



JURISTISCHE FAKULTÄT



UNIVERSITÄT
HEIDELBERG
ZUKUNFT
SEIT 1386

Zusammenfassung der Dissertation mit dem Titel

**„Die hoheitliche Videoüberwachung des
öffentlichen Raums zur Kriminalprävention
– Rechtsgrundlagen, praktische Anwendungs-
bereiche und präventive Wirksamkeit –“**

Dissertation vorgelegt von Florian Kowalik

Erstgutachter: Prof. Dr. Dieter Dölling
Zweitgutachter: Prof. Dr. Ralph Ingelfinger

Institut für deutsches, europäisches und internationales Strafrecht und
Strafprozessrecht

1. Ziele und Gang der Arbeit

Im öffentlich-rechtlichen Teil der Arbeit werden die Rechtsgrundlagen aus den Polizeigesetzen aller sechzehn Bundesländer unter Berücksichtigung insbesondere der Frage nach der Gesetzgebungskompetenz erörtert und mit Blick auf ihre materiell-verfassungsrechtliche Relevanz analysiert werden. Im Vordergrund steht dabei die von nicht wenigen Datenschützern, Politikern und Rechtswissenschaftlern angemahnte Verkürzung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung gem. Art. 2 Abs. 1 iVm Art. 1 Abs. 1 des Grundgesetzes. Die einschlägigen Ermächtigungsgrundlagen werden daraufhin untersucht, ob und inwieweit sie den Freiheitsbereich dieser datenschutzrechtlichen Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts einschränken und ob sie den nach allgemeiner Verfassungsdogmatik – insbesondere vor dem Hintergrund der konkretisierenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – geltenden Grundsätzen des *Bestimmtheitsgebots* und des *Übermaßverbots* genügen. Hier werden Stärken und Schwächen aller geltenden Ermächtigungsgrundlagen herausgearbeitet. Neben einer ausführlichen Auseinandersetzung mit der maßgeblichen bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung im zu untersuchenden Problemkreis werden auch relevante Urteile der verschiedenen Landesverfassungsgerichte in die Bearbeitung einbezogen. Überdies wird die einschlägige verwaltungsgerichtliche Judikatur umfassend ausgewertet.

Diese rechtliche Betrachtung bildet den Bezugsrahmen für den kriminologischen Forschungsschwerpunkt der Arbeit. Im Hauptteil der Dissertation geht es darum, die neueste Studienlage zur präventiven Wirksamkeit von Videoüberwachungsmaßnahmen im öffentlichen Raum zusammenzutragen und die Studien sorgfältig im Angesicht denkbarer Unzulänglichkeiten oder Fehlerquellen – z.B. des verwendeten Datenmaterials, der angewandten Methodik oder des gewählten Forschungsdesigns – kritisch zu analysieren. Gerade die Studienlage aus dem Zeitraum von Mitte der 2000er Jahre bis zur Gegenwart harret einer systematisch-kritischen kriminologischen Auswertung. Dieses Vakuum ist, angesichts der augenscheinlich zunehmenden gesellschaftlichen Popularität der Videoüberwachung gepaart mit einem stark erhöhten kriminalpolitischen Bedürfnis nach einer Ausweitung technischer Überwachungsmaßnahmen, überaus problematisch. Für eine wirksame und verantwortungsvolle Kriminalpolitik ist es unerlässlich, diese nicht auf die tönernen Füße von Intuition und Plausibilitätsabwägungen, sondern auf die solide Basis gesicherter wissenschaftlicher Erkenntnisse zu stellen. Die Konzeption der Arbeit sieht daher vor, eine Übersicht über den aktuellen Stand der videoüberwachungsspezifischen Präventionsforschung zu geben und deren zentrale und gut gesicherte Erkenntnisse methodenkritisch und systematisierend herauszuarbeiten. Gegenstand dieser Arbeit sind Studien der weltweiten Präventionsforschung. Der Fokus soll also nicht allein auf Deutschland oder dem europäischen Raum liegen, sondern wird darüber hinaus auch auf Untersuchungen aus Australien, Asien und den USA gerichtet sein. Denn gerade die Zusammenschau der Ergebnisse aus verschiedenen Rechtsordnungen, Gesellschaftssystemen und Kulturräumen kann zu einer sachgerechten Einordnung der Tauglichkeit der Videoüberwachung als kriminalpräventives Instrument beitragen. Zur Gewinnung einer möglichst vollständigen Übersicht werden in die kritische Darstellung der Arbeit sowohl einzelne Evaluationen spezifischer Überwachungsmaßnahmen als auch Meta-Analysen einer Vielzahl von Einzelstudien sowie Befragungen bestimmter Personengruppen zur subjektiv bewerteten Wirksamkeit der Videoüberwachung einbezogen. Dieser Mix aus unterschiedlichen Methoden und Forschungsdesigns soll die schließlich erzielten Erkenntnisse auf eine breite und tragfähige Grundlage stellen.

