

# Videüberwachung im europäischen Vergleich

## Gemeinsame Trends und nationale Unterschiede

Vortrag für den 21. Chaos Communication Congress, Berlin, 27. Dezember 2004

von Eric Töpfer

Zentrum Technik und Gesellschaft, TU Berlin, Sekr. P 2-2, Hardenbergstraße 36a, 10623 Berlin

[toepfer@ztg.tu-berlin.de](mailto:toepfer@ztg.tu-berlin.de)

---

### Einleitung

Seit mehr als 40 Jahren wird Videoüberwachung in Europa in öffentlichen und privaten Räumen als multifunktionales Instrument für diverse Formen des Risikomanagements eingesetzt. Dabei werden längst nicht immer personenbezogene Daten erhoben und weiterverarbeitet, noch zielt der Einsatz der Überwachungstechnik grundsätzlich auf die proaktive Beeinflussung oder nachträgliche Sanktionierung menschlichen Verhaltens. Nur bleiben die Details der Überwachung Nichteingeweihten in der Regel verborgen.

Angesichts des Aufstiegs von Videoüberwachung zum urbanen Alltagsphänomen beschäftigen sich seit Ende der 1990er Jahre auch Gremien der Europäischen Union und des Europarates mit dem Thema: Unabhängige Berichterstatter, Parlamentarier und Datenschützer fordern eine europaweite Debatte und dringen auf einheitliche Regeln für den Einsatz der Technik.

Vor diesem Hintergrund unternahm das sozialwissenschaftliche Forschungsprojekt URBANEYE in sieben Ländern (Dänemark, Deutschland, Großbritannien, Norwegen, Österreich, Spanien und Ungarn) eine vergleichende Bestandsaufnahme, um die sozialen und politischen Implikationen der wachsenden Videoüberwachung einzuschätzen und Empfehlungen für den Umgang mit der Technik abzugeben.<sup>1</sup> Hierzu wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen, der Stand der Ausbreitung und Praktiken der Überwachung untersucht sowie Wissen und Meinungen von Bürgern und Experten gehört. Zwar sind die Ergebnisse nur eine begrenzte

---

<sup>1</sup> Finanziert wurde das URBANEYE-Projekt durch das 5. Rahmenprogramm der Europäischen Kommission. Koordiniert wurde die Arbeit der sieben Projektpartner vom Zentrum Technik und Gesellschaft der Technischen Universität Berlin. Weitere Informationen und Arbeitsberichte finden sich unter [www.urbaneye.net](http://www.urbaneye.net).

Momentaufnahme, dennoch zeigen sie deutlich die Gemeinsamkeiten und Unterschiede sowie die Probleme und Perspektiven von Videoüberwachung in Europa.

### **Diffusion der Überwachung im öffentlichen und öffentlich zugänglichen Raum**

Während sich ihre Ausbreitung in öffentlich zugänglichen Einrichtungen von Land zu Land nur graduell unterscheidet,<sup>2</sup> und z.B. Orte des Transits wie Bahnhöfe oder Flughäfen sowie Banken, Tankstellen und Museen europaweit typische Orte von Videoüberwachung sind, unterscheidet sich ihr Ausmaß auf öffentlichen Straßen und Plätzen dramatisch. In Großbritannien überwachen mehr als 40.000 Kameras öffentliche Räume in etwa 530 Städten. Dem britischen Vorbild folgen die Niederlande und Frankreich, wo etwa 100 bzw. 300 Gemeinden Überwachungssysteme betreiben. Weiträumige Netzwerke existieren ebenfalls in osteuropäischen Großstädten wie Budapest, Warschau oder Danzig. Auch aus Skandinavien und Südeuropa sind Beispiele bekannt, insbesondere in Finnland bzw. Italien scheint die Überwachung des öffentlichen Raums vergleichsweise weit verbreitet. Mit etwa zwei Dutzend Städten liegt Deutschland im europäischen Vergleich im unteren Mittelfeld. Eines der wenigen Länder ohne eine Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze ist Dänemark.

Doch nicht nur in der Zahl der überwachten Städte unterscheidet sich die Überwachung des öffentlichen Raums im europäischen Vergleich: Weiträumige, nahezu flächendeckende Systeme stehen einer kleinräumigen Überwachung vermeintlich strategischer Orte (häufig das Umfeld von Bahnhöfen) gegenüber. Während das Modell der kleinräumigen Überwachung mit selten mehr als zehn Kameras gegenwärtig in Deutschland, Spanien oder Norwegen dominiert, kommen insbesondere in britischen Großstädten Systeme mit mehreren hundert Kameras zum Einsatz.<sup>3</sup> Angesichts der logistischen Herausforderung, die riesigen Daten- und Informationsmengen zu verarbeiten und kommunizieren, werden in diesem Zusammenhang mit kräftiger Unterstützung des militärisch-industriellen Komplexes

---

<sup>2</sup> Eine im Rahmen des Projekts durchgeführte Umfrage unter 1.400 öffentlich zugänglichen Einrichtungen (Einzelhandel, Bahnhöfe, Kinos etc.) in den Hauptstädten der sieben Länder ergab im Sommer 2002, dass ein Drittel dieser Einrichtungen videoüberwacht waren. Je nach Land waren es zwischen 17% (Wien) und 41% (London). Die nationalen Unterschiede erklären sich im Wesentlichen durch die unterschiedliche Ausbreitung der Überwachung im Einzelhandel.

