



Professor Dr. Thomas Feltes

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

Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung am Dienstag, 27.09.2016 im Landtag Nordrhein-Westfalen

„Rechtliche Hürden für polizeiliche Videoüberwachung senken – mehr Sicherheit ermöglichen!“ der Fraktion der CDU, Drucksache 16/12121¹.

und

„Viertes Gesetz zur Änderung der Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen“. Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 16/12361².

Teil A: Videoüberwachung

Ungeachtet der Tatsache, dass die Bürger die Videoüberwachung durchgängig positiv sehen, besteht die grundsätzliche Frage nach der Wirksamkeit von Videoüberwachung. So konnten Bornwasser u.a. für Brandenburg (2008) 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. Zudem sind quantitative Bevölkerungsbefragungen aus methodischen Gründen nicht dazu geeignet, Auswirkungen von Videoüberwachung auf das subjektive Sicherheitsempfinden zu erfassen.

Generell kann man drei Bereiche unterscheiden:

- (1) Subjektive Wirksamkeit (vor allem Erhöhung des Sicherheitsgefühls),
- (2) Objektive Sicherheit i.S.v. Abschreckung potentieller Täter und
- (3) Verbesserung der Strafverfolgung durch Überführung von Tätern.

(1) Subjektive Sicherheit (Verbesserung des Sicherheitsgefühls)

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). Bornwasser stellte für Brandenburg fest, dass die **Videoüberwachung das Sicherheitsempfinden nur unwesentlich beeinflusst** (2008, S. 186). Aktuellere bundesdeutsche Studien zum Thema liegen nicht vor (vgl. Kudlacek 2015, S. 44 ff.).

¹ <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?id=MMD16%2F12121|1|0>

² <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?id=MMD16%2F12361|1|0>

Eine Studie des Max-Planck-Instituts von 2008 stellte fest, dass das subjektive Sicherheitsgefühl bei den Personen am ausgeprägtesten 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 (Feltes 2016 b; Feltes/Jordan/Schwind 2017). Hier zeichnete sich die allgemein in unserer Gesellschaft zunehmende Verunsicherung ab, die auch als „**German Angst**“ bekannt ist³. Die Verbrechensfurcht ist und bleibt hoch. **Vor allem die Angst, Opfer eines Einbruchs oder Diebstahls in der eigenen Wohngegend zu werden, hat sich bei den Bochumern deutlich erhöht – eine Folge der Berichterstattung in den Medien und der politischen Kampagnen zu diesem Thema.** Obwohl nur relativ wenige Bochumer Opfer einer Straftat wurden, haben viele Angst davor, Opfer zu werden. **Die subjektive Kriminalitätsfurcht und die objektive Wahrscheinlichkeit, Opfer einer Straftat zu werden, klaffen weit auseinander** (s. die Abbildung). 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. Damit ist der Glaube, Opfer eines Überfalls zu werden, knapp 65-mal so hoch wie die reale Gefahr. Generell neigen auch die Bochumer Bürger (ähnlich wie andere Befragte in vergleichbaren Studien) dazu, das Ausmaß an Kriminalität zu überschätzen. 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 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). Entsprechend hoch ist die Einschätzung, dass Straftaten auch in der eigenen Wohngegend zugenommen haben: Fast 70 % glauben dies für den Einbruch, 53 % für Diebstahl, 34 % für Raub und 29 % für Körperverletzung. Tatsächlich sind 2015 in Bochum 15,2 % weniger Raubüberfälle und 1,1 % weniger Körperverletzungen von der Polizei registriert worden (s. Abbildung).

Abbildung: Vergleich subjektive Einschätzung der Kriminalitätslage, polizeilich registrierte Taten und eigene Viktimisierung (Quelle: Bochum IV, 2016, s. Feltes 2016).

