

Az.: II/52-1395

## **Zulässigkeit der flächendeckenden Videoüberwachung von öffentlichen Straßen und Plätzen**

### **A. Auftrag**

Mit Schreiben vom 31.3.2000 hat die SPD-Landtagsfraktion den wissenschaftlichen Dienst des Landtages um gutachterliche Stellungnahme zu der Frage gebeten, ob eine flächendeckende Überwachung öffentlicher Straßen und Plätze durch Videogeräte als Beitrag zur Bekämpfung von Straßenkriminalität zulässig wäre. Die rechtliche Überprüfung solle sowohl die geltende Rechtslage, als auch die Verfassungsmäßigkeit einer gegebenenfalls notwendigen Rechtsänderung umfassen.

### **B. Stellungnahme**

#### **I. Vorbemerkung**

Im Zusammenhang mit der Fragestellung ist zu beachten, dass der Begriff der Videoüberwachung mit verschiedenen Inhalten ausgefüllt wird. Man versteht darunter sowohl die Beobachtung, aber auch das Aufzeichnen von Lebensvorgängen sowie gegebenenfalls die Verwertung des dabei gewonnenen Materials. Sie beinhaltet im Regelfall auch die Möglichkeit der Individualisierung der beobachteten Personen und die Abgleichung des Bildmaterials mit anderen, bereits vorhandenen Daten. Bei Ausschöpfung aller Erkenntnismöglichkeiten muss der Bürger deshalb damit rechnen, dass sein Aufenthalt und seine Handlungen an einem bestimmten Ort von staatlichen

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

Stellen dokumentiert und gegebenenfalls zu Beweis Zwecken festgehalten werden. Auf diese Weise werden die gewonnenen Erkenntnisse zu personenbezogenen, zeitlich fast unbegrenzt aufbewahrbaren Daten.

Als problematisch erweist sich zudem der Begriff der „flächendeckenden Überwachung“, denn er umschreibt die räumliche Ausdehnung einer Überwachungsmaßnahme nur unzureichend; eine nähere Beschreibung oder gar Definition erfolgt in Literatur und Rechtsprechung nicht. Vielmehr findet dieser Terminus immer dann Anwendung, wenn ein nicht gewünschtes Übermaß plakativ umschrieben werden soll. Dies geschieht meist im Zusammenhang mit der Situationsbeschreibung im Ausland, wo „ganze Londoner Stadtbezirke“, „ganze Zonen“ oder „ganze Straßenzüge“ mit „schon heute über 200.000 Closed Circuit Cameras“ beobachtet werden.<sup>1</sup> In der 108. Plenarsitzung des Landtages Rheinland-Pfalz wurde das Problem der Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze thematisiert. Innenminister Zuber führte in seinen Redebeiträgen aus, dass eine „flächendeckender Überwachung“ nach seiner Ansicht dann gegeben sei, wenn bestimmte Bereiche insgesamt erfasst würden, so z.B. konkret auf das Beispiel der Stadt Mainz bezogen die gesamte Kernstadt, also die Innenstadt als Gesamtheit<sup>2</sup>. In jedem Fall beziehen sich Ausführungen zur Videoüberwachung stets auf eine größere zusammenhängende Fläche eines bebauten, innerstädtischen Bereichs.

## **II. Die verfassungsrechtliche Relevanz der flächendeckenden Videoüberwachung**

Die Zulässigkeit einer flächendeckenden Videoüberwachung hängt davon ab, ob sie einer gesetzlichen Grundlage bedarf und ob diese gegebenenfalls vorliegt.

