

AMNESTY INTERNATIONAL Sektion der Bundesrepublik Deutschland e. V.
Themenkoordinationsgruppe Polizei & Menschenrechte
Sprecher: Tobias Peter / Philipp Krüger
Homepage: www.amnesty-polizei.de; Email: info@amnesty-polizei.de

HAUSANSCHRIFT Zinnowitzer Str.8 . 10115 Berlin
SPENDENKONTO 80 90 100 . Bank für Sozialwirtschaft . BLZ 370 205 00

AMNESTY INTERNATIONAL Themenkoordinationsgruppe Polizei & Menschenrechte



Berlin, 15. Februar 2017

STELLUNGNAHME DER THEMENKOORDINATIONSGRUPPE POLIZEI UND MENSCHENRECHTE VON AMNESTY INTERNATIONAL ZUM „ENTWURF EINES SECHSTEN GESETZES ZUR ÄNDERUNG DES GESETZES ÜBER DIE ÖFFENTLICHE SICHERHEIT UND ORDNUNG DES LANDES SACHSEN-ANHALT“ (DRUCKSACHE 7/685)

VON TOBIAS PETER UND PHILIPP KRÜGER

1. Zum Einsatz von Body-Cams

I.

Amnesty International bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme. Amnesty International weist auf einige grundsätzliche Erwägungen bei der Einführung von Body-Cams hin:

Obwohl sowohl von Befürwortern als auch von Gegnern von Body-Cams oftmals angenommen wird, dass diese Kameras die Wirklichkeit abbilden, können die am Körper getragenen Kameras nie ein objektives Bild des gesamten Geschehens liefern und zeigen jeweils nur einen Teilbereich von Ereignissen. Das Umfeld, kausale Zusammenhänge und situative Verläufe können nicht erfasst werden. Vor allem die Frage des Ein- und Ausschaltens der Kamera erscheint zentral. Aus datenschutzrechtlichen Gründen können die Kameras nicht permanent eingeschaltet sein. Liegt es jedoch im Ermessen der jeweiligen Polizistin oder des Polizisten, wann die Kamera ein- oder ausgeschaltet wird, können Manipulationen nicht ausgeschlossen werden. Auch konkrete Einsatz-Richtlinien können nicht verhindern, dass Kameras (un-)absichtlich ausgeschaltet bleiben oder erst zu einem späteren Zeitpunkt aktiviert werden, sodass keine angemessene Fallbeurteilung mehr möglich ist (Meyer 2016; Myers 2016). Insbesondere muss es möglich sein, dass auch auf Verlangen von kontrollierten Personen oder Dritten die Kamera eingeschaltet wird. Dadurch ist es möglich auch im Nachhinein die Rechtmäßigkeit einer polizeilichen Handlung überprüfen zu können.

Der Einsatz von Body-Cams ist jederzeit deutlich sichtbar (beispielsweise durch das Tragen von entsprechenden Westen und mit einer Kontrolllampe bei eingeschalteter Technik) anzuzeigen und wie in Hessen zwingend durch einen mündlichen Hinweis zu ergänzen. Die Aufnahmen müssen allen Beteiligten vollständig und unverzüglich zur Verfügung stehen.

Die Speicherung der Videos und der Zugriff müssen so ausgestaltet sein, dass eine Manipulation nicht möglich ist. Es erscheint insbesondere nötig, dass nicht eine übergeordnete Polizeistelle das Material sichtet, bewertet und über die (fristgerechte) Löschung entscheidet, sondern eine unabhängige Kontroll-Kommission einzurichten. Die Kontroll-Kommission ist für die Erarbeitung geeigneter Verfahren zu beauftragen, um einer Veröffentlichung der Videos in sozialen Netzwerken oder online Videoportalen vorzubeugen.

Generell muss vor übertriebenen Erwartungen bezüglich des Einsatzes von Kameras im öffentlichen Raum und einem damit verbundenen Rückgang von Gewalttaten gewarnt werden. Vor allem auf Menschen, die unter Alkohol- oder Einfluss anderer Drogen stehen, haben Kameras kaum abschreckende Wirkung. Der Nutzen von Videoaufzeichnungen liegt entsprechend weniger in der Kriminalprävention, als in der Repression. Die politische Vermarktung von Videoüberwachung als Kriminalprävention ist daher irreführend (Töpfer 2009).

Auch im Falle von Body-Cams erscheint es zweifelhaft, ob sie tatsächlich deeskalierende Wirkung bei Widerstandshandlungen entfalten können (siehe II.). Sie können daher keine menschenrechtlichen Fortbildungen und Schulungen in Konfliktdeeskalation und -kommunikation ersetzen. Es steht zudem zu befürchten, dass die Body-Cams zu einem späteren Zeitpunkt mit polizeilichen Datenbanken vernetzt und/oder mit Gesichtserkennungssoftware verbunden werden. Zwar ist in den Pilotprojekten zu Body-Cams in Hamburg, Rheinland-Pfalz, Hessen und Bremen ein möglicher Fernzugriff über Luftschnittstelle auf die (live) Bildaufnahmen nicht vorgesehen, die technischen Voraussetzungen sind in Teilen jedoch vorhanden.

