

Sachstandsbericht

„Auswertung der Pilotprojekte zum Einsatz von Body-Cams“

anlässlich der 59. Sitzung des UA FEK

TOP 2.4

Inhaltsverzeichnis

1	Auftrag	2
2	Auftragserledigung	2
3	Ergebnisdarstellung.....	2
3.1	Pilotprojekte	2
3.2	Zielrichtung der Projekte.....	2
3.3	Verwendete Systeme	3
3.4	Projektelevaluation	3
3.5	Rechtsgrundlagen / Datenspeicherfristen.....	3
3.6	Aufzeichnungsauslösung / Fernzugriff	4
3.7	Datenspeicherung / Löschung	4
3.8	Benutzerverwaltung.....	4
3.9	Organisatorische Anbindung / Einsatzorte / Einsatzanlässe	5
3.10	Kennzeichnung / Erkennbarkeit der Einsatzdokumentation	5
3.11	Taktische Vorgaben	5
3.12	Einbindung Datenschutzbeauftragte.....	5
3.13	Schulungen	5
3.14	Öffentlichkeitsarbeit.....	5
3.15	Akzeptanz in der Mitarbeiterschaft / Bevölkerung	6
3.16	Erfahrungswerte aus Hessen	6
4	Fazit	7

Anlage: Übersichtsbogen Pilotprojekte

1 Auftrag

Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder hat sich anlässlich ihrer 202. Sitzung unter TOP 35 mit der „Auswertung der Pilotprojekte zum Einsatz von Body-Cams“ befasst und festgestellt, dass nach einem ersten Pilotprojekt des Landes Hessen auch weitere Länder und der Bund die Erprobung sogenannter Body-Cams initiiert haben oder planen.

Den IMK-Beschluss zu TOP 35 aufgreifend bat der Vorsitzende des AK II den UA FEK, die aus dem Pilotprojekt resultierenden Erfahrungen zusammenzutragen, auszuwerten und dem AK II einen Bericht vorzulegen. Vor dem Hintergrund der Auftragslage wurde der Inspekteur der Hessischen Polizei durch den Vorsitzenden des UA FEK gebeten, einen Erfahrungs- und Auswertebereicht zu erstellen.

2 Auftragserledigung

Die zur Auftragserledigung erforderlichen Daten wurden bei den Innenministerien/-senatoren der Länder und des Bundes zunächst im Rahmen eines übersandten Fragenkatalogs erhoben und ausgewertet. Detailinformationen wurden zu den aktuellen Pilotprojekten in Hamburg und Rheinland-Pfalz erhoben. Eine tabellarische Ergebnisübersicht ist als Anlage beigefügt.

3 Ergebnisdarstellung

3.1 Pilotprojekte

In den Bundesländern Rheinland-Pfalz und Hamburg sind Pilotprojekte zur Erprobung mobiler Videoüberwachung in Form sogenannter Body-Cams eingerichtet. In Bremen sowie im Bund sind Pilotprojekte in Vorbereitung, wobei die Umsetzung noch der abschließenden Genehmigung bedarf. Bayern prüft derzeit die Durchführung eines Pilotprojektes.

Die im Jahr 2013 in Hessen begonnenen Pilotprojekte wurden 2014 erfolgreich abgeschlossen und die genutzten Body-Cam-Einheiten in die Regelorganisation überführt.

3.2 Zielrichtung der Projekte

Das in Hessen durchgeführte Pilotprojekt hatte zum Ziel, als präventivpolizeiliche Maßnahme, die im Rahmen von brennpunktorientierten Konzeptionsmaßnahmen eingesetzten Polizeibeamten vor gewalttätigen Übergriffen zu schützen.

Dabei sollen potenzielle Aggressoren durch die Erkennbarkeit der Videodokumentation zu einem kooperativeren Verhalten gebracht und so die Kontrollsituation deeskaliert werden. Darüber hinaus galt es zu erproben, inwieweit die mobile Videoüberwachung als Mittel der visuellen Beweissicherung geeignet ist.

