

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

**Einzelfragen zur Videoüberwachung in Deutschland
und dem Vereinigten Königreich**

- Ausarbeitung -



Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser/in: [REDACTED]

Einzelfragen zur Videoüberwachung in Deutschland und dem Vereinigten Königreich

Ausarbeitung WD 3 - 003/08

Abschluss der Arbeit: 11.01.2008

Fachbereich WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

1. Einleitung

In Ergänzung der Ausarbeitung WD 3 – 473/07 vom 4. Januar 2008 werden im Nachfolgenden einzelne Aspekte der Thematik „Videüberwachung – Vergleich der Gesetzeslage in Deutschland und dem Vereinigten Königreich“ weiter ausgeführt.

2. Aufsätze mit anschaulichen Beispielen für verschiedene Einsatzmöglichkeiten der Videüberwachung

Hinsichtlich der Frage nach anschaulichen Beispielfällen für Anwendungen von Maßnahmen der Videüberwachung des öffentlichen Raumes sei zunächst auf den Aufsatz von Weckler¹ hingewiesen (**Anlage 1**). Einen prägnanten Überblick zur Problematik mit weiteren Beispielen auch zur Überwachung privater Bereiche bietet der Aufsatz von Zilkens² (**Anlage 2**). Für eine vertiefende Betrachtung der rechtlichen Fragen eignet sich besonders der Aufsatz von Fetzer und Zöller³ (**Anlage 3**).

3. Kameradichte im Vergleich

Das Ausmaß der Videüberwachung öffentlicher bzw. öffentlich zugänglicher Räume in Deutschland und im Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland unterscheidet sich stark.

Das Vereinigte Königreich gilt international als Vorreiter auf dem Gebiet der Videüberwachung. So begann die Verwendung von Kameras zur Überwachung öffentlicher Räume bereits 1985 in Bournemouth, wo Kameras installiert wurden, um Vandalismus am Strand und auf der Seepromenade zu verhindern.⁴ Vor allem, als im Jahr 1994 die konservative Regierung die sog. CCTV-Überwachung⁵ als einen wichtigen Aspekt in die Sicherheitspolitik integrierte, wurde die Ausbreitung dieser Technik zusätzlich be-

1 Randolph Weckler, Die rechtlichen Grundlagen der Videüberwachung mit drei Beispielfällen, in: Unterrichtsblätter. Zeitschrift für Ausbildung, Fortbildung und Verwaltungspraxis für die Bundeswehrverwaltung (UBWV) 2007, Heft 8, S. 281ff. Fall 2 (S. 286 f.) betrifft den in der Ausarbeitung WD 3 – 473/07 erwähnten, vom Amtsgericht Berlin-Mitte im Jahre 2003 entschiedenen Fall zur Videüberwachung öffentlich zugänglicher Arkadengänge durch ein großes Berliner Kaufhaus.

2 Martin Zilkens, Videüberwachung – Eine rechtliche Bestandsaufnahme, in: DuD • Datenschutz und Datensicherheit 31 (2007), Heft 4, S. 279 ff.

3 Thomas Fetzer/Mark A. Zöller, Verfassungswidrige Videüberwachung – Der Beschluss des BVerfG zur geplanten Überwachung des Regensburger Karavan-Denkmal durch Videotechnik, in: NVwZ 2007, S. 775ff.

4 Chen-Yu Lin, Öffentliche Videüberwachung in den USA, Großbritannien und Deutschland – Ein Drei-Länder-Vergleich, Diss. Universität Göttingen 2006, dauerhaft verfügbar unter <http://webdoc.sub.gwdg.de/diss/2006/lin/lin.pdf> (Stand der Auswertung von Literatur und Zahlenmaterial: Mitte/Ende 2005), S. 47.

5 Die Abkürzung „CCTV“ steht für Closed Circuit Television, der Name stellt damit zwar auf die geschlossene Kabelverbindung zwischen Kamera und Bildschirm ab. Vom Begriff werden aber auch die moderneren kabellosen Überwachungssysteme erfasst.

schleunigt. Schon im Jahr 1996 hatten alle Städte mit über 500.000 Einwohnern mit Ausnahme von Leeds Überwachungssysteme in ihren Stadtzentren und Einkaufsstraßen im Einsatz. Zwischen den Jahren 1994 bis 1998 wurde der Umfang der Innenstadtprogramme um das Fünffache ausgeweitet.