II.

Allgemein werden mit der Einführung von Body-Cams durch die Polizei zwei Ziele angestrebt:

(1) Eine Reduzierung der Gewalt gegen Polizistinnen und Polizisten sowie

(2) Weniger Beschwerden gegen die Polizei wegen unangemessenen Verhaltens oder rechtswidriger Gewaltanwendung.

In der wissenschaftlichen Literatur finden sich zurzeit widersprüchliche Ergebnisse dazu, ob die Einführung von Body-Cams geeignet ist, diese Ziele zu erreichen. Exemplarisch sei an dieser Stelle auf einige Studien eingegangen:

Ariel/Farrar/Sutherland (2015) zeigen, dass sowohl die Gewaltanwendung durch die Polizei, als auch Gewalt gegen die Polizei durch die Einführung von Body-Cams zurück gegangen sind. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch Jennings/Lynch/Fridell (2015). Ready und Young (2015) stellen darüber hinaus fest, dass Polizeibeamtinnen und Beamte eine stärkere Selbstwahrnehmung haben und Body-Cams zu weniger Durchsuchungen und Verhaftungen führen. Ariel et al. (2016) kommen zum gegenteiligen Ergebnis: Body-Cams haben keine Auswirkungen auf den Einsatz von Gewalt durch die Polizei, jedoch nimmt die Gewalt gegen Polizeibeamtinnen und Beamte zu. Pang und Pavlou (2016) verzeichnen gar eine Zu-



nahme tödlichen Gewalteinsetzes durch die Polizei. Unter den Opfern seien besonders ethnische Minderheiten. Trotz mancher methodischen Kritik an einzelnen Studien zeigt dieser Ausschnitt wissenschaftlicher Literatur den Bedarf an weiterer Forschung und mahnt vor allem zur Zurückhaltung vor allzu hoch gegriffenen Erwartungen in Bezug auf die genannten Ziele bei der Einführung von Body-Cams an.

III.

Im *Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt* wird die Einführung von Body-Cams mit dem Schutz von Polizeibeamtinnen und Beamten begründet. Vor dem Hintergrund der Ausführungen zu I. und II. irritiert die einseitige Orientierung des Entwurfs, denn es ist klar, dass die Polizei als Trägerin staatlicher Hoheitsbefugnisse selbstverständlich auch einer effektiven öffentlichen Kontrolle zu unterwerfen ist. So ist bei der Einführung von Body-Cams sicherzustellen, dass die Aufnahmen nicht nur bei polizeilichem Einschreiten gegen Bürgerinnen und Bürger verwendet werden können, sondern auch zur Kontrolle von Gewaltanwendungen und unangemessenen Verhaltens durch die Polizei selbst.

Laut Entwurf ist geplant, dass die angefertigten Bild- und Tonaufnahmen nach Ablauf des Zeitraumes der für die Feststellung ausreicht, ob die Aufzeichnung für die Verfolgung oder Verhütung von Straftaten benötigt werden, durch Überspielen selbsttätig zu löschen. Aus Sicht von Amnesty International stellt sich hier die Frage, wie sichergestellt wird, dass durch polizeiliche Maßnahmen betroffene Personen und Dritte auch im Nachhinein die Rechtmäßigkeit einer polizeilichen Handlung anhand der Aufzeichnung überprüfen können, ohne dass die Aufzeichnung zwischenzeitlich gelöscht wurde. Es ist hier aus Sicht Amnesty Internationals unabdingbar, geeignete Regelungen zu Einsichtsrechten von Betroffenen und Dritten zu formulieren, insbesondere wenn die Polizeibeamtinnen und Beamten selbständig über eine Löschung entscheiden.

Die Einführung von Body-Cams wird mit der statistisch hohen Häufigkeitszahl von Widerstandshandlungen gegen Vollstreckungsbeamte begründet. Vertreterinnen und Vertreter der Wissenschaft und Bürgerrechtsorganisationen weisen seit Jahren auf die Unzulänglichkeiten der polizeilichen Statistik vor allem in Bezug auf den Zusammenhang zwischen steigenden Zahlen von Widerstandshandlungen und einer daraus abgeleiteten Zunahme von Gewalt gegen die Polizei hin. Im Gegenteil sehen viele Menschen von einer Anzeige nach einem polizeilichen Übergriff aufgrund der regelmäßig erfolgenden Gegenanzeige wegen Widerstands ab. Aus Sicht von Amnesty International wäre daher die Einrichtung unabhängiger Beschwerdestellen geboten und in der Zweckorientierung geeigneter um Widerstandshandlungen entgegenzuwirken.