Zum Schluss der Arbeit erfolgt eine Synthese des öffentlich-rechtlichen mit dem kriminologischen Teil. Es wird diskutiert, wie sich die empirischen Befunde zur

kriminalpräventiven Wirksamkeit der Videoüberwachung des öffentlichen Raums auf die Beurteilung der Rechtslage in Deutschland auswirken. Die polizeirechtlichen Rechtsgrundlagen der hoheitlichen Videoüberwachung werden im Lichte der verfassungsrechtlichen Vorgaben und der Erkenntnisse zur tatsächlichen Wirksamkeit dieser grundrechtsbelastenden Maßnahme einer kritischen Überprüfung unterzogen. Aus dieser kritischen Würdigung heraus werden Vorschläge zu grundrechtsschonenden Gesetzesänderungen oder -anpassungen abgeleitet, die den Vorgaben des Verfassungsrechts in seinem Zusammenwirken mit den Erkenntnissen zur kriminalpräventiven Wirksamkeit der Videoüberwachung Rechnung tragen. Damit soll ein Beitrag geleistet werden zu einer informierten und nicht ideologiegetriebenen Kriminalpolitik, die die Regelungen zur Videoüberwachung des öffentlichen Raums effektiv und maßvoll gestaltet.

2. Ergebnisse der Arbeit

Die Wirkung der Videoüberwachung auf die Gesamtkriminalität

Die Evidenz zur Auswirkung der Videoüberwachung auf die Gesamtkriminalität ist gemischt und gibt keinesfalls Anlass zu überbordendem Optimismus. Es lässt sich jedenfalls nicht klar sagen, dass die Videoüberwachung des öffentlichen Raums kriminalitätssenkend auf die Gesamtkriminalität wirkt. Vielmehr gibt es zahlreiche Studien, die kaum einen oder überhaupt keinen Effekt der Videoüberwachung auf die Gesamtkriminalität nachweisen konnten, demgegenüber stehen aber auch Studien, die zumindest kleine positive Effekte belegen konnten. Eine Gesamtwürdigung des Forschungsstandes legt es nahe, den Wirkungen der Videoüberwachung auf die Gesamtkriminalität keine allzu große Bedeutung beizumessen und das Absinken oder Ansteigen derselben nicht als zentralen kriminalpräventiven Erfolgsmaßstab der Maßnahme zu betrachten. Diese Analyse wirft die Frage auf, wie sinnvoll es dann überhaupt sein kann, von einer Gesamtwirkung der Videoüberwachung zu sprechen. Mehr als eine an der Oberfläche kratzende Aussage, die ihre Attraktivität aus einer trügerischen Eingängigkeit bezieht, welche die Komplexität der Wirkzusammenhänge nicht abzubilden vermag, kann auf diese Weise nicht generiert werden. Wenn sich hinter der Gesamtentwicklung ohnehin verschiedene, teils gegenläufige Trends im Hinblick auf einzelne Deliktskategorien verbergen, ist es sinnvoller, einen differenzierenden Blick auf eben diese Deliktskategorien und deren spezifische Beziehung zur Videoüberwachung zu werfen – und damit aus der internationalen Evidenz die Folgerung abzuleiten, dass die Videoüberwachung des öffentlichen Raums kein kriminalpräventives Breitbandantibiotikum ist.

Die Wirkung der Videoüberwachung auf die Eigentumskriminalität

Im Bereich der Eigentumskriminalität lassen sich kriminalpolitisch ermutigendere Aussagen treffen als für die Gesamtkriminalität und viele andere Einzelbereiche der Kriminalität. In Anbetracht der Forschungslage kann ein kriminalitätssenkender Effekt der Videoüberwachung des öffentlichen Raums auf die Eigentumskriminalität als gut belegt gelten. In diesem Bereich gibt es nur wenige „Ausreißer“. Dieser Befund fügt sich gut in das theoretische Gedankengebäude des „rational choice approach“ ein. Denn Eigentumsdelikte entspringen mehr als andere Formen der Straßenkriminalität einem planvoll abwägenden Vorgehen. Dies lässt es als naheliegend erscheinen, dass die durch eine Videoüberwachung erhöhte Entdeckungswahrscheinlichkeit als Risikofaktor in die Kosten-Nutzen-Abwägung potentieller Täter eingestellt wird. Über diesen Mechanismus kann die Videoüberwachung ihre abschreckende Wirkung entfalten.

