizeibeamten zur Aufzeichnung in bestimmten Einsatzsituationen normiert.

Aufgrund der unübersichtlichen Struktur ist der Regelungsgehalt der Norm nur schwer zu erfassen. Alle Fälle der dauerhaften Aufzeichnung sollten in einer Aufzählung erfasst werden und in eine sinnvolle Reihenfolge gebracht werden.

Für eine übersichtlichere Systematik sollte das Pre-Recording in einem eigenen Absatz geregelt werden. Dann kann hier zusammenhängend die Nutzung von Pre-Recording und das Überschreiben bzw. die Löschung normiert werden.

Der Anspruch des Betroffenen auf Einschaltung der Bodycam (§ 33a Abs. 1 S. 3 Nr. 1) und die grundsätzliche Verpflichtung zum Einschalten im Falle des unmittelbaren Zwangs (§ 33a Abs. 1 S. 3 Nr. 2) sind rechtlich schwer einzuordnen.

Verlangt der Betroffene die Aufzeichnung, liegt kein Grundrechtseingriff vor. Damit handelt es sich nicht um eine Ermächtigungsgrundlage für eine Maßnahme der Polizei. Andererseits können von der Aufnahme neben den Polizeibeamten auch noch weitere Personen erfasst werden, die kein Einverständnis erklärt haben. Bei diesen Personen liegt ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung vor. Hierfür wiederum bedarf es einer Ermächtigungsgrundlage. Ob als Rechtfertigung allein ein erhöhtes Dokumentationsinteresse, wie es in der Begründung angeführt wird, ausreicht, ist sehr zweifelhaft.

Ähnliches gilt für die Verpflichtung zum Einschalten der Kamera im Falle des unmittelbaren Zwangs. Es ist auch hier ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gegeben. Ein von der Gesetzesbegründung behauptetes erhöhtes Dokumentationsinteresse aller Beteiligten führt nicht dazu, dass der Grundrechtseingriff entfällt. Insofern ist auch hier fraglich, womit dieser Grundrechtseingriff gerechtfertigt wird.

Abgesehen davon bewegt sich das in der Begründung angeführte Dokumentationsinteresse nicht im Bereich der Gefahrenabwehr, so dass hier die Gesetzgebungskompetenz in Frage steht. Die Nutzung der Bodycam soll durch eine deeskalierende Wirkung der Abwehr einer Gefahr für Leib oder Leben der eingesetzten Polizeibeamten oder eines Dritten dienen und wird deshalb als gefahrenabwehrende Maßnahme im PAG geregelt. Überwiegt dagegen das Interesse an der Sicherung von Beweisen, handelt es sich um eine strafverfolgende Maßnahme, die in der StPO zu regeln wäre und für die der Bund die Gesetzgebungskompetenz hat (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG). Ein Dokumentationsinteresse stellt ein Interesse an der Sicherung von Beweisen für ein eventuelles Strafverfahren dar und wäre damit in der StPO zu verorten.

In § 33a Abs. 1 S. 3 Nr. 3 wird eigentlich ein Sonderfall von § 33a Abs. 1 S. 3 Nr. 2 geregelt. Der Schusswaffengebrauch ist eine Ausübungsform des unmittelbaren Zwangs. Das sollte aus der Systematik des Gesetzestextes ersichtlich sein.

Der mit großem Abstand häufigste Schusswaffengebrauch, ist der Schusswaffengebrauch gegen Tiere (vgl. LT-Drs. 7/3791). In Thüringen kam es in den Jahren 2018 bis 2020 in 333 Fällen zum Einsatz der Schusswaffe gegen Tiere und zweimal zum Einsatz gegen Menschen. Nach dem Gesetzentwurf würde auch in den Fällen des Schusswaffengebrauchs gegen Tiere eine Aufzeichnung erfolgen.

Auch bei § 33a Abs. 1 S. 3 Nr. 3 erscheint die Gesetzgebungsbefugnis fraglich.

Wenn sich die Bodycam automatisch beim Ziehen der Dienstwaffe einschaltet, ist im Regelfall nicht ersichtlich, inwiefern die Aufzeichnung deeskalierend bzw. präventiv und damit gefahrenabwehrend wirken soll. Häufiger wird es nur noch um die anschließende Aufklärung des Sachverhaltes und die Nutzung als Beweismittel gehen. Damit ist der Zweck hier die Strafverfolgung und dafür liegt die Gesetzgebungsbefugnis grundsätzlich beim Bund (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG).