Dessen ungeachtet soll hier nicht die Existenz von Übergriffen gegen die Polizei abgestritten werden. Es bedarf jedoch unabhängiger wissenschaftlicher Untersuchungen, um das Ausmaß und die gesellschaftlichen Ursachen zu erforschen.

IV.

Amnesty International spricht sich vor dem Hintergrund der Ausführungen nicht grundsätzlich gegen ein Pilotprojekt mit Body-Cams in Sachsen-Anhalt aus. Es ist jedoch unabdingbar eine Evaluation des Pilotprojekts wissenschaftlich unabhängig und der Polizeipraxis begleitend durchführen zu lassen. Polizei-eigene Projektberichte wie sie zum Beispiel in Hessen (Bereswill 2014) oder polizeiinterne Berichtspflichten wie in Hamburg zur Wirksamkeit von



Body-Cams angeführt werden, sind dafür nicht geeignet. Zu geringe Fallzahlen, eine zu geringe Laufzeit und eine zu geringe Grundmenge von Vergleichszahlen und -Gruppenstudien lassen erhebliche Zweifel an der Aussagekraft solcher Evaluationen aufkommen. Darüber hinaus wird das Ergebnis solcher Berichte - wenn sie erwartungsgemäß den Erfolg eines solchen Versuchs bestätigen - Kritiker kaum überzeugen können.

2. Zur Einführung der individuellen Kennzeichnungspflicht von Polizeibeamtinnen und Beamten

Amnesty International begrüßt die Einführung einer Kennzeichnungspflicht bei der Polizei von Sachsen-Anhalt ausdrücklich.

I.

Amnesty International fordert bereits seit längerem eine allgemeine Kennzeichnungspflicht auch für die geschlossenen Einheiten der Bereitschaftspolizei (Positionspapier Juli 2010)¹. Die Kennzeichnungspflicht ist nicht unmittelbar in internationalen Verträgen normiert. Sie ist aber eine Vorbedingung für die Durchführung effektiver Ermittlungsverfahren bei Vorwürfen wegen Misshandlung oder unverhältnismäßiger Gewaltanwendung durch Polizistinnen und Polizisten. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat immer wieder unterstrichen, dass solche Ermittlungsverfahren nur dann effektiv sind, wenn sie zur Identifizierung des Täters führen (Ogur ./. Türkei, Urteil der Großen Kammer vom 20. Mai 1999, Rn. 88; sowie Finucane ./. Großbritannien, Urteil vom 1. Juli 2003, Rn. 67).

Insbesondere, wenn Polizistinnen und Polizisten in geschlossenen Einheiten agieren, scheitern Ermittlungsverfahren häufig daran, dass nicht festgestellt werden kann, welche Polizistin oder welcher Polizist möglicherweise unverhältnismäßige Gewalt angewendet hat (Ramsahai und Andere ./. Die Niederlande, Urteil vom 15.05.2007, Nr. 324, Selmouni ./. Frankreich, Urteil vom 28.07.1999, Rn.79). Amnesty International und andere NGOs haben dieses Phänomen auch für Deutschland festgestellt (Amnesty International 2010; Diederichs 2009). Werden beteiligte Polizeibeamtinnen oder Beamte nicht identifiziert, handelt es sich um eine unzureichend effektive Ermittlung und damit um eine Menschenrechtsverletzung.

Auch das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland gewährt in Art. 19 Abs. 4 GG eine Rechtsweggarantie, die es jeder Bürgerin und jedem Bürger ermöglichen soll, staatliches Handeln ihm gegenüber uneingeschränkt gerichtlich überprüfen zu können. Diese Rechtsweggarantie, welche auch menschenrechtlich verbürgt ist (Art. 6 EMRK), muss jedoch nicht nur theoretisch gegeben sein, sondern auch rechtstatsächlich zur Verfügung stehen, da sie ansonsten leer laufen würde. In diesem Zusammenhang ist die Kennzeichnungspflicht von entscheidender Bedeutung. Erst sie ermöglicht es der Bürgerin oder dem Bürger, das Ver-

¹ Siehe http://amnesty-polizei.de/wp-content/uploads/2017/02/PP_Kennzeichnungspflicht_2010_0.pdf



waltungshandeln einer Polizeibeamtin oder eines Beamten individuell zuzuordnen, und es somit gerichtlich überprüfen zu lassen.

II.

