



Die Präsidentin des Landtags NRW  
Referat I.1 - Plenum, Ausschüsse  
Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf  
Lisa-Marie.Tiedtke@landtag.nrw.de

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
16/4231**

A09, A14

Datum: 26. September 2016  
AZ

Tel. 040-428 38 -2199 Fax 040-428 38 -2328  
E-Mail: nils.zurawski@uni-hamburg.de

**Betrifft:** Stellungnahme zur Beratung im Landtag NRW, Innenausschuss, Drucksachen 16/12121 und 16/12361, Polizeigesetz und Videoüberwachung

Ich werde mich nacheinander mit den beiden Drucksachen und den in ihnen aufgeführten Argumenten befassen.

**1. Drucksache 16/12121: Antrag der Fraktion der CDU: Rechtliche Hürden für polizeiliche Videoüberwachung senken – mehr Sicherheit ermöglichen!**

Der Antrag behandelt im Wesentlichen die Forderung nach einer Änderung zum Einsatz von Videoüberwachung in NRW. Dabei werden bekannte Argumente vorgebracht, aber im Kern kaum durch Fakten, Untersuchungen oder Zahlen unterstützt. Grundsätzlich handelt es sich dabei um folgende Argumente:

- a. Videoüberwachung wirkt abschreckend auf Täter
- b. Eine Mehrheit der Bürger in Deutschland ist für Videoüberwachung, Zahlen von Deutschlandtrend
- c. Videoüberwachung reduziert Kriminalitätsfurcht und steigert das Sicherheitsempfinden.
- d. Der Antrag fordert eine andere Strategie für den Einsatz von Videoüberwachung und möchte die Benennung von Orten und die dort vorgefundenen Verhältnisse qualitativ ändern, so dass grundsätzlich überall und fast ohne Anlass Videoüberwachung eingesetzt werden darf.

Zu den Argumenten:

- zu a.) Ob VÜ abschreckend wirkt ist nicht bewiesen. Die Ergebnisse aller Studien sind bestenfalls ambivalent und nicht als pauschales Ergebnis anzusehen. Vielmehr kommt es darauf an, wo VÜ eingesetzt wird, welche Täter abgeschreckt werden sollen und wie mit der Technologie umgegangen wird. So kann VÜ dort präventiv wirken, wo wir es mit rational handelnden Tätern zu tun haben, z.B. bei Einbrüchen oder anderen Übergriffen, wie Graffiti in der U-Bahn etc. Das vorgebrachte Beispiel der Kölner Sylvesternacht ist ein schlechtes Beispiel aus mehreren Gründen. Zum einen ist auf vollen Plätzen die Erkennbarkeit eingeschränkt; die Nacht scheint ein einmalige Aktion gewesen zu sein (zumindest in dem Ausmaß) und kann daher schlecht als Beispiel herhalten. Andere Maßnahmen, wie eine erhöhte Polizeipräsenz bei besonderen Veranstaltungen sind eher geeignet hier Abhilfe und Prävention zu gewährleisten. Eine pauschale Abschreckung ist nicht durch Studien und Forschung gedeckt. Zusätzlich könnte man fragen, wieso nach der Sylvesternacht ohne eine Videoüberwachung nichts weiter passiert ist? Diese also anscheinend nicht den Kern der nötigen Maßnahmen darstellen kann.
- zu b.) Die Umfrage fand unmittelbar nach den Ereignissen von Köln statt und es ist anzunehmen, dass viele der Befragten genau diese Vorfälle bei der Beantwortung vor Augen hatten. Eine generelle Zustimmung pendelt so zwischen 50 und 80%, je nachdem wann und wo man fragt. Allerdings wird in diesen Umfragen immer nur sehr pauschal gefragt. Würde man die Orte spezifizieren und die Gelegenheiten im Kontext sehen, könnte man sehen, dass nicht alle Orte gleich behandelt werden. Auch ist die Frage, ob die VÜ dann nicht eher dazu führt, dass Orte als „kontaminiert“ angesehen werden, denn Kameras, so zeigen meine eigenen Untersuchungen, können auch als Hinweis auf Gefahr gedeutet werden und zur Meidung der Orte führen. Im Falle der Domplatte wären dann alle Bürger davon betroffen – vorausgesetzt sie nehmen die Kameras im Alltag überhaupt wahr. Letzteres gilt auch für alle Affekttaten, die dann nicht verhindert werden. Das Argument der Aufklärung ist nur dann valide, wenn die Bilder entsprechend gut sind. An besonders vollen Orten könnte das durchaus zu einem Problem werden.
- zu c.) Videoüberwachung reduziert Kriminalitätsfurcht und steigert das Sicherheitsempfinden. Auch hier sind alle Ergebnisse ambivalent und nicht pauschal anwendbar. Das Sicherheitsempfinden hängt eben so viel von der Berichterstattung ab, von einer „Nähe“, also der Vertrautheit zum Raum, wie von anderen Faktoren (Geschlecht, Alter u.ä.). Videoüberwachung allein ist hier nicht mehr als ein kleiner Faktor, wenn überhaupt.
- zu d.) Der Antrag fordert eine andere Strategie für den Einsatz von Videoüberwachung und möchte die Benennung von Orten und die dort vorgefundenen Verhältnisse qualitativ ändern, so dass grundsätzlich überall und fast ohne