Damit kann übereinstimmend mit den Konzeptionen aus Rheinland-Pfalz und Hamburg die präventive Ausrichtung auf das Primärziel der Eigensicherung durch Deeskalation in konfliktbehafteten Situationen festgestellt werden. Darüber hinaus wird der Beitrag des Einsatzmittels zur Verbesserung der Beweissituation in Strafverfahren bzw. die objektive und unveränderte Dokumentation der Kontrollsituationen und des möglichen Eskalationsverlaufes herausgestellt.

3.3 Verwendete Systeme

In Hessen kommen die Body-Cam-Systeme Zepcam T1 zum Einsatz. Mit Stand September 2015 wird die Zahl der genutzten Systeme von 59 auf 72 erweitert. Rheinland-Pfalz erprobt ebenfalls das System Zepcam T1 mit sieben Einheiten. Darüber hinaus wird das System Reveal RS2-X2 mit acht Einheiten getestet. Das zunächst zur Erprobung vorgesehene System Reveal RS3 SX wurde aufgrund von Defiziten in der Verschlüsselungstechnik verworfen. Hamburg führt eine Erprobung mit vier Kameraeinheiten des Typ Zetcam T1 durch. In Bremen soll sowohl das System Zepcam T1, als auch das System Reveal RS3 mit je drei Einheiten erprobt werden. Durch die Bundespolizei ist eine entsprechende Erprobung mit 20 Body-Cams in Vorbereitung. Eine Modellfestlegung erfolgte noch nicht.

Hinsichtlich des Kostenansatzes schwanken die Angaben je nach System zwischen 750€ und 1.800€; unter Berücksichtigung der erforderlichen Software und Erkennungswesten bis ca. 2.460€. Der Umfang der einzelnen Systemkomponenten wurde nicht erhoben.

3.4 Projektevaluation

Das rheinland-pfälzische Pilotprojekt wird durch eine landesweite Arbeitsgruppe begleitet, welche eine projektbezogene Evaluation durchführt. Zielrichtung ist insbesondere, Aussagen über die Entwicklung der Gewalt gegen die Polizei in den Einsatzgebieten treffen zu können. Zudem wird die Arbeitsgruppe die Einsatztauglichkeit der Kameras aus taktischer und technischer Sicht prüfen.

Bezüglich Wirkung und Akzeptanz von Body-Cams mit den Blickrichtungen Bürger und Mitarbeiterschaft ist geplant, das Fachgebiet VIII (Sozialwissenschaften) der Hochschule der Polizei Rheinland-Pfalz mit einer wissenschaftlichen Untersuchung zu beauftragen. Darüber hinaus wird seitens der Arbeitsgruppe die Erstellung von zwei Masterarbeiten im Studiengang „Öffentliche Verwaltung – Polizeimanagement“ an der Deutschen Hochschule der Polizei im Jahr 2016 zum Themenfeld Wirkung und Akzeptanz avisiert. Die inhaltliche Abgrenzung der Untersuchungsgegenstände muss noch erfolgen.

Des Weiteren wird das Pilotprojekt in Rheinland-Pfalz durch die Universität Trier, Fachbereich Rechtswissenschaften, begleitet und evaluiert. Ziel ist es, rechtliche Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes von Körperkameras zu untersuchen. Wesentliche Aspekte sind in diesem Zusammenhang die Anforderungen an eine Ermächtigungsgrundlage zum Einsatz der Body-Cam in Wohnungen und der sog. Pre-Recording-Funktion¹.

Ergebnisse liegen in den genannten Evaluationsfeldern noch nicht vor.

Das in Hamburg durchgeführte Pilotprojekt sieht eine polizeiinterne Berichtspflicht anhand definierter Erhebungskriterien vor, welche abschließend in einer Unterrichtung der Bürgerschaft mündet.

3.5 Rechtsgrundlagen / Datenspeicherfristen

Bezogen auf die rechtlichen Grundlagen zum Einsatz einer mobilen Videoüberwachung zeichnet sich bundesweit ein heterogenes Bild. In weiten Teilen sind keine Rechtsgrundlagen zum Einsatz von Body-Cams vorhanden (bspw. Berlin, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen). Hinsichtlich der vorhandenen Ermächtigungsgrundlagen ist des

¹ Zwischenspeicherfunktion der Kamera, die Bildaufzeichnung für einen definierten Zeitraum bereits vor der manuellen Aufzeichnungsauslösung im Arbeitsspeicher verfügbar hält. Eine endgültige Speicherung erfolgt nur bei manueller Aufzeichnungsauslösung. In allen anderen Fällen werden die Daten fortlaufend überschrieben.