Als sogar noch breiter und konsistenter belegt kann die kriminalitätssenkende Wirkung der Videoüberwachung auf die Kfz-bezogene Kriminalität als Ausschnitt der Gesamt-

Eigentumskriminalität gelten. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass die Überwachung in Car Parks stattfindet. Für diesen Sondertypus der Eigentumskriminalität gibt es kaum Studien, die zu abweichenden Ergebnissen kommen. Für andere Formen des Diebstahls und auch für Raubdelikte sind die Ergebnisse dagegen gemischt. Es lässt sich jedenfalls nicht so eindeutig wie bei den Kfz-Diebstählen von einer durchweg kriminalitätsreduzierenden Wirkung der Überwachung sprechen. Für die Sachbeschädigung sind die Ergebnisse dagegen nicht so weit überwiegend positiv. Einige Studien deuten an, dass die Videoüberwachung zumindest graduell eine kriminalitätssenkende Wirkung auf Sachbeschädigungsdelikte entfalten kann; andere Studien deuten auf das Gegenteil hin. Somit lässt sich weder von einer klar belegten kriminalpräventiven Wirkung noch von einer eindeutig belegten Nicht-Wirkung der Videoüberwachung des öffentlichen Raums auf die Sachbeschädigung sprechen.

Die Wirkung der Videoüberwachung auf die Gewaltkriminalität

Die internationale Evidenz gibt insgesamt wenig Anlass zum Optimismus hinsichtlich der präventiven Wirksamkeit der Videoüberwachung auf die Gewaltkriminalität. Zwar ist es nicht so, dass sich eine absolute Nicht-Wirkung über alle relevanten Studien hinweg feststellen ließe. Es gibt einige wenige Studien, die auf einen kriminalpräventiven Effekt der Videoüberwachung hindeuten. Dies erscheint auch plausibel. Denn es ist unwahrscheinlicher, dass die Videoüberwachung unter keinen denkbaren Umständen wirkt, als dass es ganz spezifische, möglicherweise höchst selten vorliegende Bedingungen gibt, unter denen sich die Videoüberwachung kriminalitätsmindernd auch auf Formen der Gewaltkriminalität auswirken kann. Von solchen „Ausreißern“ abgesehen, ist die Studienlage allerdings ernüchternd.

Eine Gesamtbetrachtung der vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnisse lässt nur den Schluss zu, dass eine kriminalpräventive Wirkung der Videoüberwachung auf den Bereich der Gewaltkriminalität *nicht* – und zwar noch nicht einmal graduell – als nachgewiesen gelten kann. Das ist angesichts der durchaus verbreiteten Vorstellung, die Videoüberwachung könne in diesem Bereich wirkungsvoll sein, und einer oftmals versuchten politischen Legitimation der Videoüberwachung als allgemein anerkanntes Instrument zur wirksamen Bekämpfung der Gewaltkriminalität bemerkenswert. Allerdings fügt sich auch dieses Ergebnis in das Konzept des „rational choice approach“ ein. Denn Gewaltdelikte werden im Vergleich zu Eigentumsdelikten eher „aus dem Moment heraus“ begangen, d.h. der konkrete Tatentschluss formt sich spontan und nicht selten unter dem Einfluss von Alkohol und/ oder Betäubungsmitteln. Unter diesen Umständen wird kaum je ein reflektierter, vernunftbasierter Abwägungsvorgang zwischen den Vor- und Nachteilen einer Tat stattfinden. Angesichts dieser kriminalitätstheoretischen Überlegung und vor allem angesichts der insgesamt ernüchternden empirischen Ergebnisse erscheint es äußerst fraglich, ob die Videoüberwachung überhaupt ein sinnvolles Instrument zur präventiven Bekämpfung der Gewaltkriminalität sein kann.

Die Wirkung der Videoüberwachung auf die Drogenkriminalität

Die Befunde für die Drogenkriminalität sind gemischt, aber insgesamt etwas ermutigender als für die Gewaltkriminalität. Die Mehrzahl der Studien konnte keine Belege für einen kriminalpräventiven Effekt der Videoüberwachung des öffentlichen Raums auf die Drogenkriminalität finden. Gleichwohl gibt es Evaluationen einzelner Überwachungsprojekte, die eine positive Wirkung nachweisen konnten. Allerdings konnten diese vereinzelt Erfolge in der Gesamtbetrachtung der Studienlage über lange Zeit eher als Ausnahmereischeinungen gelten. Bei einem Blick auf den Bereich der Forschung zur präventiven Wirksamkeit der Videoüberwachung auf die Drogenkriminalität fällt auf, dass das Vorliegen von Verdrängungseffekten oftmals nicht hinreichend untersucht worden ist. Somit gibt es noch keine eindeutigen Erkenntnisse darüber, ob die Drogenkriminalität mithilfe der

Videoüberwachung unter bestimmten Bedingungen und an bestimmten Orten tatsächlich erfolgreich bekämpft werden kann, oder ob sie bloß in andere Bereiche – z.B. in andere Parks – ausweicht. Die Analyse von Verdrängungseffekten erscheint in diesem Kontext besonders angezeigt, denn es gibt zumindest eine starke Plausibilitätsvermutung dahingehend, dass sich Suchtkranke nicht nachhaltig durch Überwachungskameras von ihrem Konsum und den damit verbundenen Straftaten abbringen lassen werden.

