



Rechtsgutachten - Bodycams

Datum : 11. Dezember 2024
Empfänger : Kommunale Polizeibehörden
Autor : Kantonaler Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter (KDÖB)
Betreff : Einsatz von Körperkameras (Bodycams) durch Polizisten

1. Einführung

1.1. Ausgangslage

Verschiedene Walliser kommunale Polizeibehörden möchten ihre Polizisten mit Körperkameras (nachfolgend «Bodycams») ausrüsten. In diesem Zusammenhang wandten sie sich an den kantonalen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (nachfolgend «KDÖB»), um in Erfahrung zu bringen, ob der aktuelle gesetzliche Rahmen den Einsatz von Bodycams erlaubt und welche Bedingungen gegebenenfalls bei deren Verwendung eingehalten werden müssen.

1.2. Tragweite

Das vorliegende Rechtsgutachten befasst sich mit dem Einsatz von Bodycams durch Polizeibehörden auf kantonaler und kommunaler (bzw. interkommunaler oder regionaler) Ebene.

2. Begriffe

2.1. Videoüberwachung

Es gibt hauptsächlich drei Arten von Videoüberwachung: zu Abschreckungszwecken, invasive Videoüberwachung und zu Beobachtungszwecken.

a. Videoüberwachung zu Abschreckungszwecken

Bei der Videoüberwachung zu Abschreckungszwecken handelt es sich um die sichtbare Überwachung eines (öffentlichen oder privaten) Ortes mit dem Ziel, Personen, die sich dort aufhalten, von der Begehung von Straftaten abzuhalten. Es handelt sich um eine Form der Überwachung, die in der Regel präventiv erfolgt und nur dann Wirkung zeigt, wenn sie bekannt und sichtbar ist. In der Regel werden Systeme eingesetzt, die visuelle Signale aufzeichnen und es ermöglichen, die einzelnen Personen, deren Bild aufgezeichnet wird, zu identifizieren. Die im Rahmen einer solchen Videoüberwachung gewonnenen Daten können, sofern sie aufgezeichnet wurden, zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen der Speicherungsfristen ausgewertet und zu Strafverfolgungszwecken verwendet werden. So können die zuständigen Behörden beispielsweise strafbares Verhalten aufklären, schwere Rechtsgutverletzungen analysieren und den Täter ermitteln.

b. Invasive Videoüberwachung

Bei der invasiven Videoüberwachung (auch «Observation» genannt) wird eine bestimmte Person in der Regel ohne ihr Wissen überwacht. Sie kann nur im Rahmen eines Strafverfahrens oder von der Polizei angeordnet werden und muss daher den einschlägigen Vorschriften entsprechen.



Da sie heimlich erfolgt, kann die invasive Videoüberwachung insbesondere dann eingesetzt werden, wenn eine Person eine Straftat begangen hat oder es ernsthafte Hinweise darauf gibt, dass sie eine Straftat begehen könnte. Invasive Videoüberwachung ist in der Regel temporär und verdeckt.

c. Videoüberwachung zu Beobachtungszwecken

Die Videoüberwachung zu Beobachtungszwecken dient dazu, technische Störungen zu verhindern, die den ordnungsgemässen Betrieb und den Zustand der Anlagen beeinträchtigen könnten (z. B. Regelung des Verkehrs und der Personenströme).

2.2. Bodycam

Eine Bodycam ist eine leichte und kompakte Kamera, die an der Brust oder der Schulter eines Polizisten befestigt wird, um Interaktionen mit der Öffentlichkeit oder sogar Tatorte aufzuzeichnen. Bodycams können zur Abschreckung von Straftätern, zur Deeskalation von Konflikten und gegebenenfalls zur Beweissicherung eingesetzt werden und so zur Sicherheit beitragen. Eine Bodycam filmt in der Regel nicht ununterbrochen. Sie kann vom Polizisten je nach Situation oder auf Wunsch der kontrollierten Person aktiviert werden. Die Aktivierung ist in der Regel deutlich erkennbar (z. B. durch ein rotes Licht am Gerät).