Im Jahr 2002 wies das Vereinigte Königreich die höchste Kameradichte der Welt auf, wobei 95% aller englischen Städte Videoüberwachungskameras einsetzten. Damit nahm Großbritannien in Bezug auf die Verwendung von CCTV-Anlagen weltweit eine Spitzenposition ein. Im Jahr 2004 befand sich schätzungsweise ein Fünftel aller CCTV-Anlagen weltweit im Vereinigten Königreich.⁶ Mittlerweile ist die Videoüberwachung im Vereinigten Königreich so flächendeckend, dass keine genauen Angaben über die Anzahl der Überwachungskameras gemacht werden können. Schätzungsweise wurden bereits Ende 2005 insgesamt 4.285.000 Kameras zur Überwachung mehr als 500 britischer Städte eingesetzt.⁷ Das britische Innenministerium hat im Oktober 2007 ein Strategiepapier zum weiteren Ausbau der Videoüberwachung und deren technischer Weiterentwicklung veröffentlicht.⁸

In Deutschland hat sich die Videoüberwachung bislang vorwiegend in privaten Bereichen, die öffentlich zugänglich sind, wie z.B. vor oder in Kaufhäusern, etabliert.⁹ Die Nutzung dieser Technik in öffentlichen Räumen als polizeiliche Maßnahme erfolgt hingegen noch relativ selten. Im Jahre 1996 wurde ein Pilotprojekt zur polizeilichen Videoüberwachung zur Verhinderung von Straftaten in Leipzig eingeführt.¹⁰ Ende des Jahres 2005 wurden in 26 bundesdeutschen Städten sog. „Kriminalitätsschwerpunkte“ mit insgesamt ca. 94 polizeilichen Kameras überwacht. Zu diesem Zeitpunkt war die Anzahl der Überwachungskameras in der gesamten Bundesrepublik mit der Anzahl der optischen Überwachungseinrichtungen allein in London vergleichbar.¹¹

4. Die Effektivität von Videoüberwachungsmaßnahmen zur Bekämpfung von Kriminalität

Im Rahmen der Kriminalitätsbekämpfung kann der Einsatz von Videoüberwachungsanlagen einerseits zur Verhinderung von Straftaten im Vorfeld, andererseits nach began-

6 Lin (Fn. 4), S. 48f.

7 Lin (Fn. 4), S. 61.

8 Graeme Gerrard u.a., National CCTV Strategy (Oktober 2007), verfügbar unter <http://www.crimereduction.homeoffice.gov.uk/cctv/cctv048.pdf> (letzter Abruf: 10.01.2008).

9 Im Jahr 1998 wurde die gesamte Anzahl der installierten Videokameras in Deutschland von der deutschen Industrie auf 500.000 Stück geschätzt. Die Anzahl privater Überwachungskameras in öffentlich zugänglichen Bereichen wurde im Jahr 2000 auf 300.000 bis 400.000 Stück geschätzt. Die Bundesregierung gab im Jahr 2001 an, 14.777 Kameras für die Überwachung von 55 Liegenschaften des Bundes einzusetzen. Zahlen nach Lin (Fn. 4), S. 15f.

10 Vgl. dazu Lin (Fn. 4), S. 59.

11 Lin (Fn. 4), S. 61.

gener Straftat zur Überführung des Täters dienen. Unterschieden werden müssen demnach **präventive und repressive Zwecke**. Die Frage der Effektivität von Videoüberwachungsmaßnahmen stellt sich daher gleichermaßen für die Bereiche der **Kriminalitätsprävention** und der **Strafverfolgung**.

4.1. Zur Frage der Effektivität im Rahmen der Kriminalitätsprävention

Im Rahmen der Sicherheitspolitik sind die Kriminalitätsprävention und vor allem die Verhinderung terroristischer Straftaten zunehmend in den Vordergrund getreten. Dieser **Paradigmenwechsel in der Sicherheits- und Kriminalpolitik** – weg von einer vorwiegend reaktiven, hin zu einer mehr proaktiven Handlungsweise – ist ein Phänomen, das sowohl das Vereinigte Königreich als auch die Bundesrepublik Deutschland sowie viele weitere europäische Staaten auszeichnet.

