

Polizeiinspektion | Friedrich-Ebert-Str. 2 | 67227 Frankenthal

Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
404221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/4194

A09, A14

Polizeiinspektion Frankenthal

Friedrich-Ebert-Str. 2
67227 Frankenthal
Telefon 06233 313-0
Telefax 06233 313-233
pifrankenthal@polizei.rlp.de
www.polizei.rlp.de

31.08.2016

Mein Aktenzeichen	Ihr Schreiben vom	Ansprechpartner/-in / E-Mail	Telefon / Fax
18 444 - Anhörung NRW Bitte immer angeben!	17.08.2016 I. 1/A 09	Heiko Arnd pifrankenthal.lpi@polizei.rlp.de	06233/313-201

Betreff: Videobeobachtung/Kennzeichnung/Bodycam-A09-27.09.2016

Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen am 27. September 2016

Rechtliche Hürden für polizeiliche Videobeobachtung senken - mehr Sicherheit ermöglichen (Antrag der Fraktion der CDU, Drucksache 16/12121)

in Verbindung mit

Viertes Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Drucksache 16/12361)

Vorbemerkungen

Die Gewaltdelikte gegen die Polizei befinden sich seit Jahren bundesweit auf einem hohen Niveau. Für das Jahr 2015 hat das Bundeskriminalamt in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) 21.945 Fälle von Widerstandshandlungen gegen die Staatsgewalt erfasst. Dies entspricht in etwa der Anzahl des Vorjahres (2014: 21.937 Fälle), wobei die Aufklärungsquote leicht auf 97,5 % (2014: 98,2 %) gesunken ist.

Die Entwicklungen der Fallzahlen beim Widerstand gegen Polizeivollzugsbeamte gestalten sich in den Bundesländern allerdings unterschiedlich. Veränderungen im jeweils zweistelligen Prozentbereich gegenüber dem Vorjahr sind für vier Bundesländer zu verzeichnen. Einem entsprechenden Anstieg der Erfassungen in Bremen (+ 14,6 %) stehen Rückgänge in Thüringen (- 22,8 %), Niedersachsen (- 12,3 %) und Sachsen-Anhalt (- 11,9 %) gegenüber.¹

In Nordrhein-Westfalen ist die Fallzahl beim Widerstand gegen Polizeivollzugsbeamte von 6046 im Jahr 2014 auf 6161 im Jahr 2015 leicht gestiegen. Gemessen an der jeweiligen Einwohnerzahl entfallen die höchsten Belastungswerte auf Berlin, Bremen und Hamburg, gefolgt von Saarland und Nordrhein-Westfalen. Die niedrigsten Belastungswerte werden für Bayern und Baden-Württemberg ausgewiesen.²

In einer Studie des Institut für Psychologie der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, in der die Gewalt gegen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte in Nordrhein-Westfalen untersucht wurde, nannte ein großer Teil der Polizeivollzugsbeamten mit Bürgerkontakten für das Jahr 2011 mehrere erlebte Angriffe. Insgesamt wurden von den 14.656 Polizeivollzugsbeamten, die eine Angabe zu tätlichen Angriffen gemacht haben, 33.797 Vorfälle berichtet. Die 14.559 Polizeivollzugsbeamte, die sich zu den nicht-tätlichen Angriffen geäußert haben, nannten insgesamt 199.858 stattgefundene Vorfälle. Das heißt, dass jeder Polizeivollzugsbeamte mit Bürgerkontakten im Jahr 2011 durchschnittlich 2,3 tätliche und 13,7 nicht-tätliche Angriffe erlebt hat.³

Vor diesem Hintergrund erscheint es aus Sicht der polizeilichen Praxis geboten, regelmäßig Maßnahmen zu prüfen, um der Gewalt gegen die Polizei entgegenzuwirken. Hierzu zählen neben taktischen und personellen Aspekten auch rechtliche Anpassungen sowie die Erprobung neuer Führungs- und Einsatzmittel.

¹ Vgl. Bundeskriminalamt, Bundeslagebild 2015 - Gewalt gegen Polizeivollzugsbeamtinnen/-beamte, Seite 9 ff.