Da der Einsatz von Bodycams eindeutig erkennbar ist und nicht der Sicherstellung des einwandfreien Betriebs einer technischen Anlage dient, handelt es sich weder um eine invasive Videoüberwachung noch um eine Videoüberwachung zu Beobachtungszwecken, weshalb in der vorliegenden Analyse der Einsatz von Bodycams als abschreckende Videoüberwachung betrachtet wird.

3. Rechtsgrundlage

3.1. Allgemeines

Wenn ein Polizist seine Bodycam aktiviert, filmt diese in der Regel die Personen, die sich während des Einsatzes in seinem Blickfeld befinden. Der Polizist ist Angestellter der (kantonalen, kommunalen oder regionalen) Polizei, die eine Behörde im Sinne von Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und die Archivierung (GIDA) ist, und die von der Bodycam aufgenommenen Bilder können Personendaten im Sinne von Art. 3 Abs. 3 GIDA sowie besonders schützenswerte Personendaten im Sinne von Art. 3 Abs. 7 GIDA enthalten.

Demnach stellt der Einsatz einer Bodycam durch einen Polizisten eine dem GIDA unterstellte Bearbeitung von Personendaten dar (Art. 1 Abs. 1 Bst. b GIDA) und muss daher auf einer gesetzlichen Grundlage im Sinne von Art. 17 Abs. 1 GIDA beruhen. Da die von der Bodycam aufgezeichneten Bilder unter Umständen besonders schützenswerte Personendaten enthalten können und die Videoaufzeichnung einer natürlichen Person in der Regel geeignet ist, deren Grundrechte ernsthaft zu beeinträchtigen, muss die Rechtsgrundlage für den Einsatz von Bodycams in einem Gesetz im formellen Sinn gemäss Art. 17 Abs. 2 GIDA vorgesehen sein.

Im Folgenden wird geprüft, ob eine solche gesetzliche Grundlage bereits existiert, die es den Polizeibehörden erlauben würde, ihre Polizisten mit Bodycams auszustatten.

3.2. GIDA

In Abschnitt 3.3 «Überwachung von öffentlichen Orten mittels Bildaufnahme- und Bildaufzeichnungsgeräten» enthält das GIDA die Bestimmungen zur Videoüberwachung:

Art. 28 Grundsätze

¹ Um zur Sicherheit von Personen und Gütern beizutragen, kann eine Behörde Bildaufnahme- und Bildaufzeichnungsgeräte unter folgenden Bedingungen an öffentlichen Orten installieren:

- a) ein Gesetz im formellen Sinne erlaubt dies;
- b) es werden die nötigen Massnahmen ergriffen, um die Beeinträchtigungen für die betroffene Person zu begrenzen;
- c) die aufgezeichneten Informationen werden nur für jene Zwecke verwendet, die im Gesetz, mittels welchem das Überwachungssystem eingeführt wird, festgelegt sind.

² Die Öffentlichkeit muss in klarer und angemessener Weise auf die Überwachungsmassnahme und die zuständige Behörde hingewiesen werden.

³ Die Dauer der Aufbewahrung der aufgezeichneten Daten sowie die zur Sichtung des Bildmaterials ermächtigten Behörden müssen im Spezialgesetz in Abhängigkeit der Bedürfnisse und Ziele festgelegt werden.

Art. 28a Gesetzliche Grundlage

¹ Die Installation von Bildaufnahme- und Bildaufzeichnungsgeräten im kommunalen öffentlichen Raum zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erfordert entsprechende Bestimmungen in einem kommunalen oder interkommunalen Reglement, das vom Generalrat oder der Urversammlung angenommen und vom Staatsrat homologiert wurde.

² Der Kanton veröffentlicht Musterbestimmungen zuhanden der Gemeinden.

³ Im Gemeindereglement müssen insbesondere die zur Sichtung des Bildmaterials befugten und ordnungsgemäss vereidigten Personen bestimmt werden.

