Humanistische Union

Überwachung im öffentlichen Raum ?

eine Gefahr für die demokratische Stadt

aus: Vorgänge Nr. 165 (Heft 1/2004), S.29-39

Tiefgreifende gesellschaftliche Veränderungen und historische Transformationsprozesse bleiben nicht ohne Auswirkungen auf den überlieferten Ideenbestand, insbesondere auf die in Recht geronnenen Übereinkünfte und Einsichten. Am Beispiel der Stadt wird erkennbar, auf welche Weise ein sich verengender und den staatlichen Schutzauftrag verändernder Sicherheitsbegriff die für das demokratisch-rechtsstaatliche Selbstverständnis moderner Gesellschaften zentralen Bereiche der Rechtsordnung (Verfassungsrecht, Polizeirecht, Strafprozessrecht) unter Druck setzt ? im Zusammenspiel mit einer vordringenden Präventionsideologie und einhergehend mit neuen technischen Möglichkeiten.

Die ausufernde Praxis der Videoüberwachung im öffentlichen Raum zeigt anschaulich ? im Gegensatz etwa zu der zumeist unsichtbar im Hintergrund ablaufenden Überwachung von Telekommunikation, Geldverkehr und Internet ?, wie weit die Überwachungsmaßnahmen fortgeschritten und mit welchen möglichen Folgen sie verbunden sind.

Die Sichtbarkeit der Kontrollmaßnahme Videoüberwachung bestimmt ganz wesentlich auch die Dynamik ihrer Ausbreitung. Zum einen führt sie zu einer lebhaften gesellschaftlichen Auseinandersetzung um ihre ?Chancen und Risiken?. Zum anderen wird sie jedoch, in engem Zusammenspiel mit den Massenmedien, Gegenstand eher opportunistischer Politikstrategien. Das populistische Schüren von Kriminalitätsfurcht einerseits, während andererseits bereits das Mittel Überwachung zu ihrer Lösung parat gehalten wird: Gerade in der Frage der Videoüberwachung wird dieses Doppelspiel in nahezu allen etablierten politischen Parteien betrieben. Wahlweise werden dabei die sog. Organisierte Kriminalität, der Terrorismus oder die allgemeine Ankündigung einer Innenpolitik von ?Null-Toleranz? zum vorgeblichen Anlass.

Die expandierende Überwachung und ihre Akteure

Die Verwirklichung des technisch Machbaren, nicht das in einem aufwändigen Prozess zu ermittelnde gesellschaftlich Gewollte prägt damit auch die Reaktion und die Qualität des Rechts. Der mit den vollendeten Tatsachen technologischer Innovation entstehende Rechtfertigungsdruck auf die ihrem Einsatz entgegenstehenden rechtlichen Rahmenbedingungen hält weiter an. Unter diesen Bedingungen hat das Recht sich zu ändern, nicht aber die Praxis des Technikeinsatzes. Dabei mindert sich die Funktion des Rechts als Instrument zum Schutz der gesellschaftlich Schwächeren. Die bisherigen Reaktionen des Gesetzgebers auf die Ausbreitung der Videoüberwachung machen deutlich, dass eine den verfassungsrechtlichen Vorgaben und den demokratischen Rahmenbedingungen adäquate Antwort noch nicht in Sicht ist.

Maßgebende Akteure der sich weiter ausbreitenden hoheitlichen Videoüberwachung des öffentlichen Raumes sind konservativ-pragmatische Sicherheitsallianzen (Aden 1998), die sich aus Innen- und Kommunalpolitikern sowie den nach Rechtssicherheit für ihr Handeln strebenden Sicherheitsbehörden zusammensetzen.

Bei der privat betriebenen Videoüberwachung gehen Kaufleute und Unternehmen eigenständig oder in Interessenverbänden vor, um die ihrer Ansicht nach vernünftige Videoüberwachung der Innenstädte voran

zu treiben. Hintergrund ist eine deutliche Wahrnehmungsverschiebung: die Stadt mit ihren öffentlichen Räumen wird heute als Ort der Unordnung und Unübersichtlichkeit wahrgenommen. Sie verursacht Ängste. Auf den Straßen liegender Müll, Hundekot und Graffiti, aber auch die teilweise auf der Straße lebenden Randgruppen und bestimmte Milieus ? Bettler, Obdachlose, Punks und Drogenabhängige ? tragen offenbar für viele Menschen zu einem diffusen Unwohlsein im öffentlichen Raum bei. Die Antwort von Politik und Kommunen auf diese von ihnen teilweise geschürte, offenbar mehrheitliche Wahrnehmung der Verunsicherung im öffentlichen Raum lautet u.a, kommunale Kriminalprävention. Es ist eine Mixtur lokal begrenzter, unterschiedlicher Maßnahmen: An runden Tischen verständigen sich dabei z.B. unterschiedliche in der Stadt ansässige Institutionen, oft unter Leitung der örtlichen Polizei, über Sicherheitskonzepte. Teilweise werden dabei auch Formen einer Politik von ?Null-Toleranz? angestrebt. Ordnung und Sauberkeit sowie hartes Durchgreifen etwa gegen öffentliches Urinieren oder lautes Auftreten, vor allem aber gegen ?Herum-lungern? und andere Formen des Nicht-Konsumierens soll den Bürgern ein neues Gefühl von Ordnung und öffentlicher Sorge vermitteln. Auch die Videoüberwachung gewinnt in diesem Kontext weiter an Bedeutung.

