



Markus H.F. Mohler\*

## Körperkameras bei der Polizei – Anforderungen an die Rechtsgrundlagen

Körpernahe Kameras oder Körperkameras (body worn cams oder bodycams) bei der Polizei, in den USA und im Vereinigten Königreich längst überall im Einsatz, werden nun auch in Kontinentaleuropa und in der Schweiz nach und nach provisorisch oder definitiv eingeführt. Um den unterschiedlichen Ansprüchen des Persönlichkeits- und Grundrechtsschutzes gerecht zu werden, sind strenge Anforderungen an die Rechtsetzung ebenso wie die Übereinstimmung von Technik und Recht zu erfüllen.

L'usage de caméras-piétons (body worn cams oder bodycams) par la police, généralisée depuis longtemps aux États-Unis et au Royaume-Uni, se développe désormais aussi peu à peu en Europe continentale et en Suisse, à titre provisoire ou définitif. Afin de répondre aux nécessités de la protection de la personnalité et des droits fondamentaux, des exigences strictes s'imposent quant au cadre juridique de cette pratique de même qu'à l'adéquation de la technique avec le droit.

### Inhalt

- I. Ausgangslage
  1. Anlass
    - 1.1 Faktische Lage
    - 1.2 Regelungen in andern Ländern: ein kurzer Überblick
    - 1.3 Unterschiedliche Regelungen und Bestrebungen in der Schweiz
  2. Legitimität, Legalität
    - 2.1 Gewaltvermeidung: grundrechtliche Perspektive
    - 2.2 Rechtsstaatliche Aspekte
    - 2.3 Fürsorgepflicht der Polizeileitung
    - 2.4 Prozessökonomische Aspekte
  3. Tangierte Grundrechte
    - 3.1 Art. 10 Abs. 2 und 13 BV/Art. 8 Abs. 1 EMRK: Persönliche Freiheit und Privatsphäre
    - 3.2 Art. 22 BV: Versammlungsfreiheit
    - 3.3 Art. 31 Abs. 2, 32 BV: Recht, sich nicht selber belasten zu müssen (Polizeiangehörige)
  4. Abgrenzung zu verdeckter Fahndung, Observation und verdeckter Ermittlung nach Polizeirecht bzw. der Observation gemäss NDG, ATSG sowie von strafprozessrechtlichen Ermittlungsmethoden
  5. Abgrenzung zu Überwachungsaufnahmen
  6. Bild und Ton
- II. Rechtliche Ausgestaltung
  1. Umsetzung der verfassungs- und der datenschutzrechtlichen Vorgaben für Aufnahmen
    - 1.1 Regelungsanforderungen qua Verfassungsprinzipien
    - 1.2 Völkerrechtliche Anforderungen
    - 1.3 Rechtsgebiete der Normierung
    - 1.4 Rechtfertigender Grund *in concreto*
    - 1.5 Konkretisierung der Aufnahmebedingungen
  2. Speicherung, Datensicherheit und Rechtsschutz
    - 2.1 Technische Begrenzungen
    - 2.2 Manipulations sichere Überspielung und Speicherung

- 2.3 Verwaltungsrechtliche Massnahmen
  - 2.4 Regelungen betreffend Verwendung der gespeicherten Aufnahmen
  - 2.5 Keine personalrechtswidrige Verwendung
  - 2.6 Rechtsschutz: Einsichtsrecht
  3. Vorabprüfung durch die Datenschutzinstanz
- III. Föderalismusfrage

### I. Ausgangslage

#### 1. Anlass

##### 1.1 Faktische Lage

In erster Linie fällt die Zunahme von Gewaltanwendungen gegen Angehörige von Behörden, vorab Polizistinnen und Polizisten, auf. 2017 wurden 13,7% mehr Anzeigen wegen Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamte (Art. 285 StGB<sup>1</sup>) erstattet als im Durchschnitt von 2013 bis 2016.<sup>2</sup> Allein von 2016 auf 2017 betrug die Steigerung 12,2%.<sup>3</sup> Die Zunahme dieser spezifischen Gewaltanwendungen der «mittelschweren Ge-

<sup>1</sup> Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB), SR 311.0.

<sup>2</sup> Bundesamt für Statistik, Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS), Jahresbericht 2017 der polizeilich registrierten Straftaten, Neuenburg 2018, 63, Tabelle 35, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.assetdetail.4822913.html> (alle Links im Juni 2018 besucht).

<sup>3</sup> Polizeiliche Kriminalstatistik (FN 2), a.a.O. Vgl. auch die Aussagen von Johanna Bundy Ryser, Präsidentin des Verbandes Schweizerischer Polizeibeamter (VSPB), Interview im SRF Tagesgespräch v. 7. Juni 2018 (<https://www.srf.ch/news/schweiz/mehr-gewalt-gegen-die-polizei-achtmal-pro-tag-wird-ein-polizist-angegriffen>) und von Stefan Blättler, Kommandant der Kantonspolizei Bern und Präsident der Konferenz der Kantonalen Polizeikommandanten der Schweiz, Interview im SRF Tagesgespräch v. 26. März 2018 (<https://www.srf.ch/sendungen/tagesgesprach/stefan-blaettler-zu-sinn-und-zweck-von-kriminalstatistiken>).

\* Dr. iur. Markus H.F. Mohler, ehem. Lehrbeauftragter für öffentliches, speziell Sicherheits- und Polizeirecht an den Universitäten von Basel und St. Gallen, vormals Kommandant der Kantonspolizei Basel-Stadt.

walt» kontrastiert zur leichten Abnahme aller «mittelschweren» Gewaltdelikte.<sup>4</sup> Dieser generell für das demokratische Staatsverständnis und konkret für die Behördenvertreterinnen und -vertreter besorgniserregenden Entwicklung ist im Rahmen der tatsächlichen und rechtlichen Möglichkeiten zu begegnen, um Verletzungen auch der (Grund-)Rechte der Betroffenen tunlichst zu vermeiden. Dazu gehört u.a. die Ausrüstung. Für das Notwendige zu sorgen, ist Verantwortung und Aufgabe der Führung.

Zusätzlich sind die Anforderungen an die für eine Verurteilung genügenden Beweise mit der neuen Strafprozessordnung strenger geworden. Dies trifft insbesondere auf Verfahren mit mehreren Tatverdächtigen in der gleichen Angelegenheit zu. Durch das Recht der Teilnahme der Beschuldigten an allen Einvernahmen durch die Staatsanwaltschaft, also auch der Mitbeschuldigten,<sup>5</sup> bedarf es für die Kollusion keiner heimlichen Absprachen mehr, sie wird gesetzlich geradezu gewährleistet. Schon die Feststellung des puren Sachverhalts bspw. der an einer Straftat Beteiligten stösst damit zuweilen auf unüberwindliche Hindernisse. Andere Mittel der Sicherung gerichtswertbarer Beweise können diese Schwierigkeiten zumindest teilweise mindern.

## 1.2 Regelungen in andern Ländern: ein kurzer Überblick

Im Gegensatz zu den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich erfolgt die zunächst meist probeweise Einführung von Körperkameras in Kontinentaleuropa eher zögerlich. In den letzten Jahren ist jedoch auch hier eine Beschleunigung und Ausweitung in mehreren Staaten festzustellen.

### a) Deutschland

In *Deutschland* haben mehrere Bundesländer<sup>6</sup> versuchsweise oder definitiv Vorschriften über den polizeilichen Gebrauch von Körperkameras erlassen.<sup>7</sup> Es zeigen sich deutliche Unterschiede hinsichtlich der Voraussetzungen, ausser dass Aufnahmen gemäss den untersuchten Bestimmungen *ausschliesslich im öffentlichen Raum* zuläs-

sig sind.<sup>8</sup> Als weitere abschliessende Voraussetzungen für den Einsatz von Körperkameras werden (unterschiedlich) festgelegt: der Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen, sofern Anzeichen für die Begehung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung vorliegen (Bayern), zum Schutz von Polizeiangehörigen (Bremen) und auch von Dritten (Hamburg, Hessen, Saarland), zur Gefahrenabwehr «für ein bedeutendes Rechtsgut» generell (Bayern) und auch zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten (Hamburg).<sup>9</sup> Der Freistaat Sachsen führt ein Projekt «Erprobung des präventiven Einsatzes von Körperkameras (Body-Cams) in der sächsischen Polizei» durch; besondere gesetzliche Grundlagen dafür wurden (noch) nicht erlassen. «Vordergründig» werde das Projekt auf verschiedene miteinander verschränkte Bestimmungen des Polizeigesetzes gestützt.<sup>10</sup> Unterschiedlich wird auch das sog. *Pre-Recording* normiert.<sup>11</sup>

### b) Österreich

§ 54 des Bundesgesetzes über die Organisation der Sicherheitsverwaltung und die Ausübung der Sicherheitspolizei<sup>12</sup> nennt in einer Novelle<sup>13</sup> zwei Zwecke für die Verwendung von (auch von Bediensteten getragenen) Kameras *an öffentlichen Orten*: die Annahme, dass es zu gefährlichen Angriffen gegen Leben, Gesundheit oder Eigentum von Menschen kommen wird (Abwehr, Aufklärung und Fahndung, Abs. 6) und sofern «an diesen Orten oder in deren unmittelbarer Nähe nationale oder internationale Veranstaltungen unter Teilnahme von besonders zu schützenden Vertretern ausländischer Staaten, internationaler Organisationen oder anderer Völkerrechtssubjekte stattfinden» (Abs. 7).

### c) Schweden

Die Polizei von Malmö führt probeweise für ein Jahr Körperkameras ein; mit ihnen könnte die Gewalt gegen

<sup>4</sup> Polizeiliche Kriminalstatistik (FN 2), 8.

<sup>5</sup> Art. 147 Abs. 1 der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO), SR 312.0; BSK StPO/JStPO-SCHLEIMINGER METTLER, Art. 147 N 7a (zu beachten ist dessen Wirkung in Kombination mit Art. 158 StPO; BSK StPO/JStPO-RUCKSTUHL, Art. 158 N 2 f., 7, 12, 15).

<sup>6</sup> Die nachfolgende Darstellung erwähnt bloss beispielhaft und unvollständig Normierungen in der Bundesrepublik Deutschland. Nach einer Mitteilung von *heise online* vom 26. Januar 2018 hat die Polizei von Nordrhein-Westfalen einen Testbetrieb mit Body-Cams vorerst abgebrochen, da die eingesetzten Kameras störanfällig und zu schwer gewesen seien (<https://www.heise.de/newsticker/meldung/Bodycams-NRW-Polizei-bricht-Einsatz-Tests-ab-3952051.html>).

<sup>7</sup> MARIO MARTINI/DAVID NINK/MICHEL WENZEL, Bodycams zwischen Bodyguard und Big Brother, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, Extra 24/2016, 1 ff. In der deutschen Literatur sind bereits zahlreiche Artikel über die rechtlichen Anforderungen hinsichtlich des polizeilichen Einsatzes von Körperkameras erschienen.

<sup>8</sup> Art. 32 des Gesetzes über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei (PAG [GVBl., 397] BayRS 2012-1-1-1), TOBIAS STARNECKER, Videoüberwachung zur Risikovorwarnung, Diss. Passau, Berlin 2017, 108, ist hierzu der Auffassung, dass diese Norm den Einsatz von Körperkameras nicht erlaube, unter Berufung auf LISKEN/DENNINGER, *Handbuch des Polizeirechts*, 5. Auflage, München 2012, G N 218); § 29 Abs. 5 des bremischen Polizeigesetzes (Brem-PolG (Brem.GBl. 441, 2002 47, Gliederungs-Nr.: 205-a-1); § 8 Abs. 5 des Hamburger Gesetzes über die Datenverarbeitung der Polizei (HmbGVBl. 1991, 187); § 14 Abs. 6 des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG, Gliederungs-Nr.: 310-63, GVBl. I 2005 14 vom 25.01.2005; gültig ab 1.1.2015); § 27 Abs. 3 des Saarländischen Polizeigesetzes (SPoIG, in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. März 2001 (Amtsbl. 1074), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 15. März 2017 (Amtsbl. I 486). Anders jedoch § 29 Rheinland-pfälzisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz, vgl. MARTINI et al. (FN 7), 4 (mit Fn. 46).

<sup>9</sup> MARTINI et al. (FN 7), 2.

