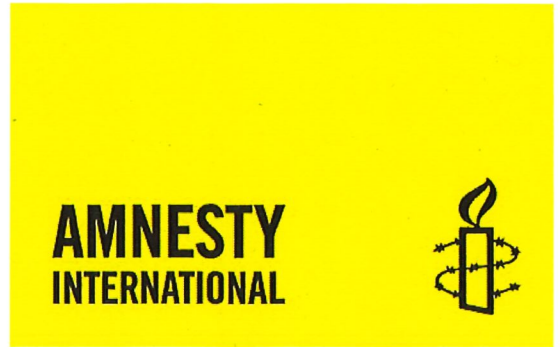


AMNESTY INTERNATIONAL Deutschland e. V.
Themenkoordinationsgruppe Polizei und Menschenrechte
Zinnowitzer Str. 8 . 10115 Berlin
T: +49 30 420248-0 . F: +49 30 420248-321 . E: email@amnesty-polizei.de .
W: www.amnesty-polizei.de

AMNESTY INTERNATIONAL Zinnowitzer Str. 8 . 10115 Berlin

Thüringer Landtag
Innen- und Kommunalausschuss
Jürgen-Fuchs-Straße 1
99096 Erfurt

per eMail



THÜR. LANDTAG POST
17.05.2022 07:12
12514/2022

Berlin, 16.05.2022

ANHÖRUNGSVERFAHREN

Sehr geehrte Damen und Herren,

anbei erhalten Sie wie erbeten unsere Stellungnahme zum Änderungsantrag der Fraktionen DIE LINKE, der CDU, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - Vorlage 7/3500 -.

Mit freundlichen Grüßen,

STELLUNGNAHME ZUM GESETZENTWURF „GESETZ ZUR ÄNDERUNG DES POLIZEIAUFGABENGESETZES – OFFENER EINSATZ MOBILER BILDAUFNAHME- UND TONAUFZEICHNUNGSGERÄTE“ – DRUCKSACHE 7/2792 DAZU: ÄNDERUNGSANTRAG DER FRAKTIONEN DIE LINKE, DER CDU, DER SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – VORLAGE 7/3500

Sprecher Themenkoordinationsgruppe Polizei und Menschenrechte
Berlin, 10. Mai 2022

I. ZUSAMMENFASSUNG

Der Einsatz von BodyCams (körpernah getragenen Kameras) durch Polizist_innen führt zu Videoaufnahmen von Personen und damit zu einem Eingriff in das Recht auf Privatsphäre und informationelle Selbstbestimmung.

Amnesty International lehnt die Einführung einer Bodycam durch § 33a ThürPAG-E nicht grundsätzlich ab. Damit dieser Eingriff menschenrechtskonform ist, muss der Einsatz der Bodycam aber verhältnismäßig sein.

Das im Gesetzentwurf erklärte Ziel der Maßnahme, die Angriffe gegen Polizist_innen zu reduzieren, ist für sich genommen legitim und nachvollziehbar. Allerdings steht aufgrund der sehr unterschiedlichen Ergebnisse wissenschaftlicher Studien in Frage, ob die Bodycam diesen gewünschten Effekt tatsächlich erzielen kann.

Darüber hinaus muss die Bodycam im Sinne der Rechtsstaatlichkeit gleichermaßen für Polizei und Bürger_innen Transparenz schaffen: Auch Fälle rechtswidriger Gewalt durch Polizist_innen sind eine Realität, die der Gesetzgeber ernst nehmen muss. Die Polizei sollte daher nicht nach freiem Ermessen entscheiden können, ob sie die Kamera anschaltet oder nicht.

Vielmehr muss bei einer Entscheidung für die Bodycam gewährleistet sein, dass – zum Schutz von Polizei und Bürger_innen – ernste Auseinandersetzungen dokumentiert werden. Es ist daher erfreulich, dass eine Pflicht der Polizist_innen eingeführt wird, bei der Anwendung von unmittelbarem Zwang die Bodycam einzuschalten (siehe V.).

