



**Professor Dr. Thomas Feltes  
Dr. Andreas Ruch**

**Lehrstuhl für Kriminologie, Kriminalpolitik  
und Polizeiwissenschaft, Ruhr-Universität  
Bochum**

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am Montag, 06.03.2017 im Innenausschuss des Deutschen Bundestages**

***„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes – Erhöhung der Sicherheit in öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen und im öffentlichen Personenverkehr durch optisch-elektronische Einrichtungen (Videoüberwachungsverbesserungsgesetz) (BT-Drs. 18/10941)***

**und**

***„Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Fahndung bei besonderen Gefahrenlagen und zum Schutz von Beamtinnen und Beamten der Bundespolizei durch den Einsatz von mobiler Videotechnik (BT-Drs. 18/10939)“***

**A. Wirksamkeit von Videoüberwachung zur Verhinderung und Verfolgung von Straftaten (BT-Drs. 18/10941)**

**I. Ausgangspunkt der geplanten Neuregelung**

Unter dem Punkt „Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen“ wird im gegenständlichen Gesetzentwurf der Einsatz optisch-elektronischer Sicherheitstechnologie (Videoüberwachung) als eine Maßnahme dargestellt, um die Sicherheit in öffentlich zugänglichen, privatrechtlich organisierten Bereichen (z.B. Sportstätten oder Einkaufszentren) zu erhöhen. Konkret soll die Sicherheit der Bevölkerung erhöht werden, „indem potentielle Täter etwa bei der Erkundung von Örtlichkeiten im Vorfeld oder unmittelbar vor einer Tatbegehung erkannt und dies vereitelt werden kann“ (BT-Drs. 18/10941, S. 8). Zudem sollen die Aufzeichnungen den Strafverfolgungsbehörden als wirksameres Mittel zur Strafverfolgung zur Verfügung stehen (BT-Drs. 18/10941, S. 4 u. 8). Erreicht werden soll dies durch eine Änderung des § 6b BDSG, indem der Schutz von Leben, Gesundheit und Freiheit der Personen, die sich in den öffentlich zugänglichen Bereichen aufhalten, in die Abwägungsentscheidung zum Einsatz von Videoüberwachung einbezogen wird.

**I. Stand der Forschung**

**1) Subjektive Sicherheit (Verbesserung des Sicherheitsgefühls)**

Ungeachtet der Tatsache, dass die Bürger die Videoüberwachung durchgängig positiv sehen, besteht die grundsätzliche Frage nach der Wirksamkeit von Videoüberwa-

chung. So konnten Bornewasser u.a. für Brandenburg (2008b) bzw. Luxemburg (2012) feststellen, dass die Akzeptanz der Videoüberwachung hoch ist. Allerdings handelt es sich hier um Aussagen zur Akzeptanz, und nicht zur Wirkung von Videoüberwachung. Rothmann konnte in seiner Studie für Wien feststellen, dass **kein signifikanter Unterschied im (Un-) Sicherheitsgefühl von Personen vorhanden ist, unabhängig von dem Wissen über vorhandene Videoüberwachung der betreffenden Örtlichkeit** (vgl. Rothmann 2010, S. 105). Bornewasser stellte für Brandenburg fest, dass die **Videoüberwachung das Sicherheitsempfinden nur unwesentlich beeinflusst** (2008a, S. 186). Aktuellere bundesdeutsche Studien zum Thema liegen nicht vor (vgl. Kudlacek 2015, S. 44 ff.). Eine Studie des Max-Planck-Instituts von 2008 stellte fest, dass das subjektive Sicherheitsgefühl bei den Personen am stärksten ausgeprägt ist, welche am wenigsten Gefahr laufen Opfer zu werden. Zudem wird oftmals ein Anstieg der Kriminalität wahrgenommen, obgleich die Kriminalitätslage im unmittelbaren Umfeld stagniert (vgl. Max-Planck-Institut 2008, S. 10).

Dies konnten wir auch in der aktuellen **Bochumer Sicherheitsstudie** („Bochum IV“), die im Juni 2016 durchgeführt wurde, nachweisen (Feldes 2016 b; Feltes/Jordan/Schwind 2017). Hier zeichnete sich die allgemein in unserer Gesellschaft zunehmende Verunsicherung ab, die auch als „**German Angst**“ bekannt ist.<sup>1</sup> Obwohl nur relativ wenige Bochumer Opfer einer Straftat wurden, haben viele Angst davor, Opfer zu werden. So waren nur 0,3 % im vergangenen Jahr Opfer eines Raubüberfalls geworden, über 19 % der Befragten halten es aber für wahrscheinlich, dass sie in den kommenden 12 Monaten Opfer eines solchen Überfalls werden. 80 % der Befragten sind der Auffassung, dass Raubüberfälle in Deutschland im letzten Jahr zugenommen haben. Tatsächlich aber sind Raubtaten um 1,8 % gegenüber 2014 **zurückgegangen**. Die Zahl der Körperverletzungsdelikte ist praktisch gleich geblieben, hier glauben annähernd 80 % der Bochumer, dass diese Delikte zugenommen haben. **Die subjektive Kriminalitätsfurcht und die objektive Wahrscheinlichkeit, Opfer einer Straftat zu werden, klaffen weit auseinander**. Die Kriminologie kennt dieses „**Verbrechensfurcht-Paradox**“ aus vielen Untersuchungen: Die Menschen befürchten überproportional häufig, Opfer einer Straftat zu werden. Beim Diebstahl gaben 12,3 Prozent an, dass sie Opfer geworden waren, für das nächste Jahr prognostizieren aber 32 Prozent bestohlen zu werden (Körperverletzung: 1,6 % wurden Opfer, 21 % erwarten, Opfer zu werden).