² ebd. Seite 10

³ Vgl. Institut für Psychologie Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, NRW-Studie; Gewalt gegen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte, Seite 52.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf (Drucksache 16/12361) soll eine Regelung geschaffen werden, den offenen Einsatz von Bodycams sowohl im öffentlichen Raum als auch in privaten Räumen zu ermöglichen. Die Erprobung soll im Rahmen von Pilotprojekten erfolgen. In der Begründung zu dem Gesetzentwurf wird auf die Erkenntnisse aus verschiedenen Pilotprojekten in anderen Bundesländern und bei der Bundespolizei Bezug genommen.

Pilotmodelle in Rheinland-Pfalz

Nachstehende Bemerkungen zu dem Gesetzentwurf erfolgen im Lichte der Erfahrungen zu dem Einsatz von Bodycams in Rheinland-Pfalz. Dort setzt die Polizei seit dem 01.07.2015 entsprechende Kameras im Rahmen von Pilotprojekten im öffentlichen Raum ein. Durch den Einsatz sollen insbesondere Gewaltanwendungen gegen Polizeibeamtinnen und -beamte reduziert werden. Der Einsatz der Körperkamera ist folglich primär eine präventiv-polizeiliche Maßnahme und kommt insbesondere in Kontrollsituationen zur Anwendung, bei denen mit einem problematischen Verlauf zu rechnen ist. Ziel ist es, in diesen Fällen durch den offenen Kameraeinsatz eine deeskalierende Wirkung zu erzeugen und damit die Eigensicherung der eingesetzten Polizeikräfte zu erhöhen. Daneben können die aufgezeichneten Videosequenzen zur Beweissicherung im Strafverfahren dienen.⁴ Vor dem Hintergrund erster positiver Erfahrungen in den Pilotdienststellen in Mainz und Koblenz hat das Ministerium des Innern und für Sport im Januar 2016 entschieden, den Einsatz bis zum 30.06.2016 auf alle Ober- und Mittelzentren mit mehr als 40.000 Einwohnern zu erweitern. Hierzu hat die rheinland-pfälzische Polizei 80 weitere Kamerasysteme erhalten. Zum Ende der Pilotphase erfolgte der Einsatz der Bodycam in 13 Ober- und Mittelzentren. Die Evaluation des rheinland-pfälzischen Pilotprojektes Bodycam setzt sich aus verschiedenen Komponenten zusammen:

- Evaluation der landesweiten AG Bodycam
- Bürgerbefragung durch die Hochschule der Polizei
- Masterarbeit an der Deutschen Hochschule der Polizei
- Rechtsgutachten der Universität Trier

⁴ Arnd, Kriminalistik, Ausgabe 2/2016, S.106 f.

- Bürgerbefragung der Universität Koblenz/Landau

Die Ergebnisse liegen teilweise bereits vor. Eine abschließende Entscheidung zum künftigen Einsatz von Bodycams in Rheinland-Pfalz ist noch nicht erfolgt.

Bemerkungen zum Gesetzentwurf - Viertes Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen⁵

§ 15c des Entwurfs enthält eine Rechtsgrundlage für die offene Anfertigung von Ton- und Bildaufzeichnung mittels körpernah getragener Aufnahme- und Speichergeräte. Gerade durch den offenen Einsatz soll eine deeskalierende Wirkung erzielt werden. Der Einsatz kann bei der Durchführung von Maßnahmen zur Gefahrenabwehr und zur Verfolgung von Straftaten erfolgen.