	Spalte 1	Spalte 2	Spalte 3	Spalte 4	Spalte 5
	Annahme: Straftaten haben in Deutschland zugenommen	Entwicklung 2014 – 2015 lt. PKS Bundesgebiet bzw. Bochum	Straftaten haben in der eigenen Wohngegend zugenommen	Halten es für wahrscheinlich, selbst Opfer zu werden	Sind selbst im letzten Jahr Opfer geworden
Diebstahl	92%	+ 1,8% (n.V.)	53%	32%	12,3%
Einbruch	96%	+ 9,9% (+ 23%)	69%	32%	-
Raub	81%	- 1,8% (- 15,2%)	34%	19%	0,3%
Körperverletzung	80%	+ 0,3% (- 1,1%)	29%	21%	1,6%

³ Vgl. http://www.phoenix.de/content/phoenix/die_sendungen/ereignisse/1037099

Belina (2006) konnte zeigen, dass **Videüberwachung befürwortet wird, obwohl ihre kriminalpräventive Wirkung von den gleichen Befragten bezweifelt wird**. Hier liegt das oben zitierte „Verbrechensfurcht-Paradoxon“ in anderer Form als „**Videüberwachungs-Paradoxon**“ vor.

Insgesamt kann man davon ausgehen, dass das **subjektive Sicherheitsgefühl** möglicherweise durch das Vorhandensein (und die mediale Vermarktung) von Videüberwachung **temporär steigt**. Dabei darf eine vorhandene hohe Akzeptanz der Videüberwachung nicht mit der Vermutung verwechselt werden, diese habe positive Auswirkungen auf das Sicherheitsgefühl. Zudem: Wenn es trotz dieser Überwachung zu Straftaten 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.

(2) Objektive Sicherheit (Abschreckungseffekt, Kriminalitätsreduktion)

Auch die Frage, ob sich die **Videüberwachung 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 Videüberwachung**. 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 Videüberwachung 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 Videüberwachung nicht beeinflusst werden. Soziale Desorganisation und schwache informelle soziale Kontrolle sind demnach die entscheidenden Kriterien für Kriminalität und Kriminalitätsanstieg (Weisburd 2016). Hier anzusetzen wäre kriminalpolitisch und kriminalpräventiv sinnvoll, jedenfalls sinnvoller, als Videüberwachungskameras aufzustellen, die meist nur einen Placebo-Effekt haben (können).

Auch eine Studie von Cerozo (2013) zeigte, dass der Einsatz von Videüberwachung nur sehr verhaltene Effekte hatte, d.h. **nur bei bestimmten Delikten (PKW-Diebstahl) und zu dem 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). Bornewasser (2008) 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 2008, S. 185 f.). Bornewasser und Schulz (2008) 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 vorgestellt⁴. 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 verhinderteter 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 Schwerepunkteinsätze – zurückzuführen ist. Diesen Entwicklungen stehe die **Ausgrenzung sozial auffälliger, unerwünschter Randgruppen aus Innenstadtvierteln** gegenüber. Die 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**.

⁴ <http://www.datenspeicherung.de/index.php/studie-videoueberwachung-kaum-von-nutzen/>

Fest steht, dass mit (polizeilicher) Videoüberwachung Suchtproblematiken und Beschaffungskriminalität nicht gelöst, sondern höchstens verlagert werden können (s. „Platzspitz“ in Zürich⁵). Die Beschaffungskriminalität ist aber schätzungsweise für 50% der innerstädtischen Kriminalität verantwortlich sind (vgl. Kreuzer u.a. 1991). Für den Bereich des Einbruchsdiebstahls schätze ich aufgrund von Projekterfahrungen, dass ca. ein Drittel dieser Straftaten Beschaffungskriminalität sind.

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).

(3) 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 bzw. dürfen – die Überführung dieses Verdächtigen. Sie verbessert aber nicht generell die „Überführung von Tätern“, da die Tatverdächtigen erst einmal ermittelt werden müssen. Videoaufzeichnungen helfen nur in Ausnahmefällen dabei, bislang unbekannte Personen als Tatverdächtige zu identifizieren, und bergen dabei zudem nicht unerhebliche Risiken, dass Unbeteiligte falsch verdächtigt werden.