Eine gesetzliche Regelung wäre dann erforderlich, wenn das Vorgehen eine wesentliche Maßnahme im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes darstellte, das heißt, wenn sie von wesentlicher Bedeutung für die Verwirklichung von Grundrechten wäre.<sup>3</sup> Grundrechte, die durch die flächendeckende Videoüberwachung tangiert sein könnten, sind Art. 2 Abs.1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG und Art. 4 a

<sup>1</sup> so: Hessischer Datenschutzbeauftragter Prof. Dr. von Zezschwitz in: Datenschutz und Datensicherheit (DuD), 1999, S. 560; Redebeitrag des Innenministers des Landes Sachsen-Anhalt in der Landtagssitzung vom 7./8.10.1999, Pressemitteilung Nr. 132/99; Internet-Mitteilung der Landesbeauftragten für den Datenschutz des Landes NRW, Stichwort "Videoüberwachung" ([www.lfd.nrw.de](http://www.lfd.nrw.de))

<sup>2</sup> Vorläufiges Protokoll der 108. Plenarsitzung des Landtages Rheinland-Pfalz, Seite 9

<sup>3</sup> BverfGE 47, 46 (78 ff.); BverfGE 58, 257 (268 ff.)

der rheinland-pfälzischen Landesverfassung.

Diese Bestimmungen schützen das so genannte informationelle Selbstbestimmungsrecht, das das Bundesverfassungsgericht in seinem grundlegenden „Volkszählungsurteil“<sup>4</sup> im Einzelnen umschrieben hat. Nach den dort aufgestellten Grundsätzen gewährleistet das allgemeine Persönlichkeitsrecht unter den Bedingungen der modernen Datenverarbeitung auch die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Dabei hat das Bundesverfassungsgericht in besonderem Maße Wirkungen berücksichtigt, die eine für den Bürger undurchschaubare Datenerhebung auf seine Handlungsfreiheit haben könnten. Es führt hierzu aus, dass mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung eine Gesellschaftsordnung und eine diese ermöglichende Rechtsordnung nicht vereinbar wäre, in der die Bürger nicht mehr wüssten, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß. Wer damit rechnen müsse, dass etwa die Teilnahme an einer Versammlung behördlich registriert werde, werde möglicherweise auf die Ausübung seiner entsprechenden Grundrechte (Art. 8, 9 GG) verzichten. Dies würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbedingung des freiheitlichen und demokratischen Gemeinwesens sei. Aus ähnlichen Erwägungen sieht das Bundesverfassungsgericht auch die bloße Datenerhebung aus einem kritischen Blickwinkel. Ausschlaggebend sei nicht die konkrete Absicht, die gewonnenen Daten in einer bestimmten Art und Weise zu nutzen, sondern bereits die **Verwendungsmöglichkeit**, die wiederum durch den technischen Fortschritt eine immer größere Ausdehnung erfahre. Bereits die Ungewissheit über Art und Umfang der Datenerhebung und ihre Verwendung sei aber geeignet, den Einzelnen zu verunsichern und damit in seinem Verhalten zu beeinflussen. Dies könne ein demokratisches Gemeinwesen nicht akzeptieren: ein selbstbewusster und seine demokratischen Rechte wahrnehmender Bürger dürfe nicht durch eine für ihn undurchschaubare Datensammlung des Staates eingeschüchtert oder gehemmt werden.<sup>5</sup> Bereits im Vorfeld der Datenverwertung sei der Bürger damit schutzbedürftig.

Diese Grundsätze gelten auch für das Festhalten einer Person im Bild, denn bei Ausschöpfung aller Erkenntnismöglichkeiten, die die Videoüberwachung bietet, muss der Bürger damit rechnen, dass sein Aufenthalt und seine Handlungen an einem bestimmten Ort durch staatliche Stellen dokumentiert und gegebenenfalls zu Beweis Zwecken festgehalten werden.

Dies bedeutet auch qualitativ eine zumindest eingriffsähnliche Handlung des Staates.

---

<sup>4</sup> BverfGE 65, 1 ff.