⁴ Die Installation von Bildaufnahme- und Bildaufzeichnungsgeräten im kantonalen öffentlichen Raum zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wird durch ein kantonales Gesetz geregelt.

Zunächst ist festzuhalten, dass, wie im erläuternden Bericht zum Vorentwurf über die Revision des Gesetzes über die Information der Öffentlichkeit, den Datenschutz und die Archivierung (nachfolgend «Erläuternder Bericht zur GIDA-Revision») zu Recht festgehalten wird, «es von entscheidender Bedeutung ist, dass die Behörde vor jeglicher Installation ein Gesetz im formellen Sinne verabschiedet. Das GIDA bildet keine hinreichende gesetzliche Grundlage, um die Installation von Bildaufnahme- und Bildaufzeichnungsgeräten an öffentlichen Orten zu erlauben» (Erläuternder Bericht zur GIDA-Revision, S. 18). Die Artikel 28 und 28a GIDA können somit nicht als Rechtsgrundlage für die Installation und Inbetriebnahme von Videoüberwachungsanlagen dienen. Sie legen lediglich den «Rahmen» der gesetzlichen Grundlage fest, die geschaffen werden muss, um die Videoüberwachung sowohl auf kantonaler als auch auf kommunaler Ebene zu ermöglichen.

Die vorgenannten Artikel beziehen sich auf die «Installation von Bildaufnahme- und Bildaufzeichnungsgeräten im öffentlichen Raum», so dass sich die Frage stellt, ob auch Bodycams von diesen Bestimmungen erfasst werden.

Wie bereits oben erwähnt, wird eine Bodycam nicht «im öffentlichen Raum installiert», sondern an einer natürlichen Person «befestigt». Darüber hinaus besteht der Hauptzweck einer Bodycam neben dem Aspekt der Abschreckung in der Aufzeichnung der Interaktionen zwischen Polizisten und der Bevölkerung bzw. des Polizeieinsatzes, und zwar nicht nur aus Sicherheitsgründen, sondern auch zur Legitimation der Polizeiarbeit als mögliches Beweismittel, falls sich eine Person über den Ablauf eines Polizeieinsatzes oder insbesondere über die Art und Weise, wie sie von den Polizisten behandelt wurde, beschweren sollte.

Folglich fallen Bodycams nicht in den Anwendungsbereich von Art. 28 und 28a GIDA.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Nichterwähnung von Bodycams in den genannten Bestimmungen ein qualifiziertes Schweigen darstellt oder ob es sich um eine unechte Lücke handelt.

In der ersten Konstellation hat der Gesetzgeber Bodycams bewusst von den Bestimmungen zur Videoüberwachung im GIDA ausgeschlossen. Dies würde bedeuten, dass die Inbetriebnahme von Bodycams schlichtweg gesetzlich verboten wäre und es auch nicht möglich wäre, ad hoc eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, um den Einsatz von Bodycams zu ermöglichen. Vor diesem Hintergrund bestünde die einzige Möglichkeit, den künftigen Einsatz von Bodycams zu ermöglichen, darin, das GIDA dahingehend zu revidieren, dass in den Artikeln 28 und 28a GIDA die Möglichkeit der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage auch für den Einsatz von Bodycams aufgenommen wird.

Handelt es sich hingegen um eine unechte Lücke, ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber die Installation von Überwachungsanlagen im öffentlichen Raum speziell regeln wollte, bei der Verabschiedung des Gesetzes aber nicht an Bodycams gedacht hat bzw. es nicht für erforderlich hielt, deren Einsatz speziell zu regeln. In diesem Szenario müsste eine Rechtsgrundlage in einem formellen Gesetz geschaffen werden, um den Einsatz von Bodycams durch Polizisten zu ermöglichen. Die Artikel 28 und 28a GIDA könnten analog angewendet werden, da es sich ebenfalls um Bildaufnahme- und Bildaufzeichnungsgeräte handelt, mit dem Unterschied, dass die Bodycams nicht im öffentlichen Raum installiert, sondern an einer natürlichen Person befestigt werden.