Weiteren zu differenzieren, ob neben Bildaufnahmen (bspw. Hessen, Bremen, Saarland) auch eine Tondokumentation zulässig ist (bspw. in Rheinland-Pfalz, Hamburg, Schleswig-Holstein). Durchgehend festzustellen ist, dass ausschließlich ein Einsatz an öffentlich zugänglichen Orten gesetzlich geregelt wurde und damit ein Einsatz in Wohnungen ausscheidet. Hinsichtlich der Nutzung der sog. Pre-Recording Funktion eröffnet das BuPolG die grundsätzliche Möglichkeit einer dauerhaften Aufzeichnung. Die Pre-Recording-Funktion soll diesbezüglich der Einschränkung der Datenerhebung dienen.

Die Speicherung der Daten bzw. die Löschung der Aufzeichnungen wurde in unterschiedlicher Form geregelt. Die zulässigen Speicherfristen für Daten - die nicht zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten erforderlich sind - unterscheiden sich deutlich. Zum einen wurden feste Zeiträume gewählt, wobei die Zeitspannen unterschiedlich ausfallen (3 Tage – Schleswig-Holstein bis hin zu 6 Monaten – Bremen). In den Regelungen der Länder Rheinland-Pfalz, Saarland und Hessen wurde eine „unverzögliche“ Löschung gesetzlich normiert. In Abstimmung mit dem Hessischen Datenschutzbeauftragten wurde als Höchstspeicherdauer ein Zeitraum von sechs Monaten festgelegt.

3.6 Aufzeichnungsauslösung / Fernzugriff

In den Ländern Hamburg, Rheinland-Pfalz und Hessen erfolgt die Aufzeichnungsauslösung durch den jeweiligen Nutzer manuell. In Bremen ist ebenfalls eine manuelle Auslösung der Aufzeichnung vorgesehen. Eine Fernauslösung - z.B. durch eine übergeordnete Organisationseinheit - ist in keinem Fall vorgesehen. Ebenso verhält es sich mit einem möglichen Fernzugriff über „Luftschnittstelle“² auf die (live) Bildaufnahmen, wobei die technischen Voraussetzungen in Teilen vorhanden wären.

3.7 Datenspeicherung / Löschung

Die Speicherung der Aufzeichnungen erfolgt in einem ersten Schritt durchgängig auf der Body-Cam-Einheit. Eine direkte Übertragung per Luftschnittstelle ist in keinem Fall vorgesehen. Im Anschluss werden die Daten drahtgebunden³ auf weitere Speicher- bzw. Auswertemedien übertragen. In Bremen, Hamburg, Hessen und im Bund werden die Aufzeichnungen im zweiten Schritt auf Stand-Alone-Rechnern gespeichert, während in Rheinland-Pfalz eine Übertragung in das polizeiinterne Datenverarbeitungsnetz zur Umsetzung kommt.

Die Löschung der Daten auf der Body-Cam-Einheit erfolgt in Bremen und Hamburg manuell, in Hessen und Rheinland-Pfalz (System Reveal) erfolgt eine automatische Löschung der Daten bei Übertragung.

3.8 Benutzerverwaltung

In allen unter Punkt 2.3 aufgeführten Projekten ist eine gesonderte, mehrstufige Benutzerverwaltung mit entsprechenden Rollenkonzepten vom Anwender der Body-Cam-Einheit bis zum jeweiligen Auswerter bzw. Entscheider über die weitere Verwendung der Daten vorgesehen.

² Datenübertragung bspw. über UMTS, LTE Schnittstelle.

³ Datenübertragung über USB-Schnittstelle.

