

EUROPEAN LEGAL INFORMATICS STUDY PROGRAMME  
WINTERSEMESTER 2001/2002

ABSCHLUSSARBEIT

THEMA:

VIDEOÜBERWACHUNG IM ÖFFENTLICHEN RAUM –  
EIN VERGLEICH ZWISCHEN DEUTSCHLAND  
UND FINNLAND; UNTER BESONDERER  
BERÜCKSICHTIGUNG DES VERFASSUNGS-,  
DATENSCHUTZ- UND POLIZEIRECHTS

VORGELEGT VON

ROMAN AMONAT

AM 3. JANUAR 2002

IN HANNOVER

## Literaturverzeichnis

### **Ackermann**, Rolf

Identifizierung anhand des Gangbildes – Die kriminalistische Wiedererkennung von Personen anhand ihrer Bewegungseigenschaften, in: Kriminalistik 2001, S. 253 ff. (zitiert: Ackermann, Kriminalistik 2001).

### **Agre**, Philip

Your face is not a bare code: Arguments against automatic face recognition in public spaces, Los Angeles – 30. September 2001  
(zitiert: Agre, Your face is not a bare code <http://dliis.gseis.ucla.edu/pagre> )

### **Aromaa**, Kauko / **Heiskanen**, Markku

Crime Risks in Finland, Finnish Results of the 2000 Sweep of the International Crime Victims Survey, National Research Institute of Legal Policy - 50, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos Tutkimustiedonantoja, Helsinki 2000  
(zitiert: Crime risks in Finland, 2000).

### **Banisar**, David / **Davies**, Simon

Global Trends in Privacy Protection: An International Survey of Privacy, Data Protection, And Surveillance Laws and Developments, in: The John Marshall Journal of Computer & Information Law – 1999, S. 39 ff. - Republic of Finland  
(zitiert :Banisar/Davies, Global Trends of Privacy).

### **Bäumler**, Helmut

Probleme der Videoaufzeichnung und Überwachung aus datenschutzrechtlicher Sicht, in: Möller/von Zezschwitz, Videoüberwachung – Wohltat oder Plage? S. 55 ff., 1. Auflage 2000, Baden Baden  
(zitiert: Bäumler, in: Möller/Zezschwitz, 2000).

### **ders.**

Datenschutzrechtliche Grenzen der Videoüberwachung, Recht der Datenverarbeitung, 2001, S. 67 ff. (zitiert: Bäumler, RDV 2001).

### **Bizer**, Johann

Überwachung durch Bilder, in: Datenschutz und Datensicherheit 2000, S. 190  
(zitiert: Bizer, DuD 2000).

### **Brenneisen**, Hartmut / **Staack**, Dirk

Die Videobildübertragung nach allgemeinem Polizeirecht - Das Kamera-Monitor-Prinzip, in: Datenschutz und Datensicherheit 1999, S. 447 ff.  
(zitiert: Brenneisen/Staack, DuD 1999).

### **Brückner**, Steffen

Bildbearbeitung und -verarbeitung unter kriminaltechnischen und forensischen Aspekten, in: Möller/von Zezschwitz, Videoüberwachung – Wohltat oder Plage? S. 15 ff., 1. Auflage 2000, Baden Baden  
(zitiert: Brückner, Möller/Zezschwitz, 2000).

- Buttarelli**, Giovanni  
Protection of personal data with regard to surveillance, 2000  
<http://www.legal.coe.int/dataprotection/Default.asp?fd=reports&fn=RapButtarelliE.htm>  
(zitiert: Buttarelli, www-Quelle,).
- Denninger**, Erhard / Petri, **Thomas** Bernhard  
Normenklarheit und Normbestimmtheit im Polizeirecht – Sieben Thesen,  
in: Polizei und Datenschutz, Helmut Bäumler (Hrsg.), S. 13 ff., Neuwied 1999  
(zitiert: Denninger/Petri, in: Bäumler, Polizei und Datenschutz).
- Diestel**, Alfred  
Demonstrations- und Versammlungsfreiheit: Kommentar zum Gesetz über  
Versammlungen und Aufzüge vom 24. Juli 1953, 12. Auflage, Köln 2000  
(zitiert: Diesel, Versammlungsgesetz).
- Ditton**, Jason  
Crime and the city, Public Attitudes towards Open-Street CCTV in Glasgow, in:  
British Journal of Criminology 2000 (40), S. 692-709  
(zitiert: Ditton, Crime and the city, 2000).
- Dolderer**, Michael  
Verfassungsfragen der Sicherheit durch Null-Toleranz, in Neue Zeitschrift für  
Verwaltungsrecht, 2001, S. 130 ff. (zitiert: Dolderer, NVwZ 2001).
- Eder**, Thomas  
Videoüberwachung im Rahmen der polizeilichen Einsatzkonzeption – Mehr  
Sicherheit für Bürger in unseren Städten und Gemeinden? 2001 „Probleme –  
Konzepte - Möglichkeiten und Grenzen  
<http://thomas.kubera.bei.t-online.de/Videoschutz.htm>  
(zitiert: Eder, Polizeiliche Einsatzkonzeption, www-Quelle, Stichwort).
- Entschließung** der 59. Konferenz der Datenschutzbeauftragten  
vom 14./15. März 2000, Entschließung: Risiken und Grenzen der Videoüber-  
wachung, in: Datenschutz und Datensicherheit 2000, S. 304 ff.  
(zitiert: 59. Konferenz der Datenschutzbeauftragten, DuD 2000).
- Frerichs**, Peter  
Zur Praxis der polizeilichen Videoüberwachung – gegenwärtige und zukünftige  
Anwendungsfelder – , in: Möller/von Zezschwitz (Hrsg.) Videoüberwachung –  
Wohltat oder Plage? S. 78 ff. - 1. Auflage 2000 Baden Baden  
(zitiert: Frerichs, Möller/Zezschwitz, 2000).
- Garstka**, Hansjürgen  
Videoüberwachung: Allheilmittel oder Gift für die Freiheitsrechte?  
in: Datenschutz und Datensicherheit 2000, S. 192 ff.  
(zitiert: Garstka, DuD 2000).
- Geiger**, Andreas  
Verfassungsfragen zur polizeilichen Anwendung der Video-Überwachungs-  
technologie bei der Straftatbekämpfung, Freiburg Univ., Diss., 1993  
(zitiert: Geiger, Verfassungsfragen).

**Göddeke**, Dieter

Neues Polizeigesetz in Bremen, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2001, S. 1332 ff. (zitiert: Göddeke, NVwZ 2001).

**Gola**, Peter

Videoaufzeichnungen und Datenschutz, in: Datenschutz und Datensicherheit (DUD) 1989, S. 442 ff. (zitiert: Gola, DuD 1989).

**Gola**, Peter / **Schomerus**, Rudolf

Kommentar zum Bundesdatenschutzgesetz, 6. Auflage, München 1997 (zitiert: Gola/Schomerus, BDSG).

**Götz**, Volkmar

Polizeiliche Bildaufnahmen von öffentlichen Versammlungen, Zu den Neuregelungen in §§ 12a, 19a VersG; in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1990, S. 112 ff. (zitiert: Götz, NVwZ 1990).

**Gras**, Marianne

In: Möller/von Zezschwitz (Hrsg.) Videoüberwachung – Wohltat oder Plage? S. 124, 1. Auflage 2000 Baden Baden (zitiert: Gras, in: Möller/Zezschwitz, 2000).

**Hannula**, Ilari

Kameravalvonnan Oikeudellinen Säätely, TIETOSUOJA Dataskydd, Helsinki 2001, S. 6 ff. (zitiert: Hannula, Kameravalvonnan Oikeudellinen Säätely 2001).

**Harke**, Dietrich

In: Möller/von Zezschwitz (Hrsg.) Videoüberwachung – Wohltat oder Plage? 1. Auflage 2000 Baden Baden (zitiert: Harke, in: Möller/Zezschwitz, 2000).

**Hassemer**, Winfried

Die Funktionstüchtigkeit der Strafrechtspflege – ein neuer Rechtsbegriff? in: Der Strafverteidiger 1982, S. 275 ff. (zitiert: Hassemer, StV 1982).

**Hefendehl**, Roland

Observationen im Spannungsfeld von Prävention und Repression – Oder was von CCTV und längerfristigen Observationen zu halten ist, in: Der Strafverteidiger 2000, S. 270 ff. (zitiert: Hefendehl, StV 2000).

**Hesse**, Konrad

Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland 20. Auflage, Heidelberg 1995 (zitiert: Hesse, Verfassungsrecht).

**Höfling**, Wolfram

Grundrechtliche Anforderungen an Ermächtigungen zur Videoaufzeichnung und – Überwachung durch Verwaltungsbehörden, in: Möller/von Zezschwitz (Hrsg.) Videoüberwachung – Wohltat oder Plage? S. 29 ff., 1. Auflage 2000 Baden Baden (zitiert: Höfling, in: Möller von Zezschwitz, 2000).

**Ipsen**, Jörn

Rechtsprechung im Grenzbereich zur Gesetzgebung, in: Achterberg, Norbert (Hrsg.), Rechtsprechungslehre: int. Symposium Münster 1984, Köln 1986 S. 435 ff. (zitiert: Ipsen, Rechtsprechungslehre).

**Jacob**, Joachim

Führt Videoüberwachung in die Big-Brother-Gesellschaft?, Streitgespräch mit Jörg Schönbohm, in: Der Städtetag 2000, S. 30. (zitiert: Jakob, Der Städtetag 2000).

**Jarass**, Hans / **Pieroth**, Bodo

Kommentar, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 5. Auflage München 2000 (zitiert: Jarass/Pieroth, Grundgesetz).

**Joutsen**, Matti / **Lahti**, Raimo

The Criminal Justice System in Finland, in: HEUNI - European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations, Helsinki 1997 (zitiert: Joutsen/Lahti, Criminal Justice System in Finland).

**Kalk**, Klaus-Rainer

In: Möller/von Zezschwitz (Hrsg.) Videoüberwachung – Wohltat oder Plage S. 93, 1. Auflage, Baden Baden 2000 (zitiert: Kalk, in: Möller/Zezschwitz, 2000).

**Kaiser**, Günther

Kriminologie, Lehrbuch, 3. Auflage - Heidelberg 1996 (zitiert: Kaiser, Kriminologie).

**Keller**, Christoph

Video-Überwachung: Ein Mittel zur Kriminalprävention, in: Kriminalistik 2000, S. 187 ff. (zitiert: Keller, Kriminalistik 2000).

**Karlsruher** Kommentar

Kommentar zur Strafprozessordnung, 4. Auflage, München 1999 Hrsg.: Gerd Pfeiffer (zitiert: Bearbeiter, Karlsruher Kommentar).

**Kersten**, Ulrich

Datenschutz und Datensicherheit in der polizeilichen Praxis, in: Helmut Bäumler (Hrsg.) Polizei und Datenschutz, S. 13 ff, Neuwied 1999 (zitiert: Kersten, in: Bäumler, Polizei und Datenschutz).

**Kleinknecht**, Theodor / **Meyer-Goßner**, Lutz

Kommentar zur Strafprozessordnung, 45. Auflage München 2001 (zitiert: Kleinknecht/Meyer-Goßner, StPO).

**Koch**, Martin

Datenerhebung und -verarbeitung in den Polizeigesetzen der Länder, 1. Auflage Baden-Baden 1999 (Frankfurter Studien zum Datenschutz, Bd.13) Zugl.: Hamburg, Univ., Diss., 1998) (zitiert: Koch, Datenerhebung 1999).

**Kloepfer**, Michael / **Breitkreutz**, Katharina

Videoaufnahmen und Videoaufzeichnungen als Rechtsproblem  
in: Deutsches Verwaltungsblatt 1998, S. 1149 ff.  
(zitiert: Kloepfer/Breitkreutz, DVBL 1998).

**Koskela**, Hille

„Safe to be Afraid“: video surveillance and women`s perceptions of safety, in:  
Fear Control and Space – Helsingin Yliopiston maantieteen laitoksen julkaisujs  
Publicationes Instituti Geographici Universitatis Helsingienis, 1999  
(zitiert : Koskela, Safe to be Afraid, 1999).

**dies.**

„The Gaze without Eyes“: video surveillance and the changing nature of urban  
space – in: Fear, Control and Space, Helsingin Yliopiston maantieteen laitoksen  
julkaisujs, Publicationes Instituti Geographici Universitatis Helsingienis, 1999  
(zitiert : Koskela, The Gaze without Eyes, 1999).

**Kowalczyk**, Anneliese

Datenschutz im Polizeirecht, Reaktionen der Gesetzgeber auf das Volkszähl-  
ungsurteil des Bundesverfassungsgerichts, Köln 1989  
(zitiert: Kowalczyk, 1989).

**Kulovesi**, Kati

International Relations in the New “Constitution of Finland”, in: Nordic Journal of  
International Law (69), 2000: S. 513 ff.  
(zitiert: Kulovesi, Constitution of Finland, in: Nordic Journal 2000).

**Leopold**, Nils

Datenschutz auf Skandinavisch: Das neue norwegische Datenschutzgesetz, in:  
Datenschutz und Datensicherheit 2000, S. 471 ff.  
(zitiert: Leopold, DuD 2000).

**Maske**, Rainer

Die Videoüberwachung von öffentlichen Plätzen, in: Neue Zeitschrift für  
Verwaltungsrecht 2001, S. 1248 ff. (zitiert: Maske, NVwZ 2001).

**Mischkowitz**, Robert / **Möller**, Manfred / **Hartung**, Martin

Gefährdungen durch Drogen – herausgegeben vom Bundeskriminalamt,  
Kriminalistisch-kriminologische Forschungsgruppe, Band 37, Wiesbaden 1996  
(zitiert: Mischkowitz, Gefährdungen durch Drogen).

**Müller**, Rolf

Pilotprojekt zur Videoüberwachung von Kriminalitätsschwerpunkten in der  
Leipziger Innenstadt, in: Die Polizei 1997, S. 77 ff.  
(zitiert: Müller, Die Polizei 1997).

**Nogala**, Detlef

Wie in der informatisierten Gesellschaft des 21. Jahrhunderts Überwachung  
trivialisiert wird – Der Frosch im heißen Wasser, in: Vom Ende der Anonymität:  
die Globalisierung der Überwachung / Christiane Schulzki-Haddouti (Hrsg.) –  
S. 139 ff. 1. Aufl. – Hannover 2000 (zitiert: Nogala, 2000).

**Nousianinen**, Jaakko

Parlamentarismista Presidentenivaltaan <http://www.om.fi/perustuslaki/3320.htm>  
(zitiert: Nousianinen, Parlamentarismista Presidentenivaltaan, www-Quelle).

**Ollila**, Riitta

Freedom of Speech and Protection of Privacy –  
From Mass Media to Telecommunications, 2000  
(zitiert: Ollila, Freedom of Speech and the protection of privacy, 2000).

**Parjo**, Lea

Statistics Finland – On the Road to the Finish Information Society II  
Helsinki 1999 (zitiert: Parjo, Statistics Finland, Information Society 1999).

**Pieroth**, Bodo / **Schlink**, Bernhard

Grundrechte, Staatsrecht II - 16. Auflage, Heidelberg 2000  
(zitiert: Pieroth/Schlink, Grundrechte).

**Raunio**, Tapio / **Wiberg**, Matti

“Efficiency Through Decentralisation: The Finnish Eduskunta and the European Union”, S. 48 f., in: Trying to make democracy work, The Nordic Parliaments and the European Union, Editor: Matti Wiberg, Södertälje 1997  
(zitiert: Raunio/Wiberg, The Finnish Eduskunta and the European Union).

**Rebmann**, Kurt

Der Einsatz verdeckt ermittelnder Polizeibeamter im Bereich der Strafverfolgung  
in: Neue Juristische Wochenschrift 1985, S. 1 ff. (zitiert: Rebmann, NJW 1985).

**Reuband**, Karl-Heinz

Videoüberwachung – Was die Bürger von der Überwachung halten,  
in: Neue Kriminalistik 2001, S. 5 ff. (zitiert: Reuband, Neue Kriminalistik 2001).

**Riegel**, Reinhard

Nochmals: Polizeiliche Bildaufnahmen von öffentlichen Versammlungen, in:  
Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1990, S. 745 ff.  
(zitiert: Riegel, NVwZ 1990).

**Ridder**, Helmut

Versammlungsrecht, Kommentar, Bearb. von Achim Bertuleit, 1. Aufl. 1992  
(zitiert: Ridder, Versammlungsgesetz).

**Röger**, Ralf / **Stephan**, Alexander

Hausarbeitsfall: Die Videoüberwachung, in: Nordrheinwestfälische Verwaltungsblätter 2001, S. 201 ff.  
(zitiert: Röger/Stephan, NWVBl. 2001).

**Roggan**, Fredrik

Auf legalem Weg in den Polizeistaat – Entwicklung des Rechts der inneren Sicherheit, Dissertation, Bonn, 2000  
(zitiert: Roggan, 2000).

**Roggan, Fredrik**

Die Videoüberwachung von öffentlichen Plätzen - Oder: Immer mehr gefährliche Orte für Freiheitsrechte, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2001, S.134 ff. (zitiert: Roggan, NVwZ 2001).

**ders.**

Aktuelles Polizeirecht – wie schlecht steht es um die Bürgerrechte?  
<http://www.aktuelle-kamera.org/txt/polizeigesetze.html> 09. 02. 2001  
 (zitiert: Roggan, Akt. Polizeirecht, www-Quelle, Nr.).

**Roxin, Claus**

Strafrecht – Allgemeiner Teil, Band I Grundlagen, Aufbau der Verbrechenslehre  
 3. Auflage, München 1997 (zitiert: Roxin, Strafrecht AT/1).

**Rohlf, Dietwalt**

Der grundrechtliche Schutz der Privatsphäre, Zugleich ein Beitrag zur Dogmatik des Art. 2 Abs. 1 GG, Berlin 1980  
 (zitiert: Rohlf, 1980).

**Rötzer, Florian**

Wer gut und böse ist – wie Überwachungskameras Verhalten erkennen,  
 in: Vom Ende der Anonymität: die Globalisierung der Überwachung /  
 Christiane Schulzki-Haddouti (Hrsg.) – 1. Aufl. – Hannover, 2000  
 (zitiert: Rötzer, 2000).

**Sachs, Michael**

Kommentar zum Grundgesetz, 2. Auflage München 1999  
 (zitiert: Sachs, Bearbeiter).

**Saeltzer, Gerhard**

Vorsicht, Videoüberwachung, in: Datenschutz und Datensicherheit, 1997 –  
 S. 462 ff. (zitiert: Saeltzer, DuD 1997).

**ders.**

Die 13 Irrtümer über Videoüberwachung, in: Datenschutz und Datensicherheit  
 2000, S. 194 ff. (zitiert: Saeltzer, DuD 2000).

**Saarenpää, Athi**

Data Protection and the access culture, Vortrag im Rahmen der International  
 Summer School in Rovaniemi (Finnland) am 22. 08. 2001  
 (zitiert: Saarenpää, Data Protection and the access culture).

**ders.**

Data Protection – some comments from the Finnish point of view – S. 3 - 24,  
 in: Judicial Academy of Northern Finland, DATAPROT, Publications 3/2001  
 (zitiert: Saarenpää, Data Protection, Judicial Academy 2001).

**ders.**

Personal data protection and the constitutional state – S. 37 – 75,  
 In: Judicial Academy of Northern Finland, DATAPROT, Publications 3/2001  
 (zitiert: Saarenpää, Personal data and the constitutional state, 2001).

**Saraviita**, Ilkka

Perustuslaki 2000, Kauppakaari, Jyväskylä 2000, S. 1 – 8  
(zitiert: Saraviita, Perustuslaki 2000).

**Schönbohm**, Jörg

Führt Videoüberwachung in die Big-Brother-Gesellschaft? , Streitgespräch mit Joachim Jakob, in: Der Städtetag 2000, S. 30. (zitiert: Jörg Schönbohm, Innenminister von Brandenburg, in: Der Städtetag 2000).

**Scholand**, Markus

Videoüberwachung und Datenschutz – Nur ein Thema am Rande?  
in: Datenschutz und Datensicherheit 2000, S. 202 ff.  
(zitiert: Scholand, DuD 2000).

**Schwabe**, Jürgen

Rechtliche Zulässigkeit und Opportunität von polizeilichen und ordnungsbehördlichen Videoaufzeichnungen und -überwachungen, in: Möller/von Schwabe (Hrsg.), Videoüberwachung - Wohltat oder Plage? Baden Baden 2000, S. 101 ff.  
(zitiert: Schwabe, in: Möller/Zezschwitz, 2000).

**Schwan**, Eggert

Die Abgrenzung des Anwendungsbereichs der Regeln des Straf- und Ordnungswidrigkeitsverfolgungsrechts von dem Recht der Gefahrenabwehr, in: Verwaltungsarchiv 1979, S. 109 ff. (zitiert: Schwan, VerwArch 1979).

**Scottish Office**

The Effect of Closed Circuit Television on Recorded Crime Rates and Public Concern about Crime in Glasgow – The Scottish Office, Central Research Unit Crime and Criminal Justice Research Findings No 30  
<http://www.scotland.gov.uk/cru/resfinds/crf30-00.htm> (zitiert: Scottish Office, Effect of CCTV on Recorded Crime Rates 1999, www-Quelle, Stichwort.).

**Simitis**, Spiros

Chancen und Gefahren der elektronischen Datenverarbeitung, NJW 1971, S. 673 f. (zitiert: Simitis, NJW 1971).

**Skinns**, David

Crime reduction, diffusion and displacement: evaluating the effectiveness of CCTV, in: Norris, Clive / Moran, Jade / Armstrong, Gary, S, 175 ff. – 1999  
(zitiert: Skinns, Evaluating the effectiveness of CCTV, 1999)

**Sokol**, Bettina

Landesbeauftragte für den Datenschutz Nordrhein-Westfalen, 15. Datenschutz-Bericht 2001 (zitiert: Sokol, LfD NRW 15. Datenschutzbericht 2001).

**Sommermann**, Karl-Peter

Die Bedeutung der Rechtsvergleichung für die Fortentwicklung des Staats- und Verwaltungsrechts in Europa, in: Die Öffentliche Verwaltung 1999, S. 1017 ff.  
(zitiert: Sommermann, DÖV 1999).

**Starck**, Christian

Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht, in: Juristen Zeitung 1997, S. 1021 ff.  
(zitiert: Starck, Rechtsvergleichung JZ 1997).

**Stern**, Klaus

Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band III, Allgemeine Lehren  
der Grundrechte 2. Halbband 1994  
(zitiert: Bearbeiter, in: Stern, Staatsrecht III/2).

**Systematischer** Kommentar

Kommentar zur Strafprozessordnung und zum Gerichtsverfassungsgesetz/  
von Hans-Joachim Rudolphi, Loseblatt, 22. Lieferung, Frankfurt, Oktober 2000  
(zitiert: SK StPO-Bearbeiter).

**Taeger**, Jürgen

Grenzüberschreitender Datenverkehr und Datenschutz in Europa, 1995  
(zitiert: Taeger, Datenverkehr und Datenschutz).

**Takala**, Hannu

Videoalvonta ja rikollisuuden ehkäisy, Oikeuspolittisen Tutkimuslaitoksen  
Tutkimustiedonantoja 41, Helsinki 1998  
(zitiert: Takala, Videoalvonta ja rikollisuuden ehkäisy).

**Trute**, Hans-Heinrich

Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung, in:  
Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 57  
(1998), S. 216 ff. (zitiert: Trute, VVDStRL 57, 1998).

**Vahle**, Jürgen

Polizeiliche Aufklärungs- und Observationsaufnahmen, Diss. Bielefeld 1983  
(zitiert: Vahle, 1983).

**ders.**

Vorsicht Kamera! Anmerkungen zur „Video-Novelle“ im nordrhein-westfälischen  
Polizeigesetz, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2001, S. 165 f.  
(zitiert: Vahle, NVwZ 2001).

**Vähling**, Christian

Rundum sicher – Einige Vorstellungen und Mythen aus der Sicherheitspolitik  
<http://www.aktuelle-kamera.org/txt/rundum.html> 23. 10. 2000  
(zitiert: Vähling, www – Quelle - Stichwort).

**Wächter**, Kay

Videoüberwachung öffentlicher Räume und systematischer Bildabgleich,  
in: Niedersächsische Verwaltungsblätter, 2001, S. 77 ff.  
(zitiert: Wächter, NdsVBl. 2001).

**Wehrheim**, Jan

CCTV – Ein fast ignoriertes Überwachungsdrama breitet sich aus, 23. 10. 2000  
<http://www.aktuelle-kamera.org/txt/cctv-bdw.html>  
(zitiert: Wehrheim, CCTV, www-Quelle - Stichwort).

**Weichert**, Thilo

Rechtsfragen der Videoüberwachung, in: Datenschutz und Datensicherheit 2000, S. 662 ff. (zitiert: Weichert, DuD 2000).

**ders.**

Videoüberwachung im öffentlichen Raum, Stellungnahme anlässlich der Sachverständigenanhörung, Deutscher Bundestag am 05.07.2000 in Berlin  
<http://www.rewi.hu-berlin.de/Datenschutz/DSB/SH/material/themen/video/videoibt>.  
(zitiert: Weichert, Stellungnahme Bundestag, 2000, - www-Quelle Stichwort).

**Weßlau**, Edda

Vorfelddermittlungen, Probleme der Legalisierung „vorbeugender Verbrechensbekämpfung“ aus strafprozessrechtlicher Sicht, Berlin 1989  
(zitiert: Weßlau, 1989).

**Wohlfarth**, Jürgen

Staatliche Videoüberwachung des öffentlichen Raumes, in: RDV 2000, S.101 ff.  
(zitiert: Wohlfarth, RDV 2000).

**Zezechwitz**, Friedrich von

Videoüberwachung und Datenschutz, in: Datenschutz und Datensicherheit 1999 S. 560 ff. (zitiert: Zezechwitz, DuD 1999).

**ders.**

in: Möller/von Zezechwitz (Hrsg.) Videoüberwachung Wohltat oder Plage?, 1. Auflage 2000, Baden Baden  
(zitiert: Zezechwitz, in: Möller/Zezechwitz, 2000).

**ders.**

Videoüberwachung in Hessen, in: Datenschutz und Datensicherheit 2000, S. 670 ff. (zitiert: Zezechwitz, DuD 2000).

**Zweigert**, Konrad / **Kötz**, Hein

Einführung in die Rechtsvergleichung, 3. Auflage Tübingen 1996  
(zitiert: Zweigert/Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung).

## Gliederung

<b>A)</b>	<b>Videüberwachung im öffentlichen Raum</b>	<b>1</b>
I.	Einführung	1
II.	Methode	2
III.	Verfassungsrechtliche Vorgaben in Deutschland	3
IV.	Einordnung der Videüberwachung	7
V.	Verfassungsrechtliche Vorgaben in Finnland	9
VI.	Datenschutz in Finnland und Vergleich	11
VII.	Videüberwachungsnormen	14
VIII.	Eingriffsqualität von Videoaufnahmen	17
	<b>Exkurs</b> : Praxis des Kameraeinsatzes	18
	1.    Beobachtung	20
	a) Beobachtung in Deutschland	21
	b) Diskussion	22
	c) Zwischenergebnis	31
	2.    Aufzeichnung	31
	3.    Verwendung	34
IX.	Einschränkungsvoraussetzungen	34
X.	Verhältnismäßigkeit	36
	1.    Zwecke der Videüberwachung	37
	a) Deutschland	37
	b) Finnland und Vergleich	38
	2.    Geeignetheit der Videüberwachung	38
	a) Konkrete Straftatverhinderung	39
	b) Abschreckungseffekt	40
	c) Verdrängungseffekt	42
	<b>Exkurs</b> : Evaluation	46
	aa) Untersuchungen in Großbritannien	47

	bb) Ergebnisse und Bewertung	47
	d) Sicherheitsgefühl und Offenheit	51
	<b>Exkurs</b> : Bürgerbefragung	54
	aa) Deutschland	55
	bb) Finnland und Bewertung	55
	e) Zwischenergebnis	59
3.	Erforderlichkeit	60
4.	Angemessenheit	61
XI.	Ermächtigungsgrundlagen	62
XII.	Rechtsgrundlagen der Strafverfolgung	63
XIII.	Rechtsgrundlagen der Gefahrenabwehr	64
1.	Allgemeine Polizeigesetze	64
2.	Nordrhein-Westfälisches Polizeigesetz	65
3.	Finnisches Polizeigesetz	66
4.	Bewertung	66
	a) Spezialgesetzliche Regelung	66
	b) Abgestufte Befugnisnorm	70
	c) Zweck und Straftatenerfordernis	72
	aa) Deutschland	72
	bb) Finnland und Vergleich	75
	d) Tatsachen und öffentliche Orte	75
	e) Offenheit der Überwachung	78
	aa) Deutschland	78
	bb) Finnland und Vergleich	81
	f) Zweckbindung und Löschungspflicht	83
5.	Gesamtbewertung	87
6.	Ergebnis	94
<b>B)</b>	<b>Fazit</b>	<b>94</b>

**A) *Videüberwachung im öffentlichen Raum – Ein Vergleich zwischen Deutschland und Finnland; unter besonderer Berücksichtigung des Verfassungs-, Datenschutz- und Polizeirechts***

**I. Einführung**

Diese Arbeit verfolgt nicht das Ziel, sämtliche Problemfelder, die unter dem Schlagwort „Videüberwachung“ kursieren, vollständig darzustellen. Angesichts der Masse an Anwendungsfeldern könnte dies, auch im Rahmen einer wissenschaftlichen Arbeit, nur zu einer kursorischen Aufzählung und nicht zu einer hier angestrebten vertieften Betrachtung führen. Der hier erfolgte Rechtsvergleich mit der Situation in Finnland verstärkt diese Einschätzung zusätzlich. Vielmehr soll die Videüberwachung im öffentlichen (meist innerstädtischen) Bereich, also der staatlich-polizeiliche, offen durchgeführte Einsatz von Videokameras, untersucht werden. Von dem Terminus der „Videüberwachung“ wird hier aus Gründen der Einfachheit gesprochen. Den exakteren Ausdruck stellt die „Datenerhebung durch den offenen Einsatz optisch-technischer Mittel“ dar, welcher beispielsweise in den Bestimmungen der Länderpolizeigesetze gebräuchlich ist<sup>1</sup>. In dieser Untersuchung hat die rechtliche Betrachtung ihren Schwerpunkt in den Bereichen des Verfassungs-, dem Datenschutz- und dem Polizeirecht. Hinzuweisen ist jedoch darauf, dass die staatliche Videüberwachung wie kaum eine andere technische Entwicklung die genannten Rechtsgebiete miteinander verknüpft, sodass eine strikte Trennung weder möglich noch gewollt ist. Zudem wird sich zeigen, dass auch zwischen öffentlichem und privatem Bereich die Übergänge fließend sind, z. B. hinsichtlich der Erkennbarkeit von öffentlichem und privatem Raum für den Bürger. Neben dieser rechtlichen Seite wird ein zweiter Schwerpunkt dieser Arbeit darin liegen, der Frage nachzugehen, was die rechtlichen Betrachtungen und Vorgaben für Auswirkungen in der Praxis haben.

---

<sup>1</sup> So zum Beispiel die Bezeichnung in § 15 a des Nordrhein-Westfälischen Polizeigesetzes.

Dies umfasst zum einen die Berücksichtigung technischer Möglichkeiten und (auch deren zur Zeit noch bestehende) Grenzen. Denn wenn unterschiedliche Auffassungen über Leistungspotentiale der Technik bestehen, so behindert dies eine klare begriffliche Fassung und erschwert damit oftmals auch rechtliche Bewertungen<sup>2</sup>. Zum anderen beinhaltet dies, psychologische Erkenntnisse und Reaktionen der Betroffenen einzubeziehen, womit auch die Tauglichkeit kriminalstrategischer Konzepte hinterfragt werden soll. Diese Praxisbezogenheit erscheint deshalb wichtig, da es einen Unterschied macht, nur (rechtliche) Forderungen zu stellen oder auch die Folgen und damit die konkrete Umsetzung zu berücksichtigen. An dieser Stelle soll als Beispiel nur die oftmals anzutreffende Forderung nach „entsprechenden Hinweisen<sup>3</sup>“ auf eine stattfindende Videoüberwachung genannt werden, um dem Gebot der Offenheit und damit letztlich dem Rechtsstaatsprinzip zu genügen. Wie aber diese Pflicht im Einzelfall adäquat zu erfüllen ist, bleibt meist unerwähnt, obwohl sich in der alltäglichen Praxis entscheidet, ob Worte auch zu Taten und damit zu einem den rechtlichen Vorgaben entsprechenden Schutz des Bürgers führen.

## II. Methode

Die Videoüberwachung öffentlicher Plätze durch die Polizeibehörden stellt auf der einen Seite ein sehr spezielles Thema dar. Im Rahmen der Rechtsvergleichung liegt es daher nahe bei diesem einzelnen Rechtsproblem von „Mikrovergleichung<sup>4</sup>“ zu sprechen. Auf der anderen Seite ist das Thema insofern „weit“, da hier durch verfassungs-, datenschutz- und polizeirechtliche Fragestellungen verschiedene Rechtsgebiete miteinander verknüpft werden. Dies verdeutlicht, dass „Mikrovergleichung“ schwerlich ohne ein Verständnis über die Rechtsordnung als Ganzes und damit eine „Makrovergleichung“

---

<sup>2</sup> Vgl. Saeltzer, DuD 2000, S. 194 (194) wo aus Sicht des Ingenieurs - Saeltzer - „13 Irrtümer“ der Videoüberwachung beschrieben werden.

<sup>3</sup> Vgl. *Deutscher Städtetag*, Thesen zur Videoüberwachung, Nr. 5, in: *Der Städtetag 2000*, S. 50

<sup>4</sup> Zu diesem Terminus: *Zweigert/Kötz*, Einführung in die Rechtsvergleichung, S. 4 (5).

gelingen kann<sup>5</sup>. Erst dadurch wird es möglich, Erkenntnisse über rechtssystematische Zusammenhänge zu gewinnen und „Geist und Stil der betreffenden Rechtsordnung“ zu hinterfragen<sup>6</sup>. In dieser Arbeit soll der aus einer vergleichenden Betrachtung ergebende Nutzen für ein Verständnis von Rechtsmaterien aus der deutschen und der finnischen Rechtsordnung erreicht werden. Der funktionellen Methode folgend, ist zu fragen, welche Funktion Normen innerhalb des Rechts- und Gesellschaftssystems haben<sup>7</sup>. Bezogen auf die Einteilung verschiedener Rechtsordnungen in Rechtskreise<sup>8</sup>, stehen sich hier der „deutsche“ und „skandinavische“<sup>9</sup> Rechtskreis gegenüber. Freilich gehören auch diese Rechtskreise einer „Großfamilie“ an, deren Gemeinsamkeiten durch das lateinische Christentum und das Römische Recht geprägt worden sind, wobei die Rezeption des römischen Rechts in den skandinavischen Ländern nur in gemilderten Formen erfolgte<sup>10</sup>. Die enge Verwandtschaft zwischen den skandinavischen Ländern lässt sich darauf zurückführen, dass seit Jahrhunderten besonders enge politische und kulturelle Beziehungen bestanden haben<sup>11</sup>. Bei dem hier erfolgten Vergleich wird methodisch so vorgegangen, dass nach einer verfassungsrechtlichen Einordnung des Datenschutzes in beiden Ländern, die Videoüberwachung als solche im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung dargestellt wird, anhand derer anschließend eine Überprüfung der konkreten (polizeigesetzlichen) Ermächtigungsgrundlagen erfolgen kann.

### III. Verfassungsrechtliche Vorgaben in Deutschland

Obwohl die Videoüberwachung ein relativ neuartiges Verfahren darstellt, so ist sie doch in einem stetigen Entwicklungsprozess

---

<sup>5</sup> Starck, Rechtsvergleichung, JZ 1997, S. 1021 (1026); Sommermann, DÖV 1999, S. 1017.