Anlass Videoüberwachung eingesetzt werden darf.

Der Antrag ist hier sehr ungenau und es ist nicht nachvollziehbar was einen „Kriminalitätsschwerpunkt“ von einem „gefährlichen Ort“ unterscheidet. Viel eher scheint es mir, dass vor allem die Hemmnisse einer flächendeckenden VÜ abgebaut werden sollen.

Das unter 4. (Antrag) angeführte Argument, dass „eine Gefahrerforschung im Wege der Videobeobachtung [soll] künftig bereits dann möglich sein soll, wenn beispielsweise sog. „kriminalitätsbegünstigende Faktoren vorliegen“ bleibt ungenau. Weder wird eine Definition, noch Grenzen solcher Orte, noch eine genaue Beschreibung geliefert. Das ist nicht möglich, denn praktische kann es überall sein, wenn auch die angeführten Beispiele wahrscheinlicher als andere sind. Aber nicht allein dadurch, dass sie Orte sind, an denen Menschen sich versammeln. Die Heterogenität der Orte ist bezeichnend für die vage Formulierung, die eher den Wunsch ausdrückt einfach überall VÜ möglich zu machen, denn eine Beschäftigung mit den konkreten Orten vorzunehmen. Einkaufspassagen sind in der Regel privat und schon heute mit VÜ ausgestattet, nicht immer zum Guten der Kunden, wie Missbrauchsfälle zeigen. Verkehrsknotenpunkte können auch heute schon überwacht werden im Rahmen einer Verkehrsüberwachung – diese Orte als Beispiel für eine Ausweitung zu nehmen erscheint mir also unsinnig und nicht gerechtfertigt.

*Fazit zum Antrag der CDU:* Der Antrag bleibt pauschal und bringt nur alte und sehr ungenaue Argumente vor, die im Einzelfall weder von Forschung gedeckt sind, noch vielmehr bieten als den Wunsch nach einer Veränderung des Polizeigesetzes für mehr und im Kern auch weitgehend nicht Anlass-bezogene VÜ.

### **Zum Antrag der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Viertes Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen**

Im Kern behandelt der Antrag zwei Punkte.

