

"Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze"

[07.08.2000]



Derzeitiger Sachstand

Nachdem die Überwachung öffentlicher Straßen und Plätze durch Videokameras verstärkt Gegenstand politischer Diskussion in den Medien geworden ist, sieht sich auch die Gewerkschaft der Polizei immer häufiger Fragen nach ihrer Haltung zu solchen Überwachungsmaßnahmen gegenüber.

Das Thema selbst ist nicht neu. Bereits seit einigen Jahren gibt es Erfahrungen mit diesem Instrument für mehr Sicherheit in der Innenstadt. In einer Reihe von Städten sind solche Maßnahmen zur Zeit in der Diskussion. Zu unterscheiden ist dabei die Videoüberwachung allgemein zugänglicher öffentlicher Straßen und Plätze von der Überwachung durch Kameras in den Bereichen, die im Privateigentum liegen. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf den öffentlichen Bereich. Selbstverständlich sind Kameras seit langem in Bahnhöfen des öffentlichen Nahverkehrs, größeren Wohnanlagen und Verkaufsräumen. Im Verkehrsbereich werden bereits seit 1958, damals erstmalig in München, mittels stationärer Fernsehkameras Verkehrs- und Unfallschwerpunkte überwacht. In zahlreichen Städten wurden seit dem zu diesen Zwecken ebenfalls Kameras aufgestellt.

Als Vorreiter bei der Überwachung von Straßen und Plätzen gilt die Stadt Leipzig. Mit dem Ziel, Täter zu erkennen, polizeiliche Zugriffskräfte gezielt zu führen, Taten beweissichernd aufzuzeichnen und Täter abzuschrecken wurde dort ein Pilotprojekt durchgeführt. Seit Anfang 1996 wird die Kameraüberwachung bestimmter Plätze mit wechselnden Standorten durchgeführt. Begleitet wurde und wird die Maßnahme durch eine gezielte, offensive Öffentlichkeitsarbeit in der Presse, in Veröffentlichungen der Stadt und durch auffällige Hinweisschilder in deutscher und englischer Sprache mit Angabe einer Telefon-Hotline.

Die Polizei in Leipzig berichtet von positiven Erfahrungen. Die Überwachung im Leipziger Innenstadtbereich führte zu deutlichen Kriminalitätsrückgängen (z.B. 50% bei Diebstählen aus

Kraftfahrzeugen und Taschendiebstahl). Es kam zu keinen nennenswerten Verdrängungsprozessen der Kfz-Delikte in andere Bereiche. Es konnten allerdings weder Tathandlungen beweissichernd aufgezeichnet werden, noch Täter mit Hilfe der Überwachungstechnik gestellt werden. Die offene Rauschgiftszene wurde teilweise verdrängt, was durch eine zusätzliche, verstärkte Kontrolltätigkeit durch Polizeibeamte mitverursacht worden sein kann. Nach Beendigung einer ersten vierwöchigen Überwachungsphase kam es zu einem kontinuierlichen Anstieg der oben angegebenen Delikte. Eine Wiederaufnahme der Überwachung führte dann erneut zu sinkenden Fallzahlen (Rückgang ca. 20%).

Nach Informationen des Deutschen Städtetags werden zur Zeit z.B. in Köln, Magdeburg, Halle, Dresden und Westerland auf Sylt Videoüberwachungen praktiziert. In weiteren Städten sei sie derzeit in der Diskussion. Voraussichtlich ab Mai 2000 soll in Regensburg ein auf zunächst ein Jahr begrenzter Modellversuch beginnen. Ähnliche Vorhaben gibt es in Kiel, Stuttgart und Berlin.