Auch die Untersuchung von Brand (2004) zeigt, dass mit der Videoüberwachungsmaßnahme die Aufdeckungsrate **nicht steigt**. Daher stellt die Aufzeichnung durch die Videoüberwachung keine Risikoerhöhung dar. Dieses Ergebnis deckt sich mit britischen Studien, die keinen Zusammenhang zwischen der Aufklärungsrate und der Anzahl der installierten Kameras feststellen konnten. Brand (2004) stellt in ihrer Analyse zwar tatsächlich in 19 der 27 untersuchten Städte eine leicht rückläufige Tendenz der Straftaten im überwachten Bereich fest. Aus verschiedenen Gründen lässt sich aber nicht feststellen, dass dieser Effekt gerade auf der Videoüberwachung beruhe: In den meisten Fällen stellte die Videoüberwachung lediglich eine Maßnahme in einem Maßnahmenkomplex dar. So bleibt unklar, „ob die Abschreckung aufgrund eines effektiveren Einsatzes der Polizei erzielt wurde oder Erfolg der Videoüberwachung ist.“ Gegen eine Präventivwirkung der Überwachungskameras spricht die Feststellung, „dass es zu einer Abnahme der Delikte bereits in der Planungs- und Diskussionsphase der Anlage kam.“ Die Untersuchungen verglichen Änderungen der Kriminalitätsrate in der überwachten Gegend nicht mit der Kriminalitätsentwicklung in einer Vergleichsfläche. Zudem konnte in zahlreichen Fällen eine „territoriale Verdrängung beobachtet werden.“ Die Auflösung eines Brennpunkts könne dazu führen, dass in bisher unbelasteten Gegenden mehrere kleinere Brennpunkte entstehen. Geringe Rückgänge der Kriminalitätsrate (um weniger als 5%) sind nicht statistisch signifikant und können auf Zufall beruhen. Da in den meisten Fällen die Videoüberwachung eine Maßnahme in einem Maßnahmenkomplex darstellte, können keine eindeutigen Aussagen über die Wirkungen der Videoüberwachung getroffen werden.

Fazit Videoüberwachung

⁵ <http://www.nzz.ch/als-das-heroin-zuerich-im-griff-hatte-1.14765790>

Generell haben wir es hier mit einem für kriminalpolitische Maßnahmen typischen Paradoxon zu tun: Der Glaube an diese Maßnahme ist sehr hoch, ähnlich wie bei Watzlawicks „Mehr vom Selben“ (mehr Gesetze, mehr Polizei, mehr Repression), die tatsächlichen empirischen und wissenschaftlichen Belegen für diese Annahme sind – vorsichtig formuliert – dürftig, empirisch rigider betrachtet nicht vorhanden. Die Forderung nach (mehr) Videoüberwachung ist somit Ausdruck einer zunehmend verunsicherten Gesellschaft, die sich an solche „Strohhalme“ mangels verlässlicher Konzepte z.B. im Bereich der Sozialpolitik (vgl. Hempel und Töpfer 2009) oder der Verbesserung der lokalen Infrastruktur (Stichwort Stärkung des sozialen Zusammenhalts, „social cohesion“) klammert.

Da bislang nicht nachgewiesen ist, dass sich durch Videoüberwachung eine nachhaltige Senkung der Kriminalitätsrate erreichen lässt, muss über Alternativen nachgedacht werden. Im Anschluss an die Autoren eine Beitrages auf daten-speicherung.de⁶ sind hier bspw. die gezielte Arbeit mit kriminalitätsgefährdeten Personen oder Projekte zur gemeinsamen Verbesserung der Wohnqualität in bestimmten Gegenden zu nennen. Wo Überwachungsmaßnahmen landesweit geplant werden, müssen landesweite Alternativen angeboten werden, z.B. Aufklärungs- oder Schulungsmaßnahmen. Auch dort, wo Überwachungsmaßnahmen mit dem Vorgehen gegen Terroristen oder Extremisten begründet werden, müssen Alternativen zumindest vorgeschlagen und diskutiert werden. Ansonsten erweckt die Politik den Eindruck, wieder einmal nach der schnellen, aber empirisch nicht belegten Lösung von Problemen zu rufen um aktuell vorhandenen Druck abzuwehren oder andere, primär parteipolitische Interessen durchzusetzen.