Die Technik für eine kontrollierte Gesellschaft

Millionen von Videokameras überwachen bereits heute weltweit öffentliche Räume, insbesondere in den Metropolen der Industriestaaten. Aber selbst Kleinstädte, Dörfer und Dorfplätze sind betroffen. Als Weltmeister der Videoüberwachung gelten heute die Briten (und nicht die sonst so technophilen US-Amerikaner). Aber auch andere Länder wie Frankreich und die Niederlande holen auf. Während in Frankreich bereits 300 Städte über Public CCTV (closed circuit television) verfügen, sind es in den Niederlanden bereits 100 von 400 Kommunen. Durften Beschreibungen des Phänomens Videoüberwachung noch im Jahre 1998 von der Videoüberwachung öffentlicher Räume als einer Neuigkeit ausgehen (Weichert 1998), so ist die Entwicklung heute ein bedeuten-des Stück weiter.

Auch in Deutschland verfügen mittlerweile Städte wie Stuttgart, Halle, Mannheim, Regensburg, Gießen, Frankfurt/Main oder auch Bielefeld über Videoüberwachungen öffentlicher Orte, etwa der Marktplätze. Sie folgen damit dem Vorbild Leipzigs, das 1996 damit begann. In allen Fällen verantwortlich ist die örtliche Polizei.

Jedoch handelt es sich bei diesen Kameras in hoheitlicher Verfügungsgewalt nur um einen geringen Teil der tatsächlich eingesetzten Anlagen. Denn in weitaus größerem Maße sind in allen größeren deutschen Städten die Kameras von Privatpersonen und Privatunternehmen anzutreffen. Ihre Kameralinsen nehmen Privatgelände, öffentlich zugänglich gemachte Privatbereiche sowie öffentliches Straßenland unterschiedslos in den Blick. Schätzungen gehen von Hunderttausenden von Kameras aus ? ohne allerdings diese Zahlen im einzelnen belegen zu können. Allenfalls die Anzahl der hoheitlich betriebenen Systeme kann überschlägig geschätzt werden; es dürfte sich um einige tausend überwiegend dem Objektschutz dienende Kameras handeln (eine Registrierungspflicht gibt es ? im Gegensatz etwa zum kleinen Norwegen ? in Deutschland nicht). Auch die für die ?Industrialisierung der Observation? (ebd.) verantwortlichen Anbieter verfügen nicht über repräsentative Zahlen; einen gewissen Anhaltspunkt bieten allenfalls die von führenden Unternehmen der Sicherheitstechnik auch für die Bundesrepublik bereits seit einigen Jahren gemeldeten Umsatzsteigerungen. Aus einer Untersuchung der TU Berlin ergibt sich, dass rund um die nördliche Friedrichstraße in Berlin bereits jedes vierte Geschäft samt umliegendem öffentlichen Raum von bis zu fünf Kameras gleichzeitig überwacht wird (HempeUToepfer 2003). Wer dort einkauft, arbeitet oder lebt, muss bereits heute damit rechnen, auf Schritt und Tritt gefilmt zu werden.

Und heute sind die technischen Möglichkeiten film eine vernetzte, auch flächendeckende Überwachung bereits vorhanden. Ein Beispiel bietet Coventry in England. Dort hat eine von städtischen Unternehmern gegründete GmbH die Zusammenschaltung und zentralisierte Kontrolle der gesamten Innenstadtkameras unterschiedlicher Verantwortlicher übernommen. Moderne Funk- sowie W-LAN-Technik machen dies heute

ohne großen Aufwand möglich. Auch die Polizei muss, wenn sie in Coventry auf CCTVBilder Zugriff nehmen will, zunächst einmal bei der privat betriebenen Überwachungszentrale vorstellig werden (WaltherNeil 2003).

Das Überwachungspotential der Kamerainfrastruktur könnte in kürzester Zeit drastisch zunehmen, sollte es der Forschung gelingen, Gesichtserkennung auf der Grundlage biometrischer Vermessung auch bei sich im Raum fortbewegenden Personen zu realisieren. Ausschließen mögen eine solche Innovation kaum noch Experten? und die Investitionen in entsprechende Forschungsprojekte, u.a, gefördert durch die EU, sind zum Teil beträchtlich. Die im November vergangenen Jahres getroffene Entscheidung der EU-Innenminister für die Einbringung von biometrischen Daten der Finger sowie des Gesichtes in Ausweispapiere von EU-Bürgern und Ausländern wird der in diese Richtung laufenden Forschung weiteren Auftrieb verschaffen.