3.9 Organisatorische Anbindung / Einsatzorte / Einsatzanlässe

Die organisatorische Anbindung der aktuellen Body-Cam-Projekte erfolgt im Wechselschichtdienst. Die Auswahl der Einsatzorte orientiert sich an einer Auswertung der jeweiligen Lageerkenntnissen zu Widerstands- bzw. Aggressionsdelikten gegenüber Polizeibediensteten. Der allgemeine Streifendienst oder der Einsatz anlässlich von Volksfesten mit entsprechenden Kontrollsituationen wurde als Einsatzanlass angeführt. In Bremen ist - wie in Hessen - der Einsatz bei Schwerpunktmaßnahmen und darüber hinaus bei Einsatzlagen geschlossener Einheiten avisiert.

3.10 Kennzeichnung / Erkennbarkeit der Einsatzdokumentation

Eine besondere Erkennbarkeit der Body-Cam führenden Beamten wird zum einen durch Einsatzwesten gewährleistet, die mit verschiedenen Aufschriften wie z.B. „Video Dokumentation“, „Polizei Videoteam“ oder „Videoüberwachung“ versehen sind. Zum anderen erfolgt z.B. in Hessen zwingend zuvor ein mündlicher Hinweis auf den Einsatz der Body-Cam. Des Weiteren ist - je nach eingesetztem System - die Aufnahmetätigkeit anhand einer LED-Funktionsleuchte auch für das polizeiliche Gegenüber erkennbar.

3.11 Taktische Vorgaben

In taktischer Hinsicht ist festzustellen, dass in Hessen und Hamburg ein Einsatz der Kamera führenden Beamten lediglich in verstärkter Streifenbesetzung vorgesehen ist. So sieht Hessen den Einsatz mindestens in einer Stärke von drei, Hamburg eine Begleitung des „Kamerabeamten“ von mindestens vier Beamten vor. Der „Kamerabeamte“ soll zusätzlich in Kontrollsituationen lediglich eine passive Rolle mit dem Ziel hochwertiger Aufnahmen einnehmen.

3.12 Einbindung Datenschutzbeauftragte

Die Einbindung des zuständigen Datenschutzbeauftragten der Behörden bzw. des jeweiligen Bundeslandes/des Bundes erfolgte in allen Fällen bereits bei der Projektaufsetzung.

3.13 Schulungen

Die Länder Hessen, Hamburg und Rheinland-Pfalz haben jeweils eine gesonderte Schulung der Body-Cam führenden Beamten vorgesehen. Dabei handelt es sich um eintägige Schulungsmaßnahmen (Hamburg acht Unterrichtseinheiten) in taktischer, technischer und rechtlicher Hinsicht, die in theoretischer und praktischer Form umgesetzt werden.

3.14 Öffentlichkeitsarbeit

Die Projekte in Hessen, Hamburg und Rheinland-Pfalz wurden sowohl polizeiintern als auch extern öffentlichkeitswirksam in verschiedenen Medien begleitet und beispielhaft durch die Innenminister Hessens und Rheinland-Pfalz vorgestellt. Das hessische Projekt wurde sowohl national als auch international medial aufbereitet sowie in verschiedenen polizeilichen Gremien präsentiert.

3.15 Akzeptanz in der Mitarbeiterschaft / Bevölkerung

Hinsichtlich der Akzeptanz des Body-Cam-Einsatzes in den Ländern Rheinland-Pfalz, Hamburg und Bremen liegen noch keine validen Erkenntnisse vor. Grundsätzlich ist jedoch festzustellen, dass die Erwartungen in der Mitarbeiterschaft groß und die Grundeinstellungen zum Einsatzmittel positiv sind.

3.16 Erfahrungswerte aus Hessen

Das hessische Pilotprojekt wurde an insgesamt vier Standorten durchgeführt und polizeiintern evaluiert. Neben den taktischen und technischen Anforderungen, wurden auch die vorhandenen rechtlichen Rahmenbedingungen überprüft.

Eine externe wissenschaftliche Begleitung des Projektes wurde nicht durchgeführt.

Aktuell wird an der Deutschen Hochschule der Polizei eine Masterarbeit mit dem Titel „Mobile Videoüberwachung bei der Hessischen Polizei. – Eine Wirksamkeitsuntersuchung der Body-Cam als Einsatzmittel“ erstellt. Mit einem abschließenden Ergebnis ist mit Ablauf des Monats September zu rechnen.

