

ALLES IM BLICK?

POLIZEILICHE BODYCAMS IN DEUTSCHLAND UND DEN USA

Mehrere Bundesländer erproben Body-Worn-Cameras (kurz: Bodycams) im polizeilichen Einsatz. Darunter versteht man kleine, am Körper angebrachte Kameras, die Polizeistreifen digital flankieren. Während die Technik in Deutschland unter dem Aspekt der polizeilichen Eigensicherung zur Anwendung kommen soll, wird in den USA zugleich die Dokumentation des Polizeihandelns angestrebt.

Die Idee zum polizeilichen Einsatz der Mini-Kameras stammt aus dem angelsächsischen Raum und ist dort auch unter der Bezeichnung „Head Cam“ oder „Body Worn Video“ geläufig.¹ In Deutschland steht das Konzept der polizeilichen Körperkamera noch relativ am Anfang und soll „Eigensicherung in Kontrollsituationen“ vermitteln. Erstmals getestet wurde die erhoffte Schutzfunktion der Bodycams 2013 durch das hessische Innenministerium im Frankfurter Kneipenviertel *Alt-Sachsenhausen*. In den Streifen- gruppen wurde je eine Person, auf deren Sicherungsweste in großen Lettern „Videoüberwachung“ stand, mit der Kamera ausgestattet. Die Kamera war dabei in Schulterhöhe positioniert und spiegelte in der optischen Ausrichtung die Sicht der Aufzeichnenden. Mittlerweile bezeichnet Hessen die Bodycam als Erfolgsmodell und hat 72 Kamerasysteme angeschafft, die seit diesem Jahr im Einsatz sind.² Weitere Bundesländer zeigen sich an dem Konzept interessiert und diskutieren eigene Testreihen, mit teils zusätzlichen Tonaufnahmen, oder entsprechende Novellierungen der Polizeigesetze. Die Gedankenspiele um die Körperkamera sind also in der Entwicklung, vielfach ist ein legislativer Umsetzungswille erkennbar. In den nächsten Jahren ist jedenfalls damit zu rechnen, dass Bodycams zunehmend zur polizeilichen Ausstattung gehören werden.³

Unter welchen Bedingungen werden die Bilder angefertigt? Wie wird die personalisierte Videoüberwachung in denen als Vorbild für Bodycams dienenden USA praktiziert? Und worin besteht die mit der Kamera erhoffte Schutzfunktion? Ausgehend von der bislang einzigen deutschen Umsetzung in Hessen sollen der Einsatz der etwa 1500€ teuren Videosysteme in Vergleich zu den USA gesetzt und die rechtspolitischen Streitpunkte skizziert werden.

Bodycams im Einsatz: Hessen

In rechtlicher Hinsicht fußt der Einsatz von Bodycams in Hessen auf § 14 VI *Hessisches Gesetz über die Sicherheit und Ordnung*

(HSOG). Die Befugnis regelt eigensichernde Videoaufnahmen und entstand ursprünglich vor dem Hintergrund von Angriffen auf PolizistInnen bei Verkehrskontrollen.⁴ Danach können offene Bildaufnahmen während Identitätskontrollen im öffentlichen Raum angefertigt werden. Die Kontrolle begründet als „potentiell gefährliche Situation“ den Anlass, der mittels Kamera gesichert werden soll. Bedingung der Bildaufzeichnung ist die „konkrete Gefahr für Leib und Leben“ während der Kontrolle. In anderen Situationen hat die Kamera auszubleiben. Damit ist die Extension der Bodycam auf weitere polizeiliche Maßnahmen (ohne Änderung des Polizeigesetzes) ebenso ausgeschlossen wie permanente oder anlasslose Aufzeichnungen.

Im Übrigen wäre ein solches Vorgehen verfassungsrechtlich unzulässig: Schon durch die Kontrollen selbst werden regelmäßig personenbezogene Daten erhoben. Filmt man das Ganze, werden dazu Gesichter und Verhaltensweisen abgelichtet. Hinzu kommt, dass auch Unbeteiligte in den Blick der Kamera geraten können, was nach § 14 VI 2 HSOG rechtmäßig ist. Bodycams zeichnen sich in ihrer Eingriffswirkung also gleichermaßen durch Personenbezug und Streubreite der Aufnahmen aus.⁵ Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung verlangt zum Schutz der eigenen Lebensgestaltung vor unbegrenzter Datenerhebung eine strenge Bindung von datenerhebenden Eingriffen an den gesetzlichen Zweck,

was hier mit der Gefahrensituation begründet wird. Die informationelle Selbstbestimmungsfreiheit streitet somit für einen situativen und begrenzten Gebrauch der Datenerhebung. Die Vorschrift ist angesichts der hohen Eingriffsintensität der Bodycam-Aufnahmen restriktiv zu handhaben.