<sup>6</sup> Zweigert/Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung, S. 4; Starck, Rechtsvergleichung, JZ 1997, S. 1021 (1026).

<sup>7</sup> Sommermann, DöV 1999, S. 1017 (1023); zur funktionellen bzw. funktionalistischen Methode allgemein, vgl. Zweigert/Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung, S. 33 ff.

<sup>8</sup> Etwa bei: Zweigert/Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung, S. 62 ff. (130 ff.; 270 ff.)

<sup>9</sup> Die Begriffe „nordisch“ und „skandinavisch“ werden im Folgenden synonym verwendet, obgleich Dänemark und Island geographisch nicht zu Skandinavien gehören.

<sup>10</sup> Starck, Rechtsvergleichung JZ 1997, S. 1021 (1026); Zweigert/Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung, S. 271, 273.

<sup>11</sup> Zweigert/Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung, S. 272; Joutsen/Lahti, Criminal Justice System in Finland, S. 2.

eingebunden. Bereits vor Einführung der Videotechnik wurde visuelle und akustische Überwachungstechnologie insbesondere bei der Straftatbekämpfung eingesetzt, namentlich die Fotografie und die Tonbandtechnik<sup>12</sup>. Schon in diesem Zusammenhang hat eine verfassungsrechtliche Würdigung stattgefunden, sodass eine rechtliche Beurteilung der Videoüberwachung ohne Beschreibung dieses „Unterbaus“ unvollständig bliebe. Hinsichtlich des staatlichen Einsatzes von optischer und akustischer Überwachung war Prüfungsmaßstab vornehmlich das allgemeine Persönlichkeitsrecht, abgeleitet aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, und seine Konkretisierungen, das Recht am eigenen Bild, das Recht am gesprochenen Wort und später auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.

Die soeben genannten verfassungsrechtlichen Gewährleistungen haben sich zunächst aus zivilrechtlichen Gerichtsentscheidungen entwickelt. So entschied der Bundesgerichtshof<sup>13</sup> im Jahre 1954, unter ausdrücklicher Berufung auf Vorarbeiten der Literatur<sup>14</sup>, dass unter der Herrschaft des Grundgesetzes das allgemeine Persönlichkeitsrecht durch Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 1 Abs. 1 GG als (eigenständiges) Grundrecht zu gewährleisten sei und dies wegen Art. 1 Abs. 3 GG auch Geltung für die Normen des Privatrechts beanspruche<sup>15</sup>. Einige Jahre danach forderte der Bundesgerichtshof, dass die menschliche Persönlichkeit in „seinem inneren Persönlichkeitsbereich“ geschützt werden müsse<sup>16</sup>. Diese Entscheidungen hatten unter anderem das Recht am eigenen Bild und das Recht am gesprochenen Wort zum Gegenstand. Zudem wurde auf die Notwendigkeit gesetzlicher Schranken hingewiesen, um einem Missbrauch des „leichter verletzbar gewordenen Persönlichkeitsrechts“ vorzubeugen<sup>17</sup>.

Diese aus dem Zivilrecht herrührende Konzeption des allgemeinen Persönlichkeitsrechts als Persönlichkeitsschutz innerhalb einer Sphäre

---

<sup>12</sup> Geiger, Verfassungsfragen, S. 88.

<sup>13</sup> BGHZ 13, 334 (337) unter Hinweis auf die ablehnende Rechtsprechung des Reichsgerichts, ein allgemeines Persönlichkeitsrecht anzunehmen.

<sup>14</sup> BGHZ 13, 334 (338) mit Verweis auf die Arbeiten von Enneccerus-Nipperdey, Enneccerus-Lehmann und Coing.

<sup>15</sup> Siehe dazu die spätere Entscheidung, BGHZ 24, 72 (76, 77).

<sup>16</sup> BGHZ 24, 72 (78); ähnlich auch BGHZ 27, 284 (286).

<sup>17</sup> BGH NJW 1966, 2353 (2354).

privaten Lebens wurde später durch das Bundesverfassungsgericht weiter entwickelt<sup>18</sup>. Danach ergibt sich aus den Art. 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 und 19 Abs. 2 GG, dass dem einzelnen Bürger eine Sphäre privater Lebensgestaltung verfassungskräftig vorbehalten ist, also ein letzter unantastbarer Bereich menschlicher Freiheit besteht, welcher der Einwirkung der gesamten öffentlichen Gewalt entzogen sei<sup>19</sup>. Es wurde jedoch stets darauf hingewiesen, dass der Einzelne als gemeinschaftsbezogener und gemeinschaftsgebundener Bürger staatliche Maßnahmen hinzunehmen habe, die im überwiegenden Interesse der Allgemeinheit und im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes getroffen werden, solange nicht der unantastbare Bereich privater Lebensgestaltung betroffen ist. Den Begriff des allgemeinen Persönlichkeitsrechts („unbenanntes“ Freiheitsrecht) erwähnte das Bundesverfassungsgericht erstmals in der Eppler-Entscheidung<sup>20</sup>. Dort wurde zudem die Notwendigkeit erkannt, die menschliche Persönlichkeit im Hinblick auf moderne Entwicklungen und die mit ihnen verbundenen neuen Gefährdungen zu schützen. Ausdrücklich zum Recht am eigenen Bild entschied das Gericht: „Jedermann darf grundsätzlich selbst und allein bestimmen, ob und wie weit andere sein Lebensbild (...) öffentlich ausstellen dürfen<sup>21</sup>“. Kritisiert wurde an der dargelegten Rechtsprechung, dass die Abgrenzung nach „Sphären“ keine Antworten auf die durch moderne Datenverarbeitungstechnik sichtbar werdenden Gefährdungen des Menschen geben konnte<sup>22</sup>. Gerade die Technik der Datenverarbeitung, mit ihrer Möglichkeit der technisch unbegrenzten Speicherung, Verbindung und Übertragung von Daten, offenbare das Erfordernis nach deutlicheren Abgrenzungstermini. Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1983 mit seinem grundlegenden Volkszählungsurteil<sup>23</sup> die Beschränkung des allgemeinen

---

<sup>18</sup> Geiger, Verfassungsfragen, S. 91, 92.

<sup>19</sup> BVerfGE 6, 32 (41); 27, 1 (6); 32, 373 (379).

<sup>20</sup> BVerfGE 54, 148 (153).

<sup>21</sup> BVerfGE 35, 202 (220); siehe zum Recht am gesprochenen Wort die Entscheidung aus dem Jahr 1973, BVerfGE 34, 238 (246).

<sup>22</sup> Rohlf, S. 47 f., 55 f., 59, Simitis, NJW 1971, S. 680; Geiger, Verfassungsfragen, S. 94.

<sup>23</sup> BVerfGE 65, 1 (42 f.) unter Hinweis auf Ausführungen in der Mikrozensus-Entscheidung BVerfGE 27, 344 (350 f.) und Lebach-Entscheidung BVerfGE 44, 353 (372 f.).

Persönlichkeitsrechts auf die Gewährleistung der engeren Persönlichkeitssphäre relativiert. Explizit erkannte es für den Bereich des staatlichen Umgangs mit persönlichen Daten des Einzelnen das durch Vorarbeiten im Schrifttum<sup>24</sup> entwickelte „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ an.

Dieses Recht setzt nun - auch und gerade unter den Bedingungen der modernen Informationstechnologien - voraus, dass dem Einzelnen Entscheidungsfreiheit<sup>25</sup> über vorzunehmende oder zu unterlassende Handlungen einschließlich der Möglichkeit gegeben ist, sich auch entsprechend dieser Entscheidung tatsächlich zu verhalten<sup>26</sup>. Wer nicht mit hinreichender Sicherheit überschauen kann, welche ihn betreffenden Informationen in bestimmten Bereichen seiner sozialen Umwelt bekannt sind, und wer das Wissen möglicher Kommunikationspartner nicht einigermaßen abzuschätzen vermag, kann in seiner Freiheit wesentlich gehemmt werden, aus eigener Selbstbestimmung zu planen oder zu entscheiden. Mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung wären eine Gesellschaftsordnung und eine diese ermöglichende Rechtsordnung nicht vereinbar, in der Bürger nicht mehr wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß<sup>27</sup>. Dies stellt auch deshalb eine Erweiterung der Rechtsprechung dar, weil jetzt der Begriff des „persönlichen Sachverhalts“ nicht mehr nur sensible (intime) Bereiche erfassen soll. Vielmehr gehören dazu sämtliche Informationen über die persönlichen oder sachlichen Verhältnisse einer Person, kurz: alle Informationen mit Personenbezug<sup>28</sup>. Danach setzt die freie Entfaltung der Persönlichkeit unter den Bedingungen der modernen Datenverarbeitung den Schutz des Einzelnen gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten voraus, wobei dieser Schutz von dem Grundrecht des Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG umfasst ist<sup>29</sup>.

---

<sup>24</sup> Vgl. insbesondere *Rohlf* 1980, S. 47 ff., 55 ff..

<sup>25</sup> *BVerfGE* 65, 1 (42).

<sup>26</sup> *BVerfGE* 65, 1 (42, 43).

<sup>27</sup> Vgl. dazu *BVerfGE* 65, 1 (43).

<sup>28</sup> *Murswiek*, in: *Sachs*, GG-Kommentar, Art. 2 Rn. 73.

<sup>29</sup> Vgl. *BVerfGE* 65, 1 (43); bestätigt durch *BVerfGE* 67, 100 (142); 78, 77 (84).

#### IV. Einordnung der Videoüberwachung

Nach dem oben Gesagten beinhaltet das Recht auf informationelle Selbstbestimmung die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. In diesem Zusammenhang stellt die Videoüberwachung eine neue Qualität der Überwachung dar und kann nicht als bloße Addition der vorher schon eingesetzten Bild- und Tonaufnahmen beschrieben werden. Insofern liegen die rechtlichen Schwerpunkte anders als bei der Diskussion zum Recht am eigenen Bild, welche im wesentlichen auf Fragen der Herstellung und Verbreitung von Bildaufnahmen begrenzt war, und auch anders als die Diskussion zum gesprochenen Wort, die sich vornehmlich mit der Zulässigkeit von Aufnahme und Abspielen der Stimme auf Tonbandgeräten befasste<sup>30</sup>. Ein weiterer Aspekt, welcher diese Neuartigkeit betont, ist, dass die Videotechnik zu jenem Bereich naturwissenschaftlich-technischer Erfindungen gehört, welcher zur Zeit der Schaffung des Grundgesetzes noch weitgehend unbekannt war.

In der Rechtsprechung ist hinsichtlich der rechtlichen Einordnung der Videoüberwachung noch keine einheitliche Linie zu erkennen. So hat das Bundesverfassungsgericht<sup>31</sup> die Beschlagnahme von Videofilmmaterial eines Fernsehteams durch die Strafverfolgungsbehörden am Maßstab des Art. 5 Abs. 1 GG gemessen. Die Beobachtung von Personen mit Videogeräten wurde später auch als Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht qualifiziert<sup>32</sup> und andernorts wurde eine Verletzung des Rechts am eigenen Bild geprüft<sup>33</sup>. Unstreitig ist, dass der Einsatz von Videotechnik ein relativ neuartiges Verfahren darstellt, durch welches die Kombination von Techniken eröffnet wird, Personen in ihrem äußeren Erscheinungsbild und ihren stimmlichen Äußerungen festzuhalten<sup>34</sup>. Zudem ist die Videotechnik ein elektronisches Medium, das die

<sup>30</sup> Geiger, Verfassungsfragen, S. 110.

<sup>31</sup> BVerfG, EuGRZ 1981, 314 (314).

<sup>32</sup> BVerwG DVBl. 1989, 200 (201); BGH, NJW 1991, 2651; BGH, StV 1998, 169, LAG Köln, DuD 1998, 104; Gola, DuD 1989, S. 442 (442).

<sup>33</sup> BGH, NJW 1995, 1955 (1956) unter Hinweis auf die spezialgesetzliche, der Gewährleistung des Rechts am eigenen Bild dienende Regelung des § 22 KUG.

<sup>34</sup> BVerfGE 35, 202 (226 f.) - Lebach

Möglichkeit des Zusammenschlusses bisher getrennter Informationstechnologien bietet, die für Fotografie und Film bisher nicht möglich waren<sup>35</sup>. Dieser technologische Fortschritt stellt daher traditionelle Trennwände der Anwendung und Zweckgrenzen in Frage<sup>36</sup>. Dabei umfasst Videoüberwachung im allgemeinen und auch im Rahmen dieses Beitrags die Phasen der automatisierten Beobachtung, Aufnahme, Speicherung, Verarbeitung bis hin zur Übermittlung der Videoaufnahmen. Aus technischer Sicht beschreibt dies den Einsatz von Bild- und Tonsignalen, kurz den Einsatz von Audio-Video-Technik<sup>37</sup>.

Wird nun im Rahmen der Videoüberwachung ein Bild von einer Person aufgenommen, so könnte dies wegen des (möglichen) Personenbezuges auch als Datum zu bezeichnen sein<sup>38</sup>. Konsequenz ist es hiernach, bei der Aufnahme von Videobildern eine Erhebung und Verwendung personenbezogener Daten anzunehmen und demzufolge das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als Prüfungsmaßstab heranzuziehen. Denn dieses aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG abgeleitete Recht gewährleistet jedem Einzelnen die Befugnis, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden<sup>39</sup>. Werden Lebenssachverhalte und Informationen von Personen durch das Verarbeiten von Bild- bzw. Tonsignalen bei dem Einsatz von Videokameras erhoben, so können daraus Bild- bzw. Tondaten entstehen<sup>40</sup>. Als ein solcher Lebenssachverhalt kommt auch das „Sich-Aufhalten“ an einem bestimmten, öffentlich zugänglichen Ort in Betracht. Dabei kann unter den Bedingungen der automatisierten Datenverarbeitung nicht mehr von einem „belanglosen Datum“ gesprochen werden<sup>41</sup>. Übertragen auf Videoaufnahmen ergibt sich daraus das Erfordernis, dass jedermann selbst bestimmen soll, ob er

---

<sup>35</sup> Geiger, Verfassungsfragen, S. 28.

<sup>36</sup> Saeltzer, DuD 2000, S. 194 (194).

<sup>37</sup> Diese Terminologie ist weitgehend anerkannt, vgl. z.B. Saeltzer, DUD 2000, S. 194.

<sup>38</sup> Gola, DuD 1989, S. 442; Kloepfer/Breitkreutz, DVBl. 1998, S. 1149 (1151).

<sup>39</sup> BVerfGE 65, 1 (42) unter Hinweis auf BVerfGE 56, 37 (41); 63, 131 (142).

Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Art. 2 Rn. 32.

<sup>40</sup> Saeltzer, DuD 2000, S. 194 /194).

<sup>41</sup> BVerfGE 65, 1 (45).

aufgenommen werden darf und was mit den Aufnahmen geschehen soll. Diese Einordnung als Prüfungsmaßstab impliziert jedoch noch nicht, dass tatsächlich auch in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingegriffen wird. Ob ein Eingriff vorliegt, ist vor allem von dem im Einzelfall verwendeten Aufnahmeverfahren abhängig.

## V. Verfassungsrechtliche Vorgaben in Finnland

Am 1. März 2000 trat die neue finnische Verfassung „Suomen perustuslaki<sup>42</sup>“ in Kraft. Dem vorausgegangen waren jahrelange Diskussionen über die Notwendigkeit und das Ausmaß einer grundlegenden Erneuerung der finnischen Verfassungsordnung<sup>43</sup>. Dieser historische Prozess gibt Aufschlüsse über das Grundverständnis und die Veränderungen in der finnischen Gesellschaft, wobei die Auswirkungen bis hin zu der hier zur Diskussion stehenden Videoüberwachung reichen.

Hinsichtlich der mannigfaltigen Motive für die Reform der finnischen Verfassung lassen sich zwei als entscheidend herausstellen. Zunächst bestand die Besonderheit in Finnland, dass die verfassungsrechtlichen Vorgaben auf vier<sup>44</sup> verschiedene Gesetze verteilt waren. Die (historischen) Gründe reichen zunächst auf die Periode bis zum Jahr 1809 zurück. Bis dahin war Finnland ein Teil von Schweden; die Ursprünge des finnischen Rechtssystems sind daher untrennbar mit Schweden verbunden<sup>45</sup>. Noch heute ist neben Finnisch auch Schwedisch offizielle Nationalsprache<sup>46</sup>. Zudem lässt sich das Fehlen eines einheitlich kodifizierten Verfassungstextes auf den Zeitraum unter russischer Herrschaft in den Jahren 1809 bis 1917 zurückführen, in dessen Staatsverband Finnland ein selbständiges Großherzogtum mit weitgehender Autonomie bildete<sup>47</sup>. Die für die Rechtszersplitterung verantwortlichen Gründe lagen nach der durch die Oktoberrevolution

<sup>42</sup> Eine Übersetzung ins Deutsche findet sich unter: <http://www.om.fi/perustuslaki/4049.htm>

<sup>43</sup> Vgl. *Saraviita*, Perustuslaki 2000, Kauppakaari, S. 1- 8.

<sup>44</sup> Diese vier Gesetze sind: “Suomen hallitusmuoto” 1919; “Ministerivastuulaki” 1922; “Laki valtakunnanoikeudesta” 1922. “Valtiopäiväjärjestys 1928.

<sup>45</sup> *Joutsen/Lahti*, Criminal Justice System in Finland, S. 2.

<sup>46</sup> Kapitel 2 § 17 der Finnischen Verfassung.

<sup>47</sup> *Kulovesi*, Constitution of Finland, S. 513 (515). *Zweigert/Kötz*, Einführung in die Rechtsvergleichung, S. 272

(1918) erreichten Unabhängigkeit nicht mehr vor, sodass der Weg zu einer einheitlichen Verfassung geebnet war. Im Jahr 1991 wurde die Direktwahl des Präsidenten verfassungsrechtlich verankert und 1995 erfolgten weitere Verfassungsänderungen im Hinblick auf die Mitgliedschaft Finnlands in der Europäischen Union.

Als zweites Hauptmotiv für die neue Verfassung im Jahr 2000 ist die beabsichtigte Gewaltentrennung zwischen dem Präsidenten, dem Parlament und der Regierung bedeutsam. Es existierte ein breiter politischer Konsens dahingehend, dass die Verfassung sich mehr in Richtung parlamentarische Demokratie entwickeln müsse und die Machtbefugnisse des Präsidenten entsprechend zu beschränken seien<sup>48</sup>. Die Verfassung von 1919 (Suomen hallitusmuoto) erlaubte es dem Präsidenten, eine sehr starke Stellung auszuüben. Dies entsprach dem Zeitgeist kurz nach der Unabhängigkeit Finnlands, der dadurch geprägt war, in dem Parlament eine potentielle Bedrohung der sozialen Ordnung zu sehen<sup>49</sup>. Eine starke verfassungsrechtliche Position des Präsidenten war nach diesem Verständnis demnach notwendig, „um das Parlament kontrollieren“ zu können<sup>50</sup>. Die besonderen Umstände der Nachkriegszeit, vor allem die Festigung der Beziehungen mit der Sowjetunion nach zwei geführten Kriegen, hielten das Bewusstsein in die „Notwendigkeit“ eines mächtigen Präsidenten aufrecht<sup>51</sup>. Schließlich bildete die Einführung der neuen Verfassung im Jahr 2000 den Schlusspunkt langjähriger Überlegungen hinsichtlich einer Reform, wobei sich dieser Entwicklungsprozess auch in vielen weiteren Regelungsbereichen fortsetzte und fortsetzen wird. Dadurch wurde beispielweise dem Präsidenten das Ernennungsrecht der Regierungsmitglieder entzogen und auf das Parlament übertragen<sup>52</sup>. Auch verlor der Präsident das Recht abschließend über die Annahme oder Ablehnung von Gesetzen zu entscheiden<sup>53</sup>. Als Ergebnis der

---

<sup>48</sup> *Kulovesi*, Constitution of Finland, in: Nordic Journal 2000, S. 513 (515).

<sup>49</sup> *Nousiainen*, Parlamentarismista Presidentinvataan, <http://www.om.fi/perustuslaki/3320.htm>

<sup>50</sup> *Kulovesi*, Constitution of Finland, in: Nordic Journal 2000, S. 513 (515).

<sup>51</sup> Dieses Machtpotential wurde auch genutzt: Präsident Kekkonen regierte von 1956 bis 1981.

<sup>52</sup> Vgl. Kapitel 5 § 61 der finnischen Verfassung.

<sup>53</sup> Gesetzesbegründung der finnischen Verfassung: Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, 6. Februar 1998 (HE 1/1998), S. 146.

neuen finnischen Verfassung lässt sich eine erhebliche Stärkung des Parlaments und damit letztlich der Finnischen Demokratie feststellen.

## VI. Datenschutz in Finnland und Vergleich

Auch der Schutz der Privatsphäre wurde im Zuge der finnischen Verfassungsreform neu gestaltet<sup>54</sup>. In Kapitel 2 § 10 Abs. 1 der finnischen Verfassung („Suomen perustuslaki“) ist der *„Schutz des Privatlebens“* normiert: *„Das Privatleben, die Ehre und der Hausfrieden eines jeden sind geschützt. Der Schutz der persönlichen Daten wird durch Gesetz näher geregelt“*<sup>55</sup>.

Auffällig ist an dieser Verfassungsbestimmung, dass nach Beschreibung des Schutzgutes (Privatleben) in Satz 1 im darauffolgenden Satz 2 von dem „Schutz der persönlichen Daten durch Gesetz“ gesprochen wird. Vergleicht man dies mit dem deutschen allgemeinen Persönlichkeitsrecht des Art. 2 Abs. 1 GG, so wird ein anderes Verständnis hinsichtlich der Verfassungsbeschränkung deutlich. Während in Finnland der verfassungsmäßige *Schutz* durch Gesetzesreglung näher ausgestaltet wird, so liegt dem Grundgesetz der Gedanke einer Schrankenregelung zu Grunde („soweit er nicht (...) gegen die verfassungsmäßige Ordnung (...) verstößt“). Entscheidendes gemeinsames Merkmal ist aber die Beschränkbarkeit des verfassungsrechtlich gewährten Rechts durch gesetzliche Regelung.

Das erste Finnische Datenschutzgesetz datiert aus dem Jahr 1988. Im Vergleich zu anderen skandinavischen Ländern ist dies ein relativ später Zeitpunkt, wenn man sich vergegenwärtigt, dass Schweden im Jahr 1974 als weltweit erster Staat ein Datenschutzgesetz („Datalagen“) einfuhrte und Dänemark und Norwegen im Jahr 1979 bzw. 1980 mit eigenen Regelwerken folgten<sup>56</sup>. Das finnische Datenschutzgesetz diente vornehmlich dem Zweck, die Privatsphäre in sämtlichen Bereichen der Datenverarbeitung vor Verletzungen zu schützen<sup>57</sup>. Zudem nennt als Gesetzeszweck den Schutz der Persönlichkeitsrechte

<sup>54</sup> The Data Protection Ombudsman`s Year in Review 2000 <http://www.tietosuoja.fi/10993.htm>

<sup>55</sup> So die offizielle Deutsche Übersetzung unter: <http://www.om.fi/perustuslaki/4049.htm>

<sup>56</sup> Vgl. zum Norwegischen Datenschutzgesetz: *Leopold*, DuD 2000, S. 471 (471).

<sup>57</sup> The Data Protection Ombudsman`s Year in Review 2000 <http://www.tietosuoja.fi/10993.htm>

und sonstiger Rechte von natürlichen Personen, aber auch den Schutz der Sicherheitsinteressen des Staates und generell die ordnungsgemäße Datenerhebung<sup>58</sup>. Den heutigen verfassungsmäßigen Schutz persönlicher Daten regelt insbesondere das Finnische Datenschutzgesetz „Henkilötietolaki“<sup>59</sup> aus dem Jahr 1999. Es hat in Finnland einen hohen politischen Stellenwert. Zudem besitzt es erhebliche praktische Relevanz und ist als allgemeineres Gesetz offen für spezielle gesetzliche Ausnahmeregelungen<sup>60</sup>. Gegenüber dem vorigen Gesetz aus dem Jahr 1988 enthält es insbesondere Neuerungen hinsichtlich der bevorstehenden Verfassungsreform und der Umsetzung der Europäischen Datenschutzrichtlinie<sup>61</sup>. In Konkretisierung der finnischen Verfassung (Kapitel 2, § 10) garantiert es jedem Bürger den Schutz seines Privatlebens. Als entscheidender inhaltlicher Gesichtspunkt gilt nach finnischem Verständnis, dass dem Einzelnen die Möglichkeit gegeben soll, den Gebrauch seiner persönlichen Daten kontrollieren zu können<sup>62</sup>. Es ist danach das Recht, zu wissen warum und auf welche Weise persönliche Daten verarbeitet werden, solange nicht eine andere gesetzliche Normierung eine ausdrückliche Ausnahme vorsieht.

Heute wird stets betont, dass insbesondere der Schutz der Privatsphäre ein existentielles Menschenrecht in Finnland darstellt<sup>63</sup>. Unter Hinweis auf Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention ist anerkannt, dass jedermann Anspruch auf Achtung seines Privatlebens hat. Allerdings wirkte die dargestellte Beeinflussung durch die Sowjetunion bis in die späten 80er Jahre auf allen gesellschaftlichen und rechtlichen Ebenen fort und hatte zur Folge, dass der Gesichtspunkt der „human rights“ erst Anfang der 90er Jahre wieder offene Berücksichtigung in Finnland finden konnte<sup>64</sup>. Erst seit einem Jahrzehnt zeigt sich eine verstärkte Entwicklung zu einem „Verfassungsstaat“, wobei heute

---

<sup>58</sup> Taeger, Datenverkehr und Datenschutz, S. 51.

<sup>59</sup> 523/1999 vom 1. 6. 1999 – Inoffizielle, englische Übersetzung einsehbar unter: <http://www.tietosuoja.fi/uploads/hopxtvf.HTM> (Personal Data Act).

<sup>60</sup> Saarenpää, Data Protection, Judicial Academy 2001, S. 3 (17).

<sup>61</sup> Banisar/Davies, Global Trends of Privacy, S. 39 (40).

<sup>62</sup> The Data Protection Ombudsman`s Year in Review 2000 <http://www.tietosuoja.fi/10993.htm>

<sup>63</sup> Saarenpää, Data Protection, Judicial Academy 2001, S. 3 (10).

<sup>64</sup> Saarenpää, Personal Data Protection and the Constitutional State 2001, S. 37 (54).

oftmals der deutsche Terminus des „Rechtsstaats“ als kennzeichnender Begriff genannt und die deutsche Vorbildfunktion dadurch betont wird<sup>65</sup>. Überdies besteht der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Kapitel 2, Abschnitt 9) und eine strenge Zweckbindung für die Verarbeitung von personenbezogenen Daten (Kapitel 2, Abschnitt 5 und 6)<sup>66</sup>. Im Hinblick auf den inhaltlichen Schutzzumfang des geschützten „Privatlebens“ in Finnland kann damit von einer verfassungsrechtlich weitgehenden Übereinstimmung mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrechts gesprochen werden. Insbesondere ähneln die Formulierungen hinsichtlich des privaten Schutzbereichs denen, welche in Deutschland bei der verfassungsmäßigen Bestimmung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung anzutreffen sind.

Trotz dieser Ähnlichkeiten ist doch ein bemerkenswerter Unterschied hinsichtlich des Ursprungs des rechtlich geschützten Privatlebens zu erkennen. Während es in Deutschland bekanntlich das Bundesverfassungsgericht war, welches aus der Verfassung das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ableitete, war es in Finnland das Parlament („Eduskunta“) selbst, welches den Schutz der Privatsphäre verfassungsrechtlich verankert hat. Die Diskussion, ob in Deutschland eine zunehmende Verlagerung von politischen Grundentscheidungen zum Bundesverfassungsgericht erfolgt, kann an dieser Stelle nicht geführt werden. Wichtig erscheint aber zu betonen, dass die Volksvertretung das Recht und die Verpflichtung hat, auch neuere Entwicklungen anhand der Verfassung zu bewerten und gegebenenfalls die nötigen Schritte zu veranlassen. In diesem Zusammenhang wurde die Untätigkeit des deutschen Gesetzgebers schon als „Versagen“ bei der Schaffung eines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung und eines allgemeinen Persönlichkeitsrechts bezeichnet<sup>67</sup>. Richtig daran ist, dass das Bundesverfassungsgericht und nicht der Gesetzgeber die Notwendigkeit eines „unbenannten“ Freiheitsrechts als Ergänzung der speziellen „benannten“ Freiheitsrechte erkannte und damit das allgemeine Persönlichkeitsrecht schuf. Demgegenüber stellt der explizit

---

<sup>65</sup> *Saarenpää*, Personal Data Protection and the Constitutional State 2001, S. 37 (51).

<sup>66</sup> *Hannula*, *Kameralavonnan Oikeudellinen Säätely*, S. 6 (10).

<sup>67</sup> *Ipsen*, *Rechtsprechungslehre*, S. 435 (442).

erwähnte Schutz des „Privatlebens“ in der Finnischen Verfassung eine bewusste Weichenstellung des Finnischen Parlaments dar. Dies wird in den skandinavischen Ländern lediglich noch in Schweden praktiziert<sup>68</sup>. Allerdings fehlt in Finnland eine Institution, wie sie das deutsche Bundesverfassungsgericht darstellt. Die Frage, ob das Verfassungsgericht die (ihm nicht zugeordnete) Rolle eines „gerichtlichen Ersatzgesetzgebers“ ausübt, stellt sich damit in Finnland nicht. Vielmehr entspricht es traditionellem finnischen Verständnis, dass parlamentarische Gesetzesentscheidungen nicht als Ganzes<sup>69</sup> von Gerichten auf Vereinbarkeit mit der Verfassung überprüft werden können<sup>70</sup>. Dies ist Aufgabe des Parlaments und seines „Komitees für Verfassungsfragen“. Das Fehlen einer Institution wie die des Bundesverfassungsgerichts stellt sich nach bisherigen finnischen Erfahrungen nicht als Mangel (nachträglicher) verfassungsrechtlicher Kontrolle dar, sondern - im Gegenteil - als eine vorbildliche legislative Einbindung der Volksvertretung schon zum Zeitpunkt der Entscheidungsfindung. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das finnische Parlament nach vielen Jahren der Schwäche eine heute europaweit anerkannte Stärkung der eigenen Stellung im Staatssystem erreicht hat. Dies folgt nicht zuletzt daraus, dass nach Artikel 46 und 47 des Parlamentsgesetzes eine erhebliche Informations- und Rechenschaftspflicht der Regierung gegenüber dem Parlament besteht, was dazu führt, dass die Regierung sich schon im Vorfeld auf den strengen Maßstab einrichtet und seine Reaktionen „antizipiert“<sup>71</sup>.

## VII. Videoüberwachungsnormierungen

Das neue deutsche Bundesdatenschutzgesetz<sup>72</sup> enthält in § 6 b die Regelung hinsichtlich der „Beobachtung öffentlich zugänglicher Räume mit optisch-elektronischen Einrichtungen“. Danach ist die Videoüberwachung zulässig, soweit sie zur Aufgabenerfüllung

<sup>68</sup> Vgl. *Saarenpää*, Data Protection, Judicial Academy 2001, S. 3 (9, 10).

<sup>69</sup> Möglich ist jedoch die Prüfung der Vereinbarkeit einer konkreten Gesetzesvorschrift mit der Verfassung, wobei dann das Gericht der Verfassung Vorrang einzuräumen hat (§ 106).

<sup>70</sup> *Kulovesi*, Constitution of Finland, Nordic Journal 2000, S. 513 (517).

<sup>71</sup> *Raunio/Wiberg*, The Finnish Eduskunta and the European Union, S. 48 (54, 55, 62, 66).

<sup>72</sup> In der Fassung vom 18.05.2001 BGBl. I S. 904. (Im Folgenden: BDSG).

öffentlicher Stellen, zur Wahrnehmung des Hausrechts oder zur Wahrnehmung berechtigter Interessen für konkret festgelegte Zwecke erforderlich ist und keine Anhaltspunkte bestehen, dass schutzwürdige Interessen der Betroffenen überwiegen. Allerdings betrifft § 6 b BDSG nur öffentliche Stellen des Bundes und die Privatwirtschaft<sup>73</sup>. Damit ist zwar der hier zu untersuchende Bereich der polizeilichen Videoüberwachung öffentlicher Orte nicht vom Regelungsumfang des Bundesdatenschutzgesetzes umfasst. Dennoch enthält das Gesetz wichtige datenschutzrechtliche Gesichtspunkte, die auch im Rahmen der hier zu führenden Diskussion von Bedeutung sein werden.

Die deutsche Rechtsordnung nimmt eine Trennung der Polizeiaufgaben in die Bereiche der Gefahrenabwehr (Prävention) und der Strafverfolgung (Repression) vor, was einerseits aus den Polizeigesetzen und andererseits aus §§ 163, 160 StPO folgt<sup>74</sup>. Der Bundesgesetzgeber kann schon aus Kompetenzgründen die Videoüberwachung nur im repressiven Bereich gesetzlich ausgestalten und hat von dieser Befugnis in § 100 c StPO Abs. 1 Nr. 1 a) auch Gebrauch gemacht. Auf diese Norm wird später noch genauer einzugehen sein.

Einen Sonderfall stellen die Normierungen im Bereich des Versammlungsrechts dar. § 12 a Versammlungsgesetz<sup>75</sup> (VersG) regelt in Absatz 1 die Zulässigkeit der Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen, in Absatz 2 die Zulässigkeit der Speicherung der gewonnenen Daten sowie die Voraussetzungen ihrer Vernichtung. § 19 a VersG übernimmt diese Regelungen für Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge. Die genannten Normierungen sind auch im Kontext der „Verrechtlichung“ der polizeilichen Datenerhebung und -verarbeitung zu sehen, was insbesondere auf die Vorgaben des Volkszählungsurteils<sup>76</sup>

---

<sup>73</sup> Vgl. dazu *Weichert*, DuD 2000, S. 662 (666).

<sup>74</sup> *Geiger*, Verfassungsfragen, S. 189.

<sup>75</sup> §§ 12 a und 19a VersG sind Bestandteile des Artikelgesetzes zur inneren Sicherheit vom 9.6. 1989 (BGBl I S. 1059).

<sup>76</sup> BVerfGE 65, 1 ff.

zurückzuführen ist<sup>77</sup>. Da mit diesen Normierungen „versammlungsspezifische“ Gefahren abgewehrt werden sollen, ist das Versammlungsgesetz und nicht das jeweilige Landespolizeigesetz der richtige Standort<sup>78</sup>. Der Bund hat insoweit von seiner gemäß Art. 74 Nr. 3 GG bestehenden konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für das Vereins- und Versammlungsrecht Gebrauch gemacht. Zwar sind auch in den Polizeigesetzen Regelungen über die Datenerhebung bei öffentlichen Veranstaltungen Ansammlungen enthalten<sup>79</sup>. Jedoch kann die Polizei nach diesen Bestimmungen nur bei oder im Zusammenhang mit solchen Veranstaltungen Daten erheben, die nicht dem Versammlungsgesetz unterliegen.

Im Unterschied zur Rechtslage in Deutschland (BDSG), ist auch der Regelungsbereich der öffentlichen Sicherheit an den Bestimmungen des finnischen Datenschutzgesetzes zu messen. Ähnlich wie das norwegische Datenschutzgesetz<sup>80</sup>, wird in Finnland jede Form der Videoüberwachung den Vorschriften des Datenschutzgesetzes unterworfen<sup>81</sup>. Gegenüber dem in seinem Anwendungsbereich beschränkten BDSG ergibt sich schon daraus eine grundsätzlich weiterreichende Bedeutung des finnischen Gesetzes. Einzuschränken ist dies aber insoweit, als dass die dortigen Bestimmungen sehr allgemeine Prinzipien enthalten<sup>82</sup>. Dem finnischen Rechtssystem liegen keine kompetenzrechtlichen Begrenzungen, wie die der Trennung von Polizeiaufgaben in den präventiven und repressiven Bereich zu Grunde. So ist beispielsweise die präventive Videoüberwachung von öffentlichen Orten zusammen mit den Befugnissen der Strafverfolgung im finnischen Polizeigesetz normiert<sup>83</sup>.