Das abgeschlossene einjährige Pilotprojekt beim 8. Polizeirevier des Polizeipräsidiums Frankfurt/Main (erster Projektstandort) zeigte, dass der Einsatz der Body-Cam die erwartete deeskalierende und präventive Wirkung erzeugen kann.

Hinsichtlich dieser Erfahrungswerte gilt es zu beachten, dass aufgrund des verhältnismäßig kleinen Datenbestandes die statische Aussagekraft begrenzt und Validität subjektiver Wahrnehmungen zu berücksichtigen ist. Für den kompakten kriminalgeographischen Raum „Alt-Sachsenhausen“ lässt sich die Entwicklung statistisch am deutlichsten abbilden. Unter anderem konnten folgende Ergebnisse für den Projektzeitraum Mai 2013 bis Mai 2014 verzeichnet werden:

- eine Verringerung der Angriffe auf Polizeibeamte von 40 auf 25 Fälle (-37,5 %),
- ein verletzter Polizeibeamter - Vorjahreszeitraum: neun verletzte Polizisten,
- 24 Sequenzen sind als Beweismittel in Strafverfahren eingeflossen,
- subjektiv wahrnehmbar eine deutlich gestiegene Kooperationsbereitschaft in Konfliktsituationen,
- ein spürbarer Rückgang des aggressiven und unkooperativen Verhaltens,
- wahrgenommene Verringerung der Solidarisierungseffekte bei Kontrollmaßnahmen durch unbeteiligte Dritte,
- die Berichte der im Pilotprojekt eingesetzten Polizisten von spürbaren Verhaltensänderungen seitens der Störer bei Erkennen der bzw. Hinweis auf die Videoüberwachungsmaßnahme,
- das erlebte positive Feedback aus der Bevölkerung,
- die berichtete hohe Akzeptanz des neuen Einsatzmittels bei den an den Pilotprojekten beteiligten Polizisten – kein Gefühl der „Selbstüberwachung“, die das taktische Handeln ggf. negativ beeinflussen könnte.

Lagen im Projektzeitraum noch keine Erfahrungswerte zur justiziellen Einschätzung des Beweiswertes der Videosequenzen vor, so wurde für den Projektstandort „Alt-Sachsenhausen“ im Betrachtungszeitraum 01.10.2014 bis 02.08.2015 in 24 Strafverfahren der Eindruck gewonnen, dass den gesicherten Aufnahmen eine hohe Bedeutung für eine Verurteilung beigemessen wurde.

Diese Ergebnisse konnten in den übrigen Projektstandorten weitestgehend bestätigt werden, wobei die kriminalgeographischen Rahmenbedingungen deutlichen Einfluss auf Wirkung und Einsatzhäufigkeit zeigten.

Wurde beispielhaft der Einsatz der Body-Cams am Projektstandort des 1. Polizeireviers in Frankfurt/Main (Innenstadt) seitens der Bevölkerung zunächst kritisch hinterfragt, so erfuhren die eingesetzten Beamten mit zunehmendem Bekanntheitsgrad des Einsatzmittels vermehrt Zuspruch. Subjektiv wurde wahrgenommen, dass die Änderung der Kennzeichnung vom vormals verwendeten Begriff „Videoüberwachung“ zu „Video Dokumentation“ seitens der Bevölkerung auf positive Resonanz stieß. In Bürgergesprächen wurde in der Regel der Eindruck einer als innovativ und fortschrittlich erlebten Polizei vermittelt.

Das Interesse der Medien ist weiterhin ungebrochen groß. Zuletzt erfolgte eine Begleitreportage durch HR-Online, in deren Rahmen kontrollierte Personen unmittelbar nach der Kontrolle durch den beteiligten Reporter angesprochen und zu ihrer Meinung zum Body-Cam Einsatz befragt wurden. Alle Rückmeldungen waren positiv. Kritik kam in keinem Fall auf.⁴

Vereinzelt war in Kontrollsituationen festzustellen, dass „Gegenaufnahmen“ mittels Smartphone als Reaktion auf den Einsatz der Body-Cams gefertigt wurden.

In Fällen von Widerstandshandlungen wurde durch die betroffenen Beamten ausgeführt, dass das reine „Mitführen“ der Body-Cam in keinem der betreffenden Widerstandsfälle ursächlich für Angriffe war.

