

Bernd Belina

## **Sicherheit durch Technik?**

Zur Videoüberwachung öffentlicher Räume

### **1 Einleitung**

In diesem Beitrag thematisiere ich mit der Videoüberwachung des öffentlichen Raums eine besondere Art und Weise, in der IuK-Technologien Einfluss auf die Form und das Zusammenleben in der Stadt haben. Dies scheint mir aus verschiedenen Gründen auch und gerade im Rahmen eines Bandes zu E-Government sinnvoll.

In kaum einem anderen gesellschaftlichen Bereich spielen IuK-Technologien eine so große Rolle und werden so intensiv diskutiert, wie bei Überwachung und „Innerer Sicherheit“. Dies belegen die jüngsten Datenskandale bei großen deutschen Konzernen und die Debatte um Überwachung am Arbeitsplatz ebenso wie jene um Datensicherheit und „Cyberterrorismus“. Mit den *Surveillance Studies* hat sich ein eigenes, neues akademisches Feld herausgebildet, in dem technische Überwachung aus sozialwissenschaftlicher Perspektive untersucht wird (vgl. LYON 2007). Die Videoüberwachung öffentlicher Räume gehört mithin zu einem viel diskutierten und beforschten Bereich, und Argumente aus diesem Kontext können und sollten m. E. auch bei scheinbar weit harmloseren Technologie-Themen, wie dem E-Government Eingang halten. Immerhin birgt auch dieses ein „gewaltiges Kontrollpotential“ (WEICHERT 2009, S. 66) und wirft Fragen von Datensicherheit und -schutz auf, aber auch – erneut wie beim Themenbereich Überwachung und „innere Sicherheit“ – solche nach der Privatisierung öffentlicher Güter (vgl. bzgl. E-Government RÜGEMER 2008, S. 130ff).

Die entscheidende Relevanz von Debatten aus Kriminologie und *Surveillance Studies* für das Thema E-Government liegt aber m. E. auf abstrakterer Ebene. Wie im Folgenden am Fall der Videoüberwachung öffentlicher Räume zu demonstrieren sein wird, sind IuK- und andere Technologien stets auf den Zweck ihres Einsatzes zu hinterfragen. Zu zeigen wird sein, dass diese bei der Videoüberwachung öffentlicher Räume nach Ansicht zahlreicher Beobachter und Kom-

mentatoren nicht in der Kriminalitätsbekämpfung, sondern in bestimmten Ordnungsvorstellungen zu suchen sind, was durch die Technologie selbst verschleiert wird. Analog hierzu wäre auch E-Government *im Einsatz* auf seine Zwecke jenseits technischer Machbarkeit zu befragen.

Im Hauptteil dieses Beitrags werden anhand der Art und Weise, in der die Videoüberwachungstechnik öffentlicher Räume in Städten eingesetzt wird, die mit dieser Technik verfolgten Zwecke diskutiert. Der Fokus liegt zunächst (Abschnitt 2) auf Großbritannien, da dort die Videoüberwachung öffentlicher Räume weltweit am weitesten fortgeschritten ist und weil sie u. a. deshalb besonders intensiv untersucht wurde. Anschließend wird auf die Entwicklung und auf die Sichtweisen hierzulande eingegangen (Abschnitt 3), die die Entwicklung in Großbritannien zum Teil als „nachahmenswertes Beispiel“ (KELLER 2000, S. 187) loben und daraufhin ein Fazit gezogen (Abschnitt 4).

## 2 Videoüberwachung des öffentlichen Raums in Großbritannien

In einem aktuellen Bericht des House of Lords (2009, S. 5) ist zu lesen: „Surveillance is an inescapable part of life in the UK“. Dort wird neben der nationalen DNA-Datenbank und der umfangreichen Sammlung personenbezogener Daten durch öffentliche Verwaltungen (E-Government!) insbesondere auf die Videoüberwachung öffentlicher Räume durch öffentliche und private Akteure eingegangen. Diese wird in Großbritannien unter dem Titel *Closed Circuit Television* (CCTV) diskutiert, womit ein geschlossener Kreislauf von Sende- und Empfangsanlagen gemeint ist, der aus den Kameras und einer Überwachungszentrale mit Monitoren, Bedienungs- und Aufzeichnungstechnik besteht.

### 2.1 Zur Verbreitung von CCTV

Die ersten lokalen CCTV-Systeme entstehen in verschiedenen Städten und Gemeinden Großbritanniens zu Beginn der 1990er Jahre. Für die anschließende, rasante Verbreitung, die im Rest der Welt ihresgleichen sucht, gibt es im Wesentlichen zwei Gründe: eine „Moralpanik“ und Geldmittel seitens der Zentralregierung.

Am 12. Februar 1993 wird in Bootle bei Liverpool der zweijährige James Bulger aus einem Einkaufszentrum entführt und anschließend ermordet. Kurz darauf können die beiden zehnjährigen Täter gefasst werden. Das CCTV-System des Einkaufszentrums spielt für die *Relevanz* dieses Verbrechens eine entscheidende Rolle – nicht aber für seine Aufklärung. Diese gelang nicht wegen der vorliegenden Videobilder (vgl. GRISSET & MAHAN 2003, S. 304). Auf den Aufzeichnungen der Videoüberwachungskameras konnten die beiden Entführer nicht identifiziert, mittels ihrer konnte lediglich der Tathergang innerhalb des Einkaufszentrums re-