Im vorliegenden Fall gibt es keine Hinweise darauf, dass der Gesetzgeber den Einsatz von Bodycams durch Polizisten grundsätzlich verbieten wollte. Wäre dies der Fall gewesen, wäre bei der Revision des GIDA vermutlich eine Bestimmung eingeführt worden, die den Einsatz von Bodycams ausdrücklich verbietet, oder die Absicht, ein solches Verbot vorzusehen, wäre zumindest in der Botschaft zur Revision des GIDA klar zum Ausdruck gekommen.

Die Nichterwähnung von Bodycams im GIDA ist daher als unechte Lücke zu interpretieren und ihr Einsatz könnte durch die Schaffung einer entsprechenden Rechtsgrundlage in einem formellen Gesetz ermöglicht werden.

3.3. Strafprozessordnung (StPO)

Der 3. Abschnitt «Observation» der StPO enthält die Bestimmungen über Audio- und Videoaufnahmen zur Überwachung einer Person:

Art. 282 Voraussetzungen

¹ Die Staatsanwaltschaft und, im Ermittlungsverfahren, die Polizei können Personen und Sachen an allgemein zugänglichen Orten verdeckt beobachten und dabei Bild- oder Tonaufzeichnungen machen, wenn:

- a. aufgrund konkreter Anhaltspunkte anzunehmen ist, dass Verbrechen oder Vergehen begangen worden sind; und
- b. die Ermittlungen sonst aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden.

² Hat eine von der Polizei angeordnete Observation einen Monat gedauert, so bedarf ihre Fortsetzung der Genehmigung durch die Staatsanwaltschaft.

Bei der Videoüberwachung nach dieser Bestimmung handelt es sich um eine invasive Videoüberwachung, da sie heimlich und ohne Kenntnis der betroffenen Person erfolgt. Daher kann diese Vorschrift auch nicht als Rechtsgrundlage für den Einsatz von Bodycams herangezogen werden, da Bodycams der abschreckenden Videoüberwachung zuzuordnen sind, die für die gefilmte Person erkennbar ist.

In diesem Zusammenhang ist auch Art. 306 StPO zu beachten, der wie folgt lautet:

Art. 306 Aufgaben der Polizei

¹ Die Polizei stellt im Ermittlungsverfahren auf der Grundlage von Anzeigen, Anweisungen der Staatsanwaltschaft oder eigenen Feststellungen den für eine Straftat relevanten Sachverhalt fest.

² Sie hat namentlich:

- a. Spuren und Beweise sicherzustellen und auszuwerten;
- b. geschädigte und tatverdächtige Personen zu ermitteln und zu befragen;
- c. tatverdächtige Personen nötigenfalls anzuhalten und festzunehmen oder nach ihnen zu fahnden.

³ Sie richtet sich bei ihrer Tätigkeit nach den Vorschriften über die Untersuchung, die Beweismittel und die Zwangsmassnahmen; vorbehalten bleiben besondere Bestimmungen dieses Gesetzes.

Zunächst ist zu erwähnen, dass diese Bestimmung aufgrund ihrer vagen und offenen Formulierung nicht als direkte Rechtsgrundlage für den Einsatz von Bodycams durch die Polizei dienen kann. Sie ermöglicht es den Kantonen jedoch, eine gesetzliche Grundlage für den Einsatz von Bodycams im Rahmen der Aufgaben der Polizei gemäss StPO (insbesondere zur Dokumentation von Straftaten) zu schaffen¹.

Sollte sich eine Bestimmung ausschliesslich auf Art. 306 StPO stützen, um den Einsatz von Bodycams zu ermöglichen, wären folgende «Einschränkungen» zu beachten: Zunächst wäre der

¹ Ein Beispiel für eine kantonale Gesetzesbestimmung, die sich auf Art. 306 StPO stützt, ist Art. 122a des Polizeigesetzes (BSG 551.1, PolG) des Kantons Bern.