In anderer Form lässt sich auch ein „**Videoüberwachungs-Paradoxon**“ beschreiben. Belina (2006) konnte zeigen, dass **Videoüberwachung befürwortet wird, obwohl ihre kriminalpräventive Wirkung von den gleichen Befragten bezweifelt wird**. Eine vorhandene hohe Akzeptanz der Videoüberwachung darf demnach nicht mit der Vermutung verwechselt werden, diese habe positive Auswirkungen auf das Sicherheitsgefühl. Das **subjektive Sicherheitsgefühl** mag zwar möglicherweise durch das Vorhandensein und die mediale und politische Vermarktung von Videoüberwachung **temporär steigen**. Wenn es aber trotz dieser Überwachung zu Strafta-

---

<sup>1</sup> Vgl. [http://www.phoenix.de/content/phoenix/die\\_sendungen/ereignisse/1037099](http://www.phoenix.de/content/phoenix/die_sendungen/ereignisse/1037099).

ten kommt, die nicht verhindert oder aufgeklärt werden können, oder wenn die Bevölkerung erkennt, dass diese Überwachung keinen wirklichen Schutz bietet, da keine schnelle Reaktion bei Übergriffen sichergestellt ist, wird dieses ohnehin latente Gefühl verschwinden.

### **b) Objektive Sicherheit (Abschreckungseffekt, Kriminalitätsreduktion)**

Auch die Frage, ob die **Videoüberwachung abschreckende Wirkung hat und sich daher zur Kriminalitätsreduktion** eignet, kann nach wie vor **nicht sicher** beantwortet werden. Die hierzu vorliegenden Studien zeigen entweder **keine, nur bedingte**, d.h. ausschließlich auf Eigentumsdelikte bezogene oder **kaum Wirkung von Videoüberwachung**. Einige Studien belegten, dass Kriminalität nur verdrängt wurde, andere konnten auch in Nachbarschaftsgebieten ein Kriminalitätsrückgang verzeichnen, wiederum andere fanden beides oder zeigten überhaupt kein signifikante Veränderungen.

**Am ehesten tritt der Erfolg der Kriminalitätsreduktion bei Eigentumsdelikten und dort auf Parkplätzen ein und vor allem dann, wenn die Videoüberwachung mit verbesserter Beleuchtung verbunden wird.** Allerdings sind weniger die technischen Veränderungen (Überwachung und bessere Beleuchtung) für diesen Erfolg ursächlich als vielmehr die Tatsache, dass die Einführung dieser Maßnahmen deutlich macht, dass man sich um dieses Viertel, diesen Stadtteil oder diese Gegend kümmert. Dadurch wiederum wird der **soziale Zusammenhang und die informelle soziale Kontrolle** in diesem Viertel verstärkt, und **dies ist nachweisbar ein besonders präventiver Faktor** (Voß o.J.; Feltes 2016 a). Entsprechend zeigen aktuelle kriminologische Studien, dass bspw. die Verbindung zwischen „Hot Spot Policing“ und dem polizeilichen Versuch, das „soziale Kapital“ in einer Nachbarschaft zu erhöhen, kriminalitätsreduzierend wirken kann (Weisburd u.a. 2015). Weisburd u.a. zeigten auch, dass „soziale Desorganisation“ ein, wenn nicht sogar „der“ wesentliche, kriminalitätsbegünstigende Faktor ist (Weisburd u.a. 2014) – und der kann durch Videoüberwachung nicht beeinflusst werden.

Auch eine Studie von Cerozo (2013) zeigte, dass der Einsatz von Videoüberwachung nur sehr verhaltene Effekte hatte, d.h. **nur bei bestimmten Delikten (PKW-Diebstahl)** und zudem **Verlagerungen in andere Bereiche nicht auszuschließen** sind. So wird generell vermutet, dass Videokameras in Kriminalitätsbrennpunkten lediglich eine Verlagerung der Kriminalität in andere (nicht überwachte Gebiete) erreicht. Verlässliche Methoden zur Messung derartiger Effekte lagen bisher nicht vor. Das US-amerikanische Urban Institute hatte 2011 eine Methode vorgestellt, mit deren Hilfe sich mögliche Verlagerungen besser messen lassen sollen. Die experimentelle Anwendung dieser Messmethode lieferte bisher **keinen Beweis für das Vorhandensein von Verlagerungseffekten** (Lovry/La Vigne 2011).

In einer Studie in Kanada wurde die Wirksamkeit von Videoüberwachung auf Parkplätzen in der Nähe eines Bahnhofs über ein Jahr hinweg evaluiert, mit dem Ergebnis, dass es **nur wenig Hinweise auf einen signifikanten Rückgang in Bezug auf fahrzeugrelevante Kriminalität** gab (Reid/Andresen 2014). Bornwasser (2008b)

stellt für Brandenburg fest, dass die Videoüberwachung an zwei von vier Standorten zu Reduktionen des Fallaufkommens geführt hat, **jedoch nur bei Diebstahlsdelikten**, nicht bei anderen Deliktsarten und dass sich keine **eindeutigen** Verdrängungseffekte zeigten (Bornewasser 2008a, S. 185 f.). Bornewasser und Schulz (2012) zeigten auch, dass bei der Polizei nach Einführung der Videoüberwachung mit einem spürbaren **Rückgang der Kriminalität gerechnet wurde, der aber zumindest nicht im erwarteten Umfang eingetreten ist**. Zudem gaben viele Beamte an, dass die Beobachtung der Videokameras **ausgesprochen ermüdend und demotivierend** ist.