konstruiert werden. Sie wurden gleichwohl in der „Moralpanik“, die dem Verbrechen folgte, viel-tausendfach in Printmedien und im Fernsehen reproduziert. Als Moralpaniken werden im Anschluss an die Arbeiten von COHEN (1972) und HALL et al. (1978) öffentliche Debatten bezeichnet, in denen bestimmte Personen oder Gruppen als von der Mehrheitsmoral abweichende „folk devils“ porträtiert und über jedes Maß hinaus kriminalisiert werden, weil sie „als Indikator für den Zerfall der sozialen Ordnung“ (ebd., S. viii) angesehen werden. Eben dies geschah nach dem Mord an James Bulger, und hierbei spielte CCTV eine entscheidende Rolle. Nach HAY (1995, S. 201) wurde dieser Fall – im Gegensatz zu ähnlich schrecklichen, von Kindern begangenen Verbrechen – gerade wegen der Videoaufzeichnungen zum Auslöser einer riesigen Moralpanik, in der es gelang, eine „vereinfachte Darstellung zu liefern, die ausreichend flexibel ist, um eine Vielzahl düsterer Symptome zu ‚erzählen‘ und gleichzeitig eindeutig Kausalität und Verantwortung zuzuschreiben“<sup>1</sup> (ebd., S. 217). Inhalt der Moralpanik waren die „Jugendkriminalität“ und der „Niedergang der Familie“. Bezüglich der Verbreitung von CCTV schätzen NORRIS, McCAHILL und WOOD (2004, S. 111) dieses Ereignis folgendermaßen ein:

“It is possible that the diffusion of CCTV would have continued in this gradual manner, but in 1993, the fuzzy CCTV images of toddler Jamie Bulger being led away from a Merseyside shopping mall by his two ten-year old killers placed CCTV in the spotlight. These images were replayed night after night on the national news, achieving an iconic status in the subsequent moral panic about youth crime. While CCTV had not managed to prevent the killing, the ghostly images at least held out the prospect that the culprits would be caught.”

Doch wäre diese Moralpanik möglicherweise im Bezug auf CCTV folgenlos geblieben, hätte nicht das Innenministerium, das *Home Office* 1994 begonnen, die Finanzierung lokaler CCTV-Systeme zu unterstützen. Bis 1999 wurden £ 38,5 Mio. für die Einrichtung von 585 Anlagen ausgegeben, zwischen 1999 und 2003 weitere £ 170 Mio. für 680 Anlagen (vgl. WEBSTER 2009, S. 14). Daneben wurde CCTV im Rahmen anderer Programme zur Kriminalitätsbekämpfung finanziell unterstützt. Hinzu kamen Mittel seitens des lokalen Einzelhandels, von Städten und Gemeinden sowie aus Fördertöpfen der EU. Da zudem auch nationale Programme zur Förderung von CCTV an Schulen, in Krankenhäusern und in öffentlichen Verkehrsmitteln aufgelegt wurden, kommen NORRIS, McCAHILL und WOOD (2004, S. 112) für die zehn Jahre bis 2004 auf geschätzte £ 250 Mio. an öffentlichem Geld für CCTV. Mitte der 1990er Jahre machte die Förderung lokaler CCTV-Systeme drei Viertel der gesamten Ausgaben der Zentralregierung im Bereich Kriminalprävention aus (vgl. ebd., S. 112). Dies unterstreicht einerseits die hohe Bedeutung von CCTV und verweist andererseits darauf, dass sich

<sup>1</sup> Übersetzung fremdsprachiger Zitate durch den Autor.

für Städte und Gemeinden kaum andere kriminalpräventive Aktivitäten anboten. Ihnen, den Betreiberinnen der Mehrzahl der Systeme (vgl. HOUSE OF LORDS 2009, S. 18), wurde CCTV von der Zentralregierung geradezu aufgedrängt. So kam es, dass auch z. B. im mittelwalisischen Cardigan mit seinen 4.500 Einwohnern ein CCTV-System eingerichtet wurde, dessen einzige Daseinsberechtigung, so WILLIAMS und JOHNSTONE (2000, S. 199f.), dem Umstand geschuldet zu sein scheint, dass seine Einrichtung vom *Home Office* finanziert wurde.

Neben den enormen Summen, die seitens der Zentralregierung für lokale CCTV-Systeme zur Verfügung gestellt wurden, hat auch die kompetitive Art und Weise ihrer Verteilung den Boom weiter verstärkt. Denn um an die zentralstaatlichen Gelder zu kommen, mussten Anträge geschrieben werden, wobei sich in vielen Städten neuartige Kooperationsstrukturen und "influential policy networks" (WEBSTER 2009, S. 14) von Polizei, Einzelhandel und Stadtverwaltung etablierten. Diese bestanden auch im Falle der Erfolglosigkeit des Antrags weiter und weil sie auf CCTV gegründet waren, blieben sie auf dieses Thema fixiert (vgl. NORRIS u. a. 2004, S. 122). Dabei gilt es zu betonen, dass eine Zusammenarbeit der genannten Akteure in Großbritannien bis in die 1990er Jahre hinein keine Selbstverständlichkeit war. In Gesprächen, die im Rahmen von Experteninterviews 2002 in Sheffield durchgeführt wurden, zeigte sich, dass die dortige linke Labour-Stadtverwaltung bis in die 1980er Jahre hinein eine Politik der Nicht-Kooperation mit der Polizei verfolgte (zur Entwicklung lokaler Sicherheitspartnerschaften in UK siehe COLEMAN 2004, HELMS 2008).

Manche Beobachter folgern aus dem Beschriebenen, dass Kriminalprävention bestenfalls der Anlass, nicht aber der Zweck der großflächigen Installierung von CCTV-Systemen ab 1994 gewesen sei: "The development of town centre CCTV systems has been driven by the availability of central government and other funding and a coalescing of local interests, not by any bonafide crime prevention interest" (GRIFFITHS 2003, S. 46). Vor dem Hintergrund, dass insbesondere die traditionell Labour-orientierten großen Städte während der konservativen Regierungen Thatcher und Major unter massiven Budgetkürzungen sowie auch politischen Einflussverlusten zu leiden hatten, erscheint diese Einschätzung als zwar zugespitzt, jedoch nicht ganz von der Hand zu weisen.