Von Bedeutung ist auf europäischer Ebene die Europäische Datenschutzrichtlinie<sup>84</sup>, wo personenbezogene Daten in Art. 2 a) in

<sup>77</sup> Dazu *Ridder*, Versammlungsgesetz, § 12 a Rn. 3; eingehend zur Entstehung: *Götz*, NVwZ 1990, S. 112 (113).

<sup>78</sup> *Diestel*, Versammlungsgesetz, § 12 a Rn. 6.

<sup>79</sup> Vgl. § 15 PolG NW; § 32 Gefahrenabwehrgesetz Nds; Art. 32 BayPAG.

<sup>80</sup> § 37 a. und b Personopplysingsloven vom 1. Januar 2001, vgl. *Leopold*, DuD S. 471 (474).

<sup>81</sup> *Hannula*, Kameravalonnan oikeudellinen sääntely, S. 6 (9).

<sup>82</sup> Vgl. Kapitel 2 Abschnitt 9 des finnischen Datenschutzgesetzes

<sup>83</sup> Vgl. § 29 und § 31 des finnischen Polizeigesetzes.

<sup>84</sup> Richtlinie 95/46/EG des Europ. Parlamentes und des Rates vom 24.10.1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien

einer dem deutschen Recht vergleichbaren Weise definiert werden. Allerdings ist die Anwendung der Richtlinie in den Bereichen ausgeschlossen, wo die Verarbeitung personenbezogener Daten die öffentliche Sicherheit und die Tätigkeiten des Staates im strafrechtlichen Bereich betrifft<sup>85</sup>. Ausdrücklich wird dies für die Verarbeitung von Ton- und Bilddaten (Videoüberwachung) geregelt<sup>86</sup>. Folglich kann die Europäische Datenschutzrichtlinie weder in Finnland noch in Deutschland ausdrückliche Normierungen hinsichtlich der hier zur Diskussion stehenden, offen durchgeführten Videoüberwachung öffentlicher Plätze durch die Polizeibehörden treffen. Dennoch ist die Richtlinie hier von Bedeutung, da durch sie grundlegende datenschutzrechtliche Leitlinien getroffen werden.

### VIII. Eingriffsqualität von Videoaufnahmen

Aus der verfassungsrechtlichen Darstellung in Deutschland und Finnland hat sich trotz spezifischer Differenzen gezeigt, dass hinsichtlich des *inhaltlichen* Schutzzumfang des Datenschutzes eine weitgehende Übereinstimmung vorliegt. Dies erlaubt einen Vergleich, in dessen Rahmen die Eingriffsqualität von staatlich durchgeführter Videoüberwachung anhand konkreter Rechtsinstitute untersucht werden kann. In Deutschland stellt sich dabei die Frage, inwieweit eine Videoüberwachung von Personen einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellt. Ähnlich ist nach finnischem Verständnis zu prüfen, ob Videoüberwachung überhaupt das verfassungsrechtlich geschützte Privatleben tangiert. Von entscheidender Bedeutung ist in beiden Ländern, dass erst aus der Bejahung eines Eingriffs in die geschützten Rechtsgüter das Erfordernis einer gesetzlichen Regelung resultiert. Die Beantwortung dieser Fragestellung erfordert zunächst die Unterscheidung derjenigen Stufen, die im Rahmen eines Einsatzes von Überwachungskameras möglich sind. Von besonderem rechtlichen und praktischen Interesse sind dabei

---

Warenverkehr, ABl. EG, Nr. L 281/31 (im Folgenden: Europäische Datenschutzrichtlinie).

<sup>85</sup> Art. 3 Abs. 2 der Europäischen Datenschutzrichtlinie.

<sup>86</sup> Vgl. Erwägungsgrund -16- der Europäischen –Datenschutzrichtlinie; *Ollia*, Freedom of Speech and the protection of privacy, 2000, S. 225.

die Beobachtung, die Aufzeichnung und die weitere Verwendung der Videoaufzeichnung. Diese drei Verfahrensweisen werfen jeweils neue rechtliche Fragestellungen auf und dokumentieren gleichzeitig die große Abhängigkeit der juristischen Antworten von der konkreten technischen Anwendung.

### **Exkurs: Praxis des Kameraeinsatzes**

Vor Darstellung der möglichen Eingriffe soll zunächst am Beispiel eines videoüberwachten Marktplatzes die Funktionsweise einer Überwachungskamera dargelegt werden. Bei vergleichbaren Einsätzen trifft man oft auf folgende Sichtweise: Bei Einsatz der Kamera, z. B. auf dem Dach des Rathauses, liefere die Kamera-Monitortechnik auf dem Bildschirm eine der natürlichen Sichtweise entsprechende Übersichtsaufnahme eines öffentlichen Raumes bzw. Raumausschnittes. „Sekundengenau werde dabei die Realität abgebildet<sup>87</sup>“. Die Videoüberwachung sei hiernach ein verlängertes Auge des am Monitor sitzenden Beobachters. Diesem Befund wird die „technische Wirklichkeit“ entgegengehalten, welche das Modell eines aktiven und gestörten Informationskanals zum Gegenstand hat<sup>88</sup>. Dabei umfassen die Hauptkomponenten einer einfachen Videoanlage eine elektronische Kamera, Verbindungsleitung und Monitor (Bildschirm). „Aktiver und gestörter Informationskanal“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass im Rahmen einer Aufnahme von Personen (den Ausgangsinformationen) einerseits zusätzliche Informationen beigefügt werden können und andererseits Informationen der aufgenommenen Bilder wieder verloren gehen können<sup>89</sup>. Auch bei der Aufnahme von digitalen Bildern muss im Regelfall nachbearbeitet werden<sup>90</sup>. Die am Monitor erscheinenden Bilder (nutzbare Informationen) sind folglich nicht notwendig die „Realität“, welche sich vor der Kamera abspielt. Die Ursachen hierfür sind vielfältig und praxisrelevant. So liefern die heute gebräuchlichen Kameras bei schwacher Ausleuchtung des

<sup>87</sup> Vgl. nur Wohlfarth, RDV 2000, S. 101 (102).

<sup>88</sup> Zum Folgenden: Saeltzer, DuD 2000, S. 194 ff.; allgemein zur technischen Seite: Brückner, in: Möller/Zezschwitz, S. 15 ff.

<sup>89</sup> Vgl. dazu das Modell bei Saeltzer, DuD 2000, S. 194 (195).

<sup>90</sup> Brückner, in: Möller/Zezschwitz 2000, S. 15 (17).

Raumes oder bei Gegenlicht eine Bildverfälschung, den sog. Smear-Effect: ein helles Strahlenkreuz. Dies ist eine zusätzliche Information, welche das Bild am Monitor gegenüber der Wirklichkeit abändert<sup>91</sup>. Zudem können Wettereinflüsse (Regen, Schnee, Schmutz) das Objektiv bei den Aufnahmen verfälschend beeinflussen<sup>92</sup>. Überdies sind mangelnde Bildschärfe, Leitungsschäden und Stromausfälle möglich, wodurch die oftmals angenommene „Abbildung der Realität“ zu einer Scheinrealität verkommen kann. Verzerrungen der dargestellten Art sind bei den heutigen Aufnahmen daher keine zu vernachlässigende Randerscheinung und könnten sich schon dann rechtlich auswirken, wenn die Frage der Identifizierbarkeit von Personen in Rede steht oder der Beweiswert einer Aufnahme aus eben diesem Grunde beeinträchtigt ist.

Richtig ist aber auch, dass der Preisverfall in der (Computer-) Technologie in absehbarer Zukunft den flächendeckenden Einsatz von Systemen erlaubt, die technisch weit mehr leisten als Schwenkfunktionen oder Vergrößerungen durch Zoomobjektive. Der Einsatz von Restlichtverstärkern oder Infrarotsichtgeräten ermöglicht auch den „erfolgreichen Einsatz“ bei Dunkelheit, Nebel oder Regen und damit die sukzessive, technische Überwindung der aufgezeigten Nachteile<sup>93</sup>. Die Überwindung der technischen Probleme durch immer raffiniertere Systeme hat ihren vorläufigen Höhepunkt mit sog. „Thinking Cameras“ und „Algorithmic Surveillance“ erreicht, die beispielsweise in Großbritannien schon im Einsatz sind<sup>94</sup>. Ein Ziel dieser technischen Entwicklungen ist es, dass die Systeme selbst „normales“ von „verdächtigem“ Verhalten unterscheiden können. Die Tatsache, dass sich von einer Kamera übertragene Bilder in einem technischen System befinden, eröffnet völlig neue Anwendungsfelder. Seit Jahren erlaubt es die Technik schon, dass im Rahmen von Zugangskontrollsystemen ein vorhandenes „Referenzbild“ mit allen nachfolgend von der Kamera

---

<sup>91</sup> Saeltzer, DuD 2000, S. 194 (196).

<sup>92</sup> Wehrheim, CCTV <http://www.aktuelle-kamera.org/txt/cctv-bdw.html> - „Science Fiction“ -.

<sup>93</sup> Hannula, Kameravoalvonnan Oikeudellinen Säätely, 2001, S. 6 (6, 11).

<sup>94</sup> Wehrheim, CCTV <http://www.aktuelle-kamera.org/txt/cctv-bdw.html> - „Science Fiction“ - Bäumler, in: Möller/Zezschwitz, 2000, S. 55 (56).

aufgenommenen Bildern automatisch verglichen wird<sup>95</sup>. Biometrische Verfahren ermöglichen den Computerabgleich von körperlichen Merkmalen anhand der Gesichtform oder des Auges<sup>96</sup>. Allerdings war bisher, vornehmlich aus Gründen zu geringer Rechnerleistungen, diese Form des Abgleichs auf einen vorher festgelegten und damit beschränkten Personenkreis beschränkt. Heute kann durch Erfassung einer Menschenmenge ein Abgleich mit in einer Fahndungsdatei gespeicherten (und digitalisierten) Abbildern von gesuchten Personen erfolgen<sup>97</sup>. „Erfolgreiche“ Tests dieser Variante der Rasterfahndung haben jüngst in Amerika Schlagzeilen gemacht, da dort erstmals aus größeren Menschenansammlungen verdächtige Personen abgeglichen werden konnten<sup>98</sup>. Von kriminalistischer Seite wird im Rahmen der erkennungsdienstlichen Behandlung von Straftätern (§ 81b StPO) die Forderung erhoben, nicht nur dreiseitige Täterlichtbilder anzufertigen, sondern Videoaufnahmen in der Bewegung anzufertigen um dadurch eine Identifizierung anhand des Gangbildes zur erzielen<sup>99</sup>. Diese technischen Entwicklungen schreiten unaufhaltsam voran und können auch bei der hier zu untersuchenden, präventiven Videoüberwachung öffentlicher Räume nicht unberücksichtigt bleiben.

### **Exkurs - Ende**

## **1. Beobachtung**

Als möglicher Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung bzw. in die geschützte Privatsphäre kommt zunächst die Beobachtung in Betracht. Diese Videoüberwachung eines Bereichs ohne Aufzeichnung wird auch als „Kamera-Monitorprinzip“ bezeichnet<sup>100</sup>. Als Beispiel hierfür kann wiederum die Überwachung eines Marktplatzes angesehen werden, welcher durch eine auf dem Rathaus installierte Kamera mittels einfacher Übersichtsaufnahme

<sup>95</sup> Geiger, Verfassungsfragen, S. 36.

<sup>96</sup> Hannula, Kameravalvonnän Oikeudellinen Säätely, 2001, S. 6 (6).

<sup>97</sup> Dazu Wächter, NdsVBl. 2001, S. 77 (85, 86); ; Hannula, Kameravalvonnän Oikeudellinen Säätely, 2001, S. 6 (6, 11); Geiger, Verfassungsfragen, S. 46.

<sup>98</sup> Kritisch dazu: Agre, Your face is not a Bare code, 2001 <http://dliis.gseis.ucla.edu/pagre>

<sup>99</sup> Ackermann, Kriminalistik 2001, S. 253 (258).

<sup>100</sup> Verwaltungsgericht Halle, LKV 2000, 164; Brenneisen/Staack, DuD 1999, S. 447 (447).

„beobachtet“ wird. Die Entscheidung, ob es sich bei der Beobachtung ohne konkrete Inanspruchnahme der Aufzeichnungsmöglichkeit um einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmungsrecht handelt, wäre dann positiv zu entscheiden, wenn dabei personenbezogene Daten erhoben würden. Erhebung von Daten ist das mündliche oder schriftliche (oder visuelle) Beschaffen von Informationen zwecks späterer Verarbeitung<sup>101</sup>. Oder kürzer: Erheben ist das Beschaffen von Daten über den Betroffenen<sup>102</sup>. Gemäß § 3 Abs. 1 BDSG sind personenbezogene Daten: Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmaren natürlichen Person (Betroffener). Gleiches gilt für Finnland, wonach persönliche Daten als diejenigen Informationen über eine Person bezeichnet werden, anhand derer eine Identifizierung erfolgen kann, beispielsweise durch die Zuordnung körperlicher Merkmale<sup>103</sup>. In Finnland besteht Einigkeit darüber, dass schon die Beobachtung mittels Videokamera die Erhebung personenbezogener Daten darstellt und wegen des Eingriffscharakters eine gesetzliche Grundlage nötig ist<sup>104</sup>.

#### a) **Beobachtung in Deutschland**

Weit weniger eindeutig stellt sich die rechtliche Einordnung in Deutschland dar. Im Fall der Beobachtung durch eine Videokamera wird die Auffassung vertreten, dass dies schon als eine Datenerhebung zu bewerten sei<sup>105</sup>. Die Gegenposition ist der Ansicht, dass bei Übersichtsaufnahmen mangels Identifizierbarkeit der Personen keine personenbezogene Datenerhebung erfolgt und demnach auch kein

<sup>101</sup> *Gola/Schomerus*, BDSG, § 3 Anm. 6.2.

<sup>102</sup> § 3 Abs. 3 Bundesdatenschutzgesetz, 18.05. 2001.

<sup>103</sup> Finnisches Datenschutzgesetz (Kapitel 1, Abschnitt 3, Nr. 1); Hannula, Kameravalvonnan Oikeudellinen Säätely, S. 6 (9).

<sup>104</sup> *Hannula*, Kameravalvonnan, Oikeudellinen Säätely, S. 6 (9).

<sup>105</sup> *BVerwG*, DVBl 1989, 200 (201); *Sokol*, LfD NRW, 15. Datenschutzbericht 2001, 60 (61); *Roggan*, NVwZ 2001, S. 134 (136); *Bäumler*, RDV 2001, S. 67 (68); *Dolderer*, NVwZ 2001, S.130 (132); *Weichert*, DuD 2000, S. 662 (663); *Koch*, Datenerhebung 1999, S. 123; *Brenneisen/Staack*, DuD 1999, S. 447; *Kloepfer / Breikreutz*, DVBl 1998, S. 1149 (1152); auch: *Geiger*, Verfassungsfragen, S. 178 f. (181), ablehnend jedoch auf S. 186.

Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung die Folge sein könne<sup>106</sup>.

Schließlich stellen vermittelnde Ansichten darauf ab, ob bloße Übersichtsaufnahmen eine Personenidentifizierung ermöglichen und einzelne Personen dadurch gezielt beobachtet werden können<sup>107</sup>.

## b) Diskussion

Fraglich ist zunächst die Annahme, dass der Einzelne im Bildkontext der Übersichtsaufnahme lediglich als anonymes Bildelement<sup>108</sup> erscheine und es sich schon deshalb um keinen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung handle. Diese Auffassung trifft insofern zu, da oftmals - je nach technischer Ausstattung und Entfernung der Kamera(s) vom überwachten Ort – ein großer Bereich, z. B. ein Marktplatz oder Bahnhofsvorplatz überwacht werden soll. Es ist geradezu der Sinn der Videoüberwachung durch Beobachtung von Plätzen mit Hilfe des Kamera-Monitorprinzips die Übersicht über einen größeren Raum zu gewinnen. Da zudem die beobachteten Personen in der Regel „keine Namensschilder auf der Brust tragen<sup>109</sup>“ oder andere unterscheidbare Merkmale aufweisen, ist die einzelne Person meist nicht von der anonymen Masse zu unterscheiden. Dies kann jedoch allein kein ausreichendes Eingriffskriterium sein<sup>110</sup>. Kommt es nämlich im Rahmen einer solchen Übersichtsaufnahme zu „verdächtigen“ Handlungen, so ist mit den heutigen technischen Möglichkeiten des Heranzoomens und Schwenkens die Individualisierung von Personen möglich. Wenn sich entsprechende Anhaltspunkte ergeben, wird weiter beobachtet oder es erfolgt z. B. die Aufzeichnung der Aufnahmen oder die Anweisung, die Personalien der Person festzustellen<sup>111</sup>.

Damit bilden Übersichtsaufnahmen im Rahmen des Kameraeinsatzes die Grundlage für eine spätere Individualisierung von Störern und/oder Straftätern. Das „anonyme Bildelement“ tritt dann aus der Masse

<sup>106</sup> *Verwaltungsgericht Halle*, LKV 2000, 164 (165); *Wohlfarth*, RDV 2000, S. 101 (102); *Schwabe*, in: Möller/Zezschwitz, S. 101 (112, 113); *Müller*, Die Polizei 1997, S. 77 (78).

<sup>107</sup> *Keller*, Kriminalistik 2000, S. 187 (188); *Saeltzer*, DuD 1997, S. 462

<sup>108</sup> *Vahle*, 1983, S. 37; *Götz*, NVwZ 1990, S. 112 (114).

<sup>109</sup> *Saeltzer*, DuD 2000, S. 194 (196).

<sup>110</sup> Anders: *Maske*, NVwZ 2001, S. 1248 (1249).

<sup>111</sup> *Roggan*, NVwZ 2001, S. 134 (135).

hervor. Diese Möglichkeit ist sogar intendiert, da von auf Übersichtsaufnahmen begrenzten Anlagen keine abschreckende Wirkung ausgehen würde und sich damit das Ziel der Kriminalitätsprävention schwerlich erreichen ließe. Auf dieses Ziel wird im Rahmen der polizeilichen Öffentlichkeitsarbeit auch ausdrücklich hingewiesen<sup>112</sup>. Die überwachenden Stellen sollen bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen gerade die Möglichkeit erhalten, gezielte Personeninformationen zu erlangen, die für die Aufgabenerfüllung notwendig sind. Daher sind diese Aufnahmen zwar nicht notwendig personenbezogen, aber personenbeziehbar. Dies ist ausreichend im Sinne der Europäischen Datenschutzrichtlinie (Art. 2 a), wonach personenbezogene Daten als „alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person“ definiert werden. Als bestimmbar ist eine Person schon dann anzusehen, wenn sie direkt oder indirekt identifiziert werden kann. Mit Hilfe von Kameras können das äußere Erscheinungsbild (beispielsweise Geschlecht, Größe, Hautfarbe, Kleidung) sowie Verhaltensweisen (beispielsweise Bewegungen, Aufenthalte, Gespräche, persönliche Eigenarten) registriert werden<sup>113</sup>. Dass diese Zuordnung im Einzelfall aufgrund technischer Probleme schwierig sein kann, vermag an der grundsätzlichen Identifikationsmöglichkeit von Personen nichts zu ändern. Insofern ist es auch fragwürdig, den Grad der Personenbeziehbarkeit/Identifizierbarkeit in Prozent ausdrücken zu wollen, um dadurch „Unsicherheiten“ zu vermeiden<sup>114</sup>. Vielmehr würde gerade die dann erforderliche Prüfung jeder konkreten Aufnahme und eine sich anschließende Zuordnung von Prozentzahlen rechtliche Unsicherheiten zur Folge haben.

Die mögliche Personenbeziehbarkeit durch Vergrößerung und gegebenenfalls auch Aufzeichnung spricht damit entscheidend gegen die Auffassung, den Einzelnen beim „Beobachten“ nur als anonymes Bildelement zu betrachten. Damit ist jedoch noch nichts darüber

---

<sup>112</sup> Müller, Die Polizei 1997, S. 77 (79).

<sup>113</sup> Roggan, NVwZ 2001, S. 134 (135); Finnland: Hannula, Kameravalvonnän Oikeudellinen Säätely, 2001, S. 6 (6).

<sup>114</sup> So der Vorschlag von Saeltzer, DuD 2000, S. 194 (197), der nach seinem Modell bei einer „50 % Identifizierbarkeit“ selbst einräumt, eine Entscheidung nicht treffen zu können.

ausgesagt, ob schon die bloße Möglichkeit einer Identifizierung - oder erst die konkrete Vornahme der Identifizierung (durch eine Vergrößerung bzw. Aufzeichnung) - zu einem Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung führt. Vergegenwärtigt man sich die Situation einer Person, die den videoüberwachten Marktplatz überquert, so ist dieser Passant zunächst im Ungewissen darüber, ob und wenn ja, wie gerade beobachtet wird. Diese Person kann weder wissen, ob sie lediglich als anonymes Bildelement in einer Übersichtsaufnahme erkennbar ist, ob in der konkreten Situation von der Zoomfunktion Gebrauch gemacht wird, oder ob sogar eine Aufzeichnung erfolgt. Ein Schild mit dem Hinweis auf eine „Videoüberwachung“ ändert an diesem fehlenden Wissen in der konkreten Situation nichts. Zwar kann bei Einzelnen das Wissen über die Überwachungskamera ein Gefühl der Sicherheit vermitteln. Dieser Eindruck des „Bewachtseins“ kann aber auch gleichzeitig das Gefühl des „Überwachtseins“ hervorrufen<sup>115</sup>. Neben das fehlende Wissen tritt eine gewisse Ohnmacht, die darin besteht, keine Möglichkeit der Beeinflussung auf die Anwendung technischer Hilfsmittel zu haben. Die Argumentation, dass man doch durch gesetzestreuere Verhalten die eigene Beobachtung vermeiden könne, ist in mehrfacher Hinsicht angreifbar. Zunächst ist es nicht steuerbar, ob man trotz eigenem straflosen Verhalten einen ungewollt verdächtigen Eindruck auf den hinter der Kamera sitzenden Beobachter macht. Auch die Kriterien, nach denen sich ein zunächst kaum zu identifizierendes Objekt in einer Übersichtsaufnahme „verdächtig“ verhält, divergieren je nach subjektiver Einschätzung des Beobachters. Um überhaupt die Begehung einer Ordnungswidrigkeit oder Straftat mit der Kamera verfolgen zu können ist es praktisch kaum vermeidbar, dass oftmals schon kleinste Abweichungen von „normalen“ Verhaltensweisen vergrößert werden, die sich dann aber als sozialadäquat herausstellen. Genauso wenig ist es im Einflussbereich des Einzelnen, wenn im unmittelbaren Umfeld einer Person eine die Vergrößerung oder Aufzeichnung erlaubende „verdächtige“ Verhaltensweise geschieht.

---

<sup>115</sup> Dolderer, NVwZ 2001, S. 130 (132).

Man ist ungewollt „im Bild“ oder sogar „auf Band“ oder zumindest in Ungewissheit darüber, ob im Einzelfall eine Erfassung, Aufzeichnung oder Übertragung von Bildern stattfindet und wer konkret darüber entscheidet. Diese Einschätzung entspricht auch der EntschlieÙung der 59. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder, worin konstatiert wird, dass gerade die Ungewissheit, ob und von wem sie beobachtet werden und zu welchen Zwecken dies geschieht, einen „latenten Anpassungsdruck“ bei den Bürgern erzeugt<sup>116</sup>.

Was rechtfertigt aber die unterschiedliche rechtliche Wertung zwischen der technisch unterstützten Beobachtung auf der einen und der natürlichen Beobachtung auf der anderen Seite? Oder anders ausgedrückt: Warum soll ein (eventueller) Anpassungsdruck – und damit ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung – bei bloßer Beobachtung mit einer Kamera angenommen werden, nach allgemeiner Ansicht<sup>117</sup> aber nicht bei einem Streifengang durch einen Polizeibeamten?

Die Antwort ergibt sich teilweise schon aus den oben dargestellten Gründen, insbesondere daraus, dass der Einzelne weder weiß noch beeinflussen kann, wann, wie und in welcher Form dieameratechnik eingesetzt wird. Der schlichte Verweis auf den fehlenden Rechtsanspruch, in der Öffentlichkeit nicht gesehen zu werden<sup>118</sup>, greift im Rahmen der Videoüberwachungsproblematik zu kurz und ersetzt nicht eine differenzierte Auseinandersetzung mit dem Thema<sup>119</sup>. Denn durch technisch unterstütztes Sehen wird es einer Person ermöglicht, mehrere Orte gleichzeitig zu beobachten, wodurch eine andere Qualität der Überwachung erreicht wird als durch den Einsatz von tatsächlich am zu beobachtenden Ort anwesenden Beamten<sup>120</sup>. Die Videotechnik von „oben“ ermöglicht es, einen größeren Bereich zu überblicken und damit mehr zu registrieren als ein Polizeibeamter, der sich in

<sup>116</sup> EntschlieÙung vom 14/15. März 2000 „Risiken und Grenzen der Videoüberwachung“, in: Städte- und Gemeinderat, Heft 8/2000, S. 7; ähnlich *Gola*, DuD 1989, S. 442; *Kloepfer/Breitkreutz*, DVBl. 1998, S. 1149 (1152) ohne nähere Begründung;

<sup>117</sup> Vgl. nur *Schwabe*, in: Möller/Zezschwitz, 2000, S. 112 (113).

<sup>118</sup> So *Wohlfarth*, RDV 2000, S. 101 (102).

<sup>119</sup> Dahingehend auch *BGH NJW* 1995, 1955 (1956) im Rahmen der Prüfung von § 22 KUG.

<sup>120</sup> *Sokol*, LfD NRW 15. Datenschutzbericht 2001, S. 61.

Augenhöhe umschaut. Zudem kann die Kamera jederzeit geschwenkt, sowie die Zoom- oder Aufzeichnungsfunktion benutzt werden und ist deshalb den menschlichen Sinnen deutlich überlegen<sup>121</sup>. Zwar ist es zunächst so, dass der Beamte vor dem Monitor sitzt und die Technik als „Fern-Seher“<sup>122</sup> nutzt. Im Gegensatz zum natürlichen Beobachten durch einen Polizisten bietet aber allein die Videotechnik weitere technische Möglichkeiten, wobei der Einzelne das „Ob“ und „Wie“ der Nutzung gerade nicht erkennen oder beeinflussen kann. Berücksichtigt man, dass schon bei „bloßer“ technischer Beobachtung ein Datenabgleich mit Fahndungsdateien möglich ist, so kann der Vergleich mit der natürlichen Beobachtung kaum noch aufrecht erhalten werden. Dieses überlegene Potential der Technik muss auch schon bei dem hier zur Diskussion stehenden Kamera-Monitorprinzip beachtet werden. Denn ein effektiver Rechtsschutz kann nur dann gewährleistet werden, wenn dieser schon bei drohender Grundrechtsverletzung einsetzt und nicht erst bei dem unbestrittenen Eingriff im Fall der erfolgten Aufzeichnung von Bildern.

In diesem Zusammenhang tritt die Grundrechtsgefährdung in das Blickfeld der Überlegungen. Zwar ist die Kategorie der Grundrechtsgefährdung als Eingriffskriterium nicht unumstritten<sup>123</sup>. Zudem ist eine allgemeingültige Aussage, ob, wann und unter welchen Bedingungen eine solche Gefahr besteht kaum möglich, zumal sich das Bundesverfassungsgericht zu dieser Frage vornehmlich im Rahmen grundrechtlicher Schutzpflichten geäußert hat<sup>124</sup>. Es ist daher im Einzelfall, anhand der konkreten Fragestellung - wie hier im Fall der Videoüberwachung - zu untersuchen, ob eine angenommene Gefährdungslage für Grundrechte besteht. Dadurch kann aufgezeigt werden, dass insbesondere bei jederzeit bereitstehenden technischen Hilfen, wie sie die Videotechnik bietet, auch die drohenden Rechtseingriffe in eine Bewertung mit einfließen müssen. Unterstrichen

---

<sup>121</sup> Geiger, Verfassungsfragen, S. 181; Hannula, Kameravalvonnän Oikeudellinen Säätely, 2001, S. 6 (6); Geiger, Verfassungsfragen, S. 181.

<sup>122</sup> Eder, Polizeiliche Einsatzkonzeption, <http://thomas.kubera.bei.t-online.de/Videoschutz.htm> - Akzeptanz - ; Maske, NVwZ 2001, S. 1248 (1249).

<sup>123</sup> Allgemein dazu Stern, Staatsrecht Bd. III/2, S. 210; Pjeroth/Schlink, Grundrechte, Rn. 92.

<sup>124</sup> BVerfGE 56, 74 (78); 66, 39 (58); 77, 170 (220).

wird diese Einschätzung durch das Stufenverhältnis der einzelnen Kameratechniken. Die Beobachtung per Übersichtsaufnahmen ist die Vorstufe, die es ermöglicht, verdächtige Verhaltensweisen zu erkennen, wobei sich in diesem Fall eine Vergrößerung anschließt. Danach kann es gegebenenfalls zu einer Aufzeichnung oder zu einem Auftrag kommen, welcher die Ergreifung einer verdächtigen Person erlaubt. Die videounterstützte Beobachtung kann folglich nicht losgelöst von ihrem technischen Potential betrachtet werden. Diesen Zusammenhang verkennt das Verwaltungsgericht Halle<sup>125</sup>, wenn es ausführt, dass das Vergrößern nichts anderes als ein „näheres Hinschauen“ (eines Polizeibeamten) darstellt. In die gleiche Richtung zielt die Ansicht, dass die bloße Beobachtung ohne gleichzeitige Aufzeichnung schlicht-hoheitliches Handeln und ein Grundrechtseingriff deshalb nicht möglich sei<sup>126</sup>. Als rechtliche Grundlage würde insoweit die polizeiliche Aufgabenzuweisungsnorm genügen<sup>127</sup>. Dieses Verständnis zeigt Parallelen zur sogenannten Schwellentheorie, wonach ein Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht durch polizeiliche Überwachungsmaßnahmen erst dann vorliegt, wenn eine als Bagatellgrenze definierte Schranke der Beeinträchtigung überschritten wird<sup>128</sup>. Danach wäre die optische und akustische Überwachung von Personen wie allgemein jedes rein tatsächliche Handeln des Staates unter Verzicht auf Zwang regelmäßig kein Eingriff im Sinne eines Überschreitens einer Schwelle<sup>129</sup>. Es könne daher auch nicht auf psychische Wirkungen beim Betroffenen abgestellt werden, sondern maßgeblich sei allein die Motivation oder die Zweckbestimmung der staatlichen Maßnahme<sup>130</sup>.

Fraglich ist aber schon, in welchen Fällen diese Eingriffsschwelle bei Videoaufnahmen überschritten wäre und wie dies abgeschätzt werden könnte. Die mangelnde Praxistauglichkeit stellt insofern einen ersten Kritikpunkt an dieser Sichtweise dar. Zudem ist es heute anerkannt,

<sup>125</sup> *Verwaltungsgericht Halle*, LKV 2000, 164 (165).

<sup>126</sup> So *Müller*, *Die Polizei* 1997, S. 77 (78).

<sup>127</sup> *Wohlfarth*, RDV 2000, S. 101 (102); *Müller*, *Die Polizei* 1997, S. 77 (78).

<sup>128</sup> *Schwan*, *VerwArch* 1979, S. (109) 116; *Rebmann*, NJW 1985, S. 1 (3); ähnlich *Maske*, NVwZ 2001, S. 1248 (1249).

<sup>129</sup> *Geiger*, *Verfassungsfragen*, S. 113.

<sup>130</sup> *Vahle*, 1983, S. 14.

dass Grundrechte nicht nur gegen hoheitlichen Zwang schützen<sup>131</sup>. Überdies muss diesen Überlegungen entgegengehalten werden, dass der Einsatz von Videokameras eine weit intensivere und gleichzeitig großflächigere Beobachtung ermöglicht als sie mit bloßem Auge möglich wäre, z.B. wenn ein Polizist ohne konkreten Ermittlungsauftrag einen Streifengang macht<sup>132</sup>. Letzteres stellt keine Datenerhebung dar, weil nicht planmäßig Informationen beschafft werden. Dagegen werden alle Personen videoüberwacht und beobachtet, die einen bestimmten Bereich betreten, sodass das Vorgehen bei einer fest installierten Kamera als zielgerichtet anzusehen ist<sup>133</sup>. Die technisch unterstützte Beobachtung führt dabei zu einer „Vervielfachung“ der polizeilichen Präsenz<sup>134</sup>.

Entscheidend gegen die Annahme einer „Bagatellgrenze“ bei Bestimmung des Eingriffsmaßstabs bei Videoüberwachungen sprechen zudem verfassungsrechtliche Gründe. Zunächst büßen staatliche Einwirkungen auf grundrechtliche Schutzgegenstände nicht deshalb ihre abwehrrechtliche Beachtlichkeit ein, weil sie aus Sicht des Staates als geringfügig einzustufen wären<sup>135</sup>. Im Grundgesetz findet sich kein Anhaltspunkt, dass die in Art. 1 Abs. 3 GG verpflichtete Staatsgewalt die Grundrechte nicht in vollem Umfange, sondern nur fast vollständig beachten muss<sup>136</sup>. Auch kann die Motivation und damit das Finalitätskriterium des sogenannten klassischen Grundrechtseingriffs kein maßgeblicher Abgrenzungsmaßstab mehr sein. Grundrechte bedürfen auch dann eines ausreichenden Schutzes, wenn der Staat keine beeinträchtigende Intention verfolgt. Folglich können auch rein faktische Auswirkungen die verfassungsrechtlichen Garantien gefährden oder beeinträchtigen.

An dieser Stelle sprechen (wiederum) die Ausführungen des Bundesverfassungsgericht im Volkszählungsurteil<sup>137</sup> für die Bejahung des Eingriffscharakters von „bloßer Kamerabeobachtung“. Die

<sup>131</sup> Weßlau, 1989, S. 168.

<sup>132</sup> Wächter, NdsVBl. 2001, S. 77 (79);

<sup>133</sup> Koch, Datenerhebung 1999, S. 123.

<sup>134</sup> Wächter, NdsVBl. 2001, S. 77 (79); Keller, Kriminalistik 2000, S. 187 (188).

<sup>135</sup> Höfling, in: Möller/ Zetzschwitz, S. 29 (33).

<sup>136</sup> Sachs, in: Stern, Staatsrecht III/2, S. 205, 206.

<sup>137</sup> BVerfGE 65, 1 (43).