- Die landesweite Arbeitsgruppe Körperkamera/Bodycam der Polizei Rheinland-Pfalz hat zwei Anwenderbefragungen zur Akzeptanz und Wirkung von Bodycams durchgeführt. Die erste drei, die zweite neun Monate nach Start des Pilotprojekts. Dabei bestätigen über die Hälfte der Befragten den Eintritt eines präventiven Effekts. Insbesondere im Rahmen der ersten Befragung wurde an oberster Stelle die präventive Wirkung angegeben. Betroffenen Personen würden ruhiger, überlegter und weniger aggressiv wirken bzw. die Kamera hätte eine deeskalierende Wirkung.⁶ Mit steigender Erfahrung der Bodycam-Träger hat die ursprünglich lediglich als positiver Nebeneffekt wahrgenommene Gewährleistung einer beweiskräftigen Strafverfolgung deutlich an Zustimmung gewonnen. Je häufiger die Kamera in Kontrollsituationen zum Einsatz kommt, desto häufiger kommt auch der Dokumentationszweck zum Tragen.⁷
- Der Bodycam-Einsatz mit der entsprechenden Ankündigung sorgt in einem ersten Schritt in einer Vielzahl von Fällen für Gesprächsbedarf mit dem betroffenen Bürger. Erst in einem zweiten Schritt, nachdem die Gespräche über den Kameraeinsatz geführt und bereits dadurch eine Deeskalation der Situation

⁵ Die nachfolgenden Ausführungen erfolgen in der Funktion als Leiter der landesweiten Arbeitsgruppe Körperkamera/Bodycam der Polizei Rheinland-Pfalz. Die Inhalte müssen nicht mit der Bewertung vorgesetzter Stellen übereinstimmen.

⁶ Arnd / Staffa, Die Polizei, Ausgabe 7/2016, Seite 193

⁷ ebd. Seite 193 ff.

eingetreten ist, da die Aufmerksamkeit vom ursprünglichen Konfliktherd auf die Bodycam verlagert wurde, wirkt sich die Bodycam aggressionshemmend und abschreckend auf den Betroffenen aus.

- Ob die Bodycam eine präventive Wirkung entfalten kann, ist vor allem von der Wahrnehmungsfähigkeit des betroffenen Bürgers abhängig. Eine Reaktion findet jedoch grundsätzlich statt. Ist die Wahrnehmung des Betroffenen jedoch beispielsweise durch Alkohol-, Drogen- oder anderen Medikamentenkonsum beeinflusst, scheint die Bodycam ab einem bestimmten Grad keine Wirkung zu entfalten.⁸
- Die Bodycam wird nach den Anwenderbefragungen bei den Polizeibeamtinnen und -beamten als hilfreiches Einsatzmittel anerkannt und akzeptiert. Sie kann in einer Reihe polizeilicher Einsatzsituationen genau die gewünschten Effekte der Aggressionsreduktion, Abschreckung oder Deeskalation nach sich ziehen. Diese sind der Bodycam jedoch nicht eindeutig und von vorneherein zuzuschreiben, sondern – analog der meisten polizeilichen Eingriffsmaßnahmen – einzelfallabhängig und situationsbezogen zu bewerten.⁹

Voraussetzung für den Einsatz ist gemäß § 15c Absatz 1 das Vorliegen von Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen, dass dies zum Schutz von Polizeibeamtinnen und -beamten oder Dritten gegen eine Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist.

- Der Gesetzentwurf unterscheidet sich hier von der Rechtsgrundlage in Rheinland-Pfalz. Insbesondere ermöglicht es § 27 Abs. 4 POG RP der Polizei, in den Fällen des § 18 Abs. 2 Nr. 1 bis 7 POG RP in öffentlich zugänglichen Räumen personenbezogene Daten durch den offenen Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen zu erheben, soweit dies nach den Umständen zum Schutz eines Polizeibeamten oder eines Dritten erforderlich erscheint. Primär dient die Regelung der Eigensicherung von Polizeibeamten in bestimmten Einsatzsituationen, d.h. um die Ergreifung von (pro-)aktiven Maßnahmen zum Schutz der Polizeibeamten vor Verletzung ihrer individuellen

⁸ Vgl. Arbeitsgruppe Körperkamera/Bodycam, Statusbericht 2.3, Seite 16.

⁹ Ebenda Seite 9.