<sup>10</sup> So wörtlich in der E-Mail des Projektleiters im Ministerium, Referat Einsatz, Verkehrspolizeiliche Aufgaben, vom 9. März 2019 an den Autor dieses Beitrages.

<sup>11</sup> MARTINI et al. (FN 7), 3. Vgl. nachfolgend II/1/1.5/e/cc.

<sup>12</sup> Sicherheitspolizeigesetz – SPG, StF: BGBl. Nr. 566/1991 idF BGBl. Nr. 662/1992 (DFB).

<sup>13</sup> In Kraft seit 1. August 2016, <https://www.jusline.at/gesetz/spg/paragraf/54>.

die Polizei reduziert werden und sie könnten ein wichtiger Teil der Beweise für die Ermittlungsarbeit sein.<sup>14</sup>

#### d) Vereinigtes Königreich

Im Vereinigten Königreich werden Überwachungskameras verschiedenster Art sehr vielfältig eingesetzt; sie sind Teil einer komplexen Landschaft von Zuständigkeiten und Verwendungsmöglichkeiten,<sup>15</sup> wie der *Surveillance Camera Code of Practice*<sup>16</sup> festhält. Dazu gehören auch *body-worn videorecorders*, die in mehreren Polizeidiensten der verschiedenen Grafschaften seit einigen Jahren verwendet werden. Der *Code* verweist zunächst auf drei Gesetze<sup>17</sup> und betrifft sämtliche Arten und Typen von *surveillance cameras*. Er enthält Prinzipien, die sehr allgemein gehalten sind,<sup>18</sup> und richtet sich an die *relevant authorities*, welche Regelungen nach den aufgeführten und erläuterten Prinzipien zu erlassen haben.

#### e) Vereinigte Staaten von Amerika

In den USA werden – als Folge eines vom *Department of Justice (DoJ)* mit \$ 32 Mio. finanzierten Pilotprogramms mit *body worn cameras* in 32 Staaten,<sup>19</sup> wovon 95% der grossen Polizeidepartemente betroffen sind – Körperkameras bereits eingesetzt oder deren Einsatz ist geplant.<sup>20</sup> Mit der Polizei von Washington, D.C., wurde von Juni bis Dezember 2016 eine breit angelegte Studie, an der 2'224 Polizeiangehörige des Metropolitan Police Department (MPD) teilgenommen haben, durchgeführt.<sup>21</sup> Das Hauptinteresse der Studie lag darin, zu prüfen, ob der Einsatz von Körperkameras das Verhalten von Polizeiangehörigen wie von zivilen Personen ändere, im polizeilichen Zusammenhang besonders, ob der Einsatz der Kameras Polizisten von der Anwendung ungegerechtfertigten Zwangs abzuhalten vermöge.<sup>22</sup> Gemes-

sen wurden so dokumentierte Gewaltanwendungen durch die Polizei und Beschwerden.<sup>23</sup> Die Evaluationsstudie kommt zu Schluss, dass der Einsatz von Körperkameras keine statistisch relevanten Wirkungen erzeugt.<sup>24</sup> Allerdings relativieren die Autoren auch dieses Ergebnis: U.a. könne das Resultat keine Gültigkeit über das MPD hinaus beanspruchen, da das MPD wegen seiner besonderen Situation (Hauptstadt, sehr viele Touristen) und Aufgaben eine vergleichsweise viel intensivere Ausbildung als andere Polizeidienste vermittelt und zuvor bereits Reformen betreffend Verhaltensweisen eingeführt habe, sehr viele nicht polizeiliche Videokameras ohnehin das Geschehen im öffentlichen Raum festhielten, und schliesslich dass bereits zuvor nicht rapportierte Zwangsanwendungen zurückgegangen seien.<sup>25</sup>

Datenschutzgesetze genereller Art kennen die Vereinigten Staaten nicht, lediglich branchen- oder sektorspezifische sowohl auf Bundesebene<sup>26</sup> wie in den einzelnen Bundesstaaten<sup>27</sup> oder grossen Städten oder *counties*.<sup>28</sup> Daher werden in den verschiedenen örtlichen Jurisdiktionen *Standards* erlassen, aber es existieren keine spezifischen Gesetze.<sup>29</sup> Dies wird von den Autoren als problematisch beschrieben.<sup>30</sup>

#### f) Einschätzung

In den hier angeführten Gesetzestexten deutscher Bundesländer fallen auf der einen Seite die positivistischen Formulierungen ebenso wie umgekehrt fast general-klauselartige Begriffe (z.B. «Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung», Orte, «an denen erfahrungsgemäss Straftäter sich verbergen, Personen Straftaten verabreden, vorbereiten oder verüben» u.a.) auf. Datenbearbeitung, Datensicherheit und Rechtsschutz werden dagegen summarisch behandelt (bspw. «Sind die Daten für Zwecke der Eigensicherung oder der Strafverfolgung nicht mehr erforderlich, so sind sie unverzüglich zu löschen», «Soweit diese Aufzeichnungen nicht zur weiteren Verfolgung auf Grund eines Verdachts strafbarer Handlungen ... erforderlich sind, sind sie nach längstens 48 Stunden zu löschen»). Die komplizierten Querverweise auf Örtlichkeiten und Anlässe als Voraussetzungen für den Einsatz von Körperkameras führen zu Intransparenz. Die Bevölkerung kann, abgesehen von der Pflicht der Bekanntgabe an den Trägern von Körperkameras, nicht mehr wissen, wo diese zuläs-

<sup>14</sup> <https://deutsch.rt.com/europa/65908-schwedische-polizeimalmoe-fuehrt-bodycams-ein>.

<sup>15</sup> In der Originalsprache: «these systems form part of a complex landscape of ownership and operation».

<sup>16</sup> Juni 2013, herausgegeben vom *Secretary of State* [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/282774/SurveillanceCameraCodePractice.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/282774/SurveillanceCameraCodePractice.pdf) (180321), Ziff. 1.3.

<sup>17</sup> Data Protection Act 1998, Regulation of Investigatory Powers Act 2000, Protection of Freedoms Act 2012.

<sup>18</sup> Z.B. (1) Der Einsatz von Überwachungskameras muss immer einem spezifischen legitimen Ziel dienen und nötig sein («pressing need»); (2) der Einsatz muss mit Blick auf die Rechtsfolgen für die Beeinträchtigung der Privatsphäre erfolgen; (3) grösstmögliche Transparenz ist anzustreben einschliesslich Bekanntgabe einer Stelle für die Eingabe von Beschwerden; (4) Klare Zuweisung von Verantwortung und Verantwortlichkeit; (5) Vorliegen klarer Regelungen betr. Einsatzpolitik und Vorgehensweisen; (6) Datensparsamkeit in Bezug auf die Speicherung sowie Vorgaben bezüglich Datensicherheit.

<sup>19</sup> Medienmitteilung des *DoJ* vom 21. September 2015, <https://www.justice.gov/opa/pr/justice-department-awards-over-23-million-funding-body-worn-camera-pilot-program-support-law>.

<sup>20</sup> DAVID YOKUM/ANITA RAVISHANKAR/ALEXANDER COPPOCK, Evaluating the Effects of Police Body Worn Cameras: A Randomized Controlled Trial, Working Paper, Washington, D.C., October 2017, 1, [http://bwc.thelab.dc.gov/TheLabDC\\_MPD\\_BWC\\_Working\\_Paper\\_10.20.17.pdf](http://bwc.thelab.dc.gov/TheLabDC_MPD_BWC_Working_Paper_10.20.17.pdf); im Folgenden: YOKUM et al.

<sup>21</sup> YOKUM et al. (FN 20), I (abstract).

<sup>22</sup> YOKUM et al. (FN 20), 1 f.

<sup>23</sup> YOKUM et al. (FN 20), 22.

<sup>24</sup> YOKUM et al. (FN 20), 22.

<sup>25</sup> YOKUM et al. (FN 20), 20 ff.

<sup>26</sup> Z.B. Federal Trade Commission Act (15 U.S.C. §§ 41–58), The Health Insurance Portability and Accountability Act (HIPAA) (42 U.S.C. § 1301 et seq.), Electronic Communications Privacy Act (18 U.S.C. § 2510).

<sup>27</sup> California Electronic Communications Privacy Act (S.B. 178).

<sup>28</sup> Vgl. z.B. IEUAN JOLLY, Data protection in the United States: overview, 2017 [https://content.next.westlaw.com/6-502-0467?transitionType=Default&firstPage=true&bhcp=1&contextData=\(sc.Default\)](https://content.next.westlaw.com/6-502-0467?transitionType=Default&firstPage=true&bhcp=1&contextData=(sc.Default)).

<sup>29</sup> Vgl. WILLIAM FARRAR (Chief of Police), The Rialto Police Department's Body-Worn Camera Experiment, in: The Police Chief, January 2014, 20 et seq.; STEVE PRZYBILLA, Das dritte Auge des Gesetzes, in: NZZ für Deutschland und Österreich online, 7. April 2015.

<sup>30</sup> YOKUM et al. (FN 20), 3.

sig sind und wo nicht. Ähnliches gilt für die Bestimmungen im Sicherheitspolizeigesetz Österreichs. Nicht zweckmässig erscheinen die Einschränkungen hinsichtlich der Örtlichkeit, namentlich die Begrenzung auf den öffentlichen Raum, da dadurch zwei der häufig genannten Zwecke, die Gewaltverminderung und die Beweisicherung, bspw. bei Wirtshausschlägereien oder häuslicher Gewalt, mit diesem Mittel in solchen Situationen gerade nicht erreicht werden können.

Das angloamerikanische Datenschutzrecht ist mit dem kontinentaleuropäischen bzw. schweizerischen kaum vergleichbar, auch wenn gewisse Prinzipien ähnlich lauten.

### 1.3 Unterschiedliche Regelungen und Bestrebungen in der Schweiz

In den meisten Kantonen bestehen (noch) keine spezifisch für den Einsatz von Körperkameras geltenden Normierungen, die den verfassungs- und datenschutzrechtlichen Vorgaben vollständig Rechnung tragen.<sup>31</sup> In vielen Kantonen sind etwas weiter gefasste Bestimmungen jedoch vorhanden. Unterschieden wird zwischen Bild- und Tonaufnahmen im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen und Kundgebungen einerseits und anderen Zweckbestimmungen, bspw. Gefahrenabwehr, andererseits.

Abzugrenzen ist der Einsatz *offen getragener* Körperkameras vom Einsatz anderer Bild- und Tonaufnahmegeräte zu verschiedenen Zwecken.<sup>32</sup>

#### a) Bestehende Regelungen betr. Bild- und Tonaufnahmen

##### aa) Im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen

Wiewohl Körperkameras als solche nicht erwähnt werden, liefern verschiedene Polizeigesetze – bei wörtlicher Auslegung – eine rechtliche Grundlage auch für den Einsatz von Körperkameras im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen, sofern – in sehr unterschiedlichen Formulierungen – die Gefahr besteht, dass es zu Straftaten kommen kann.<sup>33</sup> Diese Normierungen

<sup>31</sup> Behandelt werden im Folgenden ausschliesslich die rechtlichen Aspekte der Verwendung von körpernahen Kameras durch die Polizei, nicht aber privater Sicherheitsdienste, soweit sie sich im öffentlichen oder halböffentlichen Raum bewegen. In diesem Zusammenhang stellen sich weitere Fragen: vgl. LUCIEN MÜLLER, Videoüberwachungen in öffentlich zugänglichen Räumen – insbesondere zur Verhütung und Ahndung von Straftaten, Diss. St. Gallen, Zürich/St. Gallen 2011, 310 ff., und bspw. bezüglich der Transportpolizei und privater Sicherheitsdienste im öffentlichen Verkehr, vgl. MARKUS H.F. MOHLER, Föderalismus im Sicherheits- und Polizeirecht – Reform dringend!, in: Newsletter IFF 1/2018 des Instituts für Föderalismus der Universität Fribourg, 32 f., <https://www3.unifr.ch/newsletter/archive/mail.php?lang=de&y=2018&id=1630> (im Folgenden: Föderalismus).

<sup>32</sup> Vgl. bspw. § 35 Abs. 1 PolG AG vom 6. Dezember 2005 (SAR AG 531.20); § 45d Abs. 2 PolG BL vom 28. November 1996 (SGS BL 700); Art. 56(a) Abs. 1 und 2 PolG GE vom 9. September 2014 (rs-GE F 105). Vgl. nachfolgend I/4.