Einsatz von Bodycams auf Polizeikorps beschränkt, die auch über kriminalpolizeiliche Befugnisse verfügen, wie z.B. die Kantonspolizei. Zudem dürften Bodycams nur aktiviert werden, um eine laufende Straftat zu dokumentieren. Somit könnten Bodycams nicht zu Abschreckungszwecken und zur Legitimation der Polizeiarbeit eingesetzt werden.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass ein allein auf die StPO gestützter Einsatz von Bodycams nicht in den Anwendungsbereich des GIDA fallen würde, da Art. 2 Abs. 3 GIDA vorsieht, dass Bearbeitungen von Personendaten, die in anderen Spezialgesetzen geregelt sind, nicht dem GIDA unterstehen.

3.4. Gesetz über die Kantonspolizei (PolG)

Im Zusammenhang mit der Videoüberwachung sieht Art. 42 PolG Folgendes vor:

Art. 42 Präventive Observation

¹ Zur Verhinderung von Verbrechen oder Vergehen kann die Polizei vor Eröffnung eines Strafverfahrens Personen und Sachen an allgemein zugänglichen Orten verdeckt beobachten, Bild- und Tonaufzeichnungen machen und technische Mittel zur Lokalisation einsetzen, wenn:

- a) aufgrund ernsthafter Anhaltspunkte anzunehmen ist, dass es zu Verbrechen oder Vergehen kommen könnte; und
- b) andere Formen der Ermittlung aussichtslos wären oder unverhältnismässig erschwert würden.

² Hat eine Observation einen Monat gedauert, bedarf ihre Fortsetzung der Genehmigung durch die Staatsanwaltschaft.

³ Die Artikel 141 und 283 StPO sind sinngemäss anwendbar.

⁴ Personen, die einer präventiven Observation unterzogen werden, können bei einem Richter des Kantonsgerichtes Beschwerde einreichen. Die Artikel 393 bis 397 StPO werden sinngemäss angewendet.

Diese Vorschrift betrifft ebenso wie Art. 282 StPO die sog. invasive Videoüberwachung und kann daher nicht als Rechtsgrundlage für den Einsatz von Bodycams dienen.

Zu erwähnen ist auch Art. 58 PolG, der wie folgt lautet:

Art. 58 Bild- und Tonüberwachung

¹ Die Massnahmen der Bild- und Tonüberwachung müssen durch ein öffentliches Interesse begründet sein und unterliegen dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit.

² Die Massnahmen der Bild- und Tonüberwachung dürfen im öffentlichen Raum eingesetzt werden:

- a) um die Ereignisse an einem bestimmten Ort direkt mitzuverfolgen und das rasche und geeignete Einschreiten der Kantonspolizei zu ermöglichen;
- b) zur Regulierung des Verkehrs;
- c) bei Demonstrationen und Anlässen, wenn ernsthaft anzunehmen ist, dass strafbare Handlungen gegen Personen oder Objekte begangen werden könnten;
- d) zur Verhinderung eines Verbrechens oder Vergehens, wenn die anderen Interventionsformen (4. Kapitel) als ungenügend erscheinen.

³ Für jedes aufgezählte Ziel bestimmt der Staatsrat auf dem Verordnungsweg:

- a) *die eingesetzten Überwachungsmittel;*
- b) *den überwachten Raum;*
- c) *das zuständige Organ zur Anordnung der Überwachung;*
- d) *die Massnahmen zum Schutze der Privatsphäre;*
- e) *die Ausnahmen vom Grundsatz, dass auf die Massnahme der Bild- und Tonüberwachung hingewiesen werden muss.*

⁴ *Das kantonale Gesetz und die Gemeindereglemente zur Überwachung der öffentlichen Plätze und Gebäude bleiben vorbehalten.*

⁵ *Die Gemeinden stellen ihre Aufnahmen der Kantonspolizei kostenlos zur Verfügung.*

Diese Bestimmung bezieht sich nur auf die Überwachung im öffentlichen Raum und erwähnt Bodycams nicht. Daher könnte diese Vorschrift in ihrer derzeitigen Fassung auch nicht als Rechtsgrundlage für den Einsatz von Bodycams dienen.