Eine systematische Übersicht des Britischen Home Office (Welsh/Farrington 2002) bot bereits 2002 kein klareres Bild hinsichtlich der Präventionswirkung. Aus 18 Auswertungen ließ sich der Schluss ziehen, dass CCTV einen signifikant günstigen Effekt auf die Kriminalitätsrate hatte, obwohl die Kriminalitätsverminderung insgesamt nur bescheidene 4% betrug. Außerdem stellte sich heraus, dass CCTV keine Auswirkungen auf Gewaltverbrechen hatte, **aber einen signifikanten Effekt auf Fahrzeugkriminalität**. In der Innenstadt und in Wohngebieten führte CCTV zu einer zu vernachlässigenden Kriminalitätsprävention; für den **öffentlichen Nahverkehr** zeigten sich unterschiedliche Ergebnisse (manche Studien zeigten Auswirkungen, andere nicht); auf **Parkplätzen** reduzierte sich die Kriminalitätsrate um signifikante 41%. **Alles in allem ist der Schluss zulässig, dass CCTV nur wenig zur Kriminalitätsverminderung beiträgt**.

Die Studie von Gill und Spriggs (2005) im Auftrag des britischen Innenministeriums zu den Auswirkungen von Videoüberwachung wurde auch auf der Website datenspeicherung.de vorgestellt<sup>2</sup>. Die Autoren der englischen Studie schlussfolgern, dass Videoüberwachung ein **ineffektives** Hilfsmittel ist, wenn sie die Kriminalitätsrate senken und das Sicherheitsgefühl der Menschen stärken soll. In den ausgewerteten Studien **gelang mit einer Ausnahme eine Senkung der Kriminalitätsrate nicht**. Eine Verminderung der Kriminalitätsangst gelang nur in zwei der 13 Fälle. Die Autoren haben auch eine Kosten-Nutzen-Rechnung angestellt wonach sich Kosten von 9.000 Euro pro verhinderter Straftat ergeben. Die Verminderung der Kriminalitätsangst um einen Prozentpunkt kostete 3.000 Euro. Die durch Videoüberwachung verhinderten Schäden wiegen die Kosten der Überwachung nur zu 67% auf, **d.h. die Kosten-Nutzen-Relation ist negativ**.

Tillich (2014) kommt in ihrer Studie (Vergleich zwischen München und Barcelona) zu dem Ergebnis, dass aus der Sicht des Polizeipräsidiums München die gezielte, punktuelle Videoüberwachung erfolgreich ist. Die Entwicklungen, die nach der Installation der Kameras eintraten, könnten eine **Kriminalitätsreduktion** belegen, auch wenn nicht ausgeschlossen werden könne, dass der Kriminalitätsrückgang in den überwachten Bereichen auch auf andere Faktoren – wie z. B. polizeiliche Schwerpunkteinsätze – zurückzuführen ist. Diesen Entwicklungen stehe die **Ausgrenzung sozial auffälliger, unerwünschter Randgruppen aus Innenstadtvierteln** gegenüber. Die

---

<sup>2</sup> <http://www.datenspeicherung.de/index.php/studie-videoueberwachung-kaum-von-nutzen>.

Videoüberwachung behindere die Arbeit von Hilfsorganisationen, insbesondere im Bereich der Streetwork. Dagegen sind die Ergebnisse in Barcelona lt. Tillichs Studie **weniger erfolgsversprechend. Auch aus der Sicht der Polizei war der Einsatz von Videoüberwachung zur Kriminalitätsreduktion erfolglos. Die Polizeidaten zeigen, dass in vielen Bereichen auf Dauer kein Deliktsrückgang, sondern sogar ein Anstieg der Delikte stattfand.**

### **c) Verbesserung der Strafverfolgung durch Überführung von Tätern**

Zweifellos erleichtert die Videoaufzeichnung – sofern die Aufzeichnungen entsprechend lange (d.h. bis zur Ermittlung eines Tatverdächtigen) aufbewahrt werden – die Überführung eines Verdächtigen. Ein Beispiel ist der Anschlag auf den Boston Marathon im Jahr 2013, bei dem die Attentäter vor allem mit Hilfe der umfassenden Videoaufzeichnungen identifiziert werden konnten.<sup>3</sup> Videoüberwachung verbessert aber nicht generell die „Überführung von Tätern“, da die Tatverdächtigen erst einmal ermittelt werden müssen. Einem Polizeibericht der Metropolitan Police aus dem Jahr 2009 zufolge **kommt auf 1000 Überwachungskameras in London die Aufklärung von nur einer Straftat.** Die hohen Erwartungen der Bevölkerung in die Videoüberwachung werden damit insgesamt enttäuscht. Die geringe Effizienz wird dort vor allem einer mangelhaften Auswertung des Videomaterials zugeschrieben. Vielfach würden die aufgezeichneten Datenmengen überhaupt nicht gesichtet, es gebe auch zu wenig geschultes Personal für diese Aufgabe. Auch die Association of Chief Police Officers (ACPO) hat auf eklatante Schwächen bei der Videoüberwachung hingewiesen. **Gewaltverbrechen und spontan begangene Straftaten können Kameras nicht verhindern** (Ziegler 2009). Auch die Untersuchung von Brand (2004) zeigt, dass mit der Videoüberwachungsmaßnahme die Aufdeckungsrate **nicht steigt.**

