

So weit die Kamera reicht

Schwierigkeiten einer Evaluation der Videoüberwachung am Beispiel der Berliner Verkehrsbetriebe. Aus: Mitteilungen Nr. 204 (1/2009), S. 5-7

So weit die Kamera reicht

Im Herbst 2007 eröffnete der Berliner Landesgesetzgeber den lokalen Verkehrsbetrieben und Polizeibehörden völlig neue Perspektiven der Videoüberwachung: Seit dem 1. Dezember 2007 dürfen die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) für ihre Zwecke Videoaufnahmen von öffentlich zugänglichen Räumen anfertigen, und sie nutzen diese Befugnis leidlich aus. Nach Angaben der BVG werden mittlerweile die Aufzeichnungen aller 170 U-Bahnhöfe der Stadt 24 Stunden lang gespeichert. Die Polizei darf während dieser Frist auf die Aufnahmen zugreifen, um Gefahren abzuwehren oder Straftaten aufzuklären.

Als Zugeständnis an die Kritiker/innen wurde eine Evaluation der Befugnisse zur Nutzung der Videodaten nach dem Allgemeinem Berliner Sicherheits- und Ordnungsgesetz (ASOG) vereinbart, die bis zum 31.1.2010 erfolgen soll. Der Evaluationsbericht soll u.a. auf Art, Umfang und Erfolg der Videoüberwachung eingehen. [1] Jedoch erfasst der Evaluationsauftrag nur die polizeiliche Erhebung und Nutzung der Videoaufzeichnungen aus öffentlichen Verkehrsmitteln nach dem ASOG. Die Aufzeichnung und Speicherung der Daten bei der BVG geschehen jedoch auf Grundlage des Datenschutzgesetzes; eine Überprüfung der Praxis der Verkehrsbetriebe ist gesetzlich nicht vorgeschrieben.

Wohl aus diesem Grund mag man sich bei der BVG über die Effektivität und den Sinn der Videoüberwachung nicht den Kopf zerbrechen: Seit dem Inkrafttreten der neuen Regelungen hat das Unternehmen mehrmals angekündigt, die Videoüberwachung etwa mit biometrischen Gesichtserkennungssystemen erweitern (August 2008) oder die Speicherdauer auf 48 Stunden verlängern zu wollen (Januar 2009). Allein um die vom Gesetzgeber beschlossene Evaluation der bisherigen Videonutzung ist es ziemlich ruhig geworden. Die BVG gab im Dezember 2008 lediglich bekannt, dass sich die Anzahl der Anfragen von Polizei und Staatsanwaltschaft nach den Videoaufzeichnungen im vergangenen Jahr auf 2026 erhöht habe - was wohl die Wirksamkeit der Kameraaufzeichnungen suggerieren soll.

Die Auswirkungen der BVG-Videoüberwachung auf die Kriminalität in Berlin sind aber noch nicht einmal im Ansatz diskutiert worden. Weder wissen wir heute, welche Auswirkungen hunderte von Kameras auf U-Bahnhöfen und in Fahrzeugen der BVG haben, noch ist klar, wie viele Unbeteiligte von den Videoaufzeichnungen betroffen sind. Welchen Beitrag leistet die Videoüberwachung zur Kriminalitätsbekämpfung, welchen Sicherheitsgewinn bieten die Kameras? Nicht zuletzt aus bürgerrechtlicher Sicht die Frage: Wie stark greift die Videoüberwachung praktisch in die Freiheitssphäre der Bürgerinnen und Bürger ein, wie grundrechtssensitiv ist die Aufzeichnung und Nutzung der Kamerabilder zu bewerten? All das sind Fragen, die eine Evaluation beantworten müsste. Insbesondere die Untersuchung der Wirkungen und Wirksamkeit von Videoüberwachung stößt dabei auf methodische Schwierigkeiten: Eine Untersuchung, die sowohl „Ausstrahlungseffekte“ der Videokameras, die Effizienz ihres Einsatzes als auch Nebeneffekte wie die Verlagerung von Kriminalitätsschwerpunkten berücksichtigt, ist aufwändiger als es auf den ersten Blick erscheint.

