

Schlussbericht Teilprojekt 4 «Bodycam»

Polizeiarbeit in urbanen Spannungsfedern (PiuS)



Inhaltsverzeichnis

1	Ausgangslage / Veranlassung	3
2	Projektauftrag	3
3	Zusammenfassung aus wissenschaftlichem Bericht.....	3
4	Erkenntnisse der Stadtpolizei Zürich	4
5	Rechtsgrundlagen	5
6	Projektentscheid.....	6
7	Massnahmen / Vorgehen.....	7

1 Ausgangslage / Veranlassung

Im urbanen Raum kommen Vorwürfe von Betroffenen, aus der Bevölkerung oder der Politik an die Polizei häufiger vor als in einem anderen Umfeld. Für das Sicherheitsdepartement der Stadt Zürich hat die Akzeptanz der Polizeiarbeit einen hohen Stellenwert, deshalb setzt es sich schon seit längerem mit dieser Thematik auseinander und initiierte im Frühjahr 2016 das Projekt «Polizeiarbeit in urbanen Spannungsfeldern» (PiuS) mit vier Teilprojekten: «Personenkontrollen», «Umgang mit Beschwerden», «Gewalt gegen Mitarbeitende» sowie «Bild- und Tonaufnahmen». Im Rahmen des politischen Prozesses wurden zu dieser Thematik zwei Postulate überwiesen: Postulat GR Nr. 2015/107 Verhinderung von auf «Racial Profiling» basierten Kontrollen durch die Stadtpolizei (SP-Gemeinderäte/-in Alan David Sangines und Linda Bär) sowie Postulat GR Nr. 2015/216 «Durchführung eines Pilotprojekts gegen Racial Profiling durch Abgabe von Quittungen bei Personenkontrollen» (AL-Gemeinderätinnen Ezgi Akyol und Christina Schiller).

2 Projektauftrag

Der Steuerungsausschuss des Projekts PiuS hat für das Teilprojekt 4 «Bild- und Tonaufnahmen» den Auftrag formuliert, einen wissenschaftlich begleiteten Pilotversuch mit Bodycams zu konzipieren und durchzuführen. Im Rahmen der wissenschaftlichen Untersuchung ging es darum, die These «der Einsatz von Bodycams führt zu weniger Zwangsmassnahmen und zur Deeskalation» zu überprüfen.

Als externe wissenschaftliche Begleitung beauftragte die Stadtpolizei Zürich die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) mit der Durchführung einer entsprechenden Studie.

Ein Teil der Grundlagenarbeit bestand darin, Erfahrungen ausländischer Polizeikörper einzuholen (Hamburg, Frankfurt sowie Birmingham). Der Erfahrungsaustausch brachte die Erkenntnis, dass der Einsatz von Bodycams in diesen Städten generell befürwortet wird, die Wirkung der Kameras jedoch nicht wissenschaftlich untersucht wurde. In England erfolgte im Jahr 2016 bei allen Polizeikörpern die flächendeckende Einführung von Bodycams.

Gleichzeitig wie die Stadtpolizei führte auch die Transportpolizei einen, von der ZHAW wissenschaftlich begleiteten Versuch durch.

3 Zusammenfassung aus wissenschaftlichem Bericht

Die ZHAW führte im Zeitraum vom 01.03.2017 bis 01.11.2017 sowohl bei der Stadtpolizei Zürich als auch bei den Transportpolizei (Zürich und Lausanne (TPO) bei den am Pilotversuch beteiligten Polizeikräften Befragungen durch. Konkret bedeutet dies, dass die Einsatzteams nach Beendigung einer Schicht (FLEX-, Nachmittags-, Vormittags- oder Nachtdienst) einen Kurzfragebogen dazu ausfüllten, wie das jeweilige Schichtteam zusammengesetzt war und welche Einsätze es im Laufe der Schicht erlebt hatte. Insgesamt wurden 7822 Kurzfragebögen, in denen 17198 Einsätze Niederschlag fanden, ausgefüllt. Mit diesen Fragebögen liessen sich die Umsetzung und die Ergebnisse der experimentellen Untersuchung des Einsatzes von Bodycams prüfen.

