

Polizeiliche Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze zur Kriminalitätsvorsorge

von
Dirk Büllesfeld



RICHARD BOORBERG VERLAG

Stuttgart · München · Hannover · Berlin · Weimar · Dresden

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	V
Inhaltsverzeichnis.....	VII

ERSTER TEIL

Einführung in das Problemfeld

A. Rechtliche und politische Brisanz.....	1
B. „Reizthema“ Innere Sicherheit – Grundrecht auf Sicherheit.....	2
C. Gang und Ziel der Untersuchung.....	4

ZWEITER TEIL

Technische Voraussetzungen, Einsatzformen und praktische Anwendungsfelder der Videoüberwachungstechnologie

A. Technische Voraussetzungen.....	5
I. Zur historischen Entwicklung der Videotechnik.....	5
II. Kamera- und Aufnahmetechnik im Allgemeinen.....	6
1. Bildaufnahme und -wiedergabe.....	7
2. Bildaufzeichnung.....	8
III. Der derzeitige Stand der Videoüberwachungstechnik.....	9
IV. Neue Überwachungsmöglichkeiten durch neue Technik.....	11
1. Infrarot- und Restlichttechnik, Millimeter- und Mikrowellen.....	12
2. Digitale Bildbearbeitung und Bildvergleich.....	13
3. Biometrische Verfahren.....	14
V. Neue Gefahren oder neuer Schutz durch neue Technik?.....	16
B. Einsatzformen der Videoüberwachungstechnologie.....	18
I. Attrappen.....	19
II. Videoüberwachung ohne Personenbezug.....	19
III. Videoüberwachung mit Personenbezug.....	20
1. Überwachung ohne Aufzeichnung.....	20
2. Überwachung mit Aufzeichnung.....	21
IV. Offene und verdeckte Videoüberwachung.....	22
V. Verwertung der übermittelten bzw. gespeicherten Bilder.....	23
C. Anwendungsfelder der Videoüberwachungstechnik.....	23
I. Exkurs: Videoüberwachung durch Privatpersonen.....	24
II. Videoüberwachung im öffentlich-rechtlichen Bereich.....	28
1. Exkurs: Videoüberwachung durch die Gemeinden bzw. im ÖPNV.....	28
2. Polizeiliche Videoüberwachung.....	31
a) Exkurs: Videoüberwachung im repressiven polizeilichen Aufgabenbereich.....	32
b) Videoüberwachung im präventiv-polizeilichen Aufgabenbereich.....	34

D. Entwicklung und praktische Anwendungsbeispiele polizeilicher Videoüberwachung 35

- I. Großbritannien 35
- II. Vereinigte Staaten 41
- III. Videoüberwachung in Deutschland 43
 - 1. Überblick über die öffentliche Videoüberwachung in Deutschland 43
 - 2. Polizeiliche Videoüberwachung in Leipzig 46

DRITTER TEIL

Das Spannungsfeld zwischen kriminalistischem Nutzen und psychologischem und gesellschaftlichem Schaden einer weiträumigen Videoüberwachung

A. Effektive Gefahrenabwehr durch weiträumige Videoüberwachung 50

- I. Die objektive Sicherheitslage 50
 - 1. Das Kriminalitätsbild in Deutschland nach der Polizeilichen Kriminalstatistik 52
 - 2. Zu Leistung und Aussagefähigkeit von Kriminalstatistiken 53
- II. Die Effektivität der Videoüberwachung zur Kriminalitätsverhütung 56
 - 1. Exkurs: Der von der Öffentlichkeit erwartete Zweck und Nutzen der Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze 57
 - 2. Zur Problematik der Messung des kriminalistischen Nutzens 58
 - 3. Praktische kriminalistische Ergebnisse der Videoüberwachung 59
 - 4. Fazit 62

B. Präventiv-polizeiliche Videoüberwachung zur Effektivität der Strafverfolgung? 63

- I. Der Videobeweis im Strafverfahren 63
- II. Zum Beweiswert von Videoaufzeichnungen 64

C. Polizeiliche Videoüberwachung zur Sicherung von Ersatzansprüchen? 66

- I. Die Sicherung privatrechtlicher Ansprüche als zulässiger Zweck einer polizeilichen Videoüberwachung? 67
- II. Zur Verwertung von polizeilichen Videoaufzeichnungen im Zivilprozess 67

D. Psychologische Folgen 68

- I. Das Sicherheitsbedürfnis und die Kriminalitätsfurcht der Bevölkerung 68
 - 1. Das gegenwärtige Sicherheitsgefühl der Bevölkerung in Deutschland 70
 - 2. Auswirkungen subjektiver Empfindungen, insbesondere der Kriminalitätsfurcht, auf polizeiliches Handeln 71
- II. Die „Angst vor dem Überwachungsstaat“ 74