## 2.2 Zu den Zwecken von CCTV

Im Vorwort zur *National CCTV Strategy* schreibt der britische *Minister of State for Security, Counter Terrorism and Police and Ministerial Adviser on Parliamentary Affairs*, Tony McNulty: "I see CCTV as an important tool in the Government's crime-fighting strategy" (GERRARD u. a. 2007, S. 4). Hier – wie fast immer in öffentlichen Debatten – wird CCTV als Mittel der Kriminalitätsbe-

kämpfung verstanden. Hierzu soll CCTV auf unterschiedliche Art und Weise beitragen, insbesondere indem es Menschen präventiv daran hindern soll, Straftaten zu begehen, und bei begangenen Straftaten Beweismittel für Gerichtsverfahren liefern soll. Von offizieller Seite wird daneben häufig die Verbesserung des „Sicherheitsgefühls“ der Bevölkerung genannt sowie in jüngster Zeit der „Kampf gegen den Terrorismus“. Seltener genannt, in der Polizeipraxis aber von großer Bedeutung, ist die Funktion der Videoaufnahmen „als Indizien, als Hinweise, die auf die richtige Fährte führen oder Delinquenten – wenn während des Verhörs vorgelegt – geständig machen“ (TÖPFER 2009, S. 279). Außerdem wird CCTV bei der Einsatzleitung bei Großereignissen, der Koordinierung der Streifentätigkeit und, von den Polizeigewerkschaften häufig beklagt, zur Personaleinsparung eingesetzt (vgl. ebd.). Alle genannten Zwecke zielen in der einen oder anderen Weise auf die Bekämpfung von Kriminalität ab.

Seit Beginn der Installierung von CCTV-Systemen wurden deren Effekte auf die Kriminalitätsentwicklung untersucht. Hierbei konnte teils ein Rückgang der registrierten Straftaten, teils keine Veränderung und teils deren Anstieg belegt werden (vgl. DITTON u. a. 1999, S. 28ff, NORRIS & ARMSTRONG 1999, S. 63ff). Das grundlegende Problem dieser Art von Evaluierungen unter Verwendung der polizeilichen Kriminalstatistik, in die alle angezeigten Straftaten eingehen, liegt darin, dass Kriminalität (also Strafrechtsverstöße) ebenso wie jede andere Form der Devianz (also von Normen abweichendes Verhalten) „nicht eine Qualität des Aktes, den eine Person tätigt [darstellt], sondern vielmehr die Konsequenz der Anwendung von Regeln und Sanktionen durch andere“ (BECKER 1963, S. 13). Erst wenn ein Akt als Rechtsbruch wahrgenommen und angezeigt wird und die Anzeige auch aufgenommen wird, wird er zu polizeilich gemessener Kriminalität. Deshalb zeigen Kriminalstatistiken „nicht mehr oder weniger verzerrt die Quantität von ‚Kriminalität‘ an, sondern mehr oder weniger detailliert die Politiken der Nachfrage nach dem Strafrecht, Strategien des Anzeigens, der Überwachung und Ermittlung, der Anklage, der Verurteilung und der Bestrafung“ (CREMER-SCHÄFER 1997, S. 71). Wo also mittels Videoüberwachung eine intensivere Kontrolle stattfindet, kann bei gleichbleibender realer Kriminalitätsbelastung entweder durch die Entdeckung eines größeren Teils der Straftaten eine Zunahme der registrierten Kriminalität eintreten; oder es kann zu einer Abnahme kommen, weil die Polizei den Ort wegen der Videoüberwachung als weniger kontrollierenswert einschätzt. Wegen dieser Zusammenhänge plädieren Welsh und Farrington (2002) in einer Meta-Evaluierung vorliegender Evaluierungen der Effekte von CCTV auf die Kriminalitätsbelastung dafür, zusätzlich zu den polizeilichen Daten auch Viktimisierungssurveys heranzuziehen, also repräsentative Befragungen, bei denen erhoben wird, wer wann Opfer welcher Art von Straftat wurde. Allerdings stehen auch solche Studien vor dem selben Grundproblem: Das, was den Befragten wi-

derfahren ist, werden sie nur dann als „Kriminalität“ zu Protokoll geben, wenn sie dem Geschehenen den Status „kriminell“ zuschreiben. Manche Befragte mögen jeden disharmonischen Wortwechsel unter Mitmenschen als Beleidigung oder Nötigung wahrnehmen, sich also häufig als Kriminalitätsoffer wähnen, andere hingegen mögen Schlägereien oder sexuelle Belästigung als Harmlosigkeit und nicht der Rede wert einschätzen und sich deshalb nie als Kriminalitätsoffer sehen (vgl. OBERFELL-FUCHS & KURY 2003, S. 47).

In einem ersten Versuch, neben polizeilichen Kriminalstatistiken auch Viktimisierungssurveys einzubeziehen, kommen FARRINGTON, BENNETT und WELSH (2007) zu dem Ergebnis, dass in der videoüberwachten Gegend nur die polizeiliche Kriminalstatistik, nicht aber die Viktimisierung anstieg, was sie als eine Zunahme der registrierten bei gleichbleibender tatsächlicher Kriminalitätsbelastung interpretieren. In einer größer angelegten Untersuchung von 14 unterschiedlichen CCTV-Systemen, bei der ebenfalls (zumindest teilweise) mit Viktimisierungsdaten gearbeitet werden konnte, kommen Sie zu dem Ergebnis:

“CCTV was effective in reducing crimes in car parks but not in city centers or residential areas, seemed to be most effective in reducing vehicle crimes but not other types of crimes, and may have been most effective when combined with improved lighting” (FARRINGTON u.a. 2007, S. 33).

