

Schriftliche Stellungnahme

für den Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags

„Body-Cams unverzüglich einsetzen“ Antrag der Fraktion der CDU - Drucksache 18/3849

„Überwachungskameras verhindern keine Gewalt gegen Polizeibeamte“ Änderungsantrag der
Fraktion der PIRATEN - Drucksache 18/3885

<p>Schleswig-Holsteinischer Landtag Umdruck 18/5914</p>

Dr. Lena Lehmann

Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der

Helmut-Schmidt-Universität/ Universität der Bundeswehr Hamburg

Professur für Verwaltungswissenschaft

Einführung

Im polizeilichen Alltag ist selten ein Tag wie der andere, so dass auf immer neue Situationen reagiert werden muss. Dabei kann es sowohl zu Gewalt gegenüber Polizisten kommen als auch Gewalt von Polizisten ausgehen. Ein von der Polizei dauerhaft benanntes Thema ist die gestiegene Gewalt gegenüber Polizeibediensteten und wie man dieser entgegenwirken kann. In diesem Zuge startete das erste Pilotprojekt zur Body-Cam¹ in Hessen. Weitere Pilotprojekte sind in mehreren Bundesländern (z.B. Hamburg, Rheinland-Pfalz) gestartet. Eine externe wissenschaftliche Begleitung zur Wirksamkeit des Einsatzes von Body-Cams in Deutschland findet bisher nicht statt.² Bisher sind noch keine weiteren Erkenntnisse und Ergebnisse aus den anderen Pilotprojekten veröffentlicht worden. Dies ist sicherlich darauf zurückzuführen, dass die Modellversuche noch nicht abgeschlossen sind.

Wirksamkeit von Body-Cam – Modellprojekt Hessen

Die Ergebnisse des Pilotprojekts, die von der hessischen Polizei veröffentlicht wurden, sind aufgrund ihrer Erhebungsmethode sowie einer fehlenden externen wissenschaftlichen Begleitung bzw. Evaluation zu hinterfragen. Allein die Darstellung der Zahlen im Hessischen Pilotprojekt lässt skeptisch aufmerken. Medienwirksam wurde von einem Rückgang von Gewalt gegenüber Polizisten in einer Höhe von 37,5% gesprochen. In absoluten Zahlen handelt es sich um eine Abnahme von 40 auf 25 Fälle innerhalb eines Jahres (2013-2014). Die Zahlen basieren u.a. auf dem Vergleich von Anzeigenstatistiken. Dies ist allerdings kein verlässliches Instrument, um fundierte Erkenntnisse daraus abzuleiten.

Es ist fraglich, inwiefern statistisch eine Wirksamkeitsanalyse hinsichtlich eines Rückgangs gegenüber Polizeigewalt nachgewiesen werden kann. Je nach Fragestellung können entsprechende Studien zum Einsatz von Body-Cams erhoben werden (siehe hierzu die Studien in den USA z.B. Ariel et al. 2014). Bezieht sich das Interesse allerdings lediglich darauf, ob sich die Gewalt gegenüber Polizisten reduziert habe, ist dies empirisch nicht nachzuweisen. Selbst wenn man die hessischen Zahlen als glaubwürdig einstufen würde, müssen auch mögliche Placebo-Effekte, die nach einem kurzen Zeitraum wieder verpuffen, berücksichtigt werden. Des Weiteren bleibt unklar, welche Langzeitwirkungen und Nebeneffekte sich aus dem Einsatz der Body-Cams ergeben.

¹ Der Begriff „Body-Cam“ folgt in Deutschland keiner einheitlichen Schreibweise (Hessen schreibt bspw. „Body-Cam“, Hamburg „Bodycam“).

² In Rheinland-Pfalz findet eine wissenschaftliche Begleitung in Bezug auf juristische Fragen durch die Universität Trier statt.

Diskussion in den USA

Die Hoffnungen, welche die amerikanische Öffentlichkeit in den polizeilichen Einsatz der Body-Cam stecken, konzentrieren sich vor allem darauf, dass „fehlerhafte“ Polizeipraktiken aufgedeckt werden. Auch die Zuversicht, durch den Einsatz der Kameras racial profiling zu verhindern, steckt in dem Verlangen nach der Body-Cam. In den USA fordern u.a. Bürgerrechtsgruppen die Einführung der Body-Cam bei der Polizei aufgrund der Prämisse, „was macht der/die Polizist/in?“. Das heißt: hier stellt die polizeiliche Gewalt gegenüber der Bevölkerungsegmenten den ausschlaggebenden Grund dar. Es spielen also Transparenz und Nachprüfbarkeit von polizeilichem Handeln eine entscheidende Rolle. Dabei sind die wesentlichen Aspekte: die Reduzierung von Polizeigewalt gegenüber den Bürgern und Minderung von Beschwerden aus der Bevölkerung gegen Polizisten, eine Verstärkung der polizeilichen Legitimität und der Transparenz sowie eine höhere Beweiskraft und Verbesserung des Nachweises bei Festnahmen durch die Polizei (vgl. Ariel et al. 2014, S. 2)³. Hier findet somit auch eine Verhaltenskontrolle des/ der Polizisten/in statt.