Rechtliche Situation

Mit dem Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichtes ist einer breiten Öffentlichkeit das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und damit die Problematik des Datenschutzes bekannt, teilweise auch erst bewusst geworden. Die informationelle Selbstbestimmung ist eine Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts. Das BVerfG hat den Inhalt des allgemeinen Persönlichkeitsrechtes nicht abschließend umschrieben, sondern einzelne Ausprägungen an Hand der zu entscheidenden Fälle herausgearbeitet. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung überschneidet sich mit den Schutzbereichen der einzelnen Ausprägungen des Persönlichkeitsrechtes aus Art. 2 Abs. 1 GG. Jeder Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht ist nur unter engen, vom BVerfG formulierten Voraussetzungen zulässig. Für eine Videoüberwachung lässt sich folgendes feststellen:

- Jedes Videobild von einer oder mehreren Person(en) enthält bei geeigneter Auflösung/Vergrößerung wegen seines Personenbezuges eine Vielzahl von persönlichen, individualisierbaren Daten.
- Beim Videografieren von Personen wird somit in vielen Fällen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung getroffen.
- Da grundsätzlich jedes Individuum selbst über die Preisgabe und die Verwendung seiner persönlichen Daten bestimmen darf, hat es auch das Recht zu entscheiden, ob es videografiert wird und was bei einer Aufzeichnung mit seinen Aufnahmen geschieht.

Ein (hoheitlicher) Eingriff in diese Rechtsposition, beispielsweise durch eine polizeiliche Maßnahme, ist nur im überwiegenden Allgemeininteresse und auf Grund einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Befugnis zulässig. Diese muss dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entsprechen. Aus der Befugnisnorm muss ablesbar sein wann, d.h. in welchen Fällen und unter welchen Voraussetzungen, mit einem Eingriff zu rechnen ist. Die Art und Weise, in der der Eingriff vorgenommen werden darf, muss erkennbar sein. Daneben muss dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprochen werden.

Zu unterscheiden ist zwischen strafprozessualen und polizeirechtlichen Maßnahmen.

Strafprozessuale Videoüberwachungsmaßnahmen, die zum Zwecke der Strafverfolgung durchgeführt werden, sind abgedeckt durch die Befugnisnormen des § 100 c Abs. 1 Nr. 1 a StPO. Die Vorschrift gestattet es unter anderem, ohne Wissen des Betroffenen Lichtbilder und Bildaufzeichnungen außerhalb von - nicht allgemein zugänglichen - Wohnungen herzustellen. Dazu zählt auch das Anfertigen von Videoaufnahmen. Aus dieser Formulierung wie auch aus dem Zusammenhang mit § 100 c Abs. 1 Nr. 1 b StPO der es erlaubt, "sonstige besondere für Observationszwecke bestimmte technische Mittel" zu verwenden, ergibt sich im übrigen, dass Bildaufzeichnungen gerade oder zumindest auch mit dem Ziel der Observation gemeint sind.

Diese ständige Rechtsprechung des Ersten Senats des Bundesgerichtshofs ist in der Literatur - aber auch in der Rechtsprechung - nicht unwidersprochen geblieben. Festzuhalten bleibt, dass der Bundesgerichtshof längerfristige Observationen auch mittels technischer Mittel dann über § 100 c Abs. 1 Nr. 1 a StPO abgedeckt ansieht, wenn die Erforschung des Sachverhalts oder die Ermittlung des Aufenthaltsortes des Täters auf andere Weise wenig erfolgversprechend oder erschwert wäre. Somit sind mittels gezielter Videoüberwachung im öffentlichen Raum gewonnene Beweismittel gerichtsverwertbar. In diesem Zusammenhang kann jedoch nicht von einer verdachtsfreien

Videoüberwachung, wie bei der hier in Rede stehenden Überwachung öffentlicher Wege und Plätze die Rede sein.

Zwar ist das gezielte Videografieren auch anderer Personen als der des Beschuldigten erlaubt, es muss hier zumindest jedoch zunächst gem. § 160 Abs. 1 StPO der Verdacht einer Straftat vorliegen. Abgedeckt über § 100 c Abs. 1 Nr. 1 a StPO sind bei Vorliegen eines Verdachts gem. § 160 Abs. 1 StPO dann Nahaufnahmen und Aufzeichnungen.

Da rein präventives Tätigwerden der Polizei entweder zur Verhinderung von Straftaten oder sonst zum Schutz der öffentlichen Sicherheit (und in einigen Ländern auch noch der Ordnung) also zum Zwecke der Gefahrenabwehr geschieht, kann sich die geforderte Befugnisnorm also nur aus den Polizeigesetzen der Länder ergeben. In der öffentlichen Diskussion ist zur Zeit, ob die Generalermächtigungen, die sich in den einzelnen Polizeigesetzen befinden ausreichen, um eine Videoüberwachung zur Gefahrenabwehr zu ermöglichen und zu rechtfertigen.