Die Ergebnisse dieser umfangreichen und methodisch belastbaren Untersuchungen aus dem *Home Office*, das seit Jahren Hauptgeldgeber und Befürworter von CCTV ist, kommen also zu dem Schluss, dass CCTV nur in sehr begrenztem Ausmaß dazu beiträgt, ganz bestimmte Formen von Kriminalität zu verhindern – und zwar gerade nicht die schweren Verbrechen gegen Leib und Leben, die beim Lob von CCTV üblicherweise im Mittelpunkt stehen. Die erwähnten und andere Studien versuchen häufig auch Verdrängungseffekte zu messen (vgl. mit hohem methodischem Aufwand WAPLES u. a. 2009). Dies ist mit den vorliegenden Daten aus genannten Gründen wenig erfolgversprechend – Ab- oder Zunahmen der gemessenen Kriminalität in einem Raumausschnitt können alles Mögliche bedeuten, ob sie dorthin verdrängt wurde oder nicht, geben sie nicht her. Rein von der Sache her ändert der Umstand, dass bestimmte innerstädtische Plätze videoüberwacht werden, nichts an den Gründen, die Menschen haben, Straftaten zu begehen oder illegalisierte Substanzen zu sich zu nehmen. Mit der Videoüberwachung werden lediglich die Rahmenbedingungen verändert, die es beim Rechtsbruch zu berücksichtigen gilt. Wer einen Mord begehen oder Heroin konsumieren will, wird das dann zwar vermutlich nicht mehr an den videoüberwachten Plätzen tun, aber deshalb noch lange nicht von seinem Plan ablassen, sondern ihn eben anderswo in die Tat umsetzen. Die logische Konsequenz der Videoüberwachung ist also nicht die Verhinderung von kriminalisierten Akten, sondern deren Verdrängung in andere, nicht videoüberwachte Teile der Stadt (vgl. WEICHERT 1998, S. 67).

Angesichts dieses Stands der Forschung bezeichnet etwa WEBSTER (2009, S. 19) die Vorstellung, dass CCTV in Großbritannien ein Mittel der Kriminalpolitik sei, dass mit ihm also Verbrechen im Sinne des Strafrechts verhindert, verfolgt oder aufgeklärt werden sollen, als Mythos (vgl. BELINA 2002). Er verweist darauf, dass es sich bei CCTV um ein „multi-purpose“-Instrument handelt (WEBSTER 2009, S. 19), dessen weitere Zwecke kaum diskutiert würden, weil die Begleitforschung sich stets auf kriminalitätsreduzierende Effekte konzentrierte. Angesichts der wenig überzeugenden Daten bzgl. der Kriminalitätsreduzierung werden von ihm und anderen Kommentatoren vor allem zwei Zwecke von CCTV diskutiert.

Zum einen wird argumentiert, im Zentrum von CCTV in Großbritannien stehe der “symbolic value that something was being done about the problem of crime” (NORRIS u. a. 2004, S. 123). STAPEL (2009) geht angesichts vorliegender Evaluierungen aus Großbritannien und Deutschland so weit, in der Videoüberwachung öffentlicher Räume ausschließlich Symbolpolitik zu sehen, die Handlungsfähigkeit demonstrieren soll und ansonsten keine Auswirkungen hat.

Zum anderen betonen viele Beobachter, dass der Zweck von CCTV sich im Lauf der Zeit de facto von Kriminalpolitik zu Ordnungspolitik verschoben hätte (WEBSTER 2009). Im Mittelpunkt stünde – auch in der offiziellen Begründung von CCTV – nicht mehr nur die Bekämpfung von Strafrechtsverstößen, sondern zunehmend die Durchsetzung einer Vorstellung von öffentlicher Ordnung. Damit, so FREHSEE mit Bezug auf Deutschland, „öffnet sich die Staatsmacht [...] die Tore zur Reglementierung von Fragen des Benehmens, der Höflichkeit und Rücksichtnahme, des guten Geschmacks, der Ästhetik, der Sauberkeit, des Lebensstils“ (2000, S. 66). Die politischen Folgen dieses Vorgehens hat das Bundesverfassungsgericht (1984, S. 422) in Deutschland im Volkszählungsurteil von 1983 so formuliert: „Wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltensweisen jederzeit notiert und als Information dauerhaft gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden, wird versuchen, nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen.“

Beide Zwecke können mit Bezug auf die allgemeine Entwicklung der Kontrollpolitik erklärt werden. Wie in anderen westlichen Staaten lässt sich auch in Großbritannien eine Verstärkung von Prävention und Risikominimierung feststellen (vgl. JOHNSTON 2000). Situative Kriminalitätsprävention, die über die Gestaltung von (gebauter) Umwelt und Gelegenheitsstrukturen Verbrechen verhindern will, hat in Großbritannien ihren Ursprung Anfang der 1980er Jahre in Thatchers *Home Office* und den dort entstandenen Studien zur Effizienz bestimmter Präventionsmethoden und -mittel. Anstatt als Basis von Kriminalpolitik die Ursachen von Kriminalität zu erforschen, was regelmäßig zu dem Ergebnis führt, dass diesen mit Kriminalpolitik nicht beizukommen ist, sondern nur mit Sozialpolitik, Bildung, der Bekämpfung von Rassismus und Sexismus sowie mit materieller Umverteilung, wurde sich nunmehr auf die Verhinderung von Tatgelegenheiten

beschränkt. In dieser einfachen Logik wurde nur noch untersucht, was „funktionierte“ (vgl. CLARKE 1992). Wenn dies für die Verdrängung von Randgruppen oder die staatliche Herstellung von Ordnungsvorstellungen zutrifft, sind potentielle negative Folgen dieser Vorgehensweisen unbedeutend. Gleichzeitig wurden die Strafen für überführte und verurteilte Delinquenten verschärft. Ähnlich wie in den USA ist als Folge dessen auch das britische Justizsystem überlastet und es werden Rufe nach neuen (und oftmals privatisierten) Gefängnissen laut (vgl. WACQUANT 2001).