<sup>5</sup> BverfGE 65, 1 (42, 43)

Der Bundesgerichtshof hat eine solche Eingriffsqualität für den Bereich der Videoüberwachung mit der Begründung bejaht, dass – im Vergleich zum menschlichen Auffassungsvermögen – Videobilder keinerlei Beeinträchtigungen bei der Wahrnehmungs- und Erinnerungsfähigkeit unterlägen und zudem zeitlich fast unbegrenzt aufbewahrt werden könnten.<sup>6</sup> Das Bundesverfassungsgericht nimmt ohne weitere Ausführungen einen Eingriff in die Persönlichkeitssphäre an und stellt dies zudem für die gerichtliche Auswertung von Beweismitteln ausdrücklich fest.<sup>7</sup> Hierbei beziehen sich die höchstrichterlichen Entscheidungen stets auf das Festhalten bestimmter, identifizierbarer Personen in Bild und /oder Ton und die Auswertung des so gewonnenen Materials.

Zusammenfassend ist somit davon auszugehen, dass Videoüberwachungen jedenfalls dann einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, wenn durch sie individualisierbare Personen im Bild festgehalten werden oder das so gewonnene Material ausgewertet wird.

Fraglich ist, ob das **reine Beobachten** von Personen oder ortsgebundenen Vorgängen durch installierte Kameras (Kamera-Monitor-Prinzip) eine rechtlich andere Qualität aufweist, die eine gesetzliche Regelung ausnahmsweise entbehrlich macht. Gemeint ist die Nutzung der Videotechnik als „Auge der Polizei“. Während eine Kamera einen größeren Platz oder eine Straßenzone mit einer Übersichtsaufnahme belegt, beobachtet eine Polizeibeamter ortsfern das Geschehen auf einem Monitor und greift nur dann ein, wenn sich Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Straftat oder eines Notfalls ergeben. Erst dann zeichnet er das Geschehen auf, erstellt gegebenenfalls Detailaufnahmen und verständigt weitere Einsatzkräfte.

Die rechtlichen Beurteilungen bezüglich dieses Vorgehens gehen auseinander: Einerseits wird dahingehend argumentiert, dass das bloße Beobachten einer Person auf öffentlichen Straßen und Plätzen nicht als Eingriff in deren Persönlichkeitssphäre angesehen werden könne. Wer sich in der Öffentlichkeit aufhalte, der müsse auch damit rechnen, von anderen Personen wahrgenommen zu werden, so z.B. auch durch einen eventuell Streife laufenden Polizeibeamten. Keine andere Wirkung habe aber auch die Videoüberwachung, die sich auf das Beobachten beschränke. Für ein solches Vorgehen bedürfe es mangels Eingriffsqualität deshalb auch keiner gesetzlichen Grundlage. Doch selbst wenn man der Ansicht sei, dass die im Dienst ge-

<sup>6</sup> BGH St 44, 13-18 und BGH St NJW 1991, 2651

<sup>7</sup> zuletzt BVerfG 1 BvR 653/96, Urteil vom 15.12.1999, Absatz Nr. 67 ff., sowie BVerfG 1 BvR 2226/94, Urteil vom 14.7.1999, Absatz Nr. 184 ff., sowie BVerfG NJW 1992, 815 (816) und BVerfGE 85, 386 (398)

machten Wahrnehmungen eines Polizeibeamten nicht mit denen von Privatpersonen vergleichbar seien, so erreiche das staatliche Handeln keinesfalls eine Intensität, die das Persönlichkeits- und Selbstbestimmungsrecht tangieren und damit nicht durch die Generalklausel des Polizeirechtes abgedeckt werden könne. Ganz ausgeschlossen sei eine Eingriffsqualität in dem Fall, in dem die Übersichtsaufnahme eines bestimmten Ortes eine Individualisierung der dort befindlichen Personen technisch gar nicht zulasse.<sup>8 9</sup>

