

Videoaufnahmen durch Körperkameras im Polizeidienst

Eine Zulässigkeitsprüfung unter Beachtung der Grundrechte

Stéphanie Greuter, BLaw

Betreut durch Dr. iur. Reto P. Müller

Freie Masterarbeit an der Juristischen Fakultät der Universität Basel

(angenommen am 21. März 2018)

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis	V
Rechtsquellenverzeichnis	XV
Materialienverzeichnis	XXI
Abkürzungsverzeichnis	XXII
Vorwort und Danksagungen	XXIV
I. Einleitung.....	1
II. Ein Überblick über technische Informationen und den Nutzungsbereich von Körperkameras	3
1. Funktionsweise und Tragarten der Körperkamera	3
2. Zweck und Einsatzbereich der Körperkamera	4
III. Durch Videoaufnahmen betroffene Grundrechte	6
1. Schutz der Privatsphäre, Art. 13 Abs. 1 BV	8
1.1. Persönlicher Schutzbereich	9
1.2. Sachlicher Schutzbereich und Kerngehalt	9
1.3. Die 3-Sphären-Theorie	10
1.4. Eingriff in das Grundrecht durch Videoaufnahmen	11
1.4.1. Definition des Eingriffs.....	11
1.4.2. Eingriff in die Privatsphäre durch Videoaufnahmen.....	12
a) Grundrechtseingriff durch Personenkontrollen im Allgemeinen.....	13
b) Grundrechtseingriff durch die Verwendung von Körperkameras bei Personenkontrollen	15
1.5. Sonderstatusverhältnis und Grundrechtsbetroffenheit von Polizeibeamten	18
1.5.1. Das Sonderstatusverhältnis.....	18
1.5.2. Schutzfunktion der Privatsphäre während der Erfüllung öffentlicher Aufgaben?	19
2. Informationelle Selbstbestimmung, Art. 13 Abs. 2 BV.....	20
2.1. Persönlicher Schutzbereich	21
2.2. Sachlicher Schutzbereich und Kerngehalt	21
2.3. Eingriff in das Grundrecht durch Videoaufnahmen	22
2.4. Grundrechtseingriffe zum Nachteil der Polizeibeamten	27
3. Das Datenschutzrecht als erweiterter Grundrechtsschutz	31

3.1.	Schutzobjekt	32
3.2.	Datenschutzrechtliche Grundsätze in Bezug zu Videoaufnahmen	33
3.2.1.	Eingriff	33
3.2.2.	Grundsatz der Gesetzmässigkeit.....	33
3.2.3.	Zweckbindung und Erkennbarkeit	34
3.2.4.	Bearbeitung	35
3.2.5.	Datensicherheit.....	36
3.2.6.	Verhältnismässigkeit im Datenschutz	38
3.2.7.	Zugang zu Informationen und Auskunftsrecht	41
4.	Versammlungs- und Meinungsfreiheit, Art. 22 und 16 BV	43
4.1.	Persönlicher Schutzbereich	43
4.2.	Sachlicher Schutzbereich und Kerngehalt	44
4.3.	Eingriff in diese Grundrechte durch Videoaufnahmen	45
4.3.1.	Das Störerprinzip in Bezug auf Versammlungen	46
4.3.2.	Eingriffsintensität bei friedlichen und unfriedlichen Versammlungen	47
5.	Überblick über weitere mögliche betroffene Grundrechte	50
5.1.	Menschenwürde, Art. 7 BV	50
5.2.	Diskriminierungsverbot, Art. 8 Abs. 2 BV	51
6.	Grundrechtskonkurrenz und Grundrechtskollision	53
6.1.	Grundrechtskonkurrenz	53
6.2.	Grundrechtskollision	54
7.	Rechtsschutz bei Grundrechtseingriffen und Datenschutzverletzungen	55
7.1.	Rechtsschutz bei Datenschutzverletzungen	55
7.2.	Beschwerdemöglichkeiten bei Grundrechtseingriffen	56
7.3.	Strafrechtlicher Schutz.....	57
8.	Fazit	58
IV.	Erfahrungen aus Körperkameraeinsätzen im Polizeidienst	60
1.	Pilotversuch mit Körperkameras in der Stadt Zürich	60
1.1.	Überblick über das Projekt.....	60
1.2.	Gesetzliche Grundlagen	61
1.3.	Funktionsweise der Bodycam	62
1.4.	Erfahrungen und Resultate	63
2.	Pilotprojekt der Transportpolizei.....	65
2.1.	Rechtliche Grundlagen	65

2.2.	Erfahrungen und Resultate	67
3.	Zulässigkeit von Körperkameras im Polizeieinsatz	67
3.1.	Gesetzliche Grundlagen	68
3.1.1.	Gesetzliche Grundlagen und ihre Geltungsbereiche	68
3.1.2.	Notwendige gesetzliche Grundlagen für die rechtmässige Verwendung von Körperkameras	70
3.2.	Öffentliche Interessen	73
3.3.	Verhältnismässigkeit	74
3.3.1.	Eignung	75
3.3.2.	Erforderlichkeit	77
a)	Erforderlichkeit im Allgemeinen	77
b)	Mögliche mildere Mittel	79
3.3.3.	Verhältnismässigkeit im engeren Sinne (Zumutbarkeit)	82
4.	Vorgaben für die Verwendung von Körperkameras	86
4.1.	Regelung des Einsatzes der Körperkamera	86
4.2.	Ereignisbezogenheit	87
4.3.	Zeitpunkt der Aufnahme	87
4.4.	Erkennbarkeit der Aufnahme	88
4.5.	Zugriffsregelung für Aufnahmen	89
4.6.	Speichern und Löschen von Aufnahmen	91
5.	Fazit	92
V.	Zusammenfassung	95
VI.	Schlussbemerkungen	96

Literaturverzeichnis

ARND HEIKO, Einsatz von Körperkamas bei der Polizei, Kriminalistik 2/2016, S. 104 ff.
(zit. ARND, Körperkamas)

AUER ANDREAS/MALINVERNI GIORGIO/HOTTELIER MICHEL, Droit constitutionnel suisse,
3. Auflage, Bern 2013, Vol. II (zit. AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel,
Vol. II)

BAERISWYL BRUNO, in: Beat Rudin/Bruno Baeriswyl [Hrsg.], Praxiskommentar zum In-
formations- und Datenschutzgesetz des Kantons Basel-Stadt, Zürich/Basel/Genf
2014 (zit. BAERISWYL, PK-IDG BS)

DERS., in: Bruno Baeriswyl/Beat Rudin [Hrsg.], Praxiskommentar zum Informations-
und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich, Zürich/Basel/Genf 2012 (zit. BAERIS-
WYL, PK-IDG ZH)

BÄHLER JÜRIG, in: Marcel Alexander Niggli/Marianne Heer/Hans Wiprächtiger [Hrsg.],
Schweizerische Strafprozessordnung/Jugendstrafprozessordnung, Basler Kom-
mentar, Bd. 1, 2. Auflage, Basel, 2014 (zit. BÄHLER, BSK, Art. 163)

BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID/WALDMANN BERNHARD [Hrsg.], Datenschutzrecht,
Grundlagen und öffentliches Recht, Bern 2011 (zit. AUTOR(EN), in: Belser et al., Da-
tenschutz, § ...)

BELSER EVA MARIA/WALDMANN BERNHARD, Grundrechte II, Die einzelnen Grundrechte,
Zürich 2012 (zit. BELSER/WALDMANN, Grundrechte)

BIAGGINI GIOVANNI, BV Kommentar Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenos-
senschaft und Auszüge aus der EMRK, den UNO-Pakten sowie dem BGG, Zürich
2007 (zit. BIAGGINI, Komm. BV, Art. ...)

BIBERSTEIN LORENZ/SIMMLER MONIKA/MARKWALDER NORA/KILLIAS MARTIN, Opfererfahrungen im Dienst von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten. Bericht im Auftrag des Sicherheits- und Justizdepartements des Kantons St. Gallen. Gutachten, März 2017 (zit. BIBERSTEIN/SIMMLER/MARKWALDER/KILLIAS, Opfererfahrungen SG)

BLATTMANN VERONICA, in: Bruno Baeriswyl/Beat Rudin [Hrsg.], Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich, Zürich/Basel/Genf 2012 (zit. BLATTMANN, PK-IDG ZH)

BREITENMOSER STEPHAN, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender [Hrsg.], St. Galler Kommentar zur Schweizerische Bundesverfassung, 3. Auflage, Zürich 2014, Art. 13 BV (zit. BREITENMOSER, SGK, Art. 13 BV)

BÜCHLER ANDREA, in: Jolanta Kren Kostkiewicz/Stephan Wolf/Marc Amstutz/Roland Fankhauser [Hrsg.], Kommentar zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, Zürich 2016, Art. 28a (zit. BÜCHLER, Komm. ZGB, Art. 28a)

EPINEY ASTRID, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney [Hrsg.], Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015, Art. 36 BV (zit. EPINEY, BSK, Art. 36 BV)

ERRASS CHRISTOPH, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender [Hrsg.], St. Galler Kommentar zur Schweizerische Bundesverfassung, 3. Auflage, Zürich 2014, Art. 22 BV (zit. ERRASS, SGK, Art. 22 BV)

GÄCHTER THOMAS, in: Giovanni Biaggini/Thomas Gächter/Regina Kiener [Hrsg.], Staatsrecht, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2015, § 30 (zit. GÄCHTER, Staatsrecht, § 30)

GLASER BEA, in: Bruno Baeriswyl/Beat Rudin [Hrsg.], Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich, Zürich/Basel/Genf 2012 (zit. GLASER, PK-IDG ZH)

GLASS PHILIP, Rechtsstaatliche Bearbeitung von Personendaten in der Schweiz, Diss., Zürich/St. Gallen 2017 (zit. GLASS, Personendaten)

GUSY CHRISTOPH, Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Auflage, Tübingen 2017 (zit. GUSY, Polizeirecht)

HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN/THURNHERR DANIELA, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 9. Auflage, Zürich/Basel/Genf 2016 (zit. HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht)

HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich/St. Gallen 2016 (zit. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht)

HARB BEDA, in: Bruno Baeriswyl/Beat Rudin [Hrsg.], Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich, Zürich/Basel/Genf 2012 (zit. HARB, PK-IDG ZH)

HAUSHEER HEINZ/AEBI-MÜLLER REGINA E., Das Personenrecht des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, 4. Auflage, Bern 2016 (zit. HAUSHEER/AEBI-MÜLLER, Personenrecht)

HELD CORNELIUS, Intelligente Videoüberwachung, Verfassungsrechtliche Vorgaben für den polizeilichen Einsatz, Diss., Berlin 2014 (zit. HELD, Intelligente Videoüberwachung)

HUSI SANDRA, in: Beat Rudin/Bruno Baeriswyl [Hrsg.], Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Basel-Stadt, Zürich/Basel/Genf 2014 (zit. HUSI, PK-IDG BS)

KIENER REGINA/KÄLIN WALTER, Grundrechte, 2. Auflage, Bern 2013 (zit. KIENER/KÄLIN, Grundrechte)

KIPKER DENNIS-KENJI, Transparenzanforderungen an den Einsatz polizeilicher „Body-Cams“, DUD, Jg. 41, H.3, Wiesbaden 2017, S. 165 ff. (zit. KIPKER, Transparenzanforderungen)

KÜNZLI SIMONA, Internetfahndung, Diss., Zürich 2017 (zit. KÜNZLI, Internetfahndung)

LÖFFELMANN MARKUS, in: Jan-Hendrik Dietrich/Swen-R. Eiffler [Hrsg.], Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, Stuttgart 2017 (zit. LÖFFELMANN, Nachrichtendienst § ...)

MAGNIN JOSIANNE, Die Polizei: Aufgaben, rechtsstaatliche Grenzen und Haftung, Diss., Zürich 2017 (zit. MAGNIN, Polizei)

MAHON PASCAL, in: Jean-Francois Aubert/Pascal Mahon [Hrsg.], Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zürich/Basel/Genf 2003 (zit. MAHON, Petit commentaire, Art. ...)

MAISCH MICHAEL MARC, Informationelle Selbstbestimmung in Netzwerken, Diss., Berlin 2015 (zit. MAISCH, Informationelle Selbstbestimmung)

MARTIN CÉLINE, Grundrechtskollisionen, Diss., Basel 2007 (zit. MARTIN, Grundrechtskollisionen)

MOHLER MARKUS H.F., Diskriminierende Personenkontrollen: Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Vorgaben – Rechtslage und Praxis, Jusletter 6. März 2017 (zit. MOHLER, Personenkontrollen)

DERS., Grundzüge des Polizeirechts in der Schweiz, Basel 2012 (zit. MOHLER, Polizeirecht)

MÜLLER JÖRG PAUL/SCHEFER MARKUS, Grundrechte in der Schweiz, 4. Auflage, Bern 2008 (zit. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte)

MÜLLER LUCIEN, Videoüberwachung in den öffentlich zugänglichen Räumen – insbesondere zur Verhütung und Ahndung von Straftaten, Diss., Zürich/St. Gallen 2011 (zit. MÜLLER, Videoüberwachung)

MÜLLER-TERPITZ RALF, in: Gerrit Hornung/Ralf Müller-Terpitz [Hrsg.], Rechtshandbuch Social Media, Heidelberg 2015 (zit. MÜLLER-TERPITZ, Social Media)

PAEFGEN FRANZISKA, Der von Art. 8 EMRK gewährleistete Schutz vor staatlichen Eingriffen in die Persönlichkeitsrechte im Internet, Diss., Heidelberg 2017 (zit. PAEFGEN, Schutz Art. 8 EMRK)

PIETH MARK, Schweizerisches Strafprozessrecht, 3. Auflage, Basel 2016 (zit. PIETH, Strafprozessrecht)

RAMPINI CORRADO, in: Urs Maurer-Lambrou/Gabor P. Blechta [Hrsg.], Datenschutzgesetz, Öffentlichkeitsgesetz, Basler Kommentar, 3. Auflage, Basel 2014, Art. 12 DSG (zit. RAMPINI, BSK, Art. 12 DSG)

RHINOW RENÉ/SCHEFER MARKUS/UEBERSAX PETER, Schweizerisches Verfassungsrecht, 3. Auflage, Basel 2016 (zit. RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht)

ROSENTHAL DAVID, in: Nicolas Passadelis/David Rosenthal/Hanspeter Thür [Hrsg.], Datenschutzrecht, Beraten in Privatwirtschaft und öffentlicher Verwaltung, § 7, Basel 2017 (zit. ROSENTHAL, Sanktionierung Datenschutzverstösse)

RUCKSTUHL NICKLAUS/DITTMANN VOLKER/ARNOLD JÖRG, Strafprozessrecht unter Einschluss der forensischen Psychiatrie und Rechtsmedizin sowie des kriminaltechnischen und naturwissenschaftlichen Gutachtens, Zürich/Basel/Genf 2011 (zit. RUCKSTUHL//DITTMANN/ARNOLD, Strafprozessrecht)

RUDIN BEAT, in: Beat Rudin/Bruno Baeriswyl [Hrsg.], Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Basel-Stadt, Zürich/Basel/Genf 2014 (zit. RUDIN, PK-IDG BS)

DERS., in: Bruno Baeriswyl/Kurt Pärli [Hrsg.], Handkommentar zum Datenschutzgesetz, Bern 2015, Art. 3 DSG (zit. RUDIN, HK-DSG, Art. 3)

SCHEFER MARKUS, Die Beeinträchtigung von Grundrechten, Bern 2006 (zit. SCHEFER, Beeinträchtigung Grundrechte)

DERS., Die Kerngehalte von Grundrechten, Bern 2001 (zit. SCHEFER, Kerngehalte)

SCHILLING ALEXANDRA, in: Beat Rudin/Bruno Baeriswyl [Hrsg.], Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Basel-Stadt, Zürich/Basel/Genf 2014 (zit. SCHILLING, PK-IDG BS)

SCHINDLER BENJAMIN, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender [Hrsg.], Schweizerische Bundesverfassung St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich 2014 (zit. SCHINDLER, SGK, Art. 5 BV)

SCHWEGLER IVO, Datenschutz im Polizeiwesen von Bund und Kantonen, Diss., Bern 2001 (zit. SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen)

SCHWEIZER RAINER J., in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich 2014 (zit. SCHWEIZER, SGK, Art. ... BV)

SCHWEIZER RAINER J./MOHLER MARKUS H.F., in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich 2014 (zit. SCHWEIZER/MOHLER, SGK, Art. 57 BV)

SIGRIST MARTIN, Staatsschutz oder Datenschutz? Die Vereinbarkeit präventiver Datenbearbeitung zur Wahrung der inneren Sicherheit mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, Diss., Zürich 2014 (zit. SIGRIST, Staatsschutz)

STARNECKER TOBIAS, Videoüberwachung zur Vorsorge, Bodycam zur Eigensicherung und Dashcam zur Beweissicherung – Eine verfassungs- und datenschutzrechtliche Analyse, Diss., Berlin 2017 (zit. STARNECKER, Videoüberwachung)

STRATENWERTH GÜNTER/WOHLERS WOLFGANG, Handkommentar Schweizerisches Strafgesetzbuch, 3. Auflage, Bern 2013 (zit. STRATENWERTH/ WOHLERS, HK-StGB, Art. 14)

TRECHSEL STEFAN/GETH CHRISTOPHER, in: Stefan Trechsel/Mark Pieth [Hrsg.], Praxiskommentar Schweizerisches Strafgesetzbuch, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2013 (zit. TRECHSEL/GETH, PK-StGB, Art. 14)

TRECHSEL STEFAN/LIEBER VIKTOR, in: Stefan Trechsel/Mark Pieth [Hrsg.], Praxiskommentar Schweizerisches Strafgesetzbuch, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2013 (zit. TRECHSEL/LIEBER, PK-StGB, Art. 179^{quater})

TSCHANNEN PIERRE, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich 2014, Art. 164 BV (zit. TSCHANNEN, SGK, Art. 164 BV)

DERS., Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Auflage, Bern 2016 (zit. TSCHANNEN, Staatsrecht)

TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH/MÜLLER MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Auflage, Bern 2014 (zit. TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht)

TSCHENTSCHER AXEL/LIENHARD ANDREAS, Öffentliches Recht, Ein Grundriss, Zürich/ St. Gallen 2011 (zit. TSCHENTSCHER/LIENHARD, Öffentliches Recht)

VON BERNSTORFF JOCHEN/ASCHE JOSEPHINE, in: Jan-Hendrik Dietrich/Swen-R. Eißler [Hrsg.], Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, Nachrichtendienste und Menschenrechte, Stuttgart 2017 (zit. VON BERNSTORFF/ ASCHE, Nachrichtendienste)

WIDMER BARBARA, in: Bruno Baeriswyl/Beat Rudin [Hrsg.], Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich, Zürich/Basel/Genf 2012 (zit. WIDMER, PK-IDG ZH)

WYTTEBACH JUDITH/WYSS KARL-MARC, in: Bernhard Waldmann/Eva Maria Belser/Astrid Epiney [Hrsg.], Bundesverfassung, Basler Kommentar, Basel 2015, Art. 164 BV (zit. WYTTEBACH/WYSS, BSK, Art. 164 BV)

ZANDER JENS, Body-Cams im Polizeieinsatz, Grundlagen und eine Meta-Evaluation zur Wirksamkeit, Frankfurt 2016 (zit. ZANDER, Body-Cams)

Weitere Publikationen und Dokumente aus dem Internet

Axon, Einsatzmittel Bodycam (zit. Axon Bodycam)

<<https://de.axon.com/solutions/law-enforcement/in-the-field>> besucht am 04.02.2018

Bericht an den Grossen Rat durch den Datenschutzbeauftragten des Kantons Basel-Stadt, Basel 2016 (zit. Bericht BS)

Bundesamt für Justiz, Netzwerkkriminalität (zit. BJ, Netzwerkkriminalität)

<<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home.html>> → Sicherheit → Abgeschlossene Rechtsetzungsprojekte → Netzwerkkriminalität, besucht am 04.02.2018

Factsheet Pilotprojekt Bodycam der SBB vom März 2017 (zit. Factsheet SBB)

<<https://sbb-medien.ch/sbb-transportpolizei-bodycams>> → 20170307_Factsheet_Bodycam, besucht am 04.02.2018

Kamerastandorte des Erziehungsdepartements Basel-Stadt (zit. Kamerastandorte BS)

<<http://www.ed.bs.ch>> → Über das Departement → Intern → Rechtsabteilung → Videoüberwachung → Anhänge 1 – 13, besucht am 04.02.2018

Kamerastandorte in der Stadt Zürich (zit. Kamerastandorte ZH)

<https://www.stadt-zuerich.ch/pd/de/index/stadtpolizei_zuerich.html> → Videoüberwachung durch die Polizei → Videoüberwachung im öffentlichen Raum → Standortkarte fest installierte Videoüberwachung, besucht am 04.02.2018

Kriminalstatistik des Bundesamts für Statistik vom 27. März 2017 (zit. Kriminalstatistik BFS)

<<https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home.html>> → Statistiken finden → Kriminalität und Strafrecht → Polizei → Straftaten → Strafgesetzbuch: Auswahl von Straftaten, kantonaler Vergleich, besucht am 04.02.2018

Kriminalstatistik 2016 der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt vom 28. März 2017 (zit. Kriminalstatistik BS)

<<http://www.stawa.bs.ch/?footeropen=statistics>> besucht am 04.02.2018

Landtag Rheinland-Pfalz, Bodycams und Kennzeichenüberwachung vom 3. Mai 2017 (zit. Landtag RP)

<<http://www.landtag.rlp.de>> → Parlament → Plenum → Berichte aus dem Plenum → 2017, besucht am 04.02.2018

Medienmitteilung „Kriminalität im ersten Halbjahr 2017, Trendentwicklung“ der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt vom 4. September 2017 (zit. Trendentwicklung Kriminalität BS)

<<http://www.stawa.bs.ch/nm/2017-kriminalitaet-im-ersten-halbjahr-2017-trendentwicklung-stawa.html>> besucht am 04.02.2018

Neue Zürcher Zeitung, Gewalt gegen Polizei, Warum werden Polizisten angegriffen? vom 16. Februar 2016 (zit. NZZ, Gewalt gegen Polizei)

<<https://www.nzz.ch/zuerich/aktuell/gewalt-gegen-polizei-warum-werden-polizisten-angegriffen-ld.5376>> besucht am 04.02.2018

Polizei Nordrhein-Westfalen, Bodycams in fünf Polizeibehörden im Einsatz (zit. Polizei NRW)

<<https://polizei.nrw/artikel/bodycams-in-fuenf-polizeibehoerden-im-einsatz>> besucht am 04.02.2018

Schleswig-Holstein, Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten, Abschlussbericht des Polizeipräsidiums Frankfurt a. M. vom 1. Oktober 2014, Schleswig-Holsteiner Landtag Umdruck 18/3586 (zit. Abschlussbericht Frankfurt)

Schweizer Polizei-Institut (SPI), Community Policing, Grundlagendokument für die eidgenössische Berufsprüfung Polizist/Polizistin, Neuchâtel 2007 (zit. SPI, Community Policing)

Schweizerische Bundesbahnen, Transportpolizei (TPO) (zit. SBB, TPO)
<<https://company.sbb.ch/de/jobs-karriere/berufserfahrene/zweitausbildungen/transportpolizei.html>> besucht am 04.02.2018

Verband Schweizerischer Polizei-Beamter, Gewalt gegen die Polizei (zit. VSPB, Kampagne)

<https://www.vspb.org/de/themen_events_ausbildung/gewalt_gegen_die_polizei> besucht am 04.02.2018

Zepcam, Körperkameras für Frontline Kräfte (zit. Körperkameras Zepcam)

<<https://zepcam.com/de>> besucht am 04.02.2018

Nicht öffentlich zugängliche Quellen, liegen der Autorin vor

Ausbildungsunterlagen zum Projekt Bodycam bei der Stadtpolizei Zürich (zit. Ausbildungsunterlagen Stapo ZH)

Powerpoint Präsentation Axon Body 2 User Training zur Verfügung gestellt durch die Stapo ZH (zit. Axon User Training)

Rechtsquellenverzeichnis

Bundesrecht der Schweiz

	<i>SR/AS</i>
Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, i.d.F. vom 1. Januar 2018 (BV)	101
Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997, i.d.F. vom 1. Januar 2018 (BWIS)	120
Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, i.d.F. vom 1. Januar 2018 (ZGB)	210
Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911, i.d.F. vom 1 April 2017 (OR)	220
Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992, i.d.F. vom 1. Januar 2014 (DSG)	235.1
Verordnung zum Bundesgesetz über den Datenschutz vom 14. Juni 1993, i.d.F. vom 16. Oktober 2012 (VDSG)	235.11
Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, i.d.F. vom 1. Januar 2018 (StGB)	311.0
Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007, i.d.F. vom 1. Januar 2018 (StPO)	312.0
Bundesgesetz über die polizeilichen Informationssysteme des Bundes vom 13. Juni 2008, i.d.F. vom 1. September 2017 (BPI)	361

Bundesgesetz über die Verwendung von DNA-Profilen im Strafverfahren und zur Identifizierung von unbekanntem oder Vermissten Personen vom 20. Juni 2003, i.d.F. vom 1. Oktober 2016 (DNA-Profil-Gesetz)	363
Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes vom 20. März 2008, i.d.F. vom 1. Januar 2018 (ZAG)	364
Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957, i.d.F. vom 1. Januar 2018 (EBG)	742.101
Verordnung über die Videoüberwachung im öffentlichen Verkehr vom 4. November 2009, i.d.F. vom 1. Januar 2010 (VüV-ÖV)	742.147.2
Bundesgesetz über die Personenbeförderung vom 20. März 2009, i.d.F. vom 1. Januar 2018 (PBG)	745.1
Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr vom 18. Juni 2010, i.d.F. vom 1. Januar 2018 (BGST)	745.2
Verordnung über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr vom 17. August 2011, i.d.F. vom 1. Januar 2013 (VST)	745.21

Kantonales Recht

*Fundort in kantona-
ler Rechtssammlung*

Aargau

Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980, i.d.F. vom 1. August 2013 (KV AG) 110.000

Gesetz über die Grundzüge des Personalrechts des Kantons Aargau vom 16. Mai 2000, i.d.F. vom 1. Januar 2017 (PersG AG) 165.100

Basel

Gesetz betreffend die Organisation des Regierungsrates und der Verwaltung des Kantons Basel-Stadt Vom 22. April 1976, i.d.F. vom 28. April 2013 (OG BS) 153.100

Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 9. Juni 2010, i.d.F. vom 4. Januar 2018 (IDG BS) 153.260

Verordnung über die Information und den Datenschutz vom 9. August 2001, i.d.F. vom 13. Juli 2017 (IDV BS) 153.270

Verordnung über die Informationssicherheit vom 13. Dezember 2016, i.d.F. vom 18. Dezember 2016 (ISV BS) 153.320

Personalgesetz des Kantons Basel-Stadt vom 17. November 1999, i.d.F. vom 1. Januar 2017 (PersG BS) 162.100

Gesetz betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt vom 13. November, i.d.F. vom 13. Dezember 2015 (PolG BS)	510.100
Reglement für die Videoüberwachungssysteme des Erziehungsdepartements Basel-Stadt vom 23. Dezember 2015 (zit. Videoreglement ED BS) < http://www.ed.bs.ch > → Über das Departement → Intern → Rechtsabteilung → Videoüberwachung → Reglement für die Videoüberwachungssysteme, besucht am 04.02.2018	(ohne Nr.)
<i>Bern</i> Polizeigesetz des Kantons Bern vom 8. Juni 1997, i.d.F. vom 1. Juni 2016 (PolG BE)	551.1
<i>Genf</i> Verfassung der Republik und des Kantons Genf vom 14. Oktober 2012, i.d.F. vom 5. Dezember 2017 (KV GE)	131.234
<i>Graubünden</i> Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Graubünden vom 31. August 2006, i.d.F. vom 1. Februar 2016 (VRG GR)	370.100
<i>Zürich</i> Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007, i.d.F. vom 1. Januar 2015 (IDG ZH)	170.4

Verordnung über die Information und den Datenschutz vom 28. Mai 2008, i.d.F. vom 1. Januar 2018 (IDV ZH)	170.41
Informatiksicherheitsverordnung vom 17. Dezember 1997 (ISV ZH)	170.8
Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959, i.d.F. vom 1. Januar 2018 (VRG ZH)	175.2
Datenschutzverordnung der Stadt Zürich vom 25. Mai 2011 (DSV Stadt ZH)	236.100
Polizeigesetz des Kantons Zürich vom 23. April 2007 (PolG ZH), i.d.F. vom 1. Januar 2018	550.1
Verordnung über die polizeiliche Zwangsanwendung vom 21. Januar 2009 (PolZ ZH)	550.11
Reglement über den Pilotversuch Bodycam bei der Stadtpolizei vom 7. Dezember 2016 (Reglement Stadt ZH)	551.121

Deutschland

Recht der einzelnen Bundesländer

*Gliederungsnummer
in der Rechtssamm-
lung des Bundeslan-
des*

Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-
Pfalz vom 10. November 1993, i.d.F. 22. September
2017 (POG)

2012-1

Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen vom
25. Juli 2003, i.d.F. vom 2. Februar 2018
(PoIG NRW)

205

Europäisches Recht

Konvention zum Schutze der Menschenrechte und
Grundfreiheiten vom 4. November 1950, in der
Schweiz in Kraft seit 28. November 1974, i.d.F.
vom 23. Februar 2012 (EMRK)

0.101

Materialienverzeichnis

Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, 96.091
(zit. Botschaft VE 96)

Botschaft zum Bundesgesetz über den Datenschutz, BBl 1988 II 413 (zit. Botschaft
DSG)

Parlamentarische Initiative Guhl (16.496) «Gewalt und Drohung gegen Behörden und
Beamte. Anpassung des Strafmasses in Artikel 285 StGB» vom 16. Dezember 2016
(zit. Pa. Iv. Guhl)

Parlamentarische Initiative Romano (16.501) «Gewalt und Drohung gegen Behörden
und Beamte. Anpassung des Strafmasses in Artikel 285 StGB» vom 16. Dezember
2016 (zit. Pa. Iv. Romano)

Nicht öffentlich zugängliche Quellen, liegen der Autorin vor

Dienstanweisung 1701 der Stadtpolizei Zürich betreffend Pilotprojekt Bodycam, i.d.F.
vom 1. Februar 2017 (zit. DA 1701 Stapo ZH)

Dienstbefehl „Pilotprojekt Bodycam“ der Transportpolizei i.d.F. vom 01. Februar 2017
(zit. Dienstbefehl TPO)

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BVerfG	Bundesverfassungsgericht (Deutschland)
bzw.	beziehungsweise
Cst.	Constitution
ders.	derselbe
d.h.	das heisst
Diss.	Dissertation
DuD	Datenschutz und Datensicherheit
E.	Erwägung
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
etc.	et cetera
f.	folgende/-r
ff.	fortfolgende
Fn.	Fussnote
grds.	grundsätzlich
Hrsg.	Herausgeber
i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinn
insb.	insbesondere
i.V.m.	in Verbindung mit
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KKPKS	Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten
lit.	litera
LVerfG SA	Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt
max.	maximal

m.E.	meines Erachtens
m.w.H.	mit weiteren Hinweisen
NRW	Bundesland Nordrhein-Westfalen
OD	Ordnungsdienst
Pa. Iv.	Parlamentarische Initiative
Pra.	Die Praxis (Zeitschrift)
resp.	respektive
Rz.	Randziffer
S.	Seite
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
sog.	sogenannt
SOKO	Sonderkommissariat
Stapo ZH	Stadtpolizei Zürich
TPO	Transportpolizei
u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
z.T.	zum Teil

Vorwort und Danksagungen

Die eigene Betroffenheit sowohl als Zeugin wie auch als Opfer von Gewalt gegen Beamte sowie die massiven Gewaltexzesse am G-20-Gipfel in Hamburg (2017) veranlassten mich dazu, das Thema der Körperkamas aus rechtlicher Sicht genauer zu betrachten. Mit der Einbringung eigener Erfahrungen aus dem Polizeidienst sowie dem angeeigneten Rechtswissen soll eine Darstellung betreffend der Verwendung von Körperkamas im Polizeidienst erfolgen.

An dieser Stelle möchte ich allen Personen danken, welche mich beim Verfassen dieser Arbeit unterstützt haben.

Den folgenden Personen gilt mein spezieller Dank:

Herrn M. Hollenstein und Herrn D. Bernasconi für die fachmännischen und zuvorkommenden Auskünfte bezüglich der Pilotversuche der Stapo ZH und der Transportpolizei. Meinen Vorgesetzten Herrn A. Kohler, Herrn A. Prezzi und Herrn B. Loosli für die Unterstützung und das mir entgegen gebrachte Verständnis.

Herrn R. Müller für die kompetente und permanente Unterstützung beim Verfassen dieser Arbeit und die geduldige Beantwortung aller meiner Fragen.

Schlussendlich möchte ich es nicht unterlassen, all meinen Kolleginnen und Kollegen zu danken, die sich tagtäglich in den Dienst der Bevölkerung stellen und ihr Bestes geben, damit die Sicherheit des Landes gewährleistet ist.

I. Einleitung

In den letzten Jahren ist eine Zunahme der Gewalt gegen Behörden und Beamte festgestellt worden¹. Die Gründe dafür sind unterschiedlicher Natur und können nicht eindeutig kategorisiert werden. Mit Kampagnen wurde versucht, die Bevölkerung für dieses Thema zu sensibilisieren und darzustellen, dass es sich bei den Polizeibeamten² um Menschen handelt, die einer Arbeit nachgehen³. Zudem erfolgten politische Vorstösse, welche eine härtere Sanktionierung in diesem Bereich fordern⁴. Seitens der Polizei wird permanent nach Lösungen und der Verbesserung des Schutzes der Polizeiangehörigen gesucht, wobei das Thema der Körperkameras zwecks Eigenschutz vermehrt diskutiert wird. Studien – in Verbindung mit der Verwendung von Körperkameras – in verschiedenen Ländern haben gezeigt, dass die Gewalt gegen die Polizeibeamten sank, sobald diese mit Videoaufnahmegegeräten ausgestattet waren. Allerdings bestehen bezüglich der Wirksamkeit der Körperkameras bis anhin keine eindeutigen empirischen Beweise⁵. Primäres Ziel der Verwendung von Körperkameras ist es, eine Abschreckungswirkung zu erzeugen, welche Übergriffe auf Polizisten verhindern und somit deren Gesundheit schützen soll. Die getätigten Aufnahmen zeigen zudem den Eskalationsverlauf und dienen der Beurteilung des Sachverhalts⁶. Sekundär soll damit die Beweissicherung gewährleistet werden. So können die Aufzeichnungen als be- oder entlastende Beweismittel im Strafverfahren dienen⁷. Die vorliegende Arbeit befasst sich mit verschiedenen Teilgebieten zu vorgenannter Thematik:

¹ Kriminalstatistik BS, S. 9; Trendentwicklung Kriminalität BS; Kriminalstatistik BFS; BIBERSTEIN/SIMMLER/MARKWALDER/KILLIAS, Opfererfahrungen SG; ARND, Körperkameras, S. 105.

² Im Verlauf dieser Arbeit wird entweder von Polizeibeamten, Polizeiangehörigen oder Polizisten gesprochen. Diese Begriffe umfassen zur Vereinfachung sowohl die weibliche als auch männliche Form.

³ VSPB, Kampagne.

⁴ Pa. Iv. Guhl; Pa. Iv. Romano.

⁵ Abschlussbericht Frankfurt, S. 55; STARNECKER, Videoüberwachung, S. 155; ZANDER, Body-Cams, S. 72 ff.

⁶ Art. 2 Reglement Stadt ZH; Ziff. 3 Dienstbefehl TPO; § 15c Abs. 1 PolG NRW; § 27a Abs. 1 POG; STARNECKER, Videoüberwachung, S. 152; ARND, Körperkameras, S. 107.

⁷ STARNECKER, Videoüberwachung, S. 87 f.; Abschlussbericht Frankfurt, S. 10.

In einer Grundrechtsdiskussion wird eruiert, ob und inwiefern durch Videoaufnahmen in die Grundrechte der Privatsphäre und der informationellen Selbstbestimmung eingegriffen wird. Ferner werden die Menschenwürde sowie das Diskriminierungsverbot angesprochen. Zusätzlich werden die datenschutzrechtlichen Komponenten diskutiert. Im Rahmen der Grundrechte wird zudem auf die Art des Rechtsschutzes für die Betroffenen eingegangen.

Die Erfahrungen aus Pilotversuchen in der Schweiz zeigen auf, wo im Hinblick auf eine mögliche Einführung von Körperkameras noch Klärungs- und Verbesserungsbedarf besteht. Dabei werden die Anwendung von bereits vorhandenen gesetzlichen Grundlagen sowie eine allfällige Anpassung der Gesetzesgrundlagen im Falle einer Einführung von Körperkameras diskutiert. Zudem werden das öffentliche Interesse sowie die Verhältnismässigkeit angesprochen. Schlussendlich wird auf die Regelung betreffend der Handhabung der Körperkameras und deren Aufzeichnungen eingegangen.

Bei Körperkameras im Polizeieinsatz handelt es sich um eine kontroverse und komplexe Thematik. Zum einen erstreckt sich die rechtliche Diskussion über das Privatrecht, das öffentliche Recht sowie das Strafrecht. Zum anderen muss immer eine Interessenabwägung zwischen den öffentlichen und den privaten Interessen getätigt werden, um ein recht- und verhältnismässiges Handeln zu gewährleisten.

II. Ein Überblick über technische Informationen und den Nutzungsbereich von Körperkameras

Dieser erste Abschnitt bringt den Lesern den Begriff der Körperkamera näher. Es wird erklärt, was eine Körperkamera ist, wie sie getragen und zu welchen Zwecken sie genutzt wird.

Die Ursprünge der Körperkamera liegen im englischsprachigen Raum, wobei dort von *body-worn video (BWV)* oder von *officer on video camera (OVC)* gesprochen wird. Der Begriff *bodycam* etablierte sich in Deutschland und ist in den nationalen Pilotprojekten übernommen worden⁸. In dieser Arbeit wird einheitlich der Begriff Körperkamera verwendet.

1. Funktionsweise und Tragarten der Körperkamera

Aufgrund der stetig ansteigenden Nachfrage⁹ nach Körperkameras besteht eine grosse Bandbreite von verschiedenen Modellen, Systemen und Tragarten¹⁰. Daher wird hier nur auf die elementarsten Grundlagen eingegangen.

Bei Körperkameras handelt es sich um kleine, tragbare Aufnahmegeräte, welche qualitativ gute Bild- und Tonaufnahmen ermöglichen¹¹. Es gibt zwei Systeme von Kameras: die Kompaktlösung und die Komponentenlösung. Bei der Kompaktlösung sind alle Komponenten (Akku, Speicher, Objektiv, Bedieneinheit, etc.) in einem Gehäuse vereint. Indessen sind bei der Komponentenlösung die Bestandteile auf mehrere Einzelgeräte verteilt¹². Die Kamera wird sichtbar an einer (Schutz-) Weste oder auf der Schulter getragen. Die Träger sind entsprechend mit einer Beschriftung wie „Video“ gekennzeichnet¹³.

Für die Aktivierung der Aufnahme bestehen verschiedene Varianten, je nach Modell. So kann der Träger allein über die Aktivierung – z.B. mittels Druckknopf an

⁸ ZANDER, *Body-Cams*, S. 14; Reglement Stadt ZH; Dienstbefehl TPO.