Beide Zwecke passen zudem auch zur Politik auf lokaler Ebene. Da die Städte in UK seitens der Zentralregierung einerseits weniger finanzielle Mittel, andererseits zusätzliche Aufgaben und Verantwortungen bezüglich der ökonomischen Basis übertragen bekamen, setzte sich in den 1980er Jahren ein neuer Typus städtischer Politik durch, für den HARVEY (1989) den Begriff der unternehmerischen Stadt prägte. Ihm zufolge besitzt die wie ein Unternehmen geführte Stadt vier Möglichkeiten, sich zusätzliche Einkommensquellen zu erschließen: (a) Schaffung einer vorteilhaften Position in der internationalen Arbeitsteilung durch gute physische und soziale Infrastruktur; (b) Anwerbung von Kontroll- und Herrschaftsfunktionen im Finanzwesen, in der Verwaltung und im Technikbereich; (c) Anziehen hochwertiger Konsumtion; (d) Erschließen von Fördermitteln. Wie weiter oben betont, ist CCTV zunächst ein Fall von (d). Da die Stadt für (c) „als ein innovativer, aufregender, kreativer und sicherer Ort erscheinen [muss]“ (ebd., S. 9), fällt CCTV auch hierunter. Insbesondere der Aspekt des „Scheinens“ ist dabei zentral: Während Kriminalität i.e.S., wie gesehen, durch Videoüberwachung kaum bis gar nicht verhindert wird, kann mittels Symbolpolitik und Verdrängung sichtbarer Unordnung (einschließlich unordentlich aussehender Menschen) dieser Eindruck gleichwohl erweckt werden.

CCTV als Strategie zur Konsumsteigerung schlägt sich nieder in dem „selektiven Blick der Überwachungskameras“, der nur „bestimmte Straßen und Plätze erfasst“ (WILLIAMS & JOHNSTONE 1999, S. 192) und eine „sehr ungleiche Geographie innerhalb des öffentlichen Raums britischer Städte hervorbringt“ (ebd.). Mittels CCTV werden, so COLEMAN (2004), die Folgen neoliberaler Politik in der Stadt sortiert und versteckt. Auf diese Weise können CCTV und andere lokale Maßnahmen der Kriminalpolitik außerdem zu (a) und (b) beitragen, indem sie die Stadt für Investoren und Entscheider angenehmer, einladender und sicherer erscheinen lassen („weiche Standortfaktoren“); dieser Punkt dürfte bei tatsächlichen Standortentscheidungen, zumal innerhalb eines Industriestaates wie Großbritannien, allerdings bestenfalls eine marginale Rolle spielen. Insgesamt wird deutlich, dass und inwiefern CCTV ein Mittel für lokale Standortpolitik darstellt (vgl. BELINA & HELMS 2003).

### 3 Videoüberwachung öffentlicher Räume in Deutschland

Hierzulande ist die Videoüberwachung öffentlicher Räume weit weniger stark verbreitet als in Großbritannien. Dies hat mehrere Gründe.

Erstens gab und gibt es in Deutschland keine zentralstaatliche Finanzierung für lokale Videoüberwachungssysteme, die vielmehr stets auf lokale Initiative hin installiert werden. Zwei frühe Beispiele sind die Fußgängerzone von Westerland auf Sylt sowie Teile der Innenstadt Leipzigs. In Westerland wurde 1996 eine Kamera installiert, weil „sich dieser Platz zu einem Treffpunkt für Punks entwickelte, die dort übernachteten, Alkohol konsumierten, Störungen verursachten und im Zusammenhang mit dem Alkoholkonsum auch Straftaten begingen“ (KELLER 2000, S. 190).

Die erste deutsche Großstadt, in der öffentliche Plätze videoüberwacht werden, ist, ebenfalls seit 1996, Leipzig. Dort werden der Bahnhofsvorplatz und einzelne Plätze in der Innenstadt gefilmt. Anlass ist die „Etablierung einer offenen Rauschgifthanbieterszene“ (MÜLLER 1997, S. 77), durch die sich, so die Polizei, „Anwohner, Geschäftsleute und Gäste der Stadt in starkem Maße verunsichert“ (ebd.) fühlen. Dass hierzulande Bund und Länder zurückhaltender bei der Unterstützung der Videoüberwachung im öffentlichen Raum sind, hat vermutlich viel mit dem Widerstand aus den Reihen der (Gewerkschaft der) Polizei zu tun, die – zu Recht – Stellenabbau und eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen befürchten (vgl. TÖPFER 2009).