Die Wirkung der Videoüberwachung in Stadtzentren/ an urbanen Straßen und Plätzen

Hier deutet sich an, dass sich die Videoüberwachung offener urbaner Räume (wie städtischer Straßen und Plätze) als nicht besonders wirkungsvoll erwiesen hat.

Die Wirkung der Videoüberwachung in Car Parks

Für öffentliche Car Parks (seien es Parkplätze oder Parkhäuser) ist eine gute kriminalpräventive Wirkung der Videoüberwachung von allen untersuchten Einsatzorten am besten belegt. Dies gilt insbesondere für die Reduktion von Kfz-bezogenen Delikten in Car Parks. Abstrahierend ließe sich – gerade in Abgrenzung zur eher schwachen Wirkung in den sog. „offenen urbanen Räumen“ – die Theorie aufstellen, dass die Videoüberwachung besser wirkt, wenn ihr Einsatzgebiet eng umgrenzt ist, d.h. einen überwiegend geschlossenen Raum darstellt, der nur über wenige, möglicherweise noch durch Wachpersonal oder andere Vorrichtungen zusätzlich gesicherte Zu- bzw. Ausgänge verfügt.

Verdrängungseffekte („displacement“) vs. Ausstrahlungseffekte („diffusion“)

Der gegenwärtige Erkenntnisstand zu Verdrängungseffekten und positiven Ausstrahlungseffekten ist gemischt. Zunächst ist anzumerken, dass die Untersuchung beider potentieller Wirkungen der Videoüberwachung nur sinnvoll ist, wenn die untersuchte Maßnahme im überwachten Bereich selbst zu einer relativen Reduktion der Kriminalität geführt hat. Davon ausgehend muss anschließend überprüft werden, was mit den „vereitelten“ Delikten passiert ist, sprich: Sind sie tatsächlich vollständig verhindert worden, oder wurden sie lediglich an einem anderen Ort verübt? Für eventuelle Ausstrahlungseffekte stellt sich eine andere Frage: Wenn die Videoüberwachung im überwachten Bereich gewirkt hat, hat sich diese Wirkung dann möglicherweise über den überwachten Bereich hinaus erstreckt, etwa weil potentielle Täter den Wirkungsbereich der Kameras überschätzen oder einen „Sicherheitsabstand“ zur überwachten Zone halten? Auf der Grundlage der Studien, die das Vorliegen solcher Effekte untersucht haben, lassen sich Belege für das Vorliegen beider Wirkungen finden. Es ist also weder ausgeschlossen, dass die Videoüberwachung zu einer Verlagerung von Kriminalität führt, was ihre Wirkung insgesamt verringert, noch ist es ausgeschlossen, dass die Videoüberwachung sogar in Bereiche hineinwirkt, die von ihr eigentlich gar nicht erfasst sind, was ihre Wirkung vergrößert. Beide Effekte lassen sich zwar hin und wieder beobachten, sie scheinen auf der Basis des bisherigen Erkenntnisstandes aber keine entscheidende Rolle zu spielen. Insbesondere weist keine einzige Studie nach, dass, wenn ein Verdrängungseffekt vorliegt, dieser in derselben oder auch nur einer ähnlichen Größenordnung liegt wie der eigentliche kriminalitätssenkende Effekt. Jedenfalls eine sog. „Eins-zu-eins-Verdrängung“ gibt es demnach nicht. Vor diesem Hintergrund ist kein Anlass gegeben, die grundsätzlichen Aussagen zur kriminalpräventiven Wirksamkeit der Videoüberwachung des öffentlichen Raums entscheidend zu modifizieren.

Der „Life Cycle“ der kriminalpräventiven Videoüberwachung

Einige Studien weisen darauf hin, dass es eine begrenzte Wirkdauer von situativen Präventionsmaßnahmen gibt, von der auch die Videoüberwachung nicht ausgenommen ist. Demnach verliere die Videoüberwachung nach anfänglichen Erfolgen ihre kriminalpräventiven Effekte sukzessive, bis nach einer gewissen Zeit keine oder so gut wie keine Wirkung mehr verbleibt. Forscher im englischsprachigen Raum sprechen vom sog. „Life Cycle“, also einem begrenzten Lebenszyklus der Videoüberwachung als Maßnahme der situativen Kriminalprävention.