⁹ Vor allem im Bereich der Sicherheit ist die Nachfrage gestiegen. Dies hängt u.a. damit zusammen, dass Polizeiinstitutionen vermehrt Pilotversuche durchführen oder die Körperkameras als Einsatzmittel einführen.

¹⁰ ZANDER, *Body-Cams*, S. 15; Axon Bodycam; Körperkameras Zepcam.

¹¹ STARNECKER, *Videoüberwachung*, S. 60; ZANDER, *Body-Cams*, S. 21; KIPKER, *Transparenzanforderungen*, S. 165.

¹² ZANDER, *Body-Cams*, S. 15. Die Axon Body 2 stellt eine Kompaktlösung dar, die Zepcam T1 Live Bodycam ist hingegen eine Komponentenlösung.

¹³ Ziff. 1.4 Dienstbefehl TPO; Art. 4 Abs. 1 Reglement Stadt ZH; STARNECKER, *Videoüberwachung*, S. 61 und S. 192 f.

einem Armband oder direkt an der Kamera selber – entscheiden, es wird eine Freigabe durch eine berechtigte Person verlangt oder es findet eine Daueraufzeichnung statt, auf welche der Träger keinen Einfluss hat¹⁴. Die gemachten Aufzeichnungen werden auf einem internen Speicher gesichert¹⁵. Diesbezüglich besteht die Möglichkeit einer Ringspeicherung. Dabei werden die aufgezeichneten Daten immer wieder überschrieben – und folglich gelöscht – bis der Vorgang des Überschreibens durch den Träger unterbrochen wird indem er die Kamera einschaltet. Dies ermöglicht eine rückwirkende Aufzeichnung für eine bestimmte Zeitspanne bevor die Kamera tatsächlich aktiviert wird (sog. Vorlaufzeit, Pre-Recording-Modus)¹⁶.

2. Zweck und Einsatzbereich der Körperkamera

Die Körperkamera wird von Polizeibeamten getragen, welche sich im Aussen-dienst befinden und Kundenkontakt haben¹⁷. Somit können die beabsichtigten Zwecke – präventive Verhinderung von gewalttätigen Übergriffen durch Privatpersonen oder Polizeiangehörige, Festhalten des Eskalationsverlaufs sowie Beweismittelfunktion¹⁸ – bei der Verwendung der Kamera erfüllt werden¹⁹.

Die Körperkamera wird bei Dienstantritt eingeschaltet und befindet sich anschliessend in einer Art aktivem Standby-Modus (sog. Ringspeicherung, vgl. Ziff. III. 1). Eine permanente Überwachung entspricht nicht dem gesetzlich vorgegebenen Zweck²⁰. Dementsprechend erfolgen Aufzeichnungen nur anlassbezogen, also situativ, punktuell und bei vorliegender Notwendigkeit²¹.

¹⁴ ZANDER, Body-Cams, S. 16; STARNECKER, Videoüberwachung, S. 60; KIPKER, Transparenz-anforderungen, S. 165.

¹⁵ ZANDER, Body-Cams, S. 16. Das Streaming der aufgezeichneten Daten ist technisch möglich, ob dies allerdings dem Datenschutz entsprechen würde, ist fraglich.

¹⁶ ZANDER, Body-Cams, S. 16; STARNECKER, Videoüberwachung, S. 60 f; KIPKER, Transparenz-anforderungen, S. 166; m.w.H. unter Ziff. IV.1.3.

¹⁷ Darunter werden hier nur die bewaffneten mit eidgenössischem Fachausweis befähigten Po-lizisten, also nicht Polizeidienst- oder Verkehrsdienstangestellte, verstanden.

¹⁸ Art. 2 Reglement Stadt ZH; Ziff. 3 Dienstbefehl TPO; § 15c PolG NRW; § 27a POG.

¹⁹ Die Verwendung der Kamera im Innendienst (Büro) wäre nicht sinnvoll, da es in diesem ge-schützten Umfeld kaum zu Situationen der Gefahrenabwehr kommen dürfte, welche einen Einsatz von Körperkamas legitimieren würden.

²⁰ Detailliertere Ausführungen zur Zweckbindung finden sich bei der Thematik Datenschutz (Ziff. III.3.2.3) sowie bei der Zulässigkeit von Körperkamas (Ziff. IV.3.1 und IV.4.2).

²¹ Art. 2 i.V.m. Art. 8 Reglement Stadt ZH, Ziff. 3 Dienstbefehl TPO.

Dokumentationen durch Körperkamas finden aufgrund der polizeilichen Aufgabenerfüllung in den meisten Fällen im öffentlichen oder halb-öffentlichen Raum statt. Sie können unter bestimmten Umständen auch in Privaträumen erfolgen (vgl. Ziff. III. S. 7). Durch die Verwendung der Kamas werden Personen sowie deren Handlungen oder Verhalten gefilmt und die Aufzeichnungen werden gespeichert um sie anschliessend zu bearbeiten. Die dadurch möglichen Grundrechtseingriffe werden im nächsten Abschnitt diskutiert.

III. Durch Videoaufnahmen betroffene Grundrechte

Im öffentlichen Verkehr, an Bahnhöfen sowie an öffentlichen Plätzen sind heutzutage vermehrt fest installierte Kameras angebracht²². In erster Linie werden damit die Kontrollen der Anlagen, die Verhinderung von Schäden, sowie die Aufklärungen von Ereignissen oder Straftaten bezweckt²³. Diese Kameras werden von den Passanten kaum mehr wahrgenommen, man hat sich an die Installationen gewöhnt. Auch das Filmen mit Go-Pro-Kameras sowie mit dem Smartphone ist in der Öffentlichkeit längst Alltag. Im Gegensatz dazu befinden sich von Polizeibeamten getragene Körperkamas momentan in Versuchsphasen. Der Vorteil dieser Kameras ist die ubiquitäre und punktuelle Einsetzbarkeit im öffentlichen Raum. Oft fehlt es am Bewusstsein, dass Videoaufzeichnungen sowie die Bearbeitung der so erhaltenen Daten Grundrechtseingriffe darstellen können. Welche Grundrechte dadurch tangiert werden, wird anschliessend diskutiert. Zuerst werden verständnishafter zwei wichtige Unterscheidungen erläutert. Zunächst muss zwischen personenbezogenen und nicht personenbezogenen Daten unterschieden werden, denn je nach Art der Daten kommt eine Verletzung des Datenschutzes resp. ein Grundrechtseingriff gar nicht in Betracht, da der sachliche Schutzbereich nicht eröffnet ist. Bei anonymen Daten handelt es sich um nicht personenbezogene Daten. Diese können keiner Person zugeordnet werden und folglich kann keine Identifikation stattfinden²⁴. Bezugnehmend auf Videoaufnahmen heisst das, dass anhand der Aufnahmen sowohl während des Aufzeichnens als auch im Nachhinein kein Personenbezug hergestellt werden kann (sog. „Übersichtsaufnahmen“)²⁵. Liegen somit keine personenbezogenen Daten vor, so findet das Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG, SR 235.1) auf deren Bearbeitung keine Anwendung²⁶.

²² Kamerastandorte BS; Kamerastandorte ZH; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 1 f.

²³ Videoreglement ED BS, Ziff. 3; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 1.

²⁴ SIGRIST, Staatsschutz, S. 48; RUDIN, HK-DSG, Art. 3, Rz. 10 und 13; BELSER/NOUREDDINE, in: Belser et al., Datenschutz, § 7, Rz. 41; SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 58.

²⁵ MÜLLER, Videoüberwachung, S. 23; SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 59; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 1170; SIGRIST, Staatsschutz, S. 98.

²⁶ Art. 3 lit. a DSG; RUDIN, HK-DSG, Art. 3, Rz. 10.

Sobald eine Person anhand der Daten bestimmt werden kann oder bestimmbar ist, handelt es sich um personenbezogene Daten²⁷. Bestimmt ist eine Person, wenn aufgrund der vorliegenden Angaben auf eine eindeutig individualisierte Person geschlossen werden kann. Als Beispiel dafür kann der Reisepass oder die Identitätskarte genannt werden²⁸. Bestimmbar ist eine Person, wenn sie mit einem verhältnismässigen Aufwand anhand von vorhandenen Daten identifiziert werden kann. So kann Bestimmbarkeit vorliegen, wenn es für Dritte möglich ist, die erhaltenen Daten einer Person eindeutig zuzuordnen²⁹. Finden folglich Aufnahmen statt, die das Eruiere von solcher personenbezogenen Daten ermöglichen, handelt es sich um Grundrechtseingriffe, da der sachliche Schutzbereich eröffnet ist³⁰. Folglich ist die Rechtmässigkeit des Eingriffs zu prüfen. Zudem können Verletzungen des Datenschutzrechts vorliegen³¹. Dabei ist zu beachten, dass weitere Bearbeitungsschritte wie das Speichern, Verändern oder Weitergeben der durch Aufnahmen erhaltenen Daten jeweils nochmals zusätzliche Eingriffe oder Verletzungen darstellen, deren Rechts- und Verhältnismässigkeit getrennt und einzeln überprüft werden müssen³².

Weiter muss zwischen Aufnahmen im privaten und im öffentlichen Raum unterschieden werden. Aufzeichnungen im privaten Raum stellen aufgrund ihrer Persönlichkeitsnähe einen schweren Grundrechtseingriff dar und unterliegen einer strengen Rechtfertigungsprüfung (vgl. Ziff. III.1.3 und III.1.4.1). Solche Eingriffe sind unter bestimmten Umständen zulässig und bedürfen einer formell gesetzlichen Grundlage³³. Behördliche Videoaufnahmen finden generell in der Öffentlichkeit statt. Nur dadurch, dass sich eine Person in den öffentlichen Raum begibt, liegt nicht automatisch eine konkludente Einwilligung zu Grundrechtseingriffen

²⁷ SIGRIST, Staatsschutz, S. 47; RUDIN, HK-DSG, Art. 3, Rz. 7; PAEFGEN, Schutz Art. 8 EMRK, S. 60.

²⁸ BELSER/NOUREDDINE, in: Belser et al., Datenschutz, § 7, Rz. 39; RUDIN, PK-IDG BS, § 3, Rz. 26; SIGRIST, Staatsschutz, S. 47.

²⁹ SIGRIST, Staatsschutz, S. 47; RUDIN, HK-DSG, Art. 3, Rz. 10; BELSER/NOUREDDINE, in: Belser et al., Datenschutz, § 7, Rz. 40; BGE 136 II 508 E. 3.2, 514.

³⁰ MÜLLER, Videoüberwachung, S. 42; SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 59 f.

³¹ MÜLLER, Videoüberwachung, S. 43; MAGNIN, Polizei, S. 152; BELSER/NOUREDDINE, in: Belser et al., Datenschutz, § 7, Rz. 50 sowie § 12, Rz. 112.

³² MÜLLER, Videoüberwachung, S. 130; SIGRIST, Staatsschutz, S. 98 f.; PAEFGEN, Schutz Art. 8 EMRK, S. 91.

³³ Art. 282 StPO; PIETH, Strafprozessrecht, S. 168; siehe auch § 51 PolG BS; § 20 PolG ZH; Art. 38 f. PolG BE.

durch Videoaufnahmen vor³⁴, welche als Ersatz einer gesetzlichen Grundlage für leichte Grundrechtseingriffe dienen könnte³⁵. Ohnehin muss anhand der jeweilig betroffenen Grundrechte überprüft werden, inwiefern ein Eingriff recht- und verhältnismässig ist³⁶. Es ist zu berücksichtigen, dass nicht nur in die Grundrechte von gefilmten Personen sondern auch in die der Polizisten eingegriffen wird³⁷. Nachfolgend wird aufgezeigt, ob und in welcher Art und Weise Videoaufnahmen im öffentlichen Raum und deren Weiterbearbeitung einen Grundrechtseingriff für Dritte und Polizeibeamte darstellen können³⁸.

1. Schutz der Privatsphäre, Art. 13 Abs. 1 BV

Art. 13 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) konkretisiert das Recht auf persönliche Freiheit (Art. 10 Abs. 2 BV). Es handelt sich um das elementare Grundrecht für den Persönlichkeitsschutz³⁹. Zudem hat der Gesetzgeber mit den Artikeln 28 ff. des Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) den Schutz der Persönlichkeit ausdrücklich in einem Bundesgesetz festgehalten⁴⁰.

In Art. 8 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK, SR 0.101) ist der Schutz der Privatsphäre ebenfalls verankert. Der Schutzbereich wird allerdings umfassender verstanden als in Art. 13 Abs. 1 BV. So wird auch die informationelle Selbstbestimmung darunter subsumiert, obwohl sie – anders als in Art. 13 Abs. 2 BV – nicht explizit erwähnt wird⁴¹. Der weitreichende Schutzbereich von Art. 8 EMRK sowie die

³⁴ MÜLLER, Videoüberwachung, S. 108; PAEFGEN, Schutz Art. 8 EMRK, S. 33; SIGRIST, Staatsschutz, S. 42 f.

³⁵ SCHEFER, Beeinträchtigung Grundrechte, S. 71 f.; EPINEY, in: Belser et al., Datenschutz, § 9, Rz. 19 (bzgl. Anforderungen an Einwilligung in den Eingriff von Persönlichkeitsrechten); PAEFGEN, Schutz Art. 8 EMRK, S. 131 und 134; m.w.H. unter Ziff. IV.3.3.3.

³⁶ TSCHENTSCHER/LIENHARD, Öffentliches Recht, Rz. 262; EPINEY, in: Belser et al., Datenschutz, § 9, Rz. 15 ff.

³⁷ STARNECKER, Videoüberwachung, S. 236 f.; ZANDER, Body-Cams, S. 20.

³⁸ Es handelt sich hierbei nicht um eine abschliessende Aufzählung, sondern lediglich um eine Auswahl von möglichen verletzten Grundrechten.

³⁹ MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 139; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 431.

⁴⁰ RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rz. 1258; BELSER/NOUREDDINE, in: Belser et al., Datenschutz, § 7, Rz. 100; SCHEFER, Kerngehalte, S. 318.

⁴¹ PAEFGEN, Schutz Art. 8 EMRK, S. 101.

Rechtsprechung des EGMR stellen in diesem Bereich einen wichtigen Bezugspunkt für die Gesetzgebung und -anwendung der Schweiz dar⁴².

Der Schutzbereich wird nicht nur durch Gehalte der Bundesverfassung bestimmt, sondern er beinhaltet auch Elemente der EMRK bzw. der Rechtsprechung des EGMR sowie des Privatrechts. Mit dem Wandel der Zeit und den technischen Fortschritten verändern sich Ansprüche der Menschen, welche wiederum eine Änderung des Schutzbereichs der Privatsphäre zur Folge haben⁴³.

1.1. Persönlicher Schutzbereich

Vom persönlichen Schutzbereich der Privatsphäre gemäss Art. 13 Abs. 1 BV werden alle natürlichen Personen erfasst⁴⁴. Für juristische Personen bieten bestimmte Teilgehalte – nämlich solche ohne die Voraussetzung eines direkten Bezugs zu einer natürlichen Person⁴⁵ – einen gewissen Schutz⁴⁶.

1.2. Sachlicher Schutzbereich und Kerngehalt

Der Schutz der Privatsphäre umfasst das Recht jedes Einzelnen, sein Leben und seine Persönlichkeit ohne staatlichen Einfluss zu gestalten⁴⁷. Es wird ein Mindestmass an freier Entfaltung der Persönlichkeit und der Lebensgestaltung ohne staatliche Eingriffe garantiert⁴⁸. Das Recht, sich in öffentlichen oder auch virtuellen Räumen ohne staatliche Beobachtung zu bewegen, fällt ebenso in den Schutzbereich⁴⁹.

Die absolute Privatheit stellt den Kerngehalt dar⁵⁰. Darunter versteht das Bundesgericht u.a. die Unzulässigkeit, den Willen einer Person zu umgehen oder die

⁴² Als Beispiel: EGMR *Khelili v. Switzerland*, 16188/07 (2011); EGMR *Verliere v. Switzerland*, 41953/98 (2001).

⁴³ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 256.

⁴⁴ MOHLER, Polizeirecht, Rz. 436; SIGRIST, Staatsschutz, S. 13; GLASS, Personendaten, S. 167.

⁴⁵ Juristische Personen können sich beispielsweise nicht auf den Schutz des Privat- und Familienlebens berufen. Dazu BELSER/WALDMANN, Grundrechte, Kap. 2, Rz. 77.

⁴⁶ MOHLER, Polizeirecht, Rz. 436; PAEFGEN, Schutz Art. 8 EMRK, S. 58; KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 166. Offen gelassen in EGMR *Wieser and BICOS Beteiligungen GmbH v. Austria*, 74336/01 (2007), Ziff. 45.

⁴⁷ BGE 133 I 58 E. 6.1, 66 f.; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 140; BREITENMOSER, SGK, Art. 13 BV, Rz. 10.

⁴⁸ BELSER/WALDMANN, Grundrechte, Kap. 2, Rz. 79; GLASS, Personendaten, S. 166; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rz. 1214.

⁴⁹ BELSER/WALDMANN, Grundrechte, Kap. 2, Rz. 79; PAEFGEN, Schutz Art. 8 EMRK, S. 32.

⁵⁰ GLASS, Personendaten, S. 172.

Willensbildung einer Person auszuschalten⁵¹. In Bezug auf Videoaufnahmen könnte dies der Fall sein, wenn eine permanente, invasive und alle Lebensbereiche betreffende Aufzeichnung stattfinden würde, so dass der betroffenen Person keinerlei Privat- oder Geheim- bzw. Intimsphäre mehr garantiert wäre⁵².

1.3. Die 3-Sphären-Theorie

Damit nachfolgend eruiert werden kann, ob ein Eingriff in die Privatsphäre vorliegt, wird deren Gehalt zunächst detaillierter erläutert. Basierend auf der „Drei-Sphären-Theorie“⁵³ wird von drei verschiedenen Bereichen ausgegangen, in welchen das Leben stattfindet.

Die *Geheim- oder Intimsphäre* «umfasst danach Tatsachen und Lebensvorgänge, die der Kenntnis aller andern Leute entzogen sein sollen, mit Ausnahme jener Personen, denen diese Tatsachen besonders anvertraut wurden»⁵⁴. Sie ist durch das Zivilrecht sowie das Strafrecht⁵⁵ absolut geschützt und eine Eingriffsrechtfertigung ist nicht möglich⁵⁶.

Die *Privatsphäre* beinhaltet Lebensäusserungen, die eine Person mit einem begrenzten, ihr nahestehenden Personenkreis teilen will. Es besteht kein unmittelbares Geheimhaltungsinteresse, aber die gemachten Äusserungen oder Tätigkeiten sollen nicht an die Öffentlichkeit gelangen, sondern in einem begrenzten Raum bekannt sein⁵⁷. Der Schutzbereich wird aber nicht etwa dadurch verlassen, indem sich eine Person in den öffentlichen Raum begibt, sondern bleibt in einem gewissen Umfang bestehen (vgl. Ziff. III.1.4.2). Wie die Geheimsphäre wird auch die Privatsphäre verfassungsrechtlich durch Art. 13 Abs. 1 BV geschützt. Ein Eingriff in die Privatsphäre kann jedoch im Vergleich zu jenem in die Geheimsphäre anhand der Kriterien von Art. 36 BV gerechtfertigt werden.

⁵¹ BGE 109 Ia 273 E.7, 289.

⁵² MÜLLER-TERPITZ, Social Media, Kap. 6, Rz. 16 (S. 170); SCHEFER, Kerngehalte, S. 448.

⁵³ Die Anwendung der „Drei-Sphären-Theorie“ auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wird in der Literatur kritisiert und als ungenügend betrachtet. Dazu u.a. HAUSHEER/AEBI-MÜLLER, Personenrecht, Rz. 12.123 ff.; GLASS, Personendaten, S. 167.

⁵⁴ BGE 97 II 97 E.3, 101.

⁵⁵ Insbesondere Art. 28 ZGB sowie Art. 179 ff. StGB.

⁵⁶ HAUSHEER/AEBI-MÜLLER, Personenrecht, Rz. 12.119; SIGRIST, Staatsschutz, S. 114.

⁵⁷ BGE 97 II 97 E. 3, 101; HAUSHEER/AEBI-MÜLLER, Personenrecht, Rz. 12.120; Staatsschutz, S. 114.

Als dritter Bereich wird die *Gemeinsphäre* bezeichnet. Diese umfasst diejenigen Äusserungen oder Tätigkeiten, welche bewusst durch eigene Initiative in die Öffentlichkeit gelangen oder sich in der Öffentlichkeit abspielen⁵⁸. Die Gemeinsphäre ist weder zivil- noch strafrechtlich geschützt, d.h. in der Öffentlichkeit zugängliche Tatsachen können grundsätzlich durch jedermann wahrgenommen und weiterverwendet werden⁵⁹. Dabei ist allerdings zu beachten, dass eine klare Abgrenzung zwischen dem Gemeinbereich und der Privatsphäre in der Öffentlichkeit nicht eindeutig möglich ist und anlässlich der konkreten Umstände eruiert werden muss⁶⁰. Die Gemeinsphäre kann durch Art. 13 BV erfasst werden, insbesondere bei einer flächendeckenden Überwachung im öffentlichen Raum⁶¹.

1.4. Eingriff in das Grundrecht durch Videoaufnahmen

1.4.1. Definition des Eingriffs

Zunächst wird an dieser Stelle der Begriff „Eingriff“ für die weitführende Arbeit einmalig definiert. Unter Eingriff wird jedes staatliche Handeln verstanden, das die Ausübung von Grundrechten *einschränkt, verhindert* oder *verunmöglicht*⁶². Grundrechte stellen klassischerweise Abwehrrechte der Einzelnen gegenüber dem Staat dar. Wird der Schutzbereich durch einen staatlichen Eingriff berührt, muss dessen Rechtmässigkeit anhand der Kriterien von Art. 36 BV – gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse und Verhältnismässigkeit – überprüft werden. Es ist nicht erlaubt in Kerngehalte von Grundrechten einzugreifen⁶³.

Die Intensität eines Eingriffs ist in Bezug auf das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage und bei der Interessenabwägung relevant. Für einen leichten Eingriff kann bereits eine materielle Rechtsgrundlage⁶⁴ genügen, um einen schweren

⁵⁸ HAUSHEER/AEBI-MÜLLER, Personenrecht, Rz.12.116; Staatsschutz, S. 114.

⁵⁹ HAUSHEER/AEBI-MÜLLER, Personenrecht, Rz.12.117; EGMR *Uzun v. Germany*, 35623/05 (2010), Ziff. 44.

⁶⁰ SIGRIST, Staatsschutz, S. 43 f.; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 108 f.

⁶¹ BGE 136 I 87 E. 8.3.

⁶² SCHEFER, Kerngehalte, S. 266; TSCHANNEN, Staatsrecht, §7, Rz. 84 und 87; STARNECKER, Videoüberwachung, S. 127.

⁶³ Art. 36 Abs. 4 BV; SCHEFER, Kerngehalte, S. 21; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 324.

⁶⁴ Eine materielle Rechtsgrundlage ist ein Rechtssatz, der nicht im Verfahren der formellen Gesetzgebung ergangen ist (z.B. eine Verordnung). Dazu SCHINDLER, SGK, Art. 5 BV, Rz. 21.

Eingriff zu legitimieren bedarf es einer formellen gesetzlichen Grundlage⁶⁵. Allerdings besteht für die Bestimmung der Intensität eines Eingriffs keine allgemeine Definition⁶⁶. Daher werden vorwiegend folgende objektive Indikatoren zur Abgrenzung zwischen einem leichten und einem schweren Eingriff verwendet⁶⁷:

Die *Persönlichkeitsnähe* beschreibt, wie stark der persönliche Bereich der Betroffenen durch den Grundrechtseingriff beeinträchtigt wird. Je intensiver in die Persönlichkeit (z.B. Intimsphäre bei der polizeilichen Durchsuchung, Einschränkung der Bewegungsfreiheit durch eine vorläufige Festnahme) eingegriffen wird, desto schwerer wiegt die Grundrechtsbeeinträchtigung⁶⁸.

Ebenso ist die *Dauer der Beeinträchtigung* für die Schwere eines Eingriffs zu berücksichtigen. So kann eine zeitlich kurze Grundrechtseinschränkung, je nach betroffenem Grundrecht, einen leichten Eingriff darstellen. Mit einer länger andauernden Beeinträchtigung steigt deren Intensität⁶⁹.

Ein weiterer Indikator betrifft die *Anzahl der betroffenen Grundrechtsträger*. Eingriffe, welche viele Personen betreffen, können eine schwere Grundrechtsbeeinträchtigung zur Folge haben⁷⁰.

Demzufolge ist die Intensität eines Eingriffs für jeden konkreten Einzelfall – anhand der genannten Indikatoren sowie weiteren relevanten Kriterien (z.B. der öffentlichen Interessen) – zu bestimmen⁷¹.

1.4.2. Eingriff in die Privatsphäre durch Videoaufnahmen

Durch Videoüberwachung resp. –aufnahmen im öffentlichen Raum wird der Grundrechtsträger beobachtet bzw. seine Bewegungen können aufgezeichnet werden. Dies kann dazu führen, dass von einer Person z.B. ein Bewegungsprofil

⁶⁵ SCHWEIZER, SGK, Art. 36 BV, Rz. 16; MAHON, Petit commentaire, Art. 36, Rz. 9; SCHEFER, Beeinträchtigung Grundrechte, S. 13; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 289 und 293.

⁶⁶ SCHWEIZER, SGK, Art. 36 BV, Rz. 19; KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 97; MAHON, Petit commentaire, Art. 36, Rz. 8.

⁶⁷ An dieser Stelle wird nur auf diejenigen Indikatoren Bezug genommen, die vorwiegend bei der polizeilichen Aufgabenerfüllung eine Rolle spielen können.

⁶⁸ KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 97; SCHEFER, Beeinträchtigung Grundrechte, S. 26 f.; SIGRIST, Staatsschutz, S. 115; PAEFGEN, Schutz Art. 8 EMRK, S. 143 f.

⁶⁹ KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 97; SIGRIST, Staatsschutz, S. 116 f.; PAEFGEN, Schutz Art. 8 EMRK, S. 144 f.

⁷⁰ SCHEFER, Beeinträchtigung Grundrechte, S. 27 f.; MAHON, Petit commentaire, Art. 36, Rz. 9; PAEFGEN, Schutz Art. 8 EMRK, S. 147 f.

⁷¹ KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 97; PAEFGEN, Schutz Art. 8 EMRK, S. 148.

erstellt werden kann, welches Aufschluss über das Verhalten einer Privatperson gibt⁷². Dadurch wird in die Privatsphäre – Bewegen im öffentlichen Raum ohne staatliche Beobachtung – eingegriffen. Im Schutzbereich sind u.a. auch das Recht am eigenen Bild und das Recht am eigenen Wort enthalten⁷³. Mittels den Aufnahmen werden die Personen gefilmt und der Ton aufgenommen. Somit wird in beide obgenannte Rechte eingegriffen. Der blosser Aufenthalt in der Öffentlichkeit beinhaltet nicht automatisch eine Aufhebung der Privatsphäre. Auch im öffentlichen Raum besteht eine gewisse Schutzwirkung des Grundrechts. Besteht ein Interesse an Vertraulichkeit von Handlungen oder Äusserungen, welche in der Öffentlichkeit ausgetauscht werden, fallen diese in den Schutzbereich der Privatsphäre⁷⁴. Dasselbe gilt für Handlungen/Äusserungen, welche aufgrund der Pflege von persönlichen Kontakten im öffentlichen Raum gemacht werden⁷⁵. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass im öffentlichen Raum getätigte Handlungen und Äusserungen von fremden, beliebig vielen Personen wahrgenommen werden können. Diesbezüglich entspricht die Schutzwirkung in der Öffentlichkeit nicht derjenigen in privaten Räumen, sie fällt geringer aus⁷⁶.

a) Grundrechtseingriff durch Personenkontrollen im Allgemeinen

Der Einsatz von Körperkameras soll primär bei Kontrollen im öffentlich zugänglichen Raum stattfinden. Diese Kontrollen stellen an sich bereits einen Eingriff in das Grundrecht dar⁷⁷. Fraglich ist, ob es sich bei Personenkontrollen um einen geringen oder schweren Eingriff in die Privatsphäre handelt. Eine Kontrolle umfasst in der Regel die Identitätsüberprüfung anhand eines amtlichen Dokuments, eine allfällige Abfrage im nationalen Fahndungssystem und gegebenenfalls eine

⁷² HELD, *Intelligente Videoüberwachung*, S. 43; MÜLLER, *Videoüberwachung*, S. 95 und S. 257 f.; GLASS, *Personendaten*, S. 124.

⁷³ Botschaft VE 96, S. 152; STARNECKER, *Videoüberwachung*, S. 225 f.; PAEFGEN, *Schutz Art. 8 EMRK*, S. 47.

⁷⁴ BREITENMOSER, *SGK*, Art. 13 BV, Rz. 14; PAEFGEN, *Schutz Art. 8 EMRK*, S. 32; MÜLLER, *Videoüberwachung*, S. 108 f.

⁷⁵ BREITENMOSER, *SGK*, Art. 13 BV, Rz. 15; TSCHENTSCHER/LIENHARD, *Öffentliches Recht*, Rz. 257; MÜLLER, *Videoüberwachung*, S. 107 f.

⁷⁶ BREITENMOSER, *SGK*, Art. 13 BV, Rz. 14; MÜLLER, *Videoüberwachung*, S. 116; EGMR *Uzun v. Germany*, 35623/05 (2010), Ziff. 44 und Ziff. 66.

⁷⁷ BGE 136 I 87 E. 5.1; BREITENMOSER, *SGK*, Art. 13 BV, Rz. 27; EGMR *Gillan and Quinton v. The United Kingdom*, 4158/05 (2010), Ziff. 61 f. und Ziff. 65.

Grobdurchsicht der mitgeführten Effekten sowie eine oberflächliche Grobdurchsicht der Kleidung⁷⁸.

Die Identitätsprüfung stellt – wenn überhaupt – einen geringen Eingriff in die Privatsphäre dar, denn es wird lediglich anhand des vorgewiesenen Ausweispapiers eine Feststellung der Identität durchgeführt.

Demgegenüber stellt die Grobdurchsicht der Effekten und der Kleidung (sog. „Abtasten“) zumindest einen geringen Eingriff dar. Der Grundrechtsträger muss seine persönlichen Sachen, die er mitführt, in der Öffentlichkeit offenlegen. Dies kann eine sehr unangenehme Situation für die Betroffenen darstellen, insbesondere wenn das Abtasten ebenfalls notwendig ist. Zu erwähnen ist allerdings, dass die Polizeiangehörigen dazu angehalten sind, die kontrollierte Person nicht unnötig bloss zu stellen und die Effekten- oder Grobkontrolle – wenn es die lokalen und sicherheitstaktischen Umstände zulassen und es für notwendig erachtet wird – mit einem gewissen Sichtschutz durchzuführen⁷⁹. Ist die betroffene Person damit nicht einverstanden, kann sie vor die Wahl gestellt werden, ob die Kontrolle an Ort oder in einer Polizeiwache weitergeführt werden soll. Erfahrungsgemäss werden die möglichst schnelle und speditive Durchführung sowie eine Beendigung der Kontrolle an Ort vorgezogen.

Gemäss dieser Argumentation und der Rechtsprechung folgend, handelt es sich bei einer routinemässigen Personenkontrolle in der Öffentlichkeit um einen geringen Eingriff in die Privatsphäre⁸⁰. Die Grundrechtsbeeinträchtigung kann als leicht eingestuft werden, da sie grundsätzlich von kurzer Dauer ist und i.d.R. nicht intensiv in die Persönlichkeit eingreift⁸¹. Sofern die Personenkontrolle friedlich durchgeführt werden kann, besteht zudem kein Anlass für den Einsatz der Kör-

⁷⁸ § 34, 35, 45, 50 PolG BS; § 21, 35, 36 PolG ZH.

⁷⁹ So kann die Kontrolle z.B. in einem Hauseingang weitergeführt werden oder der Kontrollort wird zum Polizeifahrzeug verlegt. Alle diese Varianten setzen ein kooperatives Mitwirken der kontrollierten Person voraus.

⁸⁰ BGE 109 Ia 146, Pra 72 (1983), Nr. 281, E. 6.a und 8.a; EGMR *Gillan and Quinton v. The United Kingdom*, 4158/05 (2010), Ziff. 61 f. und Ziff. 65.

⁸¹ Die Eingriffsintensität muss anhand des konkreten Einzelfalls beurteilt werden. Eine Grobkontrolle der Person kann, je nach vorliegendem Sachverhalt, aufgrund ihrer Persönlichkeitsnähe (körperliches Abtasten, allenfalls sogar im Intimbereich) einen schweren Eingriff in die Privatsphäre darstellen.

perkamera, wodurch diesbezüglich kein Grundrechtseingriff stattfindet. Für Eingriffe von geringer Intensität würde als Rechtsgrundlage bereits ein materielles Gesetz genügen⁸².

b) Grundrechtseingriff durch die Verwendung von Körperkameras bei Personenkontrollen

Ergeben sich Hinweise auf eine Eskalation der Situation, kann die Körperkamera eingesetzt werden⁸³. Fraglich ist, ob sich durch den Einsatz von Körperkameras bei Personenkontrollen ein zusätzlicher Eingriff in die Privatsphäre der Betroffenen ergibt⁸⁴.

Diesbezüglich ist zu diskutieren, inwiefern der Schutzbereich der Privatsphäre auch in der Öffentlichkeit seine Geltung hat. Wie bereits erwähnt, ist keine klare Abgrenzung möglich (vgl. Ziff.III.1.3). Es wird ein gewisser Schutz der Privatsphäre in der Öffentlichkeit anerkannt. So können Äusserungen und Handlungen im öffentlichen Raum in den Schutzbereich der Privatsphäre fallen, wenn seitens der teilhabenden Personen ein Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitsinteresse besteht⁸⁵. Der Gang einer Person in die Öffentlichkeit stellt kein Einverständnis zur Aufzeichnung der Handlungen, Äusserungen oder des Verhaltens durch den Staat dar⁸⁶. Werden folglich Körperkameras bei Personenkontrollen ohne Einverständnis der betroffenen Person verwendet, kann dies einen Eingriff in die Privatsphäre darstellen. Insbesondere dann, wenn das obgenannte Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitsinteresse seitens der betroffenen Person vorliegt. Zudem können gezielte Aufnahmen der Betroffenen Elemente aus deren Privatsphäre offen legen, beispielsweise wenn die kontrollierte Person ihre Effekten vorweist und sich einer Grobdurchsicht unterziehen muss (vgl. Ziff. III.1.4.2.a).

⁸² SCHEFER, Beeinträchtigung Grundrechte, S. 13; SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 25; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 293.

⁸³ Art. 2 Reglement Stadt ZH; Ziff. 3 Dienstbefehl TPO; § 15c Abs. 1 PoIG NRW; § 27a Abs. 1 POG.

⁸⁴ Je nach Eskalationsstufe können sich, neben der Verletzung der Privatsphäre, zusätzliche Beeinträchtigungen von anderen Grundrechten (z.B. der Bewegungsfreiheit, Art. 10 Abs. 2 BV) ergeben. Diese Eingriffe müssen gesondert auf ihre Rechts- und Verhältnismässigkeit überprüft werden.

⁸⁵ BREITENMOSER, SGK, Art. 13 BV, Rz. 14; PAEFGEN, Schutz Art. 8 EMRK, S. 32; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 108 f.

⁸⁶ Botschaft VE 96, 152.

Folgt man dieser Argumentation, resultiert durch die Verwendung von Körperkameras bei Personenkontrollen eine zusätzliche Beeinträchtigung der Privatsphäre. Dies insofern, als dass der Schutzbereich in der Öffentlichkeit seine Geltung und Wirkung entwickelt.

Gegen einen zusätzlichen Eingriff in die Privatsphäre durch die Verwendung von Körperkameras sprechen folgende Argumente:

Es kann hinterfragt werden, inwiefern Körperkameras die Privatsphäre verletzen, da sich die verhaltensauffällige Person in der Öffentlichkeit befindet und somit durch Dritte ebenso wahrgenommen resp. gefilmt werden kann. Dem ist ausserdem hinzuzufügen, dass Dritte mittels Smartphones in öffentlich zugänglichen Räumen die Situation genauso aufzeichnen können, was aber keine strafrechtlichen Konsequenzen nach sich zieht⁸⁷.

Zusätzlich ist anzumerken, dass heutzutage aufgrund der technischen und gesellschaftlichen Entwicklung Aufzeichnungen im öffentlichen oder halb-öffentlichen Raum durch Private (Firmen, Geschäfte, Privatpersonen) oder öffentliche Organe alltäglich sind und man in einem bestimmten Mass mit diesen und den damit verbundenen Einschränkungen der Privatsphäre rechnen muss⁸⁸.

Der Öffentlichkeitsfaktor, d.h. Handlungen und Verhalten der Personen können auch durch andere wahrgenommen oder gefilmt werden, kann ein weiteres Kriterium darstellen, welches einer zusätzlichen Grundrechtsbeeinträchtigung der Privatsphäre durch die Verwendung von Körperkameras entgegen steht. Es dürfen m.E. keine überhöhten Anforderungen an die rechtmässigen behördlichen Aufzeichnungen im öffentlichen Raum gestellt werden, so dass eine effektive Aufgabenerfüllung nicht mehr möglich wäre. Das Filmen durch Privatpersonen in der Öffentlichkeit darf nicht einen weiteren Spielraum bieten, als derjenige der Behörden. Speziell in Anbetracht der heutigen Möglichkeiten mit dem Internet und sozialen Netzwerken besteht seitens der Privaten eine erhebliche Gefahr

⁸⁷ Hierbei ergibt sich die Problematik, dass sich diese Aufnahmen häufig im Internet resp. in den sozialen Medien wiederfinden und verbreitet werden. Meist werden nur bestimmte Ausschnitte dargestellt und die beteiligten Personen (sprich die kontrollierte Person und die Beamten) sind oftmals deutlich zu erkennen. Dieses Vorgehen kann Persönlichkeitsverletzungen (nach Art. 28 ZGB) sowie die Verletzung des Datenschutzes (nach Art. 12 DSGVO) beinhalten. Strafrechtlich können Aufzeichnungen in der Öffentlichkeit nicht verfolgt werden. Dazu TRECHSEL/LIEBER, PK-StGB, Art. 179^{quater}, Rz. 4.

⁸⁸ MÜLLER, Videoüberwachung, S. 113 und S. 310 f.; EGMR *Uzun v. Germany*, 35623/05 (2010), Ziff. 44.

des Missbrauchs solcher Plattformen, insbesondere bezüglich der Verletzung von Persönlichkeitsrechten und dem Datenschutz. Solche Grundrechtsverletzungen durch Dritte (Private) im öffentlichen Raum rechtfertigen aber nicht die Verletzung von Grundrechten durch Behörden.

Basierend auf den vorgenannten Argumenten ist tendenziell kein zusätzlicher Eingriff in die Privatsphäre durch die Verwendung von Körperkameras bei Personenkontrollen anzunehmen.