Rechtsgüter. Durch den Wortlaut des Gesetzes („nach den Umständen [...] erforderlich erscheint“) wird zum Ausdruck gebracht, dass die polizeilichen Einsatzkräfte für den Start der Bild- und Tonaufzeichnungen nicht den Eintritt einer konkreten Gefahr für ihre eigenen oder die Rechtsgüter Dritter abwarten müssen. Es genügt, wenn eine Situation vorliegt, die nach polizeilichem Erfahrungswissen eskalieren könnte (z.B. bei Identitätsfeststellungsmaßnahmen bei erkennbar aggressiv und gewaltbereit auftretenden Personen).¹⁰

- Der Einsatz in Rheinland-Pfalz ist zudem auf öffentliche Räume begrenzt. Gerade dieser Umstand wird in den Anwenderbefragungen kritisiert, da sich viele Fälle von Gewalt gegen die Polizei gerade nicht im öffentlichen Raum oder an Kriminalitätsbrennpunkten ereignen. Als zusätzliche Begründung wird angeführt, dass insbesondere in Fällen von Gewalt in engen sozialen Beziehungen Gewaltübergriffe in Wohnungen stattfinden. Gerade vor diesem Hintergrund dürfte der vorliegende Gesetzentwurf den Forderungen der polizeilichen Praxis entsprechen.

Gemäß § 15c Absatz 1 des Gesetzentwurfs entscheidet die das Aufnahmegerät tragende Beamtin oder der das Aufnahmegerät tragende Beamte anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls über die Anfertigung der Aufzeichnung.

- Diese Regelung erscheint in hohem Maße praxisorientiert und im Sinne der Anwender. In Rheinland-Pfalz tragen die Beamtinnen und Beamten die Bodycam freiwillig und entscheiden über die Aufzeichnung.
- Gleichwohl ist darauf hinzuweisen, dass es mittlerweile Aufnahmegeräte am Markt gibt, bei denen eine sogenannte Fernauslösung möglich ist. Dadurch könnten auch Beamtinnen und Beamte einer Einsatzzentrale in bestimmten Situationen Bild- und Tonaufnahmen aktivieren. Dies könnte in den Fällen relevant werden, in denen Einsatzkräfte aufgrund einer starken Belastung nicht dazu in der Lage sind die Aufnahmen zu starten.

¹⁰ Vgl. Prof. Dr. Mark A. Zöller, Der Einsatz von Bodycams zur polizeilichen Gefahrenabwehr-Möglichkeiten und Grenzen, Seite 26.

Der Einsatz der Aufnahmegерäte ist durch geeignete Maßnahmen erkennbar zu machen und den betroffenen Personen mitzuteilen. Bei Gefahr im Verzug kann die Mitteilung unterbleiben.

- Da es sich um eine offene, präventiv-polizeiliche Maßnahme handelt, erscheint es folgerichtig, dass die Kameraträgerin oder der Kameraträger auf den Einsatz der Kamera hinweist. Nach der Anwenderbefragung in Rheinland-Pfalz kann bereits durch das Ankündigen der Aufnahme eine deeskalierende Wirkung erzielt werden. In Ausnahmefällen kann dadurch eine Aggressionsförderung ausgelöst werden, es überwiegt jedoch die Abschreckungswirkung und Aggressionsminderung.¹¹
- Durch eine Kennzeichnung dürfte die Intensität der Grundrechtsbeeinträchtigung auf Seiten des Bürgers gemildert werden. In Rheinland-Pfalz wurde die Offenheit der Datenerhebung im Rahmen des Pilotprojekts sichergestellt, in dem auf den Einsatzwesten der Kameraträger deutlich sichtbare, gelb reflektierende Kennzeichnungen mit der Aufschrift „VIDEO“ (vorne) bzw. „VIDEOAUFZEICHNUNG“ (hinten) angebracht wurden. Zudem zeigen die Kameras durch ein blinkendes Licht den Aufzeichnungsbetrieb an.¹²
- Die auffällige Kennzeichnung wurde im Rahmen der Anwenderbefragungen stark kritisiert. Die Einsatzkräfte äußerten die Befürchtung, dadurch zur "Zielscheibe" zu werden. Entsprechende Belege hierfür konnten jedoch bislang nicht festgestellt werden.