Hier muss nun unterschieden werden zwischen Übersichtsaufnahmen einerseits und Nahaufnahmen bzw. Aufzeichnungen andererseits. Übersichtsaufnahmen sind Langzeitaufnahmen, bei denen keine Aufzeichnungen und keine personenbezogene Datenerhebung vorgenommen werden. Eine Personenidentifizierung ist somit nicht möglich. Diese Aufnahmen lässt die derzeit wohl herrschende Meinung ohne spezielle Befugnis in den Polizeigesetzen zu. Insoweit sind solche Videoüberwachungen in allen Ländern rechtlich möglich, soweit nicht spezielle Befugnisse vorhanden und anwendbar sind in denen Eingriffsvoraussetzungen definiert sind.

In fast allen Polizeigesetzen der Länder (mit Ausnahme von Bremen) befinden sich Befugnisnormen, die die verdeckte Datenerhebung durch den Einsatz besonderer Mittel bzw. technischer Mittel erlauben. Insoweit ist die Anwendung der in den Polizeigesetzen enthaltenen subsidiären Generalklauseln ausgeschlossen. Erlaubt ist die beschriebene verdeckte Datenerhebung regelmäßig zur Abwehr gegenwärtiger Gefahren für Leib, Leben oder Freiheit einer Person sowie, wenn bestimmte Straftaten drohen.

Hinsichtlich der Grenzen der Zulässigkeit des Videografierens bestehen deutliche Unterschiede. In mehreren Polizeigesetzen der Länder ist sogar jeweils eine Grundlage für die polizeiliche Videoüberwachung von Bahnhöfen, U-Bahnstationen und anderen gefährdeten Orten enthalten. Voraussetzung ist dort, dass Tatsachen oder tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass an diesen Orten bestimmte Straftaten begangen werden. In den meisten Ländern fehlen solche Regelungen mit Orts- oder Objektbezug. Die dort vorhandenen Befugnisse knüpfen an die Störereigenschaft im weiteren Sinne an, sind also personenbezogen. In Nordrhein-Westfalen ist beispielsweise der Videoeinsatz auch zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten von erheblicher Bedeutung zulässig, in Hessen und anderen Ländern z.B. nicht.

Als Ergebnis dürfte sich festhalten lassen, dass die Videoüberwachung öffentlicher Wege und Plätze zur Gefahrenabwehr wegen der Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts in jedem Fall orts- oder objektbezogene Befugnisnormen in den entsprechenden Gesetzen erfordern.

Pro und Contra

In der derzeitigen öffentlichen Diskussion stehen sich folgende Argumente gegenüber.

Für eine Videoüberwachung spricht:

- Sowohl die repressive als auch die präventive Arbeit der Polizei könnte erleichtert werden.

Insbesondere die Überwachung von Kriminalitätsschwerpunkten könnte dazu beitragen, Straftaten an diesen Orten mittels der abschreckenden Wirkung der aufgestellten Kameras zu verhindern. Soweit das nicht geschieht, ließe sich mit dem anlassbezogen mittels Nahaufnahme bzw. Aufzeichnung gewonnenen Bildmaterial die Identifizierung und damit die Strafverfolgung der Täter erleichtern. Auf Grund der ständig laufenden Überwachungen wäre es möglich, wesentlich schneller auf Überfälle und ähnliche Taten zu reagieren.

- Das subjektive Sicherheitsgefühl der Bevölkerung würde gestärkt, die Möglichkeit von Grundrechtsausübung verbessert, da diese dann auch an kriminalitätsbelasteten Orten wieder eher möglich ist.

Gegen eine Videoüberwachung spricht:

- Es wird ein empfindlicher Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung vorgenommen. Dadurch kann es zum Verzicht auf Grundrechtsausübungen kommen.

- Dadurch, dass bestimmte Wege und Plätze bzw. bestimmte Kriminalitätsschwerpunkte überwacht werden, kann es zu Verdrängungsprozessen kommen, die anderenorts zu höherer Kriminalität führen könnte.