<sup>33</sup> So § 36 Abs. 1 PolG AG (FN 32), Art. 122 PolG BE vom 27. März 2018 (BSG 551.1)/Art. 3 der Verordnung über den Einsatz von Vi-

deüberwachungsgeräten bei Massenanlässen und an öffentlichen Orten (Videoverordnung, VidV, BSG BE 551.332); § 45b Abs. 1 PolG BL (FN 32); § 58 Abs. 1 PolG BS vom 13. November 1996 (SG BS 510.100); § 36<sup>quater</sup> PolG SO vom 23. September 1990 (BGS SO 511.11); § 9a PolG SZ vom 22. März 2000 (SRSZ 520.110); § 39 PolG TG vom 9. November 2011 (RB TG 551.1); Art. 9c Bst. a PolG TI vom 13. Dezember 1999 (RdI TI 1.4.2.1); Art. 33 Abs. 1 PolG UR vom 30. November 2008 (RB UR 3.8111).

#### bb) Weiter gefasste Zweckbestimmungen, ohne Erwähnung von Körperkameras

Das Polizeigesetz des Kantons Glarus regelt die Verwendung von Audio- und Videogeräten wie folgt:

«Art. 25a

<sup>1</sup> Zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie zur Verhinderung und Erkennung strafbarer Handlungen, insbesondere zum Schutz von Personen, darf die Polizei den öffentlich zugänglichen Raum in der Weise mit Audio- und Videogeräten überwachen, dass Personen identifiziert werden können.

<sup>2</sup> Die Überwachung muss vom Polizeikommandanten angeordnet sowie örtlich und zeitlich begrenzt werden. Sie setzt voraus, dass:

- am überwachten Ort Straftaten bereits begangen worden sind oder mit solchen zu rechnen ist und
- keine weniger eingreifenden Mittel zur Verfügung stehen.

<sup>3</sup> Die Öffentlichkeit ist durch Hinweistafeln, Anzeigen auf Bildschirmen oder in anderer geeigneter Weise auf den Einsatz der Audio- und Videogeräte aufmerksam zu machen.»

Sehr weit gefasst ist auch § 3 des Gesetzes über die Videoüberwachung des Kantons Luzern<sup>34</sup>

«§ 3 Einsatz

<sup>1</sup> Zur Verhinderung und Ahndung von Straftaten sowie zur Durchsetzung von Ansprüchen aus Straftaten können an einzelnen öffentlich zugänglichen Orten Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräte eingesetzt werden.

...

<sup>3</sup> Insbesondere im Zusammenhang mit Gewalt bei Sportveranstaltungen und zur Überwachung anderer Veranstaltungen, die ein erhöhtes Sicherheitsdispositiv erfordern, können die Geräte auch mobil eingesetzt werden.»

Nach § 3 Abs. 2 der Verordnung zum Gesetz über die Videoüberwachung<sup>35</sup> ordnet das luzernische Justiz- und Sicherheitsdepartement den Einsatz nach folgenden Voraussetzungen an:

deüberwachungsgeräten bei Massenanlässen und an öffentlichen Orten (Videoverordnung, VidV, BSG BE 551.332); § 45b Abs. 1 PolG BL (FN 32); § 58 Abs. 1 PolG BS vom 13. November 1996 (SG BS 510.100); § 36<sup>quater</sup> PolG SO vom 23. September 1990 (BGS SO 511.11); § 9a PolG SZ vom 22. März 2000 (SRSZ 520.110); § 39 PolG TG vom 9. November 2011 (RB TG 551.1); Art. 9c Bst. a PolG TI vom 13. Dezember 1999 (RdI TI 1.4.2.1); Art. 33 Abs. 1 PolG UR vom 30. November 2008 (RB UR 3.8111).

<sup>34</sup> Gesetz über die Videoüberwachung des Kantons Luzern vom 20. Juni 2011, SRL 39.

<sup>35</sup> Verordnung zum Gesetz über die Videoüberwachung vom 27. September 2011, SRL 39a.

«Der Einsatz von Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräten kann insbesondere angeordnet werden, wenn

- a. an den entsprechenden öffentlich zugänglichen Orten innerhalb eines Jahres vor der Anordnung Straftaten begangen wurden und mit weiteren Straftaten zu rechnen ist,
- b. Anhaltspunkte dafür bestehen, dass durch den Einsatz von Bildübermittlungs- und Bildaufzeichnungsgeräten Straftaten verhindert werden können,
- c. Bedarf dafür besteht, dass das Bildmaterial in Straf-, Zivil- oder Verwaltungsverfahren zur Ahndung von Straftaten oder zur Durchsetzung von Ansprüchen aus Straftaten verwendet werden kann.

Die Zweckbestimmung im Gesetz ist generalklauselartig offen. Die Voraussetzungen für eine Anordnung nach Art. 3 Abs. 2 der Verordnung bedeuten genau genommen auch keine weitere Einschränkung. Die Wendung «an einzelnen öffentlich zugänglichen Orten» grenzt insofern ein, als Aufzeichnungen nicht flächendeckend erlaubt sind. Das «insbesondere» zu Beginn von Abs. 2 bedeutet indessen, dass Geräte auch mobil eingesetzt werden können, und schliesst nach Abs. 1 die Verwendung auch von Körperkameras nicht aus. Interessant ist in diesem Zusammenhang jedoch, dass das Kantonsparlament von Luzern am 2. Dezember 2014 den Einsatz von Körperkameras abgelehnt hat.<sup>36</sup>

cc) *Regelungen, die den Einsatz von Körperkameras ausdrücklich erlauben*

Zwei Polizeigesetze enthalten Bestimmungen, die den Einsatz von Körperkameras durch die Polizei ausdrücklich erlauben:

Art. 101 Abs. 1 des Polizeigesetzes des Kantons Neuenburg<sup>37</sup> lautet:

«*La police neuchâteloise peut, à des fins sécuritaire, équiper de systèmes de vidéosurveillance:*

- a) *l'intérieur et les abords de ses bâtiments;*
- b) *les infrastructures routières du canton;*
- c) *les agents ou les véhicules.»*

Der Zweck ist mit «à des fins sécuritaire» generalklauselartig umschrieben.<sup>38</sup>

Art. 9c des Tessiner Polizeigesetzes legt fest:

«*Art. 9c 1La polizia può effettuare registrazioni audio e video, mediante apparecchi tecnici fissi e mobili che permettono l'identificazione di persone, allo scopo di garantire, nel rispetto dei diritti fondamentali, la sicurezza*

*za e il mantenimento dell'ordine pubblico, di prevenire e reprimere atti illeciti e di preservare l'integrità di persone o beni nei seguenti ambiti:*

...

- b) *durante interventi di polizia, quando esiste un rischio oggettivo per l'incolumità delle persone e degli agenti di polizia coinvolti.»*

Abs. 2 verweist darauf, dass der Einsatz der Kameras ausser selber verhältnismässig auch durch angemessene Mittel erkennbar sein müsse.

## b) Rechtspolitische Bestrebungen

Am 30. Mai 2016 wurde im Grossen Rat des Kantons Bern eine Motion betr. Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Einsatz von Bodycams bei Mitgliedern des Polizeicorps eingereicht,<sup>39</sup> welche der Regierungsrat als Postulat entgegenzunehmen bereit war. Am 29. November 2016 wurde das Postulat angenommen.<sup>40</sup> In der Folge beschloss der Regierungsrat, die Umsetzung nicht in die Totalrevision des Polizeigesetzes zu integrieren, sondern eine Regelung separat vorzuschlagen.<sup>41</sup> Dies ist bisher nicht geschehen.

Der Kantonsrat des Kantons Luzern hat am 2. Dezember 2014, wie erwähnt, das Postulat «über die Prüfung des Einsatzes von Body-Cams bei der Luzerner Polizei» abgelehnt.<sup>42</sup>

Im Kanton Basel-Landschaft wurde eine Motion betr. Schaffung von «rechtliche(n) Grundlagen für Bodycams bei der Polizei»<sup>43</sup> nach einer Stellungnahme des Regierungsrates, wonach vorderhand kein Bedarf bestehe, als Postulat überwiesen.<sup>44</sup>

Aufgrund zunehmender Gewaltanwendungen gegen Polizistinnen und Polizisten plante die *Stadtpolizei Zürich*, im Sommer 2016 einen Pilotversuch mit Körperkameras durchzuführen. Der Datenschutzbeauftragte forderte jedoch eine Rechtsgrundlage dafür, worauf der Beginn des Projekts verschoben wurde.<sup>45</sup> Am 17. Dezember 2016 erliess der Stadtrat von Zürich das Reglement über den Pilotversuch Bodycam bei der Stadt-

<sup>39</sup> Motion 100-2016 BDP (Kohli, Bern), Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Einsatz von Bodycams bei Mitgliedern des Polizeicorps, 2016.RRGR.554.

<sup>40</sup> [www.gr.be.ch/etc/.../gr/.../2016.RRGR.554-GR-Wortlautdokument-D-141327.pdf](http://www.gr.be.ch/etc/.../gr/.../2016.RRGR.554-GR-Wortlautdokument-D-141327.pdf).

<sup>41</sup> Das total revidierte Polizeigesetz wurde am 27. März 2018 angenommen.

<sup>42</sup> Stellungnahme des Regierungsrates vom 14. Oktober 2014 zum Postulat P 520 über die Prüfung des Einsatzes von Body-Cams bei der Luzerner Polizei, [http://www.lu.ch/downloads/lu/kr/vorstoesse/2011-2015/P\\_520\\_antwort.pdf](http://www.lu.ch/downloads/lu/kr/vorstoesse/2011-2015/P_520_antwort.pdf); Debatte im Kantonsrat vom 2. Dezember 2014, [http://www.lu.ch/downloads/lu/kr/vorstoesse/2011-2015/P\\_520\\_antwort.pdf](http://www.lu.ch/downloads/lu/kr/vorstoesse/2011-2015/P_520_antwort.pdf) (besucht im Mai 2018).

<sup>43</sup> [https://baselland.talus.ch/de/politik/cdws/dok\\_geschaef.php?did=89022ce114ff4585af2714ba0570bd08-332&filename=Text\\_Motion&v=1&r=PDF&typ=pdf](https://baselland.talus.ch/de/politik/cdws/dok_geschaef.php?did=89022ce114ff4585af2714ba0570bd08-332&filename=Text_Motion&v=1&r=PDF&typ=pdf).

<sup>44</sup> [https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/landrat-parlament/sitzungen/traktanden-2010/landratssitzung-vom-1-dezember-2016/protokoll-der-landratssitzung-vom-1-dezember-2016\\_tr\\_18](https://www.baselland.ch/politik-und-behorden/landrat-parlament/sitzungen/traktanden-2010/landratssitzung-vom-1-dezember-2016/protokoll-der-landratssitzung-vom-1-dezember-2016_tr_18).

<sup>45</sup> NZZ vom 24. August 2016, 19.

<sup>36</sup> Luzerner Zeitung online vom 2. Dezember 2014.

<sup>37</sup> Loi sur la police vom 4. November 2014 (PoIG NE), RSN 561.1.

<sup>38</sup> Abs. 2 von Art. 101 PoIG NE erlaubt auch den Einsatz von Drohnen «à des fins de recherche ou d'analyse situationnelle sur différents lieux», was in dieser weit gefassten Zweckumschreibung jedoch weder punkto Bestimmtheit des Zwecks noch punkto örtliche und sachliche Eingrenzung den Schranken, die Art. 10 Abs. 2 und 13 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), SR 101, bzw. Art. 8 Ziff. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK), SR 0.101, in der Interpretation des Bundesgerichts (vgl. BGE 136 I 87 E. 8.1, 8.3) bedeuten, entsprechen dürfte.

polizei,<sup>46</sup> nachdem der Datenschutzbeauftragte des Kantons Zürich Stellung genommen hatte.<sup>47</sup> Der Zweck wird wie folgt umschrieben:

- «Art. 2 Der Einsatz von Bodycams dient:
- der präventiven Verhinderung gewalttätiger oder verbaler Übergriffe durch Privatpersonen oder Polizeiangehörige;
  - der Dokumentation eines Eskalationsverlaufs;
  - der Dokumentation und der Überprüfung des Verhaltens der Beteiligten.

Der Pilotversuch wurde durch die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) begleitet. Er dauerte vom 1. März bis 1. November 2017 (36 Wochen).<sup>48</sup> Einbezogen war auch die Transportpolizei der SBB.<sup>49</sup>

Im Kanton Graubünden hat der Regierungsrat dem Grossen Rat eine Revision des Polizeigesetzes vorgelegt,<sup>50</sup> gemäss der u.a. auch die Verwendung von körpernahen Kameras geregelt wird.