Überwachungskameras können jedoch nicht als erfolgversprechende Instrumente zur Bekämpfung jeglicher Arten von Straftaten gesehen werden. Der Zweck der Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze beschränkt sich auf die **Bekämpfung der sogenannten „Straßenkriminalität“**. Dieser Begriff umfasst „alle Straftaten, deren Tatausführung mehrheitlich auf der Straße i.w.S., d.h. im öffentlichen Raum geschieht oder die unmittelbar in die Öffentlichkeit hineinwirken und somit im unmittelbaren Zugriffsbereich der Polizei verübt werden“¹² und umfasst daher insbesondere Delikte wie Betäubungsmittel- und damit verbundene Beschaffungskriminalität sowie Diebstahl, Raub und sonstige Gewaltdelikte, die sich in der Öffentlichkeit ereignen.¹³ Diese sog. Straßenkriminalität stellt allerdings nur einen Teil der Gesamtkriminalität eines Landes dar und macht beispielsweise in der Bundesrepublik nach Angaben des Bundeskriminalamtes für das Jahr 2006 nur etwa ein Viertel der Gesamtstraftaten aus.¹⁴ Somit kann mittels Videoüberwachung nur ein Teil der Gesamtkriminalität im Vorfeld verhindert werden.

Zur Messung der präventiven Wirkung von Videoüberwachungsmaßnahmen ist festzustellen, dass die verschiedenen Studien zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen kommen und die Palette der Stellungnahmen von einer Einschätzung als erfolgreiches Instrument

12 Lin (Fn. 4), S. 66.

13 Vgl. dazu die Polizeiliche Kriminalstatistik 2006 des Bundeskriminalamtes, verfügbar unter http://www.bka.de/pks/pks2006/download/pks-jb_2006_bka.pdf (letzter Abruf: 10.01.2008), S. 18.

14 Anteil der Straßenkriminalität an den insgesamt in Deutschland im Jahre 2006 erfassten Straftaten: 24,7 %, vgl. Bundeskriminalamt (Fn. 13), Tabelle 01, S. 12.



der Kriminalitätsbekämpfung bis hin zu einer weitgehenden Verneinung ihrer Effektivität reicht.¹⁵

Studien, die aus britischen Städten und Gemeinden vorliegen, **liefern keine eindeutigen Erkenntnisse zur Frage der Effektivität**: So wurde durch Erhebungen in Newcastle zwar eine Reduzierung der untersuchten Straftaten um 19 % ermittelt und durch andere Studien eine Reduzierung des Einbruchdiebstahls im Einsatzgebiet der Überwachungskameras um 60 % festgestellt. Allerdings kommen weitere Evaluationsstudien zu der Einschätzung, dass sich die Einbruchdelikte lediglich in nahe liegende Gebiete verlagert hätten. Zudem steige die Kriminalitätsrate in den überwachten Gebieten nach anfänglichem Rückgang mit der Zeit wieder an.¹⁶ Eine vom Home Office, dem britischen Innenministerium, herausgegebene Studie aus dem Jahr 2005¹⁷ kommt bei 13 untersuchten Videoüberwachungsanlagen in unterschiedlichen öffentlich zugänglichen Bereichen zu dem Schluss, dass die Videoüberwachung keinen signifikanten Rückgang der Kriminalität an den überwachten Orten bewirke.

Dagegen bewertete die Leipziger Polizei das bereits erwähnte Pilotprojekt als Erfolg. Für die in Leipzig überwachten Bereiche stellte die Polizei einen Rückgang der Diebstähle und Kfz-Delikte um 50 % fest. Ein **Verlagerungseffekt** sei nicht zu beobachten gewesen.¹⁸

Die Gefahr, dass eine bloße Verlagerung der begangenen Straftaten in benachbarte, nicht überwachte Gebiete erfolgt, wird jedoch oft als Gegenargument zur Videoüberwachung angeführt.¹⁹ Aufgrund dieses Verlagerungseffektes müsse dann die Überwachung auch in benachbarten Gebieten installiert werden, da sich diese nunmehr zu „Kriminalitätsschwerpunkten“ entwickelten. Es könne daher ein Kreislauf entstehen, welcher letztlich eine **flächendeckende Videoüberwachung** zur Folge habe.