Die Ursachen für das Bedürfnis nach Überwachung und ?Sicherheit?

Im Zeitalter der Massenkommunikation, im Zeitalter des allseits verkündeten Übergangs zu einer wissensbasierten, sich überwiegend im virtuellen Raum entwickelnden Informationsgesellschaft entbehrt es nicht einer gewissen Ironie, dass an der Thematik der Videoüberwachung zunächst einmal ? auf der Ebene der bloßen Erfassung der Bilder ? die Rückkehr des physikalisch erfahrbaren, konkreten Raumes deutlich wird (vgl. Maresch/Werber 2002). Die für den Menschen sinnlich erfahrbare Realität des Raumes war offenbar vorübergehend im Hype der Cyber-Welten aus dem Blick verloren worden, kehrt aber nun als Gegenstand auch sozialwissenschaftlichen Interesses zurück.

Zumindest in einem Punkt gibt es bei zahlreichen Autoren eine Übereinstimmung bei der Beschreibung der Ursachen der Ausbreitung von Videoüberwachung. Die modernen Industriegesellschaften haben in den vergangenen Jahrzehnten einen grundlegenden Wandel in der Beschreibung und (Selbst-) Wahrnehmung von Sicherheit als gemeinschaftlichem Gut erfahren (Albers 2001). Der Begriff der Sicherheit, in seiner abstrakten Offenheit vielfältig aufladbar, steht heute in einem Verständniskontext aus Sicherheit vor Verbrechen (Prävention/Repression) und zunehmend auch wieder militärischer Sicherheit.

Diese Sinndeutung verweist auf eine veränderte gesellschaftliche Nachfrage nach Sicherheit, auf die das Produkt ?Videoüberwachung? und seine Hersteller entsprechend zu reagieren wissen.

Unterschiedliche Deutungen des veränderten gesellschaftlichen Umganges mit der Sicherheit und des Wandels des Begriffs ?Sicherheit? haben heute Konjunktur: Während Bürgerrechtler, denen die Videoüberwachung als Orwell'sches Symbol eines Überwachungsstaates ohnehin ein Dorn im Auge ist, populistische Law & Order-Politiker als Urheber benennen, die an einer Verunsicherung der Bevölkerung und damit der Erhöhung der Nachfrage nach Videoüberwachung entscheidenden Anteil trügen, geht es bei Sozialwissenschaftlern abstrakter zu: Vielfach dominiert hier die Interpretation Michel Foucaults vom ?Panopticon? als eines Sinnbildes der Überwachungsgesellschaft, als deren Agent die Überwachungskamera zu verstehen sei. Das Setting einer Kameraüberwachung gleicht danach dem von Jeremy Bentham bereits im 18. Jahrhundert entworfenen Panopticon als optimale Gefängnisarchitektur (Foucault 1977). Kennzeichnend ist im Panopticon die Einsehbarkit aller Räume/Zellen durch den Wärter, der jedoch für die Betroffenen selbst unsichtbar bleibt. Die Folge ist eine Selbstdisziplinierung der Betroffenen, weil sie zu keiner Zeit ausschließen können, beobachtet zu werden. Das Modell dieser Gefängniskonstruktion, auf die Gesellschaft übertragen, beschreibt die Bürger im ?offenen Vollzug?. Die allgegenwärtige Kamera wird denn auch als ein Zeichen und Nachweis für die tatsächliche Realisierung der von Foucault beschriebenen Verhältnisse gedeutet.

Die Kamera als Agent der Stadtkosmetik

Teilweise verbindet sich dieser Deutungsansatz mit der Kritik an den jüngsten weltwirtschaftlichen Entwicklungen, der Regulationstheorie (BuckellKannankulam 2002), die unter dem Schlagwort des ?Postfordismus? grundlegende Strukturveränderungen moderner kapitalistischer Gesellschaften zu beschreiben beansprucht. Danach stelle die Kamera nur einen Teil einer insgesamt repressiven und ausgrenzenden Neustrukturierung des öffentlichen Raumes in den Städten dar. Sie diene einer urbanen Segmentierung als neuer Ordnung, in denen Gewinnern wie Verlierern einer neuen globalisierenden Marktwirtschaft ihre jeweiligen Quartiere zugewiesen würden (Legnaro 2001), Die Kommunen selber stünden in einem zunehmend heftiger ausgetragenen Standortwettbewerb um Investitionen und Neuansiedlungen. Dieser Ansatz konstatiert angesichts sich globalisierender ökonomischer Strukturen einen zunehmenden Machtverlust der Nationalstaaten. Diese reagierten mit einer Rückbesinnung auf ihre früheren Kernaufgaben, darunter auch die Herstellung öffentlicher Sicherheit und Ordnung. Der Videoüberwachung komme dabei in seiner demonstrativen Sichtbarkeit eine besondere Bedeutung zu, weil sich diese als sichtbare Anstrengung der Verantwortungsträger gut verkaufen lasse. Dabei gelte es für Kommunen, insbesondere die Innenstädte als attraktives Aushängeschild und Visitenkarte für Besucher aus aller Welt heraus zu putzen. Oft genug werde dabei auf die Videoüberwachung auch zur mittelbaren Verdrängung ungewollter Personen zurückgegriffen,