Wortwahl, dass „Bürger nicht mehr wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß“ und „wer unsicher ist“ oder „wer damit rechnet, dass die Teilnahme...registriert wird“, impliziert die Bedeutung der Gefühlsebene des Bürgers in der Eingriffsfrage. Die ungezwungene, natürliche Darstellung sowie Interaktion, auch das Schwächen verbergende, selbst in der Öffentlichkeit relativ abgeschirmt-anonyme Verhalten gehören zum Kern menschlicher Identität<sup>138</sup>. Folgerichtig ist es daher, das Schutzgut der informationellen Selbstbestimmung auch im Sinne „kommunikativer Integrität“<sup>139</sup> zu verstehen. Denn es ist das Gefühl des „Überwachtseins“, das diese Kommunikation gefährdet und es wird gerade durch die undurchschaubare, technische Unterstützung einer Kamerabeobachtung hervorgerufen. Es darf dabei nicht allein auf tatsächliche Verwendungsmöglichkeiten (objektive Umstände) abgestellt werden, also ob eine wahrgenommene Kamera nur beobachtet, das Kamerabild vergrößert oder tatsächlich aufgezeichnet wird. Es ist auch die subjektive Betroffenheit des Bürgers zum Eingriffsmaßstab zu erheben, wobei schon die bloße Kenntnis von der Möglichkeit des individuellen „Registriert-Werdens“ reicht, einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung anzunehmen<sup>140</sup>. Darüber hinaus zeigen psychologische Erkenntnisse, dass allein das Wissen oder die Vermutung, von anderen beobachtet zu werden, zu einer verstärkten Selbstreflexion führt<sup>141</sup>. In diesem Zusammenhang belegt die „Theorie der objektiven Selbstaufmerksamkeit“: wer beobachtet wird, wird sich der Diskrepanz seines Verhaltens zu den sogenannten Standards bewusst<sup>142</sup>. Das Bild des Menschen von sich selbst ändert sich; er wird vorsichtiger, ängstlicher, nervöser kontrollierter<sup>143</sup>. Die Folge ist eine Änderung des Verhaltens, wobei es

---

<sup>138</sup> Vgl. *Höfling*, in: Möller/Zezschwitz, S. 29 (36).

<sup>139</sup> *Trute*, VVDStRL 57 (1998), S. 216 (258, 259).

<sup>140</sup> *Roggan*, NVwZ 2001, S. 134 (136).

<sup>141</sup> *Hannula*, Kameravalvonnan Oikeudellinen Säätely, 2001, S. 6.

<sup>142</sup> Vgl. *Geiger*, Verfassungsfragen, S. 55 (56); *Hannula*, Kameravalvonnan Oikeudellinen Säätely, 2001, S. 6.

<sup>143</sup> *BGH*, NJW 1995, 1955 (1957); *Höfling*, in: Möller/Zezschwitz, S. 29 (36); *Rötzer*, Ende der Anonymität, S. 114.

zu Verunsicherungen und Verhaltensanpassungen kommen kann<sup>144</sup>. Möglich ist zunächst die Tendenz zur Einhaltung von Standards bzw. zur Einhaltung von als legal angesehenen Normen<sup>145</sup>. Der Anpassungsdruck kann jedoch auch dazu führen, der Situation entkommen zu wollen<sup>146</sup>. Zur Bestätigung dieser psychologisch vermittelten Eingriffswirkung kann wiederum das Volkszählungsurteil herangezogen werden. Dort führte das Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf die Unsicherheit von Bürgern bei Informationserbungen aus: „wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltensweisen jederzeit notiert und als Informationen dauerhaft gespeichert werden, wird versuchen, nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen“. Und weiter im Hinblick auf die behördliche Registrierung im Rahmen einer Teilnahme an einer Versammlung: „wer damit rechnet . . . wird möglicherweise auf die Ausübung seiner entsprechenden Grundrechte verzichten“. Neben der Beeinträchtigung von individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen sieht das Gericht auch das Gemeinwohl gefährdet, „weil Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesen ist<sup>147</sup>“.

Übertragen auf den videoüberwachten öffentlichen Platz haben diese Erkenntnisse weitreichende Konsequenzen. Sowohl die Anpassung an einen wie auch immer gearteten Standard, als auch die Vermeidung bestimmte Orte zu betreten, beeinträchtigen generell die Freiheit von Personen, sich im öffentlichen Raum aufzuhalten. Eine Selbstverpflichtung zum normgemäßen, polizeigerecht-disziplinierten „Freiheitsgebrauch“ mag zwar von staatlicher Seite gewünscht sein, die „verformenden Effekte“<sup>148</sup> auf Verhaltensweisen oder auch ein „latenter Anpassungsdruck“<sup>149</sup> sind dafür jedoch ein hoher Preis. Daran ändert auch die - zum Teil als Kontrollmaßstab angeführte - Tatsache nichts,

<sup>144</sup> *Bäumler*, RDV 2001, S. 67 (68); *Wächter*, NdsVBl. 2001, S. 77 (84).

<sup>145</sup> *Dolderer*, NVwZ 2001, S. 130 (132).

<sup>146</sup> *Geiger*, Verfassungsfragen, S. 56.

<sup>147</sup> *BVerfGE* 65, 1, (43).

<sup>148</sup> *Dolderer*, NVwZ 2001, S. 131 (132).

<sup>149</sup> Vgl. die Entschließung der 59. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder vom 14/15. März 2000, in: Städte- und Gemeinderat 2000, S. 7.

dass nach „strikten und in einer Handlungsanweisung festgelegten Vorgaben grundsätzlich nur mittels Übersichtsaufnahmen beobachtet wird<sup>150</sup>“. Denn diese Argumentation geht am Problem vorbei, da sie allein objektive Umstände zum Maßstab erhebt und nicht die psychologisch vermittelte Eingriffswirkung der Videoüberwachung berücksichtigt. Aus den dargelegten Gründen wird der Bereich eingriffsfreien Vorfeldhandelns mit dem Einsatz dieser technisch unterstützten Beobachtungstechnik verlassen<sup>151</sup>. Es findet eine Datenerhebung statt, da planmäßig Informationen über alle Personen beschafft werden, die sich in einem bestimmten Bereich aufhalten<sup>152</sup>. Die qualitativen Unterschiede zur „natürlichen“ Beobachtung, z.B. durch einen Polizisten auf der Strasse, rechtfertigen es, auch hier eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende Rechtsgrundlage zu fordern. Aus der Tatsache allein, dass nunmehr in den Polizeigesetzen der Länder ausdrückliche Ermächtigungsgrundlagen geschaffen wurden, lässt sich der Eingriffscharakter von Videoüberwachungen aber nicht ableiten. Denn dies würde Ursache und Folge verwechseln. Hier ist es die Bewertung als Eingriff (Ursache), welche die Schaffung einer ausdrücklichen Ermächtigungsgrundlage (Folge) erforderlich macht.

### c) **Zwischenergebnis**

Schon die beobachtende Videoüberwachung stellt einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung als Unterfall des allgemeinen Persönlichkeitsrechts nach Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG dar. Von einem Eingriffscharakter der Kamerabeobachtung wird auch in Finnland ausgegangen<sup>153</sup>, ohne dass darüber eine auch nur annähernd vergleichbare Diskussion stattfindet.

## 2. **Aufzeichnung**

Die Aufzeichnung von Videobildern ermöglicht es, ein Geschehen mittels technischer Speichermetoden festzuhalten. Nach einer

---

<sup>150</sup> *Verwaltungsgericht Halle*, LKV 2000, 164.

<sup>151</sup> *Dolderer*, NVwZ 2001, S. 131 (132); *Roggan*, NVwZ 2001, S. 134 (136).

<sup>152</sup> *Koch*, Datenerhebung 1999, S. 123.

<sup>153</sup> *Hannula*, Kameravalvonnän Oikeudellinen Säätely, 2001, S. 6 (11).

Erhebung von empirischen Daten in Hessen durch den dortigen Datenschutzbeauftragten kommt es etwa in der Hälfte aller Beobachtungsfälle auch zu einer Aufnahme der Bilder<sup>154</sup>. Da nach der hier vertretenen Ansicht schon hinsichtlich der Beobachtung öffentlicher Plätze mit Videokameras ein Eingriff bejaht wurde, so stellt „erst recht“ die Aufnahme oder Aufzeichnung von Personen einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar<sup>155</sup>. Denn - zeitlich betrachtet - ist die Beobachtung im Regelfall<sup>156</sup> die notwendige Vorstufe zur Aufzeichnung; und hinsichtlich der Eingriffsqualität ist die Beobachtung grundsätzlich ein „Minus“ gegenüber der Aufnahme. Die Argumente, welche im Rahmen der Einordnung von Beobachtungen als Eingriff vorgebracht wurden, haben insofern auch im Rahmen der Aufzeichnung der übertragenen Bilder Gültigkeit.

Darüber hinaus können sich in der Praxis, im Vergleich zur bloßen Beobachtung, durch eine Aufzeichnung von Bildern erhebliche Arbeitserleichterungen für die aufnehmenden Stellen erheben, wobei dies oftmals mit einer entsprechenden Vertiefung der Eingriffsintensität einhergeht. Als Beispiel soll die Überwachung eines öffentlichen Platzes dienen: Ein Polizist sieht zunächst im Rahmen der Beobachtung nach dem Kamera-Monitorprinzip eine „verdächtige“ Person. Mit diesem Wissen ist eine spätere Identifizierung dieser Person denkbar, denn der den Monitor Beobachtende könnte später zu der Erkenntnis gelangen, dass es dieselbe Person ist, die er auf dem Monitor gesehen hat. In diesem Fall wird die Identifizierung nicht durch die Kamera, sondern durch das bei dem betreffenden Beamten vorhandene Wissen herbeigeführt<sup>157</sup>. Wird dabei von den Möglichkeiten des Heranzoomens und der Aufzeichnung nicht Gebrauch gemacht, so ist aus der Sicht des Polizisten eine dem Streifengang in etwa vergleichbare Situation gegeben.

Wird hingegen die verdächtige Situation in der Regel nach vorhergehender Vergrößerung aufgezeichnet, so besteht ein

---

<sup>154</sup> Vgl. *Zezschwitz*, in: Möller/Zezschwitz, 2000, S. 11 (13).

<sup>155</sup> *BVerfGE*, NStZ 1983, 84; *Wächter*, NdsVBl. 2001, S. 77 (79); *Vahle*, NVwZ 2001, S. 165 (166); *Roggan*, NVwZ 2001, S. 134 (135); *Geiger*, Verfassungsfragen, S. 187.

<sup>156</sup> Eine Aufnahme kann auch permanent, also ohne die Vorstufe der Beobachtung, erfolgen.

<sup>157</sup> Vgl. *Verwaltungsgericht Halle*, LKV 2000, 164 (165).

qualitativer Unterschied. Während die Wahrnehmungs- und Erinnerungsfähigkeit des menschlichen Beobachters Beeinträchtigungen unterliegt, können Aufzeichnungen zeitlich nahezu unbegrenzt aufbewahrt werden<sup>158</sup>. Damit stellt die Aufzeichnung der übertragenen Bilder zugleich eine Datenspeicherung dar, wobei die personenbezogenen Daten grundsätzlich jederzeit abgerufen werden können<sup>159</sup>. Die im Rahmen der Beobachtung von Personen beschriebene Ungewissheit, was konkret beim Passieren eines öffentlichen Platzes „hinter der Kamera“ geschieht, wird insofern noch verstärkt. Denn im Fall einer Aufzeichnung können Personen „als Bilder“ jederzeit wiederholt betrachtet, vergrößert und gegebenenfalls bearbeitet werden<sup>160</sup>. Eine Identifizierung ist z.B. anhand des Gesichts, der Gestalt, des Gangbildes<sup>161</sup> oder auch von Körperteilen möglich. Durch einen Abgleich mit Bilddatenbanken über ein automatisiertes Mustererkennungsverfahren, aber auch durch visuellen Abgleich mit Fotos, durch Veröffentlichung im Fernsehen oder Internet oder Kenntnisnahme über Bekannte können Aufzeichnungen zur Identifizierung führen<sup>162</sup>. Überdies erlauben es diverse technische Möglichkeiten der Bildbearbeitung, auch mit scheinbar unbrauchbaren Aufnahmen noch identifizierbare Merkmale einer Person sichtbar zu machen. So kann allein mit den „klassischen“ Methoden der Bildbearbeitung, namentlich der Kontrastoptimierung und der Helligkeitsoptimierung, der Informationsgehalt einer Aufnahme gesteigert werden<sup>163</sup>. Bei bloßer Beobachtung bleiben diese technischen „Vorteile“ ungenutzt. Die Möglichkeit der Einflussnahme auf ein einmal existierendes, gespeichertes Bild ist darüber hinaus dadurch erschwert, dass eine Kenntnis über das Vorliegen von aufgezeichneten Bildern praktisch kaum möglich ist. Ob und wenn ja, in welcher Form eine visuelle Datenerhebung erfolgt, kann der Einzelne nur erahnen und nicht beeinflussen.

<sup>158</sup> So ausdrücklich *BGH*, StV 1998, 169 (170); *Hefendehl*, StV 2000, S. 270 (275).

<sup>159</sup> *Wächter*, NdsVBl. 2001, S. 77 (79).

<sup>160</sup> *Höfling*, in: Möller/ Zezschwitz, S. 29 (36).

<sup>161</sup> Vgl. dazu: *Ackermann*, Kriminalistik 2001, S. 253 ff.

<sup>162</sup> *Weichert*, Stellungnahme Bundestag, 2000, 2. Zulässigkeit,

<http://www.rewi.hu-berlin.de/Datenschutz/DSB/SH/material/themen/video/videoibt.htm>

<sup>163</sup> Vgl. *Brückner*, in: Möller/Zezschwitz, S. 15 (16).

Folglich ist die Aufzeichnung mittels Videotechnologie sowohl in Finnland als auch in Deutschland als Eingriff in das geschützte Privatrecht beziehungsweise in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung anzusehen.

### **3. Verwendung**

Die Verwendung von Videoaufzeichnungen wird hier als Oberbegriff verstanden und umfasst die Auswertung, Verarbeitung, Nutzungsänderung, die Übermittlung, Übertragung sowie die gerichtliche Verwertung der Videoaufnahmen. Im Hinblick auf das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung stellt jede der aufgezeigten Verwendungen eine neuerliche Beschränkung dieses Rechts dar. Explizit wurde dies für die gerichtliche Verwertung von Beweismitteln, die unter Verstoß gegen das Persönlichkeitsrecht erlangt wurden, festgestellt<sup>164</sup>. Im Rahmen der dargestellten Eingriffsstufen beinhaltet die Verwendung von Videoaufnahmen aufgrund der vielfältigen Verwendungsmöglichkeiten das höchste Gefährdungspotential. Für gespeicherte Videoaufnahmen ist daher eine besonders strenge Beachtung des Zweckbindungsgrundsatzes nötig<sup>165</sup>. Bilder dürfen danach nur für die Zwecke benutzt werden, für die sie aufgezeichnet wurden.

## **IX. Einschränkungsvoraussetzungen**

Die vorgenannten Ausführungen haben gezeigt, dass die Videoüberwachung in Deutschland - trotz ihrer im Einzelfall unterschiedlichen Eingriffstiefe - einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht beziehungsweise in dessen Konkretisierung, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, zur Folge hat. Für Finnland besteht verfassungsrechtlich die gleiche Situation. Unterschiede bestehen nur im Hinblick auf die in der finnischen Verfassung verwendete Formulierung des „geschützten

---

<sup>164</sup> BVerfG, NJW 1992, 815 (816).

<sup>165</sup> Sokol, LfD NRW 15. Datenschutzbericht 2001, S. 61.

Privatlebens<sup>166</sup>. Entscheidende Gemeinsamkeit ist an dieser Stelle, dass grundrechtliche Freiheiten vor allem rechtliche Freiheiten darstellen und als solche inhaltlich bestimmt und begrenzt werden müssen<sup>167</sup>. Damit gilt wie bei allen staatlichen Eingriffen in Grundrechte der Gesetzesvorbehalt. Wie groß die Tragweite der grundrechtlich geschützten Gewährleistungen unter dem Aspekt der staatlichen Überwachung von Videotechnik wirklich ist, steht daher erst nach Bestimmung der jeweiligen Schranken fest<sup>168</sup>.

Zwar ist die Bedeutung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung in erheblichem Maße von seinen Wurzeln zu Art. 1 Abs. 1 GG geprägt. Es besteht heute aber Einigkeit, dass dieses Recht unter dem einfachen Gesetzesvorbehalt des Art. 2 Abs. 1 GG steht, also insbesondere nur in den Grenzen der verfassungsmäßigen Ordnung, also der Gesamtheit aller verfassungsmäßigen Normen, gewährleistet ist<sup>169</sup>. Folglich kann der Einzelne nicht ein Recht im Sinne einer absoluten, unbeschränkbaren Herrschaft über „seine“ Daten beanspruchen<sup>170</sup>. In ständiger Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht darauf hingewiesen, dass diese Spannung zwischen Individuum und Gemeinschaft im Sinne einer Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit der Person zu entscheiden ist<sup>171</sup>. Danach sind Einschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung im überwiegenden Allgemeininteresse zulässig<sup>172</sup>. Allerdings erfordert das rechtsstaatliche Gebot der Normenklarheit eine verfassungsgemäße (gesetzliche) Grundlage, aus der sich Voraussetzungen und Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar ergeben<sup>173</sup>. Als normenklar ist eine Regelung dann zu verstehen, wenn die Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach bestimmen

---

<sup>166</sup> Vgl. Kapitel 2, Abschnitt 10 der finnischen Verfassung.

<sup>167</sup> Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 308.

<sup>168</sup> Geiger, Verfassungsfragen, S. 182.

<sup>169</sup> BVerfGE 65, 1 (43, 44); Pieroth/Schlink, Grundrechte, Rn. 382.

<sup>170</sup> BVerfGE 65, 1 (43, 44).

<sup>171</sup> BVerfGE 4, 7 (15); 27, 1 (7); 33, 303 (334); 50, 290 (353); 56, 37 (49).

<sup>172</sup> BVerfGE 65, 1 (43, 44)

<sup>173</sup> BVerfGE 45, 400 (420); 65, 1 (44).

können<sup>174</sup>. Die Notwendigkeit zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes folgt bereits aus dem Wesen der Grundrechte selbst, die als Ausdruck des allgemeinen Freiheitsanspruchs des Bürgers gegenüber dem Staat von der öffentlichen Gewalt jeweils nur so weit beschränkt werden dürfen, als es zum Schutz öffentlicher Interessen unerlässlich ist<sup>175</sup>.

## X. Verhältnismäßigkeit

Jede Videoüberwachung durch öffentliche Stellen stellt einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar und bedarf folglich einer gesetzlichen Grundlage, die insbesondere dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen muss<sup>176</sup>. Selbiges gilt für die Rechtslage in Finnland, wonach persönliche Daten nur soweit erhoben werden dürfen, wie es für den verfolgten Zweck notwendig ist<sup>177</sup>. Mit dem deutschen Abwägungsgebot vergleichbar ist auch in Finnland erforderlich, dass ein Ausgleich zwischen der Videoüberwachung also solcher und dem Schutz der Privatsphäre erreicht werden muss<sup>178</sup>. Einschränkungen dieser geschützten Grundrechte erfordern daher ein verhältnismäßiges Vorgehen. Danach muss bei mehreren möglichen staatlichen Maßnahmen diejenige getroffen werden, die geeignet ist, den angestrebten Zweck zu erreichen, die dafür erforderlich ist und die nicht außer Verhältnis zu den mit ihr verbundenen Nachteilen steht. Das praktische Kernproblem bei Einsatz von Videokameras besteht nun darin, eine gemäß den Verfassungsvorgaben im Rahmen der Gesetze verhältnismäßige Lösung zu finden und diese so weit wie möglich mit technischen, personellen und organisatorischen Gegeben- und Notwendigkeiten zu vereinbaren<sup>179</sup>.

Bevor auf die konkreten (polizeirechtlichen) Rechtsgrundlagen der Videoüberwachung eingegangen wird, soll zunächst unter besonderer

---

<sup>174</sup> BVerfGE 17, 306 (314).

<sup>175</sup> BVerfGE 19, 342 (348); 38, 348 (368); 57, 250 (270); 58, 283 (290); 65, 1 (44).

<sup>176</sup> Sokol, LfD 15. Datenschutzbericht 2001, S. 60.

<sup>177</sup> Finnische Verfassung, Kapitel 2, Abschnitt 9.

<sup>178</sup> Hannula, Kameravalvonnän Oikeudellinen Säätely, 2001, S. 6 (8).

<sup>179</sup> So zutreffend: Saeltzer, DuD 1997, S. 464 (466).

Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes die Frage untersucht werden, ob der polizeiliche Einsatz von Videokameras überhaupt den genannten verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt. Unstreitig ist in diesem Zusammenhang zunächst, dass die in einem weiten Sinne zu interpretierende Straftatbekämpfung, im überwiegenden Allgemeininteresse liegt<sup>180</sup>.

## 1. Zwecke der Videoüberwachung

### a) Deutschland:

Als übergreifenden Zweck sämtlicher zur Zeit verabschiedeter oder noch in der parlamentarischer Beratung befindlicher Normen der Videoüberwachung lässt sich die „Gefahrenabwehr“ herausstellen. Beabsichtigt ist, die generalpräventive Abschreckung potentieller Täter und die Schaffung „angstfreier Räume“ sowie die Vermittlung eines höheren „subjektiven Sicherheitsgefühls“ der Passanten<sup>181</sup>. Über den Zweck der Straftatenverhinderung, als ein Teilbereich der Gefahrenabwehr, werden zum Beispiel die Passanten in Leipzig durch Hinweisschilder beim Betreten des überwachten Bereichs informiert<sup>182</sup>. Der Zweck bei der Aufzeichnung von Bildern liegt vornehmlich in der Vorsorge für die Strafverfolgung. Allerdings ist jeder Erhöhung des Entdeckungsrisikos zugleich eine generalpräventive Wirkung beizumessen<sup>183</sup>. Ziel der Videoüberwachung sei zudem der Schutz der Bürger und auch, dass diese ihre Freiheitsrechte auf öffentlichen Plätzen (wieder) wahrnehmen können<sup>184</sup>. Dabei gehen selbst die meisten Befürworter der Videoüberwachung nicht davon aus, dass durch sie die Kriminalität im gesamten städtischen Bereich beseitigt werden kann. Es soll vielmehr „nur“ an bestimmten Orten ein spürbarer Rückgang erreicht werden. Ein Hinweis darauf ist die Formulierung in

<sup>180</sup> *BVerfGE* 33, 367 (384); 36, 174 (186); 77, 65 (76); *BVerwG*, *NJW* 1990, 2765 (2768).  
*Hassemer*, *StV* 1982, S. 275; *Hannula*. *Kameravalvonnan Oikeudellinen Säätely*, 2001, S. 6 (6).

<sup>181</sup> Vgl. Amtliche Begründung zum Gesetzentwurf des neuen § 15 a Abs. 1 PolG NW, *LT-Drucks.* 12/4780, S. 65; *Göddeke*, *NVwZ* 2001, S. 1232 (1233) zu § 29 Abs. 3 BremPolG.

<sup>182</sup> *Roggan*, *NVwZ* 2001, S. 134 (137).

<sup>183</sup> *Wächter*, *NdsVbl.* 2001, S. 77 (78).

<sup>184</sup> Jörg *Schönbohm*, Innenminister von Brandenburg, in: *Der Städtetag* 2000, S. 30.

der Gesetzesbegründung zum nordrhein-westfälischen Polizeigesetz<sup>185</sup>, wonach auch die Schaffung „angstfreier Räume“ Zweck der polizeilichen Videoüberwachung ist.

## b) **Finnland und Vergleich**

Mit der polizeilichen Videoüberwachung öffentlicher Plätze werden in Finnland sowohl präventive als auch repressive Ziele verfolgt. So soll nach § 29 des finnischen Polizeigesetzes<sup>186</sup> durch „technische Videokontrolle“, die öffentliche Ordnung und Sicherheit aufrechterhalten werden. Es wird davon ausgegangen, dass bei Gewährleistung der „Sicherheit“ in videoüberwachten Stadtteilen, diese auch wieder jedem Bürger zugänglich gemacht werden kann<sup>187</sup>. Explizit werden in § 29 FinnPoIG als weitere Ziele die Verhinderung von Straftaten und die Möglichkeit einer späteren Identifizierung von „verdächtigen Personen“ genannt. Deutlicher als aus dem Gesetz, geht aus der Gesetzesbegründung („HE“)<sup>188</sup> zum finnischen Polizeigesetz hervor, dass die Verhinderung von Delikten in gleichem Maße wie die Verfolgung bereits begangener Delikte Zwecke der polizeilichen Videoüberwachung sind. Daraus ergibt sich zum einen, dass die Gefahrenabwehr in beiden Ländern als Ziel und Zweck der Maßnahme genannt wird. Zum anderen zeigt sich, dass in Finnland durch Videoüberwachung öffentlicher Räume in weit höherem Maße als in Deutschland auch repressive Ziele verfolgt werden.

Unabhängig von der konkreten Gewichtung präventiver und repressiver Ziele können beide Zweckbestimmungen als grundsätzlich legitim bezeichnet werden und erscheinen zunächst auch nicht als unrealistisch im Hinblick auf die mögliche Zweckerreichung.

## 2. **Geeignetheit der Videoüberwachung**

Die Videoüberwachung müsste geeignet sein, die oben skizzierte Zweckerreichung zumindest zu fördern und zudem in einem sachlichen

---

<sup>185</sup> Amtliche Gesetzesbegründung zu § 15a PoIG NW *LT-Drucks.* 12/4780.

<sup>186</sup> Finnisches Polizeigesetz vom 24. März 1995 (493/95), im Folgenden auch: FinnPoIG.

<sup>187</sup> *Koskela*, *The Gaze without Eyes*, 1999, S. 2.

<sup>188</sup> Amtliche Gesetzesbegründung „HE“ zu § 29 des Finnischen Polizeigesetzes.

Zusammenhang mit dem verfolgten Zweck stehen<sup>189</sup>. Dies soll nun anhand themenartiger Oberbegriffe untersucht werden. Dabei wird im Rahmen dieser Untersuchung die Geeignetheit nicht ausschließlich im Sinne der offenen Terminologie des Bundesverfassungsgerichts aufgefasst, wonach die verfassungsgerichtliche Kontrolle darauf begrenzt ist, ob das Mittel zur Erreichung und Förderung des gesetzten Ziels „schlechthin ungeeignet“ oder „objektiv untauglich“ ist. Vielmehr soll schon im Rahmen der Geeignetheit kritisch hinterfragt werden, ob sich bestimmte Zwecksetzungen auch *sinnvoll* durch Videoüberwachung erreichen lassen. Gleichwohl wurde hier das klassische Grundmuster der Verhältnismäßigkeitsprüfung gewählt, um dem starken Verfassungsbezug des Themas Rechnung zu tragen.

#### a) **Konkrete Straftatverhinderung**

Ausgehend von dem beabsichtigten Hauptzweck der Gefahrenabwehr, nämlich die Verübung von Straftaten zu verhindern, ist zunächst zu fragen, wie dieser Zweck konkret erreicht werden soll. Dabei stellt die Kamera selbst, trotz all ihrer beschriebenen Fähigkeiten, zunächst nichts anderes als ein Mittel dar, welches die allgemeine Polizeiarbeit technisch unterstützen kann. Auch unter den Augen einer Kamera können Straftaten stattfinden, da die Kamera selbst nur das Geschehen sichtbar(er) macht, nicht aber selbst in das Geschehen eingreifen kann. Die Begehung von Straftaten kann, wie zuvor auch, nur durch die Beamten des Polizeivollzugsdienstes verhindert werden, die gegebenenfalls vor Ausführung einer Tat einschreiten können, so z. B. wenn eine am Monitor sitzende Person über Funk eine gefährliche Situation erkennt und daraufhin einen Einsatzbefehl erteilt<sup>190</sup>. Eine konkrete Tat zu vermeiden heißt daher „dass die Polizei spätestens nach zwei bis drei Minuten vor Ort ist“<sup>191</sup>. Die Wahrscheinlichkeit, diese Art der Gefahrenabwehr zu erreichen, ist jedoch kritisch zu hinterfragen. Denn auch bei guter Organisation und Abstimmung des Monitor- und des Bodenpersonals ist es sehr zweifelhaft, ob eine

<sup>189</sup> Allgemein zur Geeignetheit: *BVerfGE* 30, 292 (316); 55, 159 (165).

<sup>190</sup> *Roggan*, NVwZ 2001, S. 134 (137).

<sup>191</sup> *Kalk*, in: Möller/ Zeschwitz, 2000, S. 93.

unmittelbar bevorstehende körperliche Auseinandersetzung noch vor dem Stadium der versuchten Körperverletzung abgewehrt werden kann, noch schwieriger wird es, eine Straftat zu verhindern, wenn es zu Eigentumsdelikten, wie Diebstahl, Raub oder räuberischer Erpressung kommt<sup>192</sup>. Ist nach einer gewissen Zeit das Bodenpersonal vor Ort, so dürfte das Versuchsstadium in der Regel überschritten sein und die danach zu treffenden Maßnahmen der Strafverfolgung dienen. Auch wenn die Aufzeichnung als Beweis bei einer gerichtlichen Verhandlung die Chancen erhöhen kann, den Täter zu überführen, so ist dies für die Verhinderung der Tat meistens zu spät<sup>193</sup>. Mithin kann die Geeignetheit der Videoüberwachung, eine *konkrete* Straftat durch den gefahrenabwehrenden Direktzugriff des herbeigerufenen Beamten verhindern zu können, nur durch das üblicherweise sehr weit verstandene Geeignetheitsverständnis („nicht schlechthin ungeeignet“) bejaht werden.

## b) **Abschreckungseffekt**

Für eine Eignung von Videotechnologie zur Gefahrenabwehr sprechen einige der Gründe, welche bereits im Rahmen der Eingriffsdiskussion eine entscheidende Rolle gespielt haben. Angesprochen ist der Effekt von Überwachungstechnik, zu einer Verhaltenskonformität bei den unter Beobachtung stehenden Personen zu führen. An obiger Stelle wurde die Tendenz zur Einhaltung von „Standards“, im Sinne legal angesehener Normen, als Beeinträchtigung individueller Entfaltungschancen angesehen und ein sich daraus resultierender „latenter Anpassungsdruck“ festgestellt. Bei der jetzigen Frage soll das Wissen um den verstärkten Einsatz von Videokameras wegen des damit erhöhten Risikos entdeckt zu werden, die Bereitschaft senken, ein Verbrechen zu begehen<sup>194</sup>. Potentielle Täter sehen sich mit einem der Überwachung innewohnenden Abschreckungseffekt konfrontiert. Dabei soll die beabsichtigte Einschüchterung einerseits den Täter vom

---

<sup>192</sup> *Hannula*, Kameravalvonnän Oikeudellinen Säätely 2001 S. 6 (6); *Hefendehl*, StV 2000, 270 (272); nach *Roggan*, NVwZ 2001, S. 134 (137) würde dies eine „gehörige Portion Glück“ erfordern;

<sup>193</sup> *Koskela*, *The Gaze without Eyes*, 1999, S. 7.

<sup>194</sup> *Hefendehl*, StV 2000, S. 270 (271); *Geiger*, Verfassungsfragen, S. 122.

Tatentschluss abhalten und andererseits soll die gegebenenfalls nachfolgende Strafverfolgung abschreckende Wirkung haben<sup>195</sup>. Wenn auch die Abschreckung von Tätern an sich als unstrittig positiv zu beurteilen ist, so bleibt festzuhalten, dass dieses Ziel voraussetzt, zunächst alle sich in einem Kamerabereich befindlichen Personen zunächst als „potentielle Täter“ anzusehen. Bei Einsatz von Videotechnologie hat demnach der mögliche und beabsichtigte Abschreckungseffekt gegenüber Einzelnen zur Folge, dass zunächst auch die große Masse der beobachteten Personen einen kamerabedingten Anpassungsdruck erdulden muss.

Weiterhin setzt die Erzielung eines solchen Effekts aus präventiven Gründen voraus, dass die Überwachung offen erfolgt, da ansonsten eine Abschreckungswirkung nicht zu erzielen ist<sup>196</sup>. Diese beschriebenen Wirkungen unterfallen im Rahmen einer kriminologischen Einordnung dem Bereich der „situativen Prävention“, wobei der Begriff Maßnahmen beschreibt, die im raum-zeitlichen Sachzusammenhang mit einem Angriff auf das Rechtsgut stehen<sup>197</sup>. Dieses, der sekundären Prävention verwandte, neuere Konzept, möchte die Tatgelegenheiten für bestimmte Deliktsarten dadurch reduzieren, dass sie mit der Tat verknüpfte Risiken erhöht und die Wahrscheinlichkeit verringert, einen Gewinn zu erzielen<sup>198</sup>. Es beschreibt die Situation desjenigen, der vor der Entscheidung steht, ob er die Tat trotz Überwachung begeht oder ob er angesichts des durch die Technik erhöhten Abschreckungseffektes von der Tatbegehung absieht. Zudem eröffnen sich in der Vergrößerung von Entdeckungs- und Strafrisiko zusätzliche Wirkungsfelder der Generalprävention. Eine Abschreckungswirkung ist aber nur zu erreichen, wenn Kriminelle durch Installation der Kameras auch eine erhöhte Wahrscheinlichkeit ihrer Ergreifung bemerken. Sind Beamte nicht regelmäßig nach kürzester Zeit am Tatort, so kann diese Wirkung nicht erreicht

---

<sup>195</sup> Roggan, NVwZ 2001, S. 134 (138); Bizer, DuD 2000, S. 190.

<sup>196</sup> Eder, Polizeiliche Einsatzkonzeption, <http://thomas.kubera.bei.t-online.de/Videoschutz.htm> - Akzeptanz - ; Koskela, Safe to be Afraid, 1999, S. 18.

<sup>197</sup> Hefendehl, StV 2000, S. 270 (271),

<sup>198</sup> Dazu Hefendehl, StV 2000, S. 270 (271).

werden<sup>199</sup>. Auch zeigen Erfahrungen aus London, dass die Kriminalitätsrate trotz weiträumiger Videoüberwachung im Jahr 1999 um 12,4 % gestiegen ist; als einer der Gründe wird dabei die mangelnde personelle Ausstattung der Polizei genannt, welche das für die Abschreckung notwendige sofortige Erscheinen vor Ort nicht gewährleisten konnte<sup>200</sup>. Der Abschreckungseffekt stützt sich aber in erster Linie auf die Intensität der Strafverfolgung, welche wiederum von verschiedenen Faktoren abhängig ist. Zu ihnen zählen beispielsweise Polizeidichte („manpower“), Zeitbudget und Sichtbarkeit der Polizei, polizeiliche Mittel der Taktik und Technik, die Mitwirkung der Bevölkerung, etwa bei der Fahndung und Anzeigeerstattung und auch die Kommunikation zwischen Trägern der Verbrechenskontrolle und der Bevölkerung<sup>201</sup>. Ein nachhaltiger Abschreckungseffekt kann sich folglich nicht losgelöst von den genannten Faktoren einstellen, sondern ist vielmehr in ein polizeiliches Gesamtkonzept zu integrieren. Interpretiert man die Videoüberwachung als einen Teilaspekt der Gefahrenabwehr innerhalb einer solchen Gesamtlösung, so spricht dies für ihre grundsätzliche Eignung zur Kriminalitätsbekämpfung.

### c) Verdrängungseffekt

Die Geeignetheit, Kriminalität zu verhindern, gerät auch nach Bejahung eines Abschreckungseffekts in Frage, da es bei Überwachung eines kriminalitätsbelasteten öffentlichen Platzes zwar zu einem dortigen Rückgang der Kriminalität kommen kann, sich aber das „Geschehen“ an einen anderen, nicht derart kontrollierten Ort zurückzieht. Dies gilt etwa für die Drogenszene. Die Kriminalität bleibe insofern konstant und alleiniges Ergebnis sei ein „Verlagerungs- oder Verdrängungseffekt“<sup>202</sup>. Da Drogendealer, Süchtige oder Diebe nicht einfach „von der Bildfläche verschwinden“<sup>203</sup>, könnte dies zwar eine Vertreibung von bestimmten Orten zur Folge haben. Die dahinter stehenden, vornehmlich

<sup>199</sup> *Gras*, in: Möller/Zezschwitz, 2000, S. 124.

<sup>200</sup> Vgl. *FAZ*, „Die Fahndung fällt aus“, 18. Juli 2000, S. 11.

<sup>201</sup> *Kaiser*, *Kriminologie*, § 31 Rn. 36.

<sup>202</sup> *Zezschwitz*, in: Möller/Zezschwitz, 2000, S. 10 (11, 12); *Saeltzer*, *DuD* 2000, S. 194 (198); *Keller*, *Kriminalistik* 2000, S. 187 (190).