Mittlerweile bezeichnet Hessen die Bodycam als Erfolgsmodell und hat 72 Kamerasysteme angeschafft, die seit diesem Jahr im Einsatz sind.

¹ Vgl. David A. Harris, *Picture This*, Pittsburgh Legal Studies Research Paper Series 2010-13, 5 f., <http://ssrn.com/abstract=1596901> (letzter Aufruf aller Links: 26. 02. 2015).

² Pressemitteilung Innenministerium Hessen, <https://innen.hessen.de/presse/body-cams-ab-kommendem-jahr>

³ Dennis-Kenji Kipker / Hauke Gärtner, *Verfassungsrechtliche Anforderungen an den polizeilichen Einsatz von Bodycams*, NJW 2015, 296 (301).

⁴ Christian Ziems, *Videoüberwachung bei Anhalte- und Kontrollvorgängen zur Eigensicherung der Polizeibeamten*, Die Polizei 2007, 132. Entsprechende Vorschriften existieren in etlichen Landespolizeigesetzen.

⁵ Kipker / Gärtner (Fn. 3), 296 (298).

Verwendung und Vernichtung der Bilder

Was geschieht nun mit dem aufgezeichneten Material? In Hessen ist die Vernichtung der Bilder nach Schichtende angeordnet, soweit sie nicht zur Strafverfolgung benötigt werden (vgl. § 14 VI 3 HSOG und die Verwaltungsvorschrift 14.6 VVHSOG). Faktisch erfolgt die Datenverwaltung in Hessen nach dem „Vier-Augen-Prinzip“, die jeweiligen GruppenleiterInnen sichten die Aufnahmen und entscheiden über die weitere Verwendung. Dieses Vorgehen ist aus datenschutzrechtlicher Perspektive zunächst erforderlich, da die längere Aufbewahrung der Bilder ohne gesetzliche Zweckverwendung den Grundrechtseingriff vertieft. Die Praxis des schnellen Löschsens nicht benötigter Aufnahmen steht daher im Einklang mit der gesetzlichen Vernichtungsanordnung. Allerdings verbleibt die Entscheidung über die Verwendung der Daten bei der Polizei. Rechtsbehelfe gegen die Maßnahmen werden dadurch zwar nicht abgeschnitten. Art. 19 IV GG gewährleistet umfassenden Rechtsschutz, also auch gegen abgeschlossenes staatliches Handeln. Die Überprüfung der Geschehnisse würde aber umgekehrt durch eine zeitlich begrenzte Einsichtnahmemöglichkeit der Aufgezeichneten erleichtert.⁶ Schließlich war die Situation schon mittels Kamera dokumentiert. Nach Ablauf einer vom Gesetzgeber zu bestimmenden Frist könnten die Daten dann vollständig gelöscht werden.⁷ Alternativ vorgeschlagen werden in diesem Themenkreis Treuhandverfahren mit entsprechend dezentraler Datenverwaltung,⁸ ähnlich wie es in den USA über verschlüsselte Clouds praktiziert wird.⁹

Vorbild USA

In der rechtspolitischen und medialen Aufarbeitung wird gerne auf amerikanische Erfahrungen mit der Bodycam verwiesen. Waffeneinsatz und wechselseitige Anzeigen seien durch die visuell dokumentierten Polizeieinsätze rückläufig, so der Tenor.¹⁰ Vor dem Hintergrund einer vergleichenden Gegenüberstellung der amerikanischen und deutschen Bodycam-Modelle ist zu betonen, dass der Kameraeinsatz in den USA unter anderen Vorzeichen steht und von der Forderung nach konstanten Aufzeichnungen polizeilichen Handelns geprägt ist. Die amerikanischen Debatten sind an dem vierten Zusatzartikel zur Verfassung orientiert, der BürgerInnen vor ungerechtfertigten hoheitlichen Eingriffen schützen soll.¹¹ Datenschutzrechtliche Bedenken wie in Deutschland spielen nur eine untergeordnete Rolle. Der Schutz vor staatlicher Datenmacht konzentriert sich in den USA als Privatsphärenschutz vor allem auf die eigenen vier Wände („*Right to be let alone*“).¹² Von dem Konzept der „*Privacy*“ zu trennen ist die Öffentlichkeit bzw. der öffentli-

che Raum. In dieser Sphäre sollen die polizeilichen Mini-Kameras wie neutrale BeobachterInnen fungieren und so den Schutz vor willkürlichen Handlungen ermöglichen. Der Diskurs um die Bodycams dreht sich dementsprechend um transparentes staatliches Handeln¹³ und konkret um die Kamera als Mittel zur Verhinderung von Polizeigewalt. Unter diesem Aspekt stellt das Weiße Haus als Reaktion auf die Ereignisse in Ferguson 75 Millionen Dollar für die Anschaffung polizeilicher Bodycams in den kommenden Jahren bereit.¹⁴ Bei genauer Betrachtung wird aber mit einer an BürgerInnenrechten orientierten Argumentation der Einsatz der Kameras vorangetrieben und zugleich die anderen Zweckrichtungen der Bodycam, Sicherheit und Kontrolle, etabliert. Was jedoch

bleibt, ist der Gedanke einer wechselseitigen Ausrichtung der Überwachung. Die Kontrollierenden sollen durch die Kamera gleichfalls kontrolliert werden.