II. ALLGEMEINE ERWÄGUNGEN

1. ANNAHME ZUNEHMENDER GEWALT GEGEN POLIZIST_INNEN

Es ist grundsätzlich festzuhalten, dass es keinen repräsentativen, wissenschaftlich-empirischen Nachweis dafür gibt, dass die Gewalt gegen Polizeikräfte stetig zunimmt. Zwar kann aus dieser Tatsache nicht geschlossen werden, dass es keine Zunahme von Gewalt gibt, gleichwohl sprechen allgemeine kriminologische Erkenntnisse tendenziell gegen eine



solche Entwicklung, da die Gewalt in unserer Gesellschaft aufgrund verschiedener Faktoren, wie bspw. der voranschreitenden Überalterung und auch der zunehmenden Tabuisierung von Gewalt, eher ab- als zunimmt.

Hinzu kommt die Abwanderung in vielen ostdeutschen Flächenländern. Die thüringische Bevölkerung ging von 1990 bis 2019 von 2.611.319 Einwohner_innen auf 2.133.378 zurück.¹ Dies entspricht einem Rückgang von 18,3 % bei einem stetig ansteigenden Durchschnittsalter der Bevölkerung.²

Dass unter diesen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen eine immer wieder von verschiedenen Gruppen behauptete substantielle Zunahme der Gewalt gegen Polizeikräfte stattfindet, erscheint eher unwahrscheinlich.

2. DEBATTE UM BODYCAM

Im Zusammenhang mit der BodyCam muss auch darauf hingewiesen werden, dass die Debatte in Deutschland unter gänzlich anderen Vorzeichen geführt wird als im anglo-amerikanischen Raum.³ In den USA und im Vereinigten Königreich, in denen die BodyCams bereits weite Verbreitung finden, wurden die Debatten um die BodyCam immer im Rahmen des Bürgerrechts geführt, in der die BodyCams Mittel zum Schutz der Bürger_innen vor Polizeikräften eingesetzt werden sollten.

Gegenstand der Überwachung sollten und sollen dabei die Polizeibeamt_innen sein. Demgegenüber wird die Debatte hierzulande seit einigen Jahren unter der Vorannahme geführt, es gebe eine stetige Zunahme von Gewalt gegen Polizeikräfte und dem müsse eine verstärkte Überwachung des „polizeilichen Gegenübers“ folgen, um durch das Filmen einen abschreckenden Effekt zu erzielen.

III. MENSCHENRECHTLICHE ERWÄGUNGEN ZUR BODYCAM

Technisch handelt es sich bei der BodyCam um eine Miniatur-Videokamera, die über eine Spezialweste an der Schulter von Polizeibeamt_innen angebracht wird. Aus menschenrechtlicher Sicht sind BodyCams ein Instrument von vielen zur Aufzeichnung von Bild- und Tonaufnahmen mit den grundrechtlichen Risiken, die immer mit Videobeobachtung einhergehen:

So erfolgt in jedem Falle ein Eingriff in das Menschenrecht der Privatsphäre (Art. 8 EMRK) der aufgenommenen Person und in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung als Ausprägung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts gem. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG. Die Videoaufzeichnung beeinträchtigt das Recht am eigenen Bild und, sofern zusätzlich eine Tonaufzeichnung erfolgt, auch das Recht am gesprochenen Wort. Dieser Eingriff ist nicht unerheblich, weil der Kameraeinsatz beispielsweise im Rahmen von Identitätsfeststellungen

1 <https://statistik.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp%3Ftabelle=zr000101%7C%7C..>

2 <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1094219/umfrage/durchschnittsalter-der-bevoelkerung-in-thueringen/>.

3 Vgl. Hartmut Aden/Jan Fährmann, Bodycams bei der Polizei – nicht nur zum Schutz von Polizistinnen und Polizisten, 02.03.2019, <https://verfassungsblog.de/bodycams-bei-der-polizei-nicht-nur-zum-schutz-von-polizistinnen-und-polizisten/>.



erfolgen kann, also eine betroffene Person individualisiert und ihr Verhalten in der Interaktion mit der Polizei komplett aufgezeichnet wird.