Videoaufzeichnungen helfen demnach nur in Ausnahmefällen dabei, bislang unbekannte Personen als Tatverdächtige zu identifizieren. Bislang sind vor allem technische Schwierigkeiten ungelöst, wie sie vor allem beim Einsatz vernetzter Videokameras in Einkaufszentren oder bei Sportstätten bestehen. Eine Untersuchung von Thakoor u.a. (2015) benennt die bislang ungelösten technischen Probleme bei der Detektion und Wiedererkennung von Personen in Kameranetzwerken. **Bestehende Systeme seien nicht in der Lage, Hindernisse auszublenden und Personen über verschiedene Kameras mit sich überlappenden Perspektiven zu verfolgen.** Videoüberwachung birgt zudem nicht unerhebliche Risiken, dass Unbeteiligte falsch verdächtigt werden. Starbird u.a. (2014) weisen darauf hin, dass die Verbreitung von Videoaufzeichnungen durch die Polizei das **Risiko von Gerüchten und Fehlinformationen** in sich berge. Dieser Effekt konnte in anderer Form auch bei dem Amoklauf im Münchner Olympia-Einkaufszentrum vom 22. Juli 2016 beobachtet werden, bei dem die Polizei einen beachtlichen Teil ihrer Ressourcen darauf verwenden musste, falsche Tatsachenbehauptungen zu korrigieren.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> <http://www.bbc.com/news/magazine-22274770>.

<sup>4</sup> <https://www.tz.de/muenchen/amoklauf-muenchen-kampf-gegen-fatalen-fehlmeldungen-sozialen-netzwerken-zr-6605378.html>.

## II. Bewertung des Gesetzentwurfs

### a) Wirksamkeit von Videoüberwachung zur Verhinderung von Straftaten

Nach dem Stand der kriminologischen Forschung ist Videoüberwachung zur Verhinderung von Straftaten nur eingeschränkt geeignet. Ein Rückgang der Kriminalität ist lediglich für den Bereich der Eigentumskriminalität feststellbar. **Der Bereich der Eigentumsdelikte ist aber vom Wortlaut des § 6b Abs. 1 S. 2 BDSG-E nicht erfasst.** Der Gesetzentwurf stellt explizit auf den Schutz von Leib und Leben der Bevölkerung ab. In diesem Bereich muss nach dem gegenwärtigen Stand der Forschung aber von einer weitgehenden Wirkungslosigkeit der Videoüberwachung ausgegangen werden. Videoüberwachung ist demnach nicht – wie in der Begründung zum Gesetzentwurf (BT-Drs. 18/10941, S. 4 und 8) suggeriert – geeignet, Vorfälle wie in Ansbach und München zu verhindern. **Im Gegenteil belegen vergangene Anschläge wie in Nizza (Juli 2016) Boston (April 2013) und Berlin (Dezember 2016) auf fast schon tragische Weise die nicht vorhandene Wirksamkeit staatlicher Videoüberwachung.** An den Tatorten fand zumindest punktuell Videoüberwachung statt,<sup>5</sup> die den Anschlag filmen, aber gerade nicht zu seiner Verhinderung beigetragen konnte. Folgerichtig führt die Bundesregierung daher auch in einer Antwort auf eine kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE im Zusammenhang mit dem Referentenentwurf zum gegenständlichen Gesetzentwurf aus, dass die bisher verhinderten islamistisch-terroristischen Anschläge „nicht maßgeblich auf Grund von Videoüberwachungssystemen vereitelt worden“ sind.<sup>6</sup> Die entscheidenden Faktoren für das Entstehen von Kriminalität sind nicht fehlende Überwachung, sondern **soziale Desorganisation und schwache informelle soziale Kontrolle** (Weisburd 2016). Hier anzusetzen wäre kriminalpolitisch und kriminalpräventiv sinnvoller, als Videoüberwachungskameras aufzustellen, die meist nur einen Placebo-Effekt haben (können).

### b) Wirksamkeit von Videoüberwachung zur Verfolgung von Straftaten

Videoüberwachung kann die Identifikation und Überführung von Tatverdächtigen erleichtern. Dies gilt insbesondere dann, wenn sie zu rascher Intervention führt, das heißt wenn Polizeibeamte unverzüglich vor Ort sein können. Ein positives Beispiel ist in dieser Hinsicht die Videoüberwachung in der Düsseldorfer Altstadt, wo die Bilder der Überwachungskameras direkt in die lokale Polizeidienststelle übertragen werden und die Einsatzkräfte innerhalb weniger Minuten vor Ort sein können.<sup>7</sup> **Videoüberwachung ist gleichwohl kein Wundermittel zur Erhöhung polizeilicher Aufklärungsquoten oder zur Verbesserung der Strafverfolgung.** Die Bilderflut muss gesichtet, systematisiert und ausgewertet werden, was angesichts der nach wie vor fehleranfälligen Systeme zur Detektion von Personen in vernetzten Kamerasystemen

<sup>5</sup> Vgl. [http://www.deutschlandfunk.de/nach-nizza-attentat-zweifel-an-der-sicherheitspolitik-in.795.de.html?dram:article\\_id=361187](http://www.deutschlandfunk.de/nach-nizza-attentat-zweifel-an-der-sicherheitspolitik-in.795.de.html?dram:article_id=361187). Amri richtete nach der Tat bewusst den „IS-Gruß“ an eine Videokamera am Bahnhof Zoo: <http://www.berliner-zeitung.de/politik/anschlag-in-berlin-anis-amri-zeigte-nach-tat-is-gruss-in-videokamera-am-bahnhof-zoo-25481560>.

