

Frank Schmidt

# Polizeiliche Videoüberwachung durch den Einsatz von Bodycams



**Nomos**

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	21
Kapitel 1: Einleitung und Gang der Untersuchung	27
Kapitel 2: Grundlagen	31
A. Begriffsbestimmungen	31
I. Videoüberwachung, Videobeobachtung und Videoaufzeichnung	31
1. Videoüberwachung	31
2. Videobeobachtung	32
3. Videoaufzeichnung	32
II. Bodycam	33
B. Technische Grundlagen und praktischer Einsatz von Bodycams	34
C. Die Ziele der Bodycam, Gewalt gegen Polizeibeamte und Wirkweise der Videoüberwachung	39
I. Ziele der Bodycam	39
II. Gewalt gegen Polizeibeamte	40
1. Bundeslagebild „Gewalt gegen Polizeivollzugsbeamten/-beamte“	40
2. Untersuchungen des KFN	41
a) Untersuchung Polizeibeamte als Opfer von Gewalt	42
b) Gewalt gegen niedersächsische Beamten und Beamte aus dem Einsatz- und Streifendienst	44
3. Bewertung der empirischen Grundlagen	44
4. Gewalt durch Polizeibeamte	47
III. Die Videoüberwachung als Mittel der situativen Kriminalprävention	48
IV. Akzeptanz von Videoüberwachungsmaßnahmen	53
D. Erfahrungen aus nationalen Pilotversuchen	54
I. Pilotprojekt Hessen	55
II. Erfahrungen Rheinland-Pfalz, Saarland und Bundespolizei	57
1. Rheinland-Pfalz	57

2. Saarland	57
3. Bundespolizei	58
4. Auswertung der Pilotprojekte durch die IMK	59
<b>E. Internationale Untersuchungen zu den Wirkungen der Bodycam</b>	<b>60</b>
I. Rialto/Kalifornien	60
II. Mesa/Arizona	61
III. Orlando/Florida	61
IV. Phoenix/Arizona	62
V. Portsmouth/Isle of Wight	63
VI. Metastudie von Ariel et. Al.	64
<b>F. Zwischenergebnis</b>	<b>65</b>
<b>Kapitel 3: Ausgangslage: Der Schutz von Polizeibeamten und Videoüberwachungsmaßnahmen</b>	<b>68</b>
<b>A. Der Schutz von Polizeibeamten und Dritten in den Polizeigesetzen</b>	<b>68</b>
I. Durchsuchung	68
II. Fesselung	72
III. Bewertung	73
<b>B. Präventiv-polizeiliche Videoüberwachungsmaßnahmen im öffentlichen Raum</b>	<b>74</b>
I. Skizze der Entwicklung der polizeilichen Videoüberwachung	74
II. Normative Ausgangslage	76
1. Videoüberwachung nach den Polizeigesetzen	77
a) Ortsbezogene Videoüberwachung	77
b) Videoüberwachung bei öffentlichen Veranstaltungen und Ansammlungen	81
c) Videoüberwachung zum Schutz von Polizeibeamten und Dritten	84
d) Einsatz selbsttätiger Bildaufnahmegeräte bei der Bundespolizei	89
e) Datenerhebungsgeneralklauseln	90
2. Videoüberwachung nach dem Versammlungsgesetz	90
3. Videoüberwachung nach den Datenschutzgesetzen	92

C. Neuartigkeit der polizeilichen Videoüberwachung durch den Einsatz von Bodycams	93
I. Ortsbezogene Videotüberwachung	93
II. Öffentliche Veranstaltungen und Ansammlungen	95
III. Videoüberwachung im Rahmen von Anhalte- und Kontrollvorgängen	96
IV. Datenschutzrechtliches Neuland: Das Pre-Recording	98
V. Einsatz der Bodycam als selbsttägiges Bildaufnahmegerät	
i. S. v. § 27 BPolG	99
VI. Einsatz der Bodycam zur Abwehr einer konkreten Gefahr und in polizeilich genutzten Räumen	100
VII. Repressive Einsatzmöglichkeiten der Bodycam	101
1. § 100h StPO	101
2. § 81b StPO	103
D. Zwischenergebnis: Die Bodycam als neues polizeiliches Einsatzinstrument	104
 Kapitel 4: Verfassungsrechtliche Anforderungen an den Einsatz von Bodycams	106
A. Gesetzgebungskompetenz	106
I. Bild- und Tonaufzeichnungen	107
1. Doppelfunktionalität von Bild- und Tonaufzeichnungen	107
2. Bestimmung der Gesetzgebungskompetenz	
doppelfunktionaler Maßnahmen	109
a) Beurteilung nach dem Schwerpunkt der Maßnahme	109
aa) Perspektiven für die Bestimmung des Schwerpunktes	109
bb) Folgen für die Einordnung von Bild- und Tonaufzeichnungen	111
cc) Zwischenergebnis	114
b) Beurteilung anhand differenzierender Betrachtung	114
aa) „Kumulative“ Zuständigkeitsprüfung	114
bb) Zuordnung der Strafverfolgungsvorsorge	116
cc) Abschließende Regelung	119
c) Zwischenergebnis	123
II. Pre-Recording	124
1. Doppelfunktionalität des Pre-Recording	124
2. Abschließendes Regelungsregime für das Pre-Recording	125