Verfassungsrechtliche Bedeutung der Evaluation

Ausgangspunkt jeder Evaluation gesetzgeberischer Maßnahmen sind deren Zielsetzungen: Jene müssen operationalisiert und damit messbar gemacht werden, um die gesetzlichen Regelungen hinsichtlich ihrer Zielerreichung überprüfen zu können. Für die Videoüberwachung und -aufzeichnung bei der BVG wurden stets drei Ziele benannt: Die Aufgabenerfüllung der Verkehrsbetriebe und die Wahrnehmung ihres Hausrechts, die Gefahrenabwehr und Verhinderung von Straftaten (Prävention) und die Verfolgung bzw. Aufklärung bereits begangener Delikte (Repression). Ob und in welchem Umfang diese Ziele mit den Kameras erreicht werden, ist auch verfassungsrechtlich bedeutsam – davon hängt die Verhältnismäßigkeit der Videoüberwachung ab. Als Merkmal des Rechtsstaats bezweckt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz den Schutz vor übermäßigen Eingriffen in die Grundrechte der Bürger. Er verlangt von jeder staatlichen Maßnahme, die in Grundrechte eingreift, dass sie geeignet, erforderlich und angemessen ist.

Die Resultate der Videoüberwachung müssen also in einem angemessenen Verhältnis mit dem durch sie unstreitig verursachten Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht (als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts) der Fahrgäste stehen. Sollte sich bei der Evaluation herausstellen, dass mit den Kameras nur unwesentlich mehr Straftäter ergriffen und verurteilt werden, könnte der mit ihnen verbundene Eingriff in das so genannte Datenschutz-Grundrecht nicht gerechtfertigt sein. Eine Evaluation muss deshalb möglichst solide Informationen über die Effektivität und Effizienz der Videoüberwachung sowie deren gesellschaftliche Auswirkungen generieren, denn nur so wird die verfassungsrechtliche Kategorie der Verhältnismäßigkeit einer empirischen Prüfung zugänglich. Anhand dieser Informationen kann überhaupt erst entschieden werden, ob die Auswirkungen der Videoüberwachung in einem angemessenen Verhältnis zu dem intensiven Grundrechtseingriff stehen. Daraus lässt sich folgern, ob Ausweitungen im Bereich der Videoüberwachung schließlich gerechtfertigt sind. Jedoch existieren im Falle der BVG bei allen drei formulierten Zielen der Videoüberwachung Faktoren, die bei einer Untersuchung besonders beachtet werden müssen.

Videoüberwachung als kriminalpräventives Instrument

Einer der bekanntesten Effekte von Videokameras dürfte deren „Verdrängungseffekt“ sein: Werden Kameras zur Überwachung von Kriminalitätsschwerpunkten oder sog. „gefährlichen Orten“ eingesetzt, weichen die zu Überwachenden einfach auf andere Plätze aus. Eine seriöse Evaluation der Videoüberwachung muss deshalb die Kriminalitätseffekte räumlich betrachten. Das kann durch Vergleiche der Kriminalität in soziokulturell ähnlichen, überwachten und nicht-überwachten Gebieten geschehen. Die nächste Hürde wird sichtbar: Verdrängungseffekte lassen sich nur beschreiben, wenn die Erfassung der Kriminalität ausreichend lokal differenziert ist. Von einer Verdrängung der Kriminalität durch Videokameras kann man sprechen, wenn die Abnahme der Delikte in den überwachten Bereichen mit einer Zunahme der gleichen Delikte in anderen Gebieten korreliert. Lässt sich eine Verlagerung bestimmter Kriminalitätsformen aus überwachten in nicht-videoüberwachte Gebiete ermitteln, stellt sich die Frage nach dem Sicherheitsgewinn neu: Sofern es nicht um besonders sensible Orte (wie den Drogenverkauf vor einer Schule) geht, dürfte in der Verdrängung der Kriminalität kein sicherheitspolitischer Erfolg bestehen. Die lokale Betrachtung der Kriminalitätsentwicklung fördert bisweilen auch einen gegenläufigen Effekt, einen „Ausstrahlungseffekt“ der Kameras zutage. So beobachteten Studien, dass die Kriminalitätsraten in unmittelbar angrenzenden, nicht-videoüberwachten Gebieten ähnlich zurück gingen wie im videoüberwachten Bereich.