Der Verband Schweizerischer Polizeibeamter (VSPB) zeigte sich anlässlich der Präsentation des Schlussberichts der ZHAW skeptisch, jedoch nicht ablehnend.<sup>51</sup>

## 2. Legitimität, Legalität

### 2.1 Gewaltvermeidung: grundrechtliche Perspektive

Aus grundrechtlicher Sicht sind alle verhältnismässigen Anstrengungen zu unternehmen, um Verletzungen zu vermeiden oder doch zu vermindern: die körperliche und die geistige Unversehrtheit sind geschützt (Art. 10 Abs. 2 BV).<sup>52</sup> Dies gilt sowohl in Bezug auf Angehörige von Behörden wie gegenüber Personen, die mit ihnen in

Kontakt kommen. So lautet Art. 2 Bst. a des Reglements für den Pilotversuch der Stadtpolizei Zürich:<sup>53</sup>

- «Art. 2 Der Einsatz von Bodycams dient:
- der präventiven Verhinderung gewalttätiger oder verbaler Übergriffe durch Privatpersonen oder Polizeiangehörige; ...».

Die zunehmenden Gewaltanwendungen gegenüber insbesondere Polizeiangehörigen zeigen zunächst, dass Gegenmassnahmen dort erforderlich sind, wo dies zutrifft, um eine Verschlimmerung oder gar Eskalation der Gewalt zu verhindern. Dafür sind geeignete Mittel einzusetzen, soweit sie in Bezug auf andere zu schützende Grundrechte und vom Aufwand her im öffentlichen Interesse und in einem vernünftigen Zweck-Mittel-Verhältnis stehen.<sup>54</sup>

Im Schlussbericht der Evaluation des Zürcher Pilotprojekts wird abschliessend ausgeführt:

«Es wurde deutlich, dass kein starkes wissenschaftlich begründetes Argument gegen den Einsatz von Bodycam vorliegt, wie es auch kein starkes solches Argument dafür gibt. In keiner Teiluntersuchung wurden deutliche Hinweise darauf gefunden, dass die Bodycam eine eskalierende Wirkung gehabt hätte. Ebenso wenig fanden sich deutliche Hinweise auf eine deeskalierende Wirkung der Bodycam.»<sup>55</sup> Immerhin erklärten 73,5% (1. Befragung) bzw. 65,5% (2. Befragung) der am Pilotprojekt teilnehmenden Polizeiangehörigen, dass sich die Bürger gegenüber der Polizei kooperativer verhielten, und 69% bzw. 56,9%, dass die Bodycams hülfe, heikle Situationen zu entschärfen. Hinsichtlich eines weniger aggressiven Auftretens gegenüber der Polizei beurteilten die Polizeiangehörigen die entsprechende Wirkung der Bodycams mit 59% bzw. 47,1% positiv.<sup>56</sup> Ergänzend wird indessen festgehalten, dass die in Zusatzuntersuchungen befragten Gewerbetreibenden in zwei Stadtkreisen eine deutlich wahrnehmbare Wirkung feststellten: Hinsichtlich der verbalen und körperlichen Gewalt ausgehend von Bürgerinnen und Bürgern wurde von der ersten zur zweiten Befragung ein Rückgang von 44,4% auf 23,1% bzw. 20,8% auf 3,8% beobachtet.<sup>57</sup>

Dem ist beizufügen, dass sich diese Einschätzungen positiv ändern könnten, wenn gestützt auf Aufnahmen mit Körperkameras auch Verurteilungen wegen Gewalt und Drohung gegen Beamte<sup>58</sup> publik werden.

### 2.2 Rechtsstaatliche Aspekte

Es versteht sich, dass im Rechtsstaat das staatliche Gewaltmonopol Teil der gleichen Rechtsordnung (Verfas-

<sup>46</sup> Amtl. Sammlung der Stadt Zürich 551.121 (im Folgenden: Regl. Stapo ZH); vgl. auch Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates vom 25. Januar 2017, [www.gemeinderat-zuerich.ch/Geschaeft/detailliert/ansicht-geschaeft/.../2016\\_0464.pdf](http://www.gemeinderat-zuerich.ch/Geschaeft/detailliert/ansicht-geschaeft/.../2016_0464.pdf).

<sup>47</sup> Stellungnahme vom 30. November 2016 an den Stadtrat (im Internet nicht veröffentlicht); vgl. aber Tätigkeitsbericht 2016 des Datenschutzbeauftragten der Stadt Zürich, [https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik\\_u\\_recht/datenschutzstelle/ueber\\_die\\_datenschutzstelle/Berichte.html](https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/datenschutzstelle/ueber_die_datenschutzstelle/Berichte.html), im Folgenden: Stn.), 32 ff.

<sup>48</sup> PATRICK MANZONI/DIRK BAIER, Evaluation des Pilotprojekts zum Einsatz von «Bodycams» bei der Stadtpolizei Zürich und der Transportpolizei, ZHAW, März 2018, 6.

<sup>49</sup> SBB, Factsheet Pilotprojekt Bodycam, [https://company.sbb.ch/content/dam/sbb/de/pdf/sbb-konzern/jobs-karriere/transportpolizei/Factsheet\\_Bodycam.pdf](https://company.sbb.ch/content/dam/sbb/de/pdf/sbb-konzern/jobs-karriere/transportpolizei/Factsheet_Bodycam.pdf). Vgl. zu den rechtlichen Grundlagen der Transportpolizei («SBB-Polizei») MOHLER, Föderalismus (FN 31), 32 ff.

<sup>50</sup> Botschaft der Regierung GR an den Grossen Rat vom 15. Mai (Heft Nr. 2/2018–2019 (im Folgenden: Botsch. GR), publiziert am 21. Juni 2018 (<https://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/2018/Seiten/2018062102.aspx>).

<sup>51</sup> NZZ vom 14. April 2018, 15; Tagesanzeiger online vom 13. April 2018, <https://www.tagesanzeiger.ch/zuerich/stadt/bodycams-bringen-wenig/story/31564634>, gemäss Botsch GR (FN 50), 55, demgegenüber ablehnend.

<sup>52</sup> MARKUS H.F. MOHLER, Grundzüge des Polizeirechts, Basel 2012, Rz. 375.

<sup>53</sup> FN 46.

<sup>54</sup> BGE 143 I 147 E. 3.1; 140 I 353 E. 8.7.

<sup>55</sup> Schlussbericht (FN 48), 95.

<sup>56</sup> Schlussbericht (FN 48), 11.

<sup>57</sup> Schlussbericht (FN 48), 49. Ob dies mit dem Einsatz von Körperkameras zusammenhängt oder einem allgemeinen Rückgang zuzuschreiben ist, wird offen gelassen. Immerhin ist auf die schweizweit festgestellte Zunahme von Gewalt und Drohung gegen Beamte von 2016 auf 2017 um 12,2% hinzuweisen (vgl. vorstehend Ziff. 1.2).

<sup>58</sup> Art. 285 StGB.

sung und Gesetze) ist wie das grundsätzliche Verbot<sup>59</sup> der Gewaltanwendung durch Private. Genauer geht es um das *rechtsstaatliche Gewaltmonopol*. Jede staatliche Zwangsausübung bzw. Gewaltanwendung muss *legitim und legal* sein.<sup>60</sup> Daraus ergibt sich auch der Anspruch auf *Rechtsschutz* gegen eine nicht rechtskonforme Ausübung des Gewaltmonopols.<sup>61</sup> Dafür können Körperkameras gegebenenfalls ebenso dienlich sein.<sup>62</sup>

### 2.3 Fürsorgepflicht der Polizeileitung

#### a) Ethisch

Die *Verantwortungsethik* gebietet just im Polizeiberuf mit den ihm immanenten erhöhten Gefährdungen, vermeidbare Risiken durch geeignete Selektion, Ausbildung und Ausrüstung auf das Minimum zu reduzieren.<sup>63</sup>

#### b) Rechtlich

Das *Rechtsfolgeermessen*<sup>64</sup> verpflichtet die Polizeileitung, das im Rahmen der Verhältnismässigkeit Zumutbare zu unternehmen, um unnötige Risiken für ihre Angehörigen zu vermeiden oder doch zu minimieren.<sup>65</sup> Das gilt insbesondere bei Risiken, die bekannt sind oder bekannt sein müssten. Die rechtliche Verantwortung geht dabei über den (Grundrechts-)Schutz der Mitarbeitenden hinaus und erstreckt sich auch auf das Vermeiden unnötiger finanzieller Schäden (Arbeitsausfall nach Verletzungen, medizinische Kosten, Versicherungsleistungen).

Gleichermassen können nicht immer auszuschliessende rechtswidrige Umsetzungen des Gewaltmonopols verhindert werden.

### 2.4 Prozessökonomische Aspekte

Durchwegs positiv beurteilten die Polizeiangehörigen der Stadtpolizei Zürich den Einsatz der Körperkameras für die Zwecke der *Beweissicherung*.<sup>66</sup> Eine zuverlässige Beweislage zu etablieren in Bezug auf den rechtlich relevanten *Sachverhalt, was tatsächlich geschehen ist*, kann die Aufnahme einer Körperkamera für die Ermittlung der materiellen Wahrheit<sup>67</sup> erheblich erleichtern und verkürzen. Das gilt insbesondere, falls mehrere Perso-

nen als beteiligte Tatverdächtige infrage kommen mit Blick auf die Teilnahmerechte im Vorverfahren.<sup>68</sup>

### 3. Tangierte Grundrechte

#### 3.1 Art. 10 Abs. 2 und 13 BV/Art. 8 Abs. 1 EMRK: Persönliche Freiheit und Privatsphäre

Während Art. 10 Abs. 2 BV die persönliche Freiheit im Sinne der *individuellen Selbstbestimmung*, einschliesslich u.a. dem Recht, sich ohne staatliche Eingriffe zu bewegen und Beziehungen zu andern Menschen zu knüpfen, schützt,<sup>69</sup> bezieht sich der Schutz von Art. 13 auf die verschiedensten Aspekte der Privatsphäre.<sup>70</sup> Art. 8 Abs. 1 EMRK und Art. 13 Abs. 1 BV sind im Wesentlichen deckungsgleich.<sup>71</sup> Die Schutzbereiche von Art. 10 Abs. 2 und 13 BV überschneiden sich.<sup>72</sup> Die persönliche Freiheit, die individuelle Selbstbestimmung und die Privatsphäre fallen im öffentlichen Raum nicht einfach aus dem Schutzbereich dieser Grundrechte.<sup>73</sup> Es ist durchaus möglich, ja normal, dass jemand ohne die geringsten rechtswidrigen Absichten und allein oder mit einer andern Person unterwegs nicht «registriert» werden will. Besteht ein Interesse an Vertraulichkeit, das durch das objektive Verhalten der Person nicht offenkundig konterkariert wird, erstreckt sich der grundrechtliche Schutz auch auf diese Vertraulichkeit.<sup>74</sup> Im öffentlichen Raum kann die persönliche Freiheit durch Bild-Aufnahmen beeinträchtigt sein, ohne dass auch die eigentliche Privatsphäre durch Tonaufzeichnungen verletzt ist.<sup>75</sup> Diese Rechtssituation hat Auswirkungen auf die gesamte Gestaltung der Normierung des Einsatzes von Körperkameras ebenso wie auf deren technische Konfiguration.

#### 3.2 Art. 22 BV: Versammlungsfreiheit

Verschiedene Polizeigesetze der Schweiz erlauben – ohne ausdrücklichen Einschluss von Körperkameras – Bild- und Tonaufzeichnungen anlässlich öffentlicher Veranstaltungen, sofern die Gefahr besteht, dass es zu Straftaten kommen kann.<sup>76</sup> Die Umschreibungen der für die Annahme von Bild- und Tonaufzeichnungen rechtfertigenden Kriterien variieren stark. Um die verfassungsmässige Versammlungs- und Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 16 Abs. 2 BV), mithin der Demonstra-

<sup>59</sup> Mit wenigen Ausnahmen, vgl. MARKUS H.F. MOHLER, Staatliches Gewaltmonopol, *Sicherheit & Recht* 3/2012, 1 ff., 8.