Die gegenteilige Ansicht sieht auch in der reinen Bildübertragung einen durchaus relevanten Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Begründet wird dies vor allem mit den sich stets ausweitenden technischen Möglichkeiten einer Videoüberwachung, bei der z.B. ein „Heranzoomen“, eine Bildausschnittsvergrößerung und eine Datenabgleichung jederzeit möglich sei. In Zeiten, in denen Satellitenbeobachtungssysteme bereits kleinste Strukturen erkennen könnten, sei die Argumentation, dass nur Übersichtsaufnahmen erstellt würden, völlig überholt. Das Bundesverfassungsgericht habe in seiner Entscheidung zudem deutlich darauf hingewiesen, dass die Bürger mit Rücksicht auf ihre Handlungsfreiheit auch vor dem subjektiven Empfinden, sie würden Objekt einer für sie nicht durchschaubaren Überwachung, geschützt werden sollten. Hierzu gehöre nicht nur die Offenlegung der Videoüberwachung, sondern auch die Regulierung durch entsprechende gesetzliche Vorgaben. Dass hierbei nicht nur die Datenaufzeichnung und –verwertung relevant sei, sondern auch das diesbezügliche Vorfeld, habe das Verfassungsgericht ebenfalls deutlich gemacht, sodass eine künstliche Aufspaltung der Vorgänge in einen rechtlich nicht relevanten (Beobachtungs-) Bereich einerseits und in eine sich später eventuell anschließenden Strafverfolgungsmaßnahme andererseits nicht sachgerecht sei.<sup>10</sup>

Zu beachten ist überdies, dass nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes die Zweckbindung der Datenerhebung eine besondere Rolle spielt. Vorliegend sollen die Überwachungsmaßnahmen der Bekämpfung der Straßenkriminalität dienen. Dieses

<sup>8</sup> so VG Halle, Beschluß vom 17.1.2000 unter Hinweis auf Meixner/Martell: Gesetz über die öffentl. Sicherheit und Ordnung Sachsen-Anhalt, § 16 Rdnr. 7; Starck in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG Bd. 1, 4. Auflage, Art. 2 Abs. 1 Rdnr. 165; Pressemitteilung des Ministeriums des Inneren Sachsen-Anhalt vom 8.10.1999, Nr. 132/99 und Redebeitrag des Innenministers in der Landtagssitzung vom 10.2.2000, Plenarprotokoll 3/34 (Sachsen-Anhalt)

<sup>9</sup> deshalb bislang auch keine spezialgesetzliche Regelung z.B. in Bayern und Sachsen-Anhalt

<sup>10</sup> so z.B. Bäuml, 20. Tätigkeitsbericht des Landesdatenschutzbeauftragten für den Datenschutz beim Präsidenten des Landtages Schleswig-Holstein vom 24.3.1998 (Stichwort: "Mit Videoüberwachung gegen Punker"); derselbe in seinem Vortrag auf dem 8. Wiesbadener Forum Datenschutz, 19. November 1999; auch Roos, a.a.O., § 25 Rdnr. 8; Brenneisen/Staak: Die Videobildüberwachung nach allgemeinem Polizeirecht (Das Kamera-Monitor-Prinzip), DuD 1999, S. 447 ff.

Ziel kann aber nur dann erfolgreich verfolgt werden, wenn potenzielle Täter mit einer schnellen und effizienten Strafverfolgung rechnen müssen. Diese wiederum macht – auch bei kleinsten Verdachtsmomenten – die sofortige Aufzeichnung der beobachteten Vorgänge erforderlich, so daß der der Überwachungszweck die Datensammlung bereits indiziert. Zum anderen hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Grundsatzurteil den Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG sehr weit in das Vorfeld der Überwachung gelegt. Der Bürger soll sich zum Schutze seiner Handlungsfreiheit frei von behördlicher Registrierung fühlen.

