

Vorsicht Kamera!

Staatliche Videoüberwachung der Öffentlichkeit

Julia Kühn



„Alle Menschen haben das Grundrecht, sich in der Öffentlichkeit zu bewegen, ohne dass ihr Verhalten durch Kameras aufgezeichnet wird.“¹

Mehr als 100.000 Videokameras von privater, kommunaler oder polizeilicher Seite überwachen in Deutschland die Öffentlichkeit.² Öffentliche Stellen können die Verkehrslage, bestimmte einzelne öffentliche Einrichtungen und so genannte Kriminalitätsschwerpunkte im Rahmen der kriminalpolitischen Prävention überwachen. Nachfolgend beziehe ich mich auf die Videoüberwachung von Kriminalitätsschwerpunkten, die in den Landespolizeigesetzen geregelt ist. Diese erlauben eine Videoüberwachung an einzelnen öffentlichen Orten, an denen wiederholt Straftaten begangen wurden und deren Beschaffenheit die Begehung von Straftaten begünstigt. Erste Modellversuche solcher polizeilicher Videoüberwachung gab es in Leipzig, Stuttgart und Bielefeld, seit längerem schon existieren sie in großem Stil in Großbritannien.

Der gläserne Mensch

Besorgnis erregend ist dabei insbesondere die Weiterentwicklung der Videotechnik, beispielsweise mittels Gesichtserkennungssoftware, ebenso wie die stetige Zunahme des Einsatzes von Videotechnik in vielen Bereichen des täglichen Lebens. Mittels der modernen Datenverarbeitungstechnologie ist es auf einfache und schnelle Art und Weise möglich, verschiedene Informationsquellen zusammen zu führen. Somit kann ein umfassendes Bild des Menschen und seiner Lebensumstände entwickelt werden. Der Bundesbeauftragte für Datenschutz warnt vor einer zunehmenden Gefahr der Manipulierbarkeit und Berechenbarkeit der Menschen.

Die wachsende Nutzung der Videoüberwachung lässt viele an Orwellsche Schreckensvisionen des gläsernen Menschen oder des „big brother is watching you“ denken. Doch gerade dies wird erschreckender Weise von der Polizei mit einem gewissen Stolz gepriesen: „Die Bewohner von immer mehr Städten müssten davon ausgehen bzw. damit rechnen, im Blickwinkel einer Videokamera zu stehen, d.h. aufgenommen zu werden.“³ Vielfach wird sogar offen gefordert, Videoüberwachung einzusetzen, um einer Verwahrlosung öffentlicher Plätze entgegen zu wirken.⁴ Es geht hier nicht mehr um die Verhinderung schwer wiegender Straftaten, sondern um die Sanktionierung von Kleinkriminalität⁵ wie Vandalismus und „Schmierereien“ sowie die Verhinderung von Belästigungen auf öffentlichen Straßen. Soweit Videoüberwachung Belästigungen vermeiden soll, wird einer rechtswidrigen Überschreitung polizeilicher Kompetenzen das Wort geredet, denn die Landespolizeigesetze erlauben der Polizei erst dann einzu-

schreiten, wenn eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung droht. Bloße Belästigungen müssen in einer pluralistischen Gesellschaft hingenommen werden.

Ebenso problematisch wie die rechtswidrige Erweiterung der polizeilichen Kompetenzen ist der Sicherheitsdiskurs, der wesentlich zur Einführung der Videoüberwachung von Kriminalitätsschwerpunkten beigetragen hat. Die Debatte ist gekennzeichnet davon, dass persönliche Empfindungen und Abneigungen zum Maßstab für Sicherheit und zum Anlass von Kriminalitätsbekämpfung gemacht werden. Sicherheit wird um Fragen des menschlichen Miteinanders und von Benimm-Regeln erweitert. Soziale Missstände – wie Armut, Obdachlosigkeit und Drogensucht – werden in dieser Debatte nicht als soziale Probleme, sondern als Sicherheitsrisiko diskutiert.⁶

Wen trifft die Videoüberwachung

Insofern wundert es kaum, dass die Observation keineswegs objektiv funktioniert, sondern häufig gerade spezielle Personengruppen ohne besonderen Anlass beobachtet werden. Videoüberwachung wird zum Mittel im Kampf gegen Obdachlose und andere „nicht ins Stadtbild passende“, sozial schwache Personengruppen. Anstatt Armut oder Obdachlosigkeit zu bekämpfen werden die betroffenen Personen stigmatisiert. Frauen können leichte Beute für Voyeure werden, gerade mit den Möglichkeiten der Verbreitung übers Internet. Aber auch Erinnerungen an die allgegenwärtige Überwachung in der deutschen Geschichte und die daraus resultierenden Ängste vor dem allmächtigen Staat werden geweckt.