<sup>203</sup> *Vahle*, *NVwZ* 2001, S. 165 (166).

gesellschaftlichen Probleme würden dadurch aber nicht gelöst. So ist speziell im Rahmen der Drogenforschung anerkannt, dass ein angemessenes Lösungskonzept des Drogen-Gewalt-Zusammenhangs nur dann erfolgsgerecht ist, wenn gleichzeitig soziale, ökonomische sowie kulturelle Faktoren berücksichtigt werden<sup>204</sup>. Wird dem Einsatz von Videoüberwachung zugestimmt, so sind begleitende Maßnahmen wie Hilfs- und Unterbringungseinrichtungen für Drogenkranke oder Obdachlose nötig. Nur die Verdrängung der kriminellen Szene an Orte, wo sie vermeintlich weniger negativ in Erscheinung tritt, kann und darf nicht als Rechtfertigung der Videoüberwachung dienen. Die Geeignetheit, den polizeirechtlich legitimierten Zweck zu erreichen, begegnet auch insofern Bedenken, als es sich bei dem „Abwandern der Szene“ nicht um einen zufälligen Effekt, sondern um eine durchaus beabsichtigte Wirkung des Entdeckungsrisikos handelt<sup>205</sup>. Dies wird auch aus politischen Äußerungen deutlich, so z. B. von Jörg Schönbohm (Brandenburgischer Innenminister) wonach: „letztendlich durch die Videoüberwachung öffentliche Räume dem Bürger zur freien Entfaltung seiner Persönlichkeit rückübergeben werden sollen“<sup>206</sup>. Eine solche Zwecksetzung kann keine Rechtfertigung für den Einsatz der in Grundrechte eingreifenden Videoüberwachung sein. Folgerichtig ist es daher, eine Überwachung dann nicht zuzulassen, wenn sie lediglich der Verdrängung dienen soll<sup>207</sup>. Hinzu kommt, dass sich bei Annahme eines entsprechenden Verdrängungseffekts die anschließende Notwendigkeit ergibt, auch jene Stadtteile mit Kameras zu überwachen, in welche sich (vorläufig) die Kriminalität hin verlagert hat<sup>208</sup>.

An dieser Stelle könnte der Einwand erhoben werden, dass hinsichtlich der Geeignetheit der Videoüberwachung zur Kriminalitätsverminderung nicht eine Betrachtung der Kriminalität insgesamt erfolgen dürfe. Denn der verfolgte Zweck sei ja gerade, dass nur an *bestimmten* Orten potentielle Täter abgeschreckt werden, um dort das subjektive

<sup>204</sup> Mischkowitz, Gefährdungen durch Drogen, S. 189.

<sup>205</sup> Roggan, NVwZ 2001, S. 134 (140); Keller, Kriminalistik 2000, S. 187 (190) seinerzeit Kriminalhauptkommissar, mit dem Hinweis: „die offene Datenerhebung führe lediglich zu einer zeitlichen und/oder örtlichen Verlagerung der normwidrigen Verhaltensweisen“.

<sup>206</sup> Schönbohm, in: Der Städtetag 2000, S. 30.

<sup>207</sup> Amtliche Gesetzesbegründung zu § 15a PolG NW, LT-Drucks. 12/4780, S. 65.

<sup>208</sup> Roggan, NVwZ 2001, S. 134 (140).

Sicherheitsgefühl der Bürger zu erhöhen. Eine solche Argumentation ist zwar hinsichtlich dieser konkreten, ortsbezogenen Zweckbestimmung stringent. Richtigerweise kann aber bei dieser Diskussion nicht unberücksichtigt bleiben, dass dann der Kriminalitätsrückgang an einem Ort die in Kauf genommene Erhöhung andernorts zur Folge hat. Hierzu wird in Finnland angemerkt, dass der Versuch, an einem bestimmten Ort die Kriminalitätsrate zu reduzieren, zu einer immer dichteren Überwachung führt und sich statt eines erhöhten Sicherheitsgefühls ein Gefühl des Misstrauens einstellen kann<sup>209</sup>.

Es bleibt in der heutigen Diskussion nahezu unerwähnt, dass trotz aller negativen Begleitumstände der heute in nahezu jeder größeren Stadt befindlichen Kriminalitätsbrennpunkte, solche „Treffpunkte“ auch einfache und untechnisierte Polizeikontrollen ermöglichen. So könnte ein in unregelmäßigen Abständen durchgeführter Streifengang durch mehrere Polizeibeamte diesen Bereich relativ umfassend überwachen. Zudem dürfte der Abschreckungseffekt bei dieser überraschenden Kontrolle dadurch erhöht sein, dass die Beamten vor Ort direkt eingreifen können. Wird jedoch das Mittel der technischen Dauerbewachung durch Kameras eingesetzt, so könnte dies zu einer Aufteilung der Szene führen, die dann möglicherweise schwerer zu beobachten und noch schwerer zu kontrollieren ist<sup>210</sup>. Diese Folgewirkung gilt es zu beachten. Es scheint jedoch so sein, dass es insbesondere (kommunal- und landespolitisch) erwünscht ist, in erster Linie bestimmte, zentrale Orte (Marktplatz, Bahnhofsbereich, Einkaufsstrassen) „sicherer“ zu machen und dafür eine sich anschließende, unkontrollierbare Verlagerung bewusst in Kauf genommen wird.

In Finnland und Großbritannien wird darauf hingewiesen, dass von Geschäftsleuten der Wunsch geäußert und zum Teil auch Druck auf die Politik ausgeübt wird, die Videoüberwachung weiträumig in den Städten einzuführen<sup>211</sup>. In dem Glauben durch die Videoüberwachung ein

---

<sup>209</sup> Koskela, *The Gaze without Eyes*, 1999, S. 4.

<sup>210</sup> Saeltzer, *DuD* 2000, S. 194 (198).

<sup>211</sup> Koskela, *The Gaze without Eyes*, 1999, S. 2; zur Situation in Großbritannien, vgl. *Gras*, in: Möller/Zezschwitz, 2000, S. 66 (67).

ungestörteres Einkaufserlebnis anbieten zu können, kann so die Tatsache der Überwachung als Werbeeffekt eingesetzt werden<sup>212</sup>. Auch in Dresden übernahm das ortsansässige Kaufhaus Karstadt, zusammen mit ortsansässigen Geschäftsleuten in der Prager Strasse, die Finanzierung des Überwachungssystems mit einem Betrag von mehr als 100.000,- DM, da sie sich als Opfer einer zukünftigen Drogenszene wähnten<sup>213</sup>. Damit zeigt sich auch, dass die Verdrängung unerwünschter Personengruppen sowohl die öffentliche, als auch die private Überwachung betrifft und zwischen diesen hinsichtlich der Erkennbarkeit eine deutliche Trennung nicht immer gewährleistet ist. Die Grenzen zwischen privatem Hausrecht, wo die Videoüberwachung grundsätzlich möglich ist (§ 6 b BDSG) und öffentlichem Raum sind fließend geworden: „Man verlässt die Straße, ein Tritt auf die Rolltreppe und schon ist man in der privaten Ladenpassage<sup>214</sup>“. Dies gilt insbesondere für die finnische Hauptstadt Helsinki, wo sich die höchste Anzahl von privaten und öffentlichen Videokameras in Skandinavien befindet<sup>215</sup>. Hier erscheint es bedenklich, dass der finnische Datenschutzbeauftragte einräumt, dass „keiner weiß wie viele Videoüberwachungssysteme in Finnland überhaupt existieren“<sup>216</sup>. Kritischen Hinweisen auf den Verlagerungseffekt wird entgegengehalten, „dass das Verdrängungsargument deshalb nicht zum Tragen komme, da sich der Bürger unter dem „Schutz“ der Kamera auf großen öffentlichen Plätzen freier als zuvor bewegen könne<sup>217</sup>“. Dies verkennt, dass eine Verdrängung gerade deshalb stattfindet, weil die Überwachung die kriminelle Szene aus bestimmten Stadtbereichen vertreibt. Weitere Folge wäre zudem, dass eine Aufteilung der Städten in schützenswerte - weil möglicherweise repräsentativere Orte - und andere, weniger schützenswerte Bereiche erfolgt; es sei denn man folgt der Notwendigkeit, die Videoüberwachung auch auf diese Gebiete auszudehnen, was wiederum von den meisten

<sup>212</sup> *Koskela*, *The Gaze without Eyes*, 1999, S. 3.

<sup>213</sup> *Reuband*, *Neue Kriminalistik* 2001, S. 5 (6).

<sup>214</sup> *Bäumler*, in *Möller/Zezschwitz* 2000, S. 55 (57).

<sup>215</sup> *Takala*, *Videovavonta ja rikollisuuden ehkäisy*, S. 33; *Koskela*, *The Gaze without Eyes*, 1999, S. 3.

<sup>216</sup> *Reijo Aarnio*, in einer persönlichen Auskunft an den Verfasser vom 14. 11. 2001.

<sup>217</sup> *Jörg Schönbohm*, Innenminister von Brandenburg, in: *Der Städtetag* 2000, S. 30.

Befürwortern dieser Überwachungstechnologie nicht als wünschenswert angesehen wird. In dem Mechanismus der Verdrängung eine „interessante Variante des Hase und Igel-Spiels“<sup>218</sup> zu sehen, mag anschaulich sein. Die Folge einer immer mehr Flächen umfassenden Videokontrolle der Städte sollte aber in jedem Fall die Eignung der Videoüberwachung als Wundermittel<sup>219</sup> zur Kriminalitätsbekämpfung hinterfragen und Anlass zu einer breiteren Diskussion geben.

In diesem Zusammenhang trägt es nicht zur nötigen Versachlichung des Themas bei, wenn eine unreflektierte Bezugnahme auf vorläufige „Erfolge“ in Städten Großbritanniens oder in Leipzig erfolgt und dies als Rechtfertigung für den Einsatz dieser Maßnahme dient<sup>220</sup>. Problematisch ist dies insbesondere, wenn in der Gesetzesbegründung zu einem Landespolizeigesetz der Videoüberwachung deshalb ein wirksamer Beitrag zur Verhütung und Reduzierung von Straftaten zugesprochen wird, weil dies „die Erfahrungen in anderen Städten“ gezeigt haben<sup>221</sup>.

### Exkurs: Evaluation

Auffällig ist im Hinblick auf den zuletzt genannten Aspekt, dass bis heute kaum eine tiefergehende wissenschaftliche Evaluation hinsichtlich der Auswirkungen von Videoüberwachung auf die Kriminalitätsentwicklung erfolgt ist<sup>222</sup>. Dies wird sowohl in Finnland als auch in Deutschland beklagt. Eine Ausnahme stellen hier Forschungen in Großbritannien dar, wie z. B. die des „Scottish Office“ in Glasgow. Dort wurde der Versuch unternommen, erstmals die langfristigen Auswirkungen der Videoüberwachung zu analysieren. Die oftmals in

<sup>218</sup> Vahle, NVwZ 2001, S. 165 (166).

<sup>219</sup> Dahingehend der Beitrag von Keller, Kriminalistik 2000, S. 187 (190), wo er die „überaus positiven Erfahrungen“ in Großbritannien lobt; kritisch: Saeltzer, DuD 2000, S. 194 (198).

<sup>220</sup> So Keller, Kriminalistik 2000, S. 187 (190), der in seinem Beitrag aus dem Jahr 2000 vornehmlich älteres Zahlenmaterial verwendet und nicht weiter hinterfragt; Eder, Polizeiliche Einsatzkonzeption, <http://thomas.kubera.bei.t-online.de/Videoschutz.htm> - Akzeptanz - ; Hannula, Kameravalvonnän Oikeudellinen Säätely, 2001, S. 6.

<sup>221</sup> Amtliche Begründung zum Entwurf des neuen § 15 a PolG NW, LT-Drucks.12/4780, S. 67.

<sup>222</sup> Weichert, DuD 2000, S. 662 (669); Reuband, Neue Kriminalistik 2001, S. 5 (9); Bäumlner, RDV 2001, S. 67 (70).

der hiesigen Diskussion als „Totalüberwachung“<sup>223</sup> bezeichnete Ausbreitung von Videokameras in Großbritannien ist einzigartig in Europa. Dies ist auch deshalb im Rahmen der vorliegenden Untersuchung von Bedeutung, da sich dort am ehesten die Gefahren eines ausufernden Überwachungssystems zeigen müssten<sup>224</sup>.

#### aa) Untersuchungen in Großbritannien<sup>225</sup>

In Glasgow wurde bereits im November 1994 ein sogenanntes „Closed Circuit television“ (CCTV<sup>226</sup>) - System installiert, welches zum damaligen Zeitpunkt 32 Videokameras umfasste. Die sich in Augen der Verantwortlichen zur „high crime area“ entwickelte Stadt sollte nun vornehmlich aus kriminalpräventiven Gründen und auch um die Angst der Bürger vor Kriminalität zu reduzieren, videoüberwacht werden. Methodisch wurde so vorgegangen, dass die Forscher die Zahlen der Polizeistatistiken 12 Monate nach Installation des Systems, mit denen 24 Monate vor der Aufstellung der Kameras verglichen. Zudem wurden Interviews der Bevölkerung 9 Monate vor, 3 Monate und 15 Monate nach Installation durchgeführt. Befragt wurden ca. 3000 Personen, ob sie glauben, dass (1) Videoüberwachung Kriminalität verhindern würde, ob (2) Täter dadurch leichter gefasst und (3) ob sie selbst durch die Kameras ein höheres Sicherheitsgefühl hätten.

#### bb) Ergebnisse und Bewertung

Auf den ersten Blick scheinen sich die Ziele der zuständigen Behörden in Glasgow bewahrheitet zu haben. Denn die Zahl der kriminellen Handlungen ging nach 12 Monaten um 3156 Delikte zurück. Allerdings muss bei der Analyse dieser Zahlen auch der schon mehrere Jahre andauernden Rückgang der Kriminalität in Schottland berücksichtigt

<sup>223</sup> Schon im Jahr 2000 waren 95 % aller englischen Städte mit Videoüberwachungssystemen ausgestattet, vgl. *Frerichs*, in: Möller/Zezschwitz, 2000, S. 78 (83).

<sup>224</sup> Vgl. *Reuband*, Neue Kriminalistik 2001, S. 5 (9).

<sup>225</sup> Zum Folgenden: *The Scottish Office*, Effect on CCTV on Recorded Crime Rates, 1999 <http://www.scotland.gov.uk/cru/resfinds/crf30-00.htm> und *Ditton*, Crime and the city, 2000, S. 692 ff.; *Skinns*, Evaluating the effectiveness of CCTV, 1999.

<sup>226</sup> CCTV ist der international gebräuchliche Ausdruck der Videoüberwachungstechnologie; es bezeichnet einen geschlossenen Kreislauf von Fernsehsende- und empfangseinrichtungen vgl. *Wehrheim*, CCTV <http://www.aktuelle-kamera.org/txt/cctv-bdw.html> - Anm. (1)-

werden. Rechnet man zudem weitere Faktoren, wie z. B. jahreszeitliche Unterschiede mit ein, so steigerte sich die Zahl der gemeldeten Kriminalität sogar um 9 %<sup>227</sup>. Hinsichtlich der Aufklärungsrate von Delikten konnte kein nachhaltiger Effekt nachgewiesen werden. Weiterhin ergaben die Befragungen, dass 72 % an einen kriminalitätsverhindernden Effekt von Videoüberwachung glauben, 81 % sehen die Chancen für die Ergreifung der Täter erhöht und 79 % gaben an, ein höheres Sicherheitsgefühl durch die Kameras zu haben. Interessant ist zudem, dass nur 41 % aller nach 15 Monaten befragten Personen überhaupt von der Existenz des neu eingeführten Überwachungssystems wussten.

Als Ergebnis der schottischen Untersuchung lässt sich festhalten, dass die Installation von Videoüberwachungstechnik nicht zwangsläufig zu einem Rückgang der Kriminalität führt. Auch die Initiatoren der vergleichsweise breit angelegten schottischen Studie, ziehen ein zwiespältiges Fazit. So findet sich in der Schlussbemerkung der Untersuchung die Ausführung: „CCTV has provided „...some good news, some bad news and lots of mixed news“<sup>228</sup>. Dieses Ergebnis sei auch „unvermeidlich“, da bestimmte Maßnahmen jeweils verschiedene Auswirkungen haben, je nachdem welche Voraussetzungen und Begleitumstände jeweils vor Ort gegeben sind. Für weitere, aussagekräftigere Ergebnisse müssten weitere Studien erfolgen, die sowohl noch vielfältigere Faktoren berücksichtigen müssten, als auch auf längere Sicht angelegt sind. Solche Faktoren können z. B. geänderte oder zusätzliche Polizeistrategien, Änderungen der Nutzungsform der Räume oder wechselnde Sozialstrukturen sein<sup>229</sup>.

Selbst dann bleibt aber die Frage unbeantwortet, ob aus der Analyse von Kriminalitätsentwicklungen überhaupt eine Aussage über die Wirksamkeit von Videoüberwachung gemacht werden kann. Denn sie wird auch in Großbritannien nur als eines von vielen Hilfsmitteln im Rahmen der Polizeiarbeit gesehen, wenn auch dort als ein sehr

<sup>227</sup> *Ditton*, Crime and the city, 2000, S. 692 (693).

<sup>228</sup> *The Scottish Office*, The Effect of CCTV on Recorded Crime Rates, 1999  
<http://www.scotland.gov.uk/cru/resfinds/crf30-00.htm> - Conclusions - .

<sup>229</sup> *Wehrheim*, CCTV <http://www.aktuelle-kamera.org/txt/cctv-bdw.html> - Fragliche Ergebnisse -, unter Hinweis auf eine weitere Studie in Nordengland.

entscheidendes. Schwankungen der Kriminalitätszahlen können folglich auf vielfältigen Ursachen beruhen. So hat selbst eine nahezu flächendeckende Videoüberwachung in London nichts daran ändern können, dass sich dort die Zahl der Überfälle und Straßendiebstähle im Jahr 1999 um 36 % erhöht hat<sup>230</sup>. Wenn in Gesellschaften erhebliche soziale Gefälle bestehen, dann wird die soziale Not die Täter antreiben, Straftaten zu begehen und die Tatsache einer Videoüberwachung daran kaum etwas ändern können<sup>231</sup>.

In Leipzig ist es nach Auskunft der dortigen Polizeidirektion schon in den ersten vier Wochen der Erprobungsphase zu einem Rückgang der Taschendiebstähle und den Diebstählen in/an KfZ um ca. 58 % gekommen, wobei keine Verdopplung, wohl aber ein Anstieg der Kfz-Kriminalität in angrenzenden Gebieten festgestellt wurde<sup>232</sup>. Die Anzahl der Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz erhöhte sich um 25 %, was die Polizei auf die erhöhte Kontrolltätigkeit zurückführte<sup>233</sup>. Nach Beendigung der Testphase stieg die Zahl der Delikte wieder um das Vierfache an, was letztlich auch der Grund dafür war, das Projekt im Frühjahr Jahr 1997 in Dauerbetrieb zu nehmen. Bei allen Daten muss jedoch berücksichtigt werden, dass es kaum messbar ist, inwieweit die Maßnahme der Videoüberwachung für sich genommen, Auswirkungen auf die Kriminalität hat. So lässt sich als Erklärung für zum Teil gestiegene Kriminalitätsraten auch anführen, dass sich durch die Überwachung das Dunkelfeld der Straftaten reduziert und auch eine unmittelbare Beobachtung und anschließende Verfolgung von Straftaten ermöglicht werde<sup>234</sup>. Teilweise wird auch schlicht eine erhöhte Anzahl von Streifengängen als Grund genannt.

Für den Datenschutzbeauftragten von Schleswig-Holstein, Helmut Bäumler, wäre es daher „unverantwortlich“, wenn überall in Deutschland mit den Angaben der Leipziger Polizei über einen

<sup>230</sup> FAZ, „Die Fahndung fällt aus“ vom 18. Juli 2000, S. 11.

<sup>231</sup> Bäumler, RDV 2001, S. 67 (71); FAZ, „Die Fahndung fällt aus“ vom 18. Juli 2000, S. 11.

<sup>232</sup> Pressemitteilung der Polizeidirektion Leipzig, 11.10.2000, zitiert: nach Reuband, in: Neue Kriminalpolitik 2001, S. 5 (9); Frerichs, in: Möller/Zezschwitz, 2000, S. 78 (85).

<sup>233</sup> Wohlfarth, RDV 2000, S. 101 (104).

<sup>234</sup> Hefendehl, StV 2000, S. 270 (272).

kurzzeitigen Rückgang der Kriminalität argumentiert würde<sup>235</sup>. Auch bei der ersten in Nordrhein-Westfalen in Betrieb genommenen Anlage in Bielefeld (Februar 2001) zeigte sich ein Rückgang der Straftaten<sup>236</sup>. Dieser Rückgang betrifft allerdings die Kriminalitätsentwicklung vor der Installation der Kameras. Über die genauen Gründe sind beweisbare Aussagen kaum möglich. Angenommen wird aber eine „Antizipation der Videokameras“ im Bewusstsein der Überwachten<sup>237</sup>. Diese würden schon Monate vor der eigentlichen Installation davon ausgehen, dass Kameras (verdeckt) im Einsatz wären. Zurückzuführen wäre dies insbesondere auf eine verstärkte Öffentlichkeitsarbeit der Polizei und eine damit einhergehende breite Berichtserstattung in der (örtlichen) Presse. Ausdrücklich wird jedoch selbst von dem verantwortlichen Einsatzdezernenten beim Polizeipräsidium Bielefeld und Projektleiter des Videoschutzkonzeptes eingeräumt, dass eine Übertragbarkeit der Ergebnisse im Bielefelder „Ravensburger Park“ auf andere Orte zweifelhaft sei, da insbesondere die örtlichen Gegebenheiten eine einmalige Konstellation aufweisen<sup>238</sup>. Auch seien die Kriminalitätszahlen in diesem Bereich sehr niedrig, sodass dies einer statistisch abgesicherten Aussage im Wege stehe. Diese besonderen Konstellationen führen sogar dazu, dass nun die beabsichtigte wissenschaftliche Begleitung des Bielefelder Projektes durch das Kriminologische Institut Münster in Frage gestellt ist, da die Voraussetzungen für eine „wissenschaftlich fundierte“ Evaluation nicht gegeben seien<sup>239</sup>.

Diese Beispiele verdeutlichen zum einen, dass abgesicherte und allgemeingültige Aussagen über die Auswirkungen von Videoüberwachung nur eingeschränkt gemacht werden können. Als einheitliches Ergebnis der breiter angelegten Untersuchungen lässt sich

---

<sup>235</sup> Bäumler, RDV 2001, S. 67 (70).

<sup>236</sup> Vgl. <http://thomas.kubera.bei.t-online.de/Videoschutz.htm> - Pilotprojekt am Bielefelder „Ravensburger Platz“, Entwicklung der Straftaten: im Jahr 1998: 96, 1999: 111, 2000: 43.

<sup>237</sup> So Reuband, Neue Kriminalpolitik, 2001, S. 5 (9).

<sup>238</sup> Eder, Polizeiliche Einsatzkonzeption, <http://thomas.kubera.bei.t-online.de/Videoschutz.htm> -Akzeptanz- und -Evaluation-.

<sup>239</sup> Eder, Polizeiliche Einsatzkonzeption, <http://thomas.kubera.bei.t-online.de/Videoschutz.htm> -Evaluation-.

lediglich ein „Verlagerungseffekt“ feststellen<sup>240</sup>. Während sich an dem Ort der Überwachung eine Reduzierung der Kriminalitätsrate erzielen lässt, so steigt diese an anderen Orten entsprechend an. Damit sind insbesondere Aussagen, die sich vornehmlich an Polizeistatistiken orientieren, zu hinterfragen. Wer dennoch die Videoüberwachung als „monokausale Erklärung“<sup>241</sup> für einen Kriminalitätsrückgang an überwachten Orten begreift, wird der Komplexität der Problematik nicht gerecht. Es ist daher nötig, jeden vermeintlichen Erfolg einer Stadt hinsichtlich eines Kriminalitätsrückgangs im Rahmen des gesamten polizeilichen Einsatzkonzeptes zu betrachten ist und nicht einfach auf andere Orte zu übertragen. Die Ergebnisse der bisher getätigten Untersuchungen offenbaren darüber hinaus, dass pauschale Hinweise auf „positive Erfahrungen“ in bestimmten Städten nur sehr vorsichtig als Argument in der vorliegenden Diskussion verwendet werden sollten.

**- Exkurs Ende -**

#### **d) Sicherheitsgefühl und Offenheit**

Die Vermittlung eines erhöhten Sicherheitsgefühls für Passanten wird ausdrücklich als (gesetzgeberisches) Ziel bei der Installation von Videoüberwachungssystemen genannt<sup>242</sup>. Angelehnt an die Straftheorie der positiven Generalprävention soll das Vertrauen des Einzelnen in die Bestands- und Durchsetzungskraft der Rechtsordnung gestärkt werden<sup>243</sup>. Daraus ergibt sich im Rahmen der Videoüberwachung ein Nebeneinander<sup>244</sup> von sekundärer Prävention, welche in erster Linie die Vermeidung kriminellen Verhaltens zum Ziel hat, und primärer Prävention, wozu auch Prozesse der Normverdeutlichung und Stabilisierung des Rechtsbewusstseins gehören. Der Indikator „Sicherheitsgefühl“ kann nach neueren Ansätzen der Kriminalökonomie und vergleichenden Kriminologie zur Verhaltens- und Sanktionsgeltung strafrechtlicher Normen und damit zur empirischen Überprüfbarkeit der

<sup>240</sup> *Skinns*, Evaluating the Effectiveness of CCTV 1999, S. 175 (185, 186); *Koskela*, The Gaze without Eyes, 1999, S. 4, 5.

<sup>241</sup> *Wehrheim*, CCTV <http://www.aktuelle-kamera.org/txt/cctv-bdw.html> - Fragliche Ergebnisse -.

<sup>242</sup> Vgl. die amtliche Begründung zum PolG NW-Gesetzentwurf, *LT-Drucks.* 12/4780, S. 65.

<sup>243</sup> *Roxin*, Strafrecht, AT/1, § 3, Rn. 26; *Hefendehl*, StV 2000, S. 270 (272).

<sup>244</sup> *Hefendehl*, StV 2000, S. 270 (272), erkennt einen Übergang auf die primäre Prävention.

Generalprävention beitragen<sup>245</sup>. Ist sich demnach der Bürger der Reduzierung kriminellen Verhaltens infolge videounterstützter Überwachung bewusst, so kann sich aus diesem Wissen eine Stärkung des Sicherheitsgefühls ergeben. Fraglich ist nur, ob und wenn ja, wie eine solche Wirkung zu erreichen ist, zumal die These „Präventionswirkung = Sicherheitsgefühl“ für sich genommen der Vielgestaltigkeit des Themas nicht gerecht wird.

Soll durch Videoüberwachung überhaupt eine Erhöhung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung erreicht werden, so muss diese offen erfolgen<sup>246</sup>. Dem Bürger kann erst das Wissen über das Vorhandensein einer ihn „begleitenden“ Kamera das Gefühl einer verbesserten Sicherheit vermitteln. Zudem ist Offenheit auch deshalb notwendig, da ansonsten die kriminalpräventive Wirkung des Abschreckungseffekts, an den die potentiellen Täter glauben sollen, nicht zu erzielen wäre. Schließlich muss der Bürger auch deshalb über die Tatsache seiner Überwachung informiert werden, damit ihm die tatsächliche Gelegenheit geboten wird, von seinem Recht auf informationelle Selbstbestimmung Gebrauch zu machen<sup>247</sup>.

Um dieser Offenheit gerecht werden zu können, findet sich die allgemein anerkannte Forderung, dass der Passant eines videoüberwachten Bereiches durch ein „Hinweisschild“ auf diese Form der Überwachung hinzuweisen ist<sup>248</sup>. Aus datenschutzrechtlicher Sicht wird ein solcher Hinweis als eine der wichtigsten Forderungen angesehen<sup>249</sup>. Dies kann z. B. durch Schilder an einem überwachten Ort erfolgen (z. B. Marktplatz), oder durch Hinweistafeln am Eingang eines videoüberwachten Parks. Insofern können die Örtlichkeiten im Einzelfall die Einhaltung des Offenheitskriteriums beeinflussen. Problematisch kann dann aber sein, dass der Bürger von seiner elektronischen Überwachung erst erfährt, wenn er sich schon in dem

---

<sup>245</sup> *Kaiser*, Kriminologie § 31 Rn. 36.

<sup>246</sup> *Hannula*, Kameravalvonnän Oikeudellinen Säätely, 2001, S. 6 (11); *Koskela*, The Gaze without Eyes, 1999, S. 11.

<sup>247</sup> Amtliche Gesetzesbegründung „HE“ zu § 29 Finnisches Polizeigesetz; § 15 a Abs. 1 S. 2 PolG NW; *Saeltzer*, DuD 1997, S. 462 (463); *Hannula*, Kameravalvonnän Oikeudellinen Säätely 2001, S. 6 (11).

<sup>248</sup> Vgl. nur *Wächter*, NdsVBl. 2001, 77 (84).

<sup>249</sup> *Zezschwitz*, in: *Möller/Zezschwitz*, 2000, S. 65.

überwachten Bereich befindet oder zufällig eine Kamera selbst entdeckt oder womöglich die Schilder überhaupt nicht wahrnimmt<sup>250</sup>. In diesem Zusammenhang ist es als ein bemerkenswertes Ergebnis der schottischen Studie zu bewerten, dass 15 Monate nach Einführung des Systems in Glasgow nur 41 % aller Befragten überhaupt Kenntnis von der Einführung und Existenz der großflächig eingeführten Videoüberwachungsanlage hatten<sup>251</sup>. Erfährt der Bürger damit zu spät oder gar nicht von der erfolgten Überwachung, so fehlt ihm auch die Freiheit, selbst zu entscheiden, ob er diesen überwachten Bereich dennoch betritt oder umgeht. Wie angesichts dieser Sachlage der Bürger „auf die Beobachtung aktiv reagieren und eben darin Selbstbewusstsein ausbilden soll<sup>252</sup>“, wird nicht begründet und ist auch nicht ersichtlich. Eher wird es dem Einzelnen bei dieser Ausgangslage erschwert, seine Rechte einzufordern.

Zudem zeigen sich neue Gefahren, die sich mit den klassischen Mitteln des Datenschutzes, beispielsweise dem Ausweichen vor einer Datenerhebung, kaum lösen lassen. So wird vom Hessischen Datenschutzbeauftragten gefordert, dass durch ein Hinweisschild dem Bürger die Möglichkeit eingeräumt werden müsse, sich außerhalb des Blickwinkels der Kamera zu bewegen, um so eine Aufnahme zu vermeiden<sup>253</sup>. Allerdings würde sich diese Art der „Umgehung“ nicht als eine gleichwertige Alternative, sondern als ein nachhaltiger Verzicht auf (Grund-) Rechte darstellen. Denn eine Umgehung von derart zentralen Bereichen, wie von Marktplätzen oder auch Bahnhofsvorplätzen ist praktisch kaum möglich und wäre überdies mit einem erheblichen Verlust von bürgerlicher Freiheit verbunden. Es gehört daher zum Wesen der Videoüberwachung, dass der Einzelne durch sie in eine passive Rolle gedrängt wird<sup>254</sup>. Dies lässt zum einen Zweifel an der wirklichen Eignung von Hinweisschildern als ausreichendes Mittel der Offenheit aufkommen. Zum anderen ist es fraglich, ob und falls ja, wie

<sup>250</sup> Saeltzer, DuD 1997, S. 462 (463).

<sup>251</sup> *The Scottish Office, The Effect of CCTV on Recorded Crime Rates, 1999*  
<http://www.scotland.gov.uk/cru/resfinds/crf30-00.htm> -Public awareness of CCTV-.

<sup>252</sup> *Wächter, NdsVBl. 2001, S. 77 (82).*

<sup>253</sup> *Zezschwitz, in Möller/Zezschwitz, 2000, S. 65; ähnlich: Sokol, LfD NRW 15. Datenschutzbericht 2001, S. 60.*

<sup>254</sup> *Koskela, The Gaze without Eyes, 1999, S. 7.*

diese Art der optischen Überwachung geeignet ist, ein höheres Sicherheitsgefühl bei der Bevölkerung hervorzurufen. Denn ein solches kann nur entstehen, wenn bekannt ist, wer die Sicherheit gewährleisten soll und auf welche Weise dies geschieht<sup>255</sup>. Folglich ist eine Verankerung im Bewusstsein des Einzelnen unabdingbar. Dies führt zu der Frage, was neben der Verwendung von Hinweisschildern für Maßnahmen ergriffen werden können, um zum einen das Sicherheitsgefühl zu stärken und zum anderen eine weitgehende Selbstbestimmung über die eigenen Daten zu erreichen.

Versteht man Offenheit als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips, so sollte dies auch Aufklärung über das technische System beinhalten und das Vertrauen in den überwachenden Staat durch Transparenz der Maßnahmen stärken. Stärkung des subjektiven Sicherheitsgefühls erfordert, dass die Technik von den Bürgern akzeptiert wird. Haben diese nämlich den Eindruck einer von staatlicher Seite aufoktroierten und nicht transparenten Überwachung, so kann sich eine Vertrauensbeziehung schwerlich entwickeln. Dies gilt insbesondere für den von Emotionen geprägten Sicherheitsbereich. In noch größerem Maße gilt es für den hier zu behandelnden Fall, dass die überwachende Instanz nicht persönlich, sondern (zunächst) nur mittelbar durch eine Kameralinse dem Bürger gegenübertritt<sup>256</sup>. Soll den Bürgern mit Hilfe der Videoüberwachung öffentlicher Raum „rückübergeben“<sup>257</sup>, so setzt dies voraus, dass die Faktoren, welche der Grund für die Unsicherheiten sind, vermindert werden.

### **Exkurs: Bürgerbefragung**

In diesem Zusammenhang wurden sowohl in Deutschland<sup>258</sup> als auch in Finnland<sup>259</sup> Bürger befragt, ob sie die Videoüberwachung für ein geeignetes Mittel zur Verhinderung von Straftaten halten und ihr Sicherheitsgefühl dadurch verbessert werden könne. Ziel war es zu untersuchen, ob aus Sicht der Bürger der oftmals behauptete

<sup>255</sup> *Hannula*, Kameravalvonnän Oikeudellinen Säätely, 2001, S. 6 (11).

<sup>256</sup> *Koskela*, *The Gaze without Eyes*, 1999, S. 7.

<sup>257</sup> Jörg *Schönbohm*, Innenminister von Brandenburg, *Der Städtetag* 2000, S. 40.

<sup>258</sup> *Reuband*, *Neue Kriminalistik* 2001, S. 5 ff.

<sup>259</sup> *Koskela*, *Safe to be Afraid*, 1999, S. 1 ff.

Zusammenhang eines Rückgangs der Kriminalitätsfurcht durch mehr Überwachung wirklich besteht.

**aa) Deutschland**

In Deutschland wurde die Befragung in Dresden und Düsseldorf durchgeführt<sup>260</sup>. Während sich in Dresden an mehreren Stellen der Innenstadt Videoüberwachungsanlagen befinden, so gibt es in Düsseldorf keine polizeiliche Videoüberwachung öffentlicher Räume und zur Zeit auch keine dahingehende Planung<sup>261</sup>. Erstes Ergebnis der Befragungen ist, dass sich in beiden Städten das Bild einer breiten Zustimmung zur Videoüberwachung ergibt<sup>262</sup>. Diese überwiegend positive Beurteilung wird auf die Vorstellung gestützt, dass die Videoüberwachung in der Regel dazu verwandt wird, Kriminalität zu verhüten und diese Maßnahme auch als relativ wirksam beurteilt wird. Es zeigt sich zudem, dass diejenigen die Kriminalitätsfurcht äußern, auch in höherem Maße die Videoüberwachung befürworten. Als zweites Ergebnis lässt sich festhalten: Wer Ausländern negativ gegenübersteht, befürwortet auch eher die Videoüberwachung, wobei dieses Einstellung speziell bei Ostdeutschen hervortritt<sup>263</sup>. Dagegen wird die Gefahr des Missbrauchs – etwa durch flächendeckende Ausweitung und Kontrolle jenseits von Kriminalität – kaum gesehen<sup>264</sup>.