Wird dennoch davon ausgegangen, dass der Schutzbereich der Privatsphäre durch die Aufzeichnungen der Körperkameras zusätzlich betroffen ist, gilt es die Eingriffsintensität zu eruieren. Für einen leichten Eingriff durch Aufnahmen von Körperkameras würden die geringe Anzahl Betroffenen sowie die i.d.R. kurze Dauer⁸⁹ der Massnahme sprechen. Hingegen weisen die grosse Persönlichkeitsnähe und eine zeitlich länger andauernde Aufzeichnung⁹⁰ auf einen intensiveren Eingriff hin. Bei der Kontrolle einer grösseren Gruppe könnte der Faktor der Anzahl beeinträchtigter Grundrechtsträger auf einen schweren Eingriff hindeuten. Dementsprechend und in Anbetracht möglicher Aufzeichnungen durch Körperkameras in halb-öffentlichen oder privaten Räumen, ist die Regelung der Eingriffe in einem formellen Gesetz notwendig (vgl. Ziff. III.1.4.1)⁹¹. Weiter muss der Eingriff im öffentlichen Interesse liegen und der Verhältnismässigkeitsprüfung standhalten (vgl. Ziff IV.3.2 und IV.3.3).

Abschliessend kann festgehalten werden, dass durch Personenkontrollen ein geringer Eingriff in den Schutzbereich der Privatsphäre vorliegen kann. Ob durch das Aufzeichnen der Personenkontrolle eine zusätzliche Beeinträchtigung der Privatsphäre erfolgt, konnte nicht eindeutig eruiert werden. M.E. ist eine solche tendenziell zu verneinen. Würde eine zusätzliche Beeinträchtigung der Privatsphäre angenommen werden, könnte sich dies auf die Intensität des Eingriffs

⁸⁹ Im Vergleich zu einer permanenten Überwachung.

⁹⁰ Dies kann z.B. vorkommen, wenn diverse Abklärungen, Rücksprachen oder Sachverhaltserhebungen getätigt werden müssen (z.B. anlässlich einer Fahndung nach bezeichneter Täterschaft). Zusätzlich ist die Dauer der Kontrolle von der Anzahl kontrollierten Personen sowie deren Verhalten abhängig.

⁹¹ Bei der polizeilichen Aufgabenerfüllung kann sich, je nach Sachlage, eine Steigerung der Eingriffsintensität ergeben. So kann z.B. eine anfänglich harmlose Identitätskontrolle (zunächst ohne Aufzeichnung) eskalieren, so dass ein Körperkamera- sowie Zwangsmittel Einsatz erfolgen muss.

auswirken, was wiederum relevant sein kann für die Art der rechtlichen Grundlage. Der Kerngehalt der absoluten Privatheit wird aber dadurch nicht verletzt⁹².

1.5. Sonderstatusverhältnis und Grundrechtsbetroffenheit von Polizeibeamten

1.5.1. Das Sonderstatusverhältnis

Polizisten befinden sich in einem sog. Sonderstatusverhältnis. Dies bedeutet, dass die Polizeibeamten aufgrund ihrer besonderen Beziehung zum Staat den normalen Bürgern gegenüber eine Sonderstellung einnehmen, sie handeln bei ihren Einsätzen mit besonderen Pflichten⁹³. Generell wird der grundrechtliche Schutz für Personen in Sonderstatusverhältnissen anerkannt⁹⁴. Allerdings können sie nicht umfassend von ihren Freiheitsrechten Gebrauch machen, eine Einschränkung ist aufgrund der Sonderstellung im Rahmen der damit verbundenen Rechten und Pflichten in weiterem Masse zulässig. Dazu muss das Sonderstatusverhältnis in einem formellen Gesetz geregelt sein. Bezüglich der Normierung des genauen Inhalts des besonderen Rechtsverhältnisses genügt eine materielle Grundlage⁹⁵. Auch betreffend der Bestimmtheit der Normen des Sonderstatusverhältnisses bestehen weitere, sprich offenere, Anforderungen im Vergleich zu einem normalen Rechtsverhältnis zwischen Staat und Bürger⁹⁶. Dennoch muss immer eine Interessensabwägung zwischen den Interessen der betroffenen Polizeiangehörigen und den Interessen des speziellen Verwaltungszweiges erfolgen⁹⁷. Zudem ist anhand des konkreten Einzelfalls zu überprüfen, ob für den Grundrechtseingriff resp. die Grundrechtsbeschränkung die entsprechenden

⁹² MÜLLER, Videoüberwachung, S. 120; PAEFGEN, Schutz Art. 8 EMRK, S. 81; BREITENMOSER, SGK, Art. 13 BV, Rz. 18.

⁹³ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 238; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 2005; GUSY, Polizeirecht, Rz. 319.

⁹⁴ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 329; STARNECKER, Videoüberwachung, S. 236.

⁹⁵ AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel, Vol.II, S. 93; GÄCHTER, Staatsrecht, § 30, Rz. 115; KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 107; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rz. 1212 f.; SCHEFER, Beeinträchtigung Grundrechte, S. 68.

⁹⁶ GÄCHTER, Staatsrecht, § 30, Rz. 116; KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 107 f.; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rz. 1214.

⁹⁷ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 2041; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 329; GUSY, Polizeirecht, Rz. 319.

rechtlichen Grundlagen, öffentlichen Interessen sowie die Verhältnismässigkeit gegeben sind⁹⁸.

Bezogen auf Personen in öffentlicher Funktion (z.B. Polizeiangehörige, Feuerwehrmänner/-frauen, Sanitäter/-innen) können insbesondere die Meinungsfreiheit, die Niederlassungsfreiheit, sowie das Streikrecht eingeschränkt werden⁹⁹.

1.5.2. Schutzfunktion der Privatsphäre während der Erfüllung öffentlicher Aufgaben?

Fraglich ist, inwiefern die Privatsphäre auch für die Funktion als Polizeibeamte Geltung hat und ob eine Grundrechtseinschränkung aufgrund des Sonderstatusverhältnisses zulässig ist. Wie eingangs erwähnt, umfasst der Schutzbereich der Privatsphäre nicht nur den privaten Raum, er erstreckt sich bis zu einem gewissen Mass auch in den öffentlichen Raum (vgl. Ziff. III.1.4.2). Als natürliche Personen können sich die Polizeibeamten auf den persönlichen Schutzbereich der Privatsphäre berufen, da der grundrechtliche Schutz grundsätzlich auch im Sonderstatusverhältnis besteht (vgl. Ziff. III.1.5.1). Dem ist zu entgegenen, dass sich Polizeiangehörige aufgrund ihrer Funktion und Aufgabenerfüllung mehrheitlich in der Öffentlichkeit, also der Gemeinsphäre, aufhalten und daher der Schutz der Privatsphäre geringer ausfällt (vgl. Ziff. III.1.3). Bei der Wahl des Berufs müssen sich die Polizisten bewusst sein, dass sie sich hauptsächlich in der Öffentlichkeit bewegen und ihre Handlungen sowie Äusserungen dementsprechend wahrgenommen werden können. Je nach Argumentation kann darin eine Einwilligung gesehen werden, da die Polizeibeamten mit der Vertragsunterzeichnung den entsprechenden Rechten und Pflichten aber auch möglichen Einschränkungen von Grundrechten¹⁰⁰ in einem gewissen Umfang zustimmen. Zusätzlich sei erwähnt, dass die angehenden Polizeiangehörigen bereits in der Ausbildung mit den möglichen Auswirkung der Ausübung einer Funktion in der Öffentlichkeit konfrontiert und darin entsprechend geschult werden.

⁹⁸ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 333; RHINOW/SCHERFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rz. 1229.

⁹⁹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 2005 und 2041; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 329.

¹⁰⁰ Als Beispiel: § 17 PersG BS; § 20 Abs. 2 und § 23 f. PolG BS; § 8 Abs. 2 KV AG; § 20 PersG AG.

Auch in der Rechtsprechung finden sich weitere Hinweise, welche in eine ähnliche Richtung deuten. Diese hält fest, dass der Name ein Teil der Privatsphäre darstellt und dass das Tragen eines Namensschildes im Dienst den Schutzbereich von Art. 8 EMRK tangiert¹⁰¹. Allerdings ermögliche das Tragen von Namensschildern eine gewisse Kontrollmöglichkeit durch die Öffentlichkeit und ver helfe zu einer offenen Kommunikation zwischen den Bürgern und Polizeibeamten¹⁰². Dies sorge für Transparenz bei der Amtsausübung und sei lediglich ein geringer Eingriff in die persönliche Freiheit, zumal die Verpflichtung zum Tragen eines Namensschildes im öffentlichen Interesse liege und verhältnismässig sei¹⁰³. Daraus kann abgeleitet werden, dass die Berufung auf den Schutzbereich der Privatsphäre für Polizeiangehörige im Rahmen ihrer Funktion und Aufgabenerfüllung in der Öffentlichkeit nur bedingt möglich ist.

Inwieweit demzufolge der grundrechtliche Schutzbereich reicht und während der Funktion als Polizeibeamte im öffentlichen Raum Geltung hat, kann hier nicht abschliessend geklärt werden. Somit kann auch ein möglicher Eingriff in den Schutzbereich der Privatsphäre der Polizisten durch Videoaufnahmen in der Öffentlichkeit nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Tendenziell stellen die Aufzeichnungen keine unzulässige Beeinträchtigung der Privatsphäre der Polizeibeamten dar. Der sachliche Schutzbereich kann je nach Situation eröffnet sein, aber aufgrund des bestehenden Sonderstatusverhältnisses zwischen den Polizisten und dem Staat, der öffentlichen Interessen und der Verhältnismässigkeit, ist ein Grundrechtseingriff in geringem Umfang zulässig, sofern die rechtlichen Voraussetzungen vorliegen (vgl. Ziff. III.1.5.1).

2. Informationelle Selbstbestimmung, Art. 13 Abs. 2 BV

Bei Videoaufnahmen werden Personen und deren Handlungen aufgezeichnet sowie die dabei erhaltenen Daten bearbeitet, gespeichert und allenfalls weitergeleitet. Als Teilgehalt des verfassungsmässigen Persönlichkeitsschutzes garantiert das Recht auf informationelle Selbstbestimmung Schutz vor jeglicher (missbräuchlichen) Datenbearbeitung¹⁰⁴.

¹⁰¹ BGE 124 I 85 E. 2b, 87 und E.3, 88.

¹⁰² BGE 124 I 85 E. 3a, 88 f.

¹⁰³ BGE 124 I 85 E. 3b, 90 f.

¹⁰⁴ MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 164; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 458; BELSER/WALDMANN, Grundrechte, Rz. 87.

2.1. Persönlicher Schutzbereich

Vom Schutzbereich erfasst sind alle natürlichen Personen¹⁰⁵. Der Schutz von juristischen Personen wird in der Literatur zumeist bejaht, wobei einige Meinungen diesen nicht als voll umfassend wie bei natürlichen Personen betrachten¹⁰⁶.

2.2. Sachlicher Schutzbereich und Kerngehalt

Der sachliche Schutzbereich umfasst alle personenbezogenen, eigenen Daten. Darin enthalten ist auch das Recht am eigenen Bild¹⁰⁷. Diese Daten sollen vor einer staatlichen Bearbeitung sowie vor Missbräuchen geschützt werden¹⁰⁸. So kann jeder Einzelne selber entscheiden, wie seine persönlichen Daten verwendet, weiter- oder bekanntgegeben werden, sofern nichts Gegenteiliges von der Rechtsordnung vorgesehen ist¹⁰⁹. So erlauben § 16 Abs. 1 lit. c sowie § 17 Abs. 1 lit. c des Gesetzes über die Information und den Datenschutz des Kantons Zürich vom 12. Februar 2007 (IDG ZH, 170.4) die Bekanntgabe von Personendaten „zur Abwendung einer drohenden Gefahr für Leib und Leben und zum Schutz anderer Rechtsgüter“¹¹⁰.

Durch den Art. 8 EMRK werden Geheimhaltungsansprüche von persönlichen bzw. personenbezogenen Daten garantiert. Zusätzlich wird der Schutz der persönlichen Daten – über den Bereich der Geheimhaltung hinausgehend - gewährleistet¹¹¹.

Ein ausdrücklicher Kerngehalt wurde bis anhin nicht definiert. In der Literatur wird versucht einen solchen zu formulieren, was aufgrund der komplexen Thematik und den technischen Möglichkeiten erschwert wird. Der Kerngehalt soll vor einer übermässigen und permanenten Datenbearbeitung schützen, welche einen so

¹⁰⁵ MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 166; SCHWEIZER, SGK, Art. 13 Abs. 2 BV, Rz. 73.

¹⁰⁶ SCHWEIZER, SGK, Art. 13 Abs. 2 BV 13 Rz. 73; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 122; bejahend aber kritisch: MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 166 f.; eingeschränkte Schutzwirkung: PAEFGEN, Schutz Art. 8 EMRK, S. 147; SIGRIST, Staatsschutz, S. 36.

¹⁰⁷ KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 177; BELSER/WALDMANN, Grundrechte, Kap. 2, Rz. 88; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 122; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 390a.

¹⁰⁸ MÜLLER, Videoüberwachung, S. 122; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 167; SIGRIST, Staatsschutz, S. 39.

¹⁰⁹ MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 167; SIGRIST, Staatsschutz, S. 37; Botschaft DSG, S. 418.

¹¹⁰ Allgemeiner hält sich das IDG BS in § 21. Weitere Bestimmungen finden sich in den Art. 95 ff. StPO. Für Bundesbehörden und Private kommen die Art. 17 und 19 DSG zur Anwendung.

¹¹¹ PAEFGEN, Schutz Art. 8 EMRK, S. 97; SIGRIST, Staatsschutz, S. 38.

enormen Einfluss auf die Betroffenen hat, dass ein akzeptables existenzielles Dasein nicht mehr gewährleistet werden kann. Der betroffenen Person wäre keine menschenwürdige Existenz mehr garantiert, was zugleich einen unzulässigen Eingriff in die Menschenwürde (Art. 7 BV) darstellen würde (vgl. Ziff. III.5.1)¹¹².

2.3. Eingriff in das Grundrecht durch Videoaufnahmen

Werden Videoaufzeichnungen getätigt, anhand welcher Personen bestimmt oder bestimmbar sind, findet durch die Datenerhebung und der anschliessenden Bearbeitung ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung statt¹¹³. Die Grundrechtsträger können sich im Moment der Aufnahme, welche rechtlich als Datenerhebung zu verstehen ist, nicht entziehen. Sie haben somit keinen Zugriff resp. kein Bestimmungsrecht über ihre Daten mehr, was eine Grundrechtseinschränkung bedeutet¹¹⁴. Die Bearbeitung der erhobenen Daten stellt einen zusätzlichen Grundrechtseingriff dar¹¹⁵. Den Grundrechtsträgern ist der direkte Zugriff auf die Daten verwehrt. Sie können daher auch nicht darüber bestimmen, wer ihre Daten zu welchem Zweck be- oder verarbeiten, weitergeben, verändern, etc. darf¹¹⁶. Dies beeinträchtigt sie in der Ausübung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung. Je nach Stärke des Eingriffs – gering oder schwer – wird eine entsprechende gesetzliche Grundlage benötigt (vgl. Ziff. III.1.4.1).

Werden persönlichkeitsnahe, besonders schützenswerte Personendaten bearbeitet oder Persönlichkeitsprofile erstellt, handelt es sich um einen schweren Grundrechtseingriff. Dies ergibt sich einerseits aus der grossen Persönlichkeitsnähe: es können damit viele Erkenntnisse über die private Lebensweise gesammelt werden. Andererseits werden oft mehrere Personen bei der Erstellung von Persönlichkeits- oder Bewegungsprofilen, insbesondere bei Videoaufnahmen, erfasst. Je mehr Personen davon betroffen sind, desto intensiver kann sich ein

¹¹² SCHWEIZER, SGK, Art. 13 Abs. 2 BV, Rz. 83; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 134 f.

¹¹³ MOHLER, Polizeirecht, Rz. 1171; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 129; BELSER/WALDMANN, Grundrechte, Kap. 2, Rz. 89.

¹¹⁴ GLASS, Personendaten, S. 153; STARNECKER, Videoüberwachung, S. 128; HELD, Intelligente Videoüberwachung, S. 107.

¹¹⁵ MÜLLER, Videoüberwachung, S. 130; SIGRIST, Staatsschutz, S. 98 f.; GUSY, Polizeirecht, Rz. 259; PAEFGEN, Schutz Art. 8 EMRK, S. 91.

¹¹⁶ GLASS, Personendaten, S. 181; KÜNZLI, Internetfahndung, S. 55; BGE 138 II 346 E. 8.2, 360.

Eingriff gestalten. Eine solche schwere Grundrechtsbeeinträchtigung benötigt eine formelle gesetzliche Grundlage¹¹⁷.

Die Aufzeichnung von Ereignissen in der Öffentlichkeit ist mit einer geringeren Eingriffsintensität verbunden, als wenn in privaten Räumen gefilmt wird. Dennoch darf aus diesem Grund nicht auf einen leichten Eingriff gefolgert werden (vgl. Ziff. III.1.4.2)¹¹⁸. Einerseits muss beachtet werden, wie die Aufnahmen stattfinden. Werden diese verdeckt getätigt, stellt dies einen intensiveren Eingriff dar, als wenn sie offen erfolgen¹¹⁹. Andererseits ist zu berücksichtigen, inwieweit das Verhalten einer Person erfasst wird¹²⁰. Zur Veranschaulichung ein Beispiel: eine Person begibt sich immer am selben Tag zur gleichen Zeit in ein Gebäude, in welchem verschiedene Selbsthilfegruppen untergebracht sind. Daraus können bestimmte Schlüsse gezogen und in ein Persönlichkeits- resp. Bewegungsprofil integriert werden. Dies stellt aufgrund der Persönlichkeitsnähe einen intensiveren Eingriff dar, als wenn lediglich die Zugänge zu einer Unterführung aufgezeichnet werden¹²¹.

Als weiteres Kriterium zur Bestimmung der Intensität einer Beeinträchtigung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung wird der Verwendungszweck mit einbezogen¹²². Die Aufzeichnungen in der Öffentlichkeit sowie die nachfolgende Bearbeitung der so erhobenen Daten dienen z.B. zur Identifikation einer Täterschaft nachdem strafbare Handlungen begangen worden sind¹²³. Sie ermöglichen eine Sanktionierung und tragen somit zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei. Bei der Bearbeitung und Verwendung unterstehen

¹¹⁷ SCHWEIZER, SGK, Art. 13 Abs. 2 BV, Rz. 79; WALDMANN/BICKEL, in: Belser et al., Datenschutz, § 12, Rz. 41; BAERISWYL, PK-IDG ZH, § 8, Rz. 13. Eine Verordnung würde dieses Kriterium nicht erfüllen: MOHLER, Polizeirecht, Rz. 292.

¹¹⁸ MÜLLER, Videoüberwachung, S. 137.

¹¹⁹ MÜLLER, Videoüberwachung, S. 138; STARNECKER, Videoüberwachung, S. 168. Das verdeckte Filmen kann, je nach Dauer, Persönlichkeitsnähe oder Anzahl Betroffenen einen schweren Eingriff darstellen. Die Datenerhebung ist für die Betroffenen im Moment der Aufnahme nicht erkennbar, somit besteht für den Grundrechtsträger keine Möglichkeit, den Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu festzustellen. Dazu MÜLLER, Videoüberwachung, S. 84.

¹²⁰ MÜLLER, Videoüberwachung, S. 139; TSCHENTSCHER/LIENHARD, Öffentliches Recht, Rz. 260.

¹²¹ MÜLLER, Videoüberwachung, S. 140; MAGNIN, Polizei, S. 152; HELD, Intelligente Videoüberwachung, S. 105 ff.

¹²² MAGNIN, Polizei, S. 152; SIGRIST, Staatsschutz, S. 120; GUSY, Polizeirecht, Rz. 260; VON BERNSTORFF/ASCHE, Nachrichtendienste, Rz. 30.

¹²³ § 58 PolG BS; § 51 PolG BE; § 32c PolG ZH; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 222; SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 63 f.

die Daten aber immer dem ursprünglichen Erhebungszweck. Eine Zweckänderung ist nur erlaubt, sofern diese von einer rechtlichen Bestimmung vorgesehen ist¹²⁴. Im Einzelfall ist eine Zweckänderung mit der Einwilligung der betroffenen Person zulässig¹²⁵. Wird die Zweckbindung bei der Datenverwendung missachtet, handelt es sich um eine Verletzung des Datenschutzes, welche je nach Persönlichkeitsnähe, einen schweren Grundrechtseingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellen kann¹²⁶.

Gemäss einigen Meinungen der Literatur liegt kein Grundrechtseingriff vor, wenn Kameraattrappen zur Simulation einer Überwachung genutzt werden¹²⁷, Aufzeichnungen ohne Bearbeiten gelöscht werden, die Zeitspanne zwischen der Erhebung und der Vernichtung sehr kurz ist, so dass die Bestimmbarkeit von Daten sehr gering ist¹²⁸ oder eine ausdrückliche, freiwillige Einwilligung der Betroffenen vorliegt¹²⁹. Die Rechtsprechung sowie andere Anschauungen der Literatur beschreiben den sachlichen Schutzbereich teilweise umfassender und statuieren, dass bereits das Aufzeichnen und Aufbewahren von Aufzeichnungen sowie ein subjektiv empfundener Überwachungsdruck einen Grundrechtseingriff darstellen. Dies aufgrund der modernen technischen Möglichkeiten, welche eine Identifikation von einzelnen Individuen in der Regel ermöglichen¹³⁰. Eindeutig ist, dass kein Eingriff vorliegt, wenn keine personenbezogenen Daten bearbeitet und aus diesen keine personenbezogenen Daten erhältlich gemacht werden können¹³¹. Körperkameras müssen ereignisbezogen eingesetzt werden. Dies setzt voraus, dass die direkt betroffene Person Anlass zur Verwendung der Kamera gegeben

¹²⁴ HARB, PK-IDG ZH, § 9, Rz. 6 und 11; RUDIN, PK-IDG BS, § 12, Rz. 14.

¹²⁵ HARB, PK-IDG ZH, § 9, Rz. 13; RUDIN, PK-IDG BS, § 12, Rz. 19.

¹²⁶ RUDIN, PK-IDG BS, § 12; Rz. 20; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 1179.

¹²⁷ SCHWEIZER, SGK, Art. 13 BV, Rz. 76; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 126 f.

¹²⁸ SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 59; GUSY, Polizeirecht, Rz. 204 und 206.

¹²⁹ TSCHENTSCHER/LIENHARD, Öffentliches Recht, Rz. 262; EPINEY, in: Belser et al., Datenschutz, § 9, Rz. 16 ff.; STARNECKER, Videoüberwachung, S. 134.

¹³⁰ BGE 136 I 87 E. 8.1; BGE 138 II 346 E. 8.3; SIGRIST, Staatsschutz, S. 109 f.; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 129 ff.; WALDMANN/BICKEL, in: Belser et al., Datenschutz, § 12, Rz. 112; STARNECKER, Videoüberwachung, S. 128; BVerfG 1 BVR 2492/08, Rz. 130 (Beschluss des Ersten Senats vom 17.02.2009).

¹³¹ SCHWEIZER, SGK, Art. 13 BV, Rz. 74; BELSER/WALDMANN, Grundrechte, Rz. 88 f.; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 127; SIGRIST, Staatsschutz, S. 48.

hat. Genauer gesagt soll die Kamera nur auf zu kontrollierende oder anlassgebende Person gerichtet werden. Allerdings ist es aus technischen Gründen kaum vermeidbar, dass auch ein gewisses Umfeld mitgefilmt wird (vgl. Ziff. IV.3.3.3). Verhält sich eine Person regelkonform resp. in einem „sozial akzeptablen“¹³² Rahmen, so erfolgt keine Aktivierung der Kamera. Somit wird diesbezüglich nicht in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingegriffen. Gibt das Verhalten einer Person jedoch Anlass zu einem Körperkamera-Einsatz, so ist damit eine Grundrechtsbeeinträchtigung verbunden. Die Intensität des Eingriffs ist anhand der konkreten Umstände sowie den Eingriffskriterien (vgl. Ziff. III.1.4.1) zu bestimmen. M.E. bedarf es in einer solchen Konstellation – unter Einbezug der Verhältnismässigkeit – geringere Anforderungen an die Rechtmässigkeit einer Grundrechtsbeeinträchtigung, gerade weil die betroffene Person aufgrund ihres auffälligen Verhaltens die Aufzeichnung des Geschehens und die damit verbundenen Grundrechtseingriffe auslöst.

Die Zweckgebundenheit verlangt einen solchen Ereignisbezug, damit keine permanente Verwendung der Kamera stattfindet. Diese würde einen unzulässigen Grundrechtseingriff darstellen. Insbesondere eine anlasslose Aufzeichnung sowie Sichtung resp. Bearbeitung der Aufzeichnungen stellt aufgrund der Dauer der Überwachung und der damit verbundenen Speicherfrist sowie der grossen Anzahl betroffener Grundrechtsträger einen schweren Eingriff dar und kann den Betroffenen nicht zugemutet werden¹³³. Dies würde m.E. der allgemeinen Gefahrenabwehr nicht mehr entsprechen, da es einer Datensammlung auf Vorrat entspräche. Eine solche ist nicht zulässig¹³⁴.

Für die Beurteilung der Schwere des Eingriffs bedarf es ausserdem der Berücksichtigung der Speicherdauer¹³⁵. Das Bundesgericht anerkennt eine Speicherfrist von 100 Tagen als zulässig, kategorisiert dabei aber die Intensität des Eingriffs nicht ausdrücklich¹³⁶. Es erkennt zu Recht die Notwendigkeit einer gewissen

¹³² Darunter wird hier, bezogen auf den Polizeidienst, ein angemessenes, auf gegenseitigem Respekt basierendes Verhalten verstanden. Also keine Beschimpfungen, verbale oder physische Drohungen oder einen körperlichen Angriff auf die Polizeiangehörigen.

¹³³ MÜLLER, Videoüberwachung, S. 142; SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 61; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 586; GUSY, Polizeirecht, Rz. 201 und 206.

¹³⁴ SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 26; EPINEY, in: Belser et al., Datenschutz, § 9, Rz. 33; GUSY, Polizeirecht, Rz. 263.

¹³⁵ MAGNIN, Polizei, S. 152; GUSY, Polizeirecht Rz. 260.

¹³⁶ BGE 133 I 77 E. 5.3, 86 wo das Bundesgericht ausführte: «Eine längere Aufbewahrungsdauer stellt bereits per se einen schwerer wiegenden Eingriff in das von Art. 13 Abs. 2 BV geschützte

Speicherdauer für die polizeiliche Aufgabenerfüllung, insbesondere für das strafrechtliche Ermittlungsverfahren¹³⁷. Sofern die damit verbundenen Kriterien wie Zweckbindung, Datenintegrität und Manipulationssicherheit ebenfalls erfüllt sind, liegt nach Meinung der Autorin kein schwerer Eingriff vor.

Zusätzlich ist zu beachten, dass – speziell in Bezug auf Körperkameras – die aufgezeichneten Daten anschliessend weiter bearbeitet werden. Dies stellt eine weitere Grundrechtsbeeinträchtigung dar¹³⁸. Daraus darf allerdings nicht direkt auf einen schweren Eingriff gefolgert werden, denn eine Kumulation von geringen Eingriffen muss nicht zwingend in einer hohen Intensität resultieren¹³⁹. Anhand der konkreten Umstände sowie der Art und Weise der Beeinträchtigung ist zu eruieren, wie intensiv sich ein solcher kumulativer Eingriff auswirkt¹⁴⁰. Insofern kann festgehalten werden, dass keine allgemeine Kategorisierung für die Intensität des Grundrechtseingriffs in die informationelle Selbstbestimmung besteht¹⁴¹. Daher muss die Schwere der Beeinträchtigung mittels verschiedener Kriterien – z.B. Art und Ort der Erhebung, Verwendungszweck – eruiert und dementsprechend auf ihre Rechtmässigkeit überprüft werden.

In Anbetracht der polizeilichen Aufgabenerfüllung und der damit verbundenen Bearbeitung von sensiblen und besonderen Personendaten bedarf es aufgrund

informationelle Selbstbestimmungsrecht dar und erhöht die Gefahr einer missbräuchlichen Verwendung der Videoaufzeichnungen». Diese Aussage aber kurz darauf relativiert: «Das sind erhebliche sachliche Gründe, die eine Aufbewahrungsdauer von 100 anstatt nur 30 Tagen grundsätzlich rechtfertigen». Damit wird keine klare und explizite Aussage zur Intensität des Eingriffes gemacht. Zur den Indikatoren zur Bestimmung der Intensität eines Eingriffes vgl. Ausführungen unter Ziff. III.1.4.1.

¹³⁷ BGE 133 I 77 E. 5.3, 86 und E. 5.5, 87. Dabei muss beachtet werden, dass für das Strafverfahren ein Wechsel der gesetzlichen Grundlage erfolgt. Die für die Ermittlungen resp. das Strafverfahren benötigten Daten unterliegen den Bestimmungen der StPO und können gemäss Art. 263 ff. StPO auch beschlagnahmt werden.

¹³⁸ MÜLLER, Videoüberwachung, S. 43; MAGNIN, Polizei, S. 152; BELSER/NOUREDDINE, in: Belser et al., Datenschutz, § 7, Rz. 50; WALDMANN/BICKEL, in: Belser et al., Datenschutz, § 12, Rz. 112.

¹³⁹ Im Ergebnis anders: BGE 142 I 121 (insb. E. 3.6.3, 131).

¹⁴⁰ So stellt gemäss Rechtsprechung eine, trotz Einstellung des Strafverfahrens, weiterführenden Speicherung von Daten auf eine begrenzte Zeit einen geringen Eingriff dar. Auch wenn im entsprechenden System nebst dem Einstellungsvermerk weiterhin Angaben zu persönlichen Verhältnissen sowie vorgenommenen Einvernahmen und Untersuchungshandlungen verbleiben. Vergleiche dazu BGE 138 I 256 (insb. E. 6.1). Vgl. auch MÜLLER, Videoüberwachung, S. 141 f.; HELD, Intelligente Videoüberwachung, S. 114 f.

¹⁴¹ MÜLLER, Videoüberwachung, S. 144; SIGRIST, Staatsschutz, S. 113 ff. und 128 f.

der Intensität des Eingriffes eine formelle gesetzliche Grundlage für ein rechtmässiges Handeln¹⁴². Diese finden sich in den kantonalen Polizeigesetzen¹⁴³.

Abschliessend ist festzuhalten, dass durch Videoaufnahmen ein Eingriff in den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung vorliegt. Die Intensität des Eingriffs ist von verschiedenen Komponenten – z.B. offene oder verdeckte Aufzeichnung, Menge der erhobenen Daten und deren Verwendungsmöglichkeiten – abhängig und muss anhand des konkreten Einzelfalls beurteilt werden. Je nach Stärke des Eingriffs wird für dessen Zulässigkeit die entsprechende gesetzliche Grundlage benötigt und die weiteren Kriterien – öffentliches Interesse sowie Verhältnismässigkeit – müssen erfüllt sein.

Der Kerngehalt der informationellen Selbstbestimmung wird hingegen durch die Videoaufzeichnung im öffentlichen Raum nicht tangiert, es findet weder eine permanente noch extrem invasive Dokumentation der betroffenen Person statt. Auch das Bearbeiten der so erhältlich gemachten Personendaten greift m.E. nicht in den Kerngehalt ein, solange dieses nicht extensiv sowie missbräuchlich¹⁴⁴ ausgeübt und die betroffene Person nicht effektiv und in hohem Grade in ihrer informationellen Selbstbestimmung beeinträchtigt wird.

2.4. Grundrechtseingriffe zum Nachteil der Polizeibeamten

Durch die Aufzeichnungen von Körperkameras können auch Polizeibeamte, welche sich am Einsatzort befinden, erfasst werden. Dadurch ergibt sich ein Eingriff in den Schutzbereich der informationellen Selbstbestimmung dieser Personen¹⁴⁵. Da für die Bestimmung der Intensität eines Eingriffs keine eindeutigen Vorgaben bestehen, muss die Schwere der Beeinträchtigung anhand der konkreten Umstände und mit Einbezug verschiedener Indikatoren eruiert werden (vgl. Ziff. III.1.4.1). Das Speichern und Bearbeiten der Aufnahmen von Polizeibeamten als Grundrechtsträger entspricht grundsätzlich der Beeinträchtigung des

¹⁴² BAERISWYL, PK-IDG ZH, § 8, Rz. 13; RUDIN, PK-IDG BS, § 9, Rz. 25; SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 117; SCHWEIZER, SGK, Art. 13 Abs. 2, Rz. 79.

¹⁴³ § 57 PolG BS; § 51 ff. PolG ZH; Art. 49 PolG BE.

¹⁴⁴ Unter extensiv wird hier die Verwendung von Daten verstanden, welche über den ursprünglichen Zweck hinausgeht. Die Grenzen der Zweckbindung werden quasi überschritten. Unter der missbräuchliche Datenverwendung wird hier folgendes subsumiert: die Verwendung ist nicht zweckgebunden oder die Daten werden in unzulässiger Weise für einen anderen Zweck genutzt, als bei der Erhebung vorgesehen. Dazu Botschaft DSG, 451; EPINEY, in: Belser et al., Datenschutz, § 9, Rz. 35; SIGRIST, Staatsschutz, S. 232 und 237.

¹⁴⁵ STARNECKER, Videoüberwachung, S. 238; ZANDER, Body-Cams, S. 20.

Grundrechts von Privaten. Allerdings muss beachtet werden, dass sich die Polizeiangehörigen in einem Sonderstatusverhältnis befinden (vgl. Ziff. III.1.5.1) und die Aufzeichnungen die Gefahrenabwehr – darin inbegriffen sind der Schutz der Polizisten sowie die Deeskalation – und die Beweissicherung bezwecken. Mit dem gefilmten Eskalationsverlauf soll der Schutz der Polizeibeamten sichergestellt werden, sei es z.B. vor falschen Anschuldigungen oder als Rechtfertigung eines Mitteleinsatzes. Allerdings kann anhand der Aufzeichnungen auch allfällig rechtswidriges Verhalten der Polizisten aufgedeckt werden. Dennoch ist der Grundrechtseingriff quasi ein unerlässliches Mittel, um den angestrebten Zweck resp. das angestrebte Ziel zu erreichen. Daher ist m.E. davon auszugehen, dass Polizeiangehörige, aufgrund des Sonderstatusverhältnisses und ihrer Funktion in der Öffentlichkeit, Eingriffe von geringer Intensität in ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung bis zu einem gewissen Umfang wohl tolerieren müssen.

Dies soll aber keineswegs einen Freipass für eine Aushöhlung der Grundrechte von Polizeibeamten darstellen, sondern in eine Interessenabwägung miteinbezogen werden¹⁴⁶. Durch eine Prüfung der verschiedenen entgegenstehenden Grundrechtsinteressen aller betroffenen Personen sowie den öffentlichen Interessen soll eruiert werden, wie intensiv sich eine Beeinträchtigung des Grundrechts der Polizeiangehörigen gestaltet. Dabei muss beachtet werden, inwieweit der Staat die Grundrechtsausübung einschränken darf, um die Polizisten zu schützen.

Fraglich ist, ob ein Eingriff einer gewissen Intensität in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gerechtfertigt werden kann, wenn damit der Schutz eines fundamentalen Grundrechts – z.B. der körperlichen und geistigen Unversehrtheit¹⁴⁷ – gewährleistet wird. Zunächst kann anhand des Prinzips der praktischen Konkordanz¹⁴⁸ ermittelt werden, ob eine parallele gleichwertige Ausübung der Grundrechte möglich ist. Das Finden eines Ausgleichs wird erschwert, wenn sich zwei unterschiedlich gewichtete Grundrechte – in der Konstellation des

¹⁴⁶ BGE 126 II 300 E. 5b; STARNECKER, Videoüberwachung, S. 240.

¹⁴⁷ Art. 10 Abs. 2 BV.

¹⁴⁸ Nach diesem Prinzip werden die entgegenstehenden Grundrechtsinhalte soweit eingeschränkt, dass für beide die bestmögliche Wirksamkeit gegeben ist, ohne dass dabei ein Konflikt entsteht. Dazu SCHEFER, Kerngehalte, S. 90; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 678; KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 74; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 319 f.

Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und des Rechts auf körperliche Unversehrtheit – gegenüber stehen.

Weiter sind die staatlichen Schutzpflichten zu berücksichtigen. Diese verpflichten den Staat einerseits zur Verwirklichung der Grundrechte beizutragen und andererseits vor ernsthaften Beeinträchtigungen zu schützen. Der Schutz bezieht sich dabei nicht nur auf das staatliche Handeln, sondern umfasst auch Handlungen nicht staatlichen Ursprungs¹⁴⁹. Es ist folglich die Aufgabe des Staates im Rahmen der grundrechtlichen Schutzpflichten, Verletzungen der Schutzgüter – insbesondere Leben und Gesundheit – der Polizeibeamten zu verhindern¹⁵⁰. Doch auch dieses Kriterium bringt keine eindeutige Lösung, ob und wie ein Grundrecht zu priorisieren ist. Dennoch bedarf es der Möglichkeit, fundamentale Grundrechte unter bestimmten Umständen zugunsten des Grundrechtsträgers bevorzugt zu behandeln. Nur so können m.E. die staatlichen Schutzpflichten bezüglich dem Schutz der Gesundheit der Polizeibeamten wahrgenommen werden. Dafür spricht auch, dass sich weder in der Literatur noch der Rechtsprechung explizite Verbote der Priorisierung von Grundrechten finden¹⁵¹. Daraus ergibt sich, dass staatliche Schutzpflichten – in der Form der Priorisierung einzelner elementarer Grundrechte – als Rechtfertigungsgründe für Grundrechtseingriffe dienen können. Folglich besteht die Möglichkeit, dass die (geringe) Beeinträchtigung eines Grundrechts – z.B. der informationellen Selbstbestimmung – im Einzelfall zulässig sein kann, wenn sie zum Schutz fundamentaler Rechtsgüter wie Leib und Leben und der Gesundheit der Polizisten entsprechend beiträgt¹⁵². Ebenfalls kann das Grundrecht beeinträchtigt werden, falls Standbilder der Aufnahmen zu Fahndungszwecken durch die zuständigen Behörden publiziert werden, ohne dass dafür eine Einwilligung der betroffenen Polizeibeamten vorliegt und auch keine Massnahmen getroffen worden sind, um die Polizeiangehörigen unkenntlich zu machen (z.B. Verpixelung)¹⁵³. Diesbezüglich muss ebenso eine

¹⁴⁹ SCHWEIZER, SGK, Art. 35 BV, Rz. 13; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 189 ff.; GÄCHTER, Staatsrecht, § 30, Rz. 46.

¹⁵⁰ MARTIN, Grundrechtskollisionen, S. 107; GÄCHTER, Staatsrecht, § 30, Rz. 47; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 7, Rz. 72 f.

¹⁵¹ MARTIN, Grundrechtskollisionen, S. 233 f.; bejahend: MOHLER, Polizeirecht, Rz. 705; ablehnend aber nicht explizit verbietend: BGE 99 Ia 604 E. 4d, 618.

¹⁵² MARTIN, Grundrechtskollisionen, S. 249 ff.