Im Gesetzentwurf wird in der Begründung angeführt, dass aufgrund des künftig verbreiteten Wissens um Bild- und Tonaufzeichnungen bei der Ausübung des unmittelbaren Zwangs sowie beim Ziehen von Waffen das polizeiliche Gegenüber damit rechnen muss, dass (weitere) eskalative Handlungen in Bild und Ton dokumentiert werden. Derzeit ist nicht geplant, die Bodycam als Mannausstattung auszugeben. Damit muss nicht jederzeit damit gerechnet werden, dass das Verhalten aufgezeichnet wird.

§ 33a Abs. 1 S. 4 und 5 gehören zum Pre-Recording und sollten zusammenhängend mit der eigentlichen Ermächtigung zum Pre-Recording geregelt werden.

Frage 2

Die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Regelung, das Pre-Recording vorerst auf 30 Sekunden zu begrenzen und die Eignung dieser Dauer zu evaluieren, um dann zu entscheiden, ob eine Änderung notwendig oder sinnvoll ist, ist nachvollziehbar und sollte so umgesetzt werden.

Frage 3

Der Begriff der „betroffenen Person“ ist im Datenschutzrecht eine feststehende Bezeichnung. Eine betroffene Person ist identifizierte oder identifizierbare natürliche Person, auf die sich Informationen beziehen (Art. 4 Nr. 1 DS-GVO). Im Zusammenhang mit der Nutzung der Bodycam, müsste jede Person gemeint sein, über die Daten erhoben werden. Aus der Begründung zum Gesetzentwurf geht jedoch hervor, dass nur die Person gemeint ist, die unmittelbar von der polizeilichen Maßnahme betroffen ist. Hier müsste der Gesetzestext entsprechend präzisiert werden.

Frage 4

(siehe auch Antwort zu Frage 1)

Im Gesetzentwurf wird nicht die Möglichkeit der automatisierten Aufzeichnung vorgeschlagen, sondern die automatisierte Aufzeichnung angeordnet („In diesen Fällen erfolgt die Auslösung der dauerhaften Aufzeichnung technisch automatisiert.“).

Wenn die automatisierte Aufzeichnung auch auf den Einsatz des Reizstoffsprühgeräts und des Schlagstocks ausgeweitet werden soll, geht es wohl eher um die Möglichkeit, die Rechtmäßigkeit der polizeilichen Maßnahme im Nachhinein zu prüfen und damit letztlich um eine Disziplinierung der Polizeibeamten. Abgesehen davon, dass die Bodycam nicht als Mannausstattung geplant ist, wird dadurch die Akzeptanz der Bodycam sinken.

Frage 5

Eine Löschung von Daten im datenschutzrechtlichen Sinne ist gegeben, wenn die Daten vernichtet sind. Das ist der Fall, wenn es (faktisch) unmöglich ist, die in den gelöschten Daten verkörperte Information wahrzunehmen. Es darf niemandem mehr ohne unverhältnismäßigen Aufwand möglich sein, die betreffende Information wahrzunehmen (*Herbst* in Kühling/Buchner, DS-GVO Art. 17 Rn. 37). Insbesondere dürfen digitale Daten nicht wiederherstellbar und es dürfen keine Sicherungskopien vorhanden sein.

Eine Löschung in diesem Sinne ist durch entsprechende Software möglich.

Frage 6

Die Erkennbarkeit und die Ankündigung sind insbesondere erforderlich damit die Nutzung der Bodycam überhaupt einen präventiven Zweck erfüllen kann. Außerdem führen Erkennbarkeit und Ankündigung zur Einstufung als offene Datenerhebung. Ohne Kenntnis von der Möglichkeit der Aufzeichnung, wird niemand sein Verhalten danach ausrichten. Die Erkennbarkeit und die Ankündigung sind also essenziell für eine eventuelle deeskalierende Wirkung.

Bei der Mitteilung über die Aufzeichnung dürfte es sich eigentlich um eine Benachrichtigung (§ 31 Abs. 2 PAG i. V. m. § 41 ThürDSG) handeln. Diese muss alle Anforderungen an eine solche Benachrichtigung erfüllen (§ 41 ThürDSG). Das dürfte in der Praxis ein erhebliches Problem darstellen, da hier relativ umfangreiche Angaben zu machen sind. Wenn es sich nicht um eine Benachrichtigung handeln soll, so müsste das zumindest in der Begründung klargestellt werden.

Fragen 7 und 8

Grundsätzlich werden die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen den Einsatz der Bodycam in Wohnungen i. S. d. Art. 13 GG geteilt. Verfassungsrechtlich ist der Begriff der Wohnung sehr weit zu verstehen. Danach ist jeder nicht allgemein zugängliche feststehende, fahrende oder schwimmende Raum, der – auch nur vorübergehend – zur Stätte des Aufenthalts oder Wirkens von Menschen gemacht wird, eine Wohnung i. S. d. Art. 13 GG (*Papier* in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 13 Rn. 10). Die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen einen Einsatz der Bodycam in Wohnungen ergeben sich vor allem aus den vom Verfassungsgeber formulierten Eingriffsvorbehalten in Art. 13 Abs. 4 bis 5 GG (Zöller, Der Einsatz von Bodycams zur polizeilichen Gefahrenabwehr, S. 70 ff.; Schäfer, NVwZ 2022, S. 360). Ein Eingriff in die Unverletzlichkeit der Wohnung ist nur möglich, wenn die Ermächtigungsgrundlage den Anforderungen von Art. 13 Abs. 2 bis 7 GG genügt. Ein Eingriff in den Schutzbereich von Art. 13 GG ist nicht nur jedes Betreten, sondern auch jede optische und akustische Überwachung (Zöller, Der Einsatz von Bodycams zur polizeilichen Gefahrenabwehr, S. 69 m. w. N.).

Der grundsätzliche Schutz von Arbeits- Betriebs- und Geschäftsräumen, die der Ausübung der Tätigkeit von Berufsheimlichkeitsgeheimnisträgern und Berufshelfern nach den §§ 53, 53a der Strafprozessordnung dienen, ist zwar nachvollziehbar. Die vorliegende Regelung allerdings nicht praxistauglich. Die Erkennbarkeit solcher Räumlichkeiten ist

bei Maßnahmen im Rahmen der Gefahrenabwehr unter Umständen nicht gegeben. Einsätze zur Gefahrenabwehr sind dadurch gekennzeichnet, dass wenige Informationen vorliegen und ad hoc gehandelt werden muss. Anders als beispielsweise bei einer Durchsuchungsmaßnahme im Rahmen der Strafverfolgung, besteht vorab keine Kenntnis, ob es sich um Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume handelt, die der Ausübung der Tätigkeit von Berufsheimnisträgern und Berufshelfern nach den §§ 53, 53a StPO dienen. Bei gefahrenabwehrenden Maßnahmen lässt sich vorab dazu keine Gewissheit herstellen.

Grundsätzlich erstreckt sich der Schutz der Wohnung i. S. d. Art. 13 GG auch auf Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume.

Ein voller Grundrechtsschutz besteht aber nur in Bezug auf die nicht allgemein zugänglichen Räume (*Papier* in Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Art. 13 Rn. 13 f.). Dem Inhaber steht es frei, die Räume zu schließen bzw. den Zugang zu beschränken. Ein abgestufter Schutz besteht aber auch für Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume, die der Inhaber der Öffentlichkeit zugänglich gemacht hat. Auch dann gewährleistet das Grundrecht Schutz gegen Eingriffe in seine Entscheidung über das Zutrittsrecht im Einzelnen und über die Zweckbestimmung des Aufenthalts (BVerfGE 97, 228, 265 f.). Diesem abgestuften Schutz trägt § 25 Abs. 4 PAG Rechnung, der das Betreten von Räumen und Grundstücken, die der Öffentlichkeit zugänglich sind, während der Arbeits-, Geschäfts- oder Aufenthaltszeit grundsätzlich erlaubt.

Dem entsprechend erlaubt § 33a Abs. 1 S. 1 in der Fassung des vorliegenden Gesetzentwurfs grundsätzlich die Nutzung der Bodycam nur an öffentlich zugänglichen Orten. In dem vorliegenden Gesetzentwurf wird in § 33a Abs. 3 die Aufzeichnung nicht auf öffentlich zugängliche Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume begrenzt. Somit stellt § 33a Abs. 3 insofern eine Erweiterung der Befugnisse aus Abs. 1 dar. Hier ist fraglich, ob das so gewollt ist.

Die Vorschrift erfordert, dass die Bodycam vor dem Betreten, der in § 33a Abs. 3 S. 1 und 2 genannten Räumlichkeiten vollständig ausgeschaltet wird, so dass auch kein Pre-Recording erfolgen kann. Das ist konsequent, da auch die Nutzung der Pre-Recording-Funktion einen Eingriff in die Unverletzlichkeit der Wohnung darstellt.

Ob beim Betreten von Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume im Sinne von § 33a Abs. 3 S. 3 ebenfalls die Bodycam vollständig auszuschalten ist oder ein Pre-Recording erlaubt sein soll, ist unklar.

In der Praxis erfordert die Umsetzung der Norm, dass die Polizeibeamten an der Bodycam immer wieder das Pre-Recording ein- und ausschalten. Das macht den Umgang mit der Bodycam deutlich schwieriger.

In § 33a Abs. 3 S. 4 wird auf § 33a Abs. 1 S. 3 verwiesen. Ob sich dieser Verweis nur auf § 33a Abs. 3 S. 3 oder ob die dauerhafte Aufzeichnung in allen in § 33a Abs. 3 genannten Räumlichkeiten erlaubt sein soll, wenn die Voraussetzungen von § 33a Abs. 1 S. 3 erfüllt sind, ergibt sich weder aus dem Gesetzestext noch aus der Begründung.

Die in der Begründung zum Gesetzentwurf aufgenommene Bitte der polizeilichen Praxis nach einer klaren Abgrenzung in Bezug auf die Nutzung der Bodycam in Wohnungen i. S. d. Art. 13 GG, wird mit der vorgeschlagenen Regelung nicht erfüllt. Dass diesem Anspruch nicht genügt wird, ist schon daran erkennbar, dass es laut der Begründung notwendig ist, eine beispielhafte Übersicht von Räumen, bei denen die Bild- und Tonaufzeichnung nicht zum Einsatz kommen darf, in die Aus- und Fortbildung aufzunehmen ist. Andernfalls sind offenbar Missverständnisse vorprogrammiert und eine sichere Rechtsanwendung gefährdet. Sollte der Gesetzentwurf in der vorgeschlagenen Form umgesetzt werden, wird ein beträchtlicher zusätzlicher Schulungsaufwand für alle Polizeivollzugsbeamten erforderlich sein.

Die Regelung ist in der vorliegenden Form nicht so vermittelbar, dass die Polizeivollzugsbeamten in die Lage sind, die Bodycam rechtskonform einzusetzen. Die mit der vorliegenden Regelung kaum zu vermeidende Unsicherheiten werden die Akzeptanz der Bodycam verringern und einen wirkungsvollen Einsatz behindern.

Frage 9

Die Frage bezieht vermutlich auf Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume i. S. d. § 33a Abs. 3 S. 3.

Ein Richtervorbehalt ergibt sich in dieser Fallkonstellation regelmäßig aus Art. 13 Abs. 4 GG. Allerdings wäre auch hier zu beachten, ob es sich um öffentlich zugängliche Arbeits-, Betriebs- und Geschäftsräume handelt. Der grundrechtliche Schutz wird umso schwächer, je größer ihre Offenheit nach außen ist und je mehr sie zur Aufnahme sozialer Kontakte für Dritte bestimmt sind (BVerfGE 93, 228, 266).

Frage 10

Bei Kleingartenanlagen stellt sich, wie bei jedem anderen befriedeten Besitztum, die Frage, ob es unter den Schutz von Art. 13 GG fällt. Es ist nicht sinnvoll im einfachen Gesetz kleinteilig Sonderregeln für jede Form von Räumen oder befriedetem Besitztum zu normieren. Durch das Verfassungsrecht ist hinreichend definiert, was unter den Begriff der Wohnung fällt.

Fragen 11 bis 13

Grundsätzlich ist es richtig, dass der Kernbereichsschutz nicht auf Wohnungen beschränkt ist.

Allerdings erscheint ein besonderer Kernbereichsschutz im Rahmen der Nutzung der Bodycam überflüssig. Die in der Literatur genannten Beispiele¹ sind für die gegenständliche Regelung nicht relevant. Die Nutzung der Bodycam darf nur an öffentlich zugänglichen Orten stattfinden. Die Polizeibeamten sind als solche erkennbar und das offene Tragen der Bodycam ist sichtbar zu machen. Damit ist ein Eingriff in die Intimsphäre praktisch ausgeschlossen. Jeder, der sich im Sichtfeld des Polizeibeamten und der Kamera befindet, kann selbst entscheiden, wie er sich verhält. An öffentlich zugänglichen Orten muss jederzeit mit einer Störung gerechnet werden. Eine Verletzung des Kernbereichs privater Lebensgestaltung ist so kaum vorstellbar. Sollte es dennoch dazu kommen, ist eine Verwendung der Aufnahmen schon von verfassungswegen unzulässig.

Ein Eingriff in den Kernbereich privater Lebensführung ist auch nicht mit einem Richtervorbehalt möglich. Jeder Eingriff in den Kernbereich ist auf Grund des Intimsphärenschutzes ein Eingriff in Art. 1 Abs. 1 GG. Eine Abwägung mit anderen (auch höchstrangigen) Rechtsgütern ist absolut unzulässig.

Frage 14

Aus dem Gesetzentwurf ergibt sich, dass in Wohnungen ein Pre-Recording nicht zulässig ist (§ 33a Abs. 3 S. 1, siehe auch Beantwortung der Fragen 7 und 8). Die Kamera muss vollständig deaktiviert sein.

¹ Etwa ein Streitgespräch zwischen Eheleuten oder der Koitus in der Öffentlichkeit.

Im Übrigen bestehen ohnehin Bedenken in Bezug auf die Gesetzgebungskompetenz für die automatisierte Aufzeichnung im Falle des Schusswaffengebrauchs (siehe auch Beantwortung der Frage 4).

Frage 15

Die Aufbewahrungsdauer von 30 Tage erscheint ausreichend und entspricht in etwa der üblichen Rechtsbehelfsfrist von einem Monat.

Frage 16

Sinn und Zweck des Einsatzes der Bodycam ist die Abwehr einer Gefahr für Leib oder Leben der eingesetzten Polizeibeamten oder eines Dritten. Wenn eine deeskalierende Wirkung nicht eintritt und es trotzdem zu Straftaten kommt, ist es angemessen die Aufzeichnungen auch zur Verfolgung zu nutzen. Bei Ordnungswidrigkeiten im Allgemeinen (insbesondere den in der Frage aufgezählten) ist kein Zusammenhang mit dem eigentlichen Zweck der Maßnahme mehr erkennbar und die Verhältnismäßigkeit dürfte nicht gegeben sein. Anders könnte das bei Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung zu beurteilen sein.

Frage 17

Die Beantwortung der Frage setzt voraus, dass die Methodik der Evaluation bekannt ist.

Fragen 18 und 19

siehe Beantwortung der Frage 1

Frage 20

siehe Beantwortung der Frage 16

Fragen 21 und 22

siehe Beantwortung der Frage 1

Frage 23

Für das Pre-Recording und die dauerhafte Aufzeichnung sind Bodycams technisch ausgelegt, so dass hier kein Problem gesehen wird.

Frage 24

Dem Prinzip der Normenklarheit genügt die Regelung. Hier könnte allenfalls fraglich sein, ob gegen den Grundsatz der Datensparsamkeit verstoßen wird.

Frage 25

siehe Beantwortung der Frage 12

Frage 26

Im Gesetzentwurf ist eine Evaluierung in § 33a Abs. 5 S. 3 Nr. 5 und Abs. 7 S. 2, 3 vorgesehen.

Die Verwendung der Aufnahmen für die Dienst- und Fachaufsicht und die Durchführung von Disziplinarmaßnahmen führt zu einer umfassenden Kontrollmöglichkeit gegenüber den eingesetzten Polizeibeamten und damit wird letztlich eine Leistungskontrolle ermöglicht. Das steht mit dem eigentlichen Zweck des Einsatzes der Bodycam nicht mehr in Einklang. Zumindest bei der Verwendung der Aufnahmen für die Dienst- und Fachaufsicht ist die Verhältnismäßigkeit in Zweifel zu ziehen. Durch die Regelung werden die Akzeptanz und der Einsatzwert der Bodycam erheblich eingeschränkt.

Frage 27

siehe Beantwortung der Frage 1

Frage 28

Eine „Dashcam“ ist eine Videokamera, die während einer Autofahrt ununterbrochen frontal den Verkehr aufzeichnet. Mit dem Einsatz von Dashcams wird bezweckt, etwaige Unfallhergänge dokumentieren und beweisen zu können. Dieser Zweck steht nicht im Zusammenhang mit dem vorliegenden Gesetzentwurf, bei dem es um die Abwehr einer Gefahr für Leib oder Leben der eingesetzten Polizeibeamten oder eines Dritten geht.