Das Allgemeine Persönlichkeitsrecht

Die Videoüberwachung ist im Hinblick auf das grundgesetzlich garantierte allgemeine Persönlichkeitsrecht in Artikel 2 Absatz 1 i.V.m. Artikel 1 Absatz 1 Grundgesetz problematisch. Für die rechtliche Beurteilung ist vor allem die Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts durch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung relevant. Es wird als Befugnis verstanden, grundsätzlich selbst zu bestimmen, wann und inner-

Anmerkungen:

- 1 59. Konferenz der Datenschutzbeauftragten vom 14./15. März 2000.
- 2 *Frankfurter Rundschau* vom 23.02.2002, 5.
- 3 Keller, Videoüberwachung, ein Mittel zur Kriminalprävention, *Kriminalistik* 2000, 190.
- 4 Beschluss des 18. Landesparteitages der CDU Nordrhein-Westfalen.
- 5 Schiek, Verdrängungsstrategie, Kameraüberwachung auf dem Vormarsch, *Forum Recht* 2000, 81.
- 6 Stierand, Videoüberwachte Stadt? Sichere Öffentliche Räume als Aufgabe der Stadtplanung. Kurzfassung der Diplomarbeit, 2000, 1.

halb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden, insbesondere im Hinblick auf die Bedingungen der automatisierten Datenverarbeitung. Umfasst ist der Schutz des/der Einzelnen gegen die Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten, die eine Identifizierung über persönliche oder sachliche Verhältnisse ermöglichen. Werden Videobilder an Kriminalitätsschwerpunkten aufgezeichnet – dabei ist unerheblich, ob diese gespeichert, gezoomt oder ungesehen gelöscht werden – so hat es der/die Einzelne gerade nicht mehr in der Hand, ob er/sie aufgenommen wird und ob diese Aufnahmen gespeichert werden.

Kamera als Streife vor Ort

Zum Teil wird behauptet, dass das im Rahmen der Videoüberwachung durchgeführte Kamera-Monitor-Verfahren, welches quasi eine Vorstufe der Speicherung von Daten darstellt, im Hinblick auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung unerheblich sei. Bei diesem Verfahren werden die Bilder sofort nach der Aufnahme ohne weitere Verzögerung an einen Bildschirm gesendet, hinter dem eine Beamtin/ein Beamter sitzt, die/der die Bilder unmittelbar beurteilt. Als Argumente werden angeführt, dass nur Übersichtsaufnahmen hergestellt werden und keine gezielte Beobachtung stattfindet.⁷ Daher sei der Vorgang mit einer allgemeinen Beobachtung durch eine(n) StreifenpolizistIn vergleichbar, die auch keine Rechtsverletzung darstelle.

Der Vergleich mit einer Streifenpolizistin/einem Streifenpolizisten überzeugt jedoch nicht. Für den einzelnen Passanten/die einzelne Passantin ist in der Regel erkennbar, ob er/sie von einem Streifenpolizisten/einer Streifenpolizistin beobachtet wird oder nicht. Schon von weitem fällt ein(e) PolizistIn durch seine/ihre Uniform auf. Bei einer Videobeobachtung hingegen kann der/die Betroffene meist nicht erkennen, dass er/sie überhaupt beobachtet wird, und erst recht nicht, ob jemand sich die Übertragung ansieht, ob sie sogar aufgezeichnet und verwertet wird.

Zudem zeichnet sich Videoüberwachung dadurch aus, dass alle Personen, die sich in einem bestimmten Bereich aufhalten, überwacht werden können. Die Observation ist also gerade nicht nur auf potentielle StraftäterInnen beschränkt. Damit wird Kontrolle vorverlagert und zwar weg von der Beobachtung spezifisch verdächtiger Personen, weg von der Kontrolle definierter Verhaltensverstöße. Die Freiheit der informationellen Selbstbestimmung ist in dem Moment eingeschränkt, da für den/die Einzelne(n) nicht mehr erkennbar ist, ob und gegebenenfalls welche Informationen der Staat über ihn/sie vorhält und wie er damit umgeht bzw. mit welchen anderen Daten und Informationen sie verknüpft werden. Es besteht die Gefahr, dass der Mensch seine Individualität aufgibt und sich der „breiten Masse“ anpasst, um nicht aufzufallen. „Wer unsicher ist, ob abweichendes Verhalten jederzeit notiert und als Information dauerhaft gespeichert, verwendet und weitergegeben wird, wird versuchen, nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen.“ Dies beeinträchtigt nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des/der Einzelnen, sondern auch das Gemeinwohl.⁸

Außerdem existieren bei automatischer Datenverarbeitung keine belanglosen Daten mehr. Auch ohne Aufzeichnung werden von der Kamera Bilder auf den Monitor übertragen und es besteht selbst bei einer reinen Bildübertragung die Möglichkeit der Vergrößerung und der Aufzeichnung. Es ist somit klar,

dass auch die reine Videobeobachtung das Recht auf informationelle Selbstbestimmung beeinträchtigt und alle weiter gehenden Maßnahmen, wie das Aufzeichnen, Weitergeben und Verwerten der Bilder, erst recht eine Beeinträchtigung darstellen.