Das experimentelle Design bestand darin, dass die Polizistinnen und Polizisten die Bodycams (siehe Bild) nur jede zweite Woche benutzten: In geraden Wochen waren die Schichten mit Bodycams ausgestattet, in ungeraden Wochen nicht. Diese Randomisierung funktionierte in



Taser Axon Body 2

zweifacher Hinsicht: Einerseits waren, wie zu erwarten war, insgesamt fast die Hälfte aller Schichten tatsächlich mit Bodycams ausgestattet (47.6 %). Die geringe Abweichung zum Erwartungswert 50.0 % ist primär auf die Transportpolizei zurückzuführen, da deren Einsatzteams auch in geraden Wochen nicht alle mit Bodycams ausgestattet werden konnten. Die TPO erreichte eine Quote von 32.7 %, bei der Stadtpolizei waren 49.4 % aller Schichten mit Bodycams ausgerüstet. Es wurden insgesamt 7822 Fragebögen nach dem Schichtende ausgefüllt (Stadtpolizei und TPO).

Neben den verschiedenen Erkenntnissen bezüglich der Zusammensetzung der Einsatzteams und der Merkmale der geleisteten Einsätze, lag der Fokus des Pilotversuchs hauptsächlich auf der Frage, ob Bodycams dazu beitragen, das Gewaltniveau im Einsatz zu reduzieren.

Die Frage der Wirkung der Bodycam auf das Auftreten physischer und/oder psychischer Gewalt wurde gezielt untersucht: Mit der Gegenüberstellung von Einsätzen in Schichten ohne Bodycams und Einsätzen in Schichten mit Bodycams konnte untersucht werden, ob bereits das Mitführen von Bodycams deeskalierend wirkt. Ein Effekt konnte dabei hinsichtlich physischer Gewalt festgestellt werden. In Einsätzen mit Bodycams kam es zu weniger physischer Gewaltanwendung gegenüber den Polizeiangehörigen (Treten, Schubsen, etc.) als mit Bodycam Rückgang um ein Drittel von 0,6% auf 0,39%. Eine Hochrechnung weist für diesen Effekt folgende Relevanz aus: Dank der Einführung von Bodycams in allen vier Organisationseinheiten (Regionalwachen City, Aussersihl, Industrie und SOKO) der Stadtpolizei Zürich könnte eine Reduktion von jährlich rund 50 solcher Angriffen erreicht werden.

Das randomisierte Experiment zum Mitführen und zum Einsatz von Bodycams gibt zwar Hinweise auf eine deeskalierende Wirkung aller Beteiligten, kann aber letztlich keinen signifikanten Effekt der Bodycams belegen.

4 Erkenntnisse der Stadtpolizei Zürich

Aufgrund der Ausführungen in Kapitel 3 kann eindeutig abgeleitet werden, dass die Bodycam keine eskalierende Wirkung hatte. Hingegen lässt sich insgesamt eine leicht deeskalierende Wirkung nachweisen; diese ist jedoch nicht signifikant. Nachfolgend werden einige zentrale Punkte aus Sicht der Stadtpolizei Zürich festgehalten:

- Bodycams können als mildes Einsatzmittel der Polizei zur Deeskalation eingesetzt werden – zum Beispiel dann, wenn der Dialog nicht ausreicht, jedoch bevor Reizstoffspray oder der Mehrzweckstock zum Einsatz kommen.
- Es könnten rund 50 Fälle im Jahr von Gewaltanwendung gegen Polizistinnen und Polizisten durch Treten, Schubsen, etc. verhindert werden.
- Bodycams dürfen nicht als Instrument zur Dauerüberwachung der Polizistinnen und Polizisten eingesetzt werden. Die Richtlinien, die den Umgang und den Einsatz der Bodycam regeln, müssen entsprechend klar formuliert sein und dies verhindern.
- Der/die Polizist/in entscheidet in der Regel, wann er/sie die auf Stand-by laufende Kamera einschaltet und aufgezeichnet wird. Die betroffenen Personen können ein Einschalten verlangen. Die laufende Aufnahme wird mit einer blinkenden LED-Lampe angezeigt.
- Bei der Stadtpolizei Zürich kam es in 120 Fällen zu einem Hinweis auf die Bodycam, ohne Aufzeichnung (der/die Polizist/in machte lediglich den Hinweis „...ich habe eine Bodycam...“). In 57 Fällen wurde die Kamera eingesetzt, woraus eine Filmaufnahme resultierte. In 12 Fällen verlangte die von einem Polizeieinsatz betroffene Person das Einschalten der Kamera.