<sup>6</sup> BT-Drs. 18/10758, S. 3.

<sup>7</sup> <http://www.rp-online.de/nrw/staedte/duesseldorf/weitere-kameras-fuer-die-duesseldorfer-altstadt-aid-1.6297147>.

mit einem hohen Personaleinsatz verbunden ist. Hinzu treten die Risiken durch bewusste und unbewusste Falschinformationen, die bei der Öffentlichkeitsfahndung mittels Bildern aus Überwachungskameras entstehen können. Hierdurch werden die bestehenden positiven Effekte erheblich abgeschwächt. Im Hinblick auf den gegenständlichen Gesetzentwurf ist schließlich anzumerken, dass repressive Effekte dort nur am Rande adressiert werden, da es dem Wortlaut des § 6b Abs. 1 S. 2 BDSG-E nach nur um den Schutz, also um präventive Maßnahmen geht. Fraglich erscheint zudem, ob eine Regelung, deren einzig messbarer Effekt die Verbesserung der Strafverfolgung ist, rechtssystematisch an § 6b BDSG anknüpfen sollte. Die Norm regelt vor allem auf die Videoüberwachung durch nicht-öffentliche Stellen, wohingegen die Strafverfolgung allein Aufgabe des Staates ist.

## **B. Body-Cams**

### **I. Ausgangspunkt der geplanten Neuregelung**

§ 27a BPolG-E gestattet der Polizei die offene Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen mittels körpernah getragener Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte („Bodycam“) zum Schutz von Beamtinnen und Beamten der Bundespolizei und von Dritten vor Gefahren sowie zur Verfolgung von Straftaten und auch im Einzelfall schwerwiegenden Ordnungswidrigkeiten. Der Gesetzentwurf weist damit eine präventive und eine repressive Zielrichtung auf, wobei ausweislich der Begründung der Schutz der Beamtinnen und Beamten im Vordergrund stehen soll (vgl. BT-Drs. 18/10939, S. 12). Der Entwurf verweist auf positive Erfahrungen in einzelnen Bundesländern, die einen Rückgang der Angriffe gegen Polizeibeamte belegen sollen.

### **II. Stand der Forschung**

Bis heute liegen leider international nur wenige Studien vor, die wissenschaftlichen Qualitätskriterien genügen, d.h. in peer-reviewed journals veröffentlicht worden sind und mittel Vergleichsgruppen arbeiten. Eine zentrale Frage der vor allem im englischsprachigen Raum durchgeführten Studien ist, ob der Einsatz von am Körper getragenen Kameras Gewalt *durch* Polizeibeamte und Beschwerden *über* die Polizei verringern kann. Obwohl diese Aspekte durch den vorliegenden Gesetzentwurf nicht thematisiert werden, sollen die Ergebnisse an dieser Stelle referiert werden. Daran anschließend erfolgt eine Bewertung der Erfahrungs- und Forschungsberichte zur Reduktion von Gewalt *gegen* Polizeibeamte.

#### **1) Reduktion von Polizeigewalt**

Die bislang umfassendste Studie in den USA hat gezeigt, dass Polizeigewalt durch den Einsatz von Bodcams um 59 % reduziert werden konnte und die Beschwerden gegen die Polizei um 87 % zurückgingen. Polizeibeamte mit Bodycams führen weniger Durchsuchungen (stop-and-frisk) und Verhaftungen durch, dafür erklären sie ihr Verhalten häufiger und kommunizieren mehr mit Bürgern (Ariel u.a. 2015). Eine weitere Studie zeigt, dass Bodycams unangemessene Polizeigewalt verhindern können

(Ready/Young 2015; s.a. Police Executive Research Forum<sup>8</sup>). Eine Studie beim Orlando Police Department hat gezeigt, dass sich das Einsatzverhalten der Polizeibeamten nach Einführung der Bodycams positiv verändert hat. **Es gab weniger Gewalthandlungen durch Beamte und weniger Beschwerden.** Zudem wurden die Beweissicherung und das Berichtswesen optimiert. Im Ergebnis wollte die Mehrzahl der Beamten die Bodycam trotz anfänglicher Skepsis behalten.<sup>9</sup>

Forscher des Institute of Criminology der University of Cambridge haben 2012 eine erste wissenschaftliche Studie in Rahmen eines experimentellen Design zu Bodycams durchgeführt (in Rialto, California in 2012). Das Experiment zeigte, dass Beweissicherung nur eines der Resultate des Einsatzes von Bodycams ist. **Tatsächlich sollen die Kameras sehr effektiv bei der Vermeidung von Eskalationssituationen und der Verhinderung unangemessener Polizeigewalt sein,** wobei dieser Effekt im Wesentlichen durch die Selbstkontrolle der Beamten zustande kam. Während des 12 Monate andauernden Experimentes sank die Anwendung von unmittelbarem Zwang durch die Polizei um 59 % and Berichte über Gewalt durch Polizeibeamte sanken um 87 % gegenüber dem Vorjahr (Ariel u.a. 2015).