Aktive Überwachung vs. passive Überwachung

Die Studienlage legt nahe, dass Maßnahmen mit aktiver Überwachung (Live-Überwachung der aufgenommenen Bilder am Bildschirm) wirkungsvoller sind als Maßnahmen mit passiver Überwachung (keine Live-Überwachung, sondern nur retrospektive Auswertung). Es erscheint auch plausibel, dass aktiv überwachte Systeme, d.h. solche, bei denen die Kameras in Echtzeit durch Überwachungspersonal an Monitoren überwacht werden, sodass eine unmittelbare Reaktion auf gefilmtes strafbares Verhalten möglich ist, ein größeres Abschreckungspotential entfalten können als Systeme, in denen die Kameraaufzeichnungen lediglich retrospektiv ausgewertet werden. Allerdings ist zu bedenken, dass eine solche Aussage nur die Tendenz anzeigt, aber nicht besonders detailscharf ist. Denn die einzelnen Systeme können trotz der gemeinsamen Überschrift „aktive“ oder „passive“ Überwachung höchst unterschiedlich ausgestaltet sein. So ist es beispielsweise bei einer aktiven Überwachung denkbar, dass das Personal an den Monitoren bei beobachtetem Fehlverhalten eine „normale“ zuständige Polizeistreife benachrichtigen muss, aber auch, dass eine Sonderstreife bereits im Überwachungsbereich auf Abruf positioniert ist und somit zumeist noch schneller (und durch die Beobachtungszentrale besser koordiniert) gegen das beobachtete Verhalten vorgehen kann.

Die Kombination mit anderen präventiven Maßnahmen

Die Analyse der Wirksamkeitsforschung legt nahe, dass die kriminalpräventive Wirkung der Videoüberwachung stärker ist, wenn die Überwachung durch mehr als eine Maßnahme flankiert wird, als in den Fällen, in denen die Videoüberwachung die einzige kriminalpräventive Intervention ist oder nur durch eine weitere kriminalpräventive Maßnahme unterstützt wird. Auf der Grundlage dieser Ergebnisse ist die Videoüberwachung also am wirkungsvollsten, wenn sie nicht isoliert, sondern als Teil eines „Maßnahmenbündels“ zum Einsatz kommt

3. Abschließende Beurteilung der Rechtslage

Nach den in dieser Arbeit herausgearbeiteten Erkenntnissen der Evaluationsforschung ergibt sich bei der Frage nach der Wirksamkeit der Videoüberwachung des öffentlichen Raums zur Kriminalprävention kein dichotomes „Schwarz-Weiß-Bild“. Weder wirkt die Videoüberwachung überhaupt nicht, noch ist sie ein kriminalpräventives Allheilmittel. Vielmehr kann ihre Wirkung in jedem Einzelfall, je nach den spezifischen kontextuellen Bedingungen höchst unterschiedlich ausfallen. Entscheidend für die Beurteilung erscheint aber vor allem anderen, gegen welche Art der Kriminalität die Videoüberwachung zum Einsatz kommen soll. So lässt sich auf der Grundlage des aktuellen Erkenntnisstandes sagen, dass die Maßnahme erfolgreich gegen viele Formen der Eigentumskriminalität wirken kann, insbesondere in ihrer speziellen Ausprägung der Kfz-bezogenen Kriminalität (und das besonders gut im situativen Kontext von Car Parks). Weniger erfolgreich scheint das Instrument der Videoüberwachung dagegen zur vorbeugenden Bekämpfung von Gewaltkriminalität zu

sein und auch die Erkenntnisse zur Wirksamkeit gegen die Drogenkriminalität geben keinen Anlass zu Überschwang. Diese Befunde sind im Lichte der tatbestandlichen Konstruktion der Eingriffsgrundlagen in den Landespolizeigesetzen nicht unproblematisch, denn diese fordern zum Einsatz der Maßnahme entweder das Vorliegen eines bereits über dem Ortdurchschnitt liegenden Kriminalitätsaufkommens („Kriminalitätsschwerpunkt“) oder zumindest die Prognose, dass es in Zukunft zu einer erhöhten Kriminalitätsbelastung kommen wird. Diese erhöhte Kriminalitätsbelastung bezieht sich im Kontext der Videoüberwachung öffentlicher Räume auf die „Straßenkriminalität“, welche sich an vielen, wenn nicht den meisten Einsatzorten aus ebenjenen Kriminalitätsarten, der Gewaltkriminalität und der Drogenkriminalität, zusammensetzen wird, die einer Wirkung der Videoüberwachung nach den Aussagen der Wirksamkeitsforschung sehr schwer zugänglich zu sein scheinen.