- Bodycam-Aufzeichnungen sind ein sehr gutes Hilfsmittel für die Beweissicherung durch die Polizei. 20 Aufnahmen von Bodycams wurden als Rapportbeilage erfasst:
 - In 7 Fällen lieferte die Stadtpolizei die von den Bodycams aufgezeichneten Filme an die Staatsanwaltschaft.
 - In 11 Fällen enthielt der Rapport mindestens einen Hinweis auf die Bodycam-Aufnahmen. Das Einfordern der Aufnahmen wurde der Staatsanwaltschaft oder dem Stadtrichter überlassen (Staatsanwaltschaft: 8 Aufnahmen, Stadtrichter: 3 Aufnahmen)
 - 2 Fälle gingen ins Archiv.
- Mit Bodycams haben Polizistinnen und Polizisten auch ein Beweissicherungsmittel, wie Betroffene oder unbeteiligte Dritte (Handyaufnahmen durch Betroffene oder Zuschauerinnen und Zuschauer)
- Rückfragen beim Leitenden Oberstaatsanwalt sowie den Staatsanwaltschaften (Zürich Sihl und Limmat) ergaben, dass die Videos als Rapportbeilage geschätzt werden und wertvolle Hinweise geben können. Auch wenn die Tat oder der Tathergang nicht aufgezeichnet wurde, können aus den Videos wichtige Informationen (Umgebungssituation, Verhalten der Parteien, etc.) gezogen werden, welche in die gesamte Beweiswürdigung einfließen.
- Bodycams sind im unfriedlichen Ordnungsdienst nicht geeignet. An vorderster Front zu filmen (und nicht nur aus der dritten Reihe heraus, wie das schon praktiziert wird) ist zwar grundsätzlich sinnvoll, aufgrund der damit verbundenen Gefährdung der Polizistinnen und Polizisten aber nicht vertretbar. Aus diesem Grund ist der Einsatz der Bodycam auch bei Demonstrationen bzw. grossen Menschenansammlungen mit verummten Teilnehmenden, wo das Gewaltpotential hoch eingeschätzt wurde, nicht sinnvoll. Bei spontanen Angriffen auf Polizistinnen und Polizisten könnten Bodycams zur Identifizierung von Straftätern verwendet werden.
- Gemäss Einstellungsbefragung fiel die Akzeptanz bei den teilnehmenden Polizistinnen und Polizisten unter dem Vorbehalt positiv aus, dass ein Einsatz der Bodycam zur Kontrolle der Mitarbeitenden durch die Vorgesetzten ausgeschlossen werden kann. Einsichtnahme in die Aufnahmen und die Verwendung von Bodycam-Aufnahmen muss durch klare Vorgaben rechtlich und organisatorisch geregelt werden.

5 Rechtsgrundlagen

Bodycams dienen der Anfertigung von Video- und Audioaufnahmen bei Anhaltungen oder Kontrollen. Sie bezwecken die präventive Verhinderung gewalttätiger oder verbaler Übergriffe durch Privatpersonen oder Polizeiangehörige. Ferner sollen sie der Dokumentation des Eskalationsverlaufs und des Verhaltens der Beteiligten dienen. Bei den Bodycams handelt es sich deshalb um ein polizeiliches Einsatzmittel mit den aufgeführten Zwecken.

Im polizeirechtlichen Bereich besitzt nicht allein der Kanton eine Rechtsetzungsbefugnis (vgl. Art. 100 Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 [KV; LS 101]). So ist gemäss § 3 Abs. 2 Polizeiorganisationsgesetz vom 29. November 2004 (POG; LS 551.1) der Gemeindevorstand für die Ortspolizei zuständig, und die Gemeinde regelt ihr Polizeirecht in einem Gemeindeerlass. Dabei geht es um Bereiche, die jede Gemeinde nach ihren eigenen Bedürfnissen zu regeln hat. Zu denken ist etwa an Regelungen im Zusammenhang mit den Ruhezeiten, insbesondere der Nachtruhe, und mit Ruhestörungen (vgl. zum zwischenzeitlich aufgehobenen § 74 Gemeindegesetz vom 6. Juni 1926 betreffend Ortspolizei H. R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. Auflage, S. 237 ff.). In Bezug auf Bodycams ist festzuhalten, dass diese insbesondere Situationen entschärfen sollen, wie sie überwiegend im urbanen polizeilichen Alltag immer wieder vorkommen, wobei die Stadtpolizei Zürich im Rahmen der polizeilichen

Zuständigkeit auf ihrem Gemeindegebiet handelt (vgl. § 12 Abs. 1 POG). Ergänzend ist anzumerken, dass die Stadt Zürich für den sicherheitspolizeilichen Bereich über eine eigene Kompetenz verfügt (§§ 17 und 22 POG).