Zusammenfassend ist damit festzustellen, dass die Frage nach der Eingriffsqualität einer reinen Videobeobachtung (Kamera-Monitor-Prinzip) bislang weder höchstrichterlich noch obergerichtlich entschieden wurde. In Literatur und erstinstanzlicher Rechtsprechung werden unterschiedliche Rechtsauffassungen vertreten. Schwer wiegende Argumente sprechen, wie oben erläutert, allerdings dafür, auch das reine Beobachten mittels einer Videoüberwachung unter gesetzlichen Vorbehalt zu stellen.

Schließt man sich der Auffassung an, dass das reine Beobachten keinen Eingriff in Bürgerrechte darstellt, so wäre auch eine flächendeckende Maßnahme ohne weitere gesetzliche Grundlage möglich.

### III. Gesetzeslage in Rheinland-Pfalz

Ausgehend von dem unbestrittenen Erfordernis einer entsprechenden Ermächtigungsgrundlage für **Videoaufzeichnungen** und der hier vertretenen Rechtsauffassung, dass auch das reine Beobachten mittels einer Videokamera einer gesetzlichen Grundlage bedarf, stellt sich die Frage nach einer entsprechenden Rechtsnorm mit Geltung für Rheinland-Pfalz. Besondere Bedeutung kommt hierbei dem Polizeirecht zu, denn die Überwachung von Personen und Plätzen zum Zwecke der Bekämpfung der Straßenkriminalität fällt in den Aufgabenbereich von Polizei- und Ordnungsbehörden. Dabei ist – bei allen Einwänden gegen Art und Ausmaß der hierfür angewandten Mittel – völlig unbestritten, dass das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, wie auch das Recht auf Handlungsfreiheit, nicht schrankenlos ausgeübt werden kann, sondern in den Rechten anderer seine Beschränkung findet.<sup>11</sup> So ge-

<sup>11</sup> BverfGE 65, 1 (44) mit Hinweis auf das „überwiegende Allgemeininteresse“

hört es zu den fundamentalen Aufgaben des Staates Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten und so seine Bürger von Straftaten anderer zu schützen. Dies schließt auch den Einsatz moderner Techniken ein, wenn diese geeignet sind, Kriminalität und somit die Verletzung der Rechtsgüter Dritter zu reduzieren oder gar zu verhindern. Im überwiegenden Allgemeininteresse hat deshalb der Einzelne eine gewisse Einschränkung seiner Grundrechte hinzunehmen, so z.B. auch die Beobachtung seiner Person durch staatliche Stellen. Die diesbezüglichen Regelungen müssen jedoch, wie alle anderen Beschränkungen von Grundrechten auch, dem Gebot der Normenklarheit, der Verhältnismäßigkeit und der Bestimmtheit entsprechen.

Das rheinland-pfälzische Polizeigesetz verfügt nicht über solche spezialgesetzliche Normen, die einen Einsatz von Videoüberwachungskameras ausdrücklich regeln. Lediglich die §§ 25 a – 25 g PolG ermächtigen die Polizei unter bestimmten Voraussetzungen zur (verdeckten) Informationerhebung und –verarbeitung. Auch wenn § 25 a Abs.1 Nr.2 PolG in diesem Zusammenhang die Zielsetzung „zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten„ vorsieht, wird damit nicht die zeitlich unbegrenzte Videoüberwachung eines bestimmten Ortes umschrieben. Nach der Absicht des Gesetzgebers ist hier vorrangig das Sammeln und Auswerten von Informationen gemeint, mit deren Kenntnis einer erneuten Straftatbegehung (insbesondere bei Wiederholungsgefahr) entgegengewirkt und die schnelle Aufklärung nach Tatbegehung sichergestellt werden soll. Es sei jedoch zumindest zu fordern, dass **konkrete** Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine Straftat begangen werden soll<sup>12</sup> (Beispiel: Videoüberwachung eines bestimmten Ortes, weil der neuerliche Brandanschlag eines wiederholt dort aufgetretenen Täters zu erwarten ist.) Allgemeine Erfahrungssätze über gehäufte Kriminalität an bestimmten Orten reichen hierfür nicht aus, zumal einer solchen Datenerhebung jeder personale Bezug fehlt.