Gemäß § 15c Absatz 2 des Gesetzentwurfs sind die Aufzeichnungen zwei Wochen nach ihrer Anfertigung zu löschen. Dies gilt nicht, wenn die Aufzeichnung zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten benötigt werden. Über die Löschung entscheidet die aufzeichnende Beamtin oder der aufzeichnende Beamte mit Zustimmung einer oder eines Vorgesetzten.

¹¹ Arbeitsgruppe Körperkamera/Bodycam, Statusbericht 2.3, Seite 21.

¹² Vgl. Verfahrensregelung zum Einsatz von Bodycams in Rheinland-Pfalz, Seite 7

- Die grundsätzliche Löschfrist von zwei Wochen erscheint angemessen und praxistauglich. Im Rahmen der Pilotprojekte in Rheinland-Pfalz wurde kein Fall bekannt, bei dem der von einer Aufzeichnung Betroffene ein Interesse am Zugang zu diesen Daten erklärt hatte. Gleichwohl erscheint dies nicht lebensfremd. So etwa weil er Beweismaterial für eine verwaltungsgerichtliche Klage gegen die Rechtmäßigkeit der ihm gegenüber durchgeführten polizeilichen Maßnahme oder ein von ihm initiiertes Strafverfahren gegen Einsatzkräfte (z.B. nach §§ 164, 340 StGB) nutzen oder sich mit ihrer Hilfe gegenüber einem von polizeilicher Seite erhobenen Strafbarkeitsvorwurf (z.B. nach § 113 StGB) entlasten möchte.¹³ Zudem kann die von der Aufzeichnung betroffene Person ihr Einsichtsrecht nach dem Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen geltend machen.
- Die Erfahrungen in Rheinland-Pfalz zeigen, dass Aufnahmen nicht nur zum Zwecke der Strafverfolgung, sondern auch zur künftigen Gefahrenabwehr gespeichert wurden. So erfolgte nach Rückmeldung der Polizeipräsidien der Einsatz der Bodycam in insgesamt 8290 Fällen. Bei den Einsätzen entstanden insgesamt 591 Aufnahmen, wovon 192 gespeichert wurden. 97 Aufnahmen wurden der Staatsanwaltschaft zugeleitet.¹⁴
- Die Entscheidung über die Löschung der Daten erscheint sachgerecht und angemessen, da dadurch die Aufzeichnungen der alleinigen Verfügungsgewalt der Einsatzkraft entzogen sind. In Rheinland-Pfalz wurde hierzu ein mehrstufiges Rollen- und Benutzerkonzept entwickelt. Danach kann der aufzeichnende Beamte oder die aufzeichnende Beamtin die Aufnahme lediglich ansehen. Die Berechtigung zur Löschung obliegt dem Dienstgruppenleiter/der Dienstgruppenleiterin und mithin dem Vorgesetzten/der Vorgesetzten.¹⁵

Die Evaluierung der vorliegenden Vorschrift soll bis zum 30.06.2019 erfolgen. Dabei soll in fachlich geeigneter Weise überprüft werden, ob und inwieweit die beabsichtigte

¹³ Vgl. Prof. Dr. Mark A. Zöller, Der Einsatz von Bodycams zur polizeilichen Gefahrenabwehr-Möglichkeiten und Grenzen, Seite 49 f.

¹⁴ Arbeitsgruppe Körperkamera/Bodycam, Statusbericht 2.3, Seite 4 f.

¹⁵ Vgl. Verfahrensregelung zum Einsatz von Bodycams in Rheinland-Pfalz, Seite 8

präventive Wirkung von Bodycameinsätzen erreicht wird. Des Weiteren ist nach dem vorliegenden Antrag beabsichtigt zu untersuchen, inwieweit die Anwendung der Bodycams bei den Bürgerinnen und Bürgern sowohl bei den unmittelbar von der jeweiligen Maßnahme Betroffenen als auch bei Außenstehenden auf Akzeptanz stößt und inwieweit mit unbeabsichtigten Nebenwirkungen wie z.B. einer Distanzierung der Bürgerinnen und Bürger von der nordrhein-westfälischen Polizei zu rechnen ist.