Gemäss § 1 Polizeigesetz vom 23. April 2007 (PolG; LS 550.1) umschreibt das Polizeigesetz die Aufgaben der Polizei und die Art und Weise ihrer Erfüllung. Nach § 2 Abs. 1 PolG gilt das Polizeigesetz für die Kantonspolizei und die kommunalen Polizeien. Das Polizeigesetz soll für sämtliche im Kanton Zürich tätigen Polizeibehörden, also neben der Kantonspolizei auch für die städtischen Polizeikorps gelten. Es soll den Bürgerinnen und Bürgern Sicherheit vermitteln, indem es die Befugnisse der Polizei in klarer und verständlicher Weise regelt. Unabhängig von der jeweiligen Zuständigkeit soll polizeiliches Handeln stets nach den gleichen Grundsätzen erfolgen (Weisung zum PolG, Amtsblatt 2006, S. 880 f). Entsprechend hat der Regierungsrat gestützt auf § 13 Abs. 2 PolG hierfür die Verordnung über die polizeiliche Zwangsanzwendung vom 21. Januar 2009 (PolZ; LS 550.11) erlassen und darin die polizeilichen Einsatzmittel für die Zwangsanzwendung bezeichnet. Richtigerweise finden sich in diesem Erlass keine Bestimmungen zu Bodycams, handelt es sich bei diesem Einsatzmittel doch nicht um ein polizeiliches Zwangsmittel. Im Gegensatz zu den Zwangsmitteln verfolgen die Kameras einen präventiven, deeskalativen Zweck. Bodycams verschaffen auch § 12 Abs. 1 PolG Nachachtung, wonach die Polizei ihr Handeln angemessen zu dokumentieren hat.

Da weder das PolG noch andere kantonale Erlasse oder solche der Stadt Zürich genügend bestimmte Normen enthalten, die eine Grundlage für den Einsatz von Bodycams bilden könnten, kann die rechtliche Regelung des definitiven Einsatzes der Kameras gestützt auf § 3 Abs. 2 POG auf Gemeindeebene erfolgen. Der Einsatz von Bodycams bedeutet eine Datenbearbeitung im Sinne von § 3 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2007 (IDG; LS 170.4). Die Kameras generieren Bilder und Tonaufnahmen, die Polizeiangehörige und zivile Personen beispielsweise bei einer Personenkontrolle aufzeichnen. Diese Ton- und Bilddaten müssen als besondere Personendaten qualifiziert werden, weil wegen ihrer Bedeutung, der Art ihrer Bearbeitung oder der Möglichkeit ihrer Verknüpfung mit anderen Informationen die besondere Gefahr einer Persönlichkeitsverletzung besteht (vgl. § 3 IDG). Zu denken ist dabei insbesondere an mögliche strafrechtliche Verfahren, deren Basis das Datenmaterial bildet. Weil gemäss § 8 Abs. 2 IDG das Bearbeiten besonderer Personendaten einer hinreichend bestimmten Regelung in einem formellen Gesetz bedarf, liegt die Zuständigkeit zur Schaffung einer Rechtsgrundlage beim Gemeinderat. Entsprechende Normen können in der Allgemeinen Polizeiverordnung der Stadt Zürich vom 6. April 2011 (APV; AS 551.110) oder in einer separaten Verordnung erlassen werden. Bei der Regelung des Einsatzes sind auch die datenschutzrechtlichen Aspekte wie Zugriff auf die Daten, Einsichtsrechte, Herausgabe, Aufbewahrungsdauer und Löschung zu beachten.

6 Projektentscheid

Der Steuerungsausschuss des Projektes Polizeiarbeit in urbanen Spannungsfelder (PiuS) hat sich am 23. März 2018 - gestützt auf die Resultate der wissenschaftlichen Untersuchung, den Empfehlungen des SKMR (Studie vom Februar 2017) Personenkontrollen und den Erkenntnissen der Stadtpolizei - für die Einführung der Bodycam im Korps der Stadtpolizei Zürich ausgesprochen. Der Vorsteher des Sicherheitsdepartements beantragt dem Stadtrat zu Handen des Gemeinderates die Schaffung einer rechtlichen Grundlage.

7 Massnahmen / Vorgehen

Gestützt auf diesen Entscheid geht es nun darum folgende Massnahmen vorzubereiten:

- Lancierung des politischen und rechtlichen Prozesses als Grundlage für die definitive Beschaffung.
- Überlegungen zum Beschaffungskonzept:
 - Klärung der Anzahl Kameras
 - Kosten für die Ausrüstung
 - Kameratyp
 - Handhabung und Ausbildung
 - Etc.

Verfasser:
Maj Markus Wohlhauser
Projektleiter Teilprojekt 4, PiuS