Teil B: „Bodycams“

Die o.gen. Drucksache führt dazu folgendes aus (Hervorhebungen von TF):

„Auch in Nordrhein-Westfalen hat die Gewalt gegen PVB seit Jahren stetig zugenommen. Verzeichnete das Landeskriminalamt NRW im Jahr 2012 insgesamt 6610 und im Jahr 2013 7085 Gewaltdelikte gegen PVB so waren es im Jahr 2014 bereits 7902 Delikte und im Jahr 2015 immer noch 7840 Fälle.

Kommentar: Diese Zahlen sind leider aus verschiedenen Gründen kriminologisch wertlos. Details können gerne mündlich erläutert werden, wenn Zeit dafür vorhanden ist.

Neben Einsätzen in sogenannten Brennpunktbereichen zeichnen sich insbesondere die alltäglichen Einsatzsituationen wie zum Beispiel Wohnungsverweisungen bei Häuslicher Gewalt, Einschreiten gegen Randaliererinnen und Randalierer und Ruhestörungen für die im Streifendienst eingesetzten PVB durch ein sehr dynamisches und emotionalisiertes Umfeld aus.

Kommentar: Woher wissen Sie das? In der Sache kann ich die Einschätzung durchaus teilen, aber es wäre schön, wenn solche Feststellungen auch wissenschaftlich nachgewiesen wären.

Die bisher in der Bundesrepublik durchgeführten Pilotprojekte scheinen eine deeskalierende Wirkung körpernah getragener Kameras, sogenannter Bodycams, auf das Verhalten des polizeilichen Gegenübers zu belegen.

Kommentar: Richtig ist das Wort „scheinen“. Auch hier ist eine verlässliche, wissenschaftlich unabhängige (!) Evaluation notwendig, die bislang nicht vorgelegt wurde. Eigene „Projektberichte“ der Polizei, die gerne als „Evaluation“ beschrieben werden, taugen dazu nicht.

Insbesondere steigt laut Einsatzerfahrungsberichten die Kooperationsbereitschaft der von einer polizeilichen Maßnahme betroffenen Personen und die negativen Auswirkungen von Solidarisierungseffekten nehmen ab.

⁶ S. FN 3

Kommentar: Gibt es dazu verlässliche Vergleichsgruppenstudien, welche die unten von mir genannten Bedingungen erfüllen? M.W. nein.

Die beobachteten Wirkungen sprechen dafür, dass der Einsatz sogenannter Bodycams eine geeignete zusätzliche Möglichkeit der Sicherung für die PVB darstellt.

Kommentar: Hier wird offensichtlich verkannt, dass Bodycams keine „Einbahnstraße“ sind, sondern auch dazu dienen müssen, Gewalthandlungen oder unangemessenes Verhalten von Polizeibeamten zu dokumentieren.

*Diese Erkenntnisse sind als Grundlage für einen Einsatz in NRW jedoch **bisher nicht ausreichend belegt**. So wurden bei den bisherigen Versuchen verschiedener Länder und des Bundes die Bodycams jeweils in einem speziellen Maßnahmenkonzept für einen ausgesuchten, eng begrenzten Einsatzraum getestet. Die Erfahrungen insbesondere der Bundespolizei sind dabei zeitlich nur sehr kurz bemessen. Bei der Bewertung der verschiedenen Trageversuche wurde im Übrigen teilweise außer Acht gelassen, dass sich neben dem Einsatz der Bodycams auch noch weitere, gravierende Veränderungen der Einsatztaktik ergeben hatten. Die Tatsache, dass **eine große Anzahl an Gewaltdelikten gegen PVB im Wohnungsbereich** verübt wird, wurde in den bisherigen Pilotprojekten nicht berücksichtigt. Zudem wurden zumindest die in Hessen gewonnenen Erfahrungen ohne ausreichende wissenschaftliche Begleitung durchgeführt. Welchen tatsächlichen Effekt die Videografie mittels körpernah getragener Aufnahmegeräte für die Eigensicherung zu erzielen vermag, ist **aus den derzeit vorliegenden Informationen und ohne weitere fundierte wissenschaftliche Analyse insofern noch nicht ersichtlich**.“...*

Kommentar: Dem ist nichts hinzuzufügen.