- Ein wissenschaftlich valider Nachweis über eine entsprechende Wirkung des Bodycameinsatzes liegt im deutschsprachigen Raum bis dato noch nicht vor. Dies liegt nicht zuletzt an der Neuartigkeit des Einsatzmittels. Entsprechende Untersuchungsergebnisse aus anderen Ländern sind nicht ohne Weiteres auf hiesige Verhältnisse übertragbar. Vor diesem Hintergrund sind entsprechende Wirksamkeitsuntersuchungen zu begrüßen.
- Wissenschaftliche Untersuchungen sollten die Themenfelder Akzeptanz und Wirkung umfassen und die Perspektive der Bürgerinnen und Bürger sowie der Polizeibeamtinnen und -beamten berücksichtigen. Eine zu starke Fokussierung auf Fallzahlen, insbesondere innerhalb kurzer Untersuchungszeiträume, erscheint wenig zielführend.
- Die Entstehung von Gewalt gegen Polizeibeamtinnen und -beamte ist vielschichtig. Häufig sind multifaktorielle Entstehungsbedingungen ursächlich. Insofern kann die Bodycam lediglich einen Baustein zur Bekämpfung der Gewalt gegen die Polizei darstellen. Nach Ansicht der Anwender und der Polizeipräsidien in Rheinland-Pfalz kann die Bodycam eine sinnvolle Ergänzung zu den bereits vorhandenen polizeilichen Führungs- und Einsatzmitteln im Hinblick auf die Eigensicherung der eingesetzten Polizeibeamtinnen und -beamten bilden. Ein Allheilmittel zur Verhinderung von Gewalt ist sie nicht.
- Die Akzeptanz der Bodycam in der Bevölkerung ist nach Ansicht der befragten Polizeibeamtinnen und -beamten in Rheinland-Pfalz unverändert hoch. Unbeteiligte sprechen sich im Umgang mit den Einsatzkräften zu einem großen Anteil für die Bodycam aus.
- Im Februar 2016 hat die Hochschule der Polizei eine Befragung in den Oberzentren Mainz und Koblenz vorgenommen, um die Akzeptanz des

Einsatzes von Bodycams bei der Bevölkerung zu ermitteln. Dabei sollten sowohl Beschuldigte von Straftaten und Störer als auch Zeugen, Opfer und Hilfesuchende, aber auch Personen, die von anderen polizeilichen Maßnahmen, z. B. Verkehrskontrollen betroffen waren, befragt werden. 117 Befragungen konnten ausgewertet werden. Es handelt sich aufgrund der geringen Stichprobe und des hohen Anteils an befragten Zeugen um eine nicht repräsentative Studie. Bei allen Limitierungen, die diese Studie beinhaltet, ist im Ergebnis eine sehr hohe Akzeptanz bei der Bevölkerung festzustellen.¹⁶

- Das Methodenzentrum der Universität Koblenz-Landau hat eine formative Evaluation zur Wirkung und Akzeptanz in der Bevölkerung durchgeführt. Hierzu fand im Juli 2016 eine Bürgerbefragung statt. Die Ergebnisse liegen bis dato noch nicht vor.

Bereits die Untersuchung des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen, die Studie des Institut für Psychologie der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel sowie das Bundeslagebild "Gewalt gegen Polizeivollzugsbeamten/-beamtinnen des Bundeskriminalamts belegen die unverändert hohe Aggressions- und Gewaltbereitschaft gegenüber den Einsatzkräften des täglichen Dienstes. Vor diesem Hintergrund ist es insbesondere aus Fürsorgeaspekten dringend geboten, sämtliche Maßnahmen zur Verbesserung der Eigensicherung ständig zu prüfen und fortzuschreiben. Insoweit sind aus Sicht der polizeilichen Praxis Pilotmodelle zum Einsatz von Bodycams zu begrüßen.

Heiko Arnd

Leiter der Arbeitsgruppe

Körperkamera/Bodycam Rheinland-Pfalz

¹⁶ Ebenda Seite 22 ff.