So setzt die dortige Diskussion um den Einsatz von Body-Cam den Fokus auf „police accountability“, während es in Deutschland um die Abwehr der Gefahren gegen den/ die Polizeivollzugsbeamten/ in geht.

Rechtliche Regelungen

Für den Einsatz von Body-Cams bedarf es rechtlicher Legitimation, d.h. entsprechende gesetzliche Regelungen müssen den Einsatz von Body-Cams bei der Polizei stützen. Das Fehlen von entsprechenden rechtlichen Regelungen würde bedeuten, dass die Polizei beim Einsatz von Body-Cams rechtswidrig Aufnahmen tätigt.

In Hamburg bspw. wurde zunächst eine rechtliche Grundlage geschaffen, indem Änderungen am §8 Abs. 5 PolDVG vorgenommen wurden. Hessens Rechtsgrundlage reichte zunächst aus. Erst im weiteren Verlauf des Projektes wurden Änderungen im §14 Abs. 6 HSOG vorgenommen, da der Wunsch nach Tonaufnahmen während des Body-Cams Einsatzes aufkam.

Für eine rechtliche Ausgestaltung bedarf es einer konkreten Benennung der Ausgestaltung der Verwendung von Body-Cams, d.h. wo, in welchem Rahmen, zum Schutze wessen, sollen Videoaufnahmen mit Ton erfolgen, soll die Funktion des pre-recording mitbedacht werden, in

³ Eine Übersicht über aktuelle Forschungsprojekte zur Body-Cam bieten Lum/ Koper/ Merola/ Scherer and Reioux (2015).

welchen Bereichen („öffentlich zugänglich“ etc.) dürfen die Aufnahmen erfolgen etc.? Weitere wichtige Faktoren sind der Datenschutz und die Speicherdauer und -ort bzw. Löschung der Daten, die entsprechend ausgestaltet werden müssen.

Im Diskurs um den Einsatz der Body-Cam wird auch auf die Beweissicherung hingewiesen. So ist die mögliche Beweiskraft vor Gericht ein weiterer Aspekt, der zu betrachten ist. Inwiefern die Aufnahmen der Body-Cam als Beweiskraft in einem Strafverfahren hinzugezogen werden können, ist bisher noch nicht bekannt.⁴

Praktikabilität im Einsatz von Body-Cam

Der Einsatz der Body-Cam weist entsprechende technische Schwierigkeiten auf. Zum einen muss ein entsprechend großer Abstand zu den aufzunehmenden Personen vorhanden sein, zum anderen erfordert es von dem/ der Träger/in der Body-Cam eine sehr ruhige Haltung, damit die Bilder scharf bleiben (vgl. Lehmann 2016). Das bedeutet, dass sich die Aufnahmequalität bei Bewegung verändert. Eine ruhige Kameraführung kann bspw. durch eine hohe Anzahl von Passanten und geringen Platz schwierig einzuhalten sein. Gleichzeitig muss immer der gesamte Körper gedreht werden und nicht nur der Kopf, da die Body-Cam an der Schulter getragen wird. Weiterhin muss die Bildqualität hinterfragt werden, diese hängt sicherlich von dem jeweiligen Modell ab.

Empfehlungen zur Verhinderung von Gewalt im KFN-Forschungsbericht

Im Änderungsantrag der Piratenfraktion (Drucksache 18/3885) wird auf den KFN-Forschungsbericht zu Gewalt gegen Polizeibeamte von Ellrich/ Baier/ Pfeiffer (2012) verwiesen. Die Autoren leiten aus den Studienergebnissen unterschiedliche Empfehlungen für Prävention ab. Diese unterteilen sie in drei mögliche Ebenen, „Präventionsvorschläge bezüglich des einzelnen Polizeibeamten“, „Präventionsvorschläge bezüglich des Dienstherrn bzw. Vorgesetzten“, „allgemein gesellschaftliche Präventionsvorschläge“ (ebd. S. 198 ff).