Als Handlungsgrundlage kommt damit in Rheinland-Pfalz nur die Generalklausel des § 9 Abs.1 PolG in Betracht. Ob diese in ihrem Wortlaut sehr allgemein gehaltene Vorschrift hinreichende Grundlage einer Datenerhebung und -verwertung sein kann, ist umstritten, wird aber überwiegend abgelehnt.<sup>13</sup> Nach den oben dargelegten Grundsätzen der informationellen Selbstbestimmung kann eine so umfassende Regelung, wie die einer Generalklausel mit dem sehr weiten Begriff der „Gefahr für die

<sup>12</sup> Roos, Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz (POG), Kommentar, 1995, § 25 a Rdnr. 28

<sup>13</sup> zum gesamten Themenbereich mit weiteren Nachweisen: Kloepfer/Breitkreutz, Videoaufnahmen und Videoaufzeichnungen als Rechtsproblem, Deutsches Verwaltungsblatt, 1998, S. 1152, 1153

öffentliche Sicherheit und Ordnung“ einerseits und der für die Polizei vorgesehenen Befugnis zur Gefahrenabwehr durch „notwendige Maßnahmen“ andererseits nicht Grundlage eines gravierenden Eingriffs in das Persönlichkeitsrecht des Bürgers sein. Polizeiliche Generalklauseln erfüllen die hierfür erforderlichen Bestimmtheitserfordernisse (s. auch unter IV.) nicht.<sup>14</sup> Zudem rechtfertigt sich der Rückgriff auf solche allgemeinen Regelungen nur dann, wenn die Befugnisse für Standardmaßnahmen im Übrigen nicht geregelt sind. Rheinland-Pfalz verfügt aber in den §§ 25 a ff. PolG durchaus über Regelungen für die Videoüberwachung und diesbezügliche Datenerhebung.

Es bleibt deshalb bei der Feststellung, dass eine gesetzliche Regelung für die ortsgebundene Videoüberwachung, unabhängig von der hiervon betroffenen Fläche, in Rheinland-Pfalz bislang nicht existiert.

#### IV. Anforderungen an eine zukünftige landesgesetzliche Regelung

Wie oben bereits ausgeführt, stellt die Beobachtung von Personen mittels der Videotechnik, jedenfalls nach der hier vertretenen Auffassung, aber auch das Aufzeichnen von Bildern und die Weiterverwertung des gewonnenen Materials einen Eingriff in den Schutzbereich der Art. 2 Abs. 1, Art. 1 Abs. 1 GG und in Art. 4 a der Landesverfassung dar. Gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes muss der Bürger Beschränkungen dieser Rechte hinnehmen, soweit das „überwiegende Allgemeininteresse“<sup>15</sup> dies erfordert. Die Einschränkungen bedürfen nach ständiger Rechtsprechung einer gesetzlichen Grundlage, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar ergeben und die damit dem Gebot der Normenklarheit entsprechen. Bei seinen Regelungen hat der Gesetzgeber ferner den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Hierzu gehört es auch, dass mit der angestrebten gesetzlichen Regelung ein legitimer Zweck verfolgt wird und das Gesetz auch geeignet ist, diese Zielsetzung zu fördern.

Dies muss für einer **flächendeckende** Überwachung im Sinne einer räumlich sehr

<sup>14</sup> s. auch: Entschließung der 59. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 15.3.2000 (in Anlage); Lisken/Denninger: Handbuch des Polizeirechts, 2. Aufl., 1996, J 658 ff.; Mitteilung des Hessischen Ministeriums des Inneren und für Sport zum neuen Hessischen Sicherheits- und Ordnungsgesetz; Pressemitteilung des Innenministeriums NRW Nr. 922/12/99 und Nr. 185/3/2000 zur Novelle des Datenschutzgesetzes