<sup>3</sup> In London z.B. plant die Metropolitan Police bis 2006 die Aufschaltung von etwas 3.500 Kameras in drei zentrale Kontrollräume.

häufig Innovationen der „Revolution in Military Affairs“ in die zivile Kontrollarbeit übersetzt, wie z.B. algorithmische, automatisierte Überwachung in Form von Bewegungsmustererkennung oder „Command-and-Control“-Systeme, die ihre Vorbilder in den „Kriegstheatern“ des US-Militärs haben.

Zur Erklärung der wachsenden Überwachung wird zum einen hingewiesen auf einen Paradigmenwechsel in der Kriminalpolitik, die Kriminalität nicht länger als pathologisches soziales Phänomen, sondern als gesellschaftliche Normalität und „versicherungsmathematisch“ kalkulierbares Risiko begreift. Damit gewinnt das proaktive Management von vermeintlichen Risikogruppen und -orten an Bedeutung gegenüber der auf individuellem Verdacht beruhenden Strafverfolgung. Zum anderen wird der Aufstieg öffentlicher Videoüberwachung diskutiert im Kontext einer Stadtentwicklung, bei der mit der wachsenden Bedeutung des tertiären Sektors das Image einer sauberen und sicheren Stadt zunehmend zum Standortvorteil im Wettbewerb um Konsumenten und Dienstleistungseliten wird. Und in der Tat wird öffentliche Videoüberwachung nicht nur in Großbritannien, sondern auch in Ungarn, Frankreich oder Deutschland im Kontext proaktiver Polizeiarbeit und städtischer Imagepflege diskutiert und durchgesetzt. Wie aber lassen sich die deutlichen Unterschiede erklären?

Andere Faktoren, wie historischen Erfahrungen und kulturelle Werte, rechtlich-institutionelle und sozio-ökonomische Rahmenbedingungen sowie die spezifischen Interessen von Organisationen wie der Polizei, politischen Parteien oder Verbänden fördern oder begrenzen die Ausweitung öffentlicher Videoüberwachung entscheidend.

So prägen unterschiedliche kollektive Erfahrungen und Wahrnehmungen von Risiken die Struktur der politischen und medialen Diskurse über Risikomanagement und die spezifische Rolle, die der Videoüberwachung dabei zugeschrieben wird. So ist z.B. die Entwicklung im Vereinigten Königreich ohne die Anschläge der IRA im britischen Kernland, das medial inszenierte Trauma der Ermordung des zwei-jährigen Jamie Bulger durch zwei Jugendliche, die mit Hilfe von Aufnahmen von Überwachungskameras aufgeklärt wurde, und die zur Pub-Kultur gehörenden Wochenendschlägereien nicht zu verstehen. Im Gegensatz dazu scheint Gewaltkriminalität in der Wahrnehmung vieler Österreicher und Norweger nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Hohe Priorität hat aber die Sicherheit von Tunneln

in den bergigen Ländern und so wurde Videoüberwachung dort lange Zeit hauptsächlich in diesem Kontext thematisiert; allerdings zeichnet sich nach dem 11. September auch dort eine Verschiebung der Diskussion ab. In Deutschland dagegen ist die Debatte um Videoüberwachung nur vor dem historischen Hintergrund der totalitären Herrschaft der Nationalsozialisten und dem Bewusstsein für das Risiko „Staatsterror“ zu verstehen. Dieses Bewusstsein scheint auch in anderen ehemals autoritär regierten europäischen Ländern wie Spanien oder Griechenland geschärft, wo die Einführung öffentlicher Videoüberwachung vergleichsweise umstritten ist.

Insbesondere die Konzeptionen von Privatheit und ihres institutionalisierten Schutzes, in der sich solche historischen Erfahrungen und die kulturellen Besonderheiten eines Landes spiegeln, prägen Ausmaß und Form der öffentlichen Überwachung entscheidend. In Großbritannien wurde das Recht auf Privatheit lange Zeit ortsbezogen verstanden: Zwar gilt das „home as a castle“, aber ein Recht auf Privatheit existierte im öffentlichen Raum nicht. Damit vollzog sich die Ausbreitung der öffentlichen Überwachung in Großbritannien ohne nennenswerte rechtliche und politische Widerstände. Im Gegensatz dazu entwickelte sich in der Bundesrepublik mit dem Volkszählungsurteil von 1983 ein Konzept informationeller Privatheit, das den Einzelnen die prinzipielle Hoheit über sie betreffende Informationen einräumt, solange diese nicht mit „überwiegenden Allgemeininteressen“ kollidiert. Obwohl das Erheben persönlicher Daten im öffentlichen Raum damit nicht prinzipiell ausgeschlossen ist, bedarf es einer Rechtfertigung, die in den Parlamenten und vor den Gerichten Anerkennung findet. Daher ist die öffentliche Videoüberwachung hierzulande bis heute Objekt vergleichsweise intensiver politischer und juristischer Kontroversen, die ihrer Ausweitung Grenzen setzen.

Dass allerdings postsozialistische Länder angesichts ihrer jungen Erfahrungen mit totalitären Regimen relativ wenig Berührungsängste mit öffentlicher Videoüberwachung zu haben scheinen, legt noch eine andere Vermutung nahe, die hilft, die unterschiedliche Dynamik in Europa zu erklären. Ähnlich wie Großbritannien nach dem Regierungsantritt Margaret Thatchers haben die osteuropäischen Transformationsländer einen dramatischen Strukturwandel durchlaufen, der mit ökonomischer Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung herkömmliche Modelle sozialer und ökonomischer Sicherheit infrage

gestellt hat. Die daraus resultierende Verunsicherung breiter gesellschaftlicher Schichten und eine wachsende soziale Ungleichheit haben, so lässt sich vermuten, eine Kultur des Misstrauens und der Kontrolle befördert, deren Folge und zugleich Motor populistische „Law-and-Ordner“-Politik ist, die mit dem Ruf nach technologischen Wunderwaffen im Kampf um die vermeintliche Wiederherstellung sozialer Ordnung erfolgreich an die subjektiven Befindlichkeiten ihrer potentiellen Wählerschaft appelliert.

Auffällig ist aber auch, dass es in den Ländern mit der höchsten Dichte meistens nicht die Polizei, sondern die Kommunen die Kameranetze betreiben und hierin von der Zentralregierung finanziell oder beratend unterstützt werden. So förderte z.B. das Home Office in Großbritannien mit verschiedenen „CCTV Competitions“ seit 1994 die kommunale Installation von Videoüberwachung mit mehr als 200 Millionen Pfund und einer landesweit verteilten Informationsbroschüre. In Frankreich kündigte der damalige Innenminister Nicolas Sarkozy 2002 die Bereitstellung von 5,6 Milliarden Euro für die Kriminalitätsbekämpfung an, u.a. für die Videoüberwachung so genannter „sensibler Quartiere“. Auch in den Niederlanden wurden die Ambitionen von Lokalpolitikern durch einen an alle Kommunen verteilten Leitfaden unterstützt, der 1997 im Auftrag von Justiz- und Innenministerium erstellt worden war. Die Kombination von kommunaler Kompetenz und einem Zentralstaat mit einer entwickelten politischen Strategie bezüglich öffentlicher Videoüberwachung begünstigt ihre massenhafte Ausbreitung offensichtlich entscheidend. Angesichts der Bedeutung, die dem Image einer sicheren und sauberen Stadt im inter-urbanen Standortwettbewerb zugeschrieben wird, lässt sich vermuten, dass die Ausbreitung von Videoüberwachung an Dynamik gewinnt, sobald einige wenige Kommunen für ihre Einführung optiert haben.

### **Organisation und Praxis der Überwachung**

Die große Mehrheit der Videoüberwachungsanlagen sind kleine, einfache und isolierte Systeme, die sich in der Regel im Einzelhandel finden und als deren Zweck der Schutz vor Diebstahl angegeben wird. Eine im Rahmen von URBANEYE durchgeführte Umfrage in 1.400 öffentlich zugänglichen Einrichtungen ergab, dass unter den identifizierten Überwachungssystemen die durchschnittliche Anlage drei unbewegliche Kameras und einen Monitor hat, der nur unregelmäßig von Personal

beobachtet wird. Sie ist nicht zu Drittparteien aufgeschaltet, allerdings wird permanent auf VHS aufgezeichnet.

Knapp ein Zehntel der identifizierten Systeme hat mehr als zehn Kameras, nur zwei Prozent mehr als 20. Diese größeren Systeme finden sich insbesondere bei großen Einzelhändlern, dem Nah- und Fernverkehr, Shopping Malls oder Museen. Sie arbeiten häufiger mit schwenk- und zoombaren Kameras und haben in der Regel zentrale Kontrollräume mit mehreren Monitoren, die von speziellem Personal mehr oder weniger aufmerksam in Echtzeit beobachtet werden. Bilddaten werden dort zunehmend in digitaler Form gespeichert. Zudem sind die größeren Systeme mit relativ hoher Wahrscheinlichkeit mit Drittparteien verbunden, d.h. durch Beobachtung gewonnene Informationen können entweder durch die direkte Aufschaltung von Videobildern oder durch die mündliche Übermittlung mittels gewidmeter Funkverbindung an Polizei, Feuerwehr, private Sicherheitsdienste oder Kontrollräume von benachbarten Systemen weitergegeben werden.

Gemessen an der absoluten Zahl der Systeme wird die Praxis der Videoüberwachung somit dominiert von symbolischer Abschreckung, die mehr auf den Mythos der Technik setzt, als dass sie in der Lage wäre aufgrund von permanenter Echtzeitbeobachtung präventiv bzw. umgehend einzugreifen oder gezielt beweiskräftige Bilddaten zu produzieren. Allerdings werden Räume, die einem Massenpublikum zugänglich sind, in wachsendem Maße von vergleichsweise hoch entwickelten Systemen überwacht, die tendenziell in organisationsübergreifende „Überwachungsnetze“ eingebunden sind. Im Rahmen von Einzelhändlerinitiativen, Sicherheitspartnerschaften oder Alarm- und Meldeanlagen drohen hier zunehmend, die eindeutige Zweckbestimmung der Überwachung sowie die Grenzen zwischen öffentlichen und privaten Interessen zu verschwimmen. So sind z.B. in britischen Städten die Kontrollräume der kommunalen Systeme häufig per Funk mit Kontrollräumen und Notrufsystemen des lokalen Einzelhandels und anderer Privater verbunden; in Deutschland schalten Supermärkte, Drogerieketten oder Tankstellen ihre Videoüberwachung zum Teil in Zentralen großer privater Sicherheitsdienstleister auf, und bei der Deutschen Bahn nutzen bahneigener Wachschutz und Bundesgrenzschutz gemeinsam - wenn auch räumlich getrennt - die Kameras der 3-S-Zentralen zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Es ist anzunehmen, dass dieser Trend zur unüberschaubar werdenden sozial und

technisch vermittelten Vernetzung von Organisationen und Interessen mit der zunehmenden Verbreitung von Internetprotokoll-Kameras zunehmen wird. Zudem zeigt sich für größere Systeme die Tendenz, dass das Management angesichts hoher Betriebskosten weiträumiger Echtzeit-Überwachung bemüht ist, auch jenseits der ursprünglichen Aufgaben seine „Dienste“ zu vermarkten, um kostendeckend zu arbeiten.

Die wachsende Intransparenz der Überwachung durch die Tendenz zur Vernetzung wird verstärkt durch mangelhafte Aufklärung der Beobachteten über die Maßnahme und eine häufig anzutreffende Geheimniskrämerei. Auf die in unserer Umfrage identifizierten CCTV-Systeme wies im Durchschnitt nur knapp die Hälfte der Betreiber durch Beschilderung hin. Zwar unterscheidet sich die diesbezügliche Praxis von Land zu Land, so dass in Oslo nur 20 Prozent der identifizierten System nicht ausgeschildert sind, während es in den mitteleuropäischen Metropolen Berlin, Budapest und Wien zwischen 70 und 90 Prozent sind. Allerdings fehlen selbst im Falle einer Beschilderung häufig Angaben über die verantwortlichen Betreiber – in den meisten Fällen ein klarer Verstoß gegen die jeweiligen datenschutzrechtlichen Bestimmungen.

Weitere Probleme offenbart der Blick in die großen Systeme, die mit ihren zentralen Kontrollräumen auf Echtzeit-Beobachtung ausgelegt sind: Auch wenn datenschutzrechtliche Bedenken mit der technischen Ausgestaltung und einer schriftlich niedergelegten Aufgabenbestimmung berücksichtigt werden, handelt es sich bei der Überwachung um eine hochgradig soziale Angelegenheit, bei der der menschliche Faktor eine entscheidende Rolle spielt: Das Management, die Ausbildung, das Training sowie die individuelle Motivation und die Werte des Überwachungspersonals und die Organisation seiner Zusammenarbeit mit dem Personal vor Ort bestimmen entscheidend darüber, ob die Überwachung ihren Zweck erfüllt, weit dahinter zurückbleibt oder missbräuchlich darüber hinaus geht.

So zeigte die teilnehmende Beobachtung der Kontrollraumarbeit in verschiedenen Systemen wie mangelnde technische Kompetenz oder Streitigkeiten zwischen den Überwachern in den Kontrollräumen und dem Außenpersonal Systeme mehr oder weniger neutralisieren. Andererseits enthüllte das Studium des Kontrollraumalltags diskriminierende Beobachtungspraktiken, deren einzige Grundlage die Vorurteile der Überwacher waren. Ziele einer intensiveren Überwachung wurden nicht

aufgrund ihres verdächtigen Verhaltens ausgewählt, sondern kategorisch aufgrund äußerer Merkmale wie Hautfarbe, Geschlecht oder Kleidung: Häufig werden mit jungen Männern und Angehörigen ethnischer Minderheiten oder sozialer Randgruppen als „übliche Verdächtige“ stigmatisierte in den Blick genommen. Diese Fokussierung bedeutet aufgrund der höheren Wahrscheinlichkeit, Zeuge eines Vergehens durch Angehörige der stigmatisierten Gruppen zu werden, eine systematische Benachteiligung gegenüber anderen, weniger verdächtigten Gruppen und reproduziert zudem die Vorurteile der Beobachter.

### **Videoüberwachung in öffentlicher Meinung und Wahrnehmung**

Neben den objektiven Details der sozio-technischen Organisation und Praxis von Videoüberwachung entscheiden subjektive Wahrnehmungen und Zuschreibungen durch die Beobachteten über die Akzeptanz und Wirkungen der Technik: Nur wer sich der Existenz einer Kamera bewusst ist, hat überhaupt die Möglichkeit, diese kritisch zu reflektieren und auf sie zu reagieren. Wie die Existenz der Kamera bewertet wird und welche Reaktion darauf folgt, hängt davon ab, welche Funktionen und welches dahinter liegende Kontrollpotential der Kamera zugeschrieben werden und wie diese von den Überwachten ins Verhältnis zu sich selbst gesetzt werden.

Eine Straßenumfrage unter etwa 1.000 Bürgerinnen und Bürgern in fünf Hauptstädten (Berlin, Budapest, London, Oslo, Wien) ergab im Sommer 2003, dass eine relative Mehrheit der Befragten in allen Ländern grundsätzlich positiv gegenüber Videoüberwachung eingestellt war. Befragt nach ihren Einstellungen zur Videoüberwachung in unterschiedlichen Raumtypen, wie z.B. öffentlichen Straßen und Plätzen, Banken, Wohngebieten, Krankenstationen oder Umkleidekabinen, bewerteten insgesamt etwa zwei Drittel die Überwachung in der Mehrheit der Raumtypen als positiv. Allerdings äußerte sich eine deutliche Minderheit von einem Viertel der Befragten kritisch zur Überwachung und lehnte sie für die Mehrheit der abgefragten Raumtypen ab. Am eindeutigsten war die grundsätzliche Zustimmung zu Videoüberwachung in London, wohingegen in Wien die Befürworter nur knapp vor den Kritikern lagen. Während in allen Ländern die große Mehrheit der Befragten die Videoüberwachung in Banken und auf Bahnsteigen begrüßte bzw. in intimen Räumen wie Umkleidekabinen ablehnte, zeigten sich die deutlichsten Unterschiede in der Bewertung der Überwachung öffentlicher Straßen und Plätze: Während 90

Prozent der Befragten in London diese positiv nannten, taten dies nur 25 Prozent in Wien; in Berlin waren es knapp 50 Prozent. Damit korreliert die Bewertung von Videoüberwachung in den untersuchten Städten mit dem Grad ihrer Ausbreitung: Je dichter die Überwachung, desto höher die Zustimmung. Ob eine hohe Zustimmung und entsprechend geringe Widerstände Ursache der dichten Überwachung sind, oder ob die hohe Akzeptanz eine Folge der Gewöhnung an die Überwachung und das Trommelfeuer medialer Erfolgsmeldungen (wie es in Großbritannien mit seinen zahllosen „Caught on Camera“-Meldungen Alltag ist) ist, muss an dieser Stelle offen bleiben.

Zu den Hintergründen der Bewertung von Videoüberwachung befragt, offenbarte sich ein recht widersprüchliches Bild. Obwohl zwei Drittel der Aussage zustimmten, dass nichts zu befürchten sei, wenn man nichts zu verbergen habe, zeigten sich viele Befragte interessanterweise relativ skeptisch hinsichtlich der kriminalpräventiven Effekte oder einer Steigerung ihres subjektiven Sicherheitsgefühls und sahen Gefahren für Privatsphäre und Datenschutz sahen. So gaben nur 25 Prozent der Befragten an, dass sie sich durch mehr Kameras persönlich sicherer fühlen würden. 29 Prozent würden eine Videoüberwachung der Straße, in der sie wohnen begrüßen, während 49 Prozent dies ablehnten; der Rest war unentschieden. 56 Prozent zweifelten daran, dass Videoüberwachung vor schweren Verbrechen schütze, und 51 Prozent meinten, dass Kriminalität nur verdrängt werde. Hingegen sahen 41 Prozent Videoüberwachung als Verletzung ihrer Privatsphäre, während dies 29 Prozent verneinten. 53 Prozent fürchten die Gefahr des Missbrauchs von Aufzeichnungen. Dennoch ist der Glaube an die Neutralität der Technik stark, und nur 24 Prozent denken, dass Kameras für die selektive und diskriminierende Überwachung bestimmter Gruppen genutzt werden.

Die Widersprüche klären sich etwas, wenn die Ergebnisse nach Ländern aufgeschlüsselt werden. Zudem zeigt sich, dass Akzeptanz bzw. Ablehnung von Videoüberwachung in den Ländern recht unterschiedliche Hintergründe haben kann. Erwartungsgemäß äußerten sich die Befragten in London am optimistischsten zur Videoüberwachung. Zwei Drittel der befragten Briten gaben an, dass sie die Überwachung ihrer Straße begrüßen würden, und fast die Hälfte würde sich mit mehr Kameras sicherer fühlen. Allerdings sahen immerhin 41 Prozent Videoüberwachung als Eingriff in ihre Privatsphäre. Begründet scheint der Wunsch

nach Überwachung durch den Glauben an das daran gekoppelte Sicherheitsversprechen: Eine relative Mehrheit von 47 Prozent meinte, dass Videoüberwachung vor schweren Verbrechen schütze, und scheint im Tausch gegen die vermeintliche „Dienstleistung“ bereit, Eingriffe in ihre Privatsphäre hinzunehmen. Im Gegensatz dazu sorgten sich die eher kritischen Befragten in Wien im europäischen Vergleich am wenigsten um Eingriffe in ihre Privatsphäre, glaubten aber nicht an das Sicherheitsversprechen: Nicht einmal fünf Prozent meinten, dass Überwachungskameras vor schweren Verbrechen schützen oder sie sich mit mehr Kameras sicherer fühlen würden. Einschränkungen der Privatsphäre gegen das Versprechen auf Sicherheit hinzunehmen, wäre aus dieser Perspektive ein schlechter Tausch.

Trotz der signifikanten Unterschiede in der Akzeptanz von Videoüberwachung, die sich im europäischen Vergleich gezeigt haben, gehört die Überwachung mittlerweile ohne große Unterschiede zum Alltagsbewusstsein. Allerdings wird ihr deswegen kein großes Interesse geschenkt, und das Unwissen über die Realität der Überwachung ist groß. In Sichtweite von Überwachungskameras interviewt gaben 75 Prozent der Befragten an, dass sie sich beobachtet fühlten. Aber nur 36 Prozent waren in der Lage, Kameras zu lokalisieren. Zudem überschätzten viele Befragte das Potential der Überwachung. 45 Prozent glaubten, dass die Bilder meisten Kameras in der jeweiligen Stadt in Echtzeit beobachtet werden. Dass die meisten Kameras Gesichter heranzoomen oder automatisch Gesichter und Nummernschilder registrieren könnten, glaubten 40 bzw. 29 Prozent der Befragten. Der eklatante Gegensatz zur „Banalität“ der Systeme, die die Realität der Videoüberwachung dominiert, illustriert, wie einflussreich ihre mediale Repräsentation ist: In ihrer Fokussierung auf das Spektakuläre suggerieren und reproduzieren Fernsehen und Kino den Mythos von technischer Allmacht - egal ob diese begrüßt oder gefürchtet wird.

Insbesondere Jugendliche erklärten, dass sie im Falle von Videoüberwachung ihr Verhalten anpassen würden. Vor diesem Hintergrund überrascht es wenig, dass unter den erhobenen soziodemographischen Merkmalen im Gegensatz zu Geschlecht und Bildung insbesondere das Alter mit der Akzeptanz von Videoüberwachung korreliert. Allerdings zeigen andere Untersuchungen, dass höheres Alter an sich keine Erklärung für die positive Bewertung von

Videoüberwachung ist. Vielmehr scheinen Einstellungen, die eine häufige aber nicht notwendige Begleiterscheinung des Alterns sind, die Wahrscheinlichkeit der Akzeptanz von Videoüberwachung zu steigern: Vertrauen in Institutionen, Angst vor Risiken und die Sehnsucht nach sozialer Ordnung und Homogenität.

Abschließend bleibt festzustellen, dass trotz der äußerst unterschiedlichen Einstellungen gegenüber Videoüberwachung, das Bedürfnis nach Regulation und Kontrolle bei der Mehrheit der Befragten groß war. Etwa 80 Prozent wünschten sich klare Beschränkungen des Zugriffs auf Bilddaten für Medien und Privatwirtschaft. Etwa 70 Prozent sprachen sich deutlich aus für eine Lizenzierung und Registrierung der Videoüberwachungssysteme sowie regelmäßige Inspektionen. Im Vergleich dazu spielten die Hinweispflicht für Betreiber und die zeitliche Begrenzung der Datenspeicherung eine geringere Rolle; sie wurden von 53 bzw. 39 Prozent der Befragten für „sehr wichtig“ gehalten.

### **Zusammenfassung und Fazit**

Europaweit ist die Zahl der Überwachungskameras in den letzten Jahren explodiert. Zwar unterscheidet sich der Fortschritt der Ausbreitung von Land zu Land, in öffentlich zugänglichen Einrichtungen scheinen die Unterschiede aber eher gradueller Natur, und der allgemeine Trend ist trotz unterschiedlicher Rahmenbedingungen ungebremst. Die große Ausnahme ist die Überwachung öffentlicher Straßen und Plätze, die in manchen Ländern in hunderten von Städten weiträumig stattfindet, während sie in anderen äußerst umstritten ist und sich vergleichsweise langsam durchsetzt.

Allerdings ist zu erwarten, dass mit der Ausweitung neoliberaler Wirtschafts- und Sozialpolitik in Kontinentaleuropa, der wachsenden Responsibilisierung kommunaler Akteure im Bereich öffentlicher Sicherheit und Ordnung, der zunehmenden Automatisierung der Überwachung und der Angst nach dem 11. September die politischen und institutionellen Widerstände gegen die Expansion der Videoüberwachung im öffentlichen Raum mittelfristig schwinden. Dass allein verfassungsmäßig garantierte Bürgerrechte einen dauerhaften Schutz gegen die Ausweitung bieten, bleibt angesichts der bundesrepublikanischen Erfahrungen mit der „Vorwärtsverrechtlichung“ - der legalisierenden Regulierung neuer polizeilicher und geheimdienstlicher Machtbefugnisse - nur eine schwache Hoffnung.

Gleichwohl sind Europas Städte noch immer weit davon entfernt, panoptisch kontrollierte Städte zu sein, die den allgegenwärtigen Augen und dem langen Arm eines „Großen Bruders“ ausgeliefert sind, der aufgrund zentralisierter Kontrolle grundsätzlich in der Lage wäre, allgemeine Anpassung und Konformität zu erzwingen.

Von einer flächendeckenden Überwachung kann selbst in britischen Städten nur selten die Rede sein. Es sind eher Inseln und mehr oder weniger grobmaschige Netze der Videoüberwachung, die das Bild bestimmen. Orte zum Ausweichen gibt es weiterhin. Dies darf aber nicht darüber hinweg täuschen, dass eine Vielzahl alltäglicher Handlungen inzwischen zwangsläufig unter den Augen von Kameras stattfinden, so dass jeder Versuch des Ausweichens die Bewegungsfreiheit deutlich einschränkt und auf Kosten der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben geht.

Längst nicht immer dienen Überwachungskameras sozialer Kontrolle. Brandschutz oder das Management unpersönlicher Betriebsabläufe gehören ebenso zu ihrem Einsatzbereich. Und auch dort, wo als abweichend definiertes Verhalten Ziel der Videoüberwachung sind, wird es nicht notwendigerweise auch registriert und unmittelbar sanktioniert. Vieles geht unter in der Flut der Bilder und flimmert – wenn überhaupt – ungesehen über die Monitore. Gleichwohl wächst das Potential, die Bilderflut durch Sensoren oder intelligente Bildverarbeitung zu reduzieren und Beobachter nur bei relevanten Ereignissen zu informieren. Auch die Möglichkeiten nachträglicher Disziplinierung aufgrund von Videoaufzeichnungen sind begrenzt. Aufgezeichnet wird längst nicht überall und selbst wenn, werden Bildfrequenzen nur selten in Echtzeit gespeichert, sondern häufig mit Datenverlust komprimiert. Aber auch im Falle eines eindeutigen Videobeweises ist dieser keine Garantie für eine Identifizierung von Verdächtigen, da die Aufgezeichneten in den meisten Fällen anonym bleiben.

Zudem ist die Videoüberwachung in ihrer Gesamtheit äußerst dezentral organisiert. Zahllose Akteure sind beteiligt, und selbst innerhalb einer Firma oder Institution laufen die Bilder nicht immer in Überwachungszentralen zusammen. Allerdings lässt sich der Trend einer technischen und sozialen Integration von Systemen beobachten. Insbesondere mit dem Siegeszug digitaler Netzwerktechnik sind Bildaufschaltungen zu privaten Sicherheitsdiensten oder der Polizei technisch und finanziell kaum noch ein Problem, beschränkt sich aber meist auf anlassbezogene

Anwendungen. Darüber hinaus stehen Überwachungssysteme durch den formellen und informellen Austausch von Informationen miteinander in Verbindung. Nicht Bilddaten werden hier übertragen, sondern aus Beobachtung gewonnenes Wissen mündlich per Funk oder persönlich übermittelt. Trotz der Beachtung des Datenschutzes werden so z.B. im Rahmen von Sicherheitspartnerschaften „Überwachungsnetze“ zwischen Sicherheitsdiensten und der Polizei gesponnen. Erinnerung sei auch daran, dass die Ausbreitung privater Anlagen zur Videoüberwachung den Blick der staatlichen Gewalt potentiell erweitert: Die Nutzung privater Videobänder und Anlagen durch die Polizei für andere Zwecke als die vom Eigentümer deklarierten ist hinreichend dokumentiert.

Unübersichtlichkeit und Undurchsichtigkeit kennzeichnen die wildwüchsige europäische Überwachungslandschaft. Eine Vielzahl der Überwacher kommen ihrer Hinweispflicht nicht oder nur unzureichend nach. Die Verwirrung wächst durch die wachsende Beliebtheit von Kameraattrappen und Hinweisschildern, die eine Illusion der Überwachung vorspiegeln.

Obwohl die Rahmenbedingungen, die Details der Technik und ihrer sozialen Vermittlung sowie die Wahrnehmung durch die Beobachteten über Macht und Ohnmacht von Videoüberwachung entscheiden, stricken Hersteller, Praktiker und Politik eifrig am Mythos der technischen Wunderwaffe. Angesichts der gegenwärtigen Intransparenz des Phänomens droht dieser Mythos Teil des Alltagsbewusstseins zu werden. Wer die „Unangepasstheit“ retten will, muss den Mythos daher ebenso in Frage stellen wie die Durchschaubarkeit der Überwachung einfordern.

Nun mag man einwenden, dass die Ausweitung der Überwachung angesichts der unüberschaubaren Risiken einer globalisierten und hochtechnisierten Welt ein notwendiges Übel ist. Aber selbst wenn der Zweck die Mittel heiligt, muss gefragt werden, ob die eingesetzten Mittel angemessen sind und wirklich dem deklarierten Zweck dienen. Wird Videoüberwachung eingesetzt, um - wie zur Legitimierung der Maßnahme häufig behauptet - die Sicherheit der Öffentlichkeit, des Personals oder der Kunden zu garantieren, oder wird sie auf den Weg gebracht, um Partikular- oder Eigentümerinteressen zu sichern? Bleibt eine legitime Zweckbestimmung im Verlauf von Entwurf, Umsetzung und Durchführung der Videoüberwachung erhalten, oder verschiebt sich die Agenda in diesem komplexen und

unberechenbaren sozio-technischen Prozess? Gibt es keine gangbare Alternative und rechtfertigt ihr Erfolg die vielfältigen Kosten, oder ist es der Glaube an einen technischen Mythos, der Videoüberwachung zur ersten Wahl macht?

Auch wenn diese Fragen nicht erschöpfend beantwortet sind, stimmen die Ergebnisse des URBANEYE-Projektes und anderer Studien skeptisch: Zahlreiche Beispiele haben gezeigt, wie insbesondere die Ausweitung der Überwachung des öffentlichen Raums von mächtigen, aber partikularen Interessenskoalitionen getrieben wird, die mit Erfolg ihre Sicht der Dinge verallgemeinert. Innenansichten der Videoüberwachung haben offenbart, dass die Erfüllung eines intendierten Zwecks im unübersichtlichen Zusammenspiel von Mensch und Technik sowie einer wachsenden Anzahl beteiligter Akteure alles andere als eine Selbstverständlichkeit ist. Angesichts der zahlreichen Unwägbarkeiten überrascht es kaum, dass Berater des britischen Home Office - das zwischen 1992 und 2002 umgerechnet 360 Millionen Euro an öffentlichen Geldern in die Überwachung investiert hat - in einer Meta-Analyse von 18 Einzelevaluationen zu dem Ergebnis kommen, dass der kriminalitätsverhindernde Effekt von CCTV bei „sehr geringen vier Prozent“ liege.

Angesichts dieser eher dürftigen Erfolgsmeldung scheinen die sozialen und politischen Nebeneffekte des ungebremsten Aufstiegs der Videoüberwachung, die nur schwer voraussehbar und vermutlich nicht immer erwünscht sind, weit schwerer zu wiegen. Insbesondere gilt es daher, Verhältnismäßigkeit, Transparenz und Fairness der Überwachung herzustellen. Mit der EU-Richtlinie für Datenschutz existiert ein europäischer Rechtsrahmen, der die Einhaltung dieser Prinzipien für die überwiegende Mehrheit der Videoüberwachungsanlagen einfordert. Allerdings ist die Rechtswirklichkeit von den Vorgaben weit entfernt.

Zu stärken gilt es daher erstens den Vollzug der Richtlinie bzw. ihrer in nationales Recht umgesetzten Prinzipien. Regime der Lizenzierung, Registrierung und Inspektion von Videoüberwachungsanlagen, wie sie in manchen Ländern existieren, könnten hierbei eine sinnvolle Hilfe sein. Zweitens sollte insbesondere vor dem Hintergrund der zunehmenden Verquickung von privatem und hoheitlichem Handeln die Reichweite ihrer grundlegenden Prinzipien ausgeweitet werden auf die Überwachung durch Polizei und andere Sicherheitsbehörden. Drittens wäre zu klären, welchen Status der europäische Datenschutz mündlich übermittelten Informationen angesichts ihrer wachsenden Bedeutung in formellen und informellen

„Überwachungsnetzen“ einräumt. Viertens sollte in Anbetracht des verbreiteten Mythos und der Überschätzung von Videoüberwachung überlegt werden, ob und wie Kamera-Attrappen und Formen der Videoüberwachung, bei denen keine persönliche Daten erhoben werden, zu bewerten sind. Allerdings wird auch eine derart erweiterte Datenschutzrichtlinie nur ein Papiertiger bleiben, wenn die von ihr verbrieften Freiheiten nicht wertgeschätzt und aktiv verteidigt werden.