E. Gesellschaftliche Folgen 77

VIERTER TEIL

Verfassungsrechtliche Anforderungen an die präventiv-polizeiliche Videoüberwachung

A. Einleitung 80

B. Videoüberwachung öffentlicher Räume als polizeiliche Vorfeldtätigkeit 81

- I. Polizeiliche Videoüberwachung zwischen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung 82

1.	Die allgemeine Einordnung der Verhinderungs- und Verfolgungsvorsorge	82
2.	Die grundsätzliche Einordnung der Videoüberwachung öffentlicher Räume.....	86
a)	Dominanz der repressiven Zweckrichtung bei der polizeilichen Videoüberwachung?.....	86
b)	Einordnung nach der jeweiligen Einsatzform der Videoüberwachung?.....	91
c)	Ergebnis	92
II.	Abkehr vom Gefährderfordernis?.....	92
1.	Verfassungsrechtliche Problematik der Vorverlagerung polizeilichen Handelns.....	95
a)	Die Meinungen in der Literatur.....	95
b)	Die neuere landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung.....	96
c)	Stellungnahme.....	98
2.	Das Gefährderfordernis und die Videoüberwachung öffentlicher Plätze.....	101
III.	Aufgabe der klassischen Störerdogmatik?.....	102
1.	Der Meinungsstand zur Störerproblematik bei Vorfeldmaßnahmen.....	103
2.	Stellungnahme	105
IV.	Die Problematik der Verhältnismäßigkeit von Vorfeldmaßnahmen.....	107
V.	Zusammenfassung.....	110
C.	Verfassungsrechtliche Überprüfung der präventiv-polizeilichen Videoüberwachung	111
I.	Vereinbarkeit der polizeilichen Videoüberwachung zur Kriminalitätsvorsorge mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. 1 Abs. 1 GG.....	113
1.	Schutzbereiche.....	113
a)	Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, Art. 2 Abs. 1 i.V.m. 1 Abs. 1 GG	113
aa)	Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nach dem BVerfG.....	114
bb)	Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung in der Literatur.....	117
cc)	Das Verhältnis zu landesverfassungsrechtlichen Regelungen.....	119
dd)	Polizeiliche Videoüberwachung des öffentlichen Raumes im Schutzbereich des RiS?	121
b)	Videoüberwachung im Schutzbereich des Rechts am eigenen Bild?... 124	
c)	Das Verhältnis zwischen dem Recht am eigenen Bild und dem RiS ... 127	
d)	Art. 8 EMRK als Prüfungsmaßstab?	129
2.	Eingriff in den Schutzbereich des RiS durch die polizeiliche Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze?	130
a)	Die Bestimmung des Grundrechtseingriffs durch staatliche Videoüberwachung	131
aa)	Subjektive Bestimmung des Grundrechtseingriffs (extensiver Eingriffsbegriff)	132
bb)	Objektive Bestimmung des Grundrechtseingriffs (restriktiver Eingriffsbegriff).....	133

b)	Der Meinungsstand hinsichtlich der einzelnen Videüberwachungsmaßnahmen.....	134
aa)	Eingriff durch die reine Videobildübertragung (sog. „flüchtige“ Aufnahmen)?.....	134
(1)	Meinungsstand zur Übertragung von Übersichtsaufnahmen ohne Personenbezug.....	134
(2)	Diskussionsstand zur reinen Bildübertragung mit Personenbezug.....	137
bb)	Grundrechtseingriff durch Videoüberwachung mit Aufzeichnung des Bildmaterials?.....	139
(1)	Aufzeichnende Videoüberwachung mit Personenbezug.....	139
(2)	Aufzeichnende Videoüberwachung ohne Personenbezug.....	140
cc)	Erneuter Grundrechtseingriff durch Aufbewahrung, Speicherung und Verwertung.....	142
c)	Stellungnahme: Einheitliche Betrachtung aller Einsatzformen.....	142
d)	Ablehnung der Eingriffsqualität aufgrund Grundrechtsverzichts?.....	147
3.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Eingriffe in das RiS.....	148
a)	Videüberwachung und Vorbehalt des Gesetzes.....	149
b)	Gesetzliche Grundlagen über den polizeilichen Einsatz von Videotechnik.....	151
aa)	Spezialvorschriften zur Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze zur vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung.....	151
(1)	Niedersachsen.....	152
(2)	Schleswig-Holstein.....	152
(3)	Mecklenburg-Vorpommern.....	153
(4)	Sachsen.....	154
(5)	Hessen.....	155
(6)	Nordrhein-Westfalen.....	155
(7)	Sachsen-Anhalt.....	156
(8)	Baden-Württemberg.....	157
(9)	Brandenburg.....	157
(10)	Bayern.....	158
(11)	Saarland.....	159
(12)	Zusammenfassung und Vergleich der dargestellten Regelungen.....	159
bb)	Videoüberwachung zur allgemeinen Kriminalitätsvorsorge in den übrigen Ländern?.....	160
(1)	Videoüberwachung nach der polizeilichen Generalklausel?.....	160
(2)	Überwachung nach den Regeln über den verdeckten Einsatz technischer Mittel?.....	161
(3)	Videoüberwachung zur allgemeinen Kriminalitätsvorsorge nach den Vorschriften zur Datenerhebung bei öffentlichen Veranstaltungen und Ansammlungen?.....	162
(4)	Videoüberwachung zur allgemeinen Kriminalitätsvorsorge nach den Vorschriften über die Datenerhebung an besonders gefährdeten Objekten?.....	162