§ 33a ThürPAG-E regelt ausdrücklich, dass die Aufzeichnungen auch zulässig sind, wenn Dritte unvermeidbar betroffen sind. In der Praxis wird es häufig vorkommen, dass durch die BodyCam nicht nur Personen gefilmt werden, von denen die notwendige Gefahr für Leib oder Leben ausgeht, sondern auch unbeteiligte Dritte. Daraus ergibt sich eine weitere Steigerung des menschenrechtlichen Eingriffs durch den Einsatz der BodyCam.

IV. WISSENSCHAFTLICHER BEFUND

Der wissenschaftliche Befund zur Thema BodyCam muss als diffus bezeichnet werden und stützt die in ihn gesetzten Erwartungen nur sehr eingeschränkt. Es gibt aus dem anglo-amerikanischen Raum eine ganze Reihe verschiedener Studien, welche die unterschiedlichsten Ergebnisse zu Tage förderten.

Teilweise konnten diese Studien aufzeigen, dass die Gewalt gegen Polizeivollzugsbeamt_innen abnahm, zum Teil kamen die Studien aber auch zu dem Ergebnis, dass die Gewalt zunahm. Dies galt in gleichem Maße auch für die Betroffenen polizeilicher Maßnahmen. Einerseits kamen Studien hier zu dem Ergebnis, dass das Risiko, Opfer eines gewalttätigen polizeilichen Übergriffs zu werden, durch die BodyCam sinkt. Andere Studien wiederum kamen zu dem Ergebnis, dass dieses Risiko zunahm.

Das Forscherteam Ariel/Farrar/Sutherland kamen zu dem Ergebnis, dass durch den Einsatz der BodyCam das Risiko, Opfer von Gewalt zu werden, sowohl für die Polizeibeamt_innen wie auch für die Betroffenen polizeilicher Maßnahmen zurückgeht.⁴

Zu ähnlichen Ergebnissen kamen auch Jennings/Lynch/Fridell.⁵

Ariel et al. kamen 2016 wiederum zu dem Ergebnis, dass der Einsatz von BodyCams keinen Einfluss auf den polizeilichen Einsatz von Zwang hat, gleichzeitig aber das Risiko für die Polizeibeamt_innen erhöht, Opfer von Gewalt zu werden.⁶

Pang und Pavlou kamen in ihrer Erhebung sogar zu dem Ergebnis, dass der Einsatz tödlicher Gewalt, vor allem gegen Minderheiten, durch den Einsatz der BodyCam zunahm.⁷ Da die Debatte um die BodyCam auch in Deutschland seit einigen Jahren stattfindet und einzelne Bundesländer sowie der Bund bereits BodyCams eingeführt bzw. Pilotversuche

4 Vgl. Barak Ariel/ William Farrar/ Alex Sutherland, The Effect of Police Body-Worn Cameras on Use of Force and Citizens' Complaints Against the Police, Journal of Quantitative Criminology 2015 31 (3), S. 509-535.

5 Wesley Jennings/ Mathew Lynch/ Lorie Fridell Evaluating the impact of police officer body-worn cameras (BWCs) on response-to-resistance and serious external complaints, Journal of Criminal Justice 43 (2015), S. 480-486.

6 Ariel, Barak; Sutherland, Alex; Henstock, Darren; Yaune, Josh; Drover, Paul; Sykes, Jayne; Magicks, Siman; Henderson, Ryan (2016): Wearing body cameras increases assaults against officers and does not reduce police use of force: Results from a global multi-site experiment. European Journal of Criminology, May 2016. S. 744-755.

7 Pang, Min-Seok; Pavlou, Paul A. (2016): Armed With Technology: The Impact on Fatal Shootings by the Police. Fox School of Business Research Paper No. 16-020.



durchgeführt haben, liegen auch aus Deutschland erste Erhebungen vor.