Zweitens stellt sich die rechtliche Situation in Bezug auf Datenschutz und Persönlichkeitsrechte hierzulande anders dar als in UK. Daraus, dass Videoüberwachung im Kontext von „Kriminalität“ sowohl zur Strafverfolgung als auch zur Prävention betrieben werden kann, ergibt sich in Deutschland die Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Rechtsmaterien. Während die Strafverfolgung zur Kompetenz des Bundes gehört und im Strafrecht festgelegt ist, wird die Prävention in den Polizeigesetzen auf Länderebene geregelt. Hier wurde die Videoüberwachung öffentlicher Räume seit 1992 nacheinander in allen Bundesländern verankert.<sup>2</sup> Wenn dieselben Kameras gleichzeitig Prävention und Repression bezwecken sollen, ergeben sich wegen der unterschiedlichen Rechtsmaterien juristische Probleme, die nach Ansicht verschiedener Kommentatoren die Verfassungswidrigkeit der Videoüberwachung öffentlicher Plätze ebenso belegen wie ihre unverhältnismäßige Einschränkung des 1983 vom Bundesverfassungsgericht festge-

<sup>2</sup> Baden-Württemberg 2000, Bayern 2001, Berlin 2007, Brandenburg 2000, Bremen 2001, Hamburg 2005, Hessen 2002, Mecklenburg-Vorpommern 1992, Niedersachsen 1994, Nordrhein-Westfalen 2000, Rheinland-Pfalz 2004, Saarland 2000, Sachsen 1997, Sachsen-Anhalt 2000, Schleswig-Holstein 1992, Thüringen 2002.

legten Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung (ROGGAN 2001). Diese rechtlichen Bedenken sind relevant für die Frage, wer mit Videokameras in Bezug auf Kriminalität was darf. Wie auch im Fall von Großbritannien lassen sich auch für die Situation hierzulande zahlreiche Hinweise darauf finden, dass es bei der Videoüberwachung um Kriminalität – deren Verhinderung oder Aufklärung – aber zentral gar nicht geht. So wurde nach einem Pilotprojekt in Regensburg, aufgrund dessen Videoüberwachung öffentlicher Räume im bayrischen Landespolizeigesetz aufgenommen wurde, explizit hervorgehoben, dass sich das „seit Jahren in der Regensburger Innenstadt vorhandene Punker-Unwesen [...] fast auf Null reduziert [habe]“ (POLIZEIDIREKTION REGENSBURG 2001, S. 4). Und erst jüngst ließ ein Verantwortlicher in Wiesbaden auf entsprechende Kritik hin wissen, dass man „durchaus will, die Punker würden verschwinden“ (THURNES 2009). Eine Umfrage unter Verantwortlichen für lokale Videoüberwachungssysteme ergab, dass diese sich primär gegen „[p]otentielle Straftäter im Bereich der Drogen- und Straßekriminalität und Randgruppen wie z.B. Punker, Obdachlose oder Bettler [richte]“ (EIFLER & BRANDT 2005, S. 165). Auch wenn die tatsächliche soziale Selektivität der Videoüberwachung wenig beforscht ist (vgl. COUTARD & GUY 2007, S. 726), weil dies recht aufwändig ist, hat eine Untersuchung in Großbritannien diese doch sehr deutlich herausgearbeitet (vgl. NORRIS & ARMSTRONG 1999). Auch hierzulande, so lässt sich schlussfolgern, wird mit der Videoüberwachung öffentlicher Räume Ordnungspolitik betrieben, die sich gegen Randgruppen und Minderheiten richtet.

Doch damit nicht genug. Denn auch wenn de facto die genannten Gruppen besonders von der Videoüberwachung öffentlicher Räume betroffen sind, so hat sie auch Folgen für alle – und trägt dazu bei, öffentlichen Räumen den Charakter der „Öffentlichkeit“ zu nehmen. Wie dies funktioniert, hat das Bundesverfassungsgericht im bereits erwähnten Urteil zur informationellen Selbstbestimmung aus dem Jahr 1983 ausgeführt:

„Wer nicht mit hinreichender Sicherheit überschauen kann, welche ihn betreffende 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. [...] Wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltensweisen jederzeit notiert und als Information dauerhaft gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden, wird versuchen, nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen“ (BUNDESVERFASSUNGSGERICHT 1984, S. 422).

Bezogen auf die Videoüberwachung hat dasselbe Gericht im Jahr 2007 von einem „Eingriff von erheblichem Gewicht in das allgemeine Persönlichkeitsrecht in seiner Ausprägung als Recht der informationellen Selbstbestimmung“ gesprochen, denn die „Videoüberwachung und die Aufzeichnung des gewonnenen Bildmate-

rials erfassen [...] überwiegend Personen, die selbst keinen Anlass schaffen, desentwegen die Überwachung vorgenommen wird“ (BUNDESVERFASSUNGSGERICHT 2007).

#### 4 Fazit

In diesem Beitrag wurde am Fall der Videoüberwachung öffentlicher Räume diskutiert, wie die Untersuchung einer – an sich neutralen, da zu unterschiedlichen Zwecken einsetzbaren – Technologie *im Einsatz* auf die Zwecke verweist, die in die Art und Weise ihrer Nutzung eingeschrieben sind. Übertragen auf das Thema E-Government lässt sich hieraus die Aufforderung ableiten, die Zwecke zu untersuchen, die sich an der Art und Weise des Einsatzes von E-Government-Technologien erkennen lassen. Möglicherweise zeigt sich, dass E-Government nicht nur Vereinfachung, Demokratisierung und Effizienzsteigerung dient, sondern auch der Datensammlung zu Überwachungs- oder kommerziellen Zwecken oder der „Akкумуляtion durch Enteignung“, wie David HARVEY (2005) die Kommodifizierung von Gütern nennt, die bislang nicht in Warenform, sondern z. B. als öffentliches Eigentum vorlagen.