Häufig werden die Kriminalitätsraten vor und nach Einführung der Videokameras verglichen. Eine

längerfristige Evaluation, die Veränderungen der Kriminalität im Umfeld von Videoüberwachung auch in ihrem zeitlichen Verlauf betrachtet, erfüllt zwei wichtige Funktionen: Einerseits lassen sich in Zeitreihen saisonale, durch externe Faktoren beeinflusste Effekte leichter erkennen. Der Vergleich mit der allgemeinen Entwicklung der Kriminalität in anderen Gebieten kann Hinweise darauf liefern, ob für den videoüberwachten Bereich eine spezifische Dynamik der Kriminalitätsentwicklung auszumachen ist – oder ob die Veränderungen dem allgemeinen Trend folgen. Noch bedeutsamer scheint aber die Erkenntnis einiger Untersuchungen, wonach sich die Wirksamkeit der Videoüberwachung auf einen kurzfristigen Effekt anlässlich der Einführung der Systeme beschränkt. In der Literatur werden derartige Einführungseffekte wahlweise als Folge der Berichterstattung über die Kameras oder als Adaptionsphase der „Kriminellen“ interpretiert. Was auch immer die Ursache für solche Kurzzeit-Effekte ist: Eine mit der Zeit nachlassende kriminalpräventive Wirkung der Videokameras liefert eindeutige Hinweise darauf, dass der Sicherheitsgewinn weniger von den Kameras selbst, sondern mehr von deren „Begleitumständen“ herrührt, und die Kameras vielleicht verzichtbar wären.

So viel ist bekannt: Videokameras wirken selektiv. Sie wirken eher abschreckend auf die Begehung von Eigentumsdelikten, nicht aber auf so genannte Affekttaten. Wie aber lässt sich die (behauptete) kriminalitätshemmende Wirkung der Videokameras erfassen? Als Datenbasis wird meist die polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) genutzt, deren Aussagekraft aber begrenzt ist: Die PKS beschränkt sich allein auf die registrierte Kriminalität, das sog. „Hellfeld“, und erfasst lediglich Tatverdächtige. Unberücksichtigt bleibt in der Statistik, ob der Tatverdacht für eine spätere Anklagerhebung und Verurteilung ausreichte oder das Verfahren eingestellt wurde. Zahlreiche Faktoren wie das Anzeigeverhalten der Bevölkerung, die Intensität polizeilicher Kontrollen, Probleme der statistischen Erfassung oder Änderungen des Strafrechts beeinflussen die Zahlen der PKS und dürfen bei deren Anwendung nicht außer Acht gelassen werden. Für eine Evaluation der Videoüberwachung, die nicht solche Artefakte der polizeilichen Kriminalstatistik reproduziert, wäre es notwendig, vor, während und nach der Einführung von Videoüberwachungen eine unabhängige und eigenständige Erhebung der Kriminalität vorzunehmen.

Zu den beschriebenen Schwierigkeiten kommt hinzu, dass die Kameraüberwachung i.d.R. nicht das einzige Präventionsinstrument ist. Um am Beispiel der BVG-Videoaufzeichnung zu bleiben: Eine Evaluation müsste hier die kriminalitätswirksamen Effekte der Kameras von den Effekten anderer Maßnahmen trennen, um deren Einfluss identifizieren zu können. Infrage kommen etwa bauliche Veränderungen auf den Bahnhöfen, der wechselnde Einsatz von Fahrgastbegleitern, Sicherheitspersonal und Polizeistreifen, aber auch Veränderungen in der Öffentlichkeitsarbeit des Unternehmens (zu Übergriffen im Nahverkehr). Präventive Wirkungen zu erfassen, ist eine große Aufgabe...