Gleichwohl ist die Videoüberwachung weit davon entfernt, mit dem Verweis auf die Forschungslage als wirkungslos „abgeschmettert“ werden zu können. Selbst das Vorliegen von Verlagerungseffekten muss nicht unbedingt als Misserfolg zu werten sein. Freilich ist eine Videoüberwachungsmaßnahme, die in ihrem Überwachungsbereich die Kriminalität zwar reduziert, sie aber lediglich in einen anderen Bereich verlagert, insgesamt nicht ebenso effektiv wie eine Maßnahme mit gleicher Reduktion, aber ohne Verdrängungseffekte. Dennoch muss das nicht zwingend bereits die *Geeignetheit* der die Verdrängungseffekte nach sich ziehenden Maßnahme in Frage stellen. Es kann durchaus ein sinnvolles kriminalpolitisches und auch verfassungsrechtlich legitimes Ziel sein, die Kriminalität an einem bestimmten, möglicherweise besonders sensiblen, gefährlichen oder für eine Stadt kommerziell wichtigen Ort zu verringern und dies zunächst unter Inkaufnahme des Anwachsens der Kriminalität an einem anderen Ort zu tun, an dem sich z.B. aus stadtsoziologischen oder polizeitaktischen Gründen besser mit der Kriminalität umgehen lässt.

Es lässt sich also festhalten, dass es aufgrund der Ambivalenz der Forschungslage und der zwar nur vereinzelt, aber doch existenten Belege für eine Wirkung der Videoüberwachung auf der abstrakt-generellen Ebene für keinen relevanten Kriminalitätsbereich möglich ist, die in den Landespolizeigesetzen verankerte Videoüberwachung apodiktisch für ungeeignet, nicht erforderlich oder unverhältnismäßig im engeren Sinne zu erklären. Für ein solches Ergebnis ist die Evidenz nicht eindeutig genug. Dem Staat würde in nicht sachangemessener Weise ein Instrument der Gefahrenvorsorge genommen, sodass er seinen Schutzpflichten nicht mehr in jedem Fall mit gleicher Effektivität und gleicher Flexibilität in der Wahl des voraussichtlich tauglichsten unter mehreren zur Verfügung stehenden Mitteln nachkommen könnte – denn ein in bestimmten Lagen probates Instrument wäre aus seinem Arsenal entfernt. Eine solche Beschneidung der Handlungsfähigkeit des Staates ist vor dem Hintergrund des Prinzips der effektiven Gefahrenabwehr nicht angezeigt und wird durch die empirischen Erkenntnisse nicht erzwungen. Denn bei aller empirischen Ernüchterung deuten die Studien an, dass singulär immer wieder positive „Ausreißer“ auch in Bereichen außerhalb der Kfz-bezogenen Kriminalität möglich sind. Hierzu müssen spezifische Umweltbedingungen auf eine ideal darauf angepasste Umsetzung treffen. Die Studien legen nahe, dass ein ganzheitliches Konzept, an dem viele „Stakeholder“ beteiligt werden, durchaus zu kriminalpräventiven „Überraschungserfolgen“ führen kann, insbesondere wenn eine aktive Überwachung vorliegt, es eine hohe Kameradichte gibt, die Überwachung sich auf die Bekämpfung spezifischer Probleme in relativ eng umgrenzten Räumen konzentriert und mit sinnvollen komplementären kriminalpräventiven Maßnahmen kombiniert wird. Der Staat sollte die gesetzlich eingeräumte Chance auf eine erfolgreiche Umsetzung im Einzelfall haben und nicht gezwungen sein, sich von vornherein dieser Handlungsoption zu begeben.

Gleichwohl führt nach der hier vertretenen Lesart kein Weg darum herum, die Forschungslage dergestalt zu interpretieren, dass das Instrument der Videoüberwachung des öffentlichen Raums hinsichtlich seines kriminalpräventiven Nutzens insgesamt sehr kritisch betrachtet werden muss. Vor diesem Hintergrund verstößt jedenfalls eine flächendeckende

Überwachung nach britischem Vorbild gegen das Übermaßverbot. Eine solche flächendeckende Überwachung müssen die polizeirechtlichen Rechtsgrundlagen der Videoüberwachung ausschließen. Insgesamt sind Erweiterungen der Befugnisse zur offenen kriminalpräventiven Videoüberwachung mit Blick auf die nicht überzeugende Wirksamkeit der Maßnahme aus verfassungsrechtlicher Sicht deutlich abzulehnen. Entkoppelungen der Einsatzbefugnisse vom Erfordernis des Vorliegens eines Kriminalitätsschwerpunktes oder Verlängerungen der Speicherfristen über zwei Monate hinaus sind vor diesem Hintergrund verfassungswidrig. Die Gesetzgeber muss sich nach alledem darum bemühen, bestehende tatbestandliche Unbestimmtheiten zu korrigieren. Die Aufnahme des Erfordernisses des Vorliegens eines „Kriminalitätsschwerpunktes“ muss zum gesetzlichen Mindeststandard werden.

