Ref. jur. Philip Rusche, LL.B., Berlin*

Öffentliche Ordnung durch Videoüberwachung kommunaler Plätze?

Tatsächliche Effekte und verwaltungsrechtliche Würdigung

Der behauptete kriminalpräventive Nutzen offener Videoüberwachung des öffentlichen Raums ist in tatsächlicher Hinsicht mehr als nur zweifelhaft. Die Videoüberwachung stellt unzweifelhaft einen Grundrechtseingriff dar und ist wohl auch ein nützliches Mittel, um bereits verfolgte Strategien des Ausschlusses bestimmter Gruppen aus dem öffentlichen Raum taktisch zu ergänzen. Es stehen in erster Linie solche Menschen im Fokus der Kameras, die dem überwachenden Personal als „nicht dazugehörig" erscheinen: Obdachlose, Punks, Junkies, Bettler[1] und Leute, die äußerlich irgendwie „ausländisch" wirken. Für Mecklenburg-Vorpommern (M-V) wird geprüft, unter welchen Umständen eine solche Verwendung des Instruments der Videoüberwachung verwaltungsrechtlich unzulässig ist.

Mit diesem Text sollen die empirischen Befunde zur offenen Videoüberwachung des öffentlichen Raums und zu kriminalpräventiven Strategien des Ausschlusses bestimmter Personen aus dem öffentlichen Raum verwaltungsrechtlich gewürdigt werden. Dabei geht es um die Frage, unter welchen Umständen die Installation von Überwachungskameras nach § 32 Abs. 3 S. 2 SOG rechtswidrig sein könnte.

Denn seit der Novellierung des SOG im Juli 2006 ist es der Polizei und den Ordnungsbehörden in M-V möglich, nicht nur wie bisher zur Gefahrenabwehr (§ 32 Abs. 3 S. 1 SOG) und zum Objektschutz (§ 32 Abs. 3 S. 3 SOG), sondern auch unabhängig von einer konkreten Gefahr sog. „Kriminalitätsschwerpunkte" offen mit Videokameras zu überwachen. Das sind Orte, an denen wiederholt Straftaten begangen worden sind und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort auch künftig mit der Begehung von Straftaten zu rechnen ist (§ 32 Abs. 3 S. 2 SOG).

Für die Verhältnismäßigkeit einer konkreten Maßnahme ist es gemäß § 15 Abs. 2 SOG entscheidend, inwiefern die Videoüberwachung tatsächlich – wie von ihren Befürwortern behauptet – zur Kriminalprävention und zur Reduktion der Kriminalitätsfurcht beiträgt.[2] Denn es besteht mittlerweile weitestgehend Einigkeit darüber, dass auch die offene Videoüberwachung einen Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung darstellt, die als Ausfluss des allgemeinen Persönlichkeitsrechts durch Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG geschützt ist.[3] Je weniger kriminalpräventive Effekte eine polizeiliche Über-

* Der Beitrag basiert auf einer Studienarbeit im Schwerpunktbereich Staat und Verwaltung, die im Wintersemester 2006/2007 angefertigt wurde. *Philip Rusche* ist mittlerweile Rechtsreferendar in Berlin.

1 Wegen der einfacheren Lesbarkeit wird in diesem Text auf die Nennung jeweils der männlichen und weiblichen Form verzichtet. Stattdessen wird die männliche Form inklusiv verwendet, schließt also die weibliche Form mit ein.

2 *Dirk Büllesfeld*, in: Hans-Jörg Bücking (Hrsg.), Polizeiliche Videoüberwachung öffentlicher Räume, 2007, S. 63 f.; *Christian Post*, Polizeiliche Videoüberwachung an Kriminalitätsbrennpunkten, 2004, S. 47. *Stefan Bausch*, Videoüberwachung als präventives Mittel der Kriminalitätsbekämpfung in Deutschland und in Frankreich, 2004, S. 9. *Dirk Büllesfeld*, Polizeiliche Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze zur Kriminalitätsvorsorge, 2002, S. 9; *Andreas