Zu klären wird also die Frage sein, welche Bedeutungen dem Einsatz und der Nutzung von Instrumenten des E-Governments *im Einsatz* eingeschrieben sind und inwieweit diese mit den von den Akteuren eigentlich intendierten Zielen und Zwecken übereinstimmen. Vor dem Hintergrund des aktuellen Hypes lokaler, regionaler und nationaler Regierungen, E-Government Applikationen einzusetzen, um den Bürgern und Unternehmen mehr Transparenz und einen vereinfachten Zugang zu Diensten und Beteiligungen zu bieten, ist dieser Frage nachzugehen. Hierzu muss auch hinter die bloße Technik und die mit ihr assoziierten Möglichkeiten geblickt werden, um zu beachten, wie sich die Beziehung von Bürgern sowie Unternehmen zur Stadt bzw. Regierung verändert und welche sozialen und gesellschaftlichen Werte damit manifestiert werden. Auf diese Fragestellung kann der Artikel keine umfassenden Antworten leisten. Anhand des Beispiels der Videoüberwachung, einem speziellen Instrument des E-Governments, kann der Beitrag Anstöße oder Ideen geben, wie der Einsatz von E-Government-Technologien grundsätzlich betrachtet werden kann.

#### Literatur

- BECKER, H. (1963): *Outsiders*. New York.  
 BELINA, B. (2002): Videoüberwachung öffentlicher Räume in Großbritannien und Deutschland. In: *Geographische Rundschau*, Jg. 54, H. 7-8. S. 16-22.  
 BELINA, B. u. G. HELMS (2003): Zero Tolerance for the Industrial Past and Other Threats. In: *Urban Studies*, Jg. 40, H. 4. S. 1845-1867.

- BUNDESVERFASSUNGSGERICHT (1984): Urteil vom 15.12.1983, Az. 1 BvR 209/83. In: *Neue Juristische Wochenschrift*, Jg. 37, H. 8. S. 419-428.
- BUNDESVERFASSUNGSGERICHT (2007): Pressemitteilung Nr. 31/2007 vom 20. März zum Beschluss vom 23. Februar 2007 – 1 BvR 2368/06. Abrufbar unter: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg07-031.html> (Zuletzt abgerufen am 05.11.09).
- CLARKE, R. (Hrsg.) (1992): *Situational crime prevention. Successful case studies*. New York.
- COHEN, S. (1972): *Folk Devils & Moral Panics*. London.
- COLEMAN, R. (2004): *Reclaiming the streets*. Cullompton.
- COUTARD, O. u. S. GUY (2007): STS and the City. In: *Science Technology Human Values*, Jg. 32, H. 6. S. 713-734.
- CREMER-SCHÄFER, H. (1997): Kriminalität und soziale Ungleichheit. In: FREHSEE, D. (Hrsg.): *Konstruktion der Wirklichkeit durch Kriminalität*. Baden-Baden. S. 68-100.
- DITTON, J. et al. (1999): The Effect of Closed Circuit Television on Recorded Crime Rates and Public Concern About Crime in Glasgow. *Glasgow*.
- EIFLER, S. u. D. BRANDT (2005): Videoüberwachung in Deutschland. In: *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, Jg. 88, H. 3. S. 157-173.
- FARRINGTON, D. et al. (2007): The effects of closed-circuit television on crime. In: *Journal of Experimental Criminology*, Jg. 3, H.1. S. 21-38.
- FARRINGTON, D., BENNETT, T. u. B. WELSH (2007): The Cambridge evaluation of the effects of CCTV on crime. In: FARRELL, G. et al. (Hrsg.): *Imagination for crime prevention. Essays in honor of Ken Pease*. Monsey. S. 187-201.
- FREHSEE, D. (2000): Fragen an den Deutschen Präventionstag. In: *DVJJ-Journal*, Jg. 11, H. 3. S. 65-72.
- GERRARD, G. et al. (2007): *National CCTV Strategy*, London. Abrufbar unter: <http://www.crimereduction.homeoffice.gov.uk/cctv/National%20CCTV%20Strategy%20Oct%202007.pdf> (Zuletzt abgerufen am 28.06.09).
- GRIFFITHS, M. (2003): *Town Centre CCTV*. London.
- GRISSET, P u. S. MAHAN (2003): *Terrorism in Perspective*. Thousand Oaks.
- HALL, S. et al. (1978): *Policing the Crisis*. London.
- HARVEY, D. (1989) From managerialism to entrepreneurialism. In: *Geografiska Annaler B* Jg. 71. S. 3-17.
- HARVEY, D. (2005): *Der Neue Imperialismus*. Hamburg.
- HAY, C. (1995): Mobilization through Interpellation: James Bulger, Juvenile Crime and the Construction of a Moral Panic. In: *Social & Legal Studies* Jg. 4, H. 2. S. 197-223.
- HELMS, G. (2008): *Towards safe city centres? Aldershot*.
- HOUSE OF LORDS (2009): *Surveillance. Citizens and the State. Volume I: Report*. London.
- KELLER, C. (2000): Video-Überwachung. Ein Mittel zur Kriminalprävention. In: *Kriminalistik*, Jg. 54, H. 3. S. 187-191.
- LYON, D. (2007): *Surveillance Studies*. Cambridge.
- MÜLLER, R. (1997): Pilotprojekt zur Videoüberwachung von Kriminalitätsschwerpunkten in der Leipziger Innenstadt. In: *Die Polizei*, Jg. 88, H. 3. S. 77-82.
- NORRIS, C. u. G. ARMSTRONG (1999): *The Maximum Surveillance Society*. Oxford, New York.