„Eine Befragungsstudie wie die vorliegende erlaubt nur recht allgemeine Präventionsvorschläge; diese sollen die Diskussion um die Prävention von Gewalt innerhalb und außerhalb der Polizei anstoßen. Im Rahmen dieser Diskussion müssten dann konkretere Präventionsvorschläge erarbeitet werden. Hierfür wäre

⁴ Aus Hessen sind zwei Verfahren bekannt, bei denen die Aufnahmen als Beweismittel verwendet wurden (vgl. Becker 2015, S. 2). Im ersten Fall musste „eine Beweisführung indes nicht vorgenommen werden, weil der Strafbefehl von dem Beschuldigten nicht angegriffen und rechtskräftig wurde.“ (Becker 2015, S. 2). Im zweiten Verfahren wurde ebenfalls auf das Beweismittel (der Aufnahme der Body-Cam) verzichtet (vgl. ebd. 2015, S. 2).

es sicherlich sinnvoll, wenn sich innerhalb der Polizei ein Gremium konstituiert, dass sich mit der Vorbeugung von Gewalt gegen Polizeibeamte beschäftigt und entsprechende Vorschläge entwickelt. Diese könnten dann anhand einiger Modellregionen auf ihre Wirkung hin geprüft werden. Wenn sie sich bewähren, würde das für ihre weitere Verbreitung sprechen“ (Ellrich/ Baier/ Pfeiffer 2012, S. 198).

Die dort benannten Empfehlungen resultieren aus den Studienergebnissen. Da zu diesem Zeitpunkt keine Body-Cam im Einsatz war, wird diese vermutlich auch nicht als eine mögliche Interventions- und Präventionsmaßnahme einbezogen. Vielmehr verweisen die Autoren auf die Ausarbeitung weiterer Vorschläge zur Verhinderung von Gewalt gegen Polizeibeamte von Seiten der Polizei im Rahmen eines Gremiums.

Zusammenfassung

Festzuhalten bleibt, in Deutschland existieren keine wissenschaftlichen Belege über die Wirksamkeit des Einsatzes von Body-Cams. Das heißt, es ist nicht belegt, dass der Einsatz der Body-Cam Gewalt gegenüber Polizei mindert oder verhindert. Die Annahme, dass Gewalt durch die Body-Cam sinkt, ist aber auch nicht widerlegt.

Inwiefern Body-Cams eine Kontrolle des Einsatzes gewährleisten, bleibt fraglich. Body-Cams können nicht das gesamte Geschehen erfassen. Je nach Körpergröße des Trägers/ der Trägerin, dem Abstand zum Geschehen, etc. werden unterschiedliche Blickwinkel auf das Ereignis aufgezeichnet. Auch die Qualität der Tonaufnahme muss berücksichtigt werden. Der Polizist/ die Polizistin selber entscheidet, wann er/sie die Kamera an- bzw. ausschaltet. Es bleibt beim Einsatz der Body-Cam offen, ob sich das Verhalten von dem Polizisten/ der Polizistin und/oder des Bürgers/ der Bürgerin ins Nonverbale verschiebt.

Die bisherigen wenigen Erkenntnisse zum Einsatz der Body-Cam zeigen, dass noch einige Fragen ungeklärt bleiben. So bleibt offen, wie sich die Benutzung langfristig in der polizeilichen Praxis auswirkt und inwiefern weitere Kontrollbereiche ausgebaut werden. Dies gilt speziell für die Erhebung von Bild- und Tonaufnahmen im öffentlichen Raum. Aber auch im Hinblick darauf, dass Forderungen bestehen, bei Einsätzen der häuslichen Gewalt, die Polizei mit der Body-Cam auszustatten. Ebenso stellt sich die Frage, wie es um die Balance von Kontrolle und Vertrauen zwischen Polizei und Bevölkerung bestellt ist, wenn die Body-Cam eingesetzt wird.

Sofern ein Pilotprojekt geplant werden sollte (trotz der bisher mangelnden Belegbarkeit der Wirksamkeit zur Verhinderung von Gewalt durch Body-Cams), bedarf es einer entsprechenden Planung und genauen Ausgestaltung bevor ein solches Projekt startet. Dies umfasst eine Reihe von Fragen u.a. zur:

- Rechtlichen Grundlage: besteht eine gesetzliche Grundlage, inwiefern ist hier eine Verhältnismäßigkeit gegeben etc.
- Ausstattung der Body-Cam: mit oder ohne Ton, pre-recording Funktion etc.
- Speicherung der Daten: Ort, Länge, Löschung und Zugang zu den Aufnahmen etc.
- Einsatzorte der Body-Cam: Großveranstaltungen, bestimmte Stadtviertel etc.
- Berechtigte Polizeivollzugsbeamte/in: wer ist befugt die Aufnahmen zu tätigen, einzusehen und/oder zu löschen etc.
- Dauer der Aufnahme: soll die gesamte Zeit aufgenommen werden oder zu bestimmten Tages- und/ oder Nachtzeiten etc.
- der/ die betroffene Bürger/in: welche Einspruchsmöglichkeiten bestehen etc.
- Kommunikationskonzept in der Einsatzsituation: wie wird vermittelt, dass Aufnahmen getätigt werden etc.