Zwar weist auch dieser das bereits skizzierte Problem auf, dass er sich auf die Straßenkriminalität bezieht und dass sich diese wiederum häufig aus Gewalt- und Drogendelikten zusammensetzen wird. Allerdings ist eine Wirkung der Überwachung auch in diesem Bereich nicht gänzlich ausgeschlossen und auch Kfz-Diebstähle, andere Formen des Diebstahls oder Sachbeschädigungsdelikte zählen zur Straßenkriminalität. Auf eine Wirkung in diesen Bereichen besteht eine begründete Aussicht. Jedenfalls sind die an das Vorliegen eines Kriminalitätsschwerpunktes zu stellenden Anforderungen durch die Judikatur verschiedener Verwaltungsgerichte überzeugend ausgeformt, wodurch die tatbestandliche Bezugnahme oder eine entsprechende Umschreibung solcher Orte zu größerer Normbestimmtheit führt. Dort, wo sich regelungstechnisch die Chance zu größerer Bestimmtheit und stärkerer Beschränkung der überwachbaren Orte bietet, muss sie ergriffen werden. Die Videoüberwachung ist weit davon entfernt, in ihrer Wirkung so überzeugend zu sein, dass vermeidbare Bestimmtheitsdefizite angesichts der verlockenden kriminalpräventiven Wirkpotenziale tolerierbar wären. Im Rahmen der Güterabwägung des Verhältnismäßigkeitsgebots (also im Rahmen der *Angemessenheit*) fällt die Wirksamkeit der Maßnahme und damit der durch sie erreichte Grad der Kriminalprävention nicht besonders schwer ins Gewicht. Daher muss auf der anderen Seite der Waagschale das Gewicht der Grundrechtsbelastung dadurch reduziert werden, dass die Streubreite der Maßnahme verringert wird, sobald und soweit dies möglich und sinnvoll ist.

Das bedeutet für die Normen, die zur Bestimmung des überwachbaren Ortes partiell auf die Regelungen der Standardmaßnahme der Identitätsfeststellung verweisen, dass diese Gesetzessystematik aufzugeben und stattdessen auf das Vorliegen von Kriminalitätsschwerpunkten zu rekurrieren ist.

Auf derselben Seite der Waagschale ließe sich weiteres Gewicht verringern, indem die Löschfristen verkürzt werden. Denn es gilt: Je länger die Löschfristen desto umfangreicher kann das Datenmaterial anwachsen, dass über den Einzelnen gesammelt wird und desto umfassender und detailschärfer gestaltet sich das Bild, dass sich die hoheitliche Gewalt vom erfassten Bürger machen kann. Viele für sich genommen nicht besonders aussagekräftige Daten können sich auf diese Weise zu einem überaus informationshaltigen Datenmosaik zusammenfügen.

4. Kriminalpolitische Empfehlungen

Im Angesicht der Erkenntnisse der Evaluationsforschung zur kriminalpräventiven Wirksamkeit der Videoüberwachung des öffentlichen Raumes wäre es zur Vermeidung unbestimmter, überbordender und unverhältnismäßig in die Freiheitsrechte des Einzelnen eingreifender Regeln im Gesetzgebungsprozess angezeigt, nicht von der Prämisse der selbstverständlichen oder auch nur überwiegend wahrscheinlichen Wirksamkeit der Videoüberwachung auszugehen, sondern im Gegenteil – die wissenschaftliche Befundlage bedenkend – prima facie eine eher begrenzten Wirksamkeit anzunehmen, die in der Einzelfallumsetzung durch stimmige kriminalpräventive Konzepte vergrößert werden kann.

Dies in Rechnung stellend lassen sich Empfehlungen aussprechen, deren gesetzgeberische Umsetzung eine wohlausgewogenen Rechtsgrundlage für den Einsatz der kriminalpräventiven Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze hervorbringen würde:

- (1.) die Aufnahme des tatbestandlichen Erfordernisses eines *Kriminalitätsschwerpunktes*,
- (2.) die Streichung des Verweises auf die Identitätsfeststellung,
- (3.) die *Aufhebung der „Doppelstruktur“* von Videobeobachtung und -aufzeichnung, (sodass die strengeren Anforderungen für die Aufzeichnung auch für die Beobachtung gelten),
- (4.) die Einführung von Löschfristen von höchstens einem Monat.

Eine weitere Empfehlung wird angesichts der bestenfalls durchwachsenen Forschungsergebnisse zur kriminalpräventiven Wirkmacht der Videoüberwachung, der aber oftmals konträren öffentlichen wie politischen Wahrnehmung, mit großem Nachdruck ausgesprochen:

Es bedarf (5.) im Regelungsumfeld einer jeden polizeirechtlichen Rechtsgrundlage für die Videoüberwachung der Normierung einer Verpflichtung zur regelmäßigen wissenschaftlichen Evaluation der Maßnahme (*Evaluierungspflicht*). Vorgeschlagen wird eine Evaluation, die *alle zwei Jahre* durchgeführt werden muss. Es ist nicht hinzunehmen, dass die hoheitliche Gewalt in einem so grundrechtssensiblen Bereich auf der Grundlage von vagen Annahmen oder hehren Hoffnungen in die Freiheitssphäre einer Vielzahl von individuell dazu keinen Anlass gebenden Personen hineinwirkt. Eine derart intensive Grundrechtsbelastung ist nur zu rechtfertigen, wenn die Wirkung jeder konkreten Videoüberwachungsmaßnahme in regelmäßigen Abständen wissenschaftlich belegt ist.