Dieser Erklärungsansatz beschreibt die Realität der Überwachung allerdings nur unzureichend: Denn auch die Erfassung von reinen Problemquartieren, zumeist außerhalb der öffentlichen Wahrnehmung und oft genug der Verwahrlosung überlassen, nimmt mittlerweile ebenfalls zu (z.B. die Banlieus in Frankreich). Die zunehmende Nachfrage von Sicherheit in der Bevölkerung speist sich nach Auffassung der Regulationstheoretiker aus ökonomisch motivierten Sorgen der Mitteeschichten, aus deren Angst vor dem drohenden gesellschaftlichen Abstieg. Damit rückt der gelegentlich zu beobachtende, durch steten Überwachungsdruck bewirkte Verdrängungs- und Segregierungseffekt von Kameraüberwachungen im öffentlichen Raum in den Vordergrund: Ängste würden diffus in den öffentlichen Raum hinein (Wahrnehmung als Angsträume) projiziert und führten zu Forderungen nach vermehrter Kontrolle und Überwachung. Die Kamera soll dabei, u.a, durch Verdrängung der als Verlierer wahrgenommenen Randgruppen wie z.B. Obdachlose und Drogenabhängige, den Skandal der eigenen, ebenfalls prekären Situation verdecken helfen. Die Kamera werde zum Agenten der Stadtkosmetik, die den in Sorge um seine ökonomische Existenz getriebenen (Stadt-)Bürger vor der tagtäglichen, tendenziell kränkenden Ahnung bewahre, jederzeit selbst den gesicherten Status verlieren und in die Armut abrutschen zu müssen.

Überhaupt stehen bei der Ursachenforschung für die Zunahme von Überwachung bei den Kriminologen ganz allgemein Unsicherheitsgefühle der Bevölkerung im Mittelpunkt. Denn es ist inzwischen weitestgehend unstreitig, dass polizeiliche Kriminalstatistiken sich aus verschiedenen Gründen kaum eignen, um ein ?objektives? Bild der Kriminalität abzugeben. Sie haben daher in den Kreisen konservativ-pragmatischer Sicherheitsallianzen an Wert als Argumente für ?Mehr Sicherheit? stark eingebüßt. Der Gesetzgeber hat daher seine Begründungsstrategie verändert: Bei der Schaffung von neuen Befugnissen werden längst nicht mehr allein angeblich steigende Verbrechenszahlen anführt, sondern es wird zusätzlich auf das Ziel der Bekämpfung von Unsicherheitsgefühlen in der Bevölkerung verwiesen. Die Statistik unterstützt diesen Perspektivenwechsel. In einer Umfrage der Allensbacher Demoskopen sprechen sich annähernd 70 Prozent der Befragten für eine Videoüberwachung öffentlicher Räume aus. Teilweise zeigen diese Umfragen, mit allerdings sehr unterschiedlichen Ergebnissen im Detail, Verbindungen zu einem erhöhten Gefühl der Unsicherheit im öffentlichen Raum auf. Bemerkenswerterweise beziehen sich diese Unsicherheitsgefühle zumeist aber gerade nicht auf die tägliche Lebensumgebung, sondern werden abstrakt bleibenden Orten zugeschrieben. Ältere Bürger ängstigt der Aufenthalt im öffentlichen Raum mehr als Jüngere. Sie weisen auch eine höhere Furcht vor Kriminalität auf ? womöglich aus Einsicht in ihre zumeist eingeschränkteren Möglichkeiten körperlicher Gegenwehr ?, obwohl sie bekanntlich objektiv deutlich

weniger von Kriminalität betroffen sind als jüngere Menschen.