¹⁵³ Zur Einwilligung: EPINEY, in: Belser et al., Datenschutz, § 9, Rz. 16. Zur Verpixelung: BGE 138 II 346 E. 6.2, E. 10.2 und E. 10.6; KÜNZLI, Internetfahndung, S. 52. Zur Anonym-

Grundrechtsabwägung erfolgen. Dabei stehen sich einerseits die Grundrechte der Polizeibeamten – informationelle Selbstbestimmung und Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit¹⁵⁴ – gegenüber, wenn es sich beim verfolgten Delikt um eine strafbare Handlung gegen die betroffenen Polizisten handelt. Andererseits bedarf es einer Abwägung zwischen dem beeinträchtigten Grundrecht der Polizeibeamten (informationelle Selbstbestimmung) und dem der Drittpersonen, welche vom ursprünglichen Delikt betroffen sind. Dem kann ergänzend beigefügt werden, dass es aufgrund der Aufgabenerfüllung in der Öffentlichkeit sowie den technischen Möglichkeiten durchaus der Fall sein kann, dass der Einsatz durch Private gefilmt und verbreitet¹⁵⁵ wurde, ohne dass die betroffenen Personen unkenntlich gemacht worden sind. Daher müsste diesbezüglich geprüft werden, inwiefern eine Verpixelung durch die publizierende Behörde in einer solchen Konstellation überhaupt wirksam resp. geeignet gewesen wäre.

Dies wirft die Anschlussfrage auf, ob und inwieweit es sich um einen Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung resp. persönliche Freiheit und eine Verletzung des Datenschutzes handelt, wenn ein Polizeieinsatz durch Private – z.B. mit dem Smartphone – einerseits gefilmt und die Aufnahmen anschliessend via Internet oder soziale Netzwerke verbreitet werden¹⁵⁶. Dazu müsste seitens der betroffenen Dritten sowie den Polizeiangehörigen eine Einwilligung bestehen¹⁵⁷. Diese liegt aber grundsätzlich in solchen Sachlagen nicht vor. Daher stellt dies ein Eingriff in den Schutzbereich der informationellen Selbstbestimmung dar. Zudem ist eine Verletzung des Datenschutzes gegeben. Durch Private kann in der

bzw. Pseudonymisierung: ; WALDMANN/BICKEL, in: Belser et al., Datenschutz, § 12, Rz. 92; BAERISWYL, PK-IDG ZH, § 8, Rz. 11 f.; RUDIN, PK-IDG BS, § 9, Rz. 56.

¹⁵⁴ Art. 10 Abs. 2 BV.

¹⁵⁵ Mit den heutigen technischen Möglichkeiten kann eine Live-Übertragung nicht ausgeschlossen werden. Eine solche, sowie das unerlaubte Verbreiten von Aufnahmen durch Private, verletzen Datenschutzbestimmungen (Art. 12-15 DSG), Persönlichkeitsrechte (Art. 28 ff. ZGB) sowie das Recht am eigenen Bild (als ein Teilgehalt des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, Art. 13 Abs. 2 BV). Die Ahndung dieser Verletzungen kann primär mittels Art. 28 ff. ZGB geltend gemacht werden. Finden Aufnahmen in der Öffentlichkeit statt, fallen sie unter gewissen Voraussetzungen in den Schutzbereich der Privatsphäre. Ausführlich dazu MÜLLER, Videoüberwachung, S. 321- 345; RAMPINI, BSK, Art. 12 DSG, Rz. 6-15.

¹⁵⁶ Das Versenden an Internet - Medien (20 Minuten, Blick, etc.) oder via Chatdienste (Whatsapp, Messenger, Threema, etc.) sowie das Hochladen (auch „Posten“) solcher Aufzeichnungen in sozialen Netzwerken wie Facebook, Instagram.

¹⁵⁷ Die Einwilligung kann für Grundrechtseingriffe eine gesetzliche Grundlage darstellen. Die weiteren Kriterien wie öffentliches Interesse sowie Verhältnismässigkeit müssen aber dennoch gesondert geprüft werden. Vgl. dazu SCHEFER, Beeinträchtigung Grundrechte, S. 71 (keine Einwilligung in schwere Eingriffe) und S. 72 (bzgl. geringen Eingriffen).

Regel nicht direkt in Grundrechte anderer Privatpersonen eingegriffen werden¹⁵⁸. Der Staat unterliegt aber im Rahmen der Grundrechte sogenannten Schutzpflichten, mit welchen er über die Gesetzgebung auch einen Grundrechtsschutz zwischen Privaten ermöglichen kann¹⁵⁹. Indem der Gesetzgeber das nationale Datenschutzgesetz geschaffen hat, welches auch die Datenbearbeitung durch Privatpersonen regelt, ist er dieser Schutzpflicht nachgekommen und gewährleistet somit einen gewissen Grundrechtsschutz zwischen Privatpersonen¹⁶⁰. Mit dem Art. 28 ZGB findet sich zudem eine privatrechtliche Möglichkeit, Persönlichkeitsverletzungen geltend zu machen¹⁶¹.

Zusammengefasst ergibt sich, dass durch die Datenerhebung mittels Körperkameras der Schutzbereich der informationellen Selbstbestimmung der Polizeiangehörigen tangiert wird. Anhand einer Grundrechts- und Interessenabwägung muss im konkreten Einzelfall eruiert werden, ob es sich um einen geringen oder schweren Eingriff handelt und inwieweit eine Gewichtung der verschiedenen betroffenen Grundrechte erlaubt ist und stattfinden soll, um allfällige Einschränkungen zu rechtfertigen.

3. Das Datenschutzrecht als erweiterter Grundrechtsschutz

Mit dem Erlass des nationalen Datenschutzgesetzes konkretisierte der Gesetzgeber den grundrechtlichen Schutz in Ausführung des Art. 13 BV¹⁶². Bezüglich des Datenschutzes besteht keine umfassende Gesetzgebungskompetenz des Bundes¹⁶³. Daher bleiben die Kantone für den Erlass eigener Datenschutzgesetze zuständig¹⁶⁴. Relevant ist diesbezüglich die Unterscheidung der Geltungsbereiche des nationalen sowie der kantonalen Datenschutzgesetze: so gilt das

¹⁵⁸ Art. 35 Abs. 1 BV verpflichtet alle Staatsorgane jeglicher Ebene zur Einhaltung resp. Verwirklichung der, in der BV sowie Kantonsverfassungen statuierten, Grundrechten und Freiheiten. Dazu SCHWEIZER, SGK, Art. 35 BV, Rz. 6 und 52. Mit Art. 35 Abs. 3 BV wird der Grundsatz von Art. 35 Abs. 1 BV vom Verfassungsgeber nochmals konkretisiert, indem die Grundrechtswirkung zwischen Privaten unter bestimmten Umständen festgehalten wird. Dazu SCHWEIZER, SGK, Art. 35 BV, Rz. 55 f.

¹⁵⁹ MÜLLER, Videoüberwachung, S. 190; MAGNIN, Polizei, S. 233 f.; SIGRIST, Staatsschutz, S. 180; SCHWEIZER, SGK, Art. 35 BV, Rz. 8 und 13.

¹⁶⁰ Botschaft DSG, S. 434; BELSER/NOUREDDINE, in: Belser et al., Datenschutz, § 8, Rz. 2.

¹⁶¹ Art. 28a ZGB; BÜCHLER, Komm. ZGB, Art. 28a, Rz. 1.

¹⁶² Art. 1 DSG; Botschaft VE 96, S. 153; SIGRIST, Staatsschutz, S. 19; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 390.

¹⁶³ Botschaft DSG, 424.

¹⁶⁴ BELSER/NOUREDDINE, in: Belser et al., Datenschutz, § 8, Rz. 3; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 390. Die Botschaft hält fest: «Für den Datenschutz

nationale Datenschutzgesetz gemäss Art. 2 Abs. 1 DSG sowohl für Bundesorgane als auch für Privatpersonen. Demgegenüber gelten die kantonalen Datenschutzgesetze für die kantonalen öffentlichen Organe¹⁶⁵. Selbst dann, wenn eine kantonale Behörde eine Bundesaufgabe erfüllt, macht sie dies nicht zu einer Bundesbehörde und sie untersteht weiter dem kantonalen Datenschutzgesetz sofern kantonale Vorschriften bestehen¹⁶⁶.

Bei der Polizei handelt es sich um eine solche kantonale Behörde, folglich dienen die kantonalen Datenschutzgesetze nebst diversen anderen polizeispezifischen Spezialgesetzen¹⁶⁷ als Rechtsgrundlagen für die polizeiliche Datenbearbeitung und –verarbeitung¹⁶⁸. Aus diesem Grund wird die nachfolgende Diskussion unter Einbezug des Gesetzes über die Information und den Datenschutz des Kantons Basel-Stadt vom 9. Juni 2010 (IDG BS, 153.260) sowie des IDG ZH geführt¹⁶⁹.

3.1. Schutzobjekt

Die kantonalen Datenschutzgesetze finden auf alle personenbezogenen Daten (vgl. Ziff. III. S. 7), unabhängig von deren Art und Form, Anwendung¹⁷⁰. Neben der transparenten Gestaltung des Handelns von öffentlichen Organen¹⁷¹ bezwecken sie «die Grundrechte von Personen zu schützen, über welche die öffentlichen Organe Personendaten bearbeiten»¹⁷². Damit wird jeglicher Umgang der öffentlichen Organe mit Informationen geregelt¹⁷³.

im kantonalen öffentlichen Bereich sind die Kantone aufgrund ihrer verfassungsrechtlich garantierten Organisationsautonomie selbst zuständig» (Botschaft DSG, 425).

¹⁶⁵ § 2 Abs. 1 i.V.m. § 3 Abs. 1 IDG BS; § 2 Abs. 1 i.V.m. § 3 IDG ZH; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 35; SIGRIST, Staatsschutz, S. 19; HAUSHEER/AEBI-MÜLLER, Personenrecht, Rz. 13.23.

¹⁶⁶ Art. 37 DSG; BELSER/NOUREDDINE, in: Belser et al., Datenschutz, § 7, Rz. 58; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 1144.

¹⁶⁷ BELSER/NOUREDDINE, in: Belser et al., Datenschutz, § 7, Rz. 91 f.; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 1140; als Beispiele: BWIS, StPO, BPI, DNA-Profil-Gesetz.

¹⁶⁸ BELSER/NOUREDDINE, in: Belser et al., Datenschutz, § 7, Rz. 58; KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 178 f.

¹⁶⁹ Diese Auswahl wurde bewusst so getroffen: das IDG ZH wurde in Bezug auf das Pilotprojekt der Stapo ZH (vgl. Ziff. IV) gewählt. So kann dieses in die Diskussion miteinbezogen werden. Da die Verfasserin im Kanton Basel-Stadt berufstätig ist, wird das IDG BS aus praktischen Gründen miteinbezogen.

¹⁷⁰ § 3 IDG ZH; § 3 Abs. 2 IDG BS; SIGRIST, Staatsschutz, S. 46; BELSER/NOUREDDINE, in: Belser et al., Datenschutz, § 7, Rz. 100.

¹⁷¹ § 1 Abs. 2 lit. a IDG ZH; § 1 Abs. 2 lit. a IDG BS.

¹⁷² § 1 Abs. 2 lit. b IDG BS.

¹⁷³ § 1 Abs. 1 IDG BS; § 1 Abs. 1 IDG ZH.

Das Recht auf Datenschutz steht allen natürlichen und juristischen Personen zu¹⁷⁴.

3.2. Datenschutzrechtliche Grundsätze in Bezug zu Videoaufnahmen

3.2.1. Eingriff

Jede Erhebung von personenbezogenen Daten, ob rechtmässig oder nicht, stellt einen Eingriff in das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung dar¹⁷⁵. Daher muss anhand der Bestimmungen des DSG resp. der kantonalen Datenschutzgesetze die Recht- und Verhältnismässigkeit des Eingriffs überprüft werden.

Das Datenschutzrecht stützt sich auf bestimmte Grundpfeiler, bei deren Einhaltung trotz Grundrechtseingriff eine legitime Datenbearbeitung erfolgen kann¹⁷⁶. Nachfolgend werden diese Grundpfeiler dargestellt und es wird erläutert, inwiefern sie mit dem Einsatz von Körperkamas vereinbar sind.

3.2.2. Grundsatz der Gesetzmässigkeit

Gestützt auf Art. 5 und Art. 36 Abs. 1 BV bedarf es einer gesetzlichen Grundlage zur legitimen Datenbearbeitung¹⁷⁷. Diese muss dem Bestimmtheitsgebot entsprechen und spezifische Regelungen bezüglich den Berechtigungen, den Bearbeitungsarten, der Zweckbindung und dem Rechtsschutz enthalten¹⁷⁸. Durch den Erlass des DSG sowie von kantonalen Datenschutzgesetzen wird dem Gesetzmässigkeitsprinzip entsprochen¹⁷⁹.

¹⁷⁴ Botschaft DSG, S. 432; RUDIN, PK-IDG BS, § 3, Rz. 18; SCHWEIZER, SGK, Art. 13 BV, Rz. 73.

¹⁷⁵ RUDIN, PK-IDG BS, § 9, Rz. 14; SIGRIST, Staatsschutz, S. 95; SCHWEIZER, SGK, Art. 13 BV, Rz. 74.

¹⁷⁶ Art. 4 DSG; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 1177; SIGRIST, Staatsschutz, S. 22.

¹⁷⁷ Art. 5 Abs. 1 BV beschreibt das Legalitätsprinzip. Es umfasst das gesamte staatliche Handeln von Bund, Kantonen und Gemeinden in allen Erscheinungsformen. Dazu SCHINDLER, SGK, Art. 5 BV. Ebenso umfasst der Geltungsbereich des Art. 36 BV jegliche staatliche Handlungsformen, unabhängig ob auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene. Dazu SCHWEIZER, SGK, Art. 36 BV, Rz. 11. In Art. 164 BV wird das Legalitätsprinzip nochmals explizit hervorgehoben, indem festgehalten wird, dass wichtige rechtsetzende Bestimmungen in der Form eines Bundesgesetzes erlassen werden müssen. Dazu TSCHANNEN, SGK, Art. 164 BV, Rz. 6 ff.; WYTENBACH/WYSS, BSK, Art. 164 BV, Rz. 4 f.

¹⁷⁸ MOHLER, Polizeirecht, Rz. 1177; RUDIN, PK-IDG BS, § 9, Rz. 21 ff. und 38 ff.; SIGRIST, Staatsschutz, S. 19.

¹⁷⁹ RUDIN, PK-IDG BS, § 9, Rz. 13; BAERISWYL, PK-IDG ZH, § 8, Rz. 3; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 1145 f. und 1148.

Die Verwendung von Körperkameras ist, rechtlich gesehen, mit einer Datenerhebung verbunden und stellt folglich einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar (vgl. Ziff. III.2.3). Somit muss diesbezüglich eine gesetzliche Grundlage vorhanden sein. Es kann argumentiert werden, dass die bereits bestehenden kantonalen Datenschutzgesetze den Anforderungen der Gesetzmässigkeit betreffend Aufnahmen mit Körperkameras grundsätzlich bereits entsprechen, regeln diese doch gemeinsam mit den dazugehörigen Verordnungen die Datenbearbeitung sehr detailliert¹⁸⁰. Allenfalls wären bei der Einführung von Körperkameras kleinere, spezifische gesetzliche Anpassungen angebracht oder sogar notwendig.

3.2.3. Zweckbindung und Erkennbarkeit

Der Zweckbindungsgrundsatz des Datenschutzes¹⁸¹ verlangt, dass Personendaten durch ein öffentliches Organ bearbeitet werden dürfen, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht oder es zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe erforderlich ist¹⁸². Somit soll sichergestellt werden, dass die Datenbearbeitung nur soweit als wirklich notwendig stattfindet¹⁸³. Zu Beginn der Datenbearbeitung soll für die Grundrechtsträger bereits erkennbar sein, wofür die erhobenen Daten verwendet werden¹⁸⁴. Durch diese beiden Elemente werden die Information der Betroffenen sowie das Legalitätsprinzip in Bezug auf mögliche Grundrechtseingriffe gewährleistet¹⁸⁵.

Die Schweiz befindet sich betreffend der Verwendung von Körperkameras noch in der Versuchsphase (vgl. Ziff. IV. S. 61). Dennoch mussten für die Projekte Reglemente¹⁸⁶ erstellt und publiziert werden, so dass im Fall von Grundrechts-

¹⁸⁰ IDG BS i.V.m. IDV BS; IDG ZH i.V.m. IDV ZH.

¹⁸¹ § 9 IDG ZH; § 12 IDG BS; Art. 4 Abs. 3 DSG (für Bundesbehörden und Private).

¹⁸² Art. 4 Abs. 3 DSG; § 12 IDG BS; § 9 IDG ZH.

¹⁸³ MÜLLER, Videoüberwachung, S. 78; EPINEY, in: Belser et al., Datenschutz, § 9, Rz. 31; RUDIN, PK-IDG BS, § 12, Rz. 4.

¹⁸⁴ § 12 IDG ZH; § 15 IDG BS; EPINEY, in: Belser et al., Datenschutz, § 9, Rz. 29; HARB, PK-IDG ZH, § 12, Rz. 2; HUSI, PK-IDG BS, § 15 Rz. 1 f.

¹⁸⁵ RUDIN, PK-IDG BS, § 9, Rz. 14; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 78; HARB, PK-IDG ZH, § 9, Rz. 1.

¹⁸⁶ HUSI, PK-IDG BS, § 18; Reglement Stadt ZH; Dienstbefehl TPO.

eingriffen eine minimale rechtliche Grundlage vorhanden und folglich eine Rechtfertigung möglich ist¹⁸⁷. In Art. 17a DSG¹⁸⁸ findet sich die dazugehörige rechtliche Grundlage für Pilot- resp. Testversuche auf der Ebene der Bundesbehörden und Privaten. Die Zweckbindung ergibt sich aus Abs. 1 lit. a DSG welcher besagt, dass die Bearbeitung von Personendaten ohne formelle gesetzliche Grundlage u.a. dann bewilligt werden kann, wenn die Aufgabenerfüllung – zu deren Zweck die Daten bearbeitet werden – in einem formellen Gesetz geregelt ist. Im Kanton Zürich findet, gestützt auf § 8 IDG ZH, insbesondere in Art. 11 DSV Stadt ZH die Reglementierung von Pilotversuchen statt. Die darin enthaltene Zweckbindung entspricht grundsätzlich derjenigen von Art. 17a DSG¹⁸⁹.

Bei einer definitiven Einführung der Körperkamas wird aufgrund des grundrechtseinschränkenden Charakters und der damit verbundenen Datenbearbeitung eine formelle gesetzliche Grundlage (z.B. im PolG) bezüglich des Zwecks und der Erkennbarkeit notwendig sein¹⁹⁰.

3.2.4. Bearbeitung

Unter die Bearbeitung werden alle Aspekte der Datenhandhabung wie Erhebung, Sammlung, Verarbeitung, Aufbewahrung, Weitergabe, Speicherung, Veränderung, Auswertung und die Löschung subsumiert¹⁹¹. Beim Speicherprozess handelt es sich um eine Form der Datenerhebung, welche wie eingangs bereits erwähnt, einen Eingriff darstellt (vgl. Ziff. III.3.2.1). Die Dauer der Speicherung dient als Kriterium zur Bestimmung der Intensität des Eingriffs. Relevant ist zudem die Möglichkeit der anschliessenden Verwendung der gespeicherten Daten für das Vorliegen eines Eingriffs¹⁹². Dieser ist gegeben, wenn persönliche Daten an einem Ort aufbewahrt werden, zu welchem der Grundrechtsträger keinen Zugang

¹⁸⁷ § 8 Abs. 2 IDG ZH i.V.m. Art. 11 DSV Stadt ZH; Art. 55 PBG i.V.m. VüV-ÖV i.V.m. Dienstbefehl TPO.

¹⁸⁸ Bzgl. der Verwendung von Körperkamas ist insb. Abs. 2 von Bedeutung.

¹⁸⁹ Eine ähnliche Bestimmung für die Bearbeitung von Personendaten im Rahmen von Pilotprojekten findet sich in § 9a IDG BS. Die Videoüberwachung sowie deren Reglementierung sind in Art. 17 f. IDG BS festgehalten. Die § 5 ff. IDV BS verdeutlichen insb. die Zweckbindung (§ 5 Abs. 1 lit. c) der Aufnahmen und die Erkennbarkeit von Kamerastandorten (§ 7).

¹⁹⁰ RUDIN, PK-IDG BS, § 9, Rz. 30; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 80; EPINEY, in: Belser et al., Datenschutz, § 9, Rz. 29 ff.

¹⁹¹ Art. 3 lit. f DSG; SIGRIST, Staatsschutz, S. 93; RUDIN, PK-IDG BS, §3, Rz. 48 ff; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 1164.

¹⁹² SIGRIST, Staatsschutz, S. 98; GLASS, Personendaten, S. 127; LÖFFELMANN, Nachrichtendienst, § 4, Rz. 72.

hat. Die persönlichen Daten befinden sich ausserhalb des Kontrollbereichs der betroffenen Person und sie können mittels dem Auswerten, dem Gebrauch oder auch der Weiterleitung genutzt werden, was wiederum ein Grundrechtseingriff darstellt¹⁹³. Das Bundesgericht erachtet eine maximale Speicherzeit von 100 Tagen als angemessen, sofern die Daten strafrechtlich nicht relevant und für kein Strafverfahren notwendig sind¹⁹⁴. Die Löschungsbestimmungen der Pilotversuche übernehmen diese, von der Rechtsprechung verlangte, Frist. Betreffend die generelle Datenbearbeitung stützen sich die Reglemente einerseits auf die kantonalen Datenschutzgesetze, andererseits führen sie die elementaren zu beachtenden Vorschriften nochmals explizit auf¹⁹⁵. Durch das unerlaubte Ab- oder Überspeichern sowie Löschen von Originalaufzeichnungen können Daten zudem manipuliert werden. Mit verschiedenen Elementen der Datensicherheit soll dies verhindert werden.

3.2.5. Datensicherheit

Der effektive Schutz der Daten ist sicherzustellen, eine unbefugte Datenbearbeitung muss verhindert werden¹⁹⁶. Einerseits muss die Zugriffsberechtigung geregelt sein; nur berechtigte Personen dürfen die entsprechenden Daten bearbeiten¹⁹⁷. Andererseits ist die – heutzutage vornehmlich technische – Sicherheit der Daten zu gewährleisten¹⁹⁸. Dabei gilt, dass umso strengere Massnahmen getroffen werden müssen, je sensitiver die Informationsbearbeitung ist. Damit wird der Schutz der Informationen gewährleistet und der Eingriff in Persönlichkeitsrechte minimiert¹⁹⁹. In der Verordnung zum Bundesgesetz über den Datenschutz vom 14. Juni 1993 (VDSG, SR 235.11) werden die grundlegendsten Kriterien aufge-

¹⁹³ SIGRIST, Staatsschutz, S. 98; VON BERNSTORFF/ ASCHE, Nachrichtendienste, Rz. 18.

¹⁹⁴ BGE 133 I 77. Falls die Daten nach der 100-tägigen Frist nicht mehr benötigt werden, sind sie zu löschen. Sind die Daten für weitere Ermittlungen oder Verfahren notwendig, können sie – gestützt auf die StPO – länger gespeichert werden (Sicherstellung oder Beschlagnahmung).

¹⁹⁵ Reglement Stadt ZH; Dienstbefehl TPO.

¹⁹⁶ EPINEY, in: Belser et al., Datenschutz, § 9, Rz. 50, 53; MAISCH, Informationelle Selbstbestimmung, S. 175 f.; BAERISWYL, PK-IDG ZH, § 7, Rz. 23.

¹⁹⁷ EPINEY, in: Belser et al., Datenschutz, § 9, Rz. 51; GLASS, Personendaten, S. 168; BAERISWYL, PK-IDG ZH, § 7, Rz. 23.

¹⁹⁸ Art. 8 f. VDSG; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 1184; BAERISWYL, PK-IDG BS, § 8, Rz. 13.

¹⁹⁹ BAERISWYL, PK-IDG BS, § 8, Rz 16; SIGRIST, Staatsschutz, S. 255 f.; BAERISWYL, PK-IDG ZH, § 7, Rz. 30.

führt, welche die technischen und organisatorischen Massnahmen zur Datensicherheit für Privatpersonen und Bundesorgane regeln²⁰⁰. Auf kantonaler Ebene befinden sich die rechtlichen Grundlagen diesbezüglich in den Informations- und Datenschutzgesetzen sowie den dazugehörigen Verordnungen, spezifisch in den Verordnungen über die Informatiksicherheit²⁰¹. Das Garantieren einer absoluten Datensicherheit ist illusorisch, da sowohl menschliches Fehlverhalten als auch technische Fehler nie ausgeschlossen werden können. Dennoch muss es das oberste Ziel der zuständigen Behörden sein, die gespeicherten Daten bestmöglich vor internen und externen Manipulationen zu schützen.

Die kantonale Informationssicherheit richtet sich nach folgenden gesetzlich festgehaltenen Schutzziele: Vertraulichkeit, Integrität, Verfügbarkeit, Zurechenbarkeit und Nachvollziehbarkeit²⁰². Die zum Schutz der Informationen notwendigen Massnahmen werden der Art und Verwendung sowie dem Stand der Technik entsprechend angepasst²⁰³. Hinzu kommt durch das Amtsgeheimnis eine weitere Schutzkomponente, bei deren Verletzung mit strafrechtlichen Konsequenzen zu rechnen ist²⁰⁴. Grundsätzlich müssen diese Schutzziele ebenso für die Aufzeichnungen der Körperkameras eingehalten werden. Um insbesondere die Beweisfunktion sicherzustellen, muss garantiert sein, dass die Aufnahmen in keiner Weise manipuliert werden können. Folglich darf eine Veränderung der Originalaufnahmen nicht möglich sein. Dementsprechend muss gewährleistet sein, dass keine Manipulationen innerhalb des Datenbearbeitungskreises sowie auch von ausserhalb – durch unerlaubten Zugriff auf die Daten z.B. durch sog. „Hacken“²⁰⁵ – stattfinden können.

Aufgrund der Pflichten zum Schutz der Persönlichkeitsrechte und zur Erhaltung der Richtigkeit der Daten ist sicherzustellen, dass an der Kamera keinerlei Manipulationen wie das Verkürzen, Verändern oder Löschen einer Sequenz möglich

²⁰⁰ Art. 8 ff. VDSG (Privatpersonen); Art. 20 ff. VDSG (Bundesorgane).

²⁰¹ § 8 IDG BS; § 5 Abs. 1 lit. I IDV BS; ISV BS; § 7 IDG ZH; Art. 10 Abs. 1 lit. g DSV Stadt ZH; ISV ZH.

²⁰² § 8 Abs. 2 IDG BS; § 7 Abs. 2 IDG ZH.

²⁰³ § 8 Abs. 3 IDG BS; § 7 Abs. 3 IDG ZH; BAERISWYL, PK-IDG BS, § 8, Rz. 33 ff.

²⁰⁴ MOHLER, Polizeirecht, Rz. 1183; Art. 320 StGB.

²⁰⁵ EPINEY, in: Belser et al., Datenschutz, § 9, Rz. 51 und 56; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 1184; SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 117.

sind²⁰⁶. Dies kann erreicht werden, indem das Kameramodell vom Hersteller dementsprechend konzipiert wird, dass jegliche Änderungen verunmöglicht werden (vgl. Ziff. IV.1.3). Die darauffolgende Bearbeitung der Aufzeichnungen muss Zugriffserlaubnissen und -regelungen unterstehen, so dass eine Rückverfolgung der Bearbeitungsschritte und der bearbeitenden Person möglich ist. Wie eine solche Zugriffsregelung ausgestaltet werden könnte, wird im nächsten Teil der Arbeit ausgeführt (siehe Ziff. IV.4.5). Zudem sollen die Originalaufzeichnungen grundsätzlich nicht oder nur unter strikt einzuhaltenden Prozessen verändert oder gar gelöscht werden können. Das zweckbedingte Bearbeiten zu Rapportierungszwecken soll aber das Verändern und Speichern einer Aufzeichnungskopie ermöglichen, sofern dies zur Aufgabenerfüllung notwendig ist. Durch technische Sicherheits- und Abwehrmittel wie Firewalls und anderen informatikbasierten Mitteln ist eine grösstmögliche Integrität zu schaffen, so dass externe, unerlaubte Zugriffe auf den Server und somit auch auf die darauf gespeicherten Aufnahmen nicht möglich sind²⁰⁷. Vor allem bezüglich der Datenauslagerung auf externe Server muss kritisch hinterfragt werden, inwiefern die Datensicherheit gewährleistet werden kann²⁰⁸.

3.2.6. Verhältnismässigkeit im Datenschutz

Die Polizei ist für die Erhaltung der inneren Sicherheit zuständig²⁰⁹. Um diese bestmöglich zu gewährleisten, bedarf es der Identifizierung und Verfolgung von Personen, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung sowie die polizeilichen Schutzgüter bedrohen oder verletzen²¹⁰. Der Erhebung und Verarbeitung von Daten kommt bei der polizeilichen Aufgabenerfüllung daher eine elementare

²⁰⁶ SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 114 und 117; BAERISWYL, PK-IDG ZH, § 7, Rz. 2 und 24; EPINEY, in: Belser et al., Datenschutz, § 9, Rz. 51.

²⁰⁷ EPINEY, in: Belser et al., Datenschutz, § 9, Rz. 56; BAERISWYL, PK-IDG ZH, § 7, Rz. 33.

²⁰⁸ Folgende Voraussetzungen müssen bzgl. einer Datenauslagerung gegeben sein: Es darf kein gesetzliches oder vertragliches Verbot zur Datenauslagerung bestehen. Wichtig ist weiter, dass das öffentliche Organ trotz Auslagerung weiterhin die Verantwortung für die Datenbearbeitung trägt. Es untersteht der Sorgfaltspflicht (analog Art. 55 OR). Weitere Kriterien, die für eine Datenauslagerung erfüllt sein müssen, sind u.a. die Geheimhaltungsverpflichtung, Massnahmen zum Schutz der Informationen, Sanktionen bei Pflichtverletzungen, sowie Massnahmen analog § 19 IDG ZH. Dazu BLATTMANN, PK-IDG ZH, § 6; analog RUDIN, PK-IDG BS, § 7; m.w.H. SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 118.

²⁰⁹ SCHWEIZER/MOHLER, SGK, Art. 57 BV, Rz. 15; § 1 f. PolG BS; § 3 PolG ZH.

²¹⁰ GLASS, Personendaten, S. 255; SIGRIST, Staatsschutz, S. 209; SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 18 ff.

Funktion zu²¹¹. Die Datenbearbeitung stellt einen Grundrechtseingriff dar, welcher gemäss Art. 36 Abs. 3 BV verhältnismässig (geeignet, erforderlich, zumutbar) sein muss²¹².

Das Bearbeiten von Daten ist geeignet, wenn es für das Erreichen des verfolgten Ziels relevant oder von Bedeutung ist²¹³. Die Ziele des polizeilichen Handelns umfassen primär die Gefahrenabwehr, die Durchsetzung der Rechtsordnung sowie die Gewährleistung der staatlichen Schutzpflichten²¹⁴. Dazu bedarf es der Möglichkeit zur Datenerhebung sowie – verarbeitung. Die präventive Datenbeschaffung bezweckt das Sammeln von spezifischen (personenbezogenen) Informationen, welche dazu dienen können, die Entstehung oder Verwirklichung einer Gefahr zu verhindern. Die repressive Funktion besteht in der Identifizierung von Personen die mit strafbaren Handlungen in Verbindung stehen – seien es Täter, Opfer oder mittelbar Beteiligte²¹⁵. Ergeben die Ermittlungen ein rechtswidriges Verhalten, so können die dafür verantwortlichen Personen zur Rechenschaft gezogen und sanktioniert werden. Dies dient der Rechtsdurchsetzung sowie der Rechtssicherheit. Die Datenbearbeitung ist folglich für die Gefahrenabwehr sowie die Erfüllung der staatlichen Schutzpflichten wichtig und daher geeignet.

Die Erforderlichkeit liegt vor, wenn keine mildereren Massnahmen vorhanden sind, mit welchen das angestrebte Ziel erreicht werden kann²¹⁶. Weiter dürfen Daten nur soweit bearbeitet werden, als dass sie dem Zweck der allgemeinen Gefahrenabwehr entsprechen²¹⁷. Werden Daten auf Vorrat (sog. „phishing expeditions“) ohne bestimmte Zweckbindung gesammelt, liegt keine Erforderlichkeit vor. Ein solches Vorgehen ist rechtlich nicht zulässig²¹⁸. Verhindert die Datenbearbei-

²¹¹ MOHLER, Polizeirecht, Rz. 456; GLASS, Personendaten, S. 247; GUSY, Polizeirecht, Rz. 258.

²¹² MÜLLER, Videoüberwachung, S. 237; BAERISWYL, PK-IDG ZH, § 8, Rz. 6; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 1180 f.; SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 28 f.

²¹³ PAEFGEN, Schutz Art. 8 EMRK, S. 161 f.; EPINEY, in: Belser et al., Datenschutz, § 9, Rz. 27; SIGRIST, Staatsschutz, S. 205.

²¹⁴ § 1 f. PolG BS; § 3 PolG ZH; MAGNIN, Polizei, S. 233 f.

²¹⁵ SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 18; GLASS, Personendaten, S. 257 f.; § 1 f. PolG BS; § 3 PolG ZH; m.w.H. GUSY, Polizeirecht, Rz. 102.

²¹⁶ SIGRIST, Staatsschutz, S. 207; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 237; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 684; SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 29.

²¹⁷ SIGRIST, Staatsschutz, S. 230; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 76; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 1179; SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 91 ff.

²¹⁸ EPINEY, in: Belser et al., Datenschutz, § 9, Rz. 33; SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 26; GUSY, Polizeirecht, Rz. 263.

tung die Erreichung eines Ziels oder Zwecks, besteht ebenfalls keine Erforderlichkeit²¹⁹. Für die polizeiliche Aufgabenerfüllung ist es notwendig, Daten zu erheben und zu bearbeiten, sei es zum Zwecke der Gefahrenabwehr, im Zuge einer Fahndung oder zur Durchsetzung der Rechtsordnung²²⁰. Zudem handelt es sich dabei um eines der mildesten anwendbaren polizeilichen Mittel, wenn man bedenkt, dass die Polizei zur präventiven oder repressiven Gefahrenabwehr über diverse eingriffsintensivere Massnahmen verfügt. Es kann auch argumentiert werden, dass eine Anonym- oder Pseudonymisierung das Mass eines Eingriffs reduzieren kann²²¹. Dies widerspricht allerdings dem polizeilichen Zweck der Datenbearbeitung. Dieser dient gerade dazu, Personendaten zuzuordnen und ist für die polizeiliche Aufgabenerfüllung elementar. Hierbei sei erwähnt, dass eine Anonymisierung angebracht ist, wenn die Speicherung von personenbezogenen Daten nicht mehr erforderlich ist, diese aber beispielsweise zu Schulungszwecken benötigt werden²²². Die polizeiliche Datenbearbeitung stellt somit ein unverzichtbares Mittel zur Erreichung des angestrebten Ziels oder Zwecks, wie die Gefahrenabwehr und Durchsetzung der Rechtsordnung, dar. Sie erfüllt das Kriterium der Erforderlichkeit und dient zusätzlich als Begrenzung: gespeicherten Daten dürfen nicht einfach weiterverwendet werden, nur weil sie verfügbar sind, ohne dass eine entsprechende Erforderlichkeit vorliegt²²³.

Die Verhältnismässigkeit i.e.S. (auch Zumutbarkeit) umfasst eine Güterabwägung zwischen den öffentlichen Interessen und den betroffenen privaten Interessen. So soll kein Ungleichgewicht zwischen den negativen und den positiven Auswirkungen eines Eingriffs entstehen oder anders formuliert: Das Verhältnis zwischen der Datenbearbeitung und dem Eingriff muss angemessen sein²²⁴. Die Zumutbarkeit liegt vor, wenn ein öffentliches Interesse vorhanden ist, welches die

²¹⁹ EPINEY, in: Belser et al., Datenschutz, § 9, Rz. 27; SIGRIST, Staatsschutz, S. 208; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 77, BAERISWYL, PK-IDG ZH, § 8, Rz. 6; RUDIN, PK-IDG BS, § 9, Rz. 52.

²²⁰ § 34 PolG BS; Art. 27 PolG BE.

²²¹ BAERISWYL, PK-IDG ZH, § 8, Rz. 12; RUDIN, PK-IDG BS, § 9, Rz. 56.

²²² § 59 PolG BS (bzgl. Bild- und Tonaufnahmen); Ziff. 4.2.6 Dienstbefehl TPO; Ziff. 3.8 DA 1701 STAPO ZH (bzgl. Aufnahmen Körperkameras).

²²³ SIGRIST, Staatsschutz, S. 231; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 1180; BAERISWYL, PK-IDG ZH, § 8, Rz. 8 ff.

²²⁴ SIGRIST, Staatsschutz, S. 246; EPINEY, in: Belser et al., Datenschutz, § 9, Rz. 27; RUDIN, PK-IDG BS, § 9, Rz. 54.

Schutzinteressen der Privaten überwiegt²²⁵. Dies kann z.B. der Fall sein, wenn die Datenbearbeitung zur Identifikation einer Person zwecks Strafverfolgung erfolgt. Das Speichern resp. Löschen von Daten fällt ebenfalls unter die Datenbearbeitung. Diesbezüglich muss im Rahmen der Zumutbarkeit eine Abwägung zwischen der Notwendigkeit der Datenbearbeitung durch die Behörden und der Grundrechtsbeeinträchtigung der Betroffenen erfolgen. Alsdann muss eruiert werden, wie wahrscheinlich eine weitere Verwendung der Daten für die Behörden erforderlich ist, wie intensiv sich das Speichern oder Löschen auf die Grundrechtsträger auswirkt und inwieweit dies rechtlich zulässig sowie den Betroffenen zumutbar ist²²⁶.

Zusammengefasst ist festzuhalten, dass dem Verhältnismässigkeitsprinzip in der Datenbearbeitung eine relevante Prüffunktion zukommt. Der dabei entstehende Konflikt zwischen Datenschutz und Datenerhebungs- resp. –bearbeitungsinteresse kann nur mit der Kenntnis der Datenarten und den verfolgten Interessen eindeutig beurteilt werden, was wiederum nach den konkreten Umständen in Einzelfall überprüft werden muss²²⁷. Dabei ist zu beachten, dass die Handlungsfähigkeit der Polizei nicht zu stark eingeschränkt wird, so dass eine adäquate Aufgabenerfüllung sichergestellt ist. Gleichzeitig bedarf es der Berücksichtigung der Persönlichkeits- bzw. Grundrechte der Betroffenen sowie des Verhältnismässigkeitsprinzips²²⁸.

3.2.7. Zugang zu Informationen und Auskunftsrecht

Es besteht der grundsätzliche Anspruch auf Zugang zu Informationen, welche bei öffentlichen Organen vorhanden sind sowie auf Zugang zu den eigenen Personendaten²²⁹. Mit Inanspruchnahme der Informationspflicht soll den Betroffenen die Möglichkeit gegeben werden, zu überprüfen, ob ihre Daten gesetzeskonform

²²⁵ RUDIN, PK-IDG BS, § 9, Rz. 54; EPINEY, in: Belser et al., Datenschutz, §9, Rz. 27; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 76 f.

²²⁶ GLASS, Personendaten, S. 252; GUSY, Polizeirecht, Rz. 263.