**bb) Finnland und Bewertung**

Hinsichtlich der finnischen Untersuchung ist zunächst darauf hinzuweisen, dass diese nicht wie in Deutschland durch Fragebögen erfolgte, sondern durch ausführliche, persönliche Interviews mit nur 18 Frauen. Es kann daher nicht von einer repräsentativen Befragung ausgegangen werden. Allerdings konnten sich aus dem persönlichen Kontakt der Interviewerin mit den Befragten differenziertere und kritischere Gespräche ergeben. Daher ist auch diese Befragung für die hier zu untersuchende Fragestellung, ob die Videoüberwachung

<sup>260</sup> Mittels Fragebögen wurden in Dresden 837 und in Düsseldorf 731 Personen befragt.

<sup>261</sup> Reuband, Neue Kriminalistik 2001, S. 5 (6).

<sup>262</sup> In Dresden finden sie 77% der Befragten zumindest „gut“; in Düsseldorf sind es 66 %.

<sup>263</sup> Vgl. Reuband, Neue Kriminalistik 2001, S. 5 (8).

<sup>264</sup> Reuband, Neue Kriminalistik 2001, S. 5 (9).

geeignet ist, das Sicherheitsgefühl der Bürger zu erhöhen, von Bedeutung.

Das Ergebnis der finnischen Befragungen offenbart kein klares Bild und wird von der Verantwortlichen selbst als „ambivalent“ beschrieben<sup>265</sup>. Die meisten der interviewten Frauen verbinden mit der Videoüberwachung sowohl positive als auch negative Aspekte, wobei insgesamt eine grundsätzliche Befürwortung festzustellen ist. Die Hauptsorge der Finninnen ist allerdings, ob die technische Überwachung überhaupt in der Lage ist, das Versprechen der Gefahrenabwehr zu gewährleisten. Nach diesem Versprechen soll die Videoüberwachung den Bürgern ein Gefühl der Sicherheit vermitteln, indem in Gefahrensituationen bzw. bei strafrechtlich relevanten Vorkommnissen die Polizei schnell vor Ort ist, um Gefahren zu beseitigen oder den Täter zu ergreifen<sup>266</sup>. Jedoch hat die obige<sup>267</sup> Untersuchung gezeigt, dass die Kamera in den seltensten Fällen wirklich die konkrete Tat verhindern kann, da sich Auffälligkeiten auf der Übersichtsaufnahme oft erst nach einem begangenen Delikt zeigen (z. B. bei einer wegrennenden Person). Entsprechend wurde bei der finnischen Befragung die Furcht geäußert, dass Hilfe erst dann erscheint, nachdem das Verbrechen bereits begangen wurde<sup>268</sup>. Ist sich der Bürger dessen bewusst, so erscheint es kaum plausibel, dass man sich beispielsweise dann nachts auf die Straße begibt (höheres Sicherheitsgefühl), wenn man davon ausgeht, zwar möglicherweise das Opfer von Gewaltkriminalität zu werden, der Täter aber im Anschluss mit höherer Wahrscheinlichkeit gefasst werde (infolge Aufzeichnung)<sup>269</sup>. Damit sind die in Deutschland geäußerten Bedenken mit den Befürchtungen der finnischen Bürger vergleichbar. Der Glaube an die Eignung der Videoüberwachung, eine konkrete Tat zu verhindern, kann daher ein „trügerisches Sicherheitsgefühl“<sup>270</sup> sein.

---

<sup>265</sup> Koskela, Safe to be afraid, 1999, S. 6.

<sup>266</sup> Eder, Polizeiliche Einsatzkonzeption <http://thomas.kubera.bei.t-online.de/Videoschutz.htm> - Akzeptanz -.

<sup>267</sup> Vgl. oben, S. 39 und 40.

<sup>268</sup> Koskela, Safe to be Afraid, 1999, S. 11.

<sup>269</sup> Hefendehl, StV 2000, S. 270 (273); Koskela, Safe to be afraid, S. 11.

<sup>270</sup> Frerichs, in: Möller/ Zetzschwitz 2000, S. 78 (84); Hefendehl, StV, S. 270 (273).

Dem kann zu einem gewissen Grad dadurch begegnet werden, dass die Polizei in die Lage versetzt wird, ständig zu beobachten und sie zudem freie Interventionskräfte zu Verfügung hat, die auch schnell eingreifen können<sup>271</sup>. Denn das Vertrauen in die technische Überwachung und das darauf basierende Sicherheitsgefühl würden nachhaltig beeinträchtigt, wenn ein Personalmangel „unter den Augen der Kamera“ ein Einschreiten verhindern würde. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, auch für eine entsprechende organisatorische und personelle Ausstattung der Polizei zu sorgen, um so die Chancen einer konkreten Verbrechensverhinderung zu erhöhen.

Bei der in Bielefeld installierten Videoüberwachungsanlage ist die örtliche Polizei der Ansicht, ein solches schnelles Eingreifen gewährleisten zu können. Es wird in diesem Zusammenhang auf die bestehende Einfriedung des videoüberwachten Parkgeländes mit wenigen Zugängen, die Lage des Parks in unmittelbarer Nähe der Polizeiinspektion, die Innenstadtlage mit hoher Polizeipräsenz und die Vorplanung des Einsatzes im computergesteuerten Einsatzleitsystem der Leitstelle hingewiesen<sup>272</sup>. Alle diese Maßnahmen erhöhen zwar die Chancen für eine unmittelbare Ergreifung des Täters. Eine Verhinderung der konkreten Tatausführung ist jedoch selbst dann nicht notwendig gewährleistet. Allerdings dürfte der Abschreckungseffekt der Videoüberwachung zu einer geringeren Anzahl derjenigen führen, die trotz erhöhter, späterer Entdeckungswahrscheinlichkeit ein Delikt begehen. Ein erhöhtes Sicherheitsgefühl kann demnach nur dann festgestellt werden, wenn die Deliktshäufigkeit insgesamt und nicht die Eignung der konkreten Tatverhinderung zum Maßstab genommen wird. Denn allein die Aussicht auf eine Ergreifung des Täters nach Tatbegehung spricht gegen die Eignung, ein städtisches Gebiet im Bewusstsein der Bürger sicherer zu machen.

Hinsichtlich der Eignung der Kameras zur Erhöhung des Sicherheitsgefühls wird in Finnland die Sorge geäußert, dass nicht

---

<sup>271</sup> *Kalk*, in Möller/Zezschwitz 2000, S. 93; *Frerichs*, in: Möller/Zezschwitz, S. 78 (84); *Koskela*, *Safe to be Afraid*, 1999, S. 11; *Eder*, *Polizeiliche Einsatzkonzeption*, 2001 <http://thomas.kubera.bei.tonline.de/Videoschutz.htm> - Akzeptanz -.

<sup>272</sup> *Eder*, *Polizeiliche Einsatzkonzeption*, <http://thomas.kubera.bei.t-online.de/Videoschutz.htm> - Akzeptanz -.

bekannt ist, wer sich hinter der Kamera verbirgt, da keine Möglichkeit zu einem persönlichen Kontakt mit den Überwachenden besteht<sup>273</sup>. Damit hängt zusammen, dass im Vergleich zur „sozialen Kontrolle“ in Form von Anwesenheit anderer Passanten, die Kamera allein eher als ein Zeichen für Gefahr, anstatt eines Hinweises auf mehr Sicherheit angesehen wird. Die Kamera kann sogar suggerieren, dass dieser Ort gefährlicher ist als andere, sodass statt Sicherheit eher Verunsicherung dem Bürger vermittelt wird<sup>274</sup>. Diesen Bedenken versucht man bei der Einführung der ersten (und bisher einzigen) nordrhein-westfälischen Videoüberwachungsanlage in Bielefeld, wo die Polizei bemüht ist, ihre „Leistung bürgerorientiert und kundenfreundlich“ zu erbringen, Rechnung zu tragen<sup>275</sup>. Dazu gehört zunächst die Herstellung von Akzeptanz der Technik. Denn die Herstellung eines erhöhten Sicherheitsgefühls ist mit bestimmten Erwartungen der Bürger verknüpft. Die Botschaft einer Videokamera soll suggerieren, dass dieser Ort „sicherer“ ist als andere, unüberwachte Räume. Um die psychologische Wirkung des Sicherheitsgefühls zu erreichen, ist Transparenz der Maßnahme bedeutsam, wobei dies zusätzlich ein rechtstaatliches Gebot der freiheitlichen Demokratie ist.

Diesbezüglich ist die Stadt Bielefeld und das dortige Polizeipräsidium zur Umsetzung des „Videoschutzkonzeptes“ eine Ordnungspartnerschaft eingegangen. Durch die Beteiligung der Kommune soll die Bürgerschaft über ihre Organe in das Projekt eingebunden und eine örtliche, demokratische Legitimation hergestellt werden. Dazu ist es weiterhin erforderlich, die Öffentlichkeitsarbeit der Polizei in Richtung einer mehr „dienstleistenden“ Instanz zu verbessern. Als vertrauensfördernd in diesem Zusammenhang kann wiederum das Vorgehen in Bielefeld angeführt werden. Dort wurde zu Beginn der Installationsarbeiten die Presse eingeladen, eine der Information dienende Homepage im Internet eingerichtet und ein Dialog mit Bürgern und Gruppierungen angestrengt, wobei dieser offene Dialog

---

<sup>273</sup> Koskela, *Safe to be Afraid*, 1999, S. 13.

<sup>274</sup> Vähling, <http://www.aktuelle-kamera.org/txt/rundum/html> Nr. 2

<sup>275</sup> Eder, Polizeiliche Einsatzkonzeption, <http://thomas.kubera.bei.t-online.de/Videoschutz.htm>  
- Akzeptanz - .

(„Darlegung des Konzepts in aller Offenheit“) einige vorherige Kritiker zu Befürwortern machte.

Zusätzlich kann durch Transparenz dem Bürger die latenten Anpassungsdruck erzeugende Ungewissheit genommen werden, wie überwacht wird und zu welchen Zwecken dies geschieht. Dahingehend verlangt § 6 b Abs. 2 BDSG, dass der Umstand der Beobachtung und die verantwortliche Stelle durch geeignete Maßnahmen kenntlich zu machen sind. So wird vorgeschlagen, dass ein Kennzeichnungssystem an Überwachungsanlagen eingeführt wird, worin auf das Überwachungspotential der verwendeten Kameras hingewiesen wird<sup>276</sup>. Auch die Einführung eines Videoregisters ist eine geeignete Maßnahme, da sich so jeder Interessierte über die Standorte von Videoanlagen informieren kann<sup>277</sup>. Damit einher geht die Einführung von öffentlichen Berichtspflichten für die verantwortlichen Kamerabetreiber. Dies erfordert die genaue Darlegung der die Überwachung rechtfertigenden Zwecke und zwingt gleichzeitig zu einer ständigen Überprüfung, inwieweit sie noch erforderlich ist<sup>278</sup>. Zudem wird so den Bürgern die Möglichkeit eröffnet, sich so auf dem Weg über die Nachfrage bei der verantwortlichen Stelle oder bei der zuständigen Datenschutzkontrollinstanz genauere Informationen über die Überwachung zu verschaffen<sup>279</sup>. Zwar ergibt sich durch verfahrensrechtliche Vorkehrungen hinsichtlich der Eingriffsintensität kein Unterschied; erleichtert wird aber die Folgebelastung durch die auftretenden Schwierigkeiten der Rechtsschutzerlangung<sup>280</sup>.

**- Exkurs Ende -**

## e) Zwischenergebnis

Die Geeignetheit der Videoüberwachung zur Erzielung der mit ihr verfolgten Zwecke begegnet wenig Bedenken, wenn man die verfassungsrechtliche Kontrolle der Eignungsprüfung auf die Frage der

<sup>276</sup> *Bäumler*, RDV 2001, S. 67 (70); *Hannula*, Kameravalvonnann Oikeudellinen Säätely, 2001 S. 6 (11).

<sup>277</sup> *Buttarelli* <http://www.legal.coe.int/dataprotection/Default.asp?fd=reports&fn=RapButtarelli.htm> 13).

<sup>278</sup> *Harke*, in: Möller/Zezschwitz, 2000, S. 74 (75).

<sup>279</sup> *Weichert*, Stellungnahme Bundestag 2000, - Rechtgrundlagen - .

<http://www.rewi.hu-berlin.de/Datenschutz/DSB/SH/material/themen/video/videoibt.htm>

<sup>280</sup> *Wächter*, NdsVBl. 2001, S. 77 (85).

„objektiven Untauglichkeit“ beschränkt. Allerdings hat sich bei der Ausweitung der Prüfung auf eine „sinnvolle Maßnahme“ gezeigt, dass im Einzelfall erhebliche Bedenken des Kameraeinsatzes bestehen. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass Videoüberwachung nur ein polizeiliches Mittel von vielen ist, welches keine eindeutigen und pauschalen Aussagen ermöglicht und zudem die wissenschaftliche Evaluierung der Auswirkungen sich noch im Anfangsstadium befindet. Im Rahmen einer breit angelegten Abwägung ist daher für jeden Einsatzort die Vorfrage abzuklären, ob die Vorteile der technischen Überwachung überwiegen und den Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung rechtfertigen.

### 3. Erforderlichkeit

Die Erforderlichkeit eines Mittels ist dann gegeben, wenn es nicht durch ein anderes, gleichermaßen geeignetes und wirksames Mittel ersetzt werden kann, welches zudem das betreffende Grundrecht nicht oder weniger fühlbar einschränkt<sup>281</sup>. Es darf demnach kein „milderes“ Mittel geben. Sieht man das Primärziel der Videoüberwachung darin, die Prävention an Kriminalitätsbrennpunkten zu verstärken<sup>282</sup>, so sind zunächst vielfältige Maßnahmen denkbar, um dieses Ziel zu erreichen. Insbesondere ist es möglich, durch Verstärkung der Polizeipräsenz an einem Ort einen gleichermaßen nachhaltigen Präventionseffekt zu erzielen. Zudem würde dann die Problematik der Datenerhebung durch den Videoeinsatz vermieden. Aber auch bei der Frage der Erforderlichkeit zeigt sich wiederum die grundsätzliche Schwierigkeit, im Rahmen der Videoüberwachung pauschale Aussagen zu treffen. Denn die Installation einer Überwachungsanlage kann an einigen Orten erforderlich sein, beispielsweise in weiträumigen Gebieten, wo die technischen Vorteile der Kamera gegenüber der natürlichen Beobachtung zum Tragen kommen. Denn insbesondere diese (technischen) Möglichkeiten des Zoomens und der Aufzeichnung sind gegenüber denen eines Polizeibeamten bei einem Streifengang

<sup>281</sup> BVerfGE 53, 135 (145); 63, 88 (115).

<sup>282</sup> Amtliche Begründung zum Gesetzentwurf des § 15a PolG NW, *LT-Drucks.* 12/4780, S. 65; *Hannula*, *Kameravalvonnän Oikeulelinnen Säätely*, 2001, S. 6 (6).

überlegen. Jedoch kann an anderen Orten durch gesteigerte Streifengänge ein möglicherweise noch höherer Effekt erreicht werden. Die Erforderlichkeit der technischen Überwachung kann folglich nur im konkreten Einzelfall anhand einer Analyse der örtlichen Gegebenheiten, sowie des zur Verfügung stehenden Personals ermittelt und entschieden werden.

#### 4. Angemessenheit

Die Angemessenheit beschreibt die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne und verlangt, dass das Mittel nicht außer Verhältnis zu dem verfolgten Zweck stehen darf<sup>283</sup>. Dies erfordert eine Güterabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe in den Grenzen der Zumutbarkeit<sup>284</sup>. Bei der Videoüberwachung bestehen einerseits die Ziele der Gefahrenabwehr durch Abschreckung, die Aufklärung von Straftaten und die Verbesserung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung durch Schaffung „angstfreier Räume“<sup>285</sup>. Dies kollidiert mit dem grundrechtlich geschützten Interesse der Bevölkerung, sich weitgehend frei und unbeobachtet im öffentlichen Raum bewegen zu können und läuft auf einen „Zielkonflikt“ hinaus: Zum einen soll das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gewahrt, zum anderen soll der Bürger vor Bedrohung geschützt werden<sup>286</sup>. Folglich stehen sich innerhalb der Interessensabwägung zwei „Ängste“ des Bürgers gegenüber: Die Angst vor möglichen kriminellen Übergriffen durch Straftäter an einem „gefährlichen“ Ort und die Angst vor permanenter Überwachung an eben diesem Ort<sup>287</sup>. Dieser Konflikt liegt letztlich darin begründet, dass durch das selbe technische Gerät sowohl Sicherheit als auch Misstrauen vermittelt werden können, wobei die Einstellungen hierzu bei jedem Menschen unterschiedlich sind<sup>288</sup>.

<sup>283</sup> BVerfGE 70, 278 (286); vgl. Kapitel 1, Abschnitt 2 Satz 2 des finnischen Polizeigesetzes.

<sup>284</sup> BVerfGE 67, 157 (173); 76, 1 (5); 83, 1 (19).

<sup>285</sup> Amtliche Gesetzesbegründung zu § 15a PolG NW, *LT-Drucks.* 12/4780, S. 65.

<sup>286</sup> Kersten, in: Bäuml, Polizei und Datenschutz, S. 267 (268).

<sup>287</sup> Röger/Stephan, NWVBl. 2001, S. 201 (208).

<sup>288</sup> Koskela, *Safe to be Afraid*, 1999, S. 8.

Hinsichtlich der Entscheidung, ob eine ermächtigende Norm angemessen ist, besteht ein weiter legislativer Beurteilungsspielraum, da eine Überprüfung insbesondere auf evidente Disproportionalitäten des gesetzgeberischen Ermessens beschränkt ist<sup>289</sup>. Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung untersteht dabei einem einfachen Gesetzesvorbehalt, wobei die Angemessenheit (im Rahmen der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne) die wesentliche Schranke für den Gesetzgeber darstellt. Die Wechselwirkung zwischen grundrechtlicher Gewährleistung und Begrenzung eines Grundrechts ist dahingehend zu präzisieren, dass Begrenzungen sich von der Gewährleistung des Grundrechts und dessen Bedeutung nicht lösen dürfen<sup>290</sup>. Zudem trifft den Gesetzgeber die Verpflichtung, das zu regeln, was für die Grundrechtsausübung wesentlich ist<sup>291</sup>.

## **XI. Ermächtigungsgrundlagen**

Die Ermächtigungsgrundlagen unter denen Videoüberwachung gegen Personen zulässig ist, lassen sich in zwei große Gruppen einteilen. Für den ersten Bereich, das Gebiet der „Gefahrenabwehr“, ergeben sich die Rechtsgrundlagen aus dem Polizeirecht der Länder. Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass in einigen Polizeigesetzen zum Teil repressive Regelungen enthalten sind, z. B. in § 15 Abs. 2 PolG NW, wonach Aufzeichnungen erlaubt sind, wenn Straftaten begonnen wurden oder unmittelbar bevorstehen. Auf diese problematische Schnittstelle zwischen Prävention und Repression ist näher bei der Darstellung der polizeigesetzlichen Regelungen einzugehen. Überdies besteht in Deutschland die Besonderheit, dass für den präventiven Bereich, auf der Ebene des bundesrechtlichen Versammlungsgesetzes, die Frage der polizeilichen Bild- und Tonaufnahmen bei öffentlichen Versammlungen normiert ist. Es werden sowohl Regelungen für öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel (§ 19 a VersG) als auch für öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen (§ 12 a VersG) getroffen.

---

<sup>289</sup> *Wächter*, NdsVBl. 2001, S. 77 (80).

<sup>290</sup> *BVerfGE* 7, 198 (207); *Höfling*, in Möller/Zezschwitz 2000, S. 29 (38).

<sup>291</sup> *Keller*, Kriminalistik 2000, S. 187 (189).

Die zweite große Gruppe betrifft die bundesgesetzlichen Ermächtigungsgrundlagen im Bereich der Strafverfolgung. Auf diesen Bereich wird vorliegend nur überblicksartig eingegangen, da die dortigen Regelungen Eingriffe nur im Rahmen des Ermittlungs- und Strafverfahrens und nicht für den Bereich der offen durchzuführenden Gefahrenabwehr im öffentlichen Raum erlauben.

## XII. Rechtsgrundlagen der Strafverfolgung

Durch das Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität vom 15. Juli 1992<sup>292</sup> ist mit § 100 c Abs. 1 Nr. 1 lit. a StPO erstmals eine ausdrückliche Ermächtigung zur Beobachtung, Verwendung und Aufzeichnung und Verwendung von Videoaufnahmen zu Zwecken der Strafverfolgung eingeführt worden. Danach sind zur Strafverfolgung Bildaufzeichnungen des Betroffenen ohne sein Wissen zulässig, wenn die Erforschung des Sachverhalts oder die Ermittlung des Aufenthaltsortes des Täters auf andere Weise weniger erfolgsversprechend oder erschwert wäre. Unter Bildaufzeichnung im Sinne dieser Vorschrift fällt die Fertigung von Film- und Videoaufnahmen<sup>293</sup>. Gemeint ist die Herstellung zu Zwecken der Observation, wie sich aus dem Zusammenhang mit Abs. 1 Nr. 1 b („sonstige für Observationszwecke bestimmte“) ergibt<sup>294</sup>. Deren Herstellung ist hinsichtlich der verfolgten Straftat an keine weiteren Voraussetzungen geknüpft und insofern bei Verdacht jeder Straftat zulässig<sup>295</sup>. Ebenfalls vom Regelungsgehalt des § 100 c Abs. 1 Nr. 1 lit. a StPO umfasst sind über §§ 53 Abs. 1, 56 OWiG auch Verkehrsüberwachungsmaßnahmen, wie etwa Rotlichtüberwachungs- und Geschwindigkeitsmessenanlagen<sup>296</sup>.

Zudem darf gemäß § 100 c Abs. 1 Nr. 2 StPO ohne Wissen des Betroffenen das nichtöffentlich gesprochene Wort mit technischen

<sup>292</sup> Art. 3 OrgKG, BGBl. I S. 1302.

<sup>293</sup> *Vahle*, NVwZ 2001, S. 165 (167); *Nack*, in: *Karlsruher Kommentar § 100 c Rn. 9; BT-Drucks. 12/989 S. 39*;

<sup>294</sup> *Kleinknecht/Meyer-Goßner*, StPO § 100 c Rn. 1.

<sup>295</sup> *Kleinknecht/Meyer-Goßner*, StPO § 100 c Rn. 1.

<sup>296</sup> *Kloepfer/Breitkreutz*, DVBl. 1998, 1149 (1154).

Mitteln abgehört werden, wenn bestimmte Tatsachen den Verdacht begründen, dass jemand eine in § 100 a StPO bezeichnete Straftat begangen hat, und die Erforschung des Sachverhalts oder die Ermittlung des Aufenthaltsortes des Täters auf andere Weise aussichtslos oder wesentlich erschwert wäre. Unbeteiligte Dritte können dabei auch mit erfasst werden, wenn sie unvermeidbar betroffen sind (§ 100 c Abs. 3 StPO). Gemäß § 100 c Abs. 2 StPO dürfen sich die Maßnahmen nach Abs. 1 nur gegen den Beschuldigten richten. Unstreitig stellen die genannten Maßnahmen Eingriffe in das allgemeine Persönlichkeitsrecht und das Recht am eigenen gesprochenen Wort dar<sup>297</sup>.

Zwar gestatten die genannten Bestimmungen der Strafprozessordnung die Fertigung von Videoaufnahmen in der Öffentlichkeit, also außerhalb von nicht allgemein zugänglichen Wohnungen im Sinne des Art. 13 GG<sup>298</sup>. Eine taugliche Rechtsgrundlage für die (stationäre) Videoüberwachung von öffentlichen Plätzen scheidet jedoch aufgrund des Erfordernisses einer konkreten Straftat und der im Einzelfall zu prüfenden Geeignetheit der Maßnahme zu dessen Aufklärung aus (Anlassabhängigkeit)<sup>299</sup>.

### **XIII. Rechtsgrundlagen der Gefahrenabwehr**

#### **1. Allgemeine Polizeigesetze**

In den zurückliegenden Jahren und Monaten haben mehrere Bundesländer entsprechende Befugnisse zur Videoüberwachung in ihren Polizeigesetzen geschaffen oder befinden sich noch in der Planungsphase. Exemplarisch soll im Folgenden anhand konkreter polizeigesetzlicher Tatbestandsformulierungen untersucht werden, ob und wie die speziellen Regelungen in den Polizeigesetzen mit den bereits aufgezeigten und noch im konkreten Fall darzulegenden verfassungs- und datenschutzrechtlichen Erfordernissen zu vereinbaren sind. Den länderpolizeilichen Regelungen in Deutschland werden dann die möglichen funktionalen Äquivalente in Finnland gegenübergestellt.

<sup>297</sup> Vgl. nur *Rudolphi/Wolter*, in Systematischer Kommentar, StPO § 100 c Rn. 1.

<sup>298</sup> *BT-Drucks.* 12/989, S. 39, 40.

<sup>299</sup> Vgl. *Weichert*, DuD 2000, S. 662 (664).

Ausgangspunkt für die Untersuchung ist die einschlägige Bestimmung des § 15 a NW PolG im nordrhein-westfälischen Polizeigesetz, wo die „Datenerhebung durch den offenen Einsatz optisch-technischer Mittel“ normiert ist. Zwar unterscheiden sich die bisher erlassenen länderpolizeilichen Ermächtigungsnormen zur Videoüberwachung im Detail. Anhand dieser Bestimmung kann jedoch exemplarisch eine Güterabwägung zwischen den kollidierenden Interessen erfolgen und im Einzelfall durch Abweichungen in anderen Ländergesetzen ergänzt werden. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass Regelungen in den Polizeigesetzen allein einen den datenschutzrechtlichen Anforderungen genügenden Einsatz von Videokameras nicht sicherstellen können. Entsprechend wird von Seiten der Datenschutzbeauftragten eingeräumt, dass allein mit den Mitteln der Gesetzgebung die Videotechnik nicht „in den Griff zu bekommen sei“<sup>300</sup>. Dennoch sind spezielle Befugnisnormen aus rechtsstaatlichen Gründen unabdingbar.

## 2. Nordrhein-westfälisches Polizeigesetz

In § 15 a PolG des nordrhein-westfälischen Polizeigesetzes wird unter der Überschrift *„Datenerhebung durch den offenen Einsatz optisch-technischer Mittel“* folgende Regelung getroffen:

§ 15 a Abs. 1 PolG NW<sup>301</sup>: *Zur Verhütung von Straftaten kann die Polizei einzelne öffentlich zugängliche Orte, an denen wiederholt Straftaten begangen wurden, mittels Bildübertragung beobachten, solange Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort weitere Straftaten begangen werden. Die Beobachtung ist, falls nicht offenkundig, durch geeignete Maßnahmen erkennbar zu machen.*

§ 15 a Abs. 2 PolG NW: *Ergibt sich durch die Beobachtung der Verdacht einer begonnenen oder unmittelbar bevorstehenden Straftat, können die übertragenden Bilder aufgezeichnet werden. Die Aufzeichnungen dürfen nur zur Verfolgung von Straftaten verwendet*

---

<sup>300</sup> *Bäumler*, in: Möller/Zezschwitz 2000, S. 55 (61); *Sokol*, LfD NRW 15. Datenschutzbericht 2001, S. 61

<sup>301</sup> § 15 a Abs. 1 PolG NW, neu eingefügt durch Art. 3 des Gesetzes zur Änderung des DSG vom 9. Mai 2000, GVBl. NW 2000, Nr. 30, S. 452.

*werden. Soweit sie für diesen Zweck nicht oder nicht mehr benötigt werden, sind sie unverzüglich zu löschen.*

*§ 15 a Abs. 3 PolG NW: Werden die aufgezeichneten Daten einer bestimmten Person zugeordnet und verarbeitet, so ist diese jeweils davon zu benachrichtigen. Von der Benachrichtigung kann abgesehen werden, solange das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung das Benachrichtigungsrecht der betroffenen Person erheblich überwiegt.*

*§ 15 a Abs. 4 PolG NW: Straftaten im Sinne dieser Vorschrift sind solche von erheblicher Bedeutung im Sinne von § 8 Abs. 3 sowie die im Sinne der §§ 224, 244 Abs. 1 Nr. 1 StGB.*

### **3. Finnisches Polizeigesetz**

Unter dem Titel „*Voraussetzungen technischer Kontrolle*<sup>302</sup>“ ist in § 29 des finnischen Polizeigesetzes geregelt: *Nach vorheriger Kenntlichmachung wird der Polizei das Recht eingeräumt, einen öffentlichen Raum technisch zu überwachen, um die Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten, um Verbrechen zu verhindern und um die Identifikation desjenigen zu ermöglichen, der sich eines Verbrechens verdächtig gemacht hat.*

## **4. Bewertung**

### **a) Spezialgesetzliche Regelung**

Die bisherige Untersuchung hat gezeigt, dass es aufgrund des Eingriffscharakters in das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Deutschland) bzw. in das „geschützte Privatleben“ (Finnland) verfassungsrechtlich geboten ist, beim Einsatz von Videotechnik zur Überwachung von innerstädtischen Bereichen eine verhältnismäßige, spezialgesetzliche, bestimmte und normenklare Rechtsgrundlage zu fordern. Normbestimmtheit verlangt, dass gesetzliche Regelungen so gefasst sein müssen, „dass der Betroffene seine Normenunterworfenheit und Rechtslage konkret erkennen kann, damit

---

<sup>302</sup> Die Übersetzung der darzulegenden finnischen Gesetzesbestimmungen in die deutsche Sprache erfolgte durch den Verfasser.

er sein Verhalten danach auszurichten vermag<sup>303</sup>. Für das Gebot der Normenklarheit gilt, dass sich aus der Ermächtigungsgrundlage die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und (nicht nur) für den Bürger (sondern auch für den handelnden Amtswalter) erkennbar ergeben müssen<sup>304</sup>. Diesbezüglich ist heute in Finnland anerkannt, dass die Polizei für ihr Handeln spezielle, gesetzliche Ermächtigungsgrundlagen benötigt, wobei dies insbesondere für die Erhebung und Verarbeitung von persönlichen Daten gilt. Allerdings hat sich erst Ende der 80er Jahre dieses Bewusstsein herausgebildet. Zuvor bestand die allgemeine Sichtweise, dass die Polizei das jeweils bestmögliche Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben ergreifen müsse. Ausgestattet mit diesem weitgehenden, generellen Recht („yleisvaltakirja“) hatte die polizeiliche Arbeit die effiziente Gewährleistung der Sicherheit zum Ziel. Andere Gesichtspunkte, wie die der Normbestimmtheit oder des Datenschutzes, waren diesem Ziel weitgehend untergeordnet. Erst im Zuge der oben beschriebenen Entwicklung Finnlands zum Verfassungsstaat setzte eine Entwicklung ein, welche das zuvor kaum beschränkte polizeiliche Handlungsspektrum hinterfragte. Das neue, von den „human rights“ geprägte Denken, führte zunächst zu dem ersten Datenschutzgesetz im Jahr 1988<sup>305</sup>. Auch im speziellen Bereich des Polizeirechts wurde erkannt, dass dem polizeilichen Handeln strengere rechtsstaatliche Schranken gesetzt werden müssen. Dies setzt insbesondere voraus, dass Eingriffe in verfassungsrechtlich geschützte Güter, einer speziellen Ermächtigungsgrundlage bedürfen. Im Zuge dieses neuen Denkens wurden im finnischen Polizeigesetz diverse Eingriffsbefugnisse spezialgesetzlich normiert. So ist heute in den §§ 28 bis 36 des finnischen Polizeigesetzes der generelle Bereich polizeilicher Informationsgewinnung geregelt<sup>306</sup>. Konnte die Polizei früher über die Installation aus ihrer Sicht notwendiger technischer Überwachungssysteme weitgehend frei entscheiden, so sind nun die

---

<sup>303</sup> BVerfGE 83, 130 (145).

<sup>304</sup> BVerfGE 17, 306 (314); 45, 400 (420); 65, 1 (44); *Denninger/Petri*, in: Bäumler, Polizei und Datenschutz, S. 13 (13).

<sup>305</sup> *Saarenpää*, Personal Data and the constitutional state, 2001, S. 37 (55, 56).

<sup>306</sup> Vgl. dazu auch: *Joutsen/Lahti*, Criminal Justice System in Finland, S. 3.

Voraussetzungen enger. Die neue Regelung in § 29 des finnischen Polizeigesetzes hinsichtlich der Videoüberwachung öffentlicher Plätze ist dafür ein Beispiel.

In Deutschland wurde die Tendenz zu spezialgesetzlichen Rechtsgrundlagen für die polizeiliche Informationserhebung- und -verarbeitung wesentlich durch die Volkszählungsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Jahre 1983 befördert<sup>307</sup>. Zwar war Gegenstand dieser Entscheidung die Datenerhebung zu statistischen Zwecken<sup>308</sup>. Dessen grundlegende „Anstoßfunktion“ wirkte sich allerdings auf alle Bereiche staatlicher Informationsverarbeitung aus. Hiernach sind an den Grad der Bestimmtheit hohe Anforderungen bei Einschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung zu stellen. Einzuschränken ist dies insoweit, als auch nach dem Bestimmtheitsgebot die Gesetzestatbestände nur so bestimmt zu fassen sind, wie dies nach Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist<sup>309</sup>. Folglich können auch Generalklauseln in vielen Bereichen als ausreichende Grundlage polizeilichen Handelns dienen. Zwar wurden von den Gerichten in Deutschland noch Anfang der neunziger Jahre - zumindest für eine Übergangsfrist - Datenerhebungsmaßnahmen auf der Grundlage der Generalklausel für zulässig erachtet<sup>310</sup>. Das Rechtswidrigkeitsrisiko polizeilicher Datenverarbeitung ohne ausreichende gesetzliche Grundlage ist seither aber stark gestiegen, da die dem Gesetzgeber im Jahr 1983 eingeräumte Übergangsfrist mittlerweile abgelaufen ist. Im Zusammenhang mit den im Jahr 1989 eingeführten versammlungsrechtlichen Normen (§§ 12 a und 19 a VersG), wird dies anschaulich als die notwendige „Verrechtlichung der polizeilichen Datenerhebung und -verarbeitung“ bezeichnet<sup>311</sup>.

Aus der bereits oben durchgeführten Verhältnismäßigkeitsprüfung folgt zwingend, dass für den speziellen Bereich der staatlichen Videoüberwachung weder die polizeiliche Aufgabenzuweisung noch die

<sup>307</sup> Geiger, Verfassungsfragen, S. 134.

<sup>308</sup> BVerfGE 65, 1 ff.

<sup>309</sup> BVerfG, NJW 1990, S. 2765; BVerfG NJW 1990, S. 2768.

<sup>310</sup> BVerfG, NJW 1991, 2651.

<sup>311</sup> Ridder, Versammlungsrecht, § 12 a Rn. 3.

allgemeine polizeiliche Generalklausel rechtsstaatlichen Anforderungen genügen. Aufgrund deren fehlender Bestimmtheit können Betroffene ihre Rechtslage nicht erkennen und somit auch ihr Verhalten nicht danach ausrichten<sup>312</sup>. Es ist daher fragwürdig, in den neuen Vorschriften zur Videoüberwachung öffentlicher Orte lediglich eine „Klarstellung exekutiver Bedürfnisse zu sehen“<sup>313</sup>. Vielmehr sind diese sowohl aus verfassungs- als auch datenschutzrechtlichen Gründen als ein zwingendes Erfordernis zu betrachten. Das aber die bloße Tatsache einer spezialgesetzlichen Normierung noch nichts über den verhältnismäßigen Einsatz der Videoüberwachung also solche aussagt liegt auf den Hand.