Staatliche Ziele

Die Beeinträchtigungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung werden staatlicherseits mit der Erreichung bestimmter Ziele gerechtfertigt. Zunächst wird das Ziel der Gefahrenabwehr genannt. Durch Abschreckung sollen bestimmte Straftaten verhindert werden. Als weiteres, wenn auch vielleicht nicht so „wertvolles“ Motiv wird die Kosteneinsparung genannt. Durch Videoüberwachung könnten die Personalkosten der Polizei reduziert und deren Einsätze besser gesteuert werden. Nicht legitim ist es, wenn in diesem Zusammenhang die Sicherung von Beweismitteln als Ziel genannt wird. Ein solcher Zweck gehört zu den repressiven Aufgaben der Polizei, also in den Bereich der Strafprozessordnung, wo eine spezielle Ermächtigungsgrundlage vorhanden ist, und nicht in den Bereich der Gefahrenabwehr. Bedenklich ist es, wenn Videoüberwachung eingesetzt werden soll, um das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu steigern. Sie soll dann dazu dienen, angstfreie Räume zu schaffen und öffentliche Plätze vor Verwahrlosung zu schützen. Dabei werden – wie bereits erläutert – die polizeilichen Eingriffsbefugnisse rechtswidrig erweitert und gesellschaftliche Minderheiten kriminalisiert.

Anpassung um jeden Preis

Die mit der Videoüberwachung verfolgten Ziele sind teilweise bedenklich oder sogar illegitim. Wie die folgenden Ausführungen zeigen, ist der Einsatz der Videoüberwachung zudem nicht einmal geeignet, die gewünschten Ziele zu erreichen. Zwar könnte argumentiert werden, dass der Einsatz von Videokameras effektiver und kostengünstiger ist als der Einsatz von StreifenpolizistInnen, denn StreifenpolizistInnen haben nicht den Blinkwinkel optisch-technischer Mittel. Hingegen kann bei der Videoüberwachung ein(e) PolizistIn durch mehrere Monitore und Kameras viele Plätze gleichzeitig überwachen. Außerdem sind die Personalkosten für einen verstärkten Einsatz einer vergleichbaren Anzahl von StreifenpolizistInnen weitaus höher als die Kosten für eine Videoüberwachung. Bezogen auf die Verhütung von weiteren Straftaten aber hilft Videoüberwachung, also die Datenerhebung an Orten, an denen wiederholt Straftaten begangen wurden, konkret keinem Opfer. Sofortige Hilfe beispielsweise bei einem Überfall kann durch Videoüberwachung häufig nicht gewährleistet werden. Lediglich die Aufklärungsarbeit wird erleichtert.⁹

Sicherheitsgefühl, Sicherheitsbedürfnis, Sicherheitserwartung

Es wird auch argumentiert, dass sich die Bevölkerung vor StraftäterInnen sicherer fühle. Andererseits ist sie aber einem stetigen Überwachungsdruck des Staates ausgesetzt. Zwar setzen die Landespolizeigesetze in der Regel Straftaten von erheblicher Bedeutung voraus, daher könnte man sagen, dass



dann das Sicherheitsbedürfnis gegenüber den Einschränkungen durch die Videoüberwachung überwiegt. Es ist aber nicht unproblematisch, wenn die Sicherheitserwartungen der BürgerInnen tatsächlich steigen würden. Sie könnten enttäuscht werden, wenn sich an eine Videoüberwachung nicht auch ein schneller Zugriff der Polizei anschließt.¹⁰ In einem solchen Fall benötigte die Polizei aber wieder eine wesentlich größere, aber auch teurere Personalausstattung. Abgesehen davon beweisen im Hinblick auf das subjektive Sicherheitsgefühl Studien aus Großbritannien, dass Videoüberwachung keineswegs das allseits angepriesene Allheilmittel darstellt. Eine Steigerung des Sicherheitsgefühls konnte kaum festgestellt werden. In einer Studie wurde nach dem Sicherheitsempfinden bei Nacht gefragt. Vor der Videoüberwachung fühlten sich 27 % der Befragten (sehr) sicher und 73 % etwas oder sehr unsicher. Mit der Videoüberwachung fühlten sich dann 2 % der befragten Personen sicherer.¹¹