In der Folge der vorgeschlagenen Wirksamkeitsevaluation kann sich eine dilemmatische Konstellation ergeben: Zeigt die Evaluation, dass die Videoüberwachung nicht wirksam war, ist es kaum zu rechtfertigen, sie weiter zu betreiben. Die Kameras müssten abgeschaltet werden. War die Videoüberwachung hingegen so wirksam, dass sie die Kriminalität weitgehend eindämmen konnte, sodass der überwachte Ort keinen Kriminalitätsbrennpunkt mehr darstellt, hätte sich die Überwachung gerade durch ihren Erfolg um die eigene Anwendungsgrundlage gebracht. Auch in diesem Fall müssten die Kameras abgeschaltet werden. Ein solches Ergebnis erscheint nicht in jedem Fall ratsam, denn es sind Konstellationen denkbar, in denen der Staat sehenden Auges die erneute Entstehung eines Kriminalitätsbrennpunktes infolge der Abschaltung der Videoüberwachung hinnehmen müsste. Ist der ehemals befriedete Ort erst wieder zum Kriminalitätsbrennpunkt geworden, könnte die Überwachung auf ein Neues implementiert werden. Ein solches „Überwachungs-Ping-Pong“ erscheint absurd.

Insofern wird (6.) vorgeschlagen, in Verbindung mit der Evaluierungspflicht, eine Regelung einzuführen, die es erlaubt, eine wirksame Videoüberwachungsmaßnahme fortzusetzen, wenn es sich bei dem überwachten Ort zwar nicht mehr um einen „akuten“, aber weiterhin um einen „strukturellen“ Kriminalitätsschwerpunkt handelt. Das ist dann der Fall, wenn die Evaluierung ergibt, dass sich am überwachten Ort bis auf den Faktor der Einführung der Überwachung (und der Reduktion der Kriminalität) nichts an den äußeren Umständen geändert hat. Denn dann liegt der Schluss nahe, dass die Videoüberwachung für die Kriminalitätsreduktion ursächlich ist, und daraus folgend, dass die Kriminalität angesichts der unverändert vorliegenden kriminogenen Ausgangsstrukturen wieder zunimmt, sobald die Überwachung wegfällt. Eine erfolgreiche Anwendung der Videoüberwachung sollte daher mit der „Erlaubnis, weiterzumachen“ verknüpft werden, wenn die Behörde andernfalls gezwungen wäre, die Wiederbelebung von Kriminalitätsbrennpunkten hinzunehmen.

Für den Fall des kriminalpräventiven Erfolgs der Videoüberwachung wird vor diese Hintergrund die Normierung einer diesen Erfolg goutierenden „Überwachungs-Fortsetzungsklausel für strukturelle Kriminalitätsschwerpunkte“ in Verbindung mit einer Pflicht zur alle zwei Jahre vorzunehmenden wissenschaftlichen Wirksamkeitsevaluierung vorgeschlagen. Wichtig ist, dass der Befund, es handele sich um einen „strukturellen“ Kriminalitätsschwerpunkt, aus der wissenschaftlichen Evaluation hervorgehen muss. Nicht ausreichend wäre es dagegen, wenn die überwachende Behörde einen solchen, und damit die Gefahr der erneuten Entstehung eines „akuten“ Kriminalitätsschwerpunkts, lediglich behauptet und die Videoüberwachung damit möglicherweise sachgrundlos fortsetzt.

Auf der Grundlage dieser Empfehlungen ließen sich polizeirechtliche Regelungen schaffen, die in verfassungskonformer Weise einen Ausgleich herbeiführen zwischen dem Bedürfnis nach einem handlungsfähigen, die Sicherheit seiner Bürger gewährleistenden Staat auf der einen Seite, dem im Bereich der Gefahrenabwehr ein breites Instrumentarium von Eingriffswerkzeugen zur Verfügung stehen soll, und einer sachgerechten Berücksichtigung der Forschungsergebnisse zur Wirksamkeit der Videoüberwachung auf der anderen Seite, die es geboten erscheinen lassen, bei der Schaffung jeder Ermächtigung zu dieser Maßnahme deren nur begrenzte Wirksamkeit zu berücksichtigen, sodass Kameras nur dort zum Einsatz kommen können, wo sie erwiesenermaßen zu kriminalpräventiven Erfolgen führen.