Damit lässt sich in beiden Ländern ein Prozess feststellen, der zunehmend datenschutzrechtliche Erfordernisse im Bereich polizeilichen Handelns berücksichtigt. Das der Anstoß hierfür in Finnland vom Parlament selbst und in Deutschland vom Bundesverfassungsgericht ausging, ändert an der heute bestehenden und sich ähnelnden Rechtslage nichts. Die gesetzgeberischen Aktivitäten bei der Normierung des § 29 FinnPolG und die in den meisten Bundesländern nun erfolgte oder geplante Normierung der Videoüberwachung in den Polizeigesetzen stellt sich in beiden Ländern als notwendige Reaktion auf rechtsstaatliche Erfordernisse dar. Allerdings bleibt das Erfordernis der Normbestimmtheit in den Bereichen polizeilicher Ermessenstatbestände und polizeilicher Datenverarbeitung oft abstrakt<sup>314</sup>. Das Gebot der Rechtssicherheit wird insoweit begrenzt durch das Erfordernis, praktikable und gerechte Entscheidungen im Einzelfall zu gewährleisten<sup>315</sup>.

Speziell bei der rechtlichen Regelung der Videoüberwachung zeigt sich ein schmaler Grat zwischen „zu weit, zu unbestimmt“ und zu kompliziert, nicht praktikabel“<sup>316</sup>. Insbesondere verfahrensmäßige Regelungen müssen nicht in den formellen Polizeigesetzen geregelt

<sup>312</sup> Höfling, in: Möller/ Zezschwitz 2000, S. 29 (39, 40).

<sup>313</sup> So aber Eder, Polizeiliche Einsatzkonzeption, Stichwort: - Recht - <http://thomas.kubera.bei.t-online.de/Videoschutz.htm>.

<sup>314</sup> Denninger/Petri, in: Bäumlner, Polizei und Datenschutz, S. 13.

<sup>315</sup> Geiger, Verfassungsfragen, S. 183.

<sup>316</sup> Bäumlner, in: Möller/Zezschwitz, 2000, S. 55 (62).

werden. Für derartige interne Regelungen stellen beispielsweise Verwaltungsanordnungen oder Behördenleitervorbehalte die geeignetere und flexiblere Regelungsalternative dar und können im formellen Gesetz entsprechend unberücksichtigt bleiben<sup>317</sup>. Diese Verlagerung der Entscheidungsmacht hin zur Exekutive muss aber seine Grenze dort finden, wo Grundrechtsbeeinträchtigungen „wesentlich“ sind. Fraglich ist, ob diesen Erfordernissen durch die bestehenden Normierungen in den deutschen Bundesländern und in Finnland entsprochen wird.

## b) **Abgestufte Befugnisnorm**

Bei der offen durchgeführten Videoüberwachung ist die Frage wesentlich, ob eine bloße Beobachtung erfolgt, oder ob die übertragenen Bilder auch aufgezeichnet werden. Letzteres greift tiefer in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein, was bereits bei der obigen<sup>318</sup> Darstellung eine Unterscheidung zwischen Beobachtung, Aufnahme/Aufzeichnung und Verwendung nötig machte. Es handelt sich datenschutzrechtlich um verschiedene Eingriffe, die jeweils einer spezialgesetzlichen Regelung bedürfen<sup>319</sup>. Als gesetzestechnische Lösung bietet sich daher die Verwendung einer abgestuften Befugnisnorm an. § 15 a PolG NW regelt im ersten Absatz die Erfordernisse der Beobachtung und erlaubt die weitergehende Aufzeichnung dann, wenn sich durch die Beobachtung der Verdacht einer begonnenen oder unmittelbar bevorstehenden Straftat ergibt. Eine Aufzeichnung kann damit nur anlassbezogen erfolgen<sup>320</sup>. Diese Abstufung macht die beiden verschiedenen Eingriffstiefen und ihre Voraussetzungen deutlich. Im Gegensatz dazu ist etwa in Mecklenburg-Vorpommern<sup>321</sup> die Beobachtung in Gestalt des Kamera-Monitor-Prinzips nur an die polizeiliche Aufgabenzuweisungsnorm geknüpft. Der ohnehin schon weite Beurteilungsspielraum des überwachenden

---

<sup>317</sup> *Vahle*, NVwZ 2001, S. 165 (166).

<sup>318</sup> Vgl. dazu S. 17.

<sup>319</sup> *Roggan*, NVwZ 2001, S. 134 (137).

<sup>320</sup> *Sokol*, LfD NRW 15. Datenschutzbericht 2001.

<sup>321</sup> § 32 Abs. 3 MVSOG

Beamten wird bei diesem Fehlen einer gesetzlichen Abstufung unnötig weit gelassen.

In der entsprechenden Regelung des finnischen Polizeigesetzes (§ 29) fehlt ebenfalls die Abstufung nach den Eingriffen der Beobachtung und Aufzeichnung. Es lässt sich sogar sagen, dass neben der Pflicht, die Videoüberwachung kenntlich zu machen, praktisch keine tatbestandlichen Voraussetzungen für diese polizeiliche Maßnahme besteht. Dies liegt auch darin begründet, dass die Voraussetzungen, unter denen die Videoüberwachung zulässig ist, durch die Formulierung „Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung“ sehr weit gefasst sind. Vergleicht man diese Formulierung mit den in Kapitel 1 Abschnitt 2 des finnischen Polizeigesetzes normierten „generellen Aufgaben der Polizei“, so wird eben diese „Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ als allgemeine Aufgabenzuweisung genannt. Da dies jederzeit und an jedem Ort eine polizeiliche Pflicht darstellt, sind an den Ort einer Videoüberwachung keine wirklichen Voraussetzungen gebunden<sup>322</sup>. Insofern ist die oben im Hinblick auf das Rechtsstaaterfordernis als positiv bewertete Schaffung dieser speziellen Befugnisnorm des § 29 FinnPolG zu relativieren.

Bestehen hinsichtlich der Eingriffsstufen der Beobachtung und Aufzeichnung zwischen der finnischen Regelung und § 15 a PolG NW erhebliche Unterschiede, so gilt dies nicht in diesem Maße für die Frage der weiteren Verwendung der Aufzeichnungen. In Nordrhein-Westfalen dürfen nach § 15 Abs.1 S.3 PolG NW die Aufzeichnungen nur zur Verfolgung von Straftaten verwendet werden. Sie sind unverzüglich zu löschen, wenn sie für diesen Zweck nicht mehr benötigt werden. Ein funktionales Äquivalent findet sich in Finnland insoweit, als nach § 34 des finnischen Polizeigesetzes eine Löschungspflicht besteht, wenn Unbeteiligte gefilmt und die Aufnahmen nicht mehr zur Aufklärung eines Verbrechens benötigt werden. Die in beiden Ländern erfolgten Normierungen sind auch deshalb von großer Bedeutung, da das grundrechtliche Selbstbestimmungsrecht gerade durch die Unwissenheit über die weitere Verwendung von einmal existierenden

---

<sup>322</sup> Koskela, *Safe to be Afraid*, 1999, S. 2.

Aufnahmen gefährdet ist. Die Voraussetzungen und Zwecke müssen deshalb für den Einzelnen erkennbar und nachvollziehbar sein, was aus dem hohen Rang des allgemeinen Persönlichkeitsrechts und dem Gefährdungspotential der Videotechnik folgt. Dazu gehört, dass eine gesetzliche Abstufung der Eingriffe in Beobachtung, Aufzeichnung und Weitergabe erfolgt. Dass eine sinnvolle Abstufung der verschiedenen Eingriffstiefen auch gesetzestechnisch ohne weiteres durchführbar ist, wird durch das Beispiel in § 15 a PolG NW bestätigt. Die finnische Regelung normiert nur die Verwendung der Aufzeichnungen und unterscheidet damit nicht die ebenfalls „wesentlichen“ Stufen der Beobachtung und Aufzeichnung.

### c) **Zweck und Straftatenerfordernis**

Eine rationale Abwägung im Rahmen der Angemessenheit verlangt, dass der grundrechtsbegrenzende Gesetzgeber die zur Legitimation der Grundrechtsbeeinträchtigungen dienenden Zwecke und Gründe auch benennt<sup>323</sup>. Dies erfordert schon die Funktion der grundrechtlichen Gesetzesvorbehalte, da so die gerichtliche Kontrolle über die Grundrechtsbegrenzung eröffnet wird<sup>324</sup>.

#### aa) **Deutschland**

Dem Rechnung tragend nennt § 15 a PolG NW zunächst den Zweck der Norm, nämlich die Verhütung von Straftaten (Abs. 1) und die Verfolgung von Straftaten (Abs. 2) Im Anschluss daran folgen die tatbestandlichen Voraussetzungen, welche im Einzelfall erfüllt sein müssen. Weitere Voraussetzung ist, dass an den öffentlichen Orten wiederholt Straftaten von erheblicher Bedeutung im Sinne von § 15 a Abs. 4 in Verbindung mit § 8 Abs. 3 PolG NW begangen wurden. Es handelt sich dabei um Verbrechen i.S.d. § 12 StGB, bestimmte gewerbs- oder bandenmäßig begangene Vergehen sowie ausdrücklich die gefährliche Körperverletzung und Diebstahl mit Waffen, §§ 224, 244 Abs. 1 Nr. 1 StGB. Ähnliche Ermächtigungen werden den

<sup>323</sup> Höfling, in: Möller/ Zetzschwitz 2000, S. 29 (39).

<sup>324</sup> Höfling, in: Möller/ Zetzschwitz 2000, S. 29 (38); kritisch dazu: Brenneisen/Staack, DuD 1999, S. 447 (450).

Polizeibehörden in Bremen (§ 29 IV BremPolG), Hessen (§ 14 Abs. 3 HSOG<sup>325</sup>), in Bayern (§ 32 Abs. 2 BayPAG) und Sachsen (§ 38 Abs. 2 SächsPolG) eingeräumt. Dort wird nahezu wortgleich geregelt, dass die Polizei an öffentlich zugänglichen (gefährlichen) Orten personenbezogene Daten durch Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen und -aufzeichnungen von Personen erheben darf, soweit tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass an Orten dieser Art Straftaten begangen werden sollen, durch die Personen, Sach- oder Vermögenswerte gefährdet werden.

Allerdings wird bei diesen Bestimmungen im Gegensatz zu § 15 a PolG NW nicht normiert, dass es sich um Straftaten handeln muss, die von *erheblicher* Bedeutung sind. Dieses Erfordernis wird kritisiert, da durch diese Begrenzung nur vergleichsweise erhebliche Delikte zur Rechtfertigung der Maßnahme herangezogen werden dürfen<sup>326</sup>. In der Absicht, den Anwendungsbereich der Norm zu erhöhen, stellte die (oppositionelle) CDU-Fraktion den Antrag im nordrhein-westfälischen Innenausschuss, dass grundsätzlich jede Form von Alltags- und Straßenkriminalität als Rechtfertigung für einen Einsatz ausreichen solle<sup>327</sup>. Auch wenn Bürger oftmals Opfer eines einfachen Diebstahls, einer Sachbeschädigung oder einer Körperverletzung werden, werde das Sicherheitsgefühl beeinträchtigt<sup>328</sup>. „Nicht der Täter, sondern der Bürger sei zu schützen“<sup>329</sup>.

Jedoch muss unabhängig von der Frage, inwieweit überhaupt eine tatsächliche Erfolgsgeeignetheit bei Einsatz von Videotechnik im Hinblick auf die Erreichung der beabsichtigten Zwecke besteht, die Bedeutung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung hervorgehoben werden. Die geäußerten Ängste einer „flächendeckenden Überwachung“, von „Big Brother Orwellscher Prägung“, eines „Polizeistaates“<sup>330</sup> oder „britischer Verhältnisse“ haben ihren Ursprung in dem Unwissen der Bürger über das „Ob“ und „Wie“

<sup>325</sup> Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 6. Mai 2000

<sup>326</sup> *Vahle*, NVwZ 2001, S. 165 (167).

<sup>327</sup> Antrag der CDU-Fraktion zur Einführung des § 15 a PolG NW, *LT-Drucks.* 12/4780, S. 66.

<sup>328</sup> *Eder*, Polizeiliche Einsatzkonzeption <http://thomas.kubera.bei.t-online.de/Videoschutz.htm> - Recht -

<sup>329</sup> Antrag der CDU-Fraktion zur Einführung des § 15 a PolG NW, *LT-Drucks.* 12/4780, S. 67.

<sup>330</sup> Siehe dazu die Dissertation von *Roggan*: „Auf legalem Weg in einen Polizeistaat“.

einer Überwachung. Eine verhältnismäßige Norm verlangt deshalb auch, dass der Datenschutz selbst bei Fragen der inneren Sicherheit so weit wie möglich zu gewährleisten ist. Die Begrenzung des Kameraeinsatzes auf Orte mit Straftaten von erheblicher Bedeutung kann hier ein notwendiges Korrektiv darstellen. Einzelne Maßnahmen werden für den Bürger nachvollziehbar, wenn die Polizei demokratisch legitimiert und innerhalb enger rechtlicher Grenzen zur Verhinderung von erheblichen Straftaten handelt<sup>331</sup>. Dagegen kann bei Ungewissheit über die rechtlichen und technischen Grenzen eines Systems kein Sicherheitsgefühl entstehen. Überdies kann durch eine derartige Begrenzung des Mittels auf tatsächlich kriminelle Orte auch der Gefahr einer uferlosen Ausbreitung der Kameras besser entgegengewirkt werden. Daher ist im Rahmen der Abwägung der widerstreitenden Interessen die Regelung des § 15 a PolG NW zu begrüßen. Novellierungsbedürftig erscheint allerdings die in § 15 a Abs. 2 PolG NW verwendete Formulierung, wonach Straftaten „begonnen wurden“ oder „unmittelbar bevorstehen“ müssen, um eine Aufzeichnung zu rechtfertigen. Aus strafrechtlicher Sicht könnte es sich dabei um das Versuchsstadium handeln<sup>332</sup>. Im Hinblick auf die Normenklarheit stellt sich hier die Frage, wann und in welchen Fällen diese Voraussetzungen erfüllt sind. Eine greifbarere Formulierung könnte hier Klarheit bringen. Wichtig ist dies auch deshalb, da sich an dieser Stelle entscheidet, ob und unter welchen Voraussetzungen der tiefere Eingriff der Aufzeichnung gegenüber der bloßen Beobachtung erfolgt. Hier gewähren die gesetzlichen Kriterien dem Beobachter am Monitor einen zu weiten Ermessensspielraum. Auch in der Gesetzesbegründung zu § 15 a PolG NW werden hierzu keine erläuternden Ausführungen gemacht.

Weniger weitgehend als § 15 a PolG NW ist die hessische Regelung in § 14 Abs. 3 HSOG, wo auf das Erheblichkeitserfordernis der Straftaten verzichtet wurde. Im Unterschied zu Nordrhein-Westfalen existierten in

---

<sup>331</sup> Eder, Polizeiliche Einsatzkonzeption <http://thomas.kubera.bei.t-online.de/Videoschutz.htm>  
- Recht -

<sup>332</sup> So Vahle, NVwZ 2001, S. 165 (166).

Hessen nach Auskunft des dortigen Datenschutzbeauftragten<sup>333</sup> zur Zeit der Einführung (Mai 2000) des neuen § 14 Abs. 3 HSOG schon ca. 500 Videoanlagen in mehreren Gemeinden. Konnte sich deren Installation noch „im rechtsfreien Raum“ entwickeln, so entspricht nach Einführung der speziellen Regelung ein erheblicher Teil der Kameras nicht mehr den gesetzlichen Anforderungen. Schon die Neuregelung des § 14 Abs. 3 HSOG dürfte daher zu einem strengeren Maßstab und letztlich zu einer Entfernung zahlreicher Kameras führen<sup>334</sup>.

#### **bb) Finnland und Vergleich**

Auch in § 29 des finnischen Polizeigesetzes werden mit der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der Verhütung von Straftaten und der Identifizierung von verdächtigen Straftätern die Zwecke deutlich hervorgehoben. Bei Gegenüberstellung der jeweiligen Zwecke zeigt sich zunächst übereinstimmend, dass zum einen die Gefahrenabwehr und zum anderen die Straftatenverfolgung durch die Verwendung der gemachten Aufnahmen beabsichtigt ist. Allerdings stellt die „Voraussetzung“ der Gewährleistung von öffentlicher Sicherheit und Ordnung eine bloße Wiederholung der allgemeinen Aufgabenzuweisungsnorm in Kapitel 1, Abschnitt 2 des finnischen Polizeigesetzes dar. Weil damit nach dem finnischen Gesetz auch die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung die Videoüberwachung rechtfertigt, ist der Anwendungsbereich der Videoüberwachung erheblich weiter, als die strenge Bindung an das Straftatenerfordernis in Deutschland. Eine mit der deutschen Regelung vergleichbare Begrenzung polizeilichen Handelns erlaubt § 29 damit nicht.

#### **d) Tatsachen/Öffentliche Orte**

Trotz des Straftatenerfordernisses bleiben die meisten deutschen Polizeigesetze insofern unbestimmt, als dass „Tatsachen/tatsächliche Anhaltspunkte“ die Annahme rechtfertigen müssen, dass weitere

---

<sup>333</sup> Zezschwitz, DuD 2000, S. 670 (672), der die hessische Neureglung als gelungenen Kompromiss auch aus dem Blickwinkel des Datenschutzes bezeichnet.

<sup>334</sup> Zezschwitz, DuD 2000, S. 670 (672).

(erhebliche) Straftaten begangen werden. Somit stellt der Tatbestand auf die objektive Kriminalitätslage ab und setzt einen inneren Zusammenhang zwischen zukünftigen Straftaten und der besonderen Gefährdungslage an bestimmten Orten voraus<sup>335</sup>. Allerdings ist hierzu eine Prognose der Polizei erforderlich, dass auf Grund der Indizwirkung von bestimmten Tatsachen das Vorliegen eines Sachverhalts möglich ist<sup>336</sup>. Dabei bleibt unklar, woraus sich das Vorliegen dieser „Tatsachen“ im Einzelfall ableiten lässt. Für den konkreten Praxiseinsatz führt es hierbei kaum weiter, wenn der Gesetzgeber den Einsatz von Videoüberwachungsmaßnahmen auf „Kriminalitätsbrennpunkte“ begrenzen will<sup>337</sup> oder auch der Hinweis auf „gefährliche Orte“<sup>338</sup> gegeben wird. Dass in bestimmten Gebieten typische Straftaten vorkommen (Taschendiebstahl, Handtaschenraub) kann jedenfalls nicht ausreichen, um tatsächliche Anhaltspunkte im Sinn der gesetzlichen Regelung zu begründen<sup>339</sup>.

Speziell bei der Videoüberwachung zeigt sich, dass allein das Betreten und damit die allgemeine Zugänglichkeit eines öffentlichen Ortes die Voraussetzung für einen Eingriff sein kann<sup>340</sup>. Daher ist im Hinblick auf Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG ein tragfähiger Zurechnungsgrund für die auferlegte Belastung erforderlich, denn Eingriffsadressat ist jedermann unabhängig davon, ob er eine Gefahr verursacht oder einen Verdacht ausgelöst hat<sup>341</sup>. Als Zurechnungsgrund kommt im Rahmen der Videoüberwachung eine örtliche Sondersituation in Betracht, was sich daraus ergibt, dass sie vor allem an solchen Orten zum Einsatz kommen soll, an denen eine erhöhte Kriminalitätsbelastung zu registrieren ist<sup>342</sup>. Diese „Ortshaftung“<sup>343</sup> stellt zugleich eine weitere Abkehr von der klassischen Störerdogmatik des Polizeirechts dar. Denn Folge dieser im Vergleich zur Bekämpfung herkömmlicher konkreter

---

<sup>335</sup> Eder, Polizeiliche Einsatzkonzeption <http://thomas.kubera.bei.t-online.de/Videoschutz.htm> - Recht - ; Roggan, NVwZ 2001, S. 134 (137).

<sup>336</sup> Roggan, NVwZ 2001, S. 134 (137).

<sup>337</sup> Amtliche Begründung zu § 15 a PolG NW, *LT-Drucks.* 12/4780, S. 65.

<sup>338</sup> Brenneisen/Staack, DuD 1999, S. 447 (449).

<sup>339</sup> Zezschwitz, DuD 2000, S. 670 (672).

<sup>340</sup> Brenneisen/Staack, 1999, S. 447 (448).

<sup>341</sup> Wächter, NdsVBl. 2001, S. 77 (82).

<sup>342</sup> Wächter, NdsVBl. 2001, S. 77 (82).

<sup>343</sup> Brenneisen/Staack, 1999, S. 447 (448).

Gefahren erweiterter Präventionsstrategie ist, dass auch unbeteiligte Dritte zunehmend Adressaten polizeilicher Maßnahmen werden<sup>344</sup>. Um diese Involvierung von Nichtstörern so weit wie möglich zu begrenzen, sind deshalb strenge Voraussetzungen an den zu überwachenden örtlichen Bereich zu fordern. Folglich können diese die Überwachung rechtfertigenden Tatsachen erst dann bejaht werden, wenn bekannt geworden ist, dass Straftaten wiederkehrend begangen wurden, beispielsweise bei einem notorischen Dealer- oder Hehlertreffpunkt, an dem sich zudem die Polizeieinsätze häufen<sup>345</sup>.

Die entsprechenden polizeilichen Maßnahmen stellen dann die Tatsachen dar, die ihrerseits darauf hindeuten müssen, dass mit Wiederholungen zu rechnen ist<sup>346</sup>. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt hier, dass die Anzahl der Straftaten erheblich über der in anderen Bereichen liegen muss<sup>347</sup>. Eine Überwachung an Orten, wo keine derartigen Auffälligkeiten registriert werden, würde des notwendigen Zurechnungsgrundes entbehren und wäre somit verfassungswidrig<sup>348</sup>. Allerdings stellt sich auch hier die Frage, wann eine solche Grenze überschritten ist. So wird von der nordrhein-westfälischen Datenschutzbeauftragten hinsichtlich der in Bielefeld installierten Anlage kritisiert, dass nach der polizeilichen Auflistung von Straftaten keine „herausstechende Kriminalitätsbelastung“ zu registrieren sei<sup>349</sup>. Denn im nun überwachten „Ravensburger Park“ sind 1999 in 21 Fällen Ermittlungsverfahren wegen Straftaten von erheblicher Bedeutung aufgenommen worden und in den ersten sieben Monaten des Jahres 2000 in fünf Fällen. Da auch keine messbaren Tatsachen für ein Entstehen eines Kriminalitätsbrennpunktes vorliegen, fällt es in der Tat schwer hier ein eindeutiges Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen für eine Videoüberwachung anzunehmen<sup>350</sup>. Die Anlage wurde dennoch im

---

<sup>344</sup> Geiger, Verfassungsfragen, S. 50; Nogala, 2000, S. 139 (151).

<sup>345</sup> Roggan, NVwZ 2001, S. 134 (137); Zezschwitz, DuD 2000, S. 670 (672).

<sup>346</sup> Roggan, NVwZ 2001, S. 134 (137).

<sup>347</sup> Geiger, Verfassungsfragen, S. 193; Wächter, NdsVbl. 2001, S. 77 (82).

<sup>348</sup> Wächter, NdsVbl. 2001, S. 77 (82); Zezschwitz, DuD 2000, S. 660 (662).

<sup>349</sup> Sokol, LfD NRW 15. Datenschutzbericht 2001, S. 64.

<sup>350</sup> Vgl. auch Sokol, LfD NRW 15. Datenschutzbericht 2001.

Februar 2001 in Betrieb genommen. Entsprechend vertritt Roggan<sup>351</sup> die Auffassung, dass aufgrund der polizeilichen Definitionsmacht die Bestimmungen „eigentlich nur ein Verbot unsinniger Videoüberwachungen an sicheren Orten enthalten“. Auch wenn diese Sichtweise übertrieben ist, so können doch, wie das Bielefelder Beispiel zeigt, im konkreten Anwendungsfall Unsicherheiten mit dem Erfordernis der „tatsächlichen Anhaltspunkte“ auftreten.

In Finnland sucht man vergeblich nach einem funktionalen Äquivalent für das in Deutschland verwendete Erfordernis der „tatsächlichen Anhaltspunkte“. Die Entscheidung des finnischen Gesetzgebers, eine spezielle Befugnisnorm wie die des § 29 geregelt zu haben, die aber nach deutschem Verständnis eher einer Generalklausel entspricht, führt zu dem oben beschriebenen weiten Ermessensspielraum der Polizei. Vergleicht man § 15 a PolG NW mit § 29 FiPolG, so zeigt sich, dass trotz der genannten Verbesserungsmöglichkeiten, eine den polizeilichen Beurteilungsspielraum erheblich einschränkende Normierung eingeführt wurde.

## **e) Offenheit der Überwachung**

### **aa) Deutschland**

Hinsichtlich der Offenheit der Überwachung wird in § 15 a Abs. 1 S. 2 PolG NW normiert: „Die Beobachtung ist, falls nicht offenkundig, durch geeignete Maßnahmen erkennbar zu machen“. Abgeleitet aus dem rechtsstaatlichen Grundverständnis entspricht dies dem Grundsatz der offenen Datenerhebung, welcher auf ein kooperatives Verhältnis zwischen Bürger und Staat abzielt<sup>352</sup>. Denn um überhaupt von dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung Gebrauch zu machen, muss der Einzelne über die Tatsache der Überwachung rechtzeitig informiert werden. In diesem allgemeinen Sinn ist der Grundsatz der Offenheit sowohl eine anerkannte datenschutzrechtliche, als auch eine polizeirechtliche Forderung. Zu dessen Erreichung sind deutlich

<sup>351</sup> Roggan, Akt. Polizeirecht, <http://www.aktuelle-kamera.org/txt/polizeigesetze.html> Nr. 5.

<sup>352</sup> Saeltzer, DuD 1997, S. 462 (463); Brenneisen/Staack, DuD 1999, S. 447 (449).

erkennbare Hinweistafeln unverzichtbar<sup>353</sup>. Neben dem bloßen Text: „Hier wird videoüberwacht“ sollte ein Schild durch Angaben der überwachenden Stelle und die verwendete Videotechnik dem Einzelnen nähere Information ermöglichen. Hierbei sollten auch die technischen Systemmöglichkeiten (Zoom, Nachtsicht, Schwenkbarkeit, Vernetzung) bereitgehalten werden<sup>354</sup>. Eine grafische Darstellung einer Kamera als Piktogramm ermöglicht es zudem, datenschutzrechtliche Anforderungen auch gegenüber Ausländern zu gewährleisten. Allerdings haben die obigen<sup>355</sup> Ausführungen gezeigt, dass allein durch die Verwendung von „entsprechenden Hinweisschildern“ nur unzureichend die praktische Umsetzung des Grundsatzes der Offenheit bewirkt werden kann. Zusätzliche und notwendige Maßnahmen stellen eine aufklärende Öffentlichkeitsarbeit der Polizei, die Einbeziehung der Bürgerschaft in der Planungsphase und die Führung eines öffentlichen Videoregisters dar, anhand dessen jeder Interessierte die einzelnen Standorte von überwachten Plätzen einsehen kann. Denkbar ist zudem eine Illustrierung auf Stadtplänen, auf denen auch optisch nachgeprüft werden kann, wie weit das Auge der Kameras reicht, sowie eine aktuelle Dokumentation der Videoausbreitung im Internet<sup>356</sup>. Dies ist insofern bedeutsam, da in der Regel nicht gewusst wird, welche Orte einer Stadt von polizeilicher Seite als gefährlich eingestuft werden<sup>357</sup>. Gesetzlich könnte eine solche der Transparenz dienende Anzeigepflicht geregelt werden, indem die beabsichtigte Videoüberwachung, die verantwortliche Stelle, Standort, Zweck, beabsichtigte Verarbeitung, die eingesetzte Technik sowie die regelmäßige Speicherfrist durch Erstellung eines Sicherheitskonzepts anzuzeigen sind<sup>358</sup>. Dadurch wird die verantwortliche Stelle vor Installation des Systems zu einer Begründung jedes Videoüberwachungssystems gezwungen. Diese „Vorabkontrolle“ entspricht auch Artikel 20 der Europäischen

<sup>353</sup> Statt aller: *Zeuschwitz*, DuD 2000, S. 670.

<sup>354</sup> *Weichert*, DuD 2000, S. 662 (668).

<sup>355</sup> Vgl. dazu oben: Seite 51 - 54.

<sup>356</sup> Vgl. *Bäumler*, RDV 2001, S. 67 (68); *Weichert*, DuD 2000, S. 662 (668).

<sup>357</sup> *Roggan*, NVwZ 2001, S. 134 (137).

<sup>358</sup> *Weichert*, Stellungnahme Bundestag, 2000-Rechtsgrundlagen zu § 6 b Videoüberwachung-  
<http://www.rewi.hu-berlin.de/Datenschutz/DSB/SH/material/themen/video/videoibt.htm>;  
*Buttarelli* <http://www.legal.coe.int/dataprotection/Default.asp?fd=reports&fn=RapButtarelliE.htm> 13.

Datenschutzrichtlinie. Überdies kann durch die Normierung einer sich in regelmäßigen Abständen wiederholenden Veröffentlichungspflicht die konkrete Erforderlichkeit - zunächst bei der die Kameraüberwachung einsetzenden Stelle - überprüft werden. Rechtfertigen beispielsweise die konkreten Deliktszahlen an einem Ort die Videoüberwachung nicht (mehr), so kann durch die Anzeigepflicht auch von Seiten der Kontrollinstanzen eine Überprüfung erfolgen. Als Datenschutzkontrollinstanz bietet sich hier der/die jeweilige Landesdatenschutzbeauftragte an. Allerdings ist einzuräumen, dass deren derzeitige personelle und organisatorische Ausstattung mit der Entwicklung der Informationsgesellschaft kaum Schritt halten kann. So moniert beispielsweise, der Datenschutzbeauftragte von Schleswig-Holstein, Helmut Bäumler, dass bereits die bestehenden Datenverarbeitungssysteme kaum mehr kontrollierbar seien; die zusätzliche Kontrolle der Videokameras sei daher nicht zu gewährleisten<sup>359</sup>. Anstatt sich auf den Datenschutzbeauftragten zu verlassen rät er den Bürgern: „kümmert euch selbst um eure Privatsphäre“.

Angesichts dieser Voraussetzungen und haushaltsrechtlichen Zwänge ist es in der Tat zweifelhaft, ob durch gesetzliche Regelungen allein den datenschutzrechtlichen Belangen ausreichend Rechnung getragen werden kann. Jedoch sind nach den eindeutigen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts<sup>360</sup> vom Gesetzgeber ausreichende organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, um einer Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts entgegenzuwirken. Dementsprechend sollte der Polizei die gesetzliche Pflicht zur Veröffentlichung der relevanten Bedingungen einer Videoüberwachungsanlage auferlegt werden<sup>361</sup>. Auch wenn eine Kontrolle aller Kamerasysteme durch die Datenschutzbehörden derzeit nicht gewährleistet ist, so können diese zumindest die Führung eines durch Anzeigepflichten entstehendes Videoregisters gewährleisten. Können die Bürger hier Informationen über die wesentlichen

---

<sup>359</sup> Bäumler, RDV 2001, S. 67 (70).

<sup>360</sup> BVerfGE 65, 1 (44); Geiger, Verfassungsfragen, S. 185.

<sup>361</sup> Buttarelli <http://www.legal.coe.int/dataprotection/Default.asp?fd=reports&fn=RapButtarelliE.htm> 13.

Voraussetzungen von Überwachungsanlagen an öffentlichen Plätzen erhalten, so kann dadurch die Eigenkontrolle der Bürger über ihre Daten gestärkt werden. Da nach der hier vertretenen Auffassung schon die Beobachtung einen Eingriff in den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung darstellt, ergibt sich hieraus die Möglichkeit auch gerichtlich gegen die polizeiliche Überwachung vorzugehen. Der Einzelne ist insoweit „Betroffener“ der staatlichen Maßnahme<sup>362</sup>.

Offenheit bedeutet ferner, dass die Personen, die auf aufgezeichneten Bildern identifiziert werden, benachrichtigt werden. Damit wird zugleich eine wichtige verfahrensrechtliche Schranke zwischen Personenbeziehbarkeit und dem tatsächlich bestehenden Personenbezug hergestellt<sup>363</sup>. Erst hierdurch wird dem Bürger die Gelegenheit gegeben, die Rechtmäßigkeit des seine Person betreffenden Grundrechtseingriffs überprüfen zu lassen<sup>364</sup>. Dem wird die nordrhein-westfälische Norm des § 15 a Abs. 3 PolG NW gerecht, allerdings muss dort neben die „Zuordnung“ von Daten zu einer Person zusätzlich auch eine „Verarbeitung“ der aufgezeichneten Daten treten.

## bb) Finnland und Vergleich

In Finnland stellt das gesetzliche Erfordernis der „vorherigen Bekanntmachung“ in § 29 FinnPolG die Voraussetzung für die polizeiliche Videoüberwachung dar. Aus der Gesetzesbegründung geht hervor, dass die vorherige Information über die Tatsache der Überwachung ein notwendiges Mittel sei, um die Leistungsfähigkeit der Überwachungssysteme zu gewährleisten. Es ist demnach erforderlich, eine deutlich sichtbare Anzeige der Videoüberwachung anzubringen<sup>365</sup>. Wie diese Pflicht im Einzelfall auszugestalten ist, fällt aber in den Ermessensbereich der Polizei. In diesem Zusammenhang wird die praktische Umsetzung als verbesserungswürdig angesehen, da die

<sup>362</sup> Roggan, NVwZ 2001, S. 134 (139).

<sup>363</sup> Weichert, DuD 2000, S. 662 (668).

<sup>364</sup> Sokol, LfD NRW 15. Datenschutzbericht 2001, S. 61; Weichert, Stellungnahme Bundestag, <http://www.rewi.hu-berlin.de/Datenschutz/DSB/SH/material/themen/video/videoibt.htm> - 3. d) - .

<sup>365</sup> Vgl. Amtliche Gesetzesbegründung „HE“ zu § 29 des finnischen Polizeigesetzes; Koskela, Safe to be Afraid, S. 12.

verwendeten Hinweistafeln in Finnland als „oft zu klein und schwer zu erkennen“ beschrieben werden<sup>366</sup>. Ausdrücklich wird in der Gesetzesbegründung darauf hingewiesen, dass „es nicht notwendig sei, die Anzahl oder auch die Standorte der Kameras bekannt zu geben“. Bemerkenswert ist daran, dass der finnische Gesetzgeber diesen Gesichtspunkt nicht nur als überflüssig erachtet, sondern dies in der Gesetzesbegründung auch zum Ausdruck bringt.

Zwar findet sich hierzu auch in der Regelung des § 15 a PoIG NW nur eine Hinweispflicht. Allerdings ist der Gesetzgeber um „größtmögliche Akzeptanz behördlichen Handelns und Akzeptanz bei der Bevölkerung<sup>367</sup>“ bemüht. Daher gehört auch die nähere Erläuterung des technischen Systems, sowie die Führung eines Videoregisters zu den Maßnahmen, die von der Polizei ergriffen werden können und auch sollten. In § 29 des finnischen Polizeigesetzes findet sich der weitere Hinweis, dass „auch die technisch unterstützte Überwachung in nicht nennenswerter (mainittavasti) Weise die Freiheits- bzw. Privatsphäre berührt“. Ein mit der deutschen Diskussion vergleichbares Spannungsverhältnis zwischen Sicherheit auf der einen und Datenschutz auf der anderen Seite kommt hierin nicht zum Ausdruck. Dies verwundert auch deshalb, da schon die bloße Videobeobachtung in Finnland als Eingriff in die rechtlich geschützte Privatsphäre aufgefasst wird. Hinzu kommt, dass eine Pflicht zur Benachrichtigung der aufgezeichneten Personen nicht besteht. Die Geltendmachung etwaiger Rechte ist demnach erst dann möglich, wenn es tatsächlich zu einem gerichtlichen Verfahren gegen die betroffene Person kommt. Es zeigt sich, dass datenschutzrechtliche Gesichtspunkte im Bereich der öffentlichen Sicherheit vergleichsweise geringer Schutz zugeordnet wird. Während in Deutschland die Offenheit der Überwachung sowohl der Transparenz der Bürger, als auch der Erzielung eines Abschreckungseffekts dient, so ist in Finnland der Transparenzaspekt dem der Abschreckung deutlich untergeordnet.