III. Videobeobachtung	127
IV. Zwischenergebnis	127
<b>B. Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung</b>	<b>128</b>
I. Schutzbereich	128
1. Entwicklung und dogmatische Grundlegung	128
2. Schutzrichtungen und Gewährleistungsinhalt	130
3. Bild- und Tonaufnahmen als personenbezogene Daten	133
4. Schutz auch für Polizeibeamte?	136
5. Das Recht am eigenen Bild und am eigenen Wort	139
6. Recht auf Datenschutz, Art. 2 S. 2, 3 SVerf	143
7. Zwischenergebnis	144
II. Eingriff	144
1. Eingriffsdogmatik beim Recht auf informationelle Selbstbestimmung	145
2. Videobeobachtung	147
a) Stand der rechtswissenschaftlichen Diskussion zur Eingriffsqualität ortsbezogener Videobeobachtung	147
b) Videobeobachtung mittels Bodycam	149
c) Eingriffsqualität hinsichtlich der Miterfassung von Dritten	151
d) Zwischenergebnis	153
3. Datenerhebung im Pre-Recording-Modus als Eingriff?	153
a) Rechtsprechung zur Eingriffsqualität automatisierter Datenverarbeitung	153
b) Kritik der Literatur und Stellungnahme	156
c) Übertragung der Rechtsprechung auf den Einsatz des Pre-Recording?	158
d) Zwischenergebnis	161
4. Videoaufzeichnung und weitere Datenverarbeitung	161
5. Grundrechtsverzicht	162
<b>C. Rechtfertigung von Eingriffen</b>	<b>165</b>
I. Gesetzesvorbehalt	166
1. Vom Vorbehalt des Gesetzes zum Parlamentsvorbehalt	166
2. Erfordernis einer speziellen Ermächtigungsgrundlage für die Bodycam	168
3. Zwischenergebnis	172

4. Spezielle Ermächtigungsgrundlagen für den präventiv- polizeilichen Einsatz von Bodycams	172
a) Saarland	172
b) Hessen	173
c) Baden-Württemberg	174
d) Bremen	175
e) Hamburg	176
f) Nordrhein-Westfalen	176
g) Sachsen-Anhalt	177
h) Rheinland-Pfalz	178
i) Bundespolizei	179
5. Verhältnis der Neuregelungen zu bestehenden Videoüberwachungsbefugnissen	179
II. Zitiergebot	183
III. Grundsatz der Normenklarheit und Bestimmtheit	184
1. Eingriffsintensität	186
a) Kasuistische Kriterien des BVerfG	187
aa) Persönlichkeitsrelevanz	187
bb) Anlasslosigkeit und Streubreite	189
cc) Heimlich	190
dd) Verwendungs- und Verknüpfungsmöglichkeiten	191
b) Einordnung von Videoüberwachungsmaßnahmen mittels Bodycam	191
aa) Bild- und Tonaufzeichnungen	192
bb) Videobeobachtung	196
cc) Pre-Recording	196
dd) Einschüchterungseffekte	198
c) Zwischenergebnis	201
2. Bestimmtheit von § 27 Abs. 3 SPolG und vergleichbaren Regelungen	202
a) Zweck	202
b) Räumlicher Anwendungsbereich	204
c) Sachlicher Anwendungsbereich	209
d) Eingriffsschwelle	211
aa) Konkrete Gefahr	211
bb) Erforderlichkeit	214
cc) Die Bodycam als Maßnahme der Gefahrenvorsorge	214
(a) Tatsächliche Anhaltspunkte und Tatsachen	216