So wurde beispielsweise in Hessen eine Pilotstudie zur BodyCam durchgeführt.⁸ Diese litt jedoch an erheblichen methodischen Mängeln, sodass ihre Aussagekraft als sehr gering bezeichnet werden muss.⁹

Auch in Nordrhein-Westfalen wurde eine Studie zum Einsatz der BodyCams durch die Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung (HSPV) durchgeführt, welche zu dem Ergebnis gelangte, dass das Risiko der Polizeibeamt_innen, geschädigt zu werden, durch den Einsatz der BodyCam erhöht wird.¹⁰ Gleichzeitig sank im Verlauf der Erhebung der Anteil an Polizeibeamt_innen, die dem Einsatz der Geräte positiv gegenüber standen.¹¹

Vor dem Hintergrund dieser sehr diffusen Forschungslage muss vor allzu hohen Erwartungen bezüglich der BodyCam gewarnt werden. Es ist nicht zu erwarten, dass die positiven Auswirkungen des Einsatzes (Eindämmung der Gewalt gegen Polizist_innen) allzu groß sein werden. Soweit es um beklagte Widerstandshandlungen gegen Polizeibeamt_innen geht, muss immer mit einbezogen werden, dass viele dieser Täter_innen bei ihren Angriffen alkoholisiert sind oder unter Drogen stehen.¹² Wegen der enthemmenden Wirkung der Substanzen muss bezweifelt werden, dass die BodyCams eine abschreckende, resp. einschüchternde Wirkung haben.

V. BEWERTUNG DER ÄNDERUNGEN DER RECHTSGRUNDLAGE FÜR DEN EINSATZ VON BODYCAMS DURCH DIE POLIZEI

1. Ausdrücklich zu begrüßen ist die Vorschrift des § 33a Abs. Nr. 1 ThürPAG-E. Amnesty International hat in Stellungnahmen immer wieder ausgeführt, dass den Betroffenen polizeilicher Maßnahmen das Recht eingeräumt werden muss, das Einschalten der BodyCam verlangen zu können. Hier wird die BodyCam dem ursprünglichen Anspruch gerecht, die Menschenrechte der Maßnahmen-Adressat_innen zu schützen.

8 <http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl18/umdrucke/3500/umdruck-18-3586.pdf>.

9 Vgl. Nils Zurawski, Stellungnahme zur Bodycam für den Schleswig-Holsteinischen Landtag, <https://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl18/umdrucke/5900/umdruck-18-5997.pdf>.

10 Kersting, S., Naplava, T., Reutemann, M., Heil, M. & Scheer-Vesper, C. (2019). Die deeskalierende Wirkung von Bodycams im Wachdienst der Polizei Nordrhein-Westfalen: Abschlussbericht. Gelsenkirchen: Institut für Polizei- und Kriminalwissenschaft der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW.

11 Kersting, S., Naplava, T., Reutemann, M., Heil, M. & Scheer-Vesper, C. (2019). Die deeskalierende Wirkung von Bodycams im Wachdienst der Polizei Nordrhein-Westfalen: Abschlussbericht. Gelsenkirchen: Institut für Polizei- und Kriminalwissenschaft der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW. S. 123.

12 Vgl. Karoline Ellrich, Dirk Baier & Christian Pfeiffer (2011): Gewalt gegen Polizeibeamte, Befunde zu Einsatzbeamten, Situationsmerkmalen und Folgen von Gewaltübergriffen; [https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/kfn_gewalt/\\$file/Zwischenbericht3.pdf](https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/kfn_gewalt/$file/Zwischenbericht3.pdf).



Eine Speicherfrist von 30 Sekunden im PreRecording-Modus ist aus Sicht von Amnesty International ausreichend und angemessen. Es ist dabei zu bedenken, dass auch der Einsatz der BodyCam eine weitere Form der Überwachung des öffentlichen Raumes darstellt.

In diesem Zusammenhang wäre es auch zweckmäßig, die Betätigung der BodyCam an eine, im polizeirechtlichen Sinne, erhebliche Gefahr zu knüpfen. Andernfalls ist ein uferloser Einsatz, bspw. bereits bei der drohenden Verwirklichung einer Ordnungswidrigkeit, zu befürchten.

2. Ebenso ist zu begrüßen, dass in § 33a Abs. 2 ThürPAG-E entsprechende Hinweispflichten geregelt sind. Dies bezieht sich sowohl auf das generelle Tragen der BodyCam, wie auch auf die Anfertigung dauerhafter Aufnahmen.