Kriminalprävention und Stadtplanung

Auch Stadtplaner und Architekten finden mittlerweile zusammen, um auf das gestiegene Sicherheitsbedürfnis zu reagieren und Kriminalprävention in ihre Arbeit zu integrieren (vgl. Stummvo112002). Ein zentrales Argument für die Kameras ist der Verweis auf die Verminderung von Tatgelegenheiten. Situational Crime Prevention ist heute ein in der Kriminologie bekanntes Stichwort. Interessierte man sich vormals für die Erforschung der Täterpersönlichkeit, hat sich zwischenzeitlich eine Einsicht in die Normalität der Kriminalität durchgesetzt. Dabei verschob sich das Augenmerk der Kriminologie auch auf die Frage von Tatgelegenheiten, frei nach dem Motto ?Gelegenheit macht Diebe?. Der Gedanke von der für die Tätermotivation maßgeblichen Tatgelegenheitsstruktur hat ihren Weg auch in die Debatte um die Kameraüberwachung gefunden. Ausgegangen wird von der vom Täter wahrgenommenen Erhöhung des Risikos, erwischt zu. werden. Nach rationaler Abwägung von Chancen und Risiken seiner Tatmöglichkeit beschließt dieser, von der Tat abzusehen. Leider stellen sich dieser streng utilitaristischen Sicht von menschlichen Handlungsmotivationen bereits anderweitige Erfahrungen mit der Videoüberwachung entgegen. Untersuchungen etwa aus England verweisen u.a. auf eine zunehmende Ignoranz von Tätern gegenüber der Gegenwart von Kameras, auf bloße Verdrängung von Taten in unüberwachte Gebiete oder kalkuliertes, die Kamera in das Geschehen einbeziehendes Verhalten.

Kriminalprävention wird heute als ein unter Hinzuziehung aller Betroffenen in die Stadtplanung zu integrierender Aspekt behandelt. Auch der Gedanke an den möglichen Nutzen von Kameras ist da nicht mehr weit. Legnaro vermerkt dazu mit sarkastischem Unterton, es sei eine ?ironische Volte?, dass die heutigen umfassenden Untersuchungen infrastruktureller Defizite im Zeichen von Kriminalitätsprävention von städtischen Räumen im Ergebnis nicht viel anderes bedeuteten als die in den 1970er Jahren unter ganz anderen Vorzeichen und ergebnislos geführten Reformdebatten um z.B. mehr Partizipation aller Beteiligten bei der Planung. Nicht die Forderung nach mehr Demokratie, sondern die Umsetzung von mehr Sicherheit scheint die Betroffenen an einem Tisch zusammen bringen zu können.

Das Recht und der öffentliche Raum

Videoüberwachung im öffentlichen Raum ist vom Recht nur unzureichend geregelt, obwohl es an Einzelvorschriften in Deutschland wahrlich nicht mangelt. Denn die jetzige Regelungslage unterschlägt wichtige inhaltliche Fragen. Überwachungsanlagen der Polizei unterfallen den 16 unterschiedlichen Polizeigesetzen der Länder. Zum Teil weisen die Regelungen ganz erhebliche Unterschiede auf. So schwanken beispielsweise die Speicher-fristen für Bilder zwischen 48 Stunden und zwei Monaten. Ein gewisser Konsens hat sich allerdings bei den Grundvoraussetzungen herausgebildet. Eine hoheitliche Befugnis zum Filmen im öffentlichen Raum setzt zumeist die Qualifizierung der Örtlichkeit als ?gefährlicher Ort? voraus, ein die Ausbreitung tendenziell beschränkendes Merkmal, so möchte man meinen. Die Definitionsmacht obliegt allerdings der Polizei, deren Bewertungen die Stadt in Risikosphären zu segregieren vermag. Dabei wurde bislang, zumeist aufgrund von empirisch fragwürdigen lokalen Kriminalitätsstatistiken, höchst selektiv verfahren. In Leipzig und in Mannheim wurden zentrale Bereiche der Innenstadt mit Verweis auf KFZ-Diebstahl, Diebstahl- und Raubdelikte zu gefährlichen Orten erklärt und der Videoüberwachung unterworfen. Die dagegen erhobene Klage eines Mannheimer Bürgers wurde von den Verwaltungsgerichten u.a. mit Verweis auf die von der Polizei behauptete Gefährlichkeit der Innenstadt verworfen. Damit verkennt das Gericht jedoch die rechtsstaatliche Notwendigkeit, grundsätzlich allein konkretes Verhalten von Personen und nicht die generelle, angebliche Gefährlichkeit von Orten zum

Anknüpfungspunkt eines Grundrechtseingriffes zu machen. Ein bereits 1999 erhobene vorläufige Anordnung eines Bürgers gegen die Marktplatzüberwachung von Halle verlief noch enttäuschender. Dort erklärte das Gericht, es fehle bei einer bloßen Überwachung ohne Aufzeichnung bereits an einem relevanten Grundrechtseingriff ? eine klare Missachtung der überwiegenden, anderslautenden Meinung der Datenschützer. Denn die Eingriffsqualität selbst von Übersichtsaufnahmen in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ist unter Juristen kaum noch streitig. Es handelt sich um eine rechtfertigungsbedürftige Maßnahme, die der gesetzlichen, verhältnismäßigen Regelung bedarf. Schwer wiegt regelmäßig, dass mit der Videoüberwachung eine Maßnahme eingeführt wird, die ganz undifferenziert gleich eine Vielzahl von Menschen dem täglichen Bildzugriff der Kamera aussetzt.