- a. Die Einführung anonymer Kennzeichnungen von Polizeikräften, zusätzlich zu den bereits eingeführten, freiwilligen namentlichen Kennzeichnungen
- b. Die Einführung von BodyCams für Polizeikräfte in NRW in einem Modellversuch

Zu den Argumenten:

- zu a.) Diese Thematik liegt nicht im Kernbereich meiner Expertise, als Kriminologe, der sich auch mit Polizeithemen befasst, halte ich die hier gemachten Vorschläge für weitgehend vernünftig. Eine Kennzeichnung von Beamten kann zu einer besseren Transparenz und somit zu Vertrauen zwischen Bürgern und Polizei beitragen. Ob das gelingt, hängt in der Praxis davon ab, wie mit den auch anonymen Kennzeichnungen umgegangen wird.
- zu b.) Der Antrag ist grundsätzlich sehr elaboriert und informiert. Vor allem die Forderung einer Begleitforschung und Evaluation scheint mir sehr vernünftig. Grundsätzlich gibt es jedoch ein paar problematische Punkte, die ich hier kurz skizzieren möchte (analog dazu verweise ich auf meine Ausführungen zu den BodyCams vor dem Landtag NRW vom 13. Januar 2015, die ich hier noch einmal zur Kenntnis anhänge; ebenso ).

Es handelt sich vor allem um den neuen § 15c: Datenerhebung durch den Einsatz körpernah getragener Aufnahmegeräte. Darin wird bestimmt wer die Aufzeichnung beginnt: *„Polizeibeamten oder Dritten gegen eine konkrete Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist. Die Erhebung personenbezogener Daten kann auch dann erfolgen, wenn Dritte unvermeidbar betroffen sind. Über die Anfertigung der technischen Aufzeichnungen entscheidet die das Aufnahmegerät tragende Beamtin oder der das Aufnahmegerät tragende Beamte anhand der konkreten Umstände des Einzelfalls.“*

Das erscheint mir ungünstig, weil es den Beamten zu viel Spielraum lässt, der auch zu einem Misstrauen gegenüber der Polizei führen kann. So ist jüngst in den USA, wo BodyCams vielfach zur Ausstattung der Polizei gehören, von einem Fall bekannt geworden, dass die Bilder nicht öffentlich gemacht werden, weil sie möglicherweise inkriminierend für die Beamten sind. Wenn die Beamt/innen selbst bestimmen können, was genehm ist zu filmen, dann besteht eine Asymmetrie in der Beweisführung zuungunsten des Bürgers, was gerade die BodyCams doch auch verhindern sollten. Abgesehen davon ist bei der allg. Dichte von Smartphones davon auszugehen, dass es immer Gegenaufnahmen geben wird, was in solchen Fällen erst recht sich gegen die Beamt/innen richten kann.

Ähnliches gilt für die Löschung. Diese sollte nur erfolgen, wenn auch die Gefilmten einen Blick auf das Material werfen konnten, unabhängig von einer Strafverfolgung, Anzeige oder einem konkreten Vorfall. Die Aufnahme selbst muss der Vorfall sein. Eine Lösung durch die Beamt/innen selbst stärkt auf keinen Fall das Vertrauen in die Polizei.

Die unter 3 (*Materielle Verfassungsmäßigkeit*) gemachten Argumente zum Anschalten der BodyCams *„Die Erforderlichkeit des jeweiligen Bodycameinsatzes ergibt sich daraus, dass durch Tatsachen belegte Anhaltspunkte dafür vorliegen müssen, dass eine konkrete Gefahr für Leib oder Leben der am Einsatz beteiligten Polizeibeamtinnen oder Polizeibeamten oder Dritter*

*besteht die durch die deeskalierende Wirkung des Einsatzes von Bodycams gemindert werden kann“*, erscheint mir eher vage und berücksichtigt nicht, dass hier Manipulationen, eigene Definitionen der Lage und eher subjektive Befindlichkeiten zum Maßstab genommen würden. Eine Kamera müsste also grundsätzlich mit dem Beginn eines Einsatzes filmen, darf nicht unterbrochen werden und die Aufnahmen müssen jederzeit transparent behandelt werden.