Nach Auffassung von Amnesty International sollte die Kamera immer ausgelöst werden, sobald die Anwendung unmittelbaren Zwangs möglicherweise kurz bevorsteht. Insofern wäre ein automatisches Auslösen der Kamera auch beim Bereitmachen des Reizstoffsprüngeräts oder des Einsatzmehrzweckstocks, soweit möglich, zu begrüßen. Es muss immer bedacht werden, dass im Falle einer möglicherweise unmittelbar bevorstehenden Eskalation das Auslösen der BodyCam schlicht vergessen werden kann.

3. Darüber hinaus ist aus Sicht von Amnesty International erfreulich, dass in § 33a Abs. 3 und Abs. 4 ThürPAG-E ausdrückliche Regelungen in Bezug auf Berufsgeheimnisträger_innen und Aufnahmen, die den höchstpersönlichen Lebensbereich betreffen, getroffen werden. Dies wird der Bedeutung dieser Rechtsinstitute gerecht und verdeutlicht sie gleichermaßen gegenüber den Rechtsanwender_innen.

Vor dem Hintergrund der erheblichen Sensibilität von Aufnahmen, die den Kernbereich privater Lebensgestaltung betreffen, sollte in dem Gesetz normiert werden, dass solche Aufnahmen nicht nur im Anschluss gelöscht, sondern die Aufnahme bereits im Einsatz unterbrochen wird, sobald sich entsprechende Hinweise ergeben.

4. Zu den nötigen Anforderungen an den Einsatz von BodyCams gehören auch umfassende Regelungen, die erstellten Aufnahmen zu schützen, und gegebenenfalls den Betroffenen von polizeilichen Übergriffen zugänglich zu machen. Diese werden durch § 33a Abs. 5 ThürPAG-E erfüllt. Mit einer Speicherfrist von 30 Tagen haben Betroffene genügend Zeit, für die Geltendmachung eigener Rechte einen Bedarf an den Aufnahmen anzumelden.

Erfreulich ist auch der gesetzlich verankerte Schutz der Aufnahmen vor dem Zugriff von beteiligten Beamt_innen. Auch hier wird tatsächlich bestehenden Risiken begegnet und gleichzeitig verdeutlicht, dass diese auch ernst genommen werden. Dies schafft gleichermaßen Vertrauen, wie auch Transparenz.

5. Auch mit § 33a Abs. 7 ThürPAG-E wird einer zentralen Forderung von Amnesty International Rechnung getragen. Die Vorschrift normiert das Verbot die BodyCams mit Gesichtserkennungssoftware zu verbinden. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen.



VII. EVALUIERUNGSPFLICHT

Zwar hat das Land Thüringen mit seiner Erhebung bereits eine Studie vorgelegt. Bei einer Maßnahme, die so intensiv in die Grundrechte der Betroffenen eingreift wie die Aufnahmen per Bodycam ist darüber hinaus eine gesetzlich festgelegte Evaluierungspflicht notwendig.

So muss untersucht werden, ob sie tatsächlich den gewünschten Effekt erzielt. Ansonsten ist der Preis der häufigen und intensiven Grundrechtseingriffe durch die Vielzahl der erstellten Videoaufnahmen zu hoch: die Maßnahme ist unverhältnismäßig.

Für die Durchführung einer Evaluation sind mehrere Aspekte wichtig: Es ist unabdingbar, die Evaluierung wissenschaftlich unabhängig und durch Begleitung der Polizeipraxis durchführen zu lassen. Darüber hinaus kann nur dann sinnvoll evaluiert werden, ob z.B. die Gewalt gegen Polizist_innen abnimmt, wenn eine ausreichende Datenlage für den Zeitpunkt der Einführung der Bodycam vorliegt, die den Status Quo festhält (sogenannte Baseline-Study).

Insofern ist es grundsätzlich zu begrüßen, dass in § 33a Abs. 7 ThürPAG-E eine unabhängige wissenschaftliche Evaluierung gesetzlich festgeschrieben wird.

AMNESTY
INTERNATIONAL