*Auf Grund der hohen Zahlen von Gewaltdelikten gegen PVB soll aufbauend auf den bisherigen internationalen und nationalen Erfahrungen auch in Nordrhein-Westfalen **die Wirkung von Bodycams getestet werden**. Anders als in den Pilotprojekten in den anderen Bundesländern und der Bundespolizei soll in Nordrhein-Westfalen der Einsatzraum von Bodycams jedoch nicht nur auf ein durch räumliche Indikatoren gekennzeichnetes Projektgebiet beschränkt werden. Die weitaus größere Notwendigkeit für einen besseren Schutz von PVB gegen gewalttätige Übergriffe ergibt sich hinsichtlich der alltäglichen Einsatzsituationen der Doppelstreifen im Streifendienst (z.B. Wohnungsverweisungen bei Häuslicher Gewalt, Randaliererinnen und Randalierer, Ruhestörungen). **In einem nordrhein-westfälischen Pilotprojekt soll PVB die Möglichkeit eingeräumt werden, Bodycams unabhängig von einem bestimmten Einsatzort einzusetzen, wenn in einer Situation eine Gefahr für sie oder Dritte droht.***

Kommentar: Siehe dazu unten. Dieser Ansatz greift zu kurz, die geplante Neuregelung des § 15 c erfüllt grundlegende Bedingungen an eine Rechtsvorschrift nicht.

*Hierzu bedarf es eines eigenen, einen möglichst breiten Einsatzbereich polizeilicher Tätigkeit umfassenden **Pilotprojekts** sowie einer **begleitenden Grundlagenforschung**. Mit der vorliegenden Regelung in § 15c wird die erforderliche Rechtsgrundlage hierfür geschaffen, die einen offenen Einsatz von Bodycams sowohl im öffentlichen Raum als auch in privaten Räumen ermöglicht und die den Erfordernissen eines bestimmten und verhältnismäßigen Grundrechtseingriffs Rechnung trägt.“*

Kommentar: Wie das erfolgen soll, bleibt weitestgehend offen. Die geplante Regelung des § 15 c ist unverständlich, zudem aussch. auf die Verwendung der Bodycams „zum Schutz von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten“ beschränkt und vor allem viel zu weit gefasst, um der für eine gesetzliche Vorschrift notwendigen Konkretisierungen zu entsprechen („Umstände des Einzelfalls“, „geeignete Maßnahmen“ etc.). Eine dem Strafprozess angemessene Chancengleichheit bei der Sicherung von Beweisen ist hier nicht gegeben.

Von Mythen und Legenden

Nancy La Vigne (2015) hat fünf „Mythen“ über den Einsatz von Bodycams zusammengestellt.

Mythos 1: Bodycams erfassen die gesamte Geschichte. Ungeachtet der Tatsache, dass (zumindest in Deutschland) die Kameras erst einmal eingeschaltet werden müssen (und auch „bei Bedarf“ abgeschaltet werden können), und damit NIE die „gesamte Geschichte“ dokumentieren, ist offen-

sichtlich, dass es sich hier nicht um eine 360-Grad-Kamera handelt, die alle Facetten erfasst. **Bodycams ersetzen somit nicht eine sachgerechte Fallbeschreibung**, in der vor allem auf die Begleitumstände des Ereignissen eingegangen wird, die sowohl für die polizeiliche, als auch für die juristische Bewertung von Relevanz sind.