4.2. Zur Frage der Effektivität im Rahmen der Strafverfolgung

Bei der Bewertung der Effektivität von Videoüberwachungsmaßnahmen im Rahmen der Strafverfolgung ergeben sich ähnliche Schwierigkeiten. Feststeht allerdings, dass in einigen Fällen Täter mithilfe der Aufzeichnungen der Überwachungskameras überführt werden konnten und diese Fahndungserfolge breite öffentliche Aufmerksamkeit gefun-

15 Vgl. mit weiteren Hinweisen Fetzer/Zöller (Fn. 3), S. 778; dort auch Überlegungen zu den schwer zu erfüllenden Anforderungen an derartige Studien, damit diese belastbare Ergebnisse liefern können.

16 Vgl. dazu Lin (Fn. 4), S. 73ff. zu einzelnen Studien und deren Ergebnissen.

17 Martin Gill/Angela Spriggs, Assessing the impact of CCTV (Home Office Research Study 292), verfügbar unter <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs05/hors292.pdf> (letzter Abruf: 10.01.2008), S. 58.

18 Lin (Fn. 4), S. 74.

19 Vgl. beispielsweise Fetzer/Zöller (Fn. 3), S. 778.

den haben. So wurden beispielsweise die jugendlichen Mörder des im Jahre 1993 in einem Liverpooleser Einkaufszentrum entführten Jungen Jamie Bulger anhand von Videoaufnahmen identifiziert. Auch war die Videoüberwachung bei der Aufklärung der Anschläge auf die Londoner U-Bahn im Sommer 2005 ein nützliches Werkzeug zur Strafverfolgung. In Deutschland konnten im Sommer 2006 die sog. „Kofferbomber“, deren in verschiedenen Zügen deponierte Sprengsätze wohl aufgrund handwerklicher Fehler glücklicherweise nicht wie geplant explodiert waren, durch Aufzeichnungen von Videokameras auf dem Kölner Hauptbahnhof identifiziert werden.

4.3. Technische Neuerungen zur Steigerung der Effektivität

Die technische Weiterentwicklung von Videoüberwachungssystemen kann möglicherweise zukünftig zu einer **Steigerung der Wirksamkeit im präventiven und auch im repressiven Bereich** führen.

Zurzeit werden bereits Systeme getestet, die anhand verdächtiger Bewegungen bzw. Körperhaltungen und Mimiken auf die Verübung bevorstehender Straftaten hinweisen und so insbesondere im Bereich der **Verhinderung terroristischer Anschläge** zukünftig Bedeutung erlangen könnten.²⁰

Die technische Weiterentwicklung hat dazu geführt, dass mittlerweile in Deutschland und dem Vereinigten Königreich Versuche gestartet worden sind, Systeme, die eine automatische Gesichtserkennung erlauben, für die Zwecke der Strafverfolgung nutzbar zu machen (sog. „**Fotofahndung**“).²¹ Als Problem wird dabei allerdings noch die niedrige Erkennungsrate der Systeme gesehen.²²

20 Zu entsprechenden Bemühungen in den USA vgl. http://www.welt.de/wissenschaft/article1100086/USA_machen_Jagd_auf_verraeterische_Emotionen.html (letzter Abruf: 10.01.2008), auch als **Anlage 4**.

21 Vgl. dazu den Tätigkeitsbericht 2005-2006 des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (verfügbar unter www.bfdi.bund.de), unter Punkt 5.26 (S. 72). Siehe dazu **Anlage 5** (Auszüge aus dem Tätigkeitsbericht). Es handelt sich um ein Forschungsprojekt unter der Leitung des Bundeskriminalamtes im Mainzer Hauptbahnhof, welches der Bundesdatenschutzbeauftragte Peter Schaar von Anfang an beratend begleitet hat.

22 Vgl. die Pressemitteilung Nr. 28/07 des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit vom 11.07.2007, verfügbar unter <http://www.bfdi.bund.de> (dort unter „Pressemitteilungen“, letzter Abruf: 10.01.2008).

5. Kontrolle der Einhaltung datenschutzrechtlicher Regelungen durch Datenschutzbeauftragte

Datenschutzrechtliche Regelungen haben den Zweck, „den Einzelnen davor zu schützen, dass er durch den Umgang mit seinen personenbezogenen Daten in seinem Persönlichkeitsrecht beeinträchtigt wird“, vgl. § 1 Abs. 1 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG).²³