Die Einlassungen zu den Bereichen der privaten Lebensführung sind zu begrüßen, auch wenn sich hier wiederum Spielräume in der Argumentation zum Ausschalten der Kamera ergeben. Eine BodyCam sollte dazu dienen die Beamt/in als auch die Bürger zu kontrollieren – wenn man sich denn schon für eine solche Maßnahme entscheidet, deren Erfolg mir nur in sehr begrenztem Maß und sehr speziellen Gelegenheiten garantiert zu sein scheint. In dem Bereich, wo die Beamt/innen der meisten Gewalt ausgesetzt sind, laut Antrag, erscheint ein Einsatz ja geradezu schwierig, handelt es sich hier doch genau um jenen Bereich, der auch weiterhin geschützt werden muss.

Ob BodyCams tatsächlich deeskalierend wirken, kann aufgrund der bisher in Deutschland gemachten Studien nicht geklärt werden, dazu waren die Fallzahlen zu niedrig. International Studien sind da ebenso ambivalent, und untersuchen oft auch andere Aspekte. Ausgehend von den amerikanischen Beispielen gibt es angesichts der eskalierenden Konflikte dort, eher keine Beweis für eine positive Wirkung der BodyCams.

*Fazit zum Antrag von SPD /BÜNDNIS 90 DIE GRÜNEN:* In den wesentlichen Punkten hat der Antrag Schwächen, s.o.. Zu begrüßen ist der Modellversuch, wobei ich skeptisch bin, dass über solche Modellversuche nicht der Regelbetrieb auf elegante Weise eingeführt werden soll – so zumindest die Erfahrung aus einer Reihe von Modellversuchen zu Videoüberwachung in den letzten 20 Jahren. Wenn es primär um Vertrauen zwischen Polizei und Bürger geht, sollten BodyCams auf keinen Fall zu Regel werden, sondern streng geregelt für besondere Einsätze und Gelegenheiten ein Mittel bleiben, auf keinen Fall ein „normales“ Instrument täglicher Polizeiarbeit.

mit besten Grüßen

Nils Zurawski



## Stellungnahme

Der Antrag der CDU Fraktion mit der Forderung nach am Körper getragenen Kameras basiert zu großen Teilen auf den in Hessen in einem Modellversuch gemachten Erfahrungen. Außerdem wird auf weitere Erfahrungen verwiesen, die im europäischen Ausland gemacht worden sind, diese werden aber nicht weiter ausgeführt. Auf dieser Grundlage und angesichts von Studien und der Kenntnis der Forschung zu Videoüberwachung insgesamt basieren die folgenden Bemerkungen zum Antrag.

- Die mit den Body-Cams verfolgten Ziele bleiben unklar. Geht es um Beweissicherung oder um eine Abschreckung, also Prävention. Über die tatsächlichen präventiven Wirkungen von Kameras, zumal zu Body-Cams gibt es jedoch nur wenige, und dann auch noch recht unsichere Erkenntnisse. Dass Kameras auf jeden Fall präventiv wirken ist nicht bewiesen.
- Die Ergebnisse aus Hessen (Frankfurt) sind nicht so klar wie sie hier angenommen werden und wie sie referiert werden. Schaut man sich die Zahlen hinter den Prozenten an, dann stellt man fest, dass es eine Verringerung von 27 auf 20 Fälle gab. Unklar ist welche Polizisten eine Body-Cam trugen – die sieben, die nicht angegriffen wurden? Von einer signifikanten Reduzierung kann hier nicht die Rede sein, denn immerhin 20 wurden immer noch trotz Kameras angegriffen? 7 sind bei einer Fallzahl von 27 keine aussagekräftige statistische Größe, zumal in der hessischen Studie keine Aussage darüber gemacht wird, wie hoch die Zahl der Einsätze insgesamt ist, so dass man auch die tatsächliche Anzahl von 20 Angriffen ins Verhältnis setzen kann.
- Wie will man also Prävention messen, wenn nicht alle eine Kamera tragen?
- Hessen zeigt auch, dass insbesondere Angriffe nachts und durch betrunkene Personen verantwortet werden. Affekttaten sind aber eher nicht präventiv zu verhindern, wie auch eine Reihe von Studien zur Videoüberwachung gezeigt haben.
- Wie viele Kameras sind nötig um aussagekräftige Ergebnisse zu liefern? Und wie wird die Implementierung durch eine Evaluation begleitet? Wenn es eine Evaluation geben soll, was soll ermittelt werden, wer begleitet das, was sind die Parameter und die zu evaluierenden Ziele? Solange darüber Unklarheit herrscht, kann nicht gesagt werden, ob diese Kameras sinnvoll sind und auch ein Pilotversuch wäre dann eigentlich wertlos. Bei dem Modellversuch in Hessen bleiben diese Fragen weitgehend unbeantwortet, was ihn als Vorbild in dieser Hinsicht ungeeignet macht.
- Es fehlt eine Formulierung der Ziele der Body-Cams für NRW, ebenso eine Strategie für deren Einsatz, noch gibt es einen Plan für eine Evaluation.
- Im Antrag ist davon die Rede, dass die Kameras Anlass-bezogen eingeschaltet werden sollen. Daraus folgen eine Reihe von wichtigen Fragen, die es dringend zu beantworten gilt, bevor eine solche Maßnahme eingeführt wird – und wenn nur als Modellversuch:
  - Wer definiert diesen Anlass und wann ist der zu Ende?