Zu beachten ist, dass sich der Geltungsbereich des PolG auf die Kantonspolizei beschränkt. Die Schaffung einer Rechtsgrundlage für den Einsatz von Bodycams im PolG würde somit nur die Kantonspolizei betreffen. Die Gemeindepolizeien müssten eigene Rechtsgrundlagen in ihren Polizeireglementen schaffen, um den Einsatz von Bodycams zu ermöglichen.

3.5. Gesetz über die Videoüberwachung an öffentlichen Orten (VidG)

Der Wortlaut von Art. 1 Abs. 1 des Entwurfs zum VidG lautet wie folgt: «Das vorliegende Gesetz regelt die Bedingungen und Modalitäten für die von einer Behörde an öffentlichen Orten durchgeführte Videoüberwachung». Das VidG betrifft somit die gleiche Videoüberwachung wie das GIDA. Wenn von «öffentlichen Orten» die Rede ist, schliesst dies Bodycams an natürlichen Personen aus. Es ist daher davon auszugehen, dass auch das künftige VidG keine Rechtsgrundlage für den Einsatz von Bodycams durch die Polizei enthalten wird. Zudem richtet sich dieses Gesetz an die kantonalen Behörden. Für die kommunale oder interkommunale Polizei wird es daher keine Anwendung finden.

3.6. Schlussfolgerung

Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich, dass derzeit keine gesetzliche Grundlage für den Einsatz von Bodycams besteht.

Wenn die Kantonspolizei Bodycams einsetzen will, muss eine gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht, z.B. im PolG, geschaffen werden.

Bei den Gemeindepolizeien müssen die Korps, die Bodycams einsetzen wollen, eine gesetzliche Grundlage in ihrem jeweiligen Polizeireglement schaffen.

In jedem Fall erscheint es sinnvoll, die in den Artikeln 28 und 28a vorgesehenen Kriterien und Anforderungen an die zu schaffende Rechtsgrundlage für Bodycams sinngemäss zu übernehmen.

4. DSFA

Art. 30b GIDA sieht vor, dass, wenn eine geplante Bearbeitung ein hohes Risiko für die Persönlichkeit oder die Grundrechte der betroffenen Person mit sich bringt, der Verantwortliche

für die Datenbearbeitung in Zusammenarbeit mit seinem Datenschutzdelegierten vorgängig eine Datenschutz-Folgenabschätzung durchführt.

Folglich muss der Verantwortliche für die Datenbearbeitung vor dem Einsatz von Bodycams eine erste DSFA durchführen. Darüber hinaus muss er eine erneute DSFA durchführen, wenn er beispielsweise das Videosystem ändert oder eine grössere Anzahl von Bodycams einsetzt.

5. Einhaltung der übrigen Datenschutzgrundsätze

Beim Einsatz von Bodycams sind auch alle anderen wichtigen Datenschutzgrundsätze zu beachten, wie z.B.:

- die Erkennbarkeit;
- die Zweckmässigkeit;
- die Verhältnismässigkeit.

Um dies zu erreichen, muss der Verantwortliche für die Datenbearbeitung strikte Prozesse einführen, die den Einsatz von Bodycams regeln, und sicherstellen, dass die mit Bodycams ausgestatteten Polizisten geschult werden.

6. Schlussfolgerung

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen ist der Einsatz von Bodycams durch Polizisten derzeit nicht möglich. Um deren Verwendung zu ermöglichen, ist es erforderlich, dass:

- eine DSFA im Zusammenhang mit dem Einsatz von Bodycams durchgeführt wird;
- eine Rechtsgrundlage in einem Gesetz im formellen Sinne geschaffen wird;
- alle notwendigen Prozesse eingerichtet werden, um sicherzustellen, dass sämtliche Datenschutzgrundsätze eingehalten werden und die mit Bodycams ausgestatteten Polizisten geschult werden.