Die Akzeptanz der Body-Cams in der Mitarbeiterschaft der Hessischen Polizei wird als positiv bewertet; eine dahingehende Mitarbeiterbefragung wurde nicht durchgeführt.

Hinsichtlich der Ausgestaltung der Ermächtigungsgrundlage (§ 14 VI HSOG) erwies sich die fehlende Möglichkeit von Tonaufzeichnungen und Nutzung der sog. Pre-Recording-Funktion als nachteilig, da bei einer Vielzahl von Widerstandshandlungen zunächst beleidigende oder provozierende Äußerungen vorausgehen, was u.a. die Notwendigkeit von Tonaufnahmen zum Zwecke der Beweissicherung unterstreicht.

Als einen der deutlichsten positiven Effekte hinsichtlich des Einsatzes von Body-Cams wurde rückgemeldet, dass gerade in Kontrollsituationen der Solidarisierungseffekt des polizeilichen Gegenübers und die damit drohende Eskalationsgefahr merklich nachließ.

Die Erfahrungswerte aus den Projekten wurden zum Anlass genommen, eine Novellierung des § 14 VI HSOG anzuregen. Dem Hessischen Landtag liegt ein diesbezüglicher Gesetzesentwurf zur Normierung von Tonaufnahmen und Pre-Recording-Funktion vor.

In technischer Hinsicht wurde die Qualität der Aufnahmen insbesondere bei Dunkelheit positiv herausgehoben. Die Akku-Laufzeiten bieten noch Optimierungsmöglichkeiten. Angestrebt wird weiterhin die Integration der mobilen Videoüberwachung in die polizeiliche Systemlandschaft (Standardarbeitsplatz mit ComVor-Anbindung).

4 Fazit

Grundsätzlich bleibt festzustellen, dass die hessischen Einsatzergebnisse der Body-Cam seit Mai 2013 für eine Bewährung des Systems als präventives Einsatzmittel sprechen könnten. Der Einsatzmehrwert kann sich insbesondere aus der deutlich gestiegenen Kooperationsbereitschaft und der wahrnehmbar deeskalierenden Wirkung bei Personenkontrollen sowie der Verringerung von Solidarisierungseffekten in Kontrollsituationen ergeben.

⁴ Vgl. Sendung „Main-Tower“ vom 30.07.2015, 18:00 Uhr; Sendung „Brisant“ vom 31.07.2015, 18:30 Uhr.

Hinsichtlich des Beitrags des Einsatzmittels zur Verbesserung der Beweissituation in Strafverfahren liegen in Hessen erste positive Erfahrungswerte vor.

Zusammenfassend wird festgestellt, dass die zwingende Kausalität zwischen dem Einsatz der Body-Cam und dem Erreichen des Primärziels der Eigensicherung durch Deeskalation in konfliktbehafteten Situationen noch nicht wissenschaftlich valide untersucht wurde. Die Erfahrungswerte aus Hessen sprechen jedoch in einem hohen Maße für diese Annahme.

Diesbezüglich sind die derzeit in Hamburg und Rheinland-Pfalz durchgeführten Pilotprojekte geeignet, weitere Erkenntnisse zu erlangen. Insbesondere die wissenschaftliche Begleitung in Rheinland-Pfalz in sozialwissenschaftlicher und juristischer Hinsicht verspricht eine breite, wissenschaftlich fundierte Informationsbasis zum Einsatzwert der Body-Cam. Darüber hinaus könnten sich auch weiterführende Erkenntnisse zum Einsatzwert aus dem in Bremen geplanten Einsatz anlässlich von Fußballspielen mit Risikopotential ergeben. Eine zielgerichtete Thematisierung im Rahmen von Masterarbeiten erscheint geeignet, die Informationslage zum Einsatzwert von Body-Cams wissenschaftlich gestützt zu erweitern.

Mit Blick auf die Erprobungen weiterer Body-Cam-Systeme im Bundesgebiet wird angeregt, eine erneute Sachstandserhebung nach Abschluss dieser Projekte - unter besonderer Berücksichtigung der wissenschaftlichen Begleitung in Rheinland-Pfalz - zu initiieren.