Mythos 2: Bodycams sind rund um die Uhr eingeschaltet. Auch aus Datenschutzgründen können Kameras nicht dauern eingeschaltet sein. Das bedeutet aber, dass die Entscheidung, ob die Kamera eingeschaltet wird, in das Ermessen des/der Beamten gestellt wird. **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).**

Mythos 3: Bodycams rotten „bad cops“ aus. Bodycams reduzieren Polizeigewalt. Aber sie rotten sie nicht aus – schon aus den oben unter Mythos 1 und Mythos 2 genannten Gründen. **Wichtiger als solche technischen Maßnahmen ist daher eine angemessene Führungskultur, die mit polizeilichem Fehlverhalten konstruktiv (was nicht gleichbedeutend ist mit repressiv) umgeht** (s. dazu Feltes 2012).

Mythos 4: Öffentliche Aufnahmen bedeuten öffentlichen Zugang. Derzeit ist weitestgehend ungeklärt, was mit den Aufnahmen gemacht wird und wer prüft, was überhaupt aufgenommen wurde und was nicht. Bereits aus „normalen“ Strafverfahren ist bekannt, dass die Polizei Videoaufnahmen immer wieder aus verschiedenen Gründen zurück hält. Hinzu kommt, dass Gewalthandeln immer im kommunikativen und interaktiven Kontext gesehen werden muss. **Daher muss sichergestellt werden, dass die Aufnahmen nicht einseitig gegen Bürger verwendet werden, sondern auch der Kontrolle von Polizeihandeln dienen.**

Mythos 5: Bodycams retten Leben. Bodycams reduzieren die Gewalt durch und gegen Polizeibeamte. Sie können aber keine angemessene Einsatztaktik und angemessenes Einsatzvorgehen ersetzen (aber dieses vielleicht nachträglich dokumentieren, sofern die o.gen. Voraussetzungen erfüllt werden). **Daher sollte der Glaube an die „präventive Wirkung“ von Bodycams keine Schulung der Beamten in Konfliktdeeskalation und Kommunikationsstrategien ersetzen.**

Zu den Wirkungen sog. Bodycams

Eine zentrale Frage ist, ob der Einsatz von am Körper getragenen Kameras Polizeigewalt und Beschwerden über die Polizei verringern kann. Eine Studie zeigt mittels einer innovativen Experimentgestaltung, dass beide Ziele erreicht werden können. Konkret hat die bislang umfassendste Studie in den USA gezeigt, dass Polizeigewalt um 59% reduziert werden kann und die Beschwerden gegen die Polizei um 87% zurückgingen, nachdem Bodycams eingeführt wurden. 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 Studie zeigt, dass Bodycams unangemessene Polizeigewalt verhindern können (Ready/Young 2015; s.a. Police Executive Research Forum⁷). Forscher aus Cambridge wiederum stellten 2016 fest, dass (nach einer Auswertung von 2.2 Mio. Einsatzstunden in den USA und GB) Körperverletzungen gegen Polizeibeamte um 15% anstiegen, wenn sie Bodycams trugen. Der Grund dafür war aber unklar, und die Methodik zweifelhaft (Ariel u.a. 2016). Eine Studie beim Orlando Police Department hat gezeigt, dass sich das Einsatzverhalten der Polizeibeamten nach Einführung der Bodycams positive verändert hat. Es gab weniger Gewalthandlungen durch Beamte und weniger Beschwerden. Zudem wurden die Beweissicherung und das Berichtswesen optimiert. Im Ergebnis

⁷ 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>

wollte die Mehrzahl der Beamten die Bodycam trotz anfänglicher Skepsis behalten.⁸ Bis heute liegen leider international nur eine Handvoll wissenschaftlich akzeptable Studien vor (d.h. "peer-reviewed und randomised").

In einer Auswertung von insgesamt 2.2 Millionen Einsatzstunden kommt eine Meta-Studie zu dem Ergebnis, dass Bodycams KEINEN Effekt auf Polizeigewalt haben, sondern sogar zu einem Anstieg von Körperverletzungen gegen Beamte führten. Damit gibt es deutliche Hinweise darauf, dass **Bodycams das Risiko für Beamte, Opfer von Gewalt zu werden, erhöhen und nicht reduzieren** (Ariel u.a. 2016a und 2016 b).