²²⁷ SIGRIST, Staatsschutz, S. 249; RUDIN, PK-IDG BS, § 9, Rz. 55.

²²⁸ MOHLER, Polizeirecht, Rz. 534; GLASS, Personendaten, S. 254 f.

²²⁹ § 20 IDG ZH; § 25, 26 IDG BS; EPINEY/FASNACHT, in: Belser et al., Datenschutz, § 11, Rz. 1. Verfassungsrechtlich ist der Anspruch in Art. 29 BV verankert. Im öffentlichen Prozessrecht sowie im Strafprozessrecht wird der Anspruch konkretisiert und detaillierter ausgeführt. So z.B. in Art. 26 ff. VwVG; Art. 97, 101, 107 StPO.

behandelt werden²³⁰. Das Auskunftsrecht beinhaltet das Recht, mittels Anfrage bei den Behörden eine Rückmeldung zu erhalten, ob personenbezogenen Daten der betroffenen Person bearbeitet werden²³¹. Diese beiden Ansprüche finden sich in § 25 ff. IDG BS sowie § 20 ff. IDG ZH, die dazugehörigen Verfahren jeweils in § 31 ff. IDG BS und § 24 ff. IDG ZH. Jedoch können die vorgenannten Ansprüche im Einzelfall aufgrund einer gesetzlichen Bestimmung, überwiegend öffentlichem oder privatem Interesse aufgeschoben oder ganz resp. teilweise verweigert werden²³². Im Hinblick auf die Thematik der Körperkamas werden diesbezüglich nur die aus polizeilicher und privater Sicht relevanten Einschränkungsgründe detaillierter ausgeführt.

Zunächst wird auf die polizeibezogenen überwiegenden öffentlichen Interessen eingegangen²³³. Sofern die nationale oder öffentliche Sicherheit gefährdet ist, kann eine Geheimhaltung von Informationen unter folgenden Umständen erlaubt sein: bei der Gefährdung der Sicherheit von wichtigen Infrastrukturen oder Personen, der Erhaltung der Handlungsfähigkeit der Regierung in ausserordentlichen Lagen sowie der Sicherstellung der Landesversorgung. Allerdings muss in der Einzelfallprüfung die Ernsthaftigkeit der Gefahrenverwirklichung durch die Zugangsgewährung zu konkreten Informationen geprüft und eingestuft werden²³⁴. Weiter kann die Bekanntgabe von Daten eingeschränkt werden, wenn die Geheimhaltung dieser notwendig ist, um die erfolgreiche Umsetzung von behördlichen und insbesondere polizeilichen Massnahmen zu ermöglichen²³⁵.

Der Zugang zu Informationen kann aber auch aufgrund privater Interessen eingeschränkt werden²³⁶, insbesondere dann, wenn durch die Bekanntgabe oder den Zugang zu Daten der Schutz der Privatsphäre beeinträchtigt oder andere

²³⁰ EPINEY/FASNACHT, in: Belser et al., Datenschutz, § 11, Rz. 3; SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 172; RUDIN, PK-IDG ZH, § 20, Rz. 3.

²³¹ EPINEY/FASNACHT, in: Belser et al., Datenschutz, § 11, Rz. 21; SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 172; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 1185; RUDIN, PK-IDG ZH, § 20, Rz. 20 ff.

²³² § 29 Abs. 1 IDG BS; § 23 Abs. 1 IDG ZH; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 1185; RUDIN, PK-IDG BS, § 29, Rz. 4.

²³³ § 29 Abs. 2 lit. a und e IDG BS; § 23 Abs. 2 lit. c IDG BS.

²³⁴ § 29 Abs. 2 lit. a IDG BS; RUDIN, PK-IDG BS, § 29, Rz. 24 ff; BAERISWYL, PK-IDG ZH, § 23, Rz. 18.

²³⁵ § 29 Abs. 2 lit. e IDG BS; RUDIN, PK-IDG BS, § 29, Rz. 35; BAERISWYL, PK-IDG ZH, § 23, Rz. 18.

²³⁶ § 29 Abs. 3 IDG BS; § 23 Abs. 3 IDG ZH.

Grundrechte tangiert werden. In solchen Konstellationen muss eine, auf den konkreten Einzelfall bezogene, Interessenabwägung erfolgen und anhand dieser entschieden werden, ob der Zugang zu Informationen ganz oder teilweise gewährt oder verhindert wird²³⁷.

Zusammengefasst ist festzuhalten, dass eine Einschränkung des Auskunfts- und Informationsrechts unter bestimmten Voraussetzungen in einer Einzelfallüberprüfung – anhand einer Interessenabwägung unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips – zulässig ist. Bezüglich den Aufnahmen von Körperkamas bestehen grundsätzlich die vorgenannten Auskunfts- und Informationsrechte, welche den erwähnten Einschränkungen unterliegen können. Die Auskunfts- und Informationsrechte bezüglich der Aufzeichnungen von Körperkamas sind im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens geltend zu machen²³⁸.

4. Versammlungs- und Meinungsfreiheit, Art. 22 und 16 BV

Im Polizeidienst gehört der Umgang mit friedlichen wie auch unfriedlichen Versammlungen zum Alltag. Die Bundesverfassung kennt kein explizites Recht auf Demonstrationsfreiheit²³⁹. Dieses wird durch die Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV) gemeinsam mit der Meinungsfreiheit (Art. 16 BV) gewährleistet²⁴⁰. Unter Einbezug dieser beiden Grundrechte wird diskutiert, inwiefern Videoaufnahmen anlässlich von Versammlungen einen Eingriff darstellen.

4.1. Persönlicher Schutzbereich

Der persönliche Schutzbereich der Versammlungsfreiheit gilt für alle natürlichen Personen. Juristische Personen können sich insofern auf die Versammlungsfreiheit berufen, als dass sie eine Versammlung organisieren²⁴¹.

²³⁷ RUDIN, PK-IDG BS, § 29, Rz. 42 f.; BAERISWYL, PK-IDG ZH, § 23, Rz. 22 ff. In § 30 Abs. 1 IDG BS ist neu festgehalten, dass eine Anonymisierung der Personendaten vor Zugangsgewährung vorzunehmen ist. In Abs. 2 finden sich Ausnahmeregelungen diesbezüglich.

²³⁸ DA 1701 Stapo ZH; Art. 9 Abs. 3 Reglement Stadt ZH.

²³⁹ Im Gegensatz zu der Kantonsverfassung Genf, welche mit Art. 32 KV GE ein solches Grundrecht anerkennt.

²⁴⁰ MOHLER, Polizeirecht, Rz. 507; BGE 100 Ia 392 E. 4c, 401.

²⁴¹ MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 576 f.; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 494; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 539.

Es werden natürliche und juristische Personen vom persönlichen Schutzbereich der Meinungsfreiheit erfasst²⁴².

4.2. Sachlicher Schutzbereich und Kerngehalt

Der sachliche Schutzbereich der Versammlungsfreiheit nach Art. 22 BV beinhaltet das Recht, mit anderen Menschen zusammen zu kommen, um sich gegenseitig oder gegen aussen Meinungen mitzuteilen²⁴³. Geschützt wird das Versammeln mit kommunikativem Zweck in geschlossenen Räumen, im Freien sowie auf privatem und auf öffentlichem Grund²⁴⁴. In den Schutzbereich fällt auch das Recht, einer Versammlung fernzubleiben²⁴⁵. Demonstrationen unterscheiden sich von Versammlungen dadurch, dass sie eine ausgeprägte Appellfunktion an die Öffentlichkeit bezwecken und aufgrund ihrer Mobilität einen gewissen räumlichen Bereich einnehmen²⁴⁶.

In der Literatur findet sich eine Definition des Kerngehalts analog dem des Zensurverbotes von Art. 17 Abs. 2 BV: Eine vorgängige und systematische Inhaltskontrolle von ideellen Versammlungen ist unzulässig²⁴⁷. Ein generelles, gesamtschweizerisches Versammlungsverbot würde den Kerngehalt ebenfalls verletzen²⁴⁸.

Die Meinungsfreiheit garantiert einer Person das Recht, «ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten»²⁴⁹. Ebenso fällt die Meinungsäusserungsfreiheit in den Schutzbereich, sofern sie nicht durch ein anderes spezifisches Grundrecht – wie die Medienfreiheit oder die Kunstfreiheit –

²⁴² MOHLER, Polizeirecht, Rz. 468; RHINOW/SCHEFER/UEBERSAX, Verfassungsrecht, Rz. 1583a.

²⁴³ MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 578; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 491; ERRASS, SGK, Art. 22 BV, Rz. 5.

²⁴⁴ MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 580; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 495; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 163; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 533.

²⁴⁵ MOHLER, Polizeirecht, Rz. 491; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 532; KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 255.

²⁴⁶ ERRASS, SGK, Art. 22 BV, Rz. 15; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 581; TSCHENTSCHER/LIENHARD, Öffentliches Recht, Rz. 285.

²⁴⁷ KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 256; SCHEFER, Kerngehalte, S. 462 ff; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 477.

²⁴⁸ KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 256; ERRASS, SGK, Art. 22 BV, Rz. 40.

²⁴⁹ BGE 127 I 164 E. 3a, 167.

abgedeckt ist²⁵⁰. Als Kerngehalt wird die innere Meinungsbildung, das sog. „forum internum“ absolut geschützt. Es darf niemand gezwungen werden, seine innersten Anschauungen öffentlich bekanntzugeben. Weiter ist eine Zwangsausübung jeglicher Art auf eine Person unzulässig, welche dazu führt, dass sich diese Person mit einer ihr fremden Meinung identifizieren muss²⁵¹.

4.3. Eingriff in diese Grundrechte durch Videoaufnahmen

Generell wird der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit tangiert, sobald staatliche Massnahmen deren unmittelbare oder mittelbare Ausübung beeinträchtigen²⁵². In Bezug auf die Videodokumentation von Kundgebungen kann ein direkter Eingriff in die Versammlungs- und Meinungsfreiheit vorliegen, indem das gesprochene Wort, Gesten oder Transparente mittels Aufzeichnungen festgehalten werden²⁵³.

Viel häufiger wird jedoch von einer mittelbaren Beeinträchtigung der Grundrechte gesprochen, welche sich durch eine Abschreckungswirkung, dem sog. „chilling effect“, ergibt²⁵⁴. Darunter wird eine indirekte grundrechtliche Einschränkung durch staatliche Massnahmen verstanden, welche den Betroffenen von der Ausübung und Wahrnehmung seiner Grundrechte abhalten können²⁵⁵. Konkret bezogen auf Versammlungen bedeutet dies, dass eine Person möglicherweise nicht mehr an einer solchen teilnimmt, aufgrund der Kenntnis, dass sie bei der Teilnahme aufgezeichnet werden könnte und sie somit auch in ihren Grundrechten (z.B. Schutz der Privatsphäre, informationelle Selbstbestimmung, Versammlungs- und Meinungsfreiheit) beeinträchtigt werden kann. Diese Abschreckungswirkung kann einem direkten Grundrechtseingriff entsprechen²⁵⁶.

²⁵⁰ BGE 127 I 164 E. 3b, 168; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 471; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 16 BV, Rz. 3.

²⁵¹ MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 362; KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 225; SCHEFER, Kerngehalte, S. 457; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 16 BV, Rz. 12.

²⁵² ERRASS, SGK, Art. 22 BV, Rz. 52; KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 255; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 532.

²⁵³ STARNECKER, Videoüberwachung, S. 227; SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 63.

²⁵⁴ MÜLLER, Videoüberwachung, S. 164; ERRASS, SGK, Art. 22 BV, Rz. 54; STARNECKER, Videoüberwachung, S. 230. Oft wird diesbezüglich auch der Begriff „Reflexwirkung“ verwendet.

²⁵⁵ MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 375; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 164; SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 63; GUSY, Polizeirecht, Rz. 202.

²⁵⁶ MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 375; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 164; STARNECKER, Videoüberwachung, S. 230; GUSY, Polizeirecht, Rz. 431; SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 62.

Folglich wird durch Videoaufnahmen unmittelbar oder mittelbar in die Grundrechte eingegriffen.

4.3.1. Das Störerprinzip in Bezug auf Versammlungen

Die Erhebung der Daten, sprich die Aufzeichnung der Versammlung, muss auf einer gesetzlichen Grundlage basieren, damit eine mögliche Weiterbearbeitung aufgrund der polizeilichen Aufgabenerfüllung überhaupt erfolgen kann. Besteht keine genügende gesetzliche Grundlage bezüglich der Erhebung, kann diese sowie die durch die Weiterbearbeitung der Daten entstandenen Grundrechtseingriffe wohl kaum gerechtfertigt werden. Dementsprechend finden sich in verschiedenen Polizeigesetzen spezielle Bestimmungen, was die Videoaufnahmen bei Grossveranstaltungen und Kundgebungen anbelangt²⁵⁷. Zudem sollen sich allenfalls notwendige polizeiliche Massnahmen nur gegen diejenigen Personen richten, welche primär für die Störung oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verantwortlich sind. Dies wird als sogenanntes Störerprinzip bezeichnet²⁵⁸.

Es werden drei Arten von Störer unterschieden; der Verhaltensstörer, der Zustandsstörer und der Zweckveranlasser.

Als *Verhaltensstörer* werden Personen bezeichnet, die durch ihr eigenes Verhalten oder das Verhalten Dritter, für welche sie die Verantwortung tragen, eine Gefahr oder Störung verursachen²⁵⁹. Darunter fallen unfriedliche Versammlungsteilnehmer, als Beispiel seien hier randalierende Demonstranten genannt²⁶⁰.

Die Rechtsprechung definiert den Begriff des *Zustandsstörers* wie folgt: «Als Zustandsstörer gilt (...), wer die rechtliche oder tatsächliche Herrschaft über eine Sache hat, welche die öffentliche Ordnung und Sicherheit unmittelbar stört oder gefährdet »²⁶¹.

²⁵⁷ § 32c PolG ZH; § 58 PolG BS; Art. 51 PolG BE.

²⁵⁸ § 10 Abs. 1 PolG BS; MAGNIN, Polizei, S. 221; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 544; ERRASS, SGK, Art. 22 BV, Rz. 64.

²⁵⁹ MOHLER, Polizeirecht, Rz. 716; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 2612.

²⁶⁰ MAGNIN, Polizei, S. 221; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 2613.

²⁶¹ BGer 1C_360/2008 (11.05.2009) E. 3.2.2 m.w.H. BGE 114 Ib 44 E. 2c/aa., 50.

Als *Zweckveranlasser* wird derjenige bezeichnet, welcher durch sein Verhalten – Tun oder Unterlassen – bewirkt oder in Kauf nimmt, dass ein anderer die öffentliche Sicherheit resp. die Polizeigüter stört oder gefährdet²⁶².

Dem Störerprinzip kommt für die polizeiliche Aufgabenerfüllung eine solch grosse Bedeutung zu, dass es in einigen Polizeigesetzen Einzug erhalten hat²⁶³. Mehrheitlich sind die polizeilichen Massnahmen auf die Verhaltensstörer, seltener auf die Zustandsstörer gerichtet. Dies muss in Bezug auf Videoaufzeichnungen von Versammlungen berücksichtigt werden, insofern sollen prinzipiell die potentiellen resp. effektiven Störer gefilmt werden²⁶⁴.

4.3.2. Eingriffsintensität bei friedlichen und unfriedlichen Versammlungen

Bei einer friedlichen (bewilligten) Kundgebung bestehen grundsätzlich keine Gründe, diese aufzuzeichnen²⁶⁵. Dennoch kann es sich aufgrund von konkreten Hinweisen – z.B. Kenntnisse über die Teilnahme einer gewaltbereiten Gruppe oder einem brisanten Thema²⁶⁶ der Kundgebung²⁶⁷ – als notwendig erweisen, eine friedliche Versammlung aufzuzeichnen. Damit kann der Schutz der Polizeiangehörigen gewährleistet werden²⁶⁸. Weiter bestehen dadurch die Möglichkeiten, die Ahndung von Straftaten zu erleichtern sowie die oftmals friedliche Mehrheit der Demonstrierenden vor einer eingreifenden polizeilichen Vorgehensweise

²⁶² BGE 143 I 147 E. 5.1, 154; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 2619; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 718.

²⁶³ Als Beispiel: § 10 PolG BS; § 18 f. PolG ZH; Art. 24 PolG BE.

²⁶⁴ Potentielle Störer können z.B. aufgrund bereits gemachten Erfahrungen oder ihrer Bekleidung (z.B. komplett schwarze, einheitliche Kleidung inkl. Vermummung) erkennbar sein. Als effektive Störer werden hier Personen verstanden, welche im Zuge der laufenden Kundgebung bereits strafbare Handlungen begangen haben. Hierzu auch: MOHLER, Polizeirecht, Rz. 540.

²⁶⁵ § 58 Abs. 1 PolG BS; § 32c Abs. 2 PolG ZH; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 586 f.

²⁶⁶ Politische, wirtschaftliche oder soziale Themen, welche national oder international aktuell und von einer gewissen Brisanz geprägt sind. Als Beispiele seien Kundgebungen gegen politische Machtinhaber, wirtschaftliche Massnahmen und Vorgehensweisen, den Kapitalismus allgemein oder gegen bestimmte Institutionen (Pharmaindustrie, Finanzplätze, etc.) genannt. Erfahrungsgemäss kann es im Rahmen solcher Kundgebungen zu strafbaren Handlungen aus der Versammlung heraus, aber auch zu Störaktionen gegen die Versammlung kommen.

²⁶⁷ MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 584. Als Beispiel eine Kundgebung der WEF-Gegner, welche einer bewusst gewählten Route folgt, um mögliche Gelegenheiten zur „Meinungsäusserungen“ u.a. mit Sachbeschädigungen in Betracht zu ziehen. Als weiteres Beispiel sei die OSZE-Demonstration erwähnt, bei welcher sich ein Teil der Kundgebungsteilnehmern solidarisierte und mangels anderen Angriffsflächen auf das „neue“ Ziel, die Polizei, gewaltsam einwirkte.

²⁶⁸ LVerfG SA, Urteil vom 11.11.2014, LVG 9/13, S. 30 f.

bestmöglich zu schonen. Die polizeilichen Massnahmen können sich aufgrund der Aufzeichnungen – sofern es die Umstände bestmöglich zulassen²⁶⁹ – gezielt gegen die bildlich festgehaltenen Störer richten. Falls ad hoc aufgrund der Gegebenheiten keine verhältnismässigen polizeilichen Massnahmen gegen die Störer möglich sind, können die Dokumentationen allenfalls zu Fahndungszwecken direkt nach der Versammlung²⁷⁰ oder als Beweismittel in einem Verfahren dienen. Zugleich kann es den Bewilligungsnehmer entlasten, falls dieser keinerlei Kenntnisse der unfriedlichen Absichten hatte und es besteht für ihn weiterhin die Möglichkeit auf die Einholung zukünftiger Bewilligungen.

Weiter kann argumentiert werden, dass die Aufzeichnung einer vermeintlich friedlichen Versammlung eine mildere Massnahme gegenüber dem Nichterteilen einer Bewilligung darstellen kann, falls konkrete Hinweise auf ein erhöhtes Gewaltpotential oder die Begehung von strafbaren Handlungen vorhanden sind. Mittels der Bedingung, dass die Kundgebung aufgezeichnet wird, kann einerseits die Grundrechtsausübung und andererseits die öffentliche Sicherheit gewährleistet werden²⁷¹. Die damit möglicherweise verbundene abschreckende Wirkung bezüglich der Begehung von strafbaren Handlungen könnte diesbezüglich einen positiven Nebeneffekt darstellen. Dabei ist aber zu beachten, dass die friedlichen Teilnehmer der Versammlung durch den „chilling effect“ in der Ausübung ihrer Grundrechte beeinträchtigt werden können (vgl. Ziff. III.4.3). Es muss daher abgewogen werden, inwieweit eine Abschreckungswirkung als Grundrechtseingriff der friedlichen Versammlungsteilnehmer zulässig ist, um einerseits deren Grundrechtsausübung und andererseits die öffentliche Sicherheit durch die (präventive) Dokumentation der Versammlung zu gewährleisten.

²⁶⁹ Die Störer befinden sich meistens in der Minderheit. Sie nutzen diese Gegebenheit, um nach begangenen strafbaren Handlungen in der Menge der friedlichen Kundgebungsteilnehmern unterzutauchen. Dies erschwert ein gezieltes polizeiliches Vorgehen gegen die Störer.

²⁷⁰ MOHLER, Polizeirecht, Rz. 721. Mittels Beschreibung („Signalement“) der Störer anhand der Aufzeichnungen besteht die Möglichkeit, im Umfeld der sich auflösenden Versammlung nach den bezeichneten Personen zu suchen und diese gegebenenfalls anzuhalten und zu kontrollieren. Der Vorteil diesbezüglich wäre, dass oftmals eine strafbare Handlung den entsprechenden Störern eindeutig zugeordnet werden könnte, da sie anhand der getragenen Kleidung oder weiteren spezifischen Merkmalen und mittels den Aufnahmen direkt mit der deliktischen Tätigkeit in Verbindung gebracht werden könnten. Dazugehörige gesetzliche Grundlagen: § 34 PolG BS; § 21 Abs. 1 PolG ZH; Art. 27 PolG BE; Art. 215 StPO.

²⁷¹ SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 63. Dies entspricht Art. 35 BV, indem die Ausübung der Versammlungsfreiheit ermöglicht wird (Verwirklichung Grundrechte, Abs. 2), aber dennoch Schutzmassnahmen zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit getroffen werden (Schutzpflichten).

Friedliche Versammlungen können folglich beim Vorliegen bestimmter Umstände aufgezeichnet werden. Allerdings unter dem Vorbehalt, dass die Aufzeichnungen nach kurzer Zeit gelöscht werden, sofern keinerlei Hinweise auf strafbare Handlungen bestehen²⁷².

Anlässlich von Versammlungen kommt es immer wieder zu gewaltsamen Ausschreitungen, welche nicht dem eigentlichen Zweck der Versammlungsfreiheit entsprechen. Diesbezüglich muss zwischen zwei Arten unterschieden werden: einer von vorneherein unfriedlichen Kundgebung und einer, welche sich im Verlauf unfriedlich entwickelt. Sind gewalttätige Absichten bzw. der Wille zur Begehung von Straftaten deutlich ersichtlich und gewollt, handelt es sich um eine im Vorneherein unfriedliche Versammlung²⁷³. Solche Arten von Kundgebungen fallen nicht in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit²⁷⁴. Demzufolge finden durch Videoaufnahmen keine Grundrechtseingriffe bezüglich der Versammlungs- und Meinungsfreiheit statt, da deren Schutzbereiche nicht eröffnet sind²⁷⁵. Entwickelt sich eine zunächst friedliche Kundgebung zu einer unfriedlichen, kann der Grundrechtsschutz entfallen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass aufgrund einer Minderheit von unfriedlichen Teilnehmern nicht die gesamte Versammlung des grundrechtlichen Schutzes enthoben werden soll. Vielmehr können sich die einzelnen Störer resp. unfriedlichen Demonstranten nicht mehr auf den Schutz des Grundrechts berufen. Ebenso verhält es sich, wenn eine Mehrheit der Teilnehmer gewalttätig wird, der Schutz der friedlichen Minderheit besteht weiterhin. Allerdings können in einer solchen Sachlage aufgrund der öffentlichen Interessen und einer veränderten Verhältnismässigkeitsprüfung die polizeilichen Massnahmen angepasst bzw. intensiviert werden²⁷⁶.

²⁷² § 58 Abs. 2 PolIG BS; SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 66; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 536.

²⁷³ ERRASS, SGK, Art. 22 BV, Rz. 19; KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 253.

²⁷⁴ BGE 111 Ia 322 E. 6a, 322; ERRASS, SGK, Art. 22 BV, Rz. 22; KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 253.

²⁷⁵ TSCHENTSCHER/LIENHARD, Öffentliches Recht, Rz. 286; ERRASS, SGK, Art. 22 BV, Rz. 18.

²⁷⁶ ERRASS, SGK, Art. 22 BV, Rz. 23; TSCHENTSCHER/LIENHARD, Öffentliches Recht, Rz. 286; BELSER/WALDMANN, Grundrechte, Kap. 5, Rz. 81. Die Neubeurteilung der Lage obliegt grds. der polizeilichen Einsatzleitung. Allenfalls kann eine zusätzliche Rücksprache mit der Polizeileitung und/oder Partnerorganisationen für eine Beurteilung der neuen Sachlage angebracht sein.

Abschliessend ist festzuhalten, dass es sich bei Videoaufnahmen von Kundgebungen um einen Eingriff geringer Intensität handelt, sofern die bei einem friedlichen Ablauf getätigten Aufzeichnungen nach kurzer Zeit gelöscht werden. Bei zu Beginn weg unfriedlichen Versammlungen entfällt der Grundrechtseingriff, da die entsprechenden Schutzbereiche keine Geltung entwickeln. Ergibt sich ein unfriedlicher Verlauf, werden die friedlichen Teilnehmer weiterhin vom Schutzbereich erfasst, er entfällt lediglich für die unfriedlichen Teilnehmer.

Die Dokumentation einer Kundgebung wirkt häufig nicht unmittelbar auf die Grundrechtsausübung der Versammlungs- und Meinungsfreiheit ein. Vielmehr kann von einer mittelbaren Beeinträchtigung, dem „chilling effect“ gesprochen werden. Der Zweck der Videoaufzeichnungen ist nicht die Zensurierung oder Untergrabung der Ausübung der Grundrechte, sondern zielt auf die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit, eine Abschreckungswirkung sowie eine Verfolgung von begangenen strafbaren Handlungen ab. Weder der Kerngehalt der Versammlungsfreiheit noch derjenige der Meinungsfreiheit sind durch Videoaufzeichnungen vor, während und nach einer Kundgebung, betroffen.

5. Überblick über weitere mögliche betroffene Grundrechte

5.1. Menschenwürde, Art. 7 BV

Alle Menschen, d.h. alle natürliche Personen, werden vom persönlichen Schutzbereich erfasst²⁷⁷. Für den Gehalt des Grundrechts der Menschenwürde besteht keine explizite Definition. Vielmehr werden darunter verschiedene schützenswerte Elemente wie die Autonomie und das Selbstbestimmungsrecht des Einzelnen subsumiert²⁷⁸. Das Bundesgericht beschreibt den Normgehalt wie folgt «er betrifft das letztlich nicht fassbare Eigentliche des Menschen und der Menschen und ist unter Mitbeachtung kollektiver Anschauungen ausgerichtet auf Anerkennung des Einzelnen in seiner eigenen Werthaftigkeit und individuellen Einzig- und

²⁷⁷ TSCHENTSCHER/LIENHARD, Öffentliches Recht, Rz. 227; SCHEFER, Beeinträchtigung Grundrechte, S. 94

²⁷⁸ MÜLLER, Videoaufnahmen, S. 100; SCHEFER, Kerngehalte, S. 20; TSCHENTSCHER/LIENHARD, Öffentliches Recht, Rz. 232 f.

allfälligen Andersartigkeit »²⁷⁹. Der Schutzbereich stellt zugleich auch den Kerngehalt des Grundrechts dar²⁸⁰.

Auf den Polizeidienst angewendet, bedeutet dies folgendes: Es soll verhindert werden, dass die erlernten Fähigkeiten respektive die Machtposition von den Polizeibeamten absichtlich dazu genutzt werden, anderen Personen Schaden oder Unrecht zuzufügen²⁸¹.

Das Grundrecht der Menschenwürde dient sowohl als Leitprinzip wie auch als sogenanntes „Auffanggrundrecht“. Das heisst, es kann Schutz bieten, wenn keine anderen spezifischen Grundrechte betroffen sind²⁸². Eine Verletzung der Menschenwürde liegt vor, wenn der Mensch im Rahmen des Eingriffs nicht mehr als Subjekt wahrgenommen wird²⁸³. Bei Videoaufnahmen und der anschliessenden Datenbearbeitung wird in erster Linie in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingegriffen (vgl. Ziff. III.2.3). Wird dessen Kerngehalt verletzt, stellt dies gleichzeitig eine Verletzung der Menschenwürde dar²⁸⁴.

Ob ein Eingriff in die Menschenwürde durch das Aufnehmen mittels Körperkamera vorliegt, hängt vom Einzelfall ab und muss unter Einbezug der tatsächlichen Umstände sowie anderer Grundrechte durch Auslegung eruiert werden²⁸⁵.

5.2. Diskriminierungsverbot, Art. 8 Abs. 2 BV

Der persönliche Schutzbereich des Diskriminierungsverbots umfasst alle natürlichen Personen²⁸⁶. Das Grundrecht schützt die Träger vor einer «qualifizierten Art der Ungleichbehandlung von Personen in vergleichbaren Situationen»²⁸⁷ und den damit verbundenen Benachteiligungen im Sinne von Herabwürdigungen

²⁷⁹ BGE 132 I 49 E. 5.1, 55.

²⁸⁰ SCHEFER, Kerngehalte, S. 21; TSCHENTSCHER/LIENHARD, Öffentliches Recht, Rz. 230.

²⁸¹ MOHLER, Polizeirecht, Rz. 323; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 1.

²⁸² MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 1; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 7 BV, Rz. 7; SCHEFER, Kerngehalte, S. 20.

²⁸³ TSCHENTSCHER/LIENHARD, Öffentliches Recht, Rz. 228; LÖFFELMANN, Nachrichtendienst, § 5, Rz. 41.

²⁸⁴ MÜLLER, Videoüberwachung, S. 104; HELD, Intelligente Videoüberwachung, S. 43.

²⁸⁵ MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 1 f. So wird empfohlen, zunächst einen neuen Teilgehalt eines bestehenden Grundrechts oder allenfalls ein neues Grundrecht zu anerkennen, bevor auf das Grundrecht der Menschenwürde zurückgegriffen wird. Dazu BIAGGINI, Komm. BV, Art. 7 BV, Rz. 8.

²⁸⁶ SCHWEIZER, SGK, BV 8, Rz. 47; BELSER/WALDMANN, Grundrechte, Kap. 7, Rz. 26; KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 430.

²⁸⁷ BGE 134 I 257 E. 3.1, 261.

oder Ausgrenzungen²⁸⁸. Eine Person darf aufgrund eines mit ihr verbundenen, gar nicht oder nur schwer ablegbaren, Merkmals in vergleichbaren Situationen ohne ernsthafte, triftige und qualifizierte Gründe nicht schlechter behandelt werden, als Personen, welche ein solches Merkmal nicht aufweisen²⁸⁹. Es liegt keine Beschränkung auf einen expliziten Sachverhalt vor, anhand des Kontexts muss eruiert werden, ob es sich im Ergebnis um eine Diskriminierung handelt²⁹⁰. Zu beachten ist dabei, dass für eine Diskriminierung ein Kausalzusammenhang zwischen dem Unterscheidungsmerkmal und der Schlechterstellung bestehen muss²⁹¹.

Der Kerngehalt verbietet es, einen Menschen herabwürdigend oder ohne sachliche Gründe ungleich zu behandeln²⁹²; «Niemand darf diskriminiert werden»²⁹³. Liegt eine Diskriminierung vor, stellt diese zugleich einen Verstoss gegen die Achtung der Menschenwürde dar, was wiederum eine Verletzung des Kerngehalts der Menschenwürde beinhaltet²⁹⁴. Aufgrund des Gesellschaftswandels kann kein abschliessender Kerngehalt definiert werden. Die kulturellen und sozialen Entwicklungen können neue Merkmale hervorbringen, welche allenfalls unter den Begriff der Diskriminierung fallen²⁹⁵.

Der Primärzweck der Körperkameras liegt in der Prävention von verbalen oder gewalttätigen Übergriffen auf Polizeiangehörige²⁹⁶. Damit wird keinerlei bewusste Schlechterstellung oder Diskriminierung von Betroffenen verfolgt. Dennoch kann es vorkommen, dass die eine oder andere Person oder Gruppierung möglicherweise des Öfteren von Aufzeichnungen betroffen sind. Dies ergibt sich gezwun-

²⁸⁸ SCHWEIZER, SGK, Art. 8 BV, Rz. 49; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 687; SCHEFER, Kerngehalte, S. 344 und 346 f.; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 774.

²⁸⁹ SCHWEIZER, SGK, Art. 8 BV, Rz. 48; BELSER/WALDMANN, Grundrechte, Kap. 7, Rz. 31; KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 431; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 345.

²⁹⁰ BELSER/WALDMANN, Grundrechte, Kap. 7, Rz. 28; MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 692.

²⁹¹ SCHWEIZER, SGK, Art. 8 BV, Rz. 50; KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 440; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 344.

²⁹² BELSER/WALDMANN, Grundrechte, Kap. 7, Rz. 23; SCHEFER, Kerngehalte, S. 316 (insb. Rasendiskriminierung) und S. 344 (bzgl. sozialer Stellung); SCHWEIZER, SGK, Art. 8 BV, Rz. 80; SCHEFER, Beeinträchtigung Grundrechte, S. 109.

²⁹³ Art. 8 Abs. 2 BV.

²⁹⁴ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 776; SCHWEIZER, SGK, Art. 8 BV, Rz. 47.

²⁹⁵ KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 431; SCHEFER, Kerngehalte, S. 205 und 298.

²⁹⁶ Art. 5 Reglement Stadt ZH; Ziff. 3 Dienstbefehl TPO; STARNECKER, Videoüberwachung, S. 87 f.; Abschlussbericht Frankfurt, S. 1.

genermassen aus der alltäglichen Polizeiarbeit, welche v.a. in städtischen Umgebungen oftmals vermehrt zu Kontakten mit denselben Individuen führt. M.E. ist damit kein diskriminierender Hintergrund, sondern der Selbstschutzgedanke der Polizeiangehörigen verbunden. So besteht aufgrund bereits gemachten – oftmals negativen – Erfahrungen mit den besagten Personen oder Gruppierungen die Möglichkeit, dass diese bei Kontrollen öfters aufgezeichnet werden, um deren Verhalten zu dokumentieren und gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt zu sanktionieren. Diese Aufnahmen knüpfen lediglich an die Verhaltensweise der Person oder Gruppierung sowie an bereits gemachte Erfahrungen, und nicht an ein verpöntes oder diskriminierendes Merkmal, an. Das Filmen einer Person aufgrund ihres Verhaltens fällt nicht in den Schutzbereich des Diskriminierungsverbotes, folglich wird durch den Einsatz von Körperkamas m.E. nicht in das Grundrecht eingegriffen.

Ob möglicherweise eine unrechtmässige Ungleichbehandlung der Betroffenen vorliegen könnte, müsste anhand des Einzelfalles geprüft werden²⁹⁷. Allenfalls können Dokumentationen von Vorfällen gar dazu führen, dass diskriminierendes Verhalten – sei es seitens der Polizeibeamten, der Betroffenen oder von Dritten – aufgedeckt und verfolgt werden kann.

Schlussendlich ist, aufgrund des nicht abschliessenden Schutzbereichs, eine kontextbezogene Einzelfallprüfung vorzunehmen. Diese muss – ähnlich einer Verhältnismässigkeitsprüfung – verschiedenen Elemente gegeneinander abwägen und eruieren, ob in das Grundrecht eingegriffen wurde²⁹⁸.

6. Grundrechtskonkurrenz und Grundrechtskollision

6.1. Grundrechtskonkurrenz

Werden Schutzbereiche von mehreren Grundrechten einer Person gleichzeitig durch einen Eingriff tangiert, spricht man von Grundrechtskonkurrenz²⁹⁹. Alsdann

²⁹⁷ Eine (Rassen-) Diskriminierung wäre z.B. gegeben, wenn vermehrt Aufnahmen von Personen mit einer bestimmten Hautfarbe gemacht werden („racial profiling“), obwohl diesbezüglich weder ein legitimes Ziel dahinter steht, noch keine objektive und vernünftige Rechtfertigung vorhanden ist und es zudem am Vorhandensein der Verhältnismässigkeit mangelt. Dazu SCHWEIZER, SGK, Art. 8 BV, Rz. 49; MOHLER, Personenkontrollen, Rz. 53 (speziell zur Diskriminierung bei Personenkontrollen).

²⁹⁸ BELSER/WALDMANN, Grundrechte, Kap. 7, Rz. 34; SCHWEIZER, SGK, Art. 8 BV, Rz. 49.

²⁹⁹ KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 73; GÄCHTER, Staatsrecht, § 30, Rz. 83; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 318.

muss für die weitere Grundrechtsprüfung zwischen echter und unechter Grundrechtskonkurrenz differenziert werden. Es liegt *echte Konkurrenz* vor, wenn der Schutzbereich von mehreren Grundrechten betroffen ist und deren Schutzbereiche nicht alle dasselbe Ziel zum Gegenstand bzw. die gleiche Schutzwirkung haben. Eine Rechtfertigung des Eingriffs ist nur zulässig, wenn dieser mit jedem der betroffenen Grundrechte vereinbar ist³⁰⁰. *Unechte Konkurrenz* ist gegeben, wenn ein betroffenes Grundrecht zu einem anderen spezialisiert oder subsidiär ist oder es konsumiert wird. In einer solchen Konstellation findet letztlich nur ein Grundrecht Anwendung³⁰¹.

Bezogen auf Videoaufnahmen liegt folglich eine echte Grundrechtskonkurrenz vor, wenn durch die Aufzeichnungen gleichzeitig in den Schutzbereich mehrerer Grundrechte eingegriffen wird, was aufgrund der vorgängigen Diskussion bejaht werden kann.

6.2. Grundrechtskollision

Betrifft ein hoheitlicher Eingriff die Grundrechte von mehreren Grundrechtsträgern, so spricht man von Grundrechtskollision³⁰². Durch die Aufnahmen von Körperkameras werden einerseits die Grundrechte der Personen, die von polizeilichen Massnahmen betroffen sind, berührt. Andererseits können weitere Grundrechtsträger wie Dritte oder die Polizeibeamten ebenfalls betroffen sein.

In Bezug auf den Einsatz von Körperkameras muss mit Grundrechtskollisionen gerechnet werden. Diese müssen anhand dem Prinzip der praktischen Konkordanz harmonisiert werden und eine bestmögliche Verwirklichung der individuellen Grundrechtsausübung gewährleisten³⁰³. Noch ungeklärt ist, ob eine Vorrangstellung bestimmter Grundrechte angenommen wird, welche im Konfliktfall bei der Interessenabwägung entsprechende Auswirkungen haben kann. Folglich

³⁰⁰ MÜLLER, Videoüberwachung, S. 183; KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 74.

³⁰¹ MÜLLER, Videoüberwachung, S. 183; KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 75; GÄCHTER, Staatsrecht, § 30, Rz. 85.

³⁰² KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 76; GÄCHTER, Staatsrecht, § 30, Rz. 86; MARTIN, Grundrechtskollisionen, S. 1.

³⁰³ BGE 126 III 129 E. 8.a, 149; 129 I 173 E. 5.1, 181; 139 I 16 E. 4.2.2, 24.

liegt es an den rechtsanwendenden Behörden, im Einzelfall innerhalb der Verhältnismässigkeitsprüfung die entsprechende Interessenabwägung und Harmonisierung vorzunehmen³⁰⁴.