Soweit von Polizeigewerkschaften vorgetragen wird, dass die Kennzeichnungspflicht zu einer Gefährdung von Polizeibeamtinnen und Beamten führen kann, wenn diese individuell identifizierbar sind, so ist dem entgegenzuhalten, dass durch eine numerische oder alphanumerische Kennzeichnung eine Identifizierung ausgeschlossen ist.

Im Übrigen gibt es auch in vielen anderen Ländern bereits seit längerem eine entsprechende Kennzeichnung, so zum Beispiel in Großbritannien, Spanien, Kanada oder den USA. Empirische Studien aus den beschriebenen Ländern geben keinerlei Hinweis auf eine erhöhte Gefahr der Polizeibeamten durch eine individuelle Kennzeichnung.

Auch haben bereits viele deutsche Bundesländer eine Kennzeichnungspflicht für Polizeibeamtinnen und Beamte in geschlossenen Einheiten eingeführt, darunter Schleswig-Holstein, Berlin, Brandenburg, Hessen und Rheinland-Pfalz. Auch in diesen Bundesländern haben sich entsprechende Befürchtungen nicht bewahrheitet (Kleine Anfrage von Marion Seelig und Udo Wolf 2013)². In weiteren Bundesländern ist eine Einführung einer Kennzeichnungspflicht geplant.

Auch der häufig geäußerte Vorwurf, die Kennzeichnungspflicht käme einem Generalverdacht gegenüber der Polizei gleich, muss durch Amnesty International zurückgewiesen werden. In einem rechtsstaatlichen Staatswesen, das auf Gewaltenteilung beruht, steht es jeder Bürgerin und jedem Bürger frei mit einer Maßnahme der Polizei nicht einverstanden zu sein, und diese gerichtlich überprüfen zu lassen. Was für das Handeln von anderen Trägern der öffentlichen Gewalt gilt, welche in die Grundrechte von Bürgerinnen und Bürgern eingreifen, wie zum Beispiel das Finanzamt oder das Bauamt, muss für die Polizei umso mehr gelten, angesichts der Tatsache, dass die Polizei regelmäßig die intensivsten Grundrechtseingriffe vornimmt, beispielsweise in das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG, das Grundrecht auf Freiheit der Person aus Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG oder das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung aus Art. 13 Abs. 1 GG.

III.

Insgesamt ist daher aus Sicht von Amnesty International festzuhalten, dass eine Kennzeichnung einzelner Polizeibeamtinnen und Beamten, auch in geschlossenen Einheiten, aus rechtsstaatlicher Sicht notwendig und geboten ist, und andererseits die betroffenen Beamten keinerlei zusätzlichen Gefahren aussetzt.

² Siehe <http://www.die-linke-berlin.de/fileadmin/linksfraktion/ka/2013/ka17-11641.pdf>



Literatur

Amnesty International (2010): Täter unbekannt - Mangelnde Aufklärung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland.

Ariel, Barak; Farrar, William A.; Sutherland, Alex (2015): The Effect of Police Body-Worn Cameras on Use of Force and Citizens' Complaints Against the Police: A Randomized Controlled Trial. *Journal of Quantitative Criminology* 31 (3), 509-535

Ariel, Barak; Sutherland, Alex; Henstock, Darren; Young, Josh; Drover, Paul; Sykes, Jayne; Magicks, Simon; 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

Bereswill, Gerhard (2014): Abschlussbericht über die Erfahrungen des Einsatzes der mobile Videüberwachung gemäß § 14 Abs. 6 HSOG im Rahmen der Maßnahme „Alt-Sachsenhausen“ sowie im Bereich des 1. Polizeireviers des Polizeipräsidiums Frankfurt am Main. Vom 1. Oktober 2014

Diederichs, Otto (2009): Never ending story. Kennzeichnung von Polizeibeamten. *Bürgerrechte & Polizei* 94 (3), 58 - 65

Jennings, Wesley G.; Lynch, Mathew D.; Fridell, Lorie A. (2015): Evaluating the impact of police officer body-worn cameras (BWCs) on response-to-resistance and serious external complaints: Evidence from the Orlando police department (OPD) experience utilizing a randomized controlled experiment. *Journal of Criminal Justice* 43, 480-486

Meier, Robinson (2016): Body Cameras Are Betraying Their Promises. They're not transparent. They're not independent. They're not even turned on when they should be. *The Atlantic* vom 30.09.2016

Myers, Amanda Lee (2016): Fatal police shooting highlights inconsistent body cam usage.

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*

Ready, Justin T.; Young, Jacob T. N. (2015): The impact of on-officer video cameras on police-citizen contact: findings from a controlled experiment in Mesa, AZ. *Journal of Experimental Criminology* 11 (3), 445-458

Töpfer, Eric (2009): Videoüberwachung als Kriminalprävention? Plädoyer für einen Blickwechsel. *Kriminologisches Journal*, 41 (4), 272-282