Das Konzept der Kamerapräsenz – Selbstschutz und Kontrolle

Damit stellt sich die Frage, wie die angedachten Zwecke der Bodycam, Selbstschutz und gegenseitige Kontrolle, durch Videoaufnahmen erzielt werden sollen. Präventive Videoüberwachung ist schließlich kein neuartiges Phänomen im öffentlichen und semi-öffentlichen Raum. Über die bekannten fest installierten Anlagen hinaus werden ebenso mobile Kamerasysteme zur Gefahrenabwehr eingesetzt, etwa bei öffentlichen Versammlungen.¹⁵ Kennzeichnend für alle Formen der offenen Bildüberwachung ist die mit der Kamerapräsenz erhoffte kriminalpräventive Wirkung. Nun greift die Videokamera allerdings nicht unmittelbar

in das Geschehen ein. Sie ist eigentlich nur stumme, technische Zeugin der Situation. Die mit optischer Überwachung bezweckte gefahrenverhütende Wirkung ist eine subtilere: Die Kamera symbolisiert die Dokumentation des Geschehens. Aus Sicht der abgebildeten Personen geht es damit um die Kamera als „Spiegel im Kopf“, dem latenten Selbstvergleich zwischen aktuellen und von der Rechtsordnung oder aus sozialen Normen erwarteten Verhaltensweisen.¹⁶ Dort, wo diese Wirkung verfehlt wird, weil es zu Rechtsverstößen kommt, sollen die Bilder den Sachverhalt belegen und in Strafverfahren eingeführt werden. Ihre innere Autorität gewinnt die Videoüberwachung deswegen aus dem Wissen der Beobachteten um den repressiven Verwendungszweck der Bilder.¹⁷ In der Konzeption der Bodycam soll diese als „Abschreckungseffekt“ diskutierte panoptische Funktion der visuellen Überwachung¹⁸ schon mit der Kamerapräsenz wie eine sublimale Barriere zwischen den ProtagonistInnen wirken und damit Selbstschutz



verwirklichen. Der in den USA erstrebte Kameraeinsatz geht dazu von einer beidseitig wirkenden Disziplinierungsfunktion aus.

Offene Fragen

Vor dem Hintergrund des in Deutschland auf Prävention verlagerten Einsatzzweckes stellen sich einige Fragen, die sich vor allem um die Effektivität und Auswirkungen der Videostreifen drehen.

Im Rahmen stationärer Videoüberwachung geht es in erster Linie um Raumkontrolle, bei der Bodycam dagegen um Situationskontrolle.

Als Dauerbrenner der Diskussionen um die Videoüberwachung wird wiederholt die Effektivität der Maßnahme angesprochen. Für örtlich begrenzte Anlagen werden mögliche Verdrängungseffekte kritisch angeführt.¹⁹ Dazu wird in Frage gestellt, ob sich „typische KonflikttäterInnen“, die aus der Emotion heraus agieren, von dem mehr oder weniger indirekten Appell der Bildbeobachtung abhalten lassen.²⁰ Für den Einsatz der Bodycam sind diese Argumentationslinien nur bedingt übertragbar. Anders als bei stationären Anlagen, die in der tatsächlichen Kamerapositionierung oft klein und subtil gehalten sind, ist das Bewusstsein für die Abbildung des eigenen Verhaltens bei individualisierten Videoaufnahmen theoretisch stärker ausgeprägt. Aber auch die Einsatzsituationen der Kameras sind unterschiedlich: Im Rahmen stationärer Videoüberwachung geht es in erster Linie um Raumkontrolle, bei der Bodycam dagegen um Situationskontrolle. Für eine tatsächliche Deeskalation in aufgeheizter Stimmung erscheint jedoch die gesamte Interaktion zwischen den ProtagonistInnen entscheidend, die Kamera kann lediglich unterstützen und aufzeichnen.