<sup>15</sup> so BverfGE 65, 1 (44)

ausgedehnten Maßnahme wohl verneint werden. Auch wenn an einzelnen Orten erfahrungsgemäß mit einer leicht erhöhten Kriminalitätsrate gerechnet werden muss, kann im bundesdeutschen Alltag von einer um sich greifenden Gefährdung der Bürger durch eine flächendeckende Straßenkriminalität nicht die Rede sein. Auch in innerstädtischen Bereichen ist ein völlig ungefährdeter Aufenthalt der Regelfall, eine Beeinträchtigung der Bürger durch Straftaten die Ausnahme. Keinesfalls sind große zusammenhängende Flächen so sehr von Kriminalität betroffen, dass von einem überwiegenden Allgemeininteresse an einer nahtlose Überwachung und damit Abschreckung angenommen werden kann. Wenn aber bereits eine objektivierbare Gefährdung nicht vorliegt, so kann auch ein Gesetz, das die flächendeckende Kriminalitätsbekämpfung zum Ziel hat, seine Existenzberechtigung nicht nachweisen. Daran ändert auch das subjektive Empfinden Einzelner nichts, die sich eventuell durch Straftaten gefährdet fühlen und deshalb auch einer Überwachung zustimmen würden. Gesetzliche Regelungen knüpfen insoweit an objektive und überprüfbare Sachverhalte an und nicht an ein individuelles Sicherheitsempfinden.

Besonders deutlich wird dies auch unter dem Gesichtspunkt der erforderlichen Bestimmtheit der für Videoüberwachungen notwendigen gesetzlichen Regelung. Bei einer Ermächtigungsgrundlage, die – losgelöst von bestimmten Personen oder zu erwartenden Straftaten – alleine auf eine Örtlichkeit abzielt, ist zumindest eine Beschreibung der von dort ausgehende Gefährdung zu fordern. Art und Umfang der erwarteten Kriminalität sind möglichst genau zu umreißen. Die so erfolgende Qualifizierung hebt diesen Platz dann aus der Menge der übrigen öffentlichen Straßen und Plätze heraus und formt auf diese Weise gerade das Gegenbild zu einer flächendeckenden Überwachung.

Es bleibt damit festzustellen, dass bei dem derzeitigen Kriminalitätsaufkommen eine **flächendeckende** Videoüberwachung im Sinne der Beobachtung ganzer Stadtbezirke oder großer aneinander grenzender Bezirke nicht mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Die hierfür notwendigen gesetzlichen Grundlagen könnten mit den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und Bestimmtheit nicht in Einklang gebracht werden.

Ein etwas anderes Bild ergibt sich für die Überwachung bestimmter Kriminalitätsschwerpunkte, also eng umgrenzter Flächen, die zudem mit einer geringen Anzahl von Kameras überblickt werden können. Einige Bundesländer haben ihre Polizei- und Datenschutzgesetze bereits entsprechend novelliert, um im Bedarfsfall eine ortgebundene Videoüberwachung durchführen zu können. Einige Regelungen sollen nachfolgend beispielhaft wiedergegeben werden:

Mit Parlamentsbeschluss vom 16.5.2000 wurde das Hessische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung abgeändert, das in § 14 nunmehr u.a. auch die Fristen für die Aufbewahrung und Vernichtung des gewonnenen Materials festlegt. Zur Frage der Videoüberwachung führt § 14 Abs. 3 aus:

"Die Polizeibehörden dürfen zur Abwehr einer Gefahr oder wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass Straftaten drohen, öffentlich zugängliche Orte mittels Bildübertragung offen beobachten. Abs. 1 Satz 1 und 3 gelten entsprechend."