Schließlich haben Forscher des Institute of Criminology der University of Cambridge' 2012 eine erste wirklich 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).

Fazit Bodycams

Bodycams sind bei richtiger Anwendung und Verfügbarkeit der Aufzeichnungen für alle Beteiligten geeignet, Beweisdefizite auszugleichen, aber nur dann, wenn sichergestellt ist, dass weder das Ein- und Ausschalten, noch die Datensicherung manipuliert werden können. Eine tatsächliche präventive Wirkung ist bislang wissenschaftlich nur bedingt gesichert. Es spricht „im Prinzip“ nichts dagegen, dass die Polizei auch die Technik nutzt, die mittlerweile fast jeder Bürger nutzen kann. Nur: Wenn staatliche Behörden Beweise sichern, dann haben sie eine andere Sicherungspflicht (und Objektivität) als Privatpersonen, auch, weil ihre Beweise vor Gericht ggf. anders bewertet werden. Hinzu kommt, dass die Aufnahmen in dem geplanten Projekt vor allem auch im häuslichen Bereich stattfinden sollen. Dort ist nahezu sicher, dass auch Bild- und Tonaufnahmen von unbeteiligten Dritten (z.B. Kindern) erfolgen. Dies ist datenschutzrechtlich überaus bedenklich. Konkret bedeutet dies, dass die Tatsache der Aufnahme nachweisbar dokumentiert wird (mit Anfang und Ende der Aufzeichnung, einschl. Begründung, warum begonnen und beendet wurde) und die Aufzeichnungen vollständig allen Beteiligten verwertbar zur Verfügung stehen müssen. Weiterhin sind feste Löschfristen festzulegen. Zudem ist eine (unabhängige) Institution einzurichten, die die Lösungen prüft und legitimiert (ähnlich der G10-Kommission). Weiterhin müssen konkrete Richtlinien erlassen werden, wann der Einsatz als erforderlich angesehen wird. Dabei kann es nicht nur um Aspekte der Eigensicherung gehen.

Leider fehlen in der Kostenkalkulation des Antrages die Kosten für die unbedingt notwendige (und im Antrag auch geforderte, s. S. 13 f. der Drucksache) Evaluation der Maßnahme.

⁸ <http://media.cmgdigital.com/shared/news/documents/2015/10/09/OPD-Final-Report-Executive-Summary-10-6-15.pdf>

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) 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
- Bornewasser, M. (2008): 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 (2008): 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. <https://pub.uni-bielefeld.de/publication/2306207>
- Ceroso, A. (2013): CCTV and crime displacement: A quasi-experimental evaluation. In: European Journal of Criminology, 10(2), S. 222 ff.
- Feltes, Th. (2012): Polizeiliches Fehlverhalten und Disziplinarverfahren – ein ungeliebtes Thema. Überlegungen zu einem alternativen Ansatz In: Die Polizei 2012, S. 285 ff. (Teil 1) und S. 309 ff. (Teil 2)
- 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

- Feltes, Th., L. Jordan, J.-V. Schwind (2017): Sicherheit und Sicherheitsgefühl im Wandel. Ergebnisse der vierten Bochumer Dunkelfeldstudie (erscheint 2017)
- Hempel, L., Töpfer, E. (2009): The Surveillance Consensus – Reviewing the Politics of CCTV in Three European Countries. *European Journal of Criminology*, 6(2), 157-177.
- 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
- Kreuzer, A., R. Römer-Klees, H. Schneider (1991), Beschaffungskriminalität Drogenabhängiger, BKA-Forschungsreihe, Bd. 24, Bundeskriminalamt Wiesbaden.
- 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
- Lowry S., N. La Vigne N. (2011): Measuring Potential Diffusion of Benefits and Crime Displacement Near Public Surveillance Systems. *Geography and Public Safety*, (3) 1, 10-13. Online abrufbar über: http://www.cops.usdoj.gov/files/RIC/Publications/e081117392_GPS_Vol3_Iss1-508.pdf
- 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
- 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-Videoeuberwachung-ist-ineffizient-752989.html>