## **II. Reduktion von Gewalt gegen Polizeibeamte**

Forscher aus Cambridge stellten 2016 nach einer Auswertung von 2,2 Millionen Einsatzstunden in den USA und Großbritannien fest, dass Bodycams keinen signifikanten positiven Effekt auf Gewalt gegen Polizeibeamte haben, sondern unter Umständen sogar zu einem Anstieg von Körperverletzungen gegen Beamte führen können. Konkret stiegen Körperverletzungen gegen Polizeibeamte um 15 % an, wenn sie Bodycams trugen. Der Grund dafür war unklar, aber **die Forscher werten ihre Ergebnisse als Hinweise darauf, dass Bodycams unter bestimmten Umständen das Risiko für Beamte, Opfer von Gewalt zu werden, erhöhen und nicht reduzieren** (Ariel u.a. 2016a und 2016b).

In einer Studie aus dem Jahr 2015 wurden die Auswirkungen von Bodycams in der Region Hampshire und auf der Isle of Wight in England ausgewertet. (Ellis u.a. 2015). Konkret konnte für Widerstand und Gewalt gegenüber Polizeibeamten nach Einführung von Bodycams ein Rückgang von 33 % festgestellt werden (Ellis u.a. 2015: 25), wobei zu berücksichtigen ist, dass die Fallzahlen (vorher: 78 Fälle; nachher: 52 Fälle) zu gering sind, um zuverlässige Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen ziehen zu können. **Die Autoren sprechen Bodycams unter bestimmten Umständen gleichwohl eine präventive Wirkung zu.** Sie argumentieren, dass ihr Einsatz das „polizeiliche Gegenüber“ zu einer Einhaltung sozialer Normen motiviere. **Dieser Effekt sei stärker als bei Videoüberwachung, da die Beobachtung mittels Bodycams intensiver und unmittelbar spürbar sei.**

---

<sup>8</sup> For the Office of Community Oriented Policing Services, Implementing a Body-Worn Camera Program: Recommendations and Lessons Learned:

<http://www.justice.gov/iso/opa/resources/472014912134715246869.pdf>.

<sup>9</sup> <http://media.cmgdigital.com/shared/news/documents/2015/10/09/OPD-Final-Report-Executive-Summary-10-6-15.pdf>.



Im Hinblick auf die im Gesetzentwurf erwähnten Befugnisnormen zum Einsatz mobiler Videotechnik in Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, dem Saarland und Hamburg ist zunächst festzuhalten, dass bislang **keine externe Evaluation** der Maßnahmen stattfand (Lehmann 2017). **Die Erfahrungen der einsetzenden Polizeibeamtinnen und –beamten sind nicht geeignet, Aussagen über die Wirksamkeit der Bodycams zu treffen.** Es kann daher nicht, wie im Gesetzentwurf geschehen, von den Erfahrungen auf die „deeskalierende Wirkung“ und die „Eindämmung von Widerstandshandlungen“ geschlossen werden (BT-Drs. 18/10939, S. 12). Auch der Bericht der Hessischen Polizei zum Einsatz von Bodycams in Frankfurt a.M. ist wegen der Erhebungsmethode und der fehlenden externen wissenschaftlichen Begleitung nicht geeignet, die präventive Wirksamkeit der mobilen Videoaufzeichnungen zu belegen (Lehmann 2016). Der proklamierte Rückgang von Angriffen auf Vollzugsbeamte basiert allein auf der Auswertung von Strafanzeigen und stützt sich auf einen Rückgang von 40 auf 25 Fälle. Allein auf Grund von Anzeigestatistiken kann aber nicht auf die Verbreitung von Kriminalität geschlossen werden, da selbst im Bereich der Gewalt gegen Polizeibeamte davon auszugehen ist, dass nicht alle Vorfälle zur Anzeige gebracht werden, mithin die Größe des Dunkelfeldes unbekannt bleibt. **Da mit dem Anzeigeverhalten ein wichtiger Einflussfaktor außer acht gelassen worden ist, bleiben die angegebenen Zahlenwerte, die zudem auf einer äußerst geringen Fallzahl beruhen, kriminologisch betrachtet wertlos.**

### III. Beweiswert und technologische Hürden

**Bodycams erfassen niemals die ganze Geschichte** (La Vigne 2015). Ungeachtet der Tatsache, dass die Kameras erst einmal eingeschaltet werden müssen (und auch „bei Bedarf“ *abgeschaltet* werden können), und damit niemals das vollständige Kern- und Randgeschehen dokumentiert werden kann, ist offensichtlich, dass es sich hier nicht um eine 360-Grad-Kamera handelt, die alle Facetten erfasst. Hinzu treten technische Anforderungen, die naturgemäß nicht immer eingehalten werden können (Lehmann 2016). Die Kameras erfordern einen entsprechenden Abstand zu den aufzunehmenden Personen und verlangen vom Träger eine ruhige Haltung, damit die Bilder scharf bleiben. Will man das gesamte Geschehen erfassen, muss zumindest der gesamte Oberkörper und nicht nur der Kopf gedreht werden, da die Bodycam an der Schulter getragen wird. Angesichts der Dynamik des Einsatzgeschehens, der Anwesenheit von Passanten und der notwendigen Anforderungen an die Eigensicherung der Beamten sind **erhebliche Zweifel** angebracht, **ob die notwendigen technischen Voraussetzungen für eine beweissichere Dokumentation der Vorgänge stets eingehalten werden können.**