7. Rechtsschutz bei Grundrechtseingriffen und Datenschutzverletzungen

In einem Rechtsstaat besteht die Notwendigkeit, dass das staatliche Handeln bei Verdacht auf dessen Unrechtmässigkeit überprüft werden kann und den Betroffenen diesbezüglich die entsprechenden Mittel zur Verfügung gestellt werden³⁰⁵. Wie eingangs bereits erwähnt, werden durch den Einsatz von Körperkameras mehrere Rechtsgebiete tangiert (vgl. Ziff. I. S. 2)³⁰⁶. Diese können sich je nach Konstellation eigenständig, kumulativ oder alternativ zueinander verhalten³⁰⁷. Darauf wird in dieser Arbeit nicht näher eingegangen. Übersichtsweise werden anschliessend einige Varianten des Rechtsschutzes dargestellt.

7.1. Rechtsschutz bei Datenschutzverletzungen

Der Zugang zu Informationen und den eigenen Personendaten stellen selbständige Ansprüche des DSG resp. der kantonalen Datenschutzgesetze dar³⁰⁸. Sie können jederzeit und ohne jegliche Voraussetzungen geltend gemacht werden³⁰⁹. Eine Einschränkung oder Verweigerung der Auskunft ist aber unter bestimmten Umständen rechtmässig (vgl. Ziff. III.3.2.7)³¹⁰. Zudem muss beachtet werden, dass eine Abwägung stattfinden muss, wenn neben den Personendaten der gesuchstellenden Person auch Aussagen über solche von anderen Personen gemacht werden können³¹¹. Dies kann allenfalls eintreffen, wenn die Einsicht in Aufnahmen von Körperkameras verlangt wird. Weiter können die Berichtigung,

³⁰⁴ KIENER/KÄLIN, Grundrechte, S. 77; MARTIN, Grundrechtskollisionen, S. 205; GÄCHTER, Staatsrecht, § 30, Rz. 86.

³⁰⁵ MÜLLER, Videoüberwachung, S. 288; SCHWEIZER, SGK, Art. 35 BV, Rz. 7.

³⁰⁶ ROSENTHAL, Sanktionierung Datenschutzverstösse, Rz 7.2 ff.

³⁰⁷ BELSER/NOUREDDINE, in: Belser et al., Datenschutz, § 8, Rz. 74 und 79 f.; ROSENTHAL, Sanktionierung Datenschutzverstösse, Rz. 7.84.

³⁰⁸ BELSER/NOUREDDINE, in: Belser et al., Datenschutz, § 8, Rz. 80; SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 173.

³⁰⁹ RUDIN, PK-IDG BS, § 25, Rz. 14; RUDIN, PK-IDG BS, § 26, Rz. 25; SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 173 f.; RUDIN, PK-IDG ZH, § 20, Rz. 12.

³¹⁰ § 29 IDG BS; § 23 IDG ZH.

³¹¹ RUDIN, PK-IDG BS, § 26, Rz. 12; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 294; SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 175.

die Vernichtung sowie das Unterlassen der widerrechtlichen Bearbeitung von Personendaten gemäss § 27 IDG BS sowie § 21 IDG ZH – unter den Voraussetzungen der Betroffenheit und einem schutzwürdigen Interesse³¹² – mittels Gesuch beantragt werden. Die entsprechenden Verfahrensbestimmungen finden sich in den jeweiligen kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzen³¹³.

Falls die Auskunft des zuständigen öffentlichen Organs nicht oder nur teilweise gewährt wird, kann von der betroffenen Person eine anfechtbare Verfügung verlangt werden, welche anschliessend als Anfechtungsobjekt bei der nächst höheren Behörde dient³¹⁴. Ist der verwaltungsinterne Rechtsweg ausgeschöpft, kann der Rekurs ans Bundesverwaltungsgericht weitergezogen werden. Dessen Entscheidung ist schliesslich am Bundesgericht anfechtbar³¹⁵.

Zudem haben Privatpersonen die Möglichkeit, sich durch den Datenschutzbeauftragten im Rahmen ihrer Anfrage bezüglich ihrer Rechte beraten zu lassen. Dieser informiert sie über die Rechte aufgrund des IDG und legt dar, wie sie diese wahrnehmen können³¹⁶.

Für Beschwerden, welche auf dem nationalen DSG beruhen sowie diejenigen, welche auf einem nationalen verwaltungsrechtlichen Spezialgesetz abgestützt sind, besteht ein einheitlicher Rechtsweg. Dieser richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen der Bundesrechtspflege³¹⁷.

7.2. Beschwerdemöglichkeiten bei Grundrechtseingriffen

Sowohl das Aufzeichnen eines Sachverhalts mit einer Kamera als auch die nachträgliche Auswertung stellen Realakte dar, welche in Grundrechte eingreifen. Diese werden in der Regel verfügungsfrei vorgenommen³¹⁸. Realakte bilden normalerweise kein gültiges Anfechtungsobjekt bei Rechtstreitigkeiten³¹⁹. Dennoch

³¹² WIDMER, PK-IDG ZH, § 21, Rz. 2; HUSI, PK-IDG BS, § 27, Rz. 8 f.

³¹³ OG BS; VRG ZH.

³¹⁴ § 41 Abs. 2 OG BS; HUSI, PK-IDG BS, § 27, Rz. 2; WIDMER, PK-IDG ZH, § 21, Rz. 6.

³¹⁵ BELSER/NOUREDDINE, in: Belser et al., Datenschutz, § 8, Rz. 76; ROSENTHAL, Sanktionierung Datenschutzverstösse, Rz. 7.73.

³¹⁶ GLASER, PK-IDG ZH, § 34, Rz. 9; SCHILLING, PK-IDG BS, § 44, Rz. 22 ff.; SCHWEIZER, SGK, Art. 13 BV; Rz. 91.

³¹⁷ Art. 33 Abs. 1 DSG; BELSER/NOUREDDINE, in: Belser et al., Datenschutz, § 8, Rz. 76.

³¹⁸ MOHLER, Polizeirecht, Rz. 895; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 290; TSCHANNEN, Staatsrecht, § 7, Rz. 85.

³¹⁹ Eine Ausnahme diesbezüglich findet sich im Art. 28 Abs. 4 und 49 Abs. 3 VRG GR.

muss für Betroffene von Grundrechtseingriffen die Möglichkeit der Erhebung einer wirksamen Beschwerde und die Beurteilung durch eine richterliche Behörde gewährleistet sein. Dies ergibt sich aus Art. 13 EMRK und Art. 29a BV. Damit diesen Bestimmungen Folge geleistet werden kann, ist sicherzustellen, dass für Betroffene die Option besteht, den Erlass einer Verfügung bezüglich des betreffenden Realakts zu verlangen. Diesbezüglich ist eine Betroffenheit von Rechten oder Pflichten sowie ein schutzwürdiges Interesse geltend zu machen³²⁰. Diese behördliche Verfügung kann danach bei den dafür vorgesehenen kantonalen Instanzen gerichtlich angefochten werden³²¹. Ist der kantonale Rechtsweg ausgeschöpft, folgt der nationale Beschwerdeweg ans Bundesgericht mittels Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 82 ff. BGG) sowie allenfalls der subsidiären Verfassungsbeschwerde (Art. 113 ff. BGG)³²² und schlussendlich ein möglicher Weiterzug auf internationaler Ebene durch eine Beschwerde an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte³²³.

7.3. Strafrechtlicher Schutz

Das Schweizerische Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0) schützt vor strafbaren Handlungen gegen den Geheim- oder Privatbereich gemäss Art. 179 ff. StGB. Der Schutz reicht vom unbefugten Aufnehmen von Gesprächen (Art. 179^{ter}), über die Verletzung des Geheim- oder Privatbereichs durch Aufnahmegeräte (Art. 179^{quater}) bis zum unbefugten Beschaffen von Personendaten (Art. 179^{novies}). Die Sanktionierung solcher Delikte kann eine Busse, Geldstrafe oder eine Freiheitsstrafe beinhalten. Schliesslich kann die Verletzung des Amtsgeheimnisses gemäss Art. 320 StGB geltend gemacht werden. Auf kantonalen Ebene enthalten die Datenschutzgesetze zudem Strafbestimmungen, welche die unbefugte oder missbräuchliche Datenbearbeitung durch beauftragte Drittpersonen mit Busse bestrafen³²⁴.

³²⁰ Eine weitere Voraussetzung ist, dass sich die, für die Handlung zuständige, Behörde auf das öffentliche Recht stützt. Als Beispiel: § 10c VRG ZH; § 38a OG BS.

³²¹ § 41 ff. OG BS; § 4 ff. VRG ZH; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 1436; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 914.

³²² Die subsidiäre Verfassungsbeschwerde kann nur gegenüber Entscheiden letzter kantonalen Instanzen geltend gemacht werden. Dazu SCHWEIZER, SGK, Art. 35 BV, Rz. 27; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 2025.

³²³ HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 237.

³²⁴ § 51 IDG BS; § 40 IDG ZH.

8. Fazit

Durch Personenkontrollen können geringe Eingriffe in die Privatsphäre vorliegen. M.E. findet durch das zusätzliche Aufzeichnen der Personenkontrolle kein zusätzlicher Eingriff in die Privatsphäre statt.

Es konnte im Weiteren aufgezeigt werden, dass durch Videoaufnahmen in mehrere verschiedene Grundrechte unterschiedlicher Grundrechtsträger gleichzeitig eingegriffen wird. Die Intensität der jeweiligen Grundrechtseingriffe variiert je nachdem, welche Grundrechtsträger betroffen sind.

Indem Videoaufzeichnungen mit Personenbezug erfolgen, wird in den Schutzbereich der informationellen Selbstbestimmung eingegriffen. Die Intensität der Beeinträchtigung ist von verschiedenen Kriterien, beispielsweise der Persönlichkeitsnähe sowie der Speicherdauer und dem Verwendungszweck, abhängig und muss anhand des konkreten Einzelfalls eruiert werden. Aufzeichnungen im öffentlichen Raum können einen leichten Grundrechtseingriff darstellen, sofern kein Persönlichkeits- oder Bewegungsprofil erstellt wird. Schwere Grundrechtseingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmungen können beispielsweise vorliegen, wenn personenbezogene Daten ohne Zweckbindung resp. rechtliche Grundlage erhoben, bearbeitet und weiterverwendet werden.

Bei Videoaufnahmen im Rahmen von Versammlungen handelt es sich vielfach um mittelbare Grundrechtsbeeinträchtigungen („chilling effect“). Bezüglich den Aufzeichnungen von vermeintlich friedlichen Kundgebungen bedarf es einer Abwägung zwischen dem damit verbundenen Grundrechtseingriff, der Ermöglichung der Grundrechtsausübung, der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit sowie dem Schutz der friedlichen Versammlungsteilnehmern vor potenziellen Störern. Sind Kundgebungen von vornherein unfriedlich, fallen sie nicht in die Schutzbereiche der Versammlungs- und Meinungsfreiheit. In einer solchen Konstellation finden durch Videoaufnahmen keine Eingriffe in diese Grundrechte statt. Abhängig von der Schwere des Eingriffs, bedarf dessen Rechtfertigung – nebst öffentlichen Interessen und der Verhältnismässigkeit – eine genügende gesetzliche Grundlage. In Anbetracht der polizeilichen Aufgabenerfüllung, welche neben der Gefahrenabwehr im öffentlichen Raum auch diejenige in halb-privaten oder privaten Räumen umfasst und somit auch schwere Grundrechtsbeeinträchtigungen (z.B. in die Privatsphäre) beinhalten kann, sind formelle gesetzliche Grundlagen für Videoaufzeichnungen notwendig.

Ebenso findet durch Videoaufnahmen eine Beeinträchtigung von bestimmten Grundrechten von Polizeibeamten statt. Sowohl der Schutzbereich der Privatsphäre als auch derjenige der informationellen Selbstbestimmung können tangiert werden. Aufgrund von besonderen Gegebenheiten - Sonderstatusverhältnis der Polizisten, öffentliche Interessen und unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit – besteht die Möglichkeit, Grundrechtseingriffe in die Privatsphäre und allenfalls auch in die informationelle Selbstbestimmung in geringem Umfang zu rechtfertigen. Betreffend der Beeinträchtigung der informationelle Selbstbestimmung kann angefügt werden, dass zusätzlich eine Abwägung zwischen den betroffenen, entgegenstehenden Grundrechten erfolgen soll. M.E. sind Eingriffe in die informationelle Selbstbestimmung von Polizeibeamten bis zu einer gewissen Intensität dann zulässig, wenn damit – in Wahrnehmung der staatlichen Schutzpflichten – zum Schutz eines fundamentalen Rechtsguts (z.B. Leib und Leben) wesentlich beigetragen werden kann. Werden die Polizeibeamten hingegen durch Private gefilmt und die Aufnahmen möglicherweise noch verbreitet, liegen Verletzungen der Persönlichkeit sowie des Datenschutzes zum Nachteil der Beamten vor.

Durch die nationalen und kantonalen datenschutzrechtlichen Bestimmungen ergeben sich für die datenbearbeitenden Behörden gewisse Schranken – als Beispiel sei hier die Zweckbindung erwähnt – sowie auch bestimmte Pflichten, beispielsweise der Schutz der Daten (Datenintegrität). Da insbesondere zur polizeilichen Aufgabenerfüllung mehrheitlich persönlichkeitsnahe, personenbezogene Daten verwendet werden, bedarf es für eine gesetzeskonforme Datenbearbeitung eine formelle Rechtsgrundlage auf nationaler oder kantonaler Ebene.

Wie einer rechtmässigen, grundrechts- und datenschutzkonformen Verwendung von Körperkameras in der Praxis begegnet werden könnte, zeigen die beiden nachfolgend aufgeführten Pilotprojekte der Stapo ZH sowie der Transportpolizei. Darauf aufgebaut wird eruiert, welcher rechtlichen und polizeilichen Regelungen es bedarf, damit der Einsatz von Körperkameras zulässig ist.

IV. Erfahrungen aus Körperkamaereinsätzen im Polizeidienst

Der Einsatz von Körperkamas in der Schweiz befindet sich noch in der Entwicklungs- bzw. Versuchsphase. Durch die Stadtpolizei Zürich wurde im Februar 2017 ein Pilotversuch mit Körperkamas gestartet, der bis Ende Oktober 2017 dauerte. Ebenso führte die Transportpolizei der SBB einen 30 Wochen dauernden Versuch durch, welcher am 20. März 2017 gestartet wurde³²⁵. Auf die gesetzlichen Grundlagen sowie die Erkenntnisse der Versuche wird nachfolgen eingegangen.

1. Pilotversuch mit Körperkamas in der Stadt Zürich

1.1. Überblick über das Projekt

Im Rahmen des politischen Projekts „PiuS“ (Polizeiarbeit in urbanen Spannungsfeldern)³²⁶ wurde unter anderem das Thema Körperkamera, auch im Zusammenhang mit Personenkontrollen und Gewalt gegen Behörden und Beamte, miteinbezogen. Nach diversen politischen, technischen, polizeilichen und rechtlichen Evaluationen und Ausarbeitungen wurde das Projekt schliesslich genehmigt³²⁷. Seit Anfang Februar 2017 kamen in der Stadt Zürich auf 3 Regionalwachen (Aussersihl, City, Industrie) sowie beim Sonderkommissariat je 2 Körperkamas zum Einsatz. Die Kamas wurden nach dem Zufallsprinzip den diensthabenden Personen zugewiesen³²⁸. Somit sollte die wissenschaftliche Datenerhebung möglichst um- und weitfassend erfolgen. Folglich bestand keine persönliche und permanente Zuordnung.

Das Projekt wurde wissenschaftlich begleitet³²⁹ und erforderte zwecks Datenerfassung und schlussendlicher Evaluation, das Ausfüllen eines Fragebogens nach dem Einsatz. Zudem sollten für den Pilotversuch wichtige Hinweise gesammelt

³²⁵ Factsheet SBB, Ziff. 1.

³²⁶ NZZ, Gewalt gegen Polizei.

³²⁷ Es wurden z.B. diverse Kameramodelle sowie die damit gemachten Erfahrungsberichte evaluiert. Zudem haben mehrfache Ab- und Rücksprachen mit den Datenschutzbeauftragten und den jeweils zuständigen Stellen stattgefunden. Zusätzlich konnte die Handhabung von Körperkamas in der Praxis, z.B. in Amsterdam, Birmingham, Hamburg ad hoc miterlebt werden.

³²⁸ Mittels Zeiterfassungssystem „E3“; DA 1701 Stapo ZH.

³²⁹ Wissenschaftliche Begleitung durch die ZHAW, Fachrichtung Soziale Arbeit (Projektleitung: Dr. D. Baier, Dr. P. Manzoni).

werden. Aufgrund der wissenschaftlichen Datenerhebung fand eine Randomisierung statt, d.h. 1 Woche wurde die Körperkamera getragen, eine Woche nicht. In beiden Fällen (mit/ohne Körperkamera) musste am Ende des Einsatzes/der Schicht derselbe Fragebogen ausgefüllt werden. Damit wurde die genauere Evaluation bzgl. der Wirkung der Körperkamera antizipiert³³⁰. Die dabei erhobenen wissenschaftlichen Daten müssen ausgewertet werden, so dass Rückschlüsse und Erkenntnisse für das Projekt gemacht werden können. Allenfalls, je nach Resultat, könnte eine Weiterführung resp. eine Einführung der Körperkamas für die gesamte Stapo ZH in Betracht gezogen werden.

1.2. Gesetzliche Grundlagen

Die kantonalen gesetzlichen Grundlagen betreffend Audio –und Videoaufnahmen, insbesondere anlässlich Grossanlässen und Kundgebungen, finden sich im Polizeigesetz des Kantons Zürich vom 23. April 2007 (PolG ZH, 550.1)³³¹ sowie im Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG ZH) und der entsprechenden Verordnung über die Information und den Datenschutz des Kantons Zürich vom 28. Mai 2008 (IDV ZH, 170.41). Mit der Datenschutzverordnung der Stadt Zürich vom 25. Mai 2011 (DSV Stadt ZH, 236.100) besteht eine zusätzliche Grundlage spezifisch für die Datenbearbeitung. Gestützt auf Art. 11 DSV Stadt ZH wurde durch den Stadtrat das Reglement über den Pilotversuch Bodycam bei der Stadtpolizei Zürich vom 7. Dezember 2016 (Reglement Stadt ZH, 551.121) beschlossen. Weiter wurde gemäss Art. 13 dieses Reglements durch den Polizeikommandanten eine Dienstanweisung erlassen, welche die Ausführungsbestimmungen zum Einsatz der Körperkamera regelt³³².

Durch den Erlass des Reglements wurde eine gesetzliche Grundlage für die Dauer des Pilotprojekts geschaffen. Dieses erfüllt m.E. das Bestimmtheitserfordernis indem es den Zweck³³³, den Aufzeichnungszeitpunkt³³⁴, die Bearbeitung³³⁵ und die Löschung³³⁶ beinhaltet sowie ein Einsichtsrecht im Rahmen eines

³³⁰ Auskunft der Stapo ZH in einem Gespräch (Hptm M. Holleinstein, Chef Sonderkommissariat).

³³¹ § 32 ff. PolG ZH; bzgl. Grossveranstaltungen und Kundgebungen explizit § 32c PolG ZH.

³³² DA 1701 Stapo ZH.

³³³ Art. 2 Reglement Stadt ZH.

³³⁴ Art. 5 f. Reglement Stadt ZH.

³³⁵ Art 9 Abs. 1 und 2 Reglement Stadt ZH.

³³⁶ Art. 10 Reglement Stadt ZH.

Beschwerdeverfahrens³³⁷ gestattet. Folglich können Eingriffe in die Grundrechte, wie Schutz der Privatsphäre und informationelle Selbstbestimmung, basierend auf dem Reglement gerechtfertigt werden³³⁸.

Ausserdem wird dem Datenschutz durch verschiedene Bestimmungen des Reglements³³⁹ und weiteren Ausführungsbestimmungen in der Dienstanweisung³⁴⁰ m.E. genügend Rechnung getragen.

Falls es zu einer Einführung der Körperkameras in den täglichen Dienst kommen sollte, wäre es notwendig, zumindest die elementaren Bestimmungen in das PolG ZH zu übernehmen und allfällig notwendige Anpassungen im IDG ZH vorzunehmen. Dies würde dem Legalitätsprinzip sowie der formell-gesetzlichen Grundlage bzgl. der Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen entsprechen³⁴¹.

1.3. Funktionsweise der Bodycam

Bei Pilotversuch wurde die Kamera „Axon Body 2“ verwendet. Es handelt sich dabei um eine kompakte, robuste, einfach bedienbare Einheit³⁴². Getragen wird sie vorne an der Schutzweste. Zu Beginn des Dienstes wird sie eingeschaltet und befindet sich dann in einem Stand-by-Modus³⁴³. Die Kamera kann dann mittels zweifacher Berührung des Ereignisknopfes gestartet werden. Die Aufnahme wird sowohl durch ein akustisches (Piepsen) und ein visuelles Signal (roter LED-Ring blinkt) angezeigt. Wird die Aufzeichnung beendet, ertönt ebenfalls ein langes akustisches Signal³⁴⁴. Die Kamera ist mit einer Vorlaufzeit (sog. „Pre-Record-Modus“) von 30 Sekunden ausgestattet. Das heisst, dass die Kamera bei der Aktivierung der Aufnahme zusätzlich die Geschehnisse der vergangenen 30 Sekunden automatisch speichert³⁴⁵.

An der Kamera können keinerlei Modifikationen was die Änderung, Speicherung, Löschung von Aufnahmen betrifft, vorgenommen werden. Die Kamera wird nach

³³⁷ Art. 9 Abs. 3 Reglement Stadt ZH.

³³⁸ Die formellen gesetzlichen Grundlagen finden sich u.a. in den § 3, 8 und 51 ff. PolG ZH sowie dem § 8 IDG ZH.

³³⁹ So z.B. Art. 9 und 10 Reglement Stadt ZH.

³⁴⁰ DA 1701 Stapo ZH.

³⁴¹ In Deutschland wie folgt umgesetzt: § 15c PolG NRW; § 27a POG.

³⁴² Axon User Training, S. 4 (dabei handelt es sich um eine Kompaktlösung).

³⁴³ Ausbildungsunterlagen Stapo ZH S. 8.

³⁴⁴ Axon User Training S. 9.

³⁴⁵ Axon User Training S. 4; Art. 12 Reglement Stadt ZH.

dem Einsatz in die Docking-Station eingelegt, wobei sogleich die Datenübertragung auf den (externen) Server vorgenommen wird. Diese Daten können dann mittels eines persönlichen Logins auf der eigens dafür konzipierten Plattform (wird von der Betreiberfirma zur Verfügung gestellt) abgerufen werden. Aber auch dort gibt es keinerlei Manipulationsmöglichkeiten. Es können u.a. Standbilder analog Fotos gemacht und die Aufnahmen eingesehen werden³⁴⁶. Alle Aufnahmen werden nach 100 Tagen gelöscht³⁴⁷. Falls die Speicherdauer zwecks Beweismittel im Verfahren notwendig ist, besteht die Möglichkeit die benötigten Daten, unter der Befolgung entsprechender Vorschriften und Abläufe, auf einem externen Datenträger zu sichern³⁴⁸.

Grundsätzlich haben alle am Projekt beteiligten Kommissariate Zugriff auf die Daten der Körperkameras. Allerdings gilt die interne Bestimmung, dass nur auf Aufnahmen zugegriffen werden darf, welche für die zugreifende Person dienstlich relevant sind, beispielsweise wenn sie für die Rapportierung oder Fahndung benötigt werden³⁴⁹. Das heisst folglich, dass Zugriffe auf die Aufnahmen, welche nicht aus dienstlich relevanten Gründen geschehen, nicht zulässig sind. Durch die persönlich vergebenen Berechtigungen sowie durch die Protokollierung können alle Zugriffe verfolgt und auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüft werden³⁵⁰.

1.4. Erfahrungen und Resultate

Als diese Arbeit verfasst wurde, war die Auswertung der Daten noch nicht vollendet und es kann daher nicht auf sie zurückgegriffen werden. Allerdings können einige bis dato erhaltene Zahlen dennoch einen ungefähren Eindruck bzgl. den Einsätzen von Körperkameras vermitteln³⁵¹.

³⁴⁶ Axon User Training S. 14.

³⁴⁷ Art. 10 Reglement Stapo ZH; m.w.H. BGE 133 I 77.

³⁴⁸ Ziff. 3.7 DA 1701 Stapo ZH.

³⁴⁹ Ziff. 3.7.2 DA 1701 Stapo ZH.

³⁵⁰ Ziff. 3.7 DA 1701 Stapo ZH.

³⁵¹ Alle Daten betreffend des Projekts befinden sich bei den wissenschaftlichen Begleitorganisationen. Dennoch wurden mir durch die Stapo ZH einige Randdaten zum Verfassen dieser Arbeit zur Verfügung gestellt. Da der Versuch zur Zeit des Besuch bei der Stapo ZH noch nicht beendet war, handelt es sich lediglich um solche, welche im Zeitraum von Februar 2017 bis zum 4. September 2017 erfasst worden sind.

So wurden die Körperkameras im Zeitraum von Februar 2017 bis Anfang September 2017 insgesamt 41 Mal eingesetzt, d.h. es wurden damit Aufnahmen getätigt. Davon wurden 8 Einsätze auf Wunsch der kontrollierten Personen gemäss Art. 6 Abs. 1 Reglement Stadt ZH aufgezeichnet.

Subjektiv – aus der Sicht der Polizisten – betrachtet, ging die Anzahl Delikte wegen Gewalt und Drohung gegen Behörden und Beamten seit dem Einsatz der Körperkameras zurück³⁵². Dies könnte möglicherweise mit der deeskalierenden Wirkung zusammenhängen, welche durch das Vorhandensein einer Körperkamera bewirkt wird. So konnte subjektiv festgestellt werden, dass in einigen Situationen die verbale Information, dass die Kamera nun eingeschaltet werde, bereits zu einer kooperativeren Verhaltensweise des Gegenübers führte. Diese positiven Verhaltensänderungen gegenüber den Polizeibeamten resultierten darin, dass die Körperkamera nicht aktiviert und somit keine Aufnahmen gemacht werden mussten.

Es war allerdings auch eine sinkende Tendenz betreffend der Akzeptanz der Körperkamera durch die Polizisten erkennbar. Dies konnte darauf zurückgeführt werden, dass ein Gefühl der ständigen Kontrolle bestand. So fürchteten einige Polizisten, dass aufgrund der Aufnahmen eine Kontrolle ihrer Arbeitsweise vorgenommen werden könnte. Mittels Aufklärungen und Gesprächen zwischen den Polizisten und ihren Vorgesetzten konnte das diesbezüglich herrschende Missvertrauen eingedämmt und Missverständnisse oftmals geklärt werden³⁵³.

Positiv ist zu werten, dass durch die automatische Speicherung und Löschung der Daten eine wichtige Sicherung vorliegt. Es können keinerlei Manipulationen an den Aufnahmen vorgenommen werden und im Zuge eines Beschwerdeverfahrens können die Betroffenen sowie die Beschwerdeinstanzen die Aufnahmen einsehen³⁵⁴. Dadurch ist das datenschutzrechtliche Transparenzgebot sowie die Datensicherheit gewährleistet (vgl. Ziff. III.3.2.5).

Einen positiven Effekt scheint die Körperkamera auf die Bevölkerung zu haben. Die Polizeiangehörigen wurden vermehrt und mit grossem Interesse auf die Auf-

³⁵² Dies wird auch durch Projekte und Studien bzgl. Körperkameras in anderen Ländern (z.B. Deutschland) bestätigt. Dazu u.a. Abschlussbericht Frankfurt, S. 5; ZANDER, Body-Cams, S. 29-63.

³⁵³ Auskunft der Stapo ZH in einem Gespräch (Hptm M. Holleinstein, Chef Sonderkommissariat).

³⁵⁴ Art. 9 Abs. 3 Reglement Stadt ZH.

nahmegeräte angesprochen, durchaus mit neutralen oder zusagenden Meinungen³⁵⁵. Ganz beiläufig wird mit solchen Kontakten auch die bürgernahe Polizeiarbeit (sog. „Community Policing“³⁵⁶) gefördert und die Akzeptanz, allenfalls sogar das subjektive Sicherheitsgefühl der Bevölkerung, kann dadurch positiv beeinflusst werden.

Schlussendlich wird die wissenschaftliche Auswertung der gesammelten Daten zeigen, ob und wie sich der Einsatz von Körperkameras auf den Polizeidienst auswirkt und welche Argumente für oder gegen eine Weiter- bzw. Einführung solcher Einsatzmittel sprechen.

2. Pilotprojekt der Transportpolizei

Am 23. März 2017 startete der 30-wöchige Pilotversuch bei der SBB Transportpolizei (TPO) in den Städten Zürich und Lausanne. Dieser wurde analog dem Versuch der Stapo ZH wissenschaftlich begleitet³⁵⁷. Die Teilnahme am Projekt begründete auf freiwilliger Basis, wobei die entsprechenden Mitarbeiter eine spezifische Ausbildung zur Nutzung der Kameras erhalten haben³⁵⁸.

2.1. Rechtliche Grundlagen

Die Transportpolizei stellt keine kantonale Behörde dar. Sie ist ein Sicherheitsorgan der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) und bewegt sich in einem gesamtschweizerischen Einsatzgebiet³⁵⁹. Sie untersteht dem Bundesrecht³⁶⁰. Das Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr vom 18. Juni 2010 (BGST, SR 745.2) enthält die grundlegendsten Bestimmungen für die Transportpolizei betreffend Aufgaben (Art. 3), Befugnisse (Art. 4) sowie der Datenbearbeitung (Art. 6). Die Verordnung über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr vom 17. August 2011 (VST, SR 745.21) beinhaltet die Voraussetzungen für den Einsatz der

³⁵⁵ Ähnliche Erfahrungen wurden u.a. in Frankfurt gemacht. Vgl. dazu Abschlussbericht Frankfurt, S. 8 f.

³⁵⁶ «Community Policing ist die Partnerschaft zwischen der Polizei und der Bevölkerung in einem permanenten Problemlösungsprozess» SPI, Community Policing, S. 10.

³⁵⁷ Wissenschaftliche Begleitung durch die ZHAW, Fachrichtung Soziale Arbeit (Projektleitung: Dr. D. Baier, Dr. P. Manzoni).

³⁵⁸ Ziff. 1.6 Dienstbefehl TPO.

³⁵⁹ SBB, TPO.

³⁶⁰ Art. 2 Abs. 3 BGST, VST.

Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr³⁶¹. In Art. 3 VST wird festgehalten, dass die Transportpolizei dem Bundesgesetz über die Anwendung polizeilichen Zwangs und polizeilicher Massnahmen im Zuständigkeitsbereich des Bundes vom 20. März 2008 (ZAG, SR 364) untersteht. Die Videoüberwachung und die damit verbundene Einhaltung der Datenschutzvorschriften können an die TPO delegiert werden³⁶². Die dazugehörigen Konkretisierungen sind in der Verordnung über die Videoüberwachung im öffentlichen Verkehr vom 4. November 2009 (VüV-ÖV, SR 742.147.2) festgehalten. Insbesondere der Zweck (Art. 2), die Erkennbarkeit (Art. 3 Abs. 2) und die Speicherfrist (Art. 4 Abs. 3) stellen wichtige Bestimmungen in Bezug auf den Einsatz von Körperkameras dar. Für die Datenbearbeitung finden die Normen des DSG – betreffend dem Bearbeiten von Personendaten durch Bundesorgane – Anwendung³⁶³. Für das Pilotprojekt wurde ein Factsheet mit den wichtigsten Bestimmungen publiziert³⁶⁴. Intern erfolgte eine konkrete Regelung des Körperkamera-Einsatzes und der damit verbundenen Datenbearbeitung mittels dem Dienstbefehl Pilotprojekt Bodycam vom 1. Februar 2017 (Dienstbefehl TPO). Dieser führt neben den genannten gesetzlichen Grundlagen detaillierte Regelungen zur Handhabung der Kameras, zur Datenbearbeitung und zu den sicherheitstechnischen Anforderungen an die technischen Geräte, auf³⁶⁵.

M.E. genügt der Dienstbefehl TPO den gesetzlichen Anforderungen zur Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen, insbesondere in die Privatsphäre und die informationelle Selbstbestimmung, im Rahmen des Pilotprojekts. Der Dienstbefehl stützt sich betreffend der Videoaufnahmen auf die VüV-ÖV als materielle gesetzliche Grundlage sowie vorwiegend auf Art. 55 PBG als formelle Rechtsgrundlage. Bezüglich der Bearbeitung der Daten wird in Art. 6 Abs. 2 VüV-ÖV auf das nationale DSG verwiesen, welches insbesondere mit den Art. 16-25^{bis} DSG eine formelle Grundlage für die Datenbearbeitung darstellt.

Bei einer Einführung der Körperkameras wäre es m.E. notwendig, die elementaren Bestimmungen für die Anwendung der Körperkameras in einem formellen

³⁶¹ Art. 1 VST.

³⁶² Art. 16b Abs. 2 EBG; Art. 55 Abs. 2 PBG.

³⁶³ Art. 6 Abs. 2 VüV-ÖV; Art. 16-25^{bis} DSG.

³⁶⁴ Factsheet SBB.

³⁶⁵ Dienstbefehl SBB.

Gesetz zu verankern³⁶⁶, damit Grundrechtseingriffe legitim – unter Einbezug der öffentlichen Interessen und der Verhältnismässigkeit – erfolgen können.

2.2. Erfahrungen und Resultate

Am 2. August 2017 wurde eine erste Zwischenbilanz erstellt, welche die Tendenzen des Projekts aufzeigt. Nach kurzer Zeit konnte festgestellt werden, dass sich das anfänglich benutzte Kameramodell für den praktischen Einsatz als ungeeignet erwies³⁶⁷. So wurden zwei andere Kameramodelle³⁶⁸ eingesetzt, welche den benötigten Anforderungen entsprachen. Die wenigen Einsätze der Körperkamas lieferten gut verwertbares Material. Zudem konnte in mindestens zwei Fällen durch die Androhung der Aufzeichnung eine deeskalierende Wirkung festgestellt werden³⁶⁹. Bezüglich des Interesses der Bevölkerung konnten die gleichen Erfahrungen analog dem Versuch der Stapo ZH gemacht werden: Die Patrouillen wurden häufig auf das neue Einsatzmittel angesprochen und die darauffolgenden Reaktionen waren durchaus positiv³⁷⁰. Abschliessend kann festgehalten werden, dass im Versuch gute Erfahrungen gemacht wurden, aber seitens der Kamerasträger noch gewisse Bedenken und Fragen vorhanden sind³⁷¹. Ausserdem ist die wissenschaftliche Auswertung abzuwarten, um praxisbezogene und fundierte Aussagen bezüglich der Körperkamaeinsätze zu machen.

3. Zulässigkeit von Körperkamas im Polizeieinsatz

Um einen legitimen, verhältnismässigen und grundrechtskonformen Einsatz von Körperkamas zu gewährleisten, müssen die allgemeinen Kriterien des Art. 36 BV beachtet werden.

³⁶⁶ Fraglich ist, in welchen Erlass die formellen Grundlagen betreffend den Videoaufzeichnungen mittels Körperkamas bzgl. der TPO Einzug finden sollen. Nachvollziehbar wäre m.E. eine Ergänzung des Art. 55 PBG oder die Schaffung einer neuen Bestimmung im PBG, spezifisch für den Einsatz von Körperkamas. Die formell-gesetzlichen Grundlagen zur Datenbearbeitung bestehen bereits (Art. 16-25^{bis}) DSG.

³⁶⁷ Zepcam in der Form der Komponentenlösung.

³⁶⁸ Axon Body 2 und Zepcam T2; Zwischenbericht TPO S. 2.

³⁶⁹ Zwischenbericht TPO, S. 1.

³⁷⁰ Zwischenbericht TPO, S. 1.

³⁷¹ Zwischenbericht TPO, S. 1.

3.1. Gesetzliche Grundlagen

Das *Legalitätsprinzip* verlangt für jedes staatliche Handeln eine gesetzliche Grundlage³⁷². Demzufolge bestehen für die polizeiliche Aufgabenerfüllung diverse Erlasse, welche die allgemeinen Aufträge und Befugnisse, aber auch spezifische Sachgebiete regeln³⁷³. Nachfolgend wird nur auf die bundesrechtlichen und kantonalen gesetzlichen Grundlagen eingegangen, deren Geltungsbereiche hauptsächlich für die Verwendung von Körperkameras relevant sein können. Anschliessend wird eruiert, welche gesetzlichen Grundlagen für einen rechtmässigen Einsatz von Körperkameras notwendig sind.

3.1.1. Gesetzliche Grundlagen und ihre Geltungsbereiche

Auf nationaler Ebene sind insbesondere das Strafgesetzbuch sowie die Strafprozessordnung als Rechtsgrundlagen von Bedeutung.

Das *Strafgesetzbuch* bestimmt die Strafbarkeit von Verletzungen bestimmter Rechtsgüter (z.B. Leib und Leben, Eigentum, sexuelle Integrität). Mittunter werden auch die Geheim- und Privatsphäre strafrechtlich geschützt (vgl. Ziff. III.1.3). Besteht folglich für die Verwendung von Körperkameras keine rechtliche Grundlage, sind die damit getätigten Aufnahmen nach Art. 179^{bis} ff. StGB strafbar (vgl. Ziff. III.7.3)³⁷⁴. Aufzeichnungen durch Private, welche unrechtmässig – d.h. ohne Einwilligung der Beteiligten oder einer rechtlichen Grundlage – in der Geheim- oder Privatsphäre anderer Personen getätigt werden, sind ebenso strafrechtlich nicht zulässig³⁷⁵.

Die *Strafprozessordnung* vom 5. Oktober 2007 (StPO, SR 312.0) dient der Durchsetzung des materiellen Strafrechts³⁷⁶. Sie regelt «die Verfolgung und Beurteilung der Straftaten nach Bundesrecht durch die Strafbehörden des Bundes und

³⁷² Art. 5 Abs. 1 BV; Art. 36 Abs. 1 BV bzgl. Grundrechtseingriffen; SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 24 f.; SCHEFER, Beeinträchtigung Grundrechte, S. 4 f.; GÄCHTER, Staatsrecht, § 30, Rz. 101.

³⁷³ Als Beispiele: StGB, StPO, DNA-Profil-Gesetz, PoIG BS, PoIG ZH, PoIG BE.

³⁷⁴ Es können weiter Verletzungen des Datenschutzes, der Persönlichkeit sowie der Grundrechte vorliegen.

³⁷⁵ Insb. Art. 179^{quater} StGB.

³⁷⁶ PIETH, Strafprozessrecht, S. 2.

der Kantone»³⁷⁷. Dabei sind insbesondere die Menschenwürde und die Verfahrensgarantien zu beachten³⁷⁸. Damit die StPO Anwendung findet, muss grundsätzlich ein Tatverdacht vorliegen³⁷⁹.

Da Körperkameras als präventives und repressives Mittel zur Gefahrenabwehr eingesetzt werden, ist bei deren Einsatz nicht immer von Vornherein ein Tatverdacht gegeben. Die StPO könnte aber beispielsweise als gesetzliche Grundlage dienen, wenn im Rahmen einer angeordneten Hausdurchsuchung die ange-troffene Situation mittels Körperkamera gefilmt wird. Die so erhaltenen Aufzeichnungen sind gemäss Art. 139 Abs. 1 StPO als Beweismittel einzustufen.