X (5)	Videüberwachung zur allgemeinen Kriminalitätsvorsorge nach den Vorschriften über die polizeiliche Observation bzw. Beobachtung?	163
(6)	Videüberwachung nach der Generalklausel zur polizeilichen Datenerhebung?	164
(α)	Verdrängung der bereichsspezifischen Generalklausel?	164
(β)	Ausreichende Bestimmtheit der Generalklausel zur polizeilichen Datenerhebung als Rechtsgrundlage für die Videüberwachung öffentlicher Räume?	167
c)	Verfassungsmäßigkeit der bestehenden speziellen Ermächtigungsgrundlagen für die Videüberwachung zur allgemeinen Kriminalitätsvorsorge	172
aa)	Gesetzgebungskompetenz der Länder zum Erlass der Ermächtigungsgrundlagen?	172
bb)	Bestimmtheit der speziellen Ermächtigungsgrundlagen	176
(1)	Ausreichende Bestimmtheit hinsichtlich des Einsatzmittels?	176
(2)	Ausreichende Bestimmtheit hinsichtlich des Einsatzortes?	179
(α)	Ausreichende Bestimmtheit hinsichtlich der öffentlichen Zugänglichkeit?	179
(β)	Ausreichende Bestimmtheit hinsichtlich der Lageprognose?	181
(γ)	Ausreichende Bestimmtheit der Erforderlichkeit zur Aufgabenerfüllung?	182
cc)	Verstoß gegen das Zitiergebot aus Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG?	186
dd)	Verhältnismäßigkeit der speziellen Ermächtigungsgrundlagen	187
(1)	Verfolgung eines verfassungslegitimen Zwecks?	187
(2)	Geeignetheit der Regelungen einer optischen Überwachung?	191
(3)	Erforderlichkeit der Regelungen zur Erreichung des verfolgten Zwecks?	196
(α)	Gesteigerte Polizeipräsenz an Kriminalitätsschwerpunkten	196
(β)	Städtebauliche Veränderungen	197
X (γ)	„Sozialkontrolle“ und sozialpolitische Maßnahmen	198
(δ)	Erforderlichkeit einer permanenten anlassunabhängigen Bildaufzeichnung?	199
(4)	Angemessenheit der Regelungen einer Videüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze zur allgemeinen Kriminalitätsvorsorge	200
(α)	Eingriffe in das RiS zur vorbeugenden Kriminalitätsbekämpfung – Qualität von betroffenem Rechtsgut und verfolgten Zweck	202
(β)	Zurechnungszusammenhang des Adressaten zum Eingriff in das RiS einerseits und zur Gefährdungslage andererseits	205
(γ)	Die örtliche Gefährdungslage im Hinblick auf den verfolgten Zweck	210

(δ) Exkurs: Verwertbarkeit von sog. „Zufallsfunden“ bzw. Zweckänderung erhobener Daten	212
(ε) Die Quantität der Eingriffe in das RiS und der Bedrohung durch Kriminalität – insbesondere: die Vermeidung einer umfassenden Überwachungsstruktur.....	217
(ζ) Die Intensität der Eingriffsbelastung durch Videoüberwachung einerseits und der drohenden Gefahr durch Kriminalität andererseits.....	220
4. Ergebnis.....	231
II. Sonstige Freiheitsrechte	231
1. Schutzbereiche.....	231
a) Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit, Art. 8 Abs. 1 GG.....	231
b) Das Recht auf Glaubensfreiheit, Art. 4 Abs. 1 und 2 GG.....	233
c) Das Recht auf Freizügigkeit, Art. 11 GG	234
2. Grundrechtskonkurrenzen.....	236
D. Rechtsschutz gegenüber präventiv-polizeilichen Videoüberwachungsmaßnahmen	240
I. Zulässigkeitsprobleme.....	241
II. Probleme der Begründetheitsprüfung	249
 Zusammenfassung der Ergebnisse.....	 253
 Literaturverzeichnis.....	 261