(b) Nach den Umständen erforderlich	219
dd) Zwischenergebnis	222
e) Konkretisierung der technischen Aufnahmegeräte	222
f) Verwendungsmöglichkeiten	227
g) Pre-Recording	232
aa) Tatbestandsstruktur von § 27 Abs. 3 SPolG	232
bb) Kurzzeitige Speicherung	234
cc) Offene Durchführung	236
dd) Überblick über das Pre-Recording in anderen Polizeigesetzen	237
3. Zwischenergebnis	240
IV. Verhältnismäßigkeit	240
1. Legitimer Zweck	241
a) Abwehr von Gefahren zum Schutz von Polizeibeamten und Dritten	242
b) Vorsorgende Verfolgung von Straftätern und Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung	243
c) Einseitige Schutzrichtung?	245
d) Pre-Recording	248
e) Zwischenergebnis	249
2. Geeignetheit	249
a) Prüfungsmaßstab: Möglichkeit der Zweckerreichung	249
b) Schutz von Polizeibeamten und Dritten	250
c) Strafverfolgungsvorsorge, insbesondere Beweisfunktion der Bodycam	255
d) Pre-Recording und Videobeobachtung	259
e) Fehlende Eignung wegen tatbestandlicher Ausgestaltung	260
3. Erforderlichkeit	261
a) Aus dem Grundsatz der Erforderlichkeit folgende Vorgaben	262
b) Alternativmittel zum Einsatz der Bodycam	262
aa) Erhöhter Personaleinsatz	262
bb) Einsatz von Kameraattrappen	263
cc) Verzicht auf Tonaufnahmen	266
dd) Beschränkung auf bestimmte Zeiten und „gefährliche“ Örtlichkeiten	267
ee) Verstärkung des Schutzes von Polizeibeamten durch das Strafrecht	270

ff)	Einsatz in bereits überwachten Bereichen	272
gg)	Simultaner Einsatz mehrerer Bodycams	273
hh)	Strafverfolgungsvorsorge	273
c)	Pre-Recording	274
d)	Videobeobachtung	274
4.	Angemessenheit	275
a)	Prüfungskompetenz des BVerfG hinsichtlich der Angemessenheit von Grundrechtsschranken	276
b)	Angemessenheit der Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen	277
aa)	Auswirkungen des Eingriffs auf die Rechtsgüter der Betroffenen	277
bb)	Bedeutung des Eingriffs für das verfolgte Ziel	277
cc)	Regelung der Eingriffsvoraussetzungen	278
(a)	Zu schützende Rechtsgüter	278
(b)	Einschreitschwellen	282
(c)	Beschränkung auf bestimmte Standardmaßnahmen	285
(d)	Adressaten	285
(e)	Ermessen	289
(f)	Angemessenheit von Tonaufzeichnungen	290
dd)	Aufbewahrung für Zwecke der Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung	291
c)	Angemessenheit des Pre-Recording	293
d)	Prozedurale Schutzmaßnahmen	296
aa)	Verbot der Rundumüberwachung durch Zusammenwirken verschiedener Videoüberwachungsmaßnahmen	297
(a)	Der additive bzw. kumulative Grundrechtseingriff	298
(b)	Kumulierende Risiken durch den Einsatz der Bodycam	299
(c)	Kumulierende Risiken im Zusammenwirken mit anderen Überwachungsmaßnahmen	300
bb)	Transparenz der Datenerhebung	302
cc)	Transparenz der Datenverarbeitungsphase	310
(a)	Einsichtsrechte	311
(b)	Aushändigung einer Kontaktkarte	313

(c) Regelungen zur Art und Weise der Datenverarbeitung	313
(d) Ausgestaltung der Löschpflichten im Lichte von Art. 19 Abs. 4 GG	315
(e) Erfordernis einer unabhängigen Treuhandstelle?	323
dd) Kernbereichsschutz privater Lebensgestaltung	324
ee) Berufsgeheimnisträgerschutz	327
ff) Aufsichtliche Kontrolle	330
gg) Evaluation	330
hh) Technische und organisatorische Anforderungen	333
5. Grundsatz der Zweckbindung und Zweckänderung	335
a) Verwendung präventiv angefertigter Bild- und Tonaufzeichnungen zu strafprozessualen Zwecken	337
aa) Verwendung präventiver Daten als Zweckänderung	338
bb) Das Doppeltürmodell	340
(a) Polizeirechtliche Tür	340
(b) Strafprozessuale Tür	342
cc) Folgerungen für die repressive Datenverwendung von den präventiv erhobenen Daten mittels einer Bodycam	344
dd) Verwendung rechtswidrig erhobener Daten	344
ee) Vereinbarkeit mit dem <i>nemo-tenetur</i> -Grundsatz	350
b) Verwendung von Bild- und Tonaufzeichnungen in Disziplinarverfahren und zur Verhaltens- und Leistungskontrolle von Polizeibeamten	351
aa) Allgemeines	352
bb) Die Verwendung von Bild- und Tonaufzeichnungen im Disziplinarverfahren	353
cc) Personaldatenschutz	359
D.Zwischenfazit	360
Kapitel 5: Europarechtliche Anforderungen an den Einsatz von Bodycams	362
A. Gewährleistungen der EMRK	362
I. Relevanz der EMRK für den Einsatz von Bodycams	362
II. Eingriff in den Schutzbereich von Art. 8 Abs. 1 EMRK	363