- Der Bevölkerung würde eine Sicherheit vorgegaukelt, die durch die Videoüberwachung allein nicht gewährleistet wird. Neben der technischen Überwachung sind ausreichende personelle Ausstattungen erforderlich, um zum einen die Beobachtung der laufenden Aufnahmen, zum anderen die Anfertigung von Aufzeichnungen zu gewährleisten bzw. zu ermöglichen; daneben müssten auch Kräfte vorgehalten werden, die notfalls schnellstmöglich eingreifen könnten. Vor dem Hintergrund zunehmend leerer öffentlicher Kassen, besteht die Befürchtung, dass Politiker nicht nur diese begleitenden personellen Maßnahmen unterlassen werden, sondern darüber hinaus die kostengünstigere technische Lösung einer angemessenen personellen Ausstattung der Polizei vorziehen.

- Den Betroffenen ist in den meisten Fällen nicht bekannt, was mit ihren aufgenommenen Bildern geschieht. Daneben ist das elektronische Auge auch nicht immer zu erkennen, sei es, weil es verdeckt angebracht wurde oder aber, dass nicht ausreichend auf die Überwachung hingewiesen wird. Zusätzlich dürfte in einer von optischen Reizen nicht gerade armen Umwelt nicht jeder Hinweis beachtet, nicht jedes Schild gelesen werden.

Bewertung

Wägt man alle Argumente die für bzw. gegen eine Videoüberwachung sprechen, die Stimmungslage in der Bevölkerung aber auch unter den Kolleginnen und Kollegen sowie die rechtlichen Aspekte gegeneinander ab, so kommt man zu folgendem Ergebnis:

1. Einer Videoüberwachung öffentlicher Wege und Plätze durch die Polizei sollte nur dann zugestimmt werden, wenn diese auf Grund eindeutig vorliegender Erkenntnisse als Kriminalitätsschwerpunkte erwiesen haben.

Die Videoüberwachung darf nicht als Allheilmittel angesehen werden. Es ist erforderlich, dass die zur Videoüberwachung notwendigen ergänzenden personellen Maßnahmen getroffen werden. Es muss gewährleistet sein, dass die laufenden Aufzeichnungen ständig beobachtet werden können und anlassbezogen jederzeit Aufzeichnungen vorgenommen werden können.

2. Die notwendige polizeiliche Präsenz ist durch die technische Überwachung nicht zu ersetzen, bzw.

einzuschränken. Um möglichst umgehend eingreifen zu können, wenn akute Straftaten wahrgenommen werden, ist die dazu erforderliche polizeiliche Präsenz ggf. durch Erhöhungen des Personalbestandes sicher zu stellen.

3. Der Einsatz technischer Überwachungsmittel muss durch eine offensive Öffentlichkeitsarbeit begleitet werden.

4. Die technischen Mittel dürfen nur auf Grund klarer rechtlicher Grundlagen in den Polizeigesetzen eingesetzt werden. Wo diese rechtlichen Grundlagen noch nicht vorhanden sind, sollten sie durch die zuständigen Gesetzgeber geschaffen werden. Auf den öffentlichen Wegen und Plätzen, wo mittels Videotechnik eine Überwachung erfolgt, sollte durch mehrsprachige Hinweisschilder darauf hingewiesen werden. Kameras sollten offen und leicht erkennbar angebracht werden.

5. Die Überwachungsmaßnahmen sollten in regelmäßigen zeitlichen Abständen auf ihre Effektivität, ihre Effizienz und daraufhin überprüft werden, ob durch sie Verdrängungsprozesse ausgelöst werden.

6. Datenschutzrechtliche Bestimmungen als Ausfluss der Diskussion über das Recht auf informationelle Selbstbestimmung müssen Berücksichtigung finden, um zu verdeutlichen, dass Ängste vor einer flächendeckenden Überwachung und damit der Annäherung an den gläsernen Menschen nicht angebracht sind.

Der Bundesvorstand der Gewerkschaft der Polizei hat das Positionspapier in der vorliegenden Fassung auf seiner Sitzung am 24./25.05.2000 in Ulm angenommen.