Aussagen über die eigensichernden Wirkungen von Bodycams lassen sich über theoretische Überlegungen hinaus jedenfalls nur eingeschränkt treffen. In Hessen stellte man zwar eine Reduktion tätlicher Angriffe auf PolizistInnen binnen eines Jahres von 40 auf 25 beim Einsatz der Videostreifen fest²¹, was für eine gewisse Korrelation der präventiven Kameraeigenschaften spricht. Die Kausalität des Effektes ist wegen der räumlich und zeitlich begrenzten Testeinsätze aber noch nicht belegt und deshalb weiter zu erforschen.²²

Ebenso klärungsbedürftig ist die Frage, was die Kamera bei denjenigen bewirkt, die dadurch geschützt werden sollen.²³ Damit ist zunächst ein mögliches Gefühl der Selbstüberwachung bei PolizistInnen angesprochen. In der Diskussion sind zugleich denkbare Auswirkungen der Maßnahme auf das Verhältnis zwischen BürgerInnen und der Polizei. Die Kamera ist schließlich immer präsent, selbst wenn sie ausgeschaltet bleibt, und soll eben verhaltenssteuernd wirken. Die Kehrseite der optisch-technischen Überwachung, die konstante Überwachungspräsenz und der Konformitätsdruck als Folge, äußert sich bei den Debatten um die Bodycam in der Befürchtung, durch die Kamera könne die Distanz zwischen Polizei und BürgerInnen wachsen.²⁴ Das Problem der Fernwirkung staatlicher Überwachung wird mit den Bodycams in Deutschland also wieder aktuell.

Fazit

Vergleicht man die Konzepte zwischen den USA und Deutschland, so wird ein und dieselbe Technik zu durchaus verschiedenen Zwecken eingesetzt: Einerseits wird die Videoüberwachung als Mittel zur Abwehr vor willkürlichen staatlichen Handlungen genutzt. Andererseits soll die Polizei durch hoheitliche Dateneingriffe geschützt werden, verfassungsrechtlich begrenzt auf Ausnahmesituationen, und (verfassungs-)historisch vor den Erfahrungen eines totalitären Polizeistaates.

Die unterschiedlichen Diskurse erklären sich aber nicht nur aus den verschiedenen Rechtskreisen. Die deutsche Nutzung der Bodycam nur aus Sicherheitsgründen ist keinesfalls zwingend; verfassungsrechtlich unzulässig sind lediglich entgrenzte Aufnahmen. Eine Zweckverlagerung hin zur Kontrolle rechtsstaatlichen Handelns wäre möglich mit der aufgezeigten fristgebundenen Sperrung der Bilder. Einzig der politische Umsetzungswille fehlt, weshalb bei der Bodycam der Surveillance-Gedanke, die Kamera als Mittel der Kontrolle im öffentlichen Raum, in der deutschen Ausprägung überwiegt. Es bleibt abzuwarten, ob eine Annäherung der Konzepte erfolgt und in welchen Situationen die Kameras tatsächlich zur Anwendung kommen.

Christoph Weigel ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Öffentliches Recht der Goethe-Universität Frankfurt am Main.

⁶ Vgl. Sachverständigen Gutachten zur Anhörung im Landtag NRW von Clemens Arzt, 12 f., <http://www.hwr-berlin.de/arzt>

⁷ Vgl. den Hamburger Datenschutzbeauftragten, <http://www.lto.de/hamburg-polizei-schulterkameras>

⁸ Kipker / Gärtner (Fn. 3), 296 (299 ff.).

⁹ Vgl. Spiegel-Online, 20.12. 2014, <http://www.spiegel.de/netzwelt>

¹⁰ Vgl. Taz, 3.9. 2014, <http://www.taz.de/!145315/>

¹¹ Dazu David A. Harris (Fn. 1), 14 ff.

¹² Kai von Lewinski, Zur Geschichte von Privatsphäre und Datenschutz, in: Jan-Hinrik Schmidt / Thilo Weichert (Hrsg.), Datenschutz.

¹³ Arzt (Fn. 6), 4 f.

¹⁴ Spiegel-Online (Fn. 9).

¹⁵ Kipker / Gärtner (Fn. 3), 296.

¹⁶ Vgl. Stefanie Eiffler, in: Hans-Jürgen Lange / H. Peter Ohly / Jo Reichertz (Hrsg.), Auf der Suche nach neuer Sicherheit, (271) 276.

¹⁷ Ralf Röger / Alexander Stephan, Die Videoüberwachung, Verwaltungsblätter Nordrhein-Westfalen (NWVBl.) 2001, 205 f.

¹⁸ Eiffler, (Fn. 16), 271.

¹⁹ Christoph Gusy, Der öffentliche Raum-Ein Raum der Freiheit, der (Un-)Sicherheit und des Rechts, JuristenZeitung (JZ) 2009, 217 (223).

²⁰ Arzt (Fn. 6), 6.

²¹ Pressemitteilung, Innenministerium Hessen (Fn. 2).

²² Arzt (Fn. 6), 6.

²³ Gusy (Fn. 19).

²⁴ Vgl. Anhörung, Landtag NRW, http://www.landtag.nrw.de/Ausschussmeldung_BodyCam