Begründet werden die einschlägigen Bestimmungen von den Landesgesetzgebern neben der Bekämpfung der Kriminalität mit der Absicht der Stärkung des Sicherheitsgefühls in der Bevölkerung. Das Unsicherheitsgefühl als Gesetzesanlass führt allerdings tendenziell zu einer Immunisierung auch gegen rechtliche Kritik an der Ausweitung von gesetzlichen Befugnissen, weil es sich weitestgehend der verlässlichen Messbarkeit entzieht. Eine derart gefühlige Sicherheitspolitik macht es schwer, das Phänomen Videoüberwachung auf rationaler Grundlage zu verhandeln. Die bürger- und datenschutzrechtliche Argumentation wendet sich deshalb gegen eine derartige allein auf subjektive Unsicherheiten aufbauende Innenpolitik und fordert Transparenz der Rechtstatsachen zur Videoüberwachung (Geeignetheit, Folgen, Ausbreitung etc.) sowie die Evaluation der rechtlichen Regelungen auf ihre Wirksamkeit hin.

Die Überwachung durch Private beschäftigt bereits seit einigen Jahren die Gerichte. Allerdings lagen bis vor kurzem allein Entscheidungen zur Überwachung unter Nachbarn oder durch Vermieter vor. In diesen Fällen wurden selbst Kameraattrappen zuweilen als rechtswidrig erachtet und mussten beseitigt werden. Die Gerichte argumentierten, die Betroffenen könnten der Kamera letztlich nicht ansehen, ob diese in Betrieb bzw. betriebsfähig sei oder nicht. Die bloße Verunsicherung hierüber sei für Betroffene nicht hinnehmbar und stelle eine Einschränkung der Persönlichkeitsrechte dar. Das erste Urteil zur Klage eines Passanten gegen die Überwachung öffentlichen Straßenraums er-ging zu Beginn diesen Jahres am Amtsgericht Berlin-Mitte (AZ 16 C 427/02). Es ist zugleich auch das erste Urteil zu einer neuen gesetzlichen Bestimmung des Bundesdatenschutzgesetzes, welche die Überwachung ?öffentlich zugänglicher Räume? regelt. Ein größeres Ladengeschäft hatte mit zahlreichen Kameras die um das Gebäude verlaufen-den Bürgersteige und auch Straßenland überwacht. Das Gericht hielt jede weiter als einen Meter in den Straßenraum hineinreichende Überwachung für rechtswidrig, weil es sich um öffentliches Straßenland handele, welches dem grundsätzlich unüberwacht zu bleibenden Aufenthalt und der Kommunikation der Menschen diene. Mit dieser Entscheidung hat das Gericht juristisches Neuland betreten. Es könnte den Anfang einer grundsätzlichen Klärung der Zulässigkeit privat veranlasster Grundrechtseingriffe im öffentlichen Raum, zumindest für Deutschland bedeuten. In Dänemark beispielsweise ist das systematische Filmen öffentlichen Straßenlandes zu Überwachungszwecken all-gemein untersagt.

Kameras gefährden Öffentlichkeit und Freiheit

Der öffentliche Raum als Ort der Kommunikation sollte bei einer solchen Klärung im Mittelpunkt stehen. Nicht umsonst überschneidet sich in der Debatte der Begriff des (geographischen) öffentlichen Raumes mit dem im übertragenen Sinne gemeinten ?öffentlichen Raum des freien Diskurses?, wie ihn etwa Jürgen Habermas in seiner Beschreibung einer in den letzten Jahrhunderten herangewachsenen bürgerlichen Öffentlichkeit implizit mitgedacht und vorausgesetzt hat (Habermas 1962). Die Grundbedingung eines auch realiter vorhandenen öffentlichen Raumes als geographischer Ort war solange nicht relevant, als diese Räume noch scheinbar unbegrenzt zur Verfügung standen. Im Zeichen einer zunehmenden Privatisierung öffentlicher Räume aber und der damit teilweise einhergehenden Verlagerung des öffentlichen Lebens in private Shopping Malls und Einkaufsarkaden kamen in den vergangenen Jahren erste Bedenken auf. Denn für diese Bereiche gilt ein privates Rechtsregime, welches per Hausordnung ?Versammlungen, Herumlungern, Betteln? oder gar bloßes auffälliges Verhalten zu unter-binden und auszugrenzen vermag.