5.1. Datenschutzbeauftragte in Deutschland

Mit der Überwachung des Datenschutzes bei öffentlichen Stellen des Bundes und bei Unternehmen, die Telekommunikations- und Postdienstleistungen anbieten, hat der Bund den **Bundesbeauftragten für den Datenschutz** und die Informationsfreiheit eingerichtet. Zum Tätigkeitsbereich des Bundesbeauftragten heißt es in der betreffenden Informationsbroschüre prägnant: „Der Bundesbeauftragte kontrolliert alle öffentlichen Stellen des Bundes, also Bundesministerien, Dienststellen des Zolls, der Bundespolizei, der Bundeswehr, die Wasser- und Schifffahrtsdirektionen wie auch bestimmte Träger der sozialen Sicherung, z.B. die Arbeitsämter, Betriebskrankenkassen oder Ersatzkassen. Außerdem hat der Bundesbeauftragte die Datenschutzaufsicht über die Telekommunikations- und Postdienstunternehmen inne.“²⁴

Zur Sicherung des Datenschutzes im Anwendungsbereich der Datenschutzgesetze der Länder haben alle Länder eigene Datenschutzbeauftragte eingerichtet. Diese **Landesdatenschutzbeauftragten** kontrollieren die Einhaltung der landesrechtlichen Datenschutzregelungen durch die öffentlichen Stellen des jeweiligen Landes und beraten diese in datenschutzrechtlichen Fragen.

Von den jeweiligen Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder, welche als Aufsichtsbehörden fungieren, sind die **betrieblichen und behördlichen Datenschutzbeauftragten** zu unterscheiden. Die Pflicht bestimmter Unternehmen und Behörden, eigene Datenschutzbeauftragte zu benennen, die innerhalb dieser Organisationen für die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen sorgen sollen, beruht auf entsprechenden Vorschriften im Bundesdatenschutzgesetz und den Datenschutzgesetzen der Länder.

5.2. Datenschutzbeauftragte im Vereinigten Königreich

Im Vereinigten Königreich wacht der Information Commissioner über die Einhaltung datenschutzrechtlicher Regelungen. Ähnlich wie seit 2006 der deutsche Bundesdatenschutzbeauftragte und einige der Landesdatenschutzbeauftragten, ist der Information

23 Ähnliche Zweck- bzw. Zielbestimmungen enthalten die Datenschutzgesetze der Länder, vgl. z.B. § 1 Abs. 1 Nr. 1 Berliner Datenschutzgesetz.

24 BfDI – Info 1. Bundesdatenschutzgesetz – Text und Erläuterung –, verfügbar unter http://www.bfdi.bund.de/cln_027/nn_531948/SharedDocs/Publikationen/Infobroschueren/INFO1.html (13. Aufl., September 2007; letzter Abruf: 10.01.2008), S. 8.

Commissioner nicht allein für den Datenschutz, sondern auch für Fragen der Informationsfreiheit zuständig. Er überwacht die Einhaltung der einschlägigen gesetzlichen Regelungen im Data Protection Act 1998 und dem Freedom of Information Act sowie der Regelungen zum Zugang zu Umweltinformationen und der Vorschriften über die Kommunikation mittels elektronischer Systeme.²⁵

Bereits der Data Protection Act 1998²⁶ enthält in schedule 1, part 1 die sog. „Data protection principles“ die sehr detailliert regeln, unter welchen Voraussetzungen Daten erhoben, gespeichert und weiterverwendet werden dürfen. Bemerkenswert ist zudem, dass der Information Commissioner im Juli 2000 einen Leitfaden zum Thema „Videoüberwachung“ herausgegeben hat, den sog. CCTV – Code of practice.²⁷ Dieser Verhaltenskodex soll den Betreibern von Videoüberwachungsanlagen, ob es sich dabei nun um öffentliche Stellen oder private Unternehmen handelt, als Anleitung zum datenschutzrechtskonformen Handeln dienen.



-
- 25 Vgl. dazu die Kurzinformationen unter http://www.ico.gov.uk/about_us.aspx (letzter Abruf: 10.01.2008).
- 26 Verfügbar unter http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980029_en_1 (letzter Abruf: 10.01.2008).
- 27 Der CCTV – Code of practice 2000 befindet sich zurzeit in Überarbeitung, wird zurzeit überarbeitet. Ein sog. consultation draft unter dem Titel „CCTV data protection code of practice“, zu dem bis Ende Oktober 2007 Stellungnahmen der (Fach-)Öffentlichkeit und Behörden erbeten wurden, findet sich unter http://www.ico.gov.uk/tools_and_resources/document_library/data_protection.aspx (letzter Abruf: 10.01.2008).