Aufgrund der Kompetenzzuteilung sind die Kantone für die innere Sicherheit und daher u.a. auch für den Erlass der *kantonalen Polizeigesetze* verantwortlich. Diese bilden die primäre formell-gesetzliche Grundlage für die polizeiliche Aufgabenerfüllung³⁸⁰. Die Polizeigesetze enthalten Bestimmungen zur präventiven und repressiven Gefahrenabwehr³⁸¹.

Die Verwendung von Körperkameras beinhaltet sowohl präventive Aspekte – Verhinderung von Übergriffen auf Polizeibeamte, Deeskalation einer Situation – als auch repressive – Ahndung von Straftaten, Beweismittelfunktion³⁸². Sie fällt demzufolge in den Geltungsbereich der Polizeigesetze.

Für die (polizeiliche) Datenerhebung resp. -beschaffung bedarf es ebenfalls eine rechtliche Grundlage. Diese findet sich, sehr allgemein formuliert, in den Polizeigesetzen, welche auf die *kantonalen Datenschutzgesetze* verweisen³⁸³. Genauere Ausführungen zum (kantonalen) Datenschutz sind der Ziff. III.3 zu entnehmen.

Es ist nicht immer eindeutig abgrenzbar, nach welcher gesetzlichen Grundlage – dem Polizeigesetz oder der StPO – eine polizeiliche Handlung vorgenommen wird. Dies ergibt sich aus einer gewissen Überschneidung von Bestimmungen

³⁷⁷ Art. 1 Abs. 1 StPO.

³⁷⁸ Als Beispiel Art. 3, Art. 11, Art. 107 StPO.

³⁷⁹ Vom Ausgangspunkt des Tatverdachts haben sich bestimmte Bestimmungen der StPO in den letzten Jahren abgewendet. Als Beispiel: Art. 221 Abs. 2 sowie Art. 256 StPO. Dazu PIETH, Strafprozessrecht, S. 3.

³⁸⁰ SCHWEIZER/MOHLER, SGK, Art. 57 BV, Rz. 15 und 21; SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 30; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 80.

³⁸¹ § 2 PolG BS; § 3 PolG ZH; Art. 1 PolG BE.

³⁸² Art. 2 Reglement Stadt ZH; Ziff. 3 Dienstbefehl TPO; STARNECKER, Videoüberwachung, S. 87 und 88 f.

³⁸³ § 57 Abs. 2 PolG BS; § 51 PolG ZH; Art. 49 Abs. 1 PolG BE.

der Polizeigesetze und der StPO³⁸⁴. Jede polizeiliche Handlung (z.B. Datenerhebung, Beweismittelsicherung) kann im Zuge der Gefahrenabwehr³⁸⁵, sofern sie auf das Polizeigesetz gestützt ist und rechtmässig erfolgt³⁸⁶, in einem späteren Strafverfahren verwendet werden.

3.1.2. Notwendige gesetzliche Grundlagen für die rechtmässige Verwendung von Körperkamas

Für den Einsatz von Körperkamas sind formell gesetzliche Grundlagen erforderlich, welche eine solche Aufzeichnungsweise und die darauffolgende Datenbearbeitung erlauben. Dies ergibt sich einerseits aus dem Legalitätsprinzip und andererseits aus den dabei entstehenden Grundrechtseingriffen, welche hauptsächlich die Privatsphäre (Art. 13 Abs. 1 BV), die informationelle Selbstbestimmung (Art. 13 Abs. 2 BV) sowie die Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV) betreffen (vgl. Ziff. III). Daher muss der Einsatz von Körperkamas hauptsächlich in den kantonalen Polizeigesetzen normiert werden.

M.E. wäre es sinnvoll, auf Bundesebene einen einheitlichen Mindestinhalt für die kantonalen gesetzlichen Bestimmungen vorzugeben. Dieser soll genügend bestimmt sein, so dass darauf basierende Eingriffe in die Grundrechte gerechtfertigt werden können³⁸⁷. Ob und wie der entsprechende Mindeststandard durch die Kantone jeweils konkretisiert, dem kantonalen Datenschutz angepasst und auf den praktischen Dienst bezogen wird, soll den kantonalen Gesetzgebern überlassen sein. Anschliessend werden Kriterien aufgeführt, die für einen rechtmässigen Einsatz von Körperkamas elementar sind und bei deren Einführung in ein formelles Gesetz – vorwiegend das jeweilige kantonale Polizeigesetz – Einzug finden müssen³⁸⁸.

³⁸⁴ Bzgl. polizeilicher Anhaltung: § 35 PolG BS; § 21 PolG ZH; Art. 215 StPO. Bzgl. Fahndung: § 43 PolG BS; § 44 PolG ZH; Art. 210 StPO. § 45 PolG BS; § 35 PolG ZH; Art. 249 f. StPO (bzgl. Durchsuchung von Personen).

³⁸⁵ Art. 263 Abs. 3 StPO.

³⁸⁶ So dürfen Beweismittel z.B. nicht mittels Drohungen, Gewaltanwendung oder Täuschung erlangt werden: Art. 140 StPO.

³⁸⁷ Für Bundesbehörden (und Private) wäre eine Mindestnorm im nationalen DSG naheliegend. Eine einheitliche Regelung für die Polizei gestaltet sich aufgrund der Kompetenzzuteilung etwas komplexer. Möglich wäre z.B. eine bundesgesetzliche Mindestnorm (hierbei ergibt sich allenfalls das Problem einer Kompetenzkollision zwischen bundesrechtlicher und kantonaler Gesetzgebung) mit einer Delegationsnorm zur weiteren Konkretisierung für die kantonalen Polizeigesetze. Eine andere Variante könnte die Herausgabe einer (verbindlichen) Weisung der KKJPD, KKPKS oder des VSPB darstellen.

³⁸⁸ Es handelt sich dabei um eine nicht abschliessende Auswahl von Kriterien.

Wichtig ist die *Zweckbestimmung* der Aufnahmen. Für die Betroffenen muss klar ersichtlich und erkennbar sein, ob und wann die Körperkamas eingesetzt werden dürfen (vgl. Ziff. III.3.2.3). Damit soll einerseits dem Bestimmtheitsgebot (vgl. Fn. 410) Folge geleistet werden, indem Betroffene die Konsequenzen bei fehlbarem Verhalten vorhersehen können. Andererseits muss für den Grundrechtsträger deutlich sein, wann und unter welchen Umständen eine Beeinträchtigung seiner Grundrechte stattfindet, so dass er gegebenenfalls ein entsprechendes Rechtsschutzinteresse geltend machen kann (vgl. Ziff. III.7.2).

Ebenso muss geregelt sein, ob eine Kamera ständig aufzeichnet oder ob nur in spezifischen Situationen gefilmt wird (vgl. Ziff. III.2.3 S. 25 sowie IV.3.3.2.a) und dass ein verdecktes Filmen grundsätzlich nicht zulässig ist (vgl. auch Ziff. IV.4.4)³⁸⁹.

Zudem ist eine spätere Datenbearbeitung anhand der Aufzeichnungen an den Zweck gebunden. Daher dürfen die Daten nur aufgrund des gesetzlich festgehaltenen Zwecks bearbeitet werden³⁹⁰. Der Umgang mit personenbezogenen Daten wird in § 57 PolG BS aufgeführt, welcher auf das kantonale Datenschutzgesetz (IDG BS) verweist³⁹¹. Dieses und die dazugehörigen Verordnungen beinhalten ausführliche Normen bezüglich der behördlichen Datenbearbeitung³⁹². Sie bilden bereits eine gesetzliche Grundlage für die Datenbearbeitung, welche ebenso auf die Aufnahmen von Körperkamas anwendbar ist. Vor der tatsächlichen Einführung der Kamas, beispielsweise im Kanton Basel-Stadt, müsste im Vorabkontrollverfahren gemäss § 13 IDG BS eruiert werden, ob sich die bestehenden gesetzlichen Grundlagen als genügend erweisen oder möglicherweise Anpassungen vorgenommen werden müssen³⁹³.

Weiter muss gesetzlich festgehalten werden, unter welchen Umständen die Daten gespeichert werden dürfen und wie lange die *maximale Speicherdauer* ist (vgl. Ziff. III.3.2.4). Durch die Speicherung wird der Schutzbereich der informati-

³⁸⁹ Art. 4 Abs. 3, Art. 5 Reglement Stadt ZH; Ziff. 3, Ziff. 1.4 Dienstbefehl TPO. Die Körperkamas sollen nur durch uniformierte Polizisten, welche deutlich gekennzeichnet sind, eingesetzt werden.

³⁹⁰ § 9 Abs. 1 IDG ZH; § 12 IDG BS; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 1179; GLASS, Personendaten, S. 125.

³⁹¹ § 57 Abs. 2 PolG BS; analog in § 51 ff. PolG ZH.

³⁹² IDV BS; ISV BS; analog: IDV ZH; ISV ZH; DSV Stadt ZH.

³⁹³ Analog § 10 IDG ZH; vgl. dazu auch RUDIN, PK-IDG BS, § 13.

onellen Selbstbestimmung eröffnet, die Intensität der Grundrechtsbeeinträchtigung ergibt sich vorwiegend aus der Persönlichkeitsnähe und der Dauer der Datenspeicherung. Der Zweckbindung kommt diesbezüglich eine relevante Funktion zu: Liegt der ursprüngliche Zweck der Datenerhebung nicht mehr vor, so müssen die Aufzeichnungen gelöscht werden³⁹⁴. Das Bundesgericht hält eine maximale Aufbewahrungsdauer für Videoaufnahmen von 100 Tagen für zulässig³⁹⁵. Diese Maximalfrist muss im Polizeigesetz festgehalten werden. Gleichzeitig bedarf es einer Bestimmung welche besagt, dass Aufzeichnungen, welche für anstehende oder laufende Verfahren benötigt werden, einer längeren Speicherfrist unterliegen. Dies hat unter der Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorschriften und der jeweiligen verfahrensrechtlichen Grundlagen zu erfolgen.

Zusätzlich muss sichergestellt werden, dass die präventive und primäre Verwendung der Körperkamera nur im öffentlichen Raum zulässig ist, sie fällt somit auch in den Anwendungsbereich des Polizeigesetzes. Ebenso ist festzuhalten, dass der Einsatz von Körperkameras bei strafbarem Verhalten und das Filmen in privaten Räumen unter bestimmten Umständen, namentlich bei der offensichtlichen Begehung von Straftaten bei Anwesenheit der Polizeiangehörigen und der Gefahrenabwehr, erlaubt ist. Die Bestimmungen richten sich nach dem Polizeigesetz und der Strafprozessordnung (vgl. Ziff. IV.3.1.1)³⁹⁶. Somit wird gewährleistet, dass eine gesetzliche Grundlage für die Datenerhebung und den damit verbundenen Grundrechtseingriff besteht und eine nachfolgende Bearbeitung und Verwendung rechtmässig erfolgen kann.

Letztlich sind die Dienstvorschriften zu erwähnen. Sie stellen keine gesetzliche Grundlage im eigentlichen Sinne dar, verdeutlichen aber das massgebende Verfassungs- und das zutreffende Gesetzesrecht³⁹⁷. Dienstvorschriften können bei einer korrekten Befolgung einen strafrechtlichen Rechtfertigungsgrund für die Polizeiangehörigen darstellen, dies ist allerdings umstritten³⁹⁸. In den Vorschriften

³⁹⁴ EPINEY, in: Belser et al., Datenschutz, § 9, Rz. 49; SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 146 f.; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 80 ff.; LÖFFELMANN, Nachrichtendienst § 4, Rz. 72 f.

³⁹⁵ BGE 133 I 77 E. 5.3, 86.

³⁹⁶ Ziff. 3 Dienstbefehl TPO; Ziff. 3 DA 1701 Stapo ZH; Art. 95 ff., 139 Abs. 1 StPO.

³⁹⁷ MOHLER, Polizeirecht, Rz. 842; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht, § 41, Rz. 11 ff.

³⁹⁸ Bejahend: MOHLER, Polizeirecht, Rz. 845; STRATENWERTH/WOHLERS, HK-StGB, Art. 14, Rz. 2; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Verwaltungsrecht, § 41, Rz. 17. Verneinend: TRECHSEL/GETH,

werden die gesetzlichen Grundlagen nochmals, direkt auf die Anwendung im Polizeidienst bezogen, ausgeführt. Folglich sind für den Einsatz von Körperkameras die Erstellung solcher Anweisungen zur Regelung von Zweckbestimmung, Einsatzweise und -art, der Umgang mit dem Video- und Audiomaterial, die Weitergabe, die Zugriffsrechte sowie die Löschung festzuhalten und für alle Polizeidienstangehörigen jederzeit zugänglich zu machen³⁹⁹.

3.2. Öffentliche Interessen

Unter öffentlichen Interessen werden generell die Interessen der Allgemeinheit verstanden, welche der Staat schützen muss⁴⁰⁰. Oft werden dabei die Begriffe *öffentliche Sicherheit und Ordnung*, *öffentliche Gesundheit*, *öffentliche Sittlichkeit* sowie *Treu und Glauben im Geschäftsverkehr* hervorgehoben⁴⁰¹. Diese werden zugleich auch als Polizeigüter bezeichnet. Gemäss der Rechtsprechung beinhalten die öffentlichen Interessen u.a. die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung⁴⁰² und die «Verhinderung zukünftiger und Aufklärung geschehener Straftaten»⁴⁰³. Gemäss Art. 285 StGB ist die Gewalt gegen Behörden und Beamte eine Straftat. Es liegt im öffentlichen Interesse, dass solche Delikte verhindert werden. Dazu kann der Einsatz von Körperkameras beitragen. Ein solcher Einsatz bezweckt die Verhinderung von Straftaten durch eine deeskalierende und abschreckende Wirkung einerseits, andererseits können die Aufzeichnungen zur Aufklärung von Delikten beitragen und im Verfahren als Beweismittel dienen⁴⁰⁴. Dies betrifft sowohl Straftaten gegen die Polizeibeamten als auch solche, welche durch Polizeibeamte gegenüber Privaten begangen werden (z.B. Amtsmissbrauch, einfache oder schwere Körperverletzung).

PK-StGB, Art. 14, Rz. 2. Weitere Hinweise zur Thematik: BGE 121 IV 207, Pra 85 (1996), Nr. 159, E. 2.a).

³⁹⁹ Dies kann z.B. durch den Zugriff auf die Vorschriften via Intranet, App oder einer ausgeteilten Pocket-Card erfolgen.

⁴⁰⁰ SIGRIST, Staatsschutz, S. 176; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 664; GÄCHTER, Staatsrecht, § 30, Rz. 119.

⁴⁰¹ GÄCHTER, Staatsrecht, § 30, Rz. 119; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 315; SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 11.

⁴⁰² BGE 132 I 49 E. 7.1.

⁴⁰³ BGE 120 Ia 147 E. 2.d m.w.H. BGE 117 Ia 472 E. 3.f); BGer 1P_128/2003 E. 3.3.

⁴⁰⁴ Art. 2 Reglement Stadt ZH; Ziff. 3 Dienstbefehl TPO; § 27a POG; § 15c PolG NRW.

Es ist von Bedeutung, dass polizeiliche Handlungen transparent sind. Für die Bürger muss erkennbar sein, ob und dass Einsatzmittel zum Zuge kommen können und welche Konsequenzen damit verbunden sind. Dies ist elementar für das Rechtsstaatsprinzip. Erfolgt der Einsatz der Körperkameras offen und erkennbar und können damit die polizeilichen Massnahmen vorausgesehen und eingeschätzt werden, ist die Transparenz gegeben⁴⁰⁵. Zudem wird der Öffentlichkeit damit auch eine Kontrollfunktion bezüglich des polizeilichen Handelns attestiert⁴⁰⁶.

Durch die Aufzeichnungen sind Beweismittel vorhanden, welche in einem Verfahren be- bzw. entlastend wirken können. Um die Sachlichkeit der Aufnahmen zu gewährleisten, muss die Manipulationssicherheit in dem Sinne garantiert werden, als dass sie dem möglichen Misstrauen von Betroffenen und Dritten standhält. Unter diesen Voraussetzungen sind die Aufzeichnungen als Beweismittel zur Aufklärung geschehener Straftaten verwendbar, was im öffentlichen Interesse liegt. Zusätzlich könnten aufwändige Zeugenbefragungen und Untersuchungen auf das notwendige Minimum beschränkt und der Zeitaufwand zur Fallbearbeitung verringert werden. Dadurch fände eine Verringerung von Kosten statt. Fiskalische Interessen können einen Grundrechtseingriff allerdings nicht rechtfertigen. Sie stellen aber einen positiven Nebeneffekt dar, der subsidiär zu anderen öffentlichen Interessen hinzutreten kann⁴⁰⁷.

3.3. Verhältnismässigkeit

Als weiteres Kriterium muss die Verhältnismässigkeit des Einsatzes von Körperkameras gegeben sein. Verhältnismässigkeit liegt vor, wenn anhand eines konkreten Sachverhalts die getroffenen Massnahmen als geeignet, erforderlich und zumutbar bewertet werden und somit einen Grundrechtseingriff rechtfertigen können⁴⁰⁸.

⁴⁰⁵ MAGNIN, Polizei, S. 164; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 85 ff.; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 291; SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 85 f.

⁴⁰⁶ SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 72; MAGNIN, Polizei, S. 164 f.

⁴⁰⁷ MÜLLER, Videoüberwachung, S. 235; SIGRIST, Staatsschutz, S. 178; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 67; LÖFFELMANN, Nachrichtendienst § 4, Rz. 47.

⁴⁰⁸ EPINEY, BSK, Art. 36 BV, Rz. 53-60; SCHWEIZER, SGK, Art. 36 BV, Rz. 37-43; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 521; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 237; GLASS, Personendaten, S. 56.

Dem Verhältnismässigkeitsprinzip kommt v.a. im polizeilichen Tätigkeitsbereich eine enorme Bedeutung zu, da bei der Polizeiarbeit regelmässig Grundrechtseingriffe erfolgen⁴⁰⁹. Aufgrund der unterschiedlichsten Lagerungen der Sachverhalte entsprechen einige Normen nicht dem eigentlichen Bestimmtheitsgebot und müssen daher anhand der Verhältnismässigkeit auf ihre Rechtmässigkeit hin geprüft werden⁴¹⁰.

3.3.1. Eignung

Zunächst ist fraglich, ob Körperkamas ein geeignetes Mittel für die polizeiliche Aufgabenerfüllung darstellen. Die Eignung liegt vor, wenn die Massnahmen zur Erreichung eines im öffentlichen Interesse liegenden Ziels dienen⁴¹¹. Wie bereits erwähnt, umfassen die öffentlichen Interessen u.a. die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie die Verhinderung von Straftaten und deren Verfolgung (vgl. IV.3.2).

Der tatsächliche präventive oder auch abschreckende Effekt der Körperkamas kann mangels repräsentativen wissenschaftlichen Erhebungen noch nicht ausdrücklich bestätigt werden. Allerdings zeigen die subjektiven Erfahrungen sowie Auswertungen verschiedener Versuche allgemein eine rückläufige Tendenz was die Gewalt gegen Polizeibeamte betrifft (vgl. Ziff. IV.1.4 und IV.2.2)⁴¹². Dadurch besteht ein besserer Schutz von Leib und Leben der Polizisten. Werden diese also weniger oft angegriffen und verletzt, können sie ihrer Aufgabenerfüllung der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie der Verhinderung und Ahndung von Straftaten verstärkt nachkommen. Dies kann wiederum zur Erhöhung der allgemeinen Sicherheit beitragen. Wird der Begriff der Eignung

⁴⁰⁹ § 7 Abs. 1 PolG BS; § 10 PolG ZH; MAGNIN, Polizei, S. 162; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 288; SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 29.

⁴¹⁰ Der BGE 136 I 87 umschreibt die Sachlage betreffend dem Polizeirecht wie folgt: «Der Grad der erforderlichen Bestimmtheit lässt sich nicht abstrakt festlegen. Er hängt unter anderem von der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, von der Komplexität und der Vorhersehbarkeit der im Einzelfall erforderlichen Entscheidungen, von den Normadressaten, von der Schwere des Eingriffs in Verfassungsrechte und von der erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen und sachgerechten Entscheidung ab. Für das Polizeirecht stösst das Bestimmtheitsanforderung wegen der Besonderheit des Regelungsbereichs auf besondere Schwierigkeiten. [...] In gewissem Ausmass kann die Unbestimmtheit von Normen durch verfahrensrechtliche Garantie gleichsam kompensiert werden, und es kommt dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit besondere Bedeutung zu» (E.3.1).

⁴¹¹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 522; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 237.

⁴¹² STARNECKER, Videoüberwachung, S. 155; Abschlussbericht Frankfurt, S. 8.

nicht zu eng ausgelegt⁴¹³, so kann diese für den Einsatz von Körperkamas m.E. bejaht werden.

Zum einen wird den Körperkamas eine abschreckende Wirkung attestiert, da durch sie die Möglichkeit besteht, dass ein allfälliges strafbares Verhalten von Betroffenen, Dritten aber auch von den Polizeibeamten aufgezeichnet und somit belegt werden kann. Das Wissen um eine dokumentierende Aufnahme kann zu einem adäquaten Verhalten aller involvierten Parteien in den entsprechenden Situationen führen. Hierbei ist zu unterscheiden, wie sich die Kamera auf das Verhalten der betroffenen Personen auswirkt. Das Vorhandensein der Kamera kann bereits Abschreckung genug sein, so dass ein aggressives resp. angriffliches Verhalten durch die involvierten Personen gar nicht in Betracht gezogen wird. Ist dies nicht der Fall, kann die angekündigte Aktivierung der Körperkamera gegebenenfalls zu einer Beruhigung bzw. einer Verhaltensanpassung der betroffenen Personen führen.

Andererseits können mittels der Aufnahmen das deliktische Verhalten anhand der tatsächlichen Umstände beurteilt sowie mögliche weitere Beteiligte – soweit sie der Klärung des Sachverhalts dienen – identifiziert und ausfindig gemacht werden. Da die Verhinderung resp. Verfolgung von Straftaten im öffentlichen Interesse liegt und die Aufnahmen der Körperkamas ihren Beitrag dazu leisten können, ist deren Einsatz demzufolge geeignet.

In einer Konstellation, bei welcher die erfolgten Massnahmen resp. die daraus erhobenen Daten für die Verhinderung oder Ahndung von Straftaten sowie die Strafverfolgung nutzlos sind, ist die Eignung nicht gegeben⁴¹⁴. Die nationalen und internationalen Erfahrungen mit Körperkamas zeigen jedoch, dass die erhobenen Daten sehr wohl zum Zweck der Straftatenverhinderung resp. Straftatenverfolgung verwendet werden können und sich grundsätzlich dazu auch eignen (vgl. Ziff. IV.1.4 und IV.2.2)⁴¹⁵.

⁴¹³ Generell werden keine hohen Anforderungen an die Eignung gestellt. Dazu u.a. KÜNZLI, Internetfahndung, S. 83; SIGRIST, Staatsschutz, S. 205; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 245.

⁴¹⁴ MÜLLER, Videoüberwachung, S. 234 und 274; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 522.

⁴¹⁵ Abschlussbericht Frankfurt, S. 10 (Ziff. 4.1).

3.3.2. Erforderlichkeit

a) Erforderlichkeit im Allgemeinen

Eine staatliche Massnahme ist dann erforderlich, wenn keine mildereren und dennoch wirksamen Mittel vorhanden sind, um das angestrebte Ziel zu erreichen⁴¹⁶. Zudem muss sie sich in erster Linie gegen diejenigen richten, welche in erster Linie zur Anwendung der Massnahmen Anlass gegeben haben, sog. Störerprinzip (vgl. Ziff. III.4.3.1)⁴¹⁷.

Der Vorteil von Körperkameras besteht darin, dass sie punktuell und gezielt eingesetzt werden können, es erfolgt also keine flächendeckende Überwachung. Deren Einsatz wendet sich primär gegen den- oder diejenigen, welche eine Störung oder Gefahr verursachen oder verursacht haben⁴¹⁸. Dies entspricht dem Störerprinzip. Die Massnahme der Aufzeichnung durch Körperkameras ist für das angestrebte Ziel – die Abschreckung oder Identifizierung des Störers sowie die Dokumentation des deliktischen Verhaltens – und zur polizeilichen Aufgabenerfüllung erforderlich.

Die Erforderlichkeit liegt hingegen nicht vor, wenn durch die Körperkameras generell und willkürlich unbeteiligte Personen gefilmt werden, obwohl es keinen Anlass dazu gibt und damit auch keinerlei Ziele bezüglich der polizeilichen Aufgabenerfüllung angestrebt werden⁴¹⁹.

Generell muss diskutiert werden, ob eine Vorlaufzeit bei der Verwendung von Körperkameras erforderlich ist. Bei der Vorlaufzeit – auch „Pre-Recording-Modus“ oder Ringspeicherung genannt – handelt es sich um Aufnahmen einer bestimmten Länge, welche vor der eigentlichen Aufzeichnung auf einem internen Speicher gesichert werden. Wird die Speicherung der so aufgezeichneten Daten nicht explizit veranlasst, werden diese auf dem internen Speicher wieder überschrieben und somit gelöscht⁴²⁰. Dabei muss zwischen einer permanenten und

⁴¹⁶ MAGNIN, Polizei, S. 217; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 527; GÄCHTER, Staatsrecht, § 30, Rz. 126.

⁴¹⁷ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 554.

⁴¹⁸ Art. 3 Abs. 1 Reglement Stadt ZH; Ziff. 3 Dienstbefehl TPO; MOHLER, Polizeirecht, Rz. 711; GUSY, Polizeirecht, Rz. 202.

⁴¹⁹ GÄCHTER, Staatsrecht, § 30, Rz. 126; SIGRIST, Staatsschutz, S. 208; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 253 f.

⁴²⁰ HELD, Intelligente Videoüberwachung, S. 43; ZANDER, Body-Cams, S. 16; STARNECKER, Videoüberwachung, S. 60 f.; VON BERNSTORFF/ASCHE, Nachrichtendienste, Rz. 1.

einer anlassbezogenen Vorlaufzeit unterschieden werden. Bei einer *permanenten Vorlaufzeit* würden die aufgezeichneten Daten umgehend gespeichert werden, ohne dass eine effektive Verwendung der Körperkamera stattgefunden hat; dies entspräche einer dauerhaften Videoüberwachung. Deren Verfassungsmässigkeit wäre aus diversen Gründen wie u.a. keiner bestimmten Zweckausrichtung, fehlender Erkennbarkeit oder Transparenz, einem intensiven „chilling effect“, fehlenden Kontroll- und allenfalls Rechtsschutzmöglichkeiten wohl nicht zu rechtfertigen⁴²¹.

Bei der *anlassbezogenen Vorlaufzeit* werden bei der Aktivierung der Kamera Daten gespeichert, welche bereits vorgängig in einen bestimmten Zeitraum aufgenommen worden sind. Es erfolgt eine rückwirkende Sicherung der Daten⁴²². Erfahrungsgemäss kann es während einer Kontrolle zu einer plötzlichen, unvorhergesehenen Eskalation kommen. Dabei liegt der Fokus der Polizeiangehörigen primär auf der umgehenden Kontrollherrschaft über die Situation sowie die Sicherstellung der eigenen Sicherheit und derjenigen von Dritten. Aufgrund dessen wird es den Polizisten nicht immer möglich sein, die Kamera rechtzeitig – kurz vor bzw. während der Eskalation – zu aktivieren. Daher kann eine anlassbezogene Vorlaufzeit insofern erforderlich sein, als dass sie dazu dient, den Eskalationsverlauf resp. das dem Übergriff vorausgehende Verhalten der betroffenen Person sowie der Polizeibeamten darzustellen und allfällige Gründe für die Entstehung der Übergriffssituation erkennen lässt. Allerdings muss dabei berücksichtigt werden, dass eine Speicherung der voraufgezeichneten Daten nur dann stattfindet, wenn die Körperkamera nachträglich aktiviert wird. Dies stellt eine Sicherheitslücke dar und bietet Raum für einen potentiellen Missbrauch⁴²³. So könnten Polizeiangehörige bewusst auf die Aktivierung der Kamera – und somit der Speicherung der vorangehenden Aufnahmen – verzichten, falls sie sich eines fehlerhaften Verhaltens und dessen Konsequenzen bewusst sind. Die Erforderlichkeit der Vorlaufzeit ist somit umstritten.

⁴²¹ BGE 136 I 87 E. 8.3; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 275; STARNECKER, Videoüberwachung, S. 197 f.; KIPKER, Transparenzanforderungen, S. 167.

⁴²² Es besteht eine gängige Maximalvorlaufzeit von 120 Sekunden. Dazu Art. 12 Reglement Stadt ZH; Axon User Training, S. 4.

⁴²³ STARNECKER, Videoüberwachung, S. 200; ZANDER, Body-Cams, S. 70.

b) Mögliche mildere Mittel

Aufgrund der vorgängig geführten Grundrechtsdiskussion stellt sich unweigerlich die Frage, ob keine milderen und dennoch wirksamen Mittel zum Schutz der Polizisten zur Verfügung stehen würden. So könnten grössere Patrouillen den Einsatz von Körperkameras obsolet machen. Indem eine Patrouille aus mindestens drei (anstatt zwei) Polizeiangehörigen bestehen würde, könnten sich die Polizeibeamten als Gruppe besser schützen. Zudem käme es dadurch nicht zu einem so intensiven Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, wie wenn mittels Körperkameras gefilmt würde⁴²⁴. Eine solche Aufstockung wäre mit erhöhten Personalaufwänden, somit mit mehr benötigten Polizisten und folglich einem grösseren Kostenaufwand verbunden, der wiederum schlussendlich zu Lasten der Allgemeinheit gehen würde⁴²⁵. Auch die tatsächliche präventive Wirkung von grösseren Patrouillen sei hier in Frage gestellt: Einerseits kann diese eine abschreckende Wirkung erzielen. Andererseits kann das Auftreten in grösseren Gruppen als aggressiv und arrogant wahrgenommen werden und so eher eskalierend als deeskalierend wirken⁴²⁶. Somit ist fraglich, ob grössere Patrouillen als milderes und dennoch wirksames Mittel dienen können.

Eine verbesserte Ausbildung, mit dem Schwerpunkt Deeskalation, könnte dazu dienen, dass die Übergriffe auf die Polizeiangehörigen vermindert werden⁴²⁷. Die Schulung im Bereich der Deeskalation befindet sich in der Schweiz auf einem sehr hohen Niveau. So werden bereits Polizeiaspiranten in der Ausbildung oft mit dieser Thematik konfrontiert und es erfolgen in der weiteren Berufslaufbahn regelmässige Weiterbildungskurse, in welchen die Strategie der Deeskalation angesprochen und trainiert wird. Schliesslich gibt es in polizeilichen Angelegenheiten oft einen Punkt, an dem eine (verbale) Deeskalation trotz bestem Willen schlichtweg nicht mehr möglich ist⁴²⁸. In solchen Situationen könnte die Ansage,

⁴²⁴ STARNECKER, Videoüberwachung, S. 165; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 250.

⁴²⁵ STARNECKER, Videoüberwachung, S. 164; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 250 f. Wie vorgängig erwähnt (Ziff. IV.3.2), genügen rein fiskalische Interessen nicht als alleiniger Rechtfertigungsgrund für Grundrechtseingriffe. Sie können aber in Verbindung mit anderen öffentlichen Interessen durchaus eine Rolle spielen (v.a. im politischen Bereich).

⁴²⁶ STARNECKER, Videoüberwachung, S. 166 f; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 250.

⁴²⁷ STARNECKER, Videoüberwachung, S. 167.

⁴²⁸ z.B. aufgrund der Uneinsichtigkeit oder des beeinträchtigten Zustandes (psychische Erkrankung, Drogen- oder Alkoholeinfluss) des Gegenübers.

dass die Körperkamera nun eingeschaltet wird, eine letzte – körperlich nicht invasive – Massnahme zur Deeskalation darstellen, bevor der Einsatz von Körpergewalt oder anderen Zwangsmitteln⁴²⁹ resultieren würde. So kann eine Kombination aus grösseren Patrouillen an neuralgischen Punkten, eine verbesserte Ausbildung im Bereich der Deeskalation sowie der Einsatz einer Körperkamera einen besseren Schutz für die Polizeiangehörigen gewährleisten⁴³⁰.

Im Vergleich zur Videoüberwachung kann argumentiert werden, dass Körperkamas ein milderes Mittel darstellen. Diese zeichnen nicht andauernd auf, sondern werden nur bei Vorliegen einer bestimmten Sachlage zur Erfüllung eines spezifischen Zwecks eingeschaltet⁴³¹. Weiter werden durch die Aufzeichnungen der Körperkamas weniger Personen als bei einer grossflächigen Videoüberwachung erfasst. Dadurch ergibt sich eine geringere Anzahl von betroffenen Grundrechtsträgern, vor allem was die weiterführende Bearbeitung der Aufnahmen betrifft, dies kann Auswirkungen auf die Eingriffsintensität haben (vgl. Ziff. III.1.4.1)⁴³². Daran anknüpfend kann argumentiert werden, dass die ereignisbezogene Verwendung von Körperkamas im öffentlichen Verkehr ein milderes Mittel zu den permanenten Videoaufzeichnungen in den Verkehrsmitteln sein kann.

Eine örtliche Begrenzung des Einsatzgebietes der Körperkamas könnte ein milderes Mittel darstellen. Diese Eingrenzung wäre dann sinnvoll, wenn eindeutig nachgewiesen wäre, dass sich die Angriffe gegen die Polizeiangehörigen zum grössten Teil in einem klar definierten, örtlich begrenzten Gebiet abspielen würden. Damit werden vor allem die Vergnügungsviertel resp. -strassen angesprochen, in welchen die Wahrscheinlichkeit eines Angriffs auf die Polizeibeamten tendenziell höher ist. Die Polizeiarbeit konzentriert sich nicht ausschliesslich auf solche Gebiete und Angriffe auf Polizeiangehörige können erfahrungsgemäss zu jeder Tageszeit an einer beliebigen Örtlichkeit stattfinden. Aus polizeilicher Sicht würde eine lokale Begrenzung den primären Zweck – Schutz der Polizisten vor

⁴²⁹ Polizeiübliche Einsatzmittel wie: Pfeffer- und Tränengasspray, Schlagstock, Destabilisierungsgerät („Taser“), Schusswaffen. Dazu auch MAGNIN, Polizei, S. 162 ff.; § 5 PolZ ZH.

⁴³⁰ STARNECKER, Videoüberwachung, S. 171.

⁴³¹ Art. 5 Reglement Stadt ZH; Ziff. 3 Dienstbefehl TPO; § 27a Abs. 1 POG.

⁴³² MAGNIN, Polizei, S. 152; Bericht BS, S. 11; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 92 ff.

Übergriffen resp. die Dokumentation solcher⁴³³ – insofern untergraben, als dass die Verwendung der Kameras nur in einem vorgängig festgelegten Perimeter erfolgen darf und ausserhalb desselben demzufolge keine Schutzwirkung oder Dokumentation erfolgen kann. Eine örtliche Begrenzung des Einsatzgebiets von Körperkameras ist m.E. demzufolge kein milderes und dennoch wirksames Mittel, denn Angriffe auf Polizeiangehörige sind (meist) nicht vorhersehbar und häufig ortsungebunden⁴³⁴. Mögliche Schwerpunkte resp. örtliche Tendenzen können und sollen in die Beurteilung betreffend den Einsatz von Körperkameras miteinbezogen werden, sie dürfen allerdings nicht ausschlaggebend sein.

M.E. besteht in Bezug auf die Möglichkeit der objektiven Beweismittelerhebung für solche Sachlagen kein milderes, dennoch wirksames Mittel. Im Vergleich zu den Aussagen der Parteien im Verfahren entsprechen die Aufnahmen der tatsächlichen Situation, sie zeigen diese unverfälscht und objektiv⁴³⁵. Ein mühsames Zusammensetzen und Eruieren des Sachverhaltes – oftmals anhand divergierenden Aussagen der verschiedenen Parteien – kann somit vereinfacht werden⁴³⁶.

Die polizeilichen Dokumentationen mittels Körperkameras können zudem eine Gegenmassnahme zu privaten Videoaufnahmen darstellen. So werden Polizeiangehörige im Aussendienst oftmals durch Smartphones gefilmt⁴³⁷. Die dabei entstandenen Aufnahmen finden häufig – meist auf bestimmte Szenen zu- resp. zusammengeschnitten – den Weg via soziale Medien oder Online-Presse ins Internet. Sie zeigen oft nicht den kompletten Sachverhalt und führen so einerseits zu einer öffentlichen Diskussion über Polizeigewalt, andererseits können dadurch auch Strafverfahren eingeleitet werden. Durch die Aufzeichnungen der Körperkameras kann der effektive Sachverhalt – aufgrund der Unveränderbarkeit der

⁴³³ Ziff. 3 Dienstbefehl TPO; Art. 2 Reglement Stadt ZH; STARNECKER, Videoüberwachung, S. 154.

⁴³⁴ STARNECKER, Videoüberwachung, S. 170 f.

⁴³⁵ Die Problematik bei Zeugenaussagen besteht darin, dass die menschliche Wahrnehmung begrenzt ist (es können nur eine begrenzte Anzahl Reize aufgenommen werden). Zudem kann das Erlebte durch subjektive Empfindungen (oftmals in Relation mit gemachten Erfahrungen) verändert werden. Weiter besteht die Möglichkeit, dass Erinnerungslücken unbewusst aufgefüllt werden. Dazu BÄHLER, BSK, Art. 163, Rz. 2 f. und Rz. 6; RUCKSTUHL//DITTMANN/ARNOLD, Strafprozessrecht, Rz. 493 bis 512.

⁴³⁶ MÜLLER, Videoüberwachung, S. 240 f.; STARNECKER, Videoüberwachung, S. 154 und 166; ZANDER, Body-Cams, S. 72.

⁴³⁷ STARNECKER, Videoüberwachung, S. 154; ZANDER, Body-Cams, S. 71.

Aufnahmen – eruiert und in einem Strafverfahren als Gegenargument hervorgebracht werden. Somit kann mittels Körperkameras eine einseitige, unvollständige und nicht tatsachengetreue Darstellung von Polizeieinsätzen durch Private vermieden werden⁴³⁸. Diesbezüglich sind Aufzeichnungen durch Körperkameras, insbesondere für die objektive und unverfälschte Sachverhaltserhebung, erforderlich.

Es kann festgehalten werden, dass die Verwendung von Körperkameras die Kriterien der Erforderlichkeit erfüllt. Sie trägt einerseits zum Schutz der Polizeiangehörigen sowie Dritten bei und kann deeskalierend wirken. Andererseits kann die Körperkamera in verschiedenen Situationen eine mildere, dennoch wirksame polizeiliche Massnahme darstellen. Zusätzlich können die Aufzeichnungen zur Ahndung oder Aufklärung von Delikten resp. als Beweismittel in einem Verfahren dienen.

3.3.3. Verhältnismässigkeit im engeren Sinne (Zumutbarkeit)

Die Zumutbarkeit befasst sich mit der Interessenabwägung zwischen dem Schutz verschiedener Grundrechte von Betroffenen sowie den öffentlichen Interessen. Anhand der Intensität der verschiedenen Grundrechtseingriffe muss die jeweilige Beeinträchtigung der Grundrechtsträger beurteilt und gegen die gegenüberstehenden Interessen Dritter oder der öffentlichen Interessen abgewogen werden. Daraus kann auf das Vorliegen oder Fehlen der Zumutbarkeit geschlossen werden. Es gilt der Grundsatz: Je schwerer der Eingriff, desto gewichtiger müssen die entgegenstehenden Interessen sein⁴³⁹.