Videoüberwachung als repressives Instrument? Keine Ahnung!

Eine Untersuchung der Frage, wie effektiv die Videoüberwachung für die Strafverfolgung eingesetzt werden kann, ist nach derzeitiger Lage der Dinge unmöglich. Es mangelt schlicht an den dafür nötigen Informationen. Im Mittelpunkt einer Evaluation der repressiven Wirkung stünde nämlich die Frage, welche Bedeutung die Bilddaten in Ermittlungs- und Strafverfahren spielten. In wie vielen Fällen führten die Kamerabilder tatsächlich zu einer Identifizierung der Tatverdächtigen? Wie häufig ließen sich die Täter nicht identifizieren, da das Bildmaterial zu schlecht war? Wie oft wurden die Videodaten im gerichtlichen Verfahren als Beweismittel vorgebracht? Wie oft konnten Verdächtige mit den Bildern entlastet bzw. Täter überführt werden? Antworten auf diese Fragen lassen sich in der Sicherheitszentrale der BVG, vor allem aber in der Justizverwaltung finden - wo die nötigen Informationen allerdings nicht erhoben werden. Der eingangs erwähnte Hinweis der BVG nach den zunehmenden Anfragen der Ermittler hilft da nicht weiter - er sagt nichts über den Beitrag der Videoüberwachung zur Aufklärung von Straftaten aus. Wenn der Berliner Gesetzgeber seine Evaluationsklausel aus dem ASOG ernst nehmen würde, müsste er zunächst einmal dafür sorgen, dass die erforderlichen Daten überhaupt erhoben werden. Andernfalls wird es am Ende wieder nur

heißen: ‚Über Probleme ist nichts bekannt, die Maßnahmen sind fortzusetzen.‘

Videoüberwachung als Hausrecht – das Sicherheitsgefühl der BVG-Kunden

Auch wenn es der Gesetzgeber versäumt hat, sollte eine Evaluation der Videoüberwachung den primären Anlass dieses Kameranetzes beachten. Nach § 31b Abs. 1 Berliner Datenschutzgesetz darf die BVG die Videoaufzeichnungen zur Erfüllung ihrer Aufgaben sowie zur Wahrnehmung ihres Hausrechts vornehmen. Welchen Beitrag die Videoaufzeichnungen zu den Beförderungsdiensten der BVG leisten, hatte das Unternehmen vor zwei Jahren der Humanistischen Union erläutert: Die Kameras trügen dazu bei, das Sicherheitsgefühl der Fahrgäste zu verbessern; jenem Gefühl der BVG-Kunden komme eine absatzfördernde Kraft zu; mehr gefühlte Sicherheit – mehr Fahrgäste. Folglich tragen die Kameras zum Umsatz der BVG bei.

An der Frage, ob das „Sicherheitsgefühl“ ein zulässiger Zweck für die Errichtung von Kameras ist, scheiden sich die Geister: Kriminologen werden auf die gravierende Differenz zwischen (Un-)Sicherheitsgefühl und realer Gefährdung verweisen, Juristen dessen immateriellen Charakter monieren. So wenig wir ein „Recht auf Sicherheit“ haben, so wenig kennt unsere Verfassung einen Anspruch auf gefühlte Sicherheit. Und wie sollte sich die Wirksamkeit, d.h. ein realer Wirkungszusammenhang, bei einem „Sicherheitsgefühl“ ermitteln lassen? Das Sicherheitsempfinden speist sich aus verschiedenen Quellen, dabei spielen Alter, Gesundheit, finanzielle Lage und persönliche Erfahrungen, aber auch die Medienberichterstattung oder die Vertrautheit mit dem Ort eine Rolle – alles Faktoren, auf die die Videokameras keinen Einfluss haben. Eine Befragung zum Sicherheitsgefühl der BVG-Fahrgäste verrät deshalb viel über deren Sicherheitsdenken – aber nichts über die Ursachen der (Un-)Sicherheitslage in der U-Bahn. Die Wirksamkeit der Videoüberwachung lässt sich so nicht überprüfen. Ein Grund mehr, den Sinn der Maßnahme noch einmal in Frage zu stellen.