Das sächsische Polizeigesetz schildert die Eingriffstatbestände relativ ausführlich, indem es in § 38 Abs. 2 zunächst generell statuiert:

„Der Polizeivollzugsdienst kann an den in § 19 Abs.1 Nr. 2 genannten Orten und den in § 19 Abs.1 Nr. 3 genannten Objekten oder in deren unmittelbarer Nähe personenbezogene Daten durch Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen oder – aufzeichnungen von Personen erheben, soweit tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass an Orten dieser Art oder an oder in Objekten dieser Art Straftaten begangen werden sollen, durch die Personen, Sach- oder Vermögenswerte gefährdet werden. Die Erhebung kann auch durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidlich betroffen werden“

und dann in § 19 näher ausführt, dass es sich dabei u.a. um Orte handeln soll, an denen sich erfahrungsgemäß Straftäter verbergen, Personen Straftaten verabreden, vorbereiten oder verüben.

Die Vorschriften nehmen ausdrücklich Bezug auf „tatsächliche Anhaltspunkte“ für das Vorliegen einer erhöhten Kriminalität an dem jeweils überwachten Ort, umschreiben in einigen Fällen die zu befürchtenden Straftaten näher und stellen so eine konkrete Zweck/Mittel-Relation her. Hierbei ist auch davon auszugehen, dass eine Videoüberwachung durchaus geeignet ist, potenzielle Straftäter von der Deliktsbegehung – jedenfalls an diesem Ort – abzuhalten bzw. Straftäter besser überführen zu können. Dennoch stoßen die sehr weit gefassten Normen vielfach auf Kritik<sup>16</sup>, zumal einzelne landesgesetzliche Regelungen in ihren Ausführungen sehr allgemein bleiben, so z.B. das niedersächsische Gefahrenabwehrgesetz, das in § 32 Abs. 5 bestimmt, dass öffentlich zugängliche Orte mittels Videoüberwachung offen beobachtet werden dürfen, wenn dies zur Erfüllung von Aufgaben nach § 1 Abs. 1 oder Abs. 5 erforderlich sei. Dort werden allerdings nur die Aufgaben der Polizei näher beschrieben, so die

<sup>16</sup> Lisken/Denninger, a.a.O., J 524 ff., J 571 ff., J 658 ff.; Brenneisen/Staak, a.a.O. Seite 448, 449; Trute in: Schriften zum öffentlichen Recht Bd. 796, "Die Erosion des klassischen Polizeirechts durch die polizeiliche Informationsvorsorge"

generelle Pflicht zur Gefahrenabwehr und zur Verhütung von Straftaten. Es wird insoweit beklagt, dass es durch die nur sehr vagen gesetzlichen Vorgaben letztlich der Exekutive überlassen bleibe das Handlungsprogramm maßgeblich selbst zu konkretisieren. Im Zeitpunkt des polizeilichen Zugriffs seien weder Taten noch Täter mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu benennen. Wer in den Einzugsbereich eines Ortes gerate, an dem bestimmte kriminelle Zusammenhänge vermutet würden, sei unabhängig von seinem konkreten Beitrag bereits Gegenstand polizeilicher Informationserhebung. Auch völlig unbeteiligte Dritte würden so in die polizeilichen Maßnahmen einbezogen. Zudem: Seien mögliche Straftaten im Zeitpunkt der Beobachtung weder zeitlich, sachlich noch räumlich hinreichend bestimmt, so bestehe auch kein Ansatzpunkt für eine Verhältnismäßigkeitsprüfung.

Zusammenfassend bleibt somit festzustellen, dass an die Bestimmtheit von Ermächtigungsnormen, die die Videoüberwachung eines bestimmten Ortes gestatten, hohe Anforderungen zu stellen sind. Die von diesem Ort ausgehenden Gefährdungen für die Allgemeinheit sind möglichst genau zu umschreiben. Die Erfüllung des Bestimmtheits- und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist damit gleichzeitig das Korrektiv für eine flächendeckenden Überwachung. Ausgehend von den heute bekannten Kriminalitätsstrukturen verstieße eine flächendeckende Überwachung gegen bürgerliche Grundrechte.

Wissenschaftlicher Dienst