### IV. Bewertung des Gesetzentwurfs

Prinzipiell spricht nichts dagegen, dass die Polizei auch die Technik nutzt, die mittlerweile fast jeder Bürger nutzen kann. **Jedoch kann eine präventive Wirkung nach dem Stand der Forschung nur bedingt angenommen werden.** Eine verlässliche, unabhängige und nach wissenschaftlichen Kriterien durchgeführte Evaluation polizeilicher Pilotprojekte ist bislang nicht vorgelegt worden. Eigene „Projektberichte“

der Polizei, die gerne als „Evaluation“ beschrieben werden, können diese jedenfalls nicht ersetzen. Angesichts der uneinheitlichen Studienlage ist daher nicht zuletzt im Interesse der handelnden Polizeibeamten zu fordern, dass der Glaube an die präventive Wirkung von Bodycams keine Schulung der Beamten in Konfliktdeeskalation und Kommunikationsstrategien ersetzt.

Im Gesetzentwurf nicht aufgegriffen worden ist die Studienlage zur Verhinderung polizeilichen Fehlverhaltens. Diese liefert deutlich Hinweise darauf, dass der Einsatz von mobiler Videotechnik Gewalthandlungen durch Beamte reduziert und zu weniger Beschwerden führt. Generell gilt, dass Gewalthandeln immer im kommunikativen und interaktiven Kontext gesehen werden muss. **Der Wortlaut des § 27a BPolG-E, der das „polizeiliche Gegenüber“ aus dem Schutzbereich der Norm ausklammert, ist vor diesem Hintergrund zu eng.** Es sollte daher sichergestellt werden, dass die Aufnahmen nicht einseitig gegen Bürger verwendet werden, sondern auch der Kontrolle von Polizeihandeln dienen. Hinzu kommt, dass aus rechtlichen Gründen die Annahme zurückzuweisen ist, Bodycams seien eine „Einbahnstraße“ zur Prävention und Repression von Gewalt *gegen* Polizeibeamte. Eine Verwendung der Aufnahmen zum Nachteil der Beamten ist nicht ausgeschlossen, da Staatsanwaltschaft und Gericht in der Pflicht sind, die erhobenen Beweise umfassend zu würdigen. Die Aufnahmen können (und müssen!) daher auch dazu dienen, Gewalthandlungen oder unangemessenes Verhalten von Polizeibeamten zu dokumentieren.

**Grundsätzlich sind Bodycams eingeschränkt geeignet, Beweisdefizite auszugleichen.** Dies setzt aber voraus, dass die Geräte richtig angewendet werden und qualitativ so hochwertig sind, dass sie auch in dynamischen Einsatzsituationen hinreichend scharfe Bilder produzieren und einen möglichst großen Blickwinkel abdecken. Wegen des fehlenden „Rundumblicks“ können Bodycams aber die für die polizeiliche und juristische Bewertung relevante sachgerechte Fallbeschreibung, in der vor allem auf die Begleitumstände des Ereignisses eingegangen wird, nicht ersetzen. Darüber hinaus gilt: **Aufnahmen im öffentlich zugänglichen Raum bedeuten keinen öffentlichen Zugang.** Beweisdefizite können daher nur dann ausgeglichen werden, wenn sichergestellt ist, dass weder das Ein- und Ausschalten, noch die Datensicherung manipuliert werden können. Derzeit ist weitestgehend ungeklärt, was mit den Aufnahmen gemacht wird und wer prüft, was überhaupt aufgenommen wurde und was nicht. Aus Strafverfahren ist bekannt, dass die Polizei Videoaufnahmen immer wieder aus verschiedenen Gründen zurück hält. Daher sind strenge Anforderungen an die Sicherung und Dokumentation der Datenspeicherung zu stellen. Es bedarf also klarer Regeln, wann die Kamera eingeschaltet werden *muss* und nicht nur, wann sie eingeschaltet werden *darf* und wie dies dokumentiert wird (z.B. durch Mitteilung an die Leitstelle). Zudem müssen die Aufzeichnungen *vollständig* und *sämtlichen* Beteiligten verwertbar zur Verfügung gestellt werden. Schließlich ist eine (unabhängige) Institution einzurichten, die die Datenverarbeitung prüft und legitimiert.