Dabei ist es unerlässlich, die Datenschutzbeauftragte mit einzubeziehen als auch eine externe wissenschaftliche Begleitforschung durchführen zu lassen.

Ein bedeutender Kritikpunkt ist sicherlich, dass die bisherige Speicherung in den Modellprojekten bei der Polizei stattfindet und nicht bei einer unabhängigen Stelle. Damit geht auch die Kritik über die Befugnis der Löschung der Aufnahmen einher. In den eben benannten Punkten verfahren bspw. Hamburg und Hessen unterschiedlich (vgl. Lehmann 2016). Fraglich bleibt auch letztlich die Anzahl der getätigten Videoaufnahmen durch die Body-Cam sowie der Anzahl der jeweiligen Speicherung dieser Sequenzen.⁵ Ebenso bleibt offen, inwiefern der/die Bürger/in Einfluss nehmen kann und wird, wenn sie von der Body-Cam erfasst wird. Hier besteht eine Bandbreite der Ausgestaltung bspw. in Form einer Aushändigung der Information, dass die jeweilige Person aufgenommen wurde. Unerlässlich ist eine externe wissenschaftliche Begleitung eines solchen Pilotprojektes mit entsprechender Evaluation. Denn bisherige polizeiinterne Auswertungen genügen hier nicht aus.

Festzuhalten bleibt auch, dass bisher keine Studien bekannt sind, in denen die Wirksamkeit von Videodokumentation in Funkwagen aufgezeigt wird. Die Ausstattung von Polizeiwagen mit

⁵ Die Anzahl von Videosequenzen (5-6 pro Dienst), die z.B. im Durchschnitt in Hamburg getätigt werden und die Anzahl derer, die gespeichert (1-2) werden, sind gering (vgl. Lehmann 2016).

Videokameras wurde eingeführt, um den Schutz von Polizeibeamten während einer Verkehrskontrolle zu erhöhen.

Letztlich sollten bei der Erprobung und Einführung neuer Technologien, besonders wenn sie von einem Gewaltmonopol ausgeht, die Wirkungsweisen auf soliden Beweisen und Evidenzen basieren. Gleichzeitig sollte sichergestellt werden, dass entsprechende rechtliche Legitimationsgrundlagen vor dem Einsatz von neuer Ausstattung vorliegen. Zudem sind weitere Alternativen zu prüfen und mit einzubeziehen (siehe hierzu vor allem die Empfehlungen von Ellrich/ Baier/ Pfeiffer (2012)).

Literatur

- Ariel, B., Farrar, W. A. & Sutherland, A. (2014). The Effect of Police Body-Worn Cameras on Use of Force and Citizens' Complaints Against the Police: A Randomized Controlled Trial. *Journal of Quantitative Criminology* 31(3), 509-535.
- Becker, C. (2015). Smartphone und Bodycam: Zwei Seiten derselben Medaille? Vortrag Hofgeismarer Polizeitagung. 16. Apr. 2015. <http://www.akademie-hofgeismar.de/downloads/index.php>. Zugegriffen: 26. Okt. 2015.
- Drucksache 18/3849 Schleswig-Holsteinischer Landtag: Änderungsantrag der Piratenfraktion. Überwachungskameras verhindern keine Gewalt gegen Polizeibeamte.
- Drucksache 18/3885 Schleswig-Holsteinischer Landtag: Antrag der Fraktion der CDU. Body-Cams unverzüglich einsetzen.
- Ellrich, K./ Baier, D./ Pfeiffer, C. (2012): Polizeibeamte als Opfer von Gewalt. Ergebnisse einer Befragung von Polizeibeamten in zehn Bundesländern. Nomos.
- Lehmann, L. (2016): Die Legitimation von Bodycams bei der Polizei – Das Beispiel Hamburg. In: Frevel, B / Wendekamm, M. (Hrsg.): *Schriften zur Inneren Sicherheit*. Springer (In Bearbeitung).
- Lum, C./ Koper, C.S./ Merola, L.M., Scherer, A./ Reieux, A. (2015): *Existing and Ongoing Body Worn Camera Research: Knowledge gaps and opportunities*. Report for the Laura and John Arnold Foundation. Fairfax, VA: Center for Evidence-Based Crime Policy, George Mason University.