- NORRIS, C., MCCAHERILL, M. u. D. WOOD (2004): The Growth of CCTV. In: *Surveillance & Society*, Jg. 2, H. 2/3. S. 110-135.
- OBERFELL-FUCHS, J. u. H. KURY (2003): Opfererfahrung, Kriminalitätsfurcht und Vorstellungen zur Prävention von Kriminalität. Stand der Forschung. In: DÖLLING, D. et al. (Hrsg.): *Kommunale Kriminalprävention*. Holzkirchen. S. 32-55.
- POLIZEIDIREKTION REGENSBURG (2001): Videoüberwachung in Regensburg. Pressemitteilung Nr. 430 vom 31.08.
- ROGGAN, F. (2001) Die Videoüberwachung von öffentlichen Plätzen. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, Jg. 20, H.2. S. 134-141.
- RÜGEMER, W. (2008): „Heuschrecken“ im öffentlichen Raum. Bielefeld.
- STAPEL, H. (2009): Das Auge der Macht? In: *Kriminologisches Journal*, Jg. 41, H.1. S. 46-57.
- THURNES, M. (2009): Punker im Visier. Die Stadt Wiesbaden installiert am Hauptbahnhof eine Videoüberwachung. Abrufbar unter: [http://www.fr-online.de/frankfurt\\_und\\_hessen/nachrichten/hessen/2018844\\_Wiesbaden-Punker-im-Visier.html](http://www.fr-online.de/frankfurt_und_hessen/nachrichten/hessen/2018844_Wiesbaden-Punker-im-Visier.html) (Zuletzt abgerufen am 16.10.09).
- TÖPFER, E. (2009): Videoüberwachung als Kriminalprävention? In: *Kriminologisches Journal*, Jg. 41, H.4. S. 272-282.
- WACQUANT, L. (2001): The penalisation of poverty and the rise of neo-liberalism. In: *European Journal on Criminal Policy and Research*, Jg. 9, H. 4. S. 401-412.
- WAPLES, S., GILL, M. u. P. FISHER (2009): Does CCTV displace crime? In: *Criminology & Criminal Justice*, Jg 9, H. 2. S. 207-224.
- WEBSTER, W. (2009): CCTV policy in the UK. In: *Surveillance & Society*, Jg. 6, H.1. S. 10-22.
- WEICHERT, T. (2009): eGovernment als zentralisierte Bürgerkontrolle. In: MÜLLER-HEIDELBERG, T. et al. (Hrsg.): *Grundrechte-Report 2009*. Frankfurt a. M.. S. 62-66.
- WEICHERT, Th. (1998): Audio- und Videoüberwachung im öffentlichen Raum. In: *Vorgänge*, Jg. 37, H. 4. S. 62-71.
- WELSH, B. u. D. FARRINGTON (2002): Crime prevention effects of closed circuit television. A systematic review. London.
- WILLIAMS, K. S. u. C. JOHNSTONE (2000): The politics of the selective gaze. In: *Crime, Law & Social Change*, Jg. 34, H. 1/2. S. 183-200.

Schriften des Arbeitskreises Städt-zukünfte  
der Deutschen Gesellschaft für Geographie

herausgegeben von

Uta Hohn, Lienhard Lötscher und Claus-C. Wiegandt

Band 8

---

LIT

Lena Hatzelhoffer, Michael Lobeck,  
Wolfgang Müller, Claus-Christian Wiegandt (Hg.)

**E-GOVERNMENT  
UND  
STADTENTWICKLUNG**

---

LIT

Umschlagbild: Claus-C. Wiegandt



Gedruckt auf alterungsbeständigem Werkdruckpapier entsprechend  
ANSI Z3948 DIN ISO 9706

#### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der  
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind  
im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-643-10899-9

©LIT VERLAG Dr. W. Hopf Berlin 2010

Verlagskontakt:

Fresnostr. 2 D-48159 Münster

Tel. +49 (0) 2 51-620 320 Fax +49 (0) 2 51-922 60 99

e-Mail: [lit@lit-verlag.de](mailto:lit@lit-verlag.de) <http://www.lit-verlag.de>

#### **Auslieferung:**

Deutschland: LIT Verlag Fresnostr. 2, D-48159 Münster

Tel. +49 (0) 2 51-620 32 22, Fax +49 (0) 2 51-922 60 99, e-Mail: [vertrieb@lit-verlag.de](mailto:vertrieb@lit-verlag.de)

Österreich: Medienlogistik Pichler-ÖBZ, e-Mail: [mlo@medien-logistik.at](mailto:mlo@medien-logistik.at)

Schweiz: B + M Buch- und Medienvertrieb, e-Mail: [order@buch-medien.ch](mailto:order@buch-medien.ch)

## **Inhalt**

<b>Lena HATZELHOFFER, Michael LOBECK, Wolfgang MÜLLER, Claus-C. WIEGANDT</b> Von Heimatgefühlen und Verwaltungseffizienz. Ein kurzes Vorwort .....	7
<b>Holger FLOETING</b> Das Internet, die Stadt, das Örtliche und das Globale. Wie verändert sich kommunales Handeln? .....	11
<b>Tino SCHUPPAN</b> Die Territorialität der Verwaltung im E-Government-Zeitalter .....	25
<b>Steffen ALBRECHT</b> E-Partizipation in Deutschland. Stand und Perspektiven .....	49
<b>Tilmann SCHULZE-WOLF</b> Internetgestützte Beteiligung in formellen Planungsverfahren .....	61
<b>Sebastian BASEDOW, Karsten LINDLOFF, Oliver MÄRKER</b> E-Partizipation in der Lärmaktionsplanung. Ein neues Anwendungsfeld in der Bürgerbeteiligung zu städtebaulichen Themen .....	75
<b>Max HENNEMANN, Claus-C. WIEGANDT</b> E-Partizipation in der Stadtplanung. Chancen und Grenzen der Bürgerbe- teiligung im Informationszeitalter .....	99
<b>Bernd BELINA</b> Sicherheit durch Technik? Zur Videoüberwachung öffentlicher Räume....	115
<b>Autoren und Herausgeber</b> .....	129