Auch bezüglich der Erfolge bei der Gefahrenabwehr geben die Studien ein unterschiedliches Bild wieder. In Newcastle beispielsweise ging in dem untersuchten Zeitraum die Anzahl der Diebstähle im überwachten Gebiet überdurchschnittlich zurück. Auch die Aufklärungsquote stieg. Die Zahl der offiziell registrierten Straftaten durch Jugendliche nahm hingegen zu. Anders sah es in Birmingham aus. Dort ist die Zahl der Einbrüche, Ladendiebstähle und der Sachbeschädigungen insgesamt gestiegen und ein nennenswerter Unterschied zu nicht überwachten Stadtteilen ist nicht zu erkennen. In Birmingham wurde der präventive Zweck durch die Videoüberwachung nicht erreicht, sondern führte lediglich im Bereich der Drogendelikte zu einer Verdrängung in andere Stadtgebiete.¹²

Kameras an jeder Ecke

Die Verdrängung von Kriminalität in andere Stadtteile hat die logische Konsequenz, dass der Ruf nach einer Flächen deckenden Videoüberwachung laut wird, um Verdrängungseffekte zu vermeiden. Eine Flächen deckende Videoüberwachung würde jedoch das Gebot der Rechtsstaatlichkeit verletzen. Die Unschuldsvermutung wäre außer Kraft gesetzt, wenn alle Menschen dauernd überwacht und damit als potentielle StraftäterInnen behandelt würden. Es wären dann unvermeidbar völlig unverdächtige Menschen mit ihren individuellen Verhaltensweisen betroffen.¹³ Damit dies nicht überhand nimmt, muss die heimliche Beobachtung, eine Flächen deckende Überwachung und auch die gezielte Überwachung von Personen mit bestimmten Verhaltensmustern vermieden werden. Ist eine Beobachtung einzelner Plätze aber erst einmal erlaubt, entscheidet der/diejenige PolizistIn, der/die vor dem Monitor sitzt und nicht beispielsweise ein(e) RichterIn bzw. ein unabhängiger Ausschuss, welche Personen herangezogen werden und wessen Bilder aufgezeichnet werden. Erfahrungsgemäß findet dabei aber immer eine Selektion nach den Äußerlichkeiten, wie z.B. Hautfarbe oder Kleidung, statt.

Um sich auf öffentlichen Plätzen auch weiterhin unbeobachtet bewegen zu können, müssen der Videoüberwachung enge Grenzen gesetzt werden. Insbesondere muss nach den Gesamtfolgen gefragt werden, auch wenn der einzelne Einsatz für sich und nachträglich gesehen begründbar sein mag. Es kann nicht sein, dass es staatlichen Stellen möglich ist, von jedem Menschen, der bestimmte Orte frequiert, ein umfassendes Bild seines/ihres Verhaltens und seiner/ihrer Lebensumstände aufzuzeichnen. Die derzeit geltenden Normen zur Regulierung der Videoüberwachung verhindern dies aber nicht, daher sind sie unangemessen im Vergleich zu den tatsächlichen, schwer kontrollierbaren Möglichkeiten neuer Technik und den unabsehbaren Folgen für die Gesellschaft.

Julia Kühn studiert Jura in Münster.

Literatur:

Christoph Gusy, Polizeibefugnisse im Wandel, in: *Nordrhein-Westfälisches Verwaltungsblatt (NWVBl.)* 2004, 1 ff.

Michael Kloepfer / Katharina Breitreuz, Videoaufnahmen und Videoaufzeichnungen als Rechtsproblem, in: *Deutsche Verwaltungsblätter (DVBl)* 1998, 1149 ff.

Fredrik Roggan, Die Videoüberwachung von öffentlichen Plätzen, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)* 2001, 134 ff.

Phillip Stierand, Videoüberwachte Stadt? Sichere öffentliche Räume als Aufgabe der Stadtplanung, Diplomarbeit, November 2000.

Anmerkungen:

- 7 Müller, Pilotprojekt zur Überwachung von Kriminalitätsschwerpunkten in der Leipziger Innenstadt, *Die Polizei* 1997, 78.
- 8 Bundesverfassungsgericht, *Neue Juristische Wochenschrift* 1984, 422.
- 9 Tangens/Budewig, www.foebud.org/texte/aktion/videoeberwachung/video-pressemit2.html, 1.
- 10 Wittig, „Auffassungen der SPD zur Videoüberwachung...“, 1.
- 11 Brown, *CCTV in town centres*, 1995, 44.
- 12 Brown, 46.
- 13 59. Konferenz der Datenschutzbeauftragten vom 14./15. März 2000, 1.