<sup>60</sup> MARKUS H.F. MOHLER, Gewaltmonopol/Garantiefunktion des Staates, in: Martin Schmidt-Kessel (Hrsg.), *Rechtsdurchsetzung ohne Staat?* (2018, im Erscheinen; im Folgenden: Garantiefunktion), III/4.

<sup>61</sup> MOHLER, Garantiefunktion (FN 60), III/5/a–c.

<sup>62</sup> Vgl. Regl. Stapo ZH (FN 46), Art. 2 Bst. a; MOHLER, Garantiefunktion (FN 60), III/5/f.

<sup>63</sup> MOHLER, Grundzüge (FN 52), Rz. 310, 377.

<sup>64</sup> BENJAMIN SCHINDLER, *Verwaltungsermessen, Gestaltungsraum der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, Habil. 2010, Zürich/St. Gallen 2010, Rz.N 418 ff.

<sup>65</sup> Vgl. MARTINI et al. (FN 7), 5.

<sup>66</sup> Schlussbericht (FN 48), 62, 64 ff., 91, 95.

<sup>67</sup> Art. 139 StPO.

<sup>68</sup> Art. 147, 159 StPO. Vgl. vorstehend I/1.1 (letzter Absatz).

<sup>69</sup> SCHWEIZER, *St. Galler Kommentar zu Art. 10 BV*, Rz. 33 und 40.

<sup>70</sup> BREITENMOSER, *St. Galler Kommentar zu Art. 13 BV*, Rz. 4 R; MOHLER (FN 52), Rz. 1171.

<sup>71</sup> BREITENMOSER, *St. Galler Kommentar zu Art. 13 BV*, Rz. 2.

<sup>72</sup> BGE 138 I 331 E. 5.1; GIOVANNI BIAGGINI, *Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung*, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 10, N 17 m.w.N.; BEAT RUDIN/BRUNO BAERISWYL (Hrsg.), *Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Basel-Stadt*, Zürich/Basel/Genf 2014 (im Folgenden: RUDIN/BAERISWYL, *Praxis-komm. BS*), 13.

<sup>73</sup> MÜLLER (FN 31), 107 f.

<sup>74</sup> MOHLER (FN 52), Rz. 442; MÜLLER (FN 73), 184.

<sup>75</sup> JOSIANNE MAGNIN, *Die Polizei: Aufgaben, rechtsstaatliche Grenzen und Haftung*, Diss. Luzern 2016, Zürich/Basel/Genf 2017, 152.

<sup>76</sup> Vorsehend I/1.3/a/aa mit FN 33.

tionsfreiheit, zu gewährleisten, bedarf es der konkreten Anhaltspunkte für das unmittelbar zu erwartende oder aktuelle Begehen von Straftaten.<sup>77</sup> Im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung eines Einsatzes (bzw. Einschaltens der Kameras) sind auch unerwünschte Nebenwirkungen («*chilling effects*») zu beachten.<sup>78</sup>

### 3.3 Art. 31 Abs. 2, 32 BV: Recht, sich nicht selber belasten zu müssen (Polizeiangehörige)

Aus der *Unschuldsvermutung* gemäss Art. 31 Abs. 2 und 32 Abs. 1 BV folgt auch das *Verfahrens-Grundrecht*, sich nicht selber belasten zu müssen (*nemo tenetur se ipse accusare*),<sup>79</sup> wie ausdrücklich aus Art. 14 Abs. 3 Bst. g des UNO-Pakts II<sup>80</sup> hervorgeht und aus Art. 6 Ziff. 2 EMRK direkt abgeleitet wird.<sup>81</sup> Dem entspricht Art. 113 StPO, wonach die beschuldigte Person sich nicht selbst belasten muss. Aufnahmen von Körperkameras können auch allenfalls rechtswidrige Verhaltensweisen der Polizeiangehörigen, welche die Kameras in Betrieb zu setzen verpflichtet sind, festhalten. Bei einer späteren Auswertung kommt dies einer Verletzung des *Selbstbelastungsprivilegs* gleich. Demzufolge stehen sich zwei Rechtsansprüche gegenüber: der Anspruch auf Rechtsschutz der betroffenen Person gegen eine gegebenenfalls nicht rechtmässige Ausübung des Gewaltmonopols<sup>82</sup> und das Recht der Polizeiangehörigen, sich nicht selber belasten zu müssen. Dem ist durch eine den öffentlichen und individuellen Interessen gerecht werdende Regelung Rechnung zu tragen.<sup>83</sup>

### 4. Abgrenzung zu verdeckter Fahndung, Observation und verdeckter Ermittlung nach Polizeirecht bzw. der Observation gemäss NDG, ATSG sowie von strafprozessrechtlichen Ermittlungsmethoden

Körperkameras werden offen getragen, zudem ist darauf hinzuweisen, dass die oder der betreffende Polizeiangehörige ein Aufnahmegerät trägt. Ebenso soll der Aufnahmemodus leicht feststellbar sein.<sup>84</sup>

Abzugrenzen sind daher Bild- und Tonaufzeichnungen mit Körperkameras von allen anderen Methoden der (elektronischen) Beweissicherung, so von der verdeckten Fahndung, den verdeckten Ermittlungen, Observationen, sofern Polizeigesetze die Verwendung von Bild- und Tonaufnahmegeräten dafür vorsehen, von der verdeckten Observation nach Art. 14 NDG,<sup>85</sup> Art. 43a ATSG<sup>86</sup> und den Möglichkeiten im strafprozessrechtlichen Ermittlungsverfahren.<sup>87</sup>

### 5. Abgrenzung zu Überwachungsaufnahmen

Die Verwendung von Körperkameras zur Gewaltvermeidung und zur konkreten Beweissicherung stellt keine Überwachungsmassnahme dar, wie verschiedene Polizeigesetze solche unter bestimmten Voraussetzungen, bspw. im Zusammenhang mit Massenveranstaltungen, vorsehen.<sup>88</sup> Auch wenn damit zeitlich und örtlich sehr begrenzt das Geschehen an Ort und Stelle registriert wird, sind die Aufnahmen nicht mit länger dauernden Überwachungen mit viel grösserem Fokus vergleichbar.<sup>89</sup>

### 6. Bild und Ton

In Deutschland wurde mitunter auch diskutiert, ob nur Bild- oder immer Bild- und Tonaufzeichnungen zweckmässig und entsprechend zu regeln seien. Während einer Erprobungsphase durch die deutsche Bundespolizei sei der Ton nicht aufgezeichnet worden. Dies wurde als erheblicher Mangel beschrieben.<sup>90</sup> Inzwischen scheint sich die Auffassung durchgesetzt zu haben, dass im Zusammenhang mit konfrontativen Begegnungen *Bild- und Tonaufzeichnungen* für eine brauchbare Auswertung notwendig seien.<sup>91</sup>

<sup>77</sup> MOHLER (FN 52), Rz. 536; MÜLLER (FN 73), 184 f.

<sup>78</sup> MOHLER (FN 52), Rz. 527, 699; JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFFER, Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, 587.

<sup>79</sup> BGer-Urteil vom 2. März 2018, 1C\_598/2016 E. 4.1 (zur Publikation vorgesehen); VEST, St. Galler Kommentar zu Art. 31 BV, Rz. 22 sowie Art. 32 BV, Rz. 32.

<sup>80</sup> Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dezember 1966, SR 0.103.2.; BGE 142 IV 207, E. 8.2.

<sup>81</sup> BGer-Urteil vom 20. Januar 2016, 1B\_439/2015 E. 2.5.2.

<sup>82</sup> Vorstehend I/2/2.2.

<sup>83</sup> Dazu nachfolgend II/2/2.4/c. Vgl. auch Interview von SRF mit Bruno Baeriswil, Datenschutzbeauftragter des Kantons Zürich, vom 6. April 2018 (<https://www.srf.ch/sendungen/rundschau/body-cam-bruno-baeriswil-frieden-kolumbien-kampfzone-callcenter>).

<sup>84</sup> Dazu nachfolgend II/1/1.5/b. Vgl. dazu auch BEAT RHYNER in: Donatsch/Jaag/Zimmerlin, Kommentar zum Polizeigesetz des Kantons Zürich, Zürich 2018, § 32 N 52.

<sup>85</sup> Bundesgesetz über den Nachrichtendienst vom 25. September 2015 (NDG), SR 121.

<sup>86</sup> Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000 (ATSG), SR 830.1, in der Fassung vom 16. März 2018 (BBl 2018 1491; Referendumsvorbehalt).

<sup>87</sup> Art. 282 StPO.

<sup>88</sup> Vgl. z.B. Art. 122 f. PolG BE (FN 33); § 58 PolG BS, §§ 32 b und c PolG ZH. A.a. wohl RHYNER (FN 84), § 32 N 55.

<sup>89</sup> So im Ergebnis auch MARCEL STUDER, Datenschutzbeauftragter der Stadt Zürich, Tätigkeitsbericht 2016, 32 f. [https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik\\_u\\_recht/datenschutzstelle/ueber\\_die\\_datenschutzstelle/Berichte.html](https://www.stadt-zuerich.ch/portal/de/index/politik_u_recht/datenschutzstelle/ueber_die_datenschutzstelle/Berichte.html).

<sup>90</sup> ALFRED RODORF, Polizeirecht neu – Body-Cams und/oder Sonderrechte, Ziff. 01.1 [http://www.rodorf.de/pol\\_recht/pol\\_recht\\_29.htm#01](http://www.rodorf.de/pol_recht/pol_recht_29.htm#01).

<sup>91</sup> MARTINI et al. (FN 7), 10; RODORF (FN 90), Ziff. 02.2 f.

## II. Rechtliche Ausgestaltung

### 1. Umsetzung der verfassungs- und der datenschutzrechtlichen Vorgaben für Aufnahmen

#### 1.1 Regelungsanforderungen qua Verfassungsprinzipien

##### a) Rechtliche Hierarchiestufe

Grundrechte können durch die Aufnahmen mit Körperkameras in auch schwerwiegender Weise beeinträchtigt werden.<sup>92</sup> Die Aufnahmen durch Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte dringen tiefer in die grundrechtlich geschützte persönliche Freiheit und Privatsphäre ein als eine gewöhnliche Personenkontrolle, bei der lediglich die Identität einer Person abgeklärt wird. Ihr Aufenthalt an einem bestimmten Ort zu einer bestimmten Zeit, ihr Bild, ihr Verhalten, ihre Äusserungen werden aufgezeichnet und sind, sofern die Voraussetzungen erfüllt sind, auswertbar. Das alles trifft bei einer reinen Personenkontrolle weder so umfassend noch in der Tiefe zu.<sup>93</sup> Daher bedarf die Verwendung von Körperkameras nach Art. 36 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 5 Abs. 1, 10 Abs. 2 und 13 BV in einer dem *Bestimmtheitsgebot* genügender Weise einer *Rechtsgrundlage in einem formellen Gesetz*.<sup>94</sup> Zwecke, Mittel und generelle Schranken gehören dazu (nachfolgend d). Wesentliche Ausführungsbestimmungen wie bspw. die der Zweckbindung und des Verhältnismässigkeitsprinzips ebenso wie Vorschriften über die Datensicherheit und die -speicherung einschliesslich Einsichtsrechte sind, soweit nicht im Gesetz selber, in einer Verordnung zu erlassen.<sup>95</sup>

##### b) Regelungen auf kommunaler Stufe

Regelungen auf kommunaler Stufe bedürfen einer hinreichenden Grundlage im kantonalen Polizeigesetz, auch wenn die Kantonspolizei selber (noch) keine Verwendung von Körperkameras vorsieht. Eine kantonale gesetzliche Grundlage für Personenkontrollen samt Dokumentierungspflicht und/oder für Massnahmen zur Gefahrenabwehr sind Vorbedingung.<sup>96</sup>

##### c) Bestimmtheitsgebot

Wie erwähnt sehen bereits bestehende Polizeigesetze das Recht der Polizei vor, bspw. im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen oder nach anderen Kriterien Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte einzusetzen.<sup>97</sup> Die *Bestimmtheit* der Vorschrift, deren *Normdichte*, ist insbesondere für die *Umschreibung des Zwecks und die für dessen Erreichung eingesetzten Mittel von Bedeutung*.<sup>98</sup> Sie muss die Zweck-Mittel-Relation in Bezug auf den Grundrechtseingriff ermöglichen.<sup>99</sup> Der *Zweck* wird in den erwähnten Gesetzen zwar – mehr oder weniger genau – umschrieben, deckt sich aber nicht notwendigerweise mit demjenigen für den Einsatz von Körperkameras. Die *Zweckbindung* ist jedoch ausschlaggebend für die Rechtmässigkeit von Aufnahmen; sie ist verknüpft mit dem Verfassungsprinzip der Gesetzmässigkeit und von Treu und Glauben<sup>100</sup> und weist eine sachliche, verfahrensrechtliche, vorgehensmässige und zeitliche Komponente auf.<sup>101</sup> Diese Komponenten sind auch mit dem Kriterium des *öffentlichen Interesses*<sup>102</sup> anhand des Verhältnismässigkeitsprinzips zu prüfen (dazu nachfolgend). Dementsprechend sollte sich die gesetzliche Regelung *explizit* auf Körperkameras und deren Verwendung beziehen.<sup>103</sup>

##### d) Verhältnismässigkeit

Die *Verhältnismässigkeit* der Verwendung von Körperkameras muss als Verfassungsprinzip nicht notwendigerweise wiederholt werden, doch deren Umsetzung ist zunächst hinsichtlich der Festlegung von Aufnahmezweck und -zeit (Auslösung und Dauer), hernach durch die Regelung von Speicherung und Auswertung zu präzisieren. So scheidet eine permanente Einschaltung des Geräts bspw. während der Dauer eines Patrouillengangs aus Verhältnismässigkeitsgründen aus, da sonst praktisch überall anlasslos viele Personen in den Fokus von Körperkameras gerieten (dazu nachfolgend 1.3/d und f).