Die Kamera wird hier zum verlängerten Arm der Eigentümer oder Besitzer: Sie unterstützt und effektiviert als eine Art Machtverstärker die privat errichtete und aufrechterhaltene Ordnung und erlaubt die Ausgrenzung unerwünschter Personen. Aber auch die öffentlichen Kommunen gehen bereits auf diese Weise vor: Hessen, das zur Zeit einzige Bundesland mit einer Befugnisnorm für die kommunale nichtpolizeiliche Videoüberwachung, ist einer der Vorreiter hoheitlicher Überwachung im öffentlichen Raum.

Kommunalpolitiker der Stadt Frankfurt/Main rühmten sich damit, als die Medien zunächst eine durch Kameras vor dem Hauptbahnhof bewirkte Vertreibung der Drogenszene in die darunter liegenden U-Bahnbereiche vermelden konnten. Auch bekannte SPD-Oberbürgermeister wie Herbert Schmalstieg (Hannover) und Christian Ude (München) preisen mittlerweile die positiven Effekte der Videoüberwachung. Ganz offen wurde das Ziel der zumindest partiellen Säuberung von Stadtgebieten benannt. Soweit die Kritiker der kriminalpräventiven Videoüberwachung auf eine bloße Verdrängung der Kriminalität hinweisen, läuft dieses Argument also er-sichtlich leer. Denn genau das scheint der (alleinige) Zweck der Übung.

Die damit verbundene Ausgrenzung und Diskriminierung bestimmter Gruppen wird von den auf die Kameraüberwachung anzuwendenden Datenschutzgesetzen jedoch allenfalls am Rande erfasst. Denn die Kamera ist oft Teil eines übergreifenden Sicherheitskonzeptes, dessen Hauptinteresse nicht allein die datenschutzrechtlich relevante Bilderhebung, sondern die Unterstützung eines bestimmten Ordnungsinteresses im öffentlichen Raum darstellt, das mit hoheitlichen und/oder privaten Sicherheitskräften in oft ganz informeller Art und Weise vor Ort umgesetzt werden soll. Der dabei bewirkte Machtverstärkungseffekt durch den Einsatz von Überwachungstechnologie entzieht sich bislang der rechtlichen Beschreibung.

Öffentlicher Raum aber ist der unabhängig von Eigentumsverhältnissen für den freien Zugang, Aufenthalt und die Kommunikation grundsätzlich aller Menschen offenstehende Raum. Diese Orte sind anfällig und gefährdet von der durch die Videoüberwachung tatsächlich bewirkten oder bloß symbolisch inszenierten Machtdemonstration.

Für diese Räume gilt es deshalb, an eines der emphatischen Leitbilder der Stadtplanung zu erinnern (Glasze 2001). So ist der Marktplatz als Ort der Öffentlichkeit auch als Ort der Begegnung und Interaktion, der Kommunikation und Auseinandersetzung mit dem Fremden konnotiert (Sennett 1986). Öffentlichkeit ist außerdem als Arena, in der Dinge von allgemeinem Interesse transparent gemacht und einer politischen Willensbildung zugeführt werden, an der sich alle beteiligen können, von Bedeutung. Diese Idee des städtischen Bürgertums der Renaissance, die sich am historischen Vorbild der antiken griechischen Städte orientiert, wo die Agora zentraler Marktplatz und Ort der politischen Bürgerversammlung war (Glasze 2001),an der sich die Frauen, die Sklaven und die Fremden allerdings nicht beteiligen durften, schwingt ebenfalls mit, wenn heute vom öffentlichen Raum die Rede ist.

Dieser Raum verträgt es nicht, wenn die sich in ihm bewegenden Menschen laufend damit rechnen müssten, überwacht und kontrolliert zu werden. Der angesichts einer drohenden Überwachung möglicherweise vorweggenommene Verzicht auf Handeln, auf Kommunikation oder nur die allgemeine Meinungsäußerung ? die Selbstzensur ? stellt eine nicht hinnehmbare Einschränkung der Autonomie des Einzelnen im demokratischen Rechtsstaat dar. Nur durch die Aneignung symbolisch wichtiger Orte durch Versammlungen kann sich in bestimmten gesellschaftlichen Konstellationen vernehmbar Protest etablieren und auch durchsetzen. Öffentliche Räume in der Stadt dienten und dienen als Medium auch der politischen Kommunikation. Die gescheiterten Stundentenpoteste auf dem Tiannanmen-Platz in Peking 1989 stehen in einem bedenklichen Zusammenhang mit den damals vom Regime vor Ort angebrachten Videokameras. Kameras hatten die Protestierenden gefilmt und ihre Bilder dienten später zur Fahndung und Festnahme.