- Wer hat Zugriff auf das Material?
  - Kann die Kamera abgeschaltet werden, wenn sie einmal in Betrieb genommen wurde?
  - Haben Beschuldigte und Polizisten das gleiche Recht zur Sichtung des Materials?
  - Gibt es einen Richtervorbehalt zur Sichtung, Löschung und zur Zulassung des Materials?
- 
- In Hessen spricht der Datenschutz davon, dass es Indizien für einen möglichen Angriff auf die Polizei geben muss? Wer entscheidet das und wie lässt sich das im Nachhinein eruieren? Vor allem dann, wenn die Kamera möglicherweise erst nach dem Indiz eingeschaltet wurde und die Entwicklung davor nicht zu sehen ist?
  - Wie ist mit Bildern umzugehen, die von Bürgern selbst gemacht werden, um das Verhalten der Polizei zu dokumentieren? Durch Smartphones ist die Verfügbarkeit der Technologien in adäquater Qualität kein Problem mehr. Wie werden solche Aufnahmen bewertet, werden sie zugelassen, können sie beschlagnahmt werden, und wer entscheidet darüber? Hier könnte ein Wettstreit der Bilder beginnen, der in letzter Konsequenz dazu führt, dass eine vermeintliche objektive Realität nicht länger besteht und die Body-Cams ad absurdum führen.
  - Es sollte bei der Einführung der Kameras nicht übersehen werden, dass der Einsatz auch für die Polizisten selbst Veränderungen ihres Arbeitsalltags mit sich bringen könnte, u.a. bieten die Kameras die Möglichkeit ihre eigene Arbeit zu überwachen. Dieses ist u.a. der Grund, warum die Einführung solcher Kameras in den Vereinigten Staaten von Amerika auch von Bürgerrechtsorganisationen wie der *American Civil Liberties Union* (ACLU) begrüßt wird. Body-Cams könnten ein Mittel sein, Polizeiarbeit zu dokumentieren (also Vorwürfe gegen die Polizei zu entkräften oder die Polizei selbst zu maßregeln) und gleichzeitig die Polizei schützen. Allerdings, so der Bericht der ACLU, nur wenn die Benutzungsregeln stimmen. Body-Cams dürfen dabei nicht zu einer weiteren "normalen" Überwachung des Alltags durch die Polizei werden.
  - Es ist allerdings fraglich, ob auf deutschen Straßen ähnliche Verhältnisse herrschen wie in New York oder Los Angeles und ob Vertrauen zwischen Polizei und Bürger hierzulande nicht auf andere Weise hergestellt werden kann.

So weit meine Hauptargumente. Weitere Ausführungen zu den einzelnen Punkten sowie eine endgültige Bewertung werde ich vor Ort in der Anhörung liefern

mit besten Grüßen

Nils Zurawski