### 1.2 Völkerrechtliche Anforderungen

#### a) Massgebende Rechtsgrundlagen

Nur summarisch sei auf völkerrechtliche Bestimmungen hingewiesen, welche die Rechtsförmigkeit international übermittelter Daten gebieten: so der Rahmenabschluss über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen

<sup>92</sup> Vorstehend I/3. A.A. RHYNER (FN 84), N 56 f.; die Verwendung von Bodycams habe keinen Eingriffscharakter, relativierend aber in N 59.

<sup>93</sup> Sollte sich jedoch durchsetzen, dass kontrollierten Personen eine Art «Quittung» über die erfolgte Personenkontrolle ausgestellt werden muss, bedürfte dies auch der Registrierung durch die Polizei, wonach dann ebenfalls der Aufenthalt an einem bestimmten Ort zu einer bestimmten Zeit eruierbar würde.

<sup>94</sup> BGer-Urteil vom 1. Oktober 2014, 1C\_518/2013 E. 4.3; BRUNO BAERISWYL, in: Bruno Baeriswyl/Beat Rudin (Hrsg.), Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich, Zürich/Basel/Genf 2012 (im Folgenden: BAERISWYL/RUDIN, Praxiskomm. ZH), § 8 Rz. 13; MÜLLER (FN 31), 201. Vgl. auch MAGNIN (FN 75), 154. A.A. RHYNER (FN 84), § 32 N 57 (vgl. dazu vorstehend FN 92).

<sup>95</sup> Vgl. MARTINI et al. (FN 7), 10.

<sup>96</sup> Vgl. Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich vom 7. Dezember 2016 (im Folgenden: Prot. Stadtrat), Ziff. 990, 3. Gl.M. RHYNER (FN 84), § 32 N 59.

<sup>97</sup> Vorstehend I/1.3/a/aa und bb.

<sup>98</sup> Vgl. MAGNIN (FN 75), 154; MARTINI et al. (FN 7), 9.

<sup>99</sup> BGE 136 I 87, E. 8.3; vgl. auch MARTINI et al. (FN 7), a.a.O.

<sup>100</sup> Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV; MÜLLER (FN 73), 75 f. Vgl. Art. 4 Abs. 2 E NR SDGS (FN 107).

<sup>101</sup> MOHLER, Grundzüge (FN 52), Rz. 1179; CLAUDIA LEONI WÄCHTER, in: Nicolas Passadelis/David Rosenthal/Hanspeter Thür (Hrsg.), Datenschutzrecht, Basel 2015, § 3 N 3.152, § 28 N 28.98.

<sup>102</sup> MÜLLER (FN 73), 233 ff.

<sup>103</sup> Datenschutzbeauftragter der Stadt Zürich, Stellungnahme vom 30. November 2016 (FN 47), 2.

Union,<sup>104</sup> der nach den *Gleichbehandlungs- und Verfügbarkeitsgrundsätzen* gemäss Art. 2 Bst. d den angebotenen oder spontanen Austausch «alle(r) Arten von Informationen oder Angaben, die bei Strafverfolgungsbehörden vorhanden sind», gebietet. Dadurch wird der Informationsaustausch i.S. der Amtshilfe zwischen allen Schengen-Staaten den gleichen Bedingungen wie im Inland unterstellt.<sup>105</sup> Dazu gehören demzufolge auch gespeicherte Aufzeichnungen von Körperkameras.<sup>106</sup> Die spezifisch auf Polizeiarbeit, Strafverfolgung und -vollzug ausgerichtete Richtlinie (EU) 2016/680<sup>107</sup> stellt strenge Anforderungen auf hinsichtlich der gesamten Datenverarbeitung; zur Verantwortung der zuständigen Behörde (Art. 19 ff.), den Grundsätzen (Art. 4), zur Rechtmässigkeit der Verarbeitung, zu den Mitteilungspflichten, dem Auskunfts-, Berichtigungs- und Lösungsrechts, zur Auflistung und Protokollierung der Verarbeitungen (Art. 24 f.), zur Notwendigkeit der vorherigen Konsultation der Aufsichtsbehörde (Art. 28), zur Sicherheit der Verarbeitung personenbezogener Daten (Art. 29), zur Melde- und Benachrichtigungspflicht bei Verletzung von Vorschriften (Art. 30 f.), zu den Aufgaben und der Stellung der Datenschutzbeauftragten, der Datenschutzbehörde und ihrer Unabhängigkeit (Art. 41 ff.) und zum Rechtsschutz (Art. 52). Diese Be-

<sup>104</sup> 2006/960/JI, vom 18. Dezember 2006 (Abl. L386 vom 29.12.2006), 89, berichtigt durch Abl. L 75 vom 15.3.2007, 26; Notenaustausch vom 28. März 2008 zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme des Rahmenbeschlusses 2006/960/JI des Rates vom 18. Dezember 2006 über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, SR 0.362.380.024.

<sup>105</sup> Vgl. Art. 355c StGB und das Bundesgesetz über den Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden des Bundes und denjenigen der anderen Schengen-Staaten vom 12. Juni 2009 (SlG), SR 362.2.

<sup>106</sup> Vgl. die Einschränkung dazu nachfolgend II/2/2.3.

<sup>107</sup> Zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates, vom 27. April 2016 (Abl. 119 vom 4.5.2016, 89), Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands (Erw. 102); noch nicht ratifiziert. Zu berücksichtigen ist materiell ferner der Entwurf der überarbeiteten Konvention SEV 108 des Europarates, wiewohl diese die *automatische* Verarbeitung von personenbezogenen Daten betrifft, wozu Körperkameraaufzeichnungen gerade nicht gehören (MARTINI et al. [FN 7], 7); inhaltlich wird jedoch der Entwurf der Konvention SEV 108 (<https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/gesetzgebung/datenschutzstaerkerung/entw-konvention-d.pdf>) von der Vo (EU) 2016/680 abgedeckt (vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über die Totalrevision des Bundesgesetzes über den Datenschutz und die Änderung weiterer Erlasse zum Datenschutz vom 15. September 2017, BBl 2017 6941,6992). Diese beiden völkerrechtlichen Verträge sind vom eidg. Parlament erst teilweise behandelt. Der Nationalrat hat, dem Antrag seiner Staatspolitischen Kommission folgend, die Vorlage des Bundesrates zur Revision des DSG aufgeteilt und vorerst am 12. Juni 2018 ein Bundesgesetz über den Datenschutz im Rahmen der Anwendung des Schengen-Besitzstands in Strafsachen (Schengen-Datenschutzgesetz, SDSG) beschlossen (vgl. Fahne N 11 D: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/ratsunterlagen?AffairId=20170059&k=PdAffairId:20170059> [ab S. 218, im Folgenden: E NR SDSG]/AB 2018 N v. 12.6.2018 (prov)). Vgl. auch MANUEL BERGAMELLI, Die Auswirkung der neuen DSGVO auf die Schweiz, Jusletter vom 30. April 2018, Rz. 33.

stimmungen sind nach erfolgter Ratifizierung alle auch auf die Verarbeitung von durch Körperkameras aufzeichneten Daten anwendbar.

## b) Bedeutung

Da nach dem bisherigen Rechtssystem des Föderalismus auch im Datenschutzrecht das Bundesgesetz lediglich für den Bund und im Privatbereich gilt, müssen die Kantone demnach den Daten- bzw. Persönlichkeitsschutz durch ihre Behörden selber regeln.<sup>108</sup> Diese Vorgaben sind auch für die Kantone im Polizei- und Strafverfolgungsbereich bindend, d.h. die relevanten Bestimmungen sind anzupassen oder zu schaffen.<sup>109</sup>

## 1.3 Rechtsgebiete der Normierung

Die offene Verwendung von Körperkameras zum Zweck der *Gewaltverhinderung und Gefahrenabwehr* gehört zum *Polizei-, also zum öffentlichen Recht* (Verwaltungsrecht). Ergeben sich jedoch schon vor oder während der Aufnahme konkrete Anhaltspunkte dafür, dass Straftaten begangen worden sind oder werden, und werden die Aufnahmen auch zur *Beweissicherung* fortgesetzt, sind diese als *Ermittlungstätigkeit der Polizei* zu qualifizieren, wodurch ein Vorverfahren nach Art. 300 Abs. 1 Bst a StPO eingeleitet worden und somit das *Strafprozessrecht* zu beachten ist.<sup>110</sup>

## 1.4 Rechtfertigender Grund *in concreto*

Zu unterscheiden ist zwischen grundrechtsrelevanten und nicht unmittelbar grundrechtsrelevanten Aufnahmen. Zur ersten Kategorie gehören alle, die Personen (nach Polizei- oder Strafprozessrecht) identifizierbar registrieren (nachfolgend 1.5/c/aa-cc), zur zweiten Sachverhalte, die nicht mit Personen in Zusammenhang stehen (nachfolgend 1.5/c/dd/ff).

## 1.5 Konkretisierung der Aufnahmebedingungen

### a) Aufnahmeauslösung

Die Auslösung von Aufnahmen hat in jedem Fall einem der *Zwecke folgend anlassbezogen* zu erfolgen. Es muss ein rechtfertigender Grund vorliegen, also bspw. bei Kontrollen und Anhaltungen, sofern Anzeichen für verbale oder körperliche Gewalt oder bspw. eine anderweitige Gefahr für die öffentliche Sicherheit vorliegen.<sup>111</sup> Lagebezogen haben auch Aufnahmen anderer Situationen zur Beweissicherung zu sein (nachfolgend dd bis gg).

Vorzusehen ist, dass auch die von der Polizei kontrollierte oder angehaltene Person die Aufnahme verlangen kann und diesem Begehren Folge zu leisten ist, sofern

<sup>108</sup> Statt vieler: RAINER J. SCHWEIZER, § 1, in: Passadelis et al. (FN 101), Rz. 1.13 f. Vgl. dazu Art. 1 Abs. 1 E NR SDSG (FN 107).

<sup>109</sup> Botschaft DSG (FN 107), 7007, 7180; SCHWEIZER (FN 108), Rz. 1.14; vgl. auch Botschaft GR (FN 50), 56.

<sup>110</sup> Vgl. dazu nachfolgend II/1.5/c/ee.

<sup>111</sup> DSB ZH, Stn. (FN 47), 2 f., Art. 5 Abs. 1 Regl. Stapo ZH (FN 46); Art. 4 Abs. 3 E NR SDSG (FN 107).

es nicht offensichtlich rechtsmissbräuchlich gestellt wird.<sup>112</sup> Drittpersonen steht dieses Recht nicht zu, es sei denn, die berechtigte Person sei zu diesem Begehren nicht (mehr) in der Lage.