## Literatur

- Ariel, B. et al. (2015): The Effect of Police Body-Worn Cameras on Use of Force and Citizens' Complaints Against the Police: A Randomized Controlled Trial. In: Journal of Quantitative Criminology, 31, 3, S. 509 ff. ([http://link.springer.com/article/10.1007/s10940-014-9236-3?wt\\_mc=10.CON1008.CTW\\_C3\\_58](http://link.springer.com/article/10.1007/s10940-014-9236-3?wt_mc=10.CON1008.CTW_C3_58)) s.a. "First scientific report shows police body-worn-cameras can prevent unacceptable use-of-force". University of Cambridge, verfügbar unter <http://www.cam.ac.uk/research/news/first-scientific-report-shows-police-body-worn-cameras-can-prevent-unacceptable-use-of-force>.
- Ariel, B. et.al. (2016a): Wearing body cameras increases assaults against officers and does not reduce police use of force: Results from a global multi-site experiment. In: European Journal of Criminology Mai 2016 (Online First Mai 2016) <http://euc.sagepub.com/content/early/2016/05/17/1477370816643734>
- Ariel, B. u.a. (2016b): Report: increases in police use of force in the presence of body-worn cameras are driven by officer discretion: a protocol-based subgroup analysis of ten randomized experiments. In: Journal of Experimental Criminology Verfügbar unter <https://www.bja.gov/bwc/pdfs/BWC-Report.pdf>
- Belina, B. (2006): Sicherheit, Sauberkeit und Videoüberwachung im ÖPNV. Einstellungen der Fahrgäste in Bremen (Gutachten des Forschungsinstituts Stadt und Region 3). Verfügbar unter [https://www.uni-frankfurt.de/45693446/2006\\_Belina.pdf](https://www.uni-frankfurt.de/45693446/2006_Belina.pdf)
- Bornewasser, M. (2008a): Abschließende Würdigung der Befunde. In: Bornewasser u.a. (Hrsg.), Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze. Ergebnisse eines Pilotprojektes in Brandenburg. Frankfurt, S. 185 ff.
- Bornewasser, M., F. Schulz (2008b): Ergebnisse der Evaluationsstudie im Land Brandenburg. In: Bornewasser u.a. (Hrsg.), Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze, Ergebnisse eines Pilotprojektes in Brandenburg, Frankfurt, S. 97 ff.
- Bornewasser, M., M. Kober (2012): Videoüberwachung: Kriminalitätsreduzierung und gezielte Verdrängung. In: Forum Kriminalprävention 2, S. 34 ff.
- Brand, Daniela (2004): Wirkungen situativer Kriminalprävention eine Evaluationsstudie zur Videoüberwachung in der Bundesrepublik Deutschland. Diplomarbeit, Universität Bielefeld.
- Ceroso, A. (2013): CCTV and crime displacement: A quasi-experimental evaluation. In: European Journal of Criminology, 10(2), S. 222 ff.
- Feltes, Th. (2016 a): Policing Urban Communities. The Times, they are A-Changing. Vortrag auf der Jahrestagung der European Society of Criminology am 22.09.2016 in Münster (Veröffentlichung geplant).
- Feltes, Th. (2016 b): Handout zum Pressegespräch am 23. August 2016 im „Bochumer Fenster“. Erste Ergebnisse der Befragung von 3.500 Bochumern im Juni 2016 („Bochum IV“). Verfügbar unter [www.kriminologie.rub.de](http://www.kriminologie.rub.de)

Feltes, Th., L. Jordan, J.-V. Schwind (2017): Sicherheit und Sicherheitsgefühl im Wandel. Ergebnisse der vierten Bochumer Dunkelfeldstudie (erscheint 2017)

Farrington, D. P., Welsh, B. C. (2002): Crime Prevention effects of closed circuit television: a systematic review, Home Office Research Study 252, London.

Gill, M., A. Spriggs (2005): Assessing the impact of CCTV. Home Office Research Study 292. London

Kudlacek, D. (2015): Akzeptanz von Videoüberwachung. Wiesbaden

La Vigne, N. (2015) Five myths about body cameras. In: The Washington Post, 29. Mai 2015 Quelle: [http://www.washingtonpost.com/opinions/five-myths-about-body-cameras/2015/05/29/5756c7be-0544-11e5-a428-c984eb077d4e\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/opinions/five-myths-about-body-cameras/2015/05/29/5756c7be-0544-11e5-a428-c984eb077d4e_story.html)

Lehmann, L. (2017): Wen fokussiert das dritte Auge? Der Einsatz von Bodycams bei der Polizei, in: Liebl, Karlhans (Hrsg.), Empirische Polizeiforschung XX: Polizei und Minderheiten. Wiesbaden

Lehmann, L. (2016): Schriftliche Stellungnahme für den Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags, SH-LT-Umdruck 18/5914

Ready, J. T., J.T.N. Young (2015). The impact of on-officer video cameras on police–citizen contacts: findings from a controlled experiment in Mesa, AZ. In: Journal of Experimental Criminology. 11 (3), S. 445 ff.

Reid, A.A., M. A. Andresen (2014): An evaluation of CCTV in a car park using police and insurance data. In: Security Journal. February, Volume 27, Issue 1, S. 55 ff.

Tillich, Karin (2014): Polizeiliche Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Straßen und Plätze in München und Barcelona. Holzkirchen

Voß, Axel (o.J.): Videoüberwachung im öffentlichen Raum. In: Kriminologie-Lexikon Online, hrsg. von Thomas Feltes und Hans-Jürgen Kerner. Verfügbar unter [http://www.krimlex.de/artikel.php?BUCHSTABE=&KL\\_ID=225](http://www.krimlex.de/artikel.php?BUCHSTABE=&KL_ID=225)

Weisburd, D., u.a. (2014): Understanding and Controlling Hot Spots of Crime: The Importance of Formal and Informal Social Controls. In: Prevention Science. February, Volume 15, Issue 1, pp 31 ff.

Weisburd, D., u.a. (2015) Increasing Collective Efficacy and Social Capital at Crime Hot Spots: New Crime Control Tools for Police. In: Policing, Volume 9, Number 3, pp. 265 ff.

Weisburd, D. (2016): Crime and Place: Crime Control, the Police, and the Importance of Places. Vortrag am Lehrstuhl für Kriminologie der Ruhr-Universität Bochum, Juni.

Ziegler, Peter Michael (2009): Britischer Polizeibericht: Videoüberwachung ist ineffizient. In: Heise Online, verfügbar unter <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Britischer-Polizeibericht-Videoueberwachung-ist-ineffizient-752989.html>