---

<sup>366</sup> *Koskela*, Safe to be Afraid, S. 18.

<sup>367</sup> Amtliche Gesetzesbegründung zu § 15 a PoIG NW, S. 65.

## f) Zweckbindung und Löschungspflicht

Die besondere datenschutzrechtliche Problematik im Fall der Aufzeichnung von Videobildern ergibt sich daraus, dass ein Geschehen zunächst auf unbestimmte Zeit festgehalten wird. Notwendig ist daher eine gesetzliche Regelung, in der eindeutig normiert wird, zu welchen Zwecken Bilder aufgezeichnet werden dürfen und wann diese zu löschen sind. Dabei hat grundsätzlich der Zweckbindungsgrundsatz zu gelten, das heißt, die Bilder dürfen nur für die Zwecke verwendet werden, für die sie aufgezeichnet wurden<sup>368</sup>. In § 15 a Abs. 2 Satz 2 PolG NW wird diesbezüglich normiert, dass Aufzeichnungen nur zur Verfolgung von Straftaten verwendet werden dürfen. Diese Zwecksetzung erscheint insofern problematisch, als hiernach Aufzeichnungen dazu bestimmt sind, der Aufklärung begangener Straftaten zu dienen. Hierin könnte ein unzulässiger Eingriff in das Strafverfahrensrecht liegen, da das unmittelbare Vorfeld des (straf-)gerichtlichen Verfahrens – d.h. das Ermittlungsverfahren im Sinne der §§ 152 Abs. 2, 163 StPO – von der Bundeskompetenz des § 74 Abs. 1 Nr. 1 GG erfasst wird<sup>369</sup>. Weil bereits § 100 c Abs. 1 Nr. 1 a StPO die Herstellung von Lichtbildern und Bildaufzeichnungen für Zwecke der Strafverfolgung normiere, sei für eine parallele landesrechtliche Befugnisnorm kein Platz<sup>370</sup>.

Allerdings lässt diese Sichtweise unberücksichtigt, dass jede präventive Maßnahme zugleich eine mögliche Sanktion und damit Repression beinhaltet, da vorbeugende Abschreckung ihre Wirkung gerade aus dem Wissen des Täters um die Möglichkeit seiner Verfolgung entfaltet<sup>371</sup>. Zwar nimmt die Rechtsordnung eine Trennung der Polizeiaufgaben in die Bereiche Gefahrenabwehr (Prävention) und Strafverfolgung (Repression) vor, was sich aus den Polizeigesetzen einerseits und den §§ 163, 160 StPO andererseits ergibt<sup>372</sup>. Dies schließt aber nicht aus, dass die polizeiliche Videoüberwachung sowohl präventiv, zur Abschreckung potentieller Straftäter, als auch repressiv,

<sup>368</sup> Sokol, LfD NRW 15. Datenschutzbericht 2001, S. 61; Zezschwitz, DuD 2000, S. 670 (671).

<sup>369</sup> Vahle, NVwZ 2001, S. 165 (166); Roggan, NVwZ 2001, S. 134 (138).

<sup>370</sup> Vahle, NVwZ 2001, S. 165 (167); Roggan, NVwZ, 2001, S. 134 (138).

<sup>371</sup> Röger/Stephan, NWVBl. 2001, S. 201 (203).

<sup>372</sup> Geiger, Verfassungsfragen, S. 189.

im Fall des Verdachts einer konkreten Straftat eingesetzt werden kann. Denn Gefahrenabwehr einerseits und Straftataufklärung andererseits lassen sich als Teilbereiche der übergeordneten, einheitlichen Staatsaufgabe der „Verbrechensbekämpfung“ ansehen<sup>373</sup>. Die Polizei hat eine Doppelfunktion dahingehend, dass sie sowohl präventiv-polizeiliche Aufgaben der Gefahrenabwehr zu erledigen hat, wozu auch die Verhütung von Straftaten gehört, als auch mit der Verfolgung und Erforschung bereits begangener Straftaten befasst wird<sup>374</sup>. Entscheidendes Kriterium bei diesen Maßnahmen mit „doppelfunktionalem“ Charakter ist ihr Schwerpunkt<sup>375</sup>. Und dieser liegt bei der Videoüberwachung in der Verhütung künftiger Straftaten im Wege der Abschreckung<sup>376</sup>. Auch wenn der Regelungsgehalt des § 15 a Abs. 2 PolG NW daher eine Strafverfolgungsmaßnahme der Polizei im Wege des ersten Zugriffs, § 163 Abs. 1 StPO darstellt, so kann darin nur ein Nebeneffekt der Videoüberwachung gesehen werden. Obwohl die Videoüberwachung damit Berührungspunkte mit der Strafverfolgung aufweist, so bleibt ihr Hauptzweck letztlich die Gefahrenabwehr. Folglich bestehen trotz des „doppelfunktionalen“ Charakters des § 15 a Abs. 2 Satz 2 PolG NW keine Bedenken hinsichtlich einer Zweckwidrigkeit der Regelung.

Können demnach die Aufnahmen nur zur Verfolgung von Straftaten verwendet werden, so verbietet sich zugleich, diese für präventive Zwecke oder als Beweismittel im Hinblick auf Ordnungswidrigkeiten zu nutzen. Diese Konsequenzen können die Polizeiarbeit insofern erschweren, als dadurch die mit der modernen Videotechnik verbundenen Vorteile nur eingeschränkt eingesetzt werden können. Dies zeigt die Fallkonstellation, dass nach § 15 a PolG NW Aufzeichnungen über die Tat eines Serienstraftäters auch dann nicht aufbewahrt werden dürfen, wenn mit Anschlussdelikten zu rechnen ist und das Filmmaterial (welches z. B. für den Täter charakteristische Bewegungsabläufe zeigt) für die künftige Strafverfolgung förderlich sein

<sup>373</sup> *BVerwG* NJW 1990, 2765 (2766); *BVerfG* NJW 1990, 563 (564).

<sup>374</sup> *OVG Münster*, DÖV 1980, 574.

<sup>375</sup> *OVG Münster*, DÖV 1980, 574 (574); *Röger/Stephan*, NWVBl. 2001, S. 201 (203); *Roggan*, NVwZ 2001, S. 134 (139). *Geiger*, Verfassungsfragen, S. 189.

<sup>376</sup> Amtliche Gesetzesbegründung zu § 15 a PolG NW *LT-Drucks.* 12/4780, S. 65.

würde<sup>377</sup>. Hier wird deutlich, dass Datenschutz einer effektiv(er)en Kriminalitätsbekämpfung im Wege stehen kann. Das impliziert aber nicht automatisch, dass „Datenschutz zum Tatenschutz“<sup>378</sup> gemacht wird, sondern nur, dass Beschränkungen polizeilicher Befugnisse dem Rechtsstaat immanent sind<sup>379</sup>. Die vom Gesetzgeber zu fordernde Abwägung widerstreitender Interessen darf damit selbst Sicherheitsinteressen nicht unverhältnismäßig hoch gewichten. Durch die strenge Zweckbindung des § 15 a PolG NW wird diesem Angemessenheitserfordernis Rechnung getragen. Auch eine „multifunktionale“ Verwendung der Aufnahmen zu anderen Zwecken als der konkreten Straftatverfolgung wäre hiernach zweckwidrig und rechtswidrig. Ferner bilden die Regelungen der Videoüberwachungen in den Polizeigesetzen grundsätzlich keine Rechtsgrundlage für einen Abgleich der Videoaufzeichnungen mit Suchdateien, da dies vorrangig repressiven Zwecken dienen würde<sup>380</sup>.

Werden die Bilder nicht mehr für die im Voraus festgelegten Zwecke benötigt, so sind sie unverzüglich zu löschen (§ 15 a Abs. 2 Satz 2 Satz 2 PolG NW). Daraus ergibt sich zugleich das Verbot, Videoaufnahmen auf „Vorrat“ zu speichern, ohne dass ein konkreter Bezug zur Verfolgung von bestimmten Straftaten gegeben wäre. Eine Sammlung auf Vorrat wäre sowohl zweckwidrig, als auch nicht erforderlich, wenn sie lediglich zur Erleichterung der Polizeiarbeit erfolgen würde<sup>381</sup>. Die Löschungspflicht folgt auch aus dem allgemeinen polizeilichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (z. B. § 4 Abs. 3 HSOG), wonach Aufzeichnungen nur so lange aufbewahrt werden dürfen, „bis ihr Zweck erreicht, oder sich zeigt, dass er nicht erreicht werden kann“.

Allerdings erlaubt die gesetzliche Formulierung der „unverzüglichen“ Löschung in § 15 a Abs. 2 S. 3 PolG NW einen Beurteilungsspielraum, bei dem die ausreichende Bestimmtheit fraglich ist. Zwar kommt aufgrund der üblichen Aufzeichnungstechnik mit kontinuierlich überspielten Bändern der verhältnismäßig langen höchstmöglichen Frist

<sup>377</sup> Vahle, NVwZ 2001, S. 165 (167).

<sup>378</sup> Bay. Verfassungsgerichtshof, DVBl. 1995, S. 347 (353).

<sup>379</sup> Vgl. Roggan, NVwZ 2001, S. 134 (141).

<sup>380</sup> Wächter, NdsVBl. 2001, S. 77 (78).

<sup>381</sup> Geiger, Verfassungsfragen, S. 192; Zezschwitz, DuD 1999, S. 560 (561).

von 2 Monaten (Hessen) kaum praktische Bedeutung zu<sup>382</sup>. Durch Normierung der Überprüfungsintervalle und einer kürzeren Höchstdauer der Speicherung könnten hier jedoch sinnvolle, engere Grenzen gezogen werden. Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist hier einer automatisierten Löschung<sup>383</sup> der Vorzug zu geben, die nur Ausnahmen in dem gesetzlich begründeten Fall einer Straftat erlaubt.

Eine mit Deutschland vergleichbare Diskussion über die Abgrenzung von präventiven und repressiven Polizeibefugnissen ist dem finnischen Rechtsverständnis fremd. Denn in Finnland wird die Polizei nach den im Polizeigesetz geregelten Befugnissen sowohl zur Verhinderung von Straftaten, als auch zur Verfolgung von Straftätern tätig, was sich beispielweise in der Regelung zur Videoüberwachung in § 29 zeigt.

Auch in Finnland gilt nach Kapitel 2, Abschnitt 9 des finnischen Datenschutzgesetzes das strenge Prinzip der Zweckbindung bei der Verarbeitung von persönlichen Daten. Allerdings besteht die finnische Besonderheit, dass durch die Befugnis, die Videoüberwachung auch zur „Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung“ (§ 29 FinnPoIG) einsetzen zu können, die Zwecke im Rahmen der polizeilichen Videoüberwachung sehr viel weiter ausgestaltet sind als in den meisten deutschen Polizeigesetzen. Unterstrichen wird dies durch die fehlende Abstufung der Befugnisse in die Eingriffsstufen der Beobachtung und der Aufzeichnung in § 29 des finnischen Polizeigesetzes. Eine permanente Aufzeichnung, auch ohne konkrete Anhaltspunkte einer Straftat ist danach möglich. Verglichen mit der Zweckbindung, die Aufzeichnung nur bei Verdacht einer begonnen oder unmittelbar bevorstehenden Straftat zu erlauben (§ 15 a Abs. 2 PoIG NW), sind die rechtlichen Hürden damit deutlich geringer. Es bestehen aber zumindest Regelungen gemäß § 34 des finnischen Polizeigesetzes für den Fall der weiteren Verwendung dieser Aufzeichnungen. Danach sollen aufgezeichnete Bilder von unbeteiligten Dritten unverzüglich gelöscht werden, wenn sie nicht für die Aufklärung eines Verbrechens benötigt werden. Zudem sollen spätestens nach

---

<sup>382</sup> Zezschwitz, DuD 2000, S. 670 (670).

<sup>383</sup> Weichert, DuD 2000, S. 662 (669); Bäuml, in: Möller/Zezschwitz, 2000, S. 55 (62).

einem Jahr die Aufnahmen gelöscht werden, bei denen die Voraussetzungen für eine Speicherung nicht mehr vorliegen. Dies ist nach § 34 des finnischen Polizeigesetzes dann der Fall, wenn es nicht zu einer gerichtlichen Untersuchung gekommen ist.

Da so die weitere Speicherung an die konkrete Aufklärung einer Straftat gekoppelt sein muss, wird jedenfalls auf der Eingriffsstufe der Verwendung weitgehend dem Zweckbindungsgrundsatz entsprochen. Allerdings ist die als Höchstdauer normierte Speicherfrist von einem Jahr im Hinblick auf die Erforderlichkeit insofern bedenklich, da dadurch die Schaffung eines (begrenzten) Datenvorrats ermöglicht wird. Angemessen wäre es hier, keine Differenzierung zwischen Unbeteiligten und nur anfänglich Verdächtigen vorzunehmen. Dann wäre die unverzügliche Löschungspflicht der Grundsatz, welcher auch in der Regelung des nordrhein-westfälischen Polizeigesetz Anwendung findet (§ 15 a Abs. 2 S. 3 PolG NW).

## **5. Gesamtbewertung**

Die erfolgte Gegenüberstellung der einschlägigen Polizeirechtsnormen offenbart ein deutliches Überwiegen der Unterschiede. Obwohl in beiden Ländern eine spezialgesetzliche Norm die polizeiliche Videoüberwachung normiert, ist die von ihr ausgehende Beschränkung polizeilicher Befugnisse in Finnland vergleichsweise gering. Insbesondere die weitreichenden Zwecke welche die Videoüberwachung in Finnland erlauben sowie das Fehlen ausreichender Abstufungen entsprechend der Eingriffstiefen, räumen der Polizei einen weitreichenden Ermessensspielraum ein. Dies ist auch deshalb bemerkenswert, da der vorausgegangene Vergleich des Verfassungs- und Datenschutzrechts in Deutschland und Finnland noch eine weitgehende Übereinstimmung der Rechtsordnungen ergeben hatte.

Eine Erklärung hierfür fällt auch deshalb schwer, da hierzu die Gesetzesbegründung<sup>384</sup> in § 29 des finnischen Polizeigesetzes keine Aussagen trifft. So geht aus der (knappen) Gesetzesbegründung zu

---

<sup>384</sup> Amtliche Gesetzesbegründung „HE“ zu § 29 des Finnischen Polizeigesetzes.

§ 29 lediglich hervor, dass der finnische Gesetzgeber davon ausgeht, eine „spezielle Regelung“ für die polizeiliche Videoüberwachung getroffen zu haben. Bei einem Vergleich der Regelungen hinsichtlich des Zeitpunktes ihrer Entstehung fällt auf, dass § 15 a PoIG NW eine neue Norm ist (Mai 2000), wogegen die finnische Regelung des § 29 noch aus dem Jahr 1995 stammt. Zu diesem Zeitpunkt hatten auch die deutschen Bundesländer noch keine vergleichbare Regelung getroffen. Jedoch ist heute die grundsätzliche Notwendigkeit einer speziellen Regelung für die polizeiliche Videoüberwachung in Deutschland anerkannt, selbst wenn bis heute noch nicht in allen Bundesländern entsprechende Befugnisse verabschiedet wurden. Letzterer Gesichtspunkt fällt in den Bundesländern nicht ins Gewicht, in denen die Polizei das Mittel der Videoüberwachung öffentlicher Plätze (noch) gar nicht verwendet.

Im Unterschied dazu wird die polizeiliche Videoüberwachung in Finnland schon seit über einem Jahrzehnt eingesetzt. Über einen genaueren Zeitpunkt oder auch über die Anzahl der heutigen Kameras können selbst vom dortigen Datenschutzbeauftragten keine Angaben gemacht werden. Es wird davon ausgegangen, dass die hohe Anzahl der heute im Einsatz befindlichen Videokameras nur deshalb erreicht werden konnte, da in Finnland normierte Voraussetzungen und damit Beschränkungen des polizeilichen Handelns fehlen. Dieses Unwissen über das Ausmaß erschwert auch möglichen Kontrollinstanzen, wie dies der finnische Datenschutzbeauftragte sein könnte, ein effektives Vorgehen<sup>385</sup>. Die unkontrollierte Ausuferung in Finnland macht zudem deutlich, wie sinnvoll die Pflicht zur Einführung eines Videoregisters sein könnte, aus welchem das Ausmaß der Überwachung erkennbar und damit berechenbarer wird. Vergleicht man die aktuelle finnische Situation mit dem heute in Deutschland bestehenden Verfassungsverständnis, so erscheint die Norm des § 29 nicht als ausreichend, um die polizeilichen Datenerhebungen zu rechtfertigen. Diese Einschätzung ist aber stark von der deutschen Sichtweise geprägt. Im Rahmen der funktionellen, rechtsvergleichenden Methode

---

<sup>385</sup> *Koskela, Safe to be Afraid, 1999, S. 2.*

ist es daher erforderlich sich von der deutschen Sichtweise zu lösen und zu fragen, welche Funktionen die genannten Institutionen innerhalb des anderen Rechts- und Gesellschaftssystems ausüben<sup>386</sup>.

An dieser Stelle muss auch der erst seit relativ kurzer Zeit (Anfang der 90er Jahre) begonnene Prozess in Finnland berücksichtigt werden, in dem überhaupt gesetzliche Spezialermächtigungen polizeiliches Handeln beschränken. Diese Entwicklung, spezialgesetzliche Befugnisse zu schaffen, ist noch nicht abgeschlossen. Dies gilt auch für Deutschland, wofür die erst in den letzten Jahren begonnene Normierung der Videoüberwachung in den Polizeigesetzen ein Beispiel ist. Angesichts des Volkszählungsurteils aus dem Jahr 1983 kann auch in Deutschland nicht von einer schnellen Reaktion der Gesetzgeber gesprochen werden. Überdies entspricht es finnischer Gesetzgebungstechnik, dass der Gesetzgeber zwar spezielle Befugnisnormen schafft, welche aber in weitgehend allgemeiner Form formuliert sind. Der Forderung nach einem immer höheren Grad gesetzlicher Detaillierung wird entgegengehalten, dass sich dann Beeinträchtigungen der Überschaubarkeit und Praktikabilität ergeben können und nicht notwendig zu mehr Datenschutz führen. Dies gilt insbesondere für die Gebiete, in denen technische Entwicklungen den Regelungsgegenstand beeinflussen können. In anderen Bereichen des finnischen Polizeigesetzes werden ähnlich allgemeine Regelungen getroffen und dennoch als „detaillierte Vorgaben für präventive Maßnahmen bezeichnet“<sup>387</sup>.

Bei einer Beurteilung des § 29 FinnPolG ist auch zu berücksichtigen, dass eine speziellere Norm nicht zugleich die bessere Norm darstellt. Spezielle Ermächtigungen, wie die des § 29 FinnPolG mögen zwar nach deutscher Rechtsauffassung als „Generalklausel“ bezeichnet werden, nicht aber notwendig aus finnischer Sicht. Eine dezidierte Regelung nach den einzelnen Eingriffsstufen, wie dies vom nordrhein-westfälischen Gesetzgeber normiert wurde, wäre danach zwar möglich, aber nicht zwingend. Dabei werden die von der technischen

---

<sup>386</sup> *Sommermann*, DÖV 1999, 1017 (1023).

<sup>387</sup> *Joutsen/Lahti*, Criminal Justice System in Finland, S. 9.

Entwicklung ausgehenden Gefahren durchaus ernst genommen. So ist beispielsweise die heimliche Videoüberwachung bestimmter privater Räume (Toiletten, Umkleieräume) eine im Strafgesetzbuch<sup>388</sup> normierte Tat und mit einer bis zu einjährigen Freiheitsstrafe bedroht. Als eines der ersten europäischen Länder verabschiedete Finnland im November 2001 das Gesetz hinsichtlich der Videoüberwachung am Arbeitsplatz. Entscheidend ist, dass diese strengen gesetzlichen Bestimmungen vornehmlich den privaten Bereich der Videoüberwachung regeln. Dies lässt den Schluss zu, dass die Normierung unterschiedlicher Voraussetzungen für private Überwachung auf der einen und staatlich-polizeiliche Kameraüberwachung auf der anderen Seite eine bewusste Entscheidung des Gesetzgebers darstellt.

Im speziellen Bereich polizeilicher Überwachungsmaßnahmen wirkt es sich aus, dass in Finnland eine besondere politische und gesellschaftliche Einstellung der Bevölkerung besteht. Der Wert polizeilicher Arbeit wird in Finnland hoch geschätzt. Im internationalen Vergleich genießt sie ein beispielhaftes Maß an Vertrauen<sup>389</sup>. Zudem besteht das für Finnland typische Bewusstsein, die Technik als etwas grundsätzlich Positives zu betrachten. Die Finnen sind stolz auf ihre Erfolge im Rahmen der modernen Medien und ihre europaweit anerkannte technologische Kompetenz. Die Technologiefreudigkeit zeigt sich beispielsweise anhand der höchsten Anzahl von Internetverbindungen und Mobiltelefonen, jeweils im Verhältnis zur Einwohnerzahl, oder der Tatsache, dass schon im März 1999 in Finnland die ersten staatlichen Lizenzen für den Mobilfunkstandard der „dritten Generation“ (UMTS) an Unternehmen ausgegeben wurden<sup>390</sup>. Um den erreichten Vorsprung der „Informationsgesellschaft Finnland“ zu sichern werden seit Jahren von staatlicher, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Seite immer neue Initiativen ins Leben gerufen. So wurde zum Beispiel 1997 die „Nationale-Strategieform der Informationsgesellschaft“ verabschiedet, die den Titel trägt: „Finnische

---

<sup>388</sup> Kapitel 24 Abschnitt 6, Finnisches Strafgesetzbuch 39/1889, Stand: 654/2001.

<sup>389</sup> Vgl. Annual Report of the Finnish police 2000 <http://www.poliisi.fi/english/pi34en.htm>

<sup>390</sup> Parjo, Statistics Finland, Information Society 1999, S. 25, 29, 33.

Gesellschaft – ein Netzwerk von Menschen“<sup>391</sup>. Schon bei diesem Titel wird die finnische Grundhaltung deutlich, dass moderne Medien als Mittel verstanden werden, welche dem Menschen dienen können und erhebliche Chancen für die gesamte Nation bereithalten. Bereits in frühen Ausbildungsphasen wird der Jugend der Umgang mit der Technik (insbesondere Internet) vermittelt. Man wird in Finnland mit den Errungenschaften der Informationsgesellschaft groß und entwickelt ein ungezwungeneres Verhältnis zu den modernen Medien. Zwar werden die damit verbundenen Gefahren nicht verkannt, wofür auch der verfassungsrechtlich verankerte Schutz des Privatlebens ein Beleg ist. Allerdings besteht eine Diskrepanz zwischen dem Kritikbewusstsein gegenüber staatlicher Technikanwendung auf der einen und gegenüber derjenigen auf privater Seite.

In diesem Zusammenhang ist auffallend, dass in Finnland eine kritische Diskussion über etwaige rechtliche Grenzen polizeilicher Videoüberwachung nicht stattfindet. So wird in einem aktuellen Aufsatz mit der Überschrift: „Die gesetzliche Regelung der Videoüberwachung“<sup>392</sup> zwar eingehend auf den datenschutzrechtlichen Aspekt der privaten Überwachung eingegangen und auch Begrenzungen gefordert. Auf eine Beschränkung der polizeilichen Eingriffsbefugnisse wird aber nicht eingegangen. Selbst der finnische Datenschutz-beauftragte - Aarnio Reijo - sieht hier keinen Handlungsbedarf<sup>393</sup>. Dies erscheint verwunderlich, da Finnland neben Großbritannien die höchste Anzahl von Videokameras in Europa besitzt<sup>394</sup>. Auch ist in den letzten Jahren der Umfang anderer staatlicher Überwachungsmaßnahmen stark angestiegen.

Eine Erklärung hierfür wird auch in der speziellen Beziehung Finnlands zu den Staaten der ehemaligen Sowjetunion gesehen. So war Finnland auch nach Erlangung der Unabhängigkeit von Russland im Jahr 1918 lange Zeit russischer Beeinflussung ausgesetzt. Heute ist zwar der politische Druck verschwunden. Allerdings ist Finnland nun mit einer

---

<sup>391</sup> Parjo, Statistics Finland, Information Society 1999, S. 15, 16.

<sup>392</sup> Hannula, Kameravalvonnän Oikeudellinen Säätely, 2001, S. 6 ff.

<sup>393</sup> Schriftliche Auskunft an den Verfasser vom 14. 11. 2001.

<sup>394</sup> Takala, Videovalvonta ja rikollisuuden ehkäisy, 1998, S. 33; Koskela, The Gaze without Eyes 1999, S. 3.

erheblichen Kriminalitätsbedrohung durch Russland und die baltischen Staaten konfrontiert. Die geographische Lage Finnlands als östliches „Eingangstor“ Skandinaviens verstärkt diese Bedrohung zusätzlich. Insbesondere die Drogenkriminalität hat so stark zugenommen, dass die Regierung der Polizei erhebliche finanzielle, personelle und organisatorische Mittel zu deren Bekämpfung bewilligte<sup>395</sup>. Der Anstieg der Überwachungsmaßnahmen in Finnland ist deshalb auch ein Versuch, dieser neuen Bedrohung zu begegnen.

Auch durch das in den finnischen Medien entstandene Bedrohungsszenario vor den Gefahren einer „russischen Mafia“<sup>396</sup> wird zusätzlicher Druck auf die politisch Verantwortlichen ausgeübt. Es werden noch wirkungsvollere Maßnahmen zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit gefordert. Staatliche Überwachung, die letztlich diesem Zweck dient, begegnet einer breiten gesellschaftlichen Zustimmung und wird vornehmlich mit erhöhter Sicherheit und Schutz in Verbindung gebracht. Dies wird auch bei der Frage deutlich, welcher Begriff in Finnland verwendet wird, um die Videoüberwachung zu bezeichnen. So sind die Medien dazu übergegangen, den vorherigen Begriff der „Überwachungskamera“ (valvontakamera) durch den der „Sicherheitskamera“ (turvakamera) zu ersetzen<sup>397</sup>. Auch in Deutschland gibt es vereinzelte Versuche den Begriff des „Videoschutzes“ anstatt den der „Videoüberwachung“ zu verwenden<sup>398</sup>. Der Unterschied ist allerdings, dass in Deutschland trotz grundsätzlicher Zustimmung in der Bevölkerung ein kritischeres Bewusstsein gegenüber dieser Art des „Schutzes“ besteht. Werden dagegen in Finnland durch gestiegene Kriminalitätszahlen Belange der inneren Sicherheit betroffen, so treten fast „selbstverständlich“ datenschutzrechtliche Gesichtspunkte zurück. Es entspricht der gesellschaftlichen Grundstimmung in Finnland, dass die Polizei die Sicherheit gewährleisten muss und sie deshalb auch die Möglichkeiten ergreifen soll, die sie für erforderlich hält.

---

<sup>395</sup> Annual Report of the Finnish Police, 2000 <http://www.poliisi.fi/english/pi34en.htm>

<sup>396</sup> Koskela, *The Gaze without Eyes*, 1999, S. 3.

<sup>397</sup> Koskela, *The Gaze without Eyes*, 1999, S. 18.

<sup>398</sup> Eder, Polizeiliche Einsatzkonzeption, <http://thomas.kubera.bei.t-online.de/Videoschutz.htm>  
- Akzeptanz -.

Diese Beispiele verdeutlichen, dass weder gesellschaftlich noch politisch eine grundlegende Änderung der existierenden Videoüberwachung gewollt ist. Zusätzlich wird darauf hingewiesen, dass es in der jüngeren Geschichte Finnlands keinen bedeutenden Missbrauch persönlicher Daten durch staatliche Organe gegeben hat<sup>399</sup>. Der Polizei wird ein großes Vertrauen in die Richtigkeit ihrer Entscheidung entgegengebracht. Dies ist ein Grund, warum die Finnen vergleichsweise nur geringe Bedenken hinsichtlich des Schutzniveaus ihrer persönlichen Daten haben<sup>400</sup>. Letztlich hat dies den Effekt, dass der in Finnland bestehende Datenschutz im Vergleich zu vielen anderen europäischen Ländern weniger weitgehend ist<sup>401</sup>. Dieser Befund erinnert an die Zeit vor der Entwicklung Finnlands zum Verfassungsstaat, die bereits oben<sup>402</sup> beschrieben wurde. Danach war die Polizei im Rahmen einer Art Generalvollmacht „yleisvaltakirja“ tätig und hatte entsprechend weitgehende Entscheidungsbefugnisse. Heute bilden die Hinweispflicht in § 29 des finnischen Polizeigesetzes und die verfassungsrechtlich gebotene und zusätzlich im Polizeigesetz (Kapitel 1, Abschnitt 2) normierte allgemeine Pflicht zu einem verhältnismäßigen Vorgehen, sowie die allgemeinen Regelungen im finnischen Datenschutzgesetz den rechtlichen Rahmen. Damit verbleibt der Polizei bei der Entscheidung über den konkreten Einsatz der Videotechnik ein erheblicher Beurteilungsspielraum. Von diesem Spielraum ist sowohl die Entscheidung über die Installation der Anlage selbst, der Ort, die verwendete Technik sowie die Entscheidung umfasst, unter welchen Voraussetzungen eine bloße Beobachtung, eine Aufzeichnung erfolgen soll. Gesetzliche Vorgaben bestehen allerdings hinsichtlich der Verwendung und der Löschung von aufgezeichneten Bildern<sup>403</sup>.

---

<sup>399</sup> Saarenpää, Data Protection, Judicial Academy 2001, S. 3 (9).

<sup>400</sup> Data Protection Ombudsman's Year in Review 2000 <http://www.tietosuoja.fi/10993.htm>

<sup>401</sup> Saarenpää, Data Protection, Judicial Academy 2001, S. 3 (9).

<sup>402</sup> Vgl. dazu oben: S. 9 bis 14.

<sup>403</sup> Vgl. § 34 des finnischen Polizeigesetzes.

## 6. Ergebnis

Die Gründe für die in Finnland verwendete Regelung des § 29 FinnPoG lassen sich so zusammenfassen, dass die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit Vorrang vor datenschutzrechtlichen Aspekten hat. Bei Gegenüberstellung der finnischen Normierungen mit denen der deutschen Befugnisnormen stellen die deutschen Regelungen schon durch die Verwendung der abgestuften Befugnisse und die engere Zweckbindung die rechtsstaatlich angemesseneren Regelungen dar.

### B) Fazit

Es hat sich gezeigt, dass die eher allgemeinen Grundsätze im Verfassungs- oder Datenschutzrecht nicht losgelöst von dem dahinterstehenden gesellschaftlichen Verständnis betrachtet werden können. Erst die „Suche nach funktionalen Äquivalenten“<sup>404</sup> im Bereich der spezifischen Frage der „Videoüberwachung“ ließ erkennen, dass auch bei Bestehen eines sehr ähnlichen rechtlichen Grundgerüsts, erhebliche Differenzen zwischen Finnland und Deutschland bestehen. Während das Spannungsfeld zwischen öffentlicher Sicherheit und Datenschutz die Diskussion in Deutschland bestimmt, so scheint ein solcher Konflikt im speziellen Bereich der finnischen polizeilichen Videoüberwachung nicht zu existieren. Der Versuch, den Begriff der Videoüberwachung durch den des „Videoschutzes“ zu ersetzen ist in Finnland erfolgreich, auch wenn dies aus deutscher Sicht bemerkenswert oder gar befremdlich ist.

In der viel kritischeren deutschen Diskussion wird „Videoüberwachung“ zum Teil mit ständiger Kontrolle, Unfreiheit und Misstrauen auf Seiten der Überwacher assoziiert und der potentiellen Täter in den Mittelpunkt gestellt<sup>405</sup>. Soll sich in Deutschland das Verständnis eines „Videoschutzes“ durchsetzen, so kann dies nur erreicht werden, wenn die Ziele der inneren Sicherheit nicht diejenigen des Datenschutzes verdrängen. Dabei können die speziellen polizeilichen Normen zur Videoüberwachung, trotz ihrer grundsätzlich positiven Bewertung, nur

---

<sup>404</sup> Sommermann, DÖV 1999, S. 1017 (1023).

<sup>405</sup> Eder, Polizeiliche Einsatzkonzeption <http://thomas.kubera.bei.t-online.de/Videoschutz.htm>  
- Akzeptanz - .

einen Teil des Ganzen darstellen. Vertrauensbildende und letztlich auch datenschutzrechtliche Maßnahmen sollten von polizeilicher Seite im Einzelfall schon aus eigenem Interesse angewendet werden, zumal diese letztlich der Erfüllung des polizeilichen Auftrags dienen können. Denn Offenkundigkeit und Transparenz der Videoüberwachung müssen notwendig gewährleistet sein, um ein Vertrauen in die Technik und letztlich die Verbesserung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung zu erreichen. Bevor es dazu kommt, dass der Bürger auf die Begehung öffentlicher Flächen verzichten muss, um der Beobachtung zu entgehen, ist es notwendig zu prüfen, ob und in welchem Ausmaß überhaupt videoüberwacht werden muss. So kann die Erhöhung polizeilicher Streifengänge die (weiträumige) Videoüberwachung oftmals überflüssig machen und zudem das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung nachhaltig erhöhen<sup>406</sup>. Im Falle einer Videoüberwachung dürften im Rahmen der Verhältnismäßigkeit die Beachtung der datenschutzrechtlichen Grundsätze „Datenvermeidung“ und „Datensparsamkeit“ die wirkungsvollsten Maßnahmen darstellen. Denn je weniger personenbezogene Daten überhaupt entstehen können, umso geringer ist die Möglichkeit, dass diese Aufnahmen zweckwidrig eingesetzt werden können. Schließlich darf die fortschreitende Technik nicht nur einseitig mit einem sich stetig erhöhenden Bedrohungspotential assoziiert werden. Beispielsweise kann bei der Videoüberwachung durch Ausblendung vorher definierter Sichtbereiche<sup>407</sup> ein technischer Datenschutz erfolgen und so das sinnvolle Mittel der Datenvermeidung praktiziert werden.

Einigkeit besteht in beiden Ländern darüber, dass nicht alle Details videotechnischer Überwachung gesetzlich normiert werden können<sup>408</sup>. Allerdings sollten die Bereiche normiert sein, die für die Grundrechtsausübung wesentlich sind. Dies gilt auch angesichts der beschriebenen finnischen Besonderheiten und auch bei Berücksichtigung der grundsätzlich allgemeineren Formulierung von

---

<sup>406</sup> *Aromaa/Heiskanen*, Crime risks in Finland, S. 15.

<sup>407</sup> *Eder*, Polizeiliche Einsatzkonzeption <http://thomas.kubera.bei.t-online.de/Videoschutz.htm>  
- Akzeptanz -

<sup>408</sup> *Koskela*, Safe to be Afraid, 1999, S. 17.

Befugnisnormen. Schließlich ist auf den eigentlichen Grundgedanken hinzuweisen, dass nämlich die Polizei die Videotechnik zum Schutz der Bürger vor Kriminalität einsetzen soll und dies auch will. Insofern verfolgen sowohl die Polizei, als auch der Datenschutz die gleichen Ziele, nämlich die Bewahrung von Grundrechten.