#### b) Hinweis auf Aufnahme

Die Erkennbarkeit ist Ausfluss des Transparenz-Prinzips; sie ist erforderlich.<sup>113</sup> Die Träger/innen von Körperkameras sind als solche *kenntlich zu machen*. Darüber hinaus haben sie, wenn immer möglich, auch mündlich auf die nun erfolgende Aufnahme aufmerksam zu machen.<sup>114</sup> *Laufende Aufnahmen* sind *optisch anzuzeigen*.<sup>115</sup>

#### c) Aufnahmeobjekte

##### aa) Konfrontative Personen

Mit der Zweckbestimmung der Gewaltvermeidung gehören Personen, bei denen konkrete Anzeichen bestehen, dass sie gegenüber Polizeiangehörigen Gewalt anwenden könnten, in erster Linie zu jenen, die aufzunehmen sind. Anzeichen sind bspw. verbale Entgleisungen oder Androhung von Gewalt, auch solche durch Gestik.

##### bb) Drittpersonen

Drittpersonen können nur insoweit aufgenommen werden, als sie unvermeidlicherweise in den Fokus der Kamera geraten oder aber sich einmischen (Solidarisierungseffekt<sup>116</sup>). Die Identifizierung unvermeidlich aufgenommener Drittpersonen, die sich *nicht eingemischt* haben, hat zu unterbleiben, es sei denn, diese Personen verlangten dies, um nachträglich Einsichtsrechte geltend machen zu können.

##### cc) Deliktsbegehung

Erlaubt sind auch Aufnahmen, wenn die Träger/innen aus etwas grösserer Distanz, die noch keine Identifizierung erlaubt, das Begehen von Straftaten beobachten. Sofern möglich, sind die aufgenommenen Personen im Rahmen der weiteren polizeilichen Ermittlungsarbeit unverzüglich auf die erfolgten Aufnahmen hinzuweisen.

##### dd) Andere Gefahren

Im Rahmen der Gefahrenabwehr können auch Situationen, die für die öffentliche Sicherheit eine Gefährdung – bspw. durch Tiere – darstellen, aufgenommen werden. Sie dienen der nachträglichen Sachverhaltsfeststellung.

#### ee) Unfallsituationen

Auch Unfallsituationen können aufgenommen werden, bspw. durch die ersteintreffenden Polizeiangehörigen an einer Unfallstelle, wenn diese so rasch als möglich geräumt werden sollte, noch bevor die Spezialistinnen und Spezialisten für die Unfallaufnahme eintreffen. Bei diesen Aufnahmen sind die strafprozessrechtlichen Vorschriften zu beachten. Mögliche Unfallverursacher sind bei einer auch kurzen Befragung auf die Rechte Beschuldigter hinzuweisen (Art. 111 Abs. 1 i.V.m. Art. 143 Abs. 1 Bst. c und 158 StPO).<sup>117</sup>

#### ff) Schadenlagen

Denkbar ist auch, dass Polizeiangehörige auf Schadenlagen ohne eine tatverdächtige Person in unmittelbarer Nähe treffen. Solche Aufnahmen sind ohne Weiteres erlaubt, da keine personenbezogenen Daten bearbeitet werden und sie also nicht unter die datenschutzrechtlichen Vorschriften fallen.<sup>118</sup>

#### gg) Gefährliche oder verbotene Gegenstände oder Substanzen

Die Polizei kann auch auf verbotene Gegenstände oder Substanzen, die weggeworfen oder versteckt worden sind, stossen. Auch solche Aufnahmen fallen nicht unter die datenschutzrechtlichen Vorschriften.

#### d) Aufnahmeraum

Alle untersuchten Vorschriften der deutschen Bundesländer<sup>119</sup> ebenso wie Art. 3 Abs. 1 des Reglements für die Stadtpolizei Zürich,<sup>120, 121</sup> nicht aber die Bestimmungen in den PolG von Neuenburg und Tessin,<sup>122</sup> beschränken die Verwendung von Körperkameras auf den öffentlichen bzw. öffentlich zugänglichen Raum. Unter der Prämisse, dass die Verwendung dieser Geräte der Gewaltverhinderung<sup>123</sup> und der Beweissicherung dienen, erscheint diese Einschränkung nicht zweckdienlich, sondern kontraproduktiv: Just im Zusammenhang mit Situationen, die erfahrungsgemäss erhebliche Risiken der Gewaltanwendung auch und gerade gegen Polizeiangehörige aufweisen, so bei häuslicher Gewalt, Wirtshausstreitigkeiten oder Interventionen in Discos, dürften dann Körperkameras nicht eingesetzt werden. Dem Persönlichkeitsschutz wird durch die obligatorischen Hinweise selbst in nicht öffentlichen Räumen Rechnung getragen, zumal die Polizei in solchen Fällen immer ge-

<sup>112</sup> Vgl. Art. 6 des Regl. Stapo ZH (FN 46) mit Erläuterungen.

<sup>113</sup> Vgl. Art. 4 Abs. 1 des Regl. Stapo ZH (FN 46); Art. 4 Abs. 3 E NR SDG (FN 107); HARB, in: Baeriswyl/Rudin, Praxiskomm. ZH (FN 94), § 12 N 1 ff.; HUSI, in: Rudin/Baeriswyl, Praxiskomm. BS (FN 72), § 15 N 1 f.; MÜLLER (FN 73), 85 f.; vgl. auch MARTINI et al. (FN 7), 9 f.

<sup>114</sup> Vgl. Art. 5 Abs. 2 und 3 des Regl. Stapo ZH (FN 46).

<sup>115</sup> Vgl. Art. 4 Abs. 2 des Regl. Stapo ZH (FN 46). Das gilt nicht für das Pre-Recording (nachfolgend 1.5/e/cc).

<sup>116</sup> Vgl. z.B. Botschaft GR (FN50), 80.

<sup>117</sup> MOHLER, Grundzüge (FN 52), Rz. 1454 f., vgl. Prot. Stadtrat (FN 96), 5 (Erl. zu Art. 1).

<sup>118</sup> MÜLLER (FN 73), 23, 37. Vgl. zum Zweck der (andern) Beweismittelbeschaffung RHYNER (FN 84), § 32 N 53.

<sup>119</sup> Vorstehend I/1/1.2/a.

<sup>120</sup> FN 46.

<sup>121</sup> Die Botschaft GR (FN 50), 104, trennt zwischen dem Schutz von Angehörigen der Kantonspolizei und Dritten vor erheblichen Gefahren, für den dem Gesetzestext keine räumliche Umschreibung zu entnehmen ist (Art. 22c Abs. 1 E PolG), und der Überwachung von allgemein zugänglichen Orten, um Straftaten zu verhindern (Abs. 2). Auch die Formulierung von Abs. 2 könnte mit der bundesgerichtlichen Praxis (BGE 136 I 87 E. 8.1, 8.3) nicht übereinstimmen.

<sup>122</sup> Vorstehend I/1/1.3/a/cc.

<sup>123</sup> Vgl. bspw. Botschaft GR (FN 50), 65.

rufen wird. Auf diese generell ortsbezogene Einschränkung sollte verzichtet werden.

e) **Aufnahmedauer**

aa) *Verhältnismässigkeit*

i) Keine permanenten Aufnahmen

Anders als in den USA, wo verschiedene Polizeidienste vorschreiben, dass die Kameras beim Verlassen der Polizeistation einzuschalten sind, verstossen permanente Aufnahmen gegen die Zweckbindung, den Grundsatz der Datensparsamkeit<sup>124</sup> und das Verhältnismässigkeitsprinzip mangels Erforderlichkeit.<sup>125</sup>

ii) Anlassbezogen

Die Aufnahmedauer ist auf die Zeitspanne der Gefahr einer verbalen oder körperlichen Gewaltandrohung oder -anwendung,<sup>126</sup> der Begehung eines beobachteten Deliktes<sup>127</sup> oder auf das Erfassen anderer Gefahren, Situationen oder Gegenstände<sup>128</sup> zu begrenzen.<sup>129</sup>

bb) *Aufnahmeentscheid*

i) Im Einzeldienst

Diskutiert wurde im Ausland auch, ob das Einschalten der Körperkameras durch die die Geräte Tragenden zu entscheiden oder eine Erlaubnis Vorgesetzter oder deren Anordnung erforderlich sei. Der Entscheid, die Kamera einzuschalten, muss – im rechtlich bestimmt vorgegebenen Rahmen – den einzelnen Polizeiangehörigen überlassen werden. Alles andere ist praxisfremd. Sie sind bei gegebenen Voraussetzungen indessen auch dazu zu verpflichten, da sonst das Vertrauen in die Beweiskraft dieses Beweissicherungsmittels verloren ginge.

ii) Im geführten Einsatz

Umgekehrt kann es *im geführten Einsatz*, bspw. bei ausartenden Demonstrationen, der Bekämpfung von Gewalt im «Zusammenhang» mit Sportveranstaltungen oder «flashmobs» geboten sein, dass die (örtliche) Einsatzleitung – nach einem mündlichen Hinweis (Lautsprecher, Megafon) – das Einschalten der Körperkameras für alle damit ausgerüsteten und in diesem Einsatz stehenden Polizeiangehörigen anordnet, um hinterher die Beweislage für begangene Delikte zu verbessern.

cc) *Pre-Recording-Technik?*

Einzelne Typen von Körperkameras sind mit der *Pre-Recording-Technik* ausgerüstet. Es handelt sich um die Technik, mit der während einer einzustellenden Vorlaufzeit die Kamera permanent aufnimmt, die Daten aber nach der festgelegten kurzen Zeit (maximal etwa 2

Minuten) automatisch wieder gelöscht bzw. überschrieben werden, sofern keine manuelle Auslösung einer Aufzeichnung erfolgt. Diese Aufnahmen können erheblich sein, da auch Handlungen vor dem manuell ausgelösten Aufnahmestart für die spätere Beurteilung des Verhaltens der involvierten Personen relevant sein mögen.<sup>130</sup>

## 2. Speicherung, Datensicherheit und Rechtsschutz

### 2.1 Technische Begrenzungen

#### a) Übereinstimmung von Gesetz und Technik

Die Vielfalt der angebotenen Gerätetypen erheischt, dass die verwendete Technik den gesetzlichen Vorgaben entspricht und nicht über diese hinausgeht. Die Spezifizierung der einzusetzenden Kameras ist erforderlich.<sup>131</sup> Dazu gehört auch die Evaluation durch die Datenschutzbeauftragten.<sup>132</sup>

Um die Glaubwürdigkeit und damit die Beweiskraft der gespeicherten Aufnahmen zu gewährleisten, aber auch das Amtsgeheimnis zu wahren, sollten alle denkbaren Einwirkungsmöglichkeiten ausgeschlossen werden. Dementsprechend sollten Körperkameras *keine* technischen Möglichkeiten der *Verbindung mit dem Internet oder Satelliten* (Telefonie) aufweisen und *keine Echtzeitübermittlung an andere Geräte* möglich sein.<sup>133</sup>

#### b) Nur gesetzeskonforme Upgrades

Es ist darauf zu achten, dass angebotene Upgrades in allen Teilen mit der gesetzlichen Spezifizierung der verwendeten Geräte übereinstimmen.<sup>134</sup>

### 2.2 Manipulationssichere Überspielung und Speicherung

Die *konsequente Überspielung* der Daten auf einen separaten Speicher ist *vorzuschreiben* und hat *manipulationssicher* und automatisch *protokolliert* zu erfolgen, d.h. *drahtgebunden* oder in einer *Docking-Station*. Diese Speichereinheit sollte selber als *Stand-alone-Rechner* ausgestaltet sein (Verhindern von «Hacking»<sup>135</sup>). Dasselbe sollte auch für die allfällige Übertragung der Aufnahmedaten von dezentralen Speichern auf eine zentrale Speichereinheit gelten.

<sup>124</sup> CHRISTIAN LAUX, § 28 in: Passadelis et al. (FN 101), N 28.98; Art. 4 Abs. 3 E NR SDSDG (FN 107).

<sup>125</sup> Vgl. vorstehend II/1711/d. Vgl. für die deutsche Gesetzgebung: MARTINI et al. (FN 7), 5.

<sup>126</sup> Vorstehend c/aa und bb.

<sup>127</sup> Vorstehend c/cc.

<sup>128</sup> Vorstehend c/dd-gg.

<sup>129</sup> MARTINI et al. (FN 7), 10.

<sup>130</sup> Vgl. Art. 12 Regl. Stapo ZH (FN 46) mit Erläuterung; MARTINI et al. (FN 7), 3, 5, 10.

<sup>131</sup> MARTINI et al. (FN 7), 9; Art. 5 Abs. 1 und 2 E NR SDSDG (FN 107).