Eine permanente Verwendung – d.h. lückenlose Aufzeichnung des gesamten Dienstes – ist weder den Betroffenen oder Dritten noch den Polizeibeamten zuzumuten. Sie entspricht weder den eigentlichen Zielen der präventiven, deeskalierenden Wirkung, der Verhaltensüberprüfung sowie der Beweismittelfunktion im Verfahren, noch wäre sie zweckgemäss. Eine nicht zweckgebundene, vorsorgliche Aufzeichnung und Speicherung aller vorgenommenen Handlungen oder Sachverhalte würde einer „phishing expedition“ gleichkommen. Eine solche ist

⁴³⁸ STARNECKER, Videoüberwachung, S. 154; ZANDER, Body-Cams, S. 71.

⁴³⁹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 556 f.; SCHEFER, Beeinträchtigung Grundrechte, S. 84; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 237; GLASS, Personendaten, S. 56; GUSY, Polizeirecht, Rz. 206.

weder geeignet⁴⁴⁰, zweckgemäss noch zumutbar und daher unzulässig (vgl. Ziff. III.3.2.6).

Die Zumutbarkeit kann aber vorliegen, wenn sich die Verwendung von Körperkameras gegen Störer richtet (vgl. Ziff. III.4.3.1)⁴⁴¹. Diesbezüglich muss geprüft werden, ob und inwieweit die Interessen der Öffentlichkeit (z.B. allgemeine Gefahrenabwehr oder Verfolgung von Straftaten) und/oder die Grundrechtsinteressen Dritter gegenüber denjenigen der Störer überwiegen. Die Prüfung ist von der jeweiligen Intensität der Beeinträchtigung abhängig: Je intensiver sich eine Grundrechtsbeeinträchtigung gestaltet, desto grösser müssen die öffentlichen Interessen und Interessen Dritter sein, damit die Zumutbarkeit des Eingriffs gegeben ist⁴⁴². Greift die Verwendung der Körperkamera in einem geringen Masse in die Grundrechte des Störers ein, welcher beispielsweise die Rechtsgüter von Dritten⁴⁴³ intensiv beeinträchtigt, so ist der Eingriff zumutbar. Handelt es sich jeweils auf beiden Seiten um schwere Eingriffe, muss mittels Abwägung und unter Einbezug der öffentlichen Interessen eruiert werden, ob und in welcher Art die Verwendung von Körperkameras zumutbar ist. Ebenso können die öffentlichen Interessen denjenigen des Störers entgegenstehen, wobei es diesbezüglich wiederum einer Abwägung bedarf und ein Eingriff zumutbar ist, wenn die öffentlichen Interessen überwiegen⁴⁴⁴.

Bezüglich des Störerprinzips ist es wichtig, dass keine anlasslose, sondern eine ereignisbezogene Verwendung der Körperkameras stattfindet⁴⁴⁵. Dennoch kann die Betroffenheit von Drittpersonen aufgrund der Tatsache, dass im öffentlichen

⁴⁴⁰ Grundsätzlich könnte hier argumentiert werden, dass eine Eignung bzgl. des Ziels der allgemeinen Gefahrenabwehr – insb. der Verfolgung oder Ahndung von Straftaten – vorliege. Mit den Aufzeichnungen könnten jegliche Delikte geahndet werden. Allerdings erfolgt mit den Aufzeichnungen eine Datenerhebung, welche an einen Zweck gebunden sein muss. Gemäss der Rechtsprechung bedarf es dafür aber einer erkennbaren Zweckausrichtung, welche nicht allzu offen gestaltet werden darf. Dazu BGE 136 I 87, insb. E. 8.3; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 275.

⁴⁴¹ Art. 2 Reglement Stadt ZH; Ziff. 3 Dienstbefehl TPO.

⁴⁴² HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 556 f.; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel, Vol. II, Rz. 234 f.; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Bundesstaatsrecht, Rz. 323; MAHON, Petit commentaire, Art. 36, Rz. 16.

⁴⁴³ z.B. Leib und Leben, Gesundheit, Eigentum.

⁴⁴⁴ GÄCHTER, Staatsrecht, § 30, Rz. 128; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 556 f.; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 262 ff.

⁴⁴⁵ «Polizeiliches Handeln richtet sich gegen diejenige Person, die unmittelbar die öffentliche Sicherheit und Ordnung stört, gefährdet oder die für das Verhalten einer dritten Person verantwortlich ist, welches zu einer Störung oder Gefährdung führt» § 10 Abs. 1 PolG BS.

Raum gefilmt wird, nicht gänzlich ausgeschlossen werden. Jedoch steht es den unbeteiligten Dritten frei, sich aus dem Aufnahmebereich zu entfernen und sich so der Aufzeichnung zu entziehen⁴⁴⁶. Erfahrungsgemäss erregen Personenkontrollen resp. Polizeieinsätze allgemein das Interesse von Drittpersonen – je nach Art oder Umfang des Einsatzes sowie den herrschenden Umständen - verweilen Unbeteiligte allzu gerne im erweiterten Einsatzbereich, um die Geschehnisse zu beobachten. Dies kann dazu führen, dass im Rahmen des Einsatzes Aufnahmen von unbeteiligten Dritten entstehen. Solche Dokumentationen sind m.E. zumutbar, da für die Drittpersonen i.d.R. keine Notwendigkeit besteht, sich im Aufnahmebereich aufzuhalten und sich der Polizeieinsatz resp. die Aufnahme der Körperkamera zweckgemäss primär auf den oder die Störer richtet. Dennoch kann sich die beiläufige Dokumentation unbeteiligter Dritter je nach Angelegenheit als vorteilhaft erweisen, falls bezüglich der Rekonstruktion des Sachverhalts Geschädigte, Auskunftspersonen, Zeugen oder sogar Täter⁴⁴⁷ gesucht werden, welche während des laufenden Polizeieinsatzes nicht eruiert, befragt oder ausfindig gemacht werden konnten. Diesbezüglich muss, unter Einbezug einer Güterabwägung, über die Zumutbarkeit des Eingriffs – dem Filmen unbeteiligter Dritter, deren Identifikation und dem anschliessenden Bearbeiten der so erhobenen Daten – entschieden werden. Es ist notwendig, eine solche Güterabwägung zu tätigen. So stehen sich die Grundrechte der gefilmten Person/en (Schutz der Privatsphäre und informationelle Selbstbestimmung verbunden mit dem Datenschutz) denen Dritter (Eigentum, Leib und Leben, Schutz der Privatsphäre, Datenschutz) und von den Polizeibeamten (Leib und Leben) gegenüber. Ebenfalls

⁴⁴⁶ Dies kann insoweit eine partielle Zweckerfüllung darstellen, als dass einerseits die Anzahl der gefilmten unbeteiligten Dritten klein gehalten werden kann. Andererseits besteht eine gewisse Abschreckungswirkung auch Dritten gegenüber, so dass die Schwelle einer allfälligen Solidarisierung mit der kontrollierten Person höher sein kann (eine Solidarisierung führt meist zu einer unnötigen Erschwerung des Dienstes für die Polizeibeamten und stellt zudem eine zusätzliche Gefahr einer Konfrontation dar).

⁴⁴⁷ Dies beschreibt die mögliche Beweismittelfunktion der Körperkamera. So können z.B. Erkenntnisse, welche sich während dem (polizeilichen) Ermittlungsverfahren ergeben haben (z.B. eine Täterbeschreibung oder eine wichtigen Beobachtung) anhand der Aufnahmen rekapituliert werden und es besteht die Möglichkeit einer Identifikation von beteiligter/betroffener Personen oder einem verbesserten Verständnis für den Sachverhalt. Dazu MÜLLER, Videoüberwachung, S. 240 f. Die Beweismittelfunktion wurde in den Reglementen der Pilotprojekten vorgesehen: Ziff. 3 Dienstbefehl TPO; Art. 1 Abs. 2 sowie Art. 2 Reglement Stadt ZH. Die rechtlichen Grundlagen betreffend der Erhebung und Verwendung von Beweismitteln, bilden das kantonale Polizeigesetz für die allgemeine Gefahrenabwehr, sowie die StPO (Art. 139 ff.) für das Strafverfahren.

müssen die öffentlichen Interessen in die Güterabwägung miteinbezogen werden. Für einen zumutbaren Eingriff müssen die öffentlichen Interessen, die Interessen Dritter oder der Polizisten die der Betroffenen, zumindest in einem gewissen Umfang, überwiegen⁴⁴⁸. Ansonsten ist die Zumutbarkeit nicht gegeben.

Fraglich ist, ob die Verwendung von Körperkamas direkt als zumutbar angesehen werden kann, wenn seitens der betroffenen Person eine Einwilligung in den Grundrechtseingriff besteht. Eine bis anhin einzigartige Bestimmung im Bereich der Körperkamera⁴⁴⁹ aus dem Reglement der Stapo ZH eröffnet diese Frage⁴⁵⁰. Sie lautet wie folgt:

Art. 6 des Reglements über den Pilotversuch Bodycam bei der Stadtpolizei

- (1) Betroffene Privatpersonen können bei Anhaltungen oder Kontrollen den Start der Aufzeichnung von der Stadtpolizei verlangen, wenn sie ein nicht korrektes Verhalten der Polizeiangehörigen annehmen.*
- (2) Bei offensichtlichem Missbrauch besteht kein Anspruch, den Start der Aufzeichnung zu verlangen.*

Verlangt eine betroffene Person ausdrücklich die Aufzeichnung, so kann darin eine Einwilligung in die Grundrechtseingriffe, welche unabdingbar mit den Aufnahmen verbunden sind, verstanden werden⁴⁵¹. Folglich liegen die Aufnahmen im ausdrücklichen Interesse des Betroffenen und erweisen sich ihm gegenüber als zumutbar. Die entsprechende Prüfung der Rechtmässigkeit des Einsatzes bzw. der Grundrechtseingriffe muss dennoch durchgeführt werden. Die Einwilligung der betroffenen Person kann lediglich eine gesetzliche Grundlage ersetzen,

⁴⁴⁸ SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 29; GÄCHTER, Staatsrecht, § 30, Rz. 128; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 557 f.

⁴⁴⁹ Die Entscheidungsgewalt über eine polizeiliche (Zwangs-) Massnahme bzw. einen Mitteleinsatz liegt ausdrücklich bei den Polizeiangehörigen. Diese sind speziell auf deren Anwendung unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit geschult. Dazu § 3 PolZ ZH.

Körperkamas stellen polizeiliche Einsatzmittel dar. Grundsätzlich besteht also seitens Kundenschaft kein Anspruch, ein (Zwangs-) Mitteleinsatz zu verlangen. Dennoch gewährt das Reglement diesbezüglich eine Möglichkeit, um die Überprüfung der Transparenz und Rechtmässigkeit des Polizeieinsatzes zuzulassen. In Deutschland (als Beispiel § 15c PolG NRW; § 27a POG) besteht keine solche explizite rechtliche Grundlage.

⁴⁵⁰ Eine analoge Regelung findet sich in Ziff. 1.1 Dienstbefehl TPO.

⁴⁵¹ Hierbei handelt es sich primär um die Einwilligung bzgl. dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung. EPINEY, in: Belser et al., Datenschutz, § 9, Rz. 15 ff.; TSCHENTSCHER/LIENHARD, Öffentliches Recht, Rz. 262; MÜLLER, Videoüberwachung, S. 336.

nicht aber den konkreten Eingriff rechtfertigen⁴⁵². Das öffentliche Interesse sowie die Verhältnismässigkeit bedürfen einer gesonderten Prüfung und können durch die Einwilligung nicht als direkt vorliegend betrachtet werden. M.E. sind für die Prüfung der Verhältnismässigkeit resp. Zumutbarkeit allerdings geringere Anforderungen für deren Rechtmässigkeit zu stellen, wenn die Einwilligung der betroffenen Person vorliegt.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass keine eindeutige Formel für die Überprüfung der Verhältnismässigkeit besteht. Die fortlaufenden und dennoch kaum jemals exakt kongruenten Sachlagen im Polizeialltag würden dies gar nicht zulassen. Daher müssen die Kriterien der Verhältnismässigkeit immer anhand der genauen Umstände des Einzelfalls eines Körperkameraeinsatzes betrachtet und beurteilt werden⁴⁵³.

4. Vorgaben für die Verwendung von Körperkameras

Aufgrund der technischen Fortschritte und der steigenden Nachfrage gibt es mittlerweile diverse Anbieter für das System der Körperkameras. Nachfolgend wird auf die grundlegenden Voraussetzungen eingegangen, welche erfüllt sein müssen, um einen rechtmässigen Einsatz der Körperkameras zu gewährleisten.

4.1. Regelung des Einsatzes der Körperkamera

Für die Verwendung von Körperkameras bedarf es einerseits aufgrund Art. 5 BV eine rechtliche Grundlage. Da mit den Aufnahmen Grundrechtseingriffe stattfinden, ergibt sich aus Art. 36 Abs. 1 BV ebenfalls die Erfordernis einer gesetzlichen Regelung (vgl. Fn. 177).

Die elementaren Bestimmungen zum Einsatz der Kameras sowie zur Zweckbestimmung, Bearbeitung, Speicherung und Löschung der Daten müssen in einem formellen Gesetz enthalten sein (vgl. Ziff. IV.3.1). Mit einer entsprechenden theoretischen und praktischen Schulung der Kameraträger können die Handhabung, die Einsätze sowie die Bearbeitung der Aufzeichnungen geübt werden. Damit kann die korrekte Verwendung der Kameras sowie die legitime Datenbearbeitung gewährleistet werden.

⁴⁵² SCHEFER, Beeinträchtigung Grundrechte, S. 72 (v.a. in Bezug auf informationelle Selbstbestimmung). Einwilligungen in schwere Grundrechtseingriffe sind grundsätzlich nicht möglich: GÄCHTER, Staatsrecht, § 30, Rz. 99.

⁴⁵³ MAGNIN, Polizei, S. 230 f; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Verwaltungsrecht, Rz. 521.

4.2. Ereignisbezogenheit

Die Aufzeichnungen haben punktuell und situativ zu erfolgen, eine permanente Aufzeichnung würde dem vorgesehenen (präventiven) Zweck und der möglichen deeskalierenden sowie beweissichernden Wirkung entgegenstehen und wäre u.a. mangels einer bestimmten Zweckbindung nicht zulässig⁴⁵⁴.

Das Verhältnismässigkeitsprinzip ist mit der Zweckbindung verbunden. Die getätigten Aufnahmen müssen für das angestrebte Ziel – z.B. der allgemeinen Gefahrenabwehr – geeignet sein, das mildeste dennoch wirksame Mittel darstellen und für die betroffenen Grundrechtsträger zumutbar sein. Das anlasslose ständige Aufzeichnen würde weder der Bindung an einen bestimmten Zweck noch dem Verhältnismässigkeitsprinzip entsprechen.

Weiter soll sich die Dokumentation des Geschehens primär auf den oder die Störer richten, wie dies das Störerprinzip vorsieht, welches in einigen Polizeigesetzen verankert ist (vgl. Ziff. III.4.3.1). Insgesamt ist es wichtig, dass die Verwendung der Körperkamas zweckbezogen stattfindet, damit die dabei erhobenen Daten legitim weiter bearbeitet werden können.

Die Körperkamas müssen im Aussendienst mit regelmässigem Kundenkontakt zum Einsatz kommen. Als Träger fungieren in erster Linie die Polizeiangehörigen. Ob Bedarf besteht, weitere Polizeibeamte (z.B. Polizeidienstangehörige, Verkehrsdienstangehörige, etc.) mit Körperkamas auszurüsten, muss gesondert analysiert sowie auf die Zweckmässigkeit und die Wirksamkeit überprüft werden.

4.3. Zeitpunkt der Aufnahme

Die Kamera kann eingeschaltet werden, wenn aufgrund der herrschenden Umstände oder konkreten Anhaltspunkte angenommen werden muss, dass eine strafbare Handlung oder eine verbale respektive physische Eskalation unmittelbar bevorsteht (vgl. Ziff. IV.4.2)⁴⁵⁵. Der Beginn der Aufzeichnung muss, sofern die Umstände es zulassen, verbal angekündigt werden⁴⁵⁶. Dies dient dazu, dass Betroffene und Dritte über die Aufnahmen informiert werden und dies allenfalls in

⁴⁵⁴ MÜLLER, Videoüberwachung, S. 275; SCHWEGLER, Datenschutz im Polizeiwesen, S. 64; KIPKER, Transparenzanforderungen, S. 167 m.w.H. BGE 136 I 87.

⁴⁵⁵ Art. 5 Abs. 1 Reglement Stadt ZH; Ziff. 3 Dienstbefehl TPO; § 27a Abs. 1 POG; § 15c Abs. 1 und 2 PolG NRW.

⁴⁵⁶ Art. 5 Abs. 2 und 3 Reglement Stadt ZH; § 15c Abs. 3 PolG NRW; § 27a Abs. 2 POG.

einer Verhaltensanpassung resultiert. Gemäss den Erfahrungen aus den Pilotprojekten kann diese Ankündigung bereits deeskalierend wirken, so dass es gar nicht zu einem tatsächlichen Einsatz der Körperkamera – und dadurch zu keinem Grundrechtseingriff in die informationelle Selbstbestimmung – kommt (vgl. Ziff. IV.1.4 und IV.2.2). Die Aufzeichnung ist alsdann zu beenden, wenn keine Gründe mehr für den Einsatz der Körperkamera besteht⁴⁵⁷.

Weiter dient die Ankündigung der Verwendung der Körperkameras als Element der Transparenz. Die betroffenen Personen werden somit quasi über die bevorstehende Grundrechtsbeeinträchtigung in Kenntnis gesetzt. Dies eröffnet ihnen allfällige Rechtsschutzmöglichkeiten.

4.4. Erkennbarkeit der Aufnahme

Um dem Transparenzgebot sowie der Verhältnismässigkeit zu entsprechen, muss klar ersichtlich sein, durch welche Polizeiangehörigen die Aufnahmen getätigt werden. Körperkameras dürfen nur durch uniformierte Polizisten⁴⁵⁸, welche klar und erkennbar gekennzeichnet sind, eingesetzt werden.

Zivilpolizisten sind nach aussen für die Bürger nicht als Polizisten gekennzeichnet und die Aufnahmen würden als verdeckte Aufzeichnungen kategorisiert werden⁴⁵⁹. Daher ist zu eruieren, ob die Aufzeichnungen lediglich verdeckt – also für die Betroffenen nicht erkennbar im Sinne einer Observation (Art. 282 f. StPO) – erfolgt sind oder ob die Aufzeichnungen heimlich, im Rahmen einer verdeckten Ermittlung (Art. 285a ff. StPO), stattgefunden haben. M.E. wäre das offene Filmen im Rahmen der Gefahrenabwehr sowie zur Dokumentation eines Eskalationsverlaufs resp. einer strafbaren Handlung⁴⁶⁰ durch Zivilpolizisten dann zulässig, wenn diese sich vor der Verwendung der Kamera – sofern es die Umstände

⁴⁵⁷ Art. 8 Reglement Stadt ZH; Ziff. 3 Dienstbefehl TPO.

⁴⁵⁸ Das Tragen der Uniform gilt grds. als Legitimation für die Vornahme von hoheitlichen Handlungen. Dazu § 45 Abs. 1 PolG ZH; § 33 PolG BS; Art. 6 PolG BE. Polizisten, in Zivil müssen sich grds. unaufgefordert ausweisen, sofern die Umstände dies zulassen. Dazu § 33 PolG BS; § 45 Abs. 2 PolG ZH; Art. 6 Abs. 3 PolG BE.

⁴⁵⁹ ZANDER, Body-Cams, S. 71.

⁴⁶⁰ Hier wird beispielsweise folgende Situation angesprochen: Die uniformierten Beamten befinden sich in einem Einsatz und benötigen Unterstützung. Es treffen u.a. auch Zivilbeamte am Ereignisort ein. Die Lage ist unübersichtlich, es erfolgen Übergriffe auf die Polizeibeamten. Zwecks Dokumentation der Situation wird die Körperkamera durch einen Zivilbeamten, unter Ankündigung, aktiviert. M.E. könnte damit eine Abschreckungswirkung, insbesondere bzgl. dem Solidarisierungseffekt, vorliegen. Weit mehr Gewicht fällt m.E. aber auf das Dokumentieren des Eskalationsverlaufs in Verbindung mit der Beweissicherung.

zulassen – als Polizeiangehörige legitimieren bzw. zu erkennen geben⁴⁶¹. Dadurch könnte die bezweckte Abschreckungswirkung ausgelöst werden. Andernfalls ist eine rechtmässige Erhebung von Beweismaterial im Zuge der Gefahrenabwehr erfolgt, welche zur Ahndung der begangenen Delikte dienen kann⁴⁶².

Bezüglich der Erkennbarkeit hat sich in den meisten Pilotversuchen ein Klettschriftzug, welcher hinten und vorne an der Schutzweste oder Jacke angebracht werden kann, durchgesetzt. Es herrscht keine Einigkeit betreffend der genauen Bezeichnung⁴⁶³. Relevant ist, dass für die Betroffenen sowie Dritte klar erkennbar ist, dass es sich beim entsprechenden Polizeiangehörigen um einen Körperkameraschlepper handelt, da die verdeckte Verwendung unzulässig ist⁴⁶⁴.

Weiter muss für die Betroffenen erkenntlich sein, dass eine Aufzeichnung im Gange ist. Eine Variante besteht darin, dass die Kamera über einen kleinen Aufnahmebildschirm verfügt, welcher dem Gegenüber die gefilmte Situation in Echtzeit zeigt. Der Bildschirm schaltet sich automatisch bei Beginn respektive Beendigung der Aufnahmen an/ab⁴⁶⁵. Andere Kameramodelle zeigen die Aufnahme mit einem roten LED-Lichtkreis an. Zusätzlich folgt in einem bestimmten Zeitintervall ein Audiosignal, welches auf die laufende Aufzeichnung hinweist (vgl. Ziff. IV.1.3).

4.5. Zugriffsregelung für Aufnahmen

Es ist sicherzustellen, dass die Daten respektive die Aufzeichnung nicht missbräuchlich verwendet oder verändert werden. Die Datenintegrität muss gewährleistet sein. Manipulationsmöglichkeiten müssen bestmöglich ausgeschlossen werden. Dem kann beispielsweise entsprochen werden, indem an der Kamera

⁴⁶¹ Die entsprechenden Voraussetzungen, unter welchen die offene Verwendung der Körperkameras bei Zivilpolizisten zulässig wäre, bedürfen einer formell-gesetzlichen Grundlage. Dies ergibt sich aus den dabei entstehenden Grundrechtseingriffen.

⁴⁶² Die Frage des Bedarfs, der Tragart und Sichtbarkeit der Kamera bei der Aufnahme, sowie die allgemeinen Voraussetzungen zur Verwendung von Körperkameras durch Zivilpolizisten muss gesondert diskutiert werden.

⁴⁶³ So werden Begriffe wie: Video, Videoaufnahme oder Videodokumentation verwendet.

⁴⁶⁴ Ziff. 1.4 Dienstbefehl TPO; Art. 4 Reglement Stadt ZH; § 15c Abs. 1 PolG NRW; § 27a Abs. 1 POG.

⁴⁶⁵ ZANDER, Body-Cams, S. 16; KIPKER, Transparenzanforderungen, S. 165.

selbst keinerlei Manipulationen bezüglich der Aufnahmen getätigt werden können (vgl. Ziff. IV.1.3.)⁴⁶⁶.

Weiter muss die sichere Datenübertragung von der Kamera auf die Bearbeitungs- resp. die Speicherplattform garantiert sein. Eine Übertragung der Aufzeichnungen mittels öffentlichem WLAN⁴⁶⁷ entspricht den Anforderungen der Datensicherheit nicht, die Manipulations- und Einwirkungsrisiken sind immens und können nicht kontrolliert werden. Mittels gesichertem WLAN⁴⁶⁸ übertragene Daten sind besser geschützt, ein Manipulationsrisiko besteht aber dennoch, insbesondere in Anbetracht der steigenden Cyberkriminalität⁴⁶⁹. Der bestmögliche Schutz bei der Datenübertragung wird m.E. mittels „Docking-Station“ gewährleistet. Dabei wird die Kamera eingeklickt und die Daten werden mittels Kabelverbindung in das Speichermedium hochgeladen. Die Gefahr eines externen unerlaubten Zugriffs via Internet kann so minimiert werden.

Einmal auf der entsprechenden Speicherplattform gesichert, können die Daten bearbeitet werden⁴⁷⁰. Mit einer personalisierten Zugriffsberechtigung – allenfalls kann je nach Funktion der bearbeitenden Person eine Abstufung an Bearbeitungsmöglichkeiten vorgesehen werden – können sowohl die Zugriffe als auch die jeweiligen Veränderungen oder Bearbeitungsschritte nachvollzogen werden⁴⁷¹. Somit soll die missbräuchliche Verwendung oder Bearbeitung von Personendaten verhindert werden. Falls es dennoch zu solchen unbefugten Datenbearbeitungen käme, wäre es anhand der Zugriffsberechtigungen möglich, die Verantwortlichen zu eruiieren und gegebenenfalls zu sanktionieren.

Einen speziellen Schutz bedürfen m.E. alle Aufnahmen, welche im privaten Raum gemacht wurden. Es handelt sich dabei um sehr sensible Daten, welche nur für eine begrenzte Anzahl Personen zugänglich sein dürfen. Solche Aufnahmen müssen mit einem Zugriffsschutz belegt werden, da sie einen intensiven

⁴⁶⁶ ZANDER, Body-Cams, S. 70 f.; STARNECKER, Videoüberwachung, S. 61.

⁴⁶⁷ Darunter wird hier ein ungeschütztes, allgemein frei zugängliches drahtloses Netzwerk verstanden.

⁴⁶⁸ Ob ein internes – d.h. auf der Polizeistation eingerichtetes WLAN- Netzwerk gegen mögliche fremde Zugriffe genügend geschützt ist und somit die Manipulationssicherheit der Daten garantiert wäre, muss gesondert eruiert werden, Dazu MOHLER, Polizeirecht, Rz. 1184.

⁴⁶⁹ «Straftaten, zu deren Begehung Informationstechnologien und Kommunikationsnetze genutzt werden» BJ, Netzwerkkriminalität.

⁴⁷⁰ Standbilder zwecks Fahndung; Sicherung zwecks Rapportierung, etc.

⁴⁷¹ Ziff. 4.2.3 f. Dienstbefehl TPO; Art. 11 Reglement Stadt ZH; Ziff. 3.12 DA 1701 Stapo ZH; Abschlussbericht Frankfurt, S. 14.

Eingriff in die Grundrechte und den Datenschutz darstellen (vgl. Ziff. III.1.3)⁴⁷². Durch die filmende Person bzw. den Vorgesetzten können die Zugriffsberechtigten eingetragen oder nachträglich – z.B. auf eine begründete Anfrage hin – freigeschaltet werden. Somit wird gewährleistet, dass nur Personen, die einen effektiven Grund für die Sichtung des aufgezeichneten Materials haben, darauf Zugriff erhalten.

Eine andere Variante stellt das dreistufige Zugriffsmanagement dar. Dabei werden drei Benutzertypen kategorisiert, welche unterschiedliche Bearbeitungsbefugnisse besitzen. Dem einfachen Benutzer ist lediglich das Aufzeichnen und Abspielen erlaubt. Sodann kann der erweiterte Benutzer aufzeichnen, abspielen, löschen und die Übertragung an den Computer vornehmen. Die höchste Benutzerstufe enthält alle Berechtigungen, womit sie nebst den bereits aufgezählten Zugriffsmöglichkeiten auch Systemkonfigurationen und jegliche Updates vornehmen kann⁴⁷³. Ob sich der direkte Zugriff aller Benutzer oder die Stufenvariante durchsetzen werden, wird sich bei einer Einführung der Körperkamera zeigen. Die Möglichkeit einer Mischform kann ebenfalls in Betracht gezogen werden.

4.6. Speichern und Löschen von Aufnahmen

Es bedarf einer Regelung der Speicherfrist und Löschformalitäten. Dabei ist sinnvollerweise an die, vom Bundesgericht als zulässig erklärte, Speicherfrist von 100 Tagen anzuknüpfen (vgl. Ziff. III.2.3 S. 26 und III.3.2.4)⁴⁷⁴. Nicht sofort erfolgte Anzeigen oder Beschwerden und die damit verbundenen Aufzeichnungen können dank dieser Frist wirksam bearbeitet werden. Die Erfahrungen bei einer allfälligen Einführung von Körperkameras werden zeigen, ob eine Verkürzung oder gar eine Verlängerung der Speicherfrist zulässig ist. Die Löschung von Daten vor der 100-tägigen Frist darf grundsätzlich aus Transparenz- und Rechtssicherheitsgründen nicht möglich sein. Als Ausnahme könnte die erreichte Speicherkapazität gelten, falls eine Erweiterung des Speichers nicht möglich wäre. Diesbezüglich ist die Vorgabe von klaren Regelungen und einem Bewilligungs- oder

⁴⁷² Die Besonderheit solcher Daten ist auch daran erkennbar, dass für die Bearbeitung von besonderen/sensiblen Personendaten eine formell gesetzliche Grundlage verlangt wird. Dazu u.a. BAERISWYL, PK-IDG ZH, § 8, Rz. 13; RUDIN, PK-IDG BS, § 9, Rz. 25 und 30 f.

⁴⁷³ STARNECKER, Videoüberwachung, S. 61; ZANDER, Body-Cams, S. 70 f.

⁴⁷⁴ BGE 133 I 77.

Löschverfahren entscheidend⁴⁷⁵. Zudem muss ein solcher Ausnahmefall gesetzlich festgehalten sowie das interne Verfahren festgelegt werden.

Bei einer Einführung von Körperkameras wären die Speicher- resp. Löschfristen sicher ein Kriterium, welches durch die Vorabkontrolle gemäss dem entsprechenden kantonalen Datenschutzgesetz eingehend geprüft werden müsste.

5. Fazit

Die Durchführung von Pilotversuchen zeigt, dass die Problematik bezüglich Gewalt gegen Behörden und Beamte erkannt worden ist und diesbezüglich nach Lösungen gesucht wird. Die Wirksamkeit von Körperkameraeinsätzen soll durch die wissenschaftlich erhobenen Daten geprüft werden. Liegt eine solche vor, kann sie als Basis für die Einführung eines neuen polizeilichen Einsatzmittels dienen.

Elementar ist, dass die Verwendung der Körperkameras auf entsprechenden gesetzlichen Grundlagen basiert, welche die dabei entstehenden Grundrechtseingriffe rechtfertigen können. Aufgrund der polizeilichen Aufgabenerfüllung resp. der Gefahrenabwehr in öffentlichen und privaten Räumen sowie der damit verbundenen Möglichkeit von schweren Grundrechtseingriffen durch die Polizeiangehörigen, bedarf es der Regelung in einem formellen Gesetz. Ein Teil der bestehenden Rechtsgrundlagen, z.B. das DSG resp. die kantonalen IDG, erfüllen diese Anforderungen bereits ganz, oder zumindest mehrheitlich in Bezug auf den Einsatz von Körperkameras. Anders verhält es sich mit den kantonalen Polizeigesetzen: Diese müssten für die Einführung von Körperkameras angepasst werden und sollten Bestimmungen zu folgenden Themen enthalten: der Zweckbestimmung, dem Einsatzbereich, der maximalen Speicherfrist resp. der Löschformalitäten sowie zur Verwendung der Kameras und der Weiterverarbeitung der damit erhobenen Daten.

⁴⁷⁵ Es muss klar erkennbar sein, unter welchen Umständen welche Aufnahmen gelöscht werden dürfen. So können zufällig erfolgte Aufnahmen eher und einfacher gelöscht werden, als solche, welche bewusst getätigt worden sind und für mögliche polizeiliche oder strafrechtliche Weiterungen relevant sein könnten. Weiter bedarf es m.E. ein stufenartiges Verfahren, in welchem durch ranghohe Offiziere oder gar die Polizeileitung die Löschung bestimmter Aufnahmen schriftlich genehmigt wird. Die Löschung kann dann durch Personen mit den entsprechenden Administrativ- und Zugriffsrechten vorgenommen werden.

Es ist zu berücksichtigen, dass öffentliche Interessen am Einsatz von Körperkameras vorhanden sein müssen. Diese ergeben sich aus der generellen Verhinderung resp. Ahndung von Straftaten, wobei insbesondere ein Augenmerk auf den Schutz der Beamten gelegt wird. Weiter können die Aufzeichnungen der Körperkameras als Beweismittel in Strafverfahren verwendet werden, was der Durchsetzung des Rechts und der damit verbundenen Erhaltung der öffentlichen Sicherheit dient.

Zusätzlich muss der Einsatz von Körperkameras verhältnismässig sein. Es konnte aufgezeigt werden, dass die Körperkameraeinsätze geeignet sind, um sowohl eine präventive⁴⁷⁶ wie auch repressive Wirkung zu erzielen. Die Erforderlichkeit einer anlassbezogenen Vorlaufzeit kann unter bestimmten Voraussetzungen gegeben sein, eine permanente Vorlaufzeit hingegen würde einer dauerhaften Videoaufzeichnung entsprechen, welche rechtlich nicht zulässig wäre. Körperkameras können in verschiedenen Sachlagen ein milderer, dennoch wirksames Mittel für die polizeiliche Aufgabenerfüllung darstellen. Insbesondere kann die Androhung der Aktivierung der Körperkamera als ein zusätzliches – körperlich nicht invasives und deeskalierendes Mittel – dienen, was dem Kriterium der Erforderlichkeit und dem Verhältnismässigkeitsprinzip im Allgemeinen entspricht. In Bezug auf die Zumutbarkeit ist es elementar, dass die Körperkameras anlass- und personenbezogen eingesetzt werden, also im Sinne des Störerprinzips. Dadurch werden Grundrechtseingriffe zum Nachteil von unbeteiligten Dritten minimiert. Wird die Aktivierung der Körperkamera durch die betroffene Person verlangt, kann dies eine Einwilligung in den damit erfolgenden Grundrechtseingriff darstellen. Dabei muss beachtet werden, dass eine solche lediglich eine gesetzliche Grundlage ersetzen, nicht aber den gesamten Eingriff rechtfertigen kann. Die Rechtmässigkeit der Beeinträchtigung muss u.a. unter Einbezug einer Interessenabwägung – die öffentlichen Interessen oder die entgegenstehenden Interessen Dritter müssen diejenigen der betroffenen Person überwiegen – stattfinden. An eine Rechtfertigung im Sinne der Verhältnismässigkeit können m.E. geringere Anforderungen gestellt werden, sofern eine Einwilligung der betroffenen Person vorliegt.

⁴⁷⁶ Die Präventivwirkung ist, wie bereits in Ziff. IV.1.4 und IV.2.2 erwähnt, bis anhin nur subjektiv bestätigt worden. Eine objektive wissenschaftliche Belegung der präventiven Wirksamkeit steht noch aus.

Um die Rechtmässigkeit des Einsatzes zusätzlich zu gewährleisten, muss eine klare Regelung betreffend der Handhabung der Kameras sowie der Bearbeitung der so erhobenen Daten bestehen. Die Einsatzkräfte müssen dementsprechend ausgebildet und geschult werden, so dass eine legitime An- und Verwendung der Kamera resp. der erhobenen Daten gesichert ist.

V. Zusammenfassung

Mit Videoaufnahmen sowie der Verwendung von Körperkameras in der Öffentlichkeit entstehen geringere oder intensivere Eingriffe in verschiedene Grundrechte, insbesondere in das Recht auf Privatsphäre, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und die Versammlungs- und Meinungsfreiheit. Solche Beeinträchtigungen können nur gerechtfertigt werden, wenn die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen bestehen und der Eingriff den öffentlichen Interessen entspricht sowie einer Verhältnismässigkeitsprüfung standhält.

Die präventive resp. deeskalierende Wirkung der Körperkameras ist bis anhin – mangels repräsentativen wissenschaftlichen Untersuchungen – objektiv nicht eindeutig nachgewiesen. Eine subjektive Wirksamkeit konnte anlässlich der Pilotprojekte jedoch festgestellt werden. Eine gewisse objektive präventive Wirkung ist erforderlich, um eine diesbezüglich verlangte Zweckbindung zu rechtfertigen. Daher sind die Resultate und Auswertungen der Pilotprojekte wegweisend. Die Dokumentation eines Eskalationsverlaufs, welche eine anschliessende Überprüfung des Verhaltens der Beteiligten ermöglicht, sowie eine allfällige Beweisfunktion in einem Verfahren, stellen wirksame Mittel dar. Sie können die polizeilichen sowie die strafprozessualen Aufgabenerfüllungen resp. Verfahren unterstützen, erleichtern und möglicherweise auch verkürzen. Damit die Verwendung der mittels Körperkameras erhobenen Daten rechtmässig erfolgt, müssen die Kriterien der Gesetzmässigkeit, des öffentlichen Interesses und der Verhältnismässigkeit erfüllt sein. Weiter müssen bei der Bearbeitung der Daten die datenschutzrechtlichen Bestimmungen eingehalten werden, darunter fallen u.a. die Zweckbindung, die Datensicherheit und die Verhältnismässigkeit.

VI. Schlussbemerkungen

Während des Verfassens dieser Arbeit ergaben sich weiterführende Fragen zur Thematik der Körperkameras. Insbesondere die Diskussion, ob den Polizeibeamten eine Tragpflicht auferlegt werden kann und unter welchen Voraussetzungen eine solche rechtmässig wäre, gestaltet sich interessant. Zumal eine Tragpflicht nicht eine effektive Verwendung der Körperkamera bedingt.

Fraglich gestaltet sich – aus der Sicht der Autorin – die Wirksamkeit der Regelung, welche die Aktivierung der Kamera auf Verlangen der kontrollierten Person ermöglicht. Hier ist kritisch zu hinterfragen, inwiefern die Erteilung zur Anwendung eines polizeilichen Einsatzmittels einer Person ohne Sonderstatusverhältnis obliegen darf. Weiter kann diskutiert werden, ob eine solche Regelung überhaupt notwendig ist, da die Handlungshoheit (das effektive Aktivieren der Kamera) schlussendlich beim Polizeiangehörigen liegt. Demzufolge könnte zwar eine Aktivierung verlangt werden, aber doch nicht erfolgen, weil dies möglicherweise nicht im Sinne der Polizeibeamten liegt. Dadurch ergibt sich die weiterführende Frage, ob eine permanente Aufzeichnung dieses Problem lösen könnte.

Bei einer effektiven Einführung der Kameras wäre es zudem spannend zu beobachten, wie die Aufzeichnungen in einem Strafverfahren gewichtet werden würden. Sie könnten einer Aussage gleichgestellt oder eventuell – aufgrund ihrer Objektivität – höher als das Wort eingestuft werden. Daraus ergibt sich die Folgefrage, inwieweit den Aussagen der Beteiligten beim Vorhandensein von Aufnahmen durch die Ermittlungsbehörden oder dem Gericht überhaupt noch Glauben geschenkt würde. Diesbezüglich interessant wäre die Diskussion ausserdem, wenn keine Aufnahmen vorhanden sind, die Voraussetzungen oder Möglichkeiten zur Dokumentation mittels Körperkamera aber gegeben waren, also die Frage eines allfälligen Missbrauchs im Raum stehen könnte.