Ausblick

Man muss kein Prophet sein, um vorhersehen zu können, dass eine wissenschaftlichen Ansprüchen genügende Untersuchung der polizeilichen Videodatenerhebung in öffentlichen Verkehrseinrichtungen bis zum nächsten Jahr nicht vorliegen wird. Entgegen allen Versprechungen war die Evaluationsklausel im Berliner ASOG von Beginn ein Placebo: begrenzt auf die polizeiliche Erhebung und Nutzung der Videodaten, während die Aufzeichnung und Nutzung der Bilder durch die Verkehrsbetriebe ungeprüft bleiben sollen; geschrieben, um die letzten Kritiker/innen zu beruhigen. Aber auch die gesetzlich geforderte Evaluation über Art, Umfang und Erfolg der polizeilichen Datenerhebung wird nicht möglich sein. Weder hat die Landesregierung dafür gesorgt, dass die nötigen Daten für eine Wirkungsuntersuchung bereitgestellt werden, noch ist der Wille erkennbar, dass eine unabhängige, wissenschaftlichen Kriterien verpflichtete Stelle mit der Durchführung beauftragt wird. Angesichts der Tatsache, dass die BVG ein flächendeckendes Kameranetz verfügbar hat, das täglich von mehr als einer Million Fahrgästen benutzt wird, wäre eine unabhängige Untersuchung über die Auswirkungen dieses Überwachungsnetzes auf die Sicherheitslage und die Strafverfolgung wohl das Mindeste, was man erwarten kann.

Mareike Schmale

studierte Rechtswissenschaften (mit dem Wahlfach Rechtssoziologie) an der Humboldt-Universität zu Berlin

[1] Zur Evaluationsvorgabe siehe § 70 Berliner ASOG:

„Über die nach den §§ ... 24b ... vorgenommenen Maßnahmen ist ein Evaluationsbericht zu erstellen, der dem Abgeordnetenhaus von Berlin bis zum 31. Januar 2010 vorzulegen ist. Der Bericht soll Aufschluss über Art und Umfang sowie den Erfolg der jeweiligen Maßnahmen geben.“

" Zur Diskussion um die damalige Gesetzesänderung s. Lüders (2007): Nicht überall, wo Sicherheit draufsteht, ist auch Sicherheit drin, [Mitteilungen 199](#) (Heft 4/2007), S. 28/29.

Literatur zum Thema:

Marion Albers: Die verfassungsrechtliche Bedeutung der Evaluierung neuer Gesetze zum Schutz der Inneren Sicherheit. In: Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin 2006, 21-36.

Dietmar Kammerer: Bilder der Überwachung. Frankfurt 2008.

Nils Leopold: Videoüberwachung des Alltags - Bagatelleingriff oder Überwachungs Hydra? In: GHI / HU (Hrsg.), Graubuch Innere Sicherheit, Berlin 2008, 188-193.

Eric Töpfer: Videoüberwachung in Europa. Entwicklung, Perspektiven und Probleme, in: Informatik und Gesellschaft. Verflechtungen und Perspektiven, hg. von Hans-Jörg Kreowski, Münster 2008, 61-81.

Eric Töpfer: Videoüberwachung - Risikotechnologie zwischen Sicherheitsversprechen und Kontroll dystopien, in: Surveillance Studies. Perspektiven eines Forschungsfeldes, hg. von Nils Zurawski, Opladen 2007, 33-46.

Nils Zurawski, Stefan Czerwinski: "Sie sind doch auch für Videoüberwachung, oder...? Warum Umfragen zur Videoüberwachung nicht unbedingt eine Antwort auf das geben, was sie eigentlich wissen wollen, Der Kriminalist 3/2007, 1-7.

<https://www.humanistische-union.de/thema/so-weit-die-kamera-reicht/>

Abgerufen am: 26.04.2024