<sup>132</sup> BAERISWYL, § 19 N 3–5, und HUSL, § 18 N 23 ff. in: Rudin/Baeriswyl, Praxiskomm. BS (FN 72); MÜLLER (FN 73), 302 f. Vgl. auch Art. 28 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI (vorstehend II/1.2 mit FN 107).

<sup>133</sup> MARTINI et al. (FN 7), 11/FN. 121; MÜLLER (FN 73), 93, 228 f.

<sup>134</sup> Vgl. RUDIN, § 13 N 22 f. in: Rudin/Baeriswyl, Praxiskomm. BS (FN 73).

<sup>135</sup> MARTINI et al. (FN 7), FN 133.

## 2.3 Verwaltungsrechtliche Massnahmen

Zumindest dem Grundsatz nach ist die *Datensicherheit*, mithin die Absicherung gegen invasive, anderweitig missbräuchliche oder unsachgemässe Verwendung, in einem Erlass zu normieren.<sup>136</sup>

Jede Verarbeitung der Aufnahmen, d.h. deren Erhebung, Überspielung, Abfrage, Übermittlung oder Offenlegung ist mit Kennzeichnung der dafür Verantwortlichen, Datum und gegebenenfalls kodifiziertem Grund *automatisch zu protokollieren*.<sup>137</sup> Ebenso sind die *Speicherungsdauer* und die *automatische Löschung*, sofern die Daten nicht einer gesetzlich vorgesehenen Weiterverwendung zugeführt werden, gesetzlich festzulegen.<sup>138</sup> Sie sollte nicht wesentlich länger sein als nach dem massgebenden Verwaltungsrecht Beschwerden gegen Verfügungen bzw. Realakte zu erheben sind (Rechtsschutz).<sup>139</sup>

Während der Speicherungsdauer, die ausschliesslich der Gewährleistung des Rechtsschutzes (Einsichts- bzw. Beschwerderecht) dient, *unterstehen diese Daten weder der innerschweizerischen Amtshilfepflicht noch dem Verfügbarkeitsprinzip*<sup>140</sup> gemäss Rahmenbeschluss 2006/960/JI,<sup>141</sup> da ohne Weiterverwendungsentscheid für polizei- oder strafprozessrechtliche Zwecke diese Aufnahmedaten keine Relevanz nach Art. 2 Bst. c und d dieses Rahmenbeschlusses aufweisen.

## 2.4 Regelungen betreffend Verwendung der gespeicherten Aufnahmen

### a) Für strafrechtliche Ermittlungen

Die *Entscheidungsbefugnis* zur *Visionierung* und gegebenenfalls *Weiterverwendung*, sofern der Verdacht auf eine strafbare Handlung geltend gemacht wird, steht nur der *Staatsanwaltschaft* zu. Festzulegen ist, ob für die Weiterverwendung auch Übertretungen genügen und wie mit Zufallsfunden zu verfahren ist.<sup>142</sup> Für die Weiterverwendung ist sodann massgebend, ob es sich um vorschriftsgemässe Aufnahmen handelt.<sup>143</sup> Die Verwendung und die Löschung von durch die Staatsanwaltschaft visionierten und dann kopierten Daten der Körperkameras richten sich nach dem Strafprozessrecht.

<sup>136</sup> MÜLLER (FN 73), 231, verlangt diese Grundnorm in einem formellen Gesetz.

<sup>137</sup> Vgl. Art. 25 der Vo (EU) 2016/680 (FN 107), dort allerdings bloss für die automatisierte Verarbeitung; Art. 11 des Regl. Stapo ZH (FN 46) mit Erläuterungen; MATTHIAS BOSSARDT, § 21 N 21.10 in: Pasadellis (FN 101), der dies allerdings nur für besonders schützenswerte Personendaten und Persönlichkeitsprofile verlangt; MÜLLER (FN 73), 131 f. Anders in der Botschaft GR (FN 50), 81, in der keine weiteren datenschutzbezogenen Bestimmungen für notwendig erachtet werden.

<sup>138</sup> MÜLLER (FN 73), 230 f.

<sup>139</sup> Vgl. Art. 10 des Regl. Stapo ZH (FN 46).

<sup>140</sup> Vorstehend II/1/1.2.

<sup>141</sup> Vgl. FN 104.

<sup>142</sup> Vgl. Art. 278 StPO; nach dem eben ergangenen Urteil BGER 6B\_1381/2017 (25. Juni 2018) handelt es sich bei dieser Bestimmung um eine Gültigkeitsvorschrift, wonach nicht genehmigte Zufallsfunde absolut unverwertbar sind.

<sup>143</sup> Vorstehend II/1/1.5/a-c.

### b) Bei Beschwerden aufgenommener Personen

Aufgrund einer eingegangenen Beschwerde betreffend eine Aufnahme mit einer körpernahen Kamera, die nicht als Anzeige wegen einer behaupteten strafbaren Handlung zu interpretieren ist, hat die in einem Erlass bezeichnete *vorgesetzte Behörde*, bspw. ein Dienst der Direktion/des Departementes, den Entscheid über eine *Visionierung* und die *Weiterverwendung* zu treffen, da diese i.d.R. auch Beschwerdeinstanz ist. Sie entscheidet auch über die Löschung nach rechtskräftig abgeschlossener Beschwerdeverfahren. Da in mehreren Kantonen das Beschwerdeverfahren gegenüber Realakten gesetzlich nicht klar festgelegt ist, empfiehlt sich zumindest in jenen Kantonen, in denen dies zutrifft, auch eine diesbezügliche Regelung bei Eingang lediglich eines *Rechtsbehelfs* (nicht förmliche Aufsichtsbeschwerde).

### c) Auswertung bei behauptetem Fehlverhalten von Polizeiangehörigen

Wie dargelegt,<sup>144</sup> können grundrechtliche Ansprüche auch in solchen Situationen kollidieren: Zum einen stehen die Beeinträchtigung der persönlichen Freiheit und der Privatsphäre, allenfalls der Versammlungsfreiheit der aufgenommenen Person(en)<sup>145</sup> und die Verletzung der körperlichen und psychischen Integrität der handelnden Polizeiangehörigen einander gegenüber, zum andern die genannten Grundrechte der aufgenommenen Person(en) und das Grundrecht der Polizeiangehörigen, sich nicht selber belasten zu müssen. Während die erste Kollision im Falle der Gewaltanwendung oder Gewaltandrohung durch die strafrechtliche Auswertung dem Zweck der Aufnahme entsprechend aufgelöst wird, gelingt dies im zweiten Fall – bspw., freilich nicht nur, nach einer Beschwerde – nicht. Ohne Bild- und Tonaufzeichnung haben die Polizeiangehörigen das (Grund-)Recht, sich nicht selber belasten zu müssen und zu schweigen.<sup>146</sup> Die Verpflichtung, in solchen Situationen die Körperkamera einzuschalten, kommt somit einer Verpflichtung gleich, auszusagen – und eventuell sich selber zu belasten. Wenn keine rechtliche Hierarchie in Bezug auf sich gegenüberstehende Grundrechtsansprüche vorliegt, ist dieses *Dilemma der Grundrechtskollision* nach dem Prinzip der praktischen Konkordanz<sup>147</sup> bestmöglich *durch ein Gericht* zu lösen.<sup>148</sup> Demnach ist entweder das Verwaltungsgericht oder das Zwangsmassnahmengericht für die Visionierung und allenfalls die Auswertung der Aufnahmen oder eines Teils derselben vorzusehen.

<sup>144</sup> Vorstehend I/3/3.3.

<sup>145</sup> Vorstehend I/3/3.1 und 3.2.

<sup>146</sup> Vgl. Art. 113 Abs. 1, 1. und 2. Satz StPO.

<sup>147</sup> MOHLER, Grundzüge (FN 52), Rz. 509; RENÉ RHINOW/MARKUS SCHEFER/PETER ÜBERSAX, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Aufl. Basel 2016, Rz. 1126; SCHWEIZER, St. Galler Kommentar zu den Vorbermerkungen zu Art. 7–36 BV, Rz. 13.

<sup>148</sup> BGE 140 I 201 E. 6.6 f.; 139 I 16 E. 4.2.2.

## 2.5 Keine personalrechtswidrige Verwendung

Körperkamas dürfen jedoch nicht dazu verwendet werden, deren Trägerinnen und Träger nicht dem gesetzlichen Zweck entsprechend arbeitsrechtlich zu beaufsichtigen bzw. deren sonstiges Verhalten zu überwachen.<sup>149</sup>

## 2.6 Rechtsschutz: Einsichtsrecht

### a) Aktivlegitimation

Zu einem Begehren auf Visionierung der Aufnahmen sind diejenigen Personen, die glaubhaft machen können, zu den Aufgenommenen zu gehören, berechtigt. Personen, die nicht im Fokus waren, Dritte, die unvermeidlicherweise aufgenommen wurden, sind nicht legitimiert, sofern sie sich nicht genau deshalb identifizieren liessen (vgl. vorstehend II/1/1.5/c/bb).

### b) Beschränkung qua Persönlichkeitsrechte Dritter

Um allfällige Persönlichkeitsrechte (weiterer) Dritter nicht zu beeinträchtigen, sind die gespeicherten Aufnahmen durch die zum Entscheid über Visionierung und Weiterverwendung zuständige Instanz (vorstehend 2.4/a und b) vorgängig zu prüfen, ob die gesamte Aufnahme oder nur ein Teil davon der beschwerdeführenden Person gezeigt werden kann.

## 3. Vorabprüfung durch die Datenschutzinstanz

Entsprechend den Datenschutzgesetzen der (meisten) Kantone<sup>150</sup> ist eine *Vorabkontrolle* durch die zuständige Datenschutzinstanz durchzuführen, welche das geplante Projekt in technischer, organisatorischer und rechtlicher Hinsicht auf die Folgen in Bezug auf den Persönlichkeitsschutz prüft.<sup>151</sup>

## III. Föderalismusfrage

Die Frage stellt sich – einmal mehr<sup>152</sup> –, ob es sinnvoll sei, dass künftig jeder Kanton und allenfalls auch Städte und Gemeinden für ihre Polizeidienste entsprechend dem Bundesstaatsprinzip und der Gemeindeautonomie (Art. 50 BV) die notwendigen rechtlichen Grundlagen mit zu erwartenden Unterschieden selber schaffen. Sie ist umso erheblicher, als Kantonspolizeien andere Kantonspolizeien und auch Stadt- oder Gemeindepolizeien im eigenen Kanton just bei Veranstaltungen mit einem

Gewaltpotenzial unterstützen. Solche Einsätze entsprechen gerade dem Hauptzweck von körpernahen Kamas. Eine Harmonisierung ist umso eher angezeigt, als von einer Polizei beschaffte Kamas den rechtlichen Spezifikationen im andern Kanton nicht entsprechen könnten. Um solche Inkompatibilitäten zu vermeiden und damit die Verwendung von Körperkamas bei Unterstützungseinsätzen in einem anderen Kanton nicht auszuschliessen, drängt sich eine gesamtschweizerische Lösung auf. Sie kann entweder in einem Mustergesetz samt Verordnung bestehen, welche die Kantone zu übernehmen sich verpflichten (selbst wenn einzelne die Beschaffung von Körperkamas vorderhand nicht beabsichtigen), oder in einem Konkordat. Beide Varianten vermögen nicht ganz zu befriedigen, zumal die jüngsten Erfahrungen mit gesamtschweizerischen Konkordaten nicht eben vielversprechend sind.

Eine pragmatische Lösung ist dringend, bevor mehrere Kantone und Städte unterschiedliche Körperkamas beschaffen und Vorschriften erlassen, die dann harmonisierten rechtlichen Grundlagen nicht entsprechen und eine Harmonisierung in der Folge ohne einen enormen finanziellen Aufwand verunmöglichlichen.

<sup>149</sup> Vgl. dazu Botschaft GR (FN 50), 80.

<sup>150</sup> Vgl. bspw. § 13 des Informations- und Datenschutzgesetzes des Kantons Basel-Stadt vom 9. Juni 2010 (IDG-BS), GS BS 153.260; § 10 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz des Kantons Zürich vom 12. Februar 2007, (IDG-ZH), LS 170.4.

<sup>151</sup> Vgl. jetzt auch Art. 21 DSG des Bundes (BBl 2017 7193) und Art. 27 der Verordnung (EU) 2016/680 und Art. 13 E NR DSGVO (FN 107).

<sup>152</sup> Vgl. MOHLER, Föderalismus (FN 31), passim.