Eine Theorie des öffentlichen Raums ist in Deutschland nur partiell entwickelt, in der Rechtswissenschaft nur zu Teilaspekten etwa des Straßenrechts. Bereits dort wird jedoch ebenfalls deutlich: öffentlicher Raum wird von der öffentlichen Hand in Verantwortung ihres Infrastrukturauftrages und ihrer Verpflichtung zur

Daseinsvorsorge geschaffen und erhalten. Dieser Raum ist ein öffentliches Gut (Allmende wäre eine historische Analogie), für den es gesetzliche Regelungen gibt, der aber auch einen Freiheitsraum darstellt. Denn öffentlicher Raum ist immer zugleich Voraussetzung und Medium vielfältiger Erscheinungsformen der Grundrechtsausübung. Meinungs- und Versammlungsfreiheit, das Recht auf Freizügigkeit und das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und die Achtung der Privatsphäre sind die herausragenden Rechte. Es ist ein Raum individueller, kommunikativer und sozialer Freiheit, zugleich aber auch ein Raum der Gleichheit. Denn alle Menschen haben das gleiche Recht, den öffentlichen Raum zu benutzen. Hier treffen Lebenskonzepte und Freiheitsentwürfe aufeinander und hier sind Menschen gefordert, sich gegenseitig auszuhalten. Dies gilt auch für die Folgen politischer, wirtschaftlicher oder sozialer Entwicklungen, wenn etwa auf den Straßen Not und Obdachlosigkeit erkennbar wird. Hier wird unmittelbar sichtbar, was die Folgen eines politischen Handelns sind, die letztlich von den Bürgern in einer Demokratie ja auch mit getragen werden (Gusy 2001). Der Einsatz von Videoüberwachungen findet auch in diesen Überlegungen eine wichtige Grenze zulässiger Ausweitung.

Der Ort der Begegnung und Kommunikation, aber auch als Idee von Öffentlichkeit, die das Versprechen auf Inklusion und Gleichheit als Grundlage demokratischer Gesellschaften in sich trägt: das ist der Kern der emanzipatorischen Utopie vom öffentlichen Raum als einer kritischen Kategorie (Siebel 1999), an der auch heute noch die tatsächlichen Verhältnisse zu messen sind. Die Ausbreitung des Einsatzes der Videoüberwachung im städtischen Raum befindet sich auf Kollisionskurs mit dieser Vorstellung. Es wird zunehmend eine Frage der Glaubwürdigkeit moderner freiheitlicher Gesellschaften werden, ob es ihnen gelingt, dieser Dynamik wirksam und begrenzend entgegenzutreten.

Literatur

Aden, Hartmut 1998: Polizeipolitik in Europa, Opladen
Albers, Marion 2001: Die Determination polizeilicher Tätigkeit in den Bereichen der Straftatenverhütung und der Verfolgungsvorsorge, Bielefeld
Buckel, Sonja/Kannankulam, John 2002: Zur Kritik der Anti-Terror-Gesetze nach dem 11. September; in: Das Argument 244, S. 34-50
Foucault, Michel 1977: Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses, Frankfurt/Main
Glasze, Georg 2001: Privatisierung öffentlicher Räume? Einkaufszentren, Business Improvement Districts und geschlossene Wohnkomplexe; in: Berichte zur deutschen Landeskunde 75 2/3, S. 160-177
Gusy, Christoph 2001: Polizei und private Sicherheitsdienste im öffentlichen Raum. Trennlinien und Berührungspunkte; in: Verwaltungsarchiv, S. 344-367
Habermas, Jürgen 1962: Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied/Berlin
Hempel, Leon/Toepfer, Eric 2003: Schaut auf diese Stadt!; in: Bürgerrechte und Polizei (Cilip), H. 74, Nr. 1/2003, S. 76-83
Kitt/er, Friedrich 2003: Optische Medien. Berliner Vorlesung 1999, Berlin
Legnaro, Aldo 2001: Stadt, Ordnung, Macht. Anmerkungen zur neoliberalen Urbanität; in: Sicherheit in der Stadt, Ergebnisse einer Zürcher Tagung, S. 6-18, Bern
Maresch, Rudolf/Werber, Niels 2002: Raum, Wissen, Macht, Frankfurt/Main
Sennett, Richard 1986: Verfall und Ende des öffentlichen Lebens. Die Tyrannei der Intimität. Frankfurt/Main
Siebel, Walter 1999: Anmerkungen zur Zukunft europäischer Urbanität; in: vorgänge 145, H. 1/1999, S. 119-124
Stummvoll, Günther 2002: Kriminalprävention durch Gestaltung des öffentlichen Raumes: CPTED; in: Neue Kriminalpolitik, H. 4, S.123-126
Walther, Uwe-Jens/Veil, Katja 2003: Sichere Innenstädte in Großbrittanien. Von der Kriminalprävention zur Verhaltensregulierung?; in: Die alte Stadt, 30. Jg, H. 3, S. 258-264 Weichert, Thilo 1998: Audio- und Videoüberwachung im öffentlichen Raum; in: vorgänge 144, H. 4, S.
62-71
Westin, Alan 1967: Privacy and Freedom, New York

---

oeffentlichen-raum/
Abgerufen am: 07.11.2026