III. Anforderungen an die Rechtfertigung von Eingriffen	369
1. Gesetzliche Grundlage	370
2. Legitimes Ziel	372
3. Notwendigkeit in einer demokratischen Gesellschaft	373
IV. Zwischenfazit	375
B. Unionsrechtliche Vorgaben	376
I. Grundrechtecharta	376
1. Anwendungsbereich des unionsrechtlichen Grundrechtsschutzes für den Einsatz von Bodycams	376
2. Eingriff in den Schutzbereich von Art. 8 Abs. 1 GRCh	378
a) Schutzbereich	380
b) Eingriffe	381
3. Anforderung an Beschränkungen	383
a) Gesetzliche Grundlage	384
b) Wesensgehalt	384
c) Legitimes Ziel	384
d) Verhältnismäßigkeit	385
4. Zwischenfazit	389
II. Die Richtlinie (EU) 2016/680	389
1. Die europäische Datenschutzreform	389
2. Grundlegende Zielsetzung und Anwendungsbereich	392
3. Normative Anforderungen der RL (EU) 2016/680 für Videoüberwachungsmaßnahmen	394
a) Voraussetzungen für eine Videoaufzeichnung	394
b) Einwilligung	396
c) Betroffenenrechte	398
d) „Privacy by Design“ und „Privacy by Default“	402
e) Datenschutz-Folgenabschätzung	405
4. Auswirkungen auf den Einsatz der Bodycam – Fazit	407
C. Zwischenfazit	410
Kapitel 6: Verfassungsrechtliche Vorgaben für den Einsatz von Bodycams in Wohnungen und Versammlungen	411
A. Einsatz der Bodycam zum Schutz von Polizeibeamten und Dritten in Wohnungen	411
I. Ausgangssituation	411

II. Eingriff in den Schutzbereich von Art. 13 Abs. 1 GG	412
1. Schutzbereich	412
a) Wohnung	412
b) Grundrechtsberechtigte	416
c) Zwischenergebnis	417
2. Eingriff	418
3. Grundrechtsverzicht	420
III. Schranken	421
1. Art. 13 Abs. 5 GG	421
a) Formelle Vorgaben	422
b) Materielle Voraussetzungen	422
aa) Schutz der bei einem Einsatz in der Wohnung tätigen Personen	422
bb) Abwehr dringender Gefahren	424
cc) Technische Mittel	427
dd) Verfahrensrechtliche Anforderungen	427
ee) Kernbereichsschutz	429
c) Weiterverwendung der gewonnenen Erkenntnisse	430
2. Art. 13 Abs. 4 GG	431
a) Formelle Voraussetzungen	431
b) Abwehr dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit	432
c) Technische Mittel	433
d) Verfahren	434
3. Art. 13 Abs. 7 GG	436
IV. Fazit	439
B. Einsatz der Bodycam im Rahmen von Versammlungen	440
I. Relevanz und verfassungsrechtliche Bedeutung der Versammlungsfreiheit	440
II. Eingriff in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit	441
1. Schutzbereich	441
a) Versammlung	441
b) Geschütztes Verhalten	442
c) Friedlich und ohne Waffen	443
d) Verhältnis der Versammlungsfreiheit zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung	445
2. Bild- und Tonaufzeichnungen mittels Bodycam als Eingriff in die Versammlungsfreiheit	446

III. Ermächtigungsgrundlage für den Einsatz von Bodycams bei oder im Zusammenhang mit Versammlungen	450
1. Einsatz von Bodycams bei Versammlungen	451
2. Einsatz von Bodycams im Vorfeld von Versammlungen	453
IV. Voraussetzungen für die Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen	454
1. Tatbestandsvoraussetzungen	454
2. Hinweispflichten	455
3. Ergänzungsbedarf hinsichtlich der RL (EU) 2016/680	455
V. Verhältnismäßigkeit	456
1. Legitimer Zweck	456
2. Geeignetheit	456
3. Erforderlichkeit	457
4. Angemessenheit	458
a) Interessenabwägung	458
b) Ausgestaltung der Löschpflichten	461
aa) § 16 MEVersG	461
bb) Monitoring	462
VI. Zwischenfazit	462
Kapitel 7: Schlussbemerkung und Ausblick	464
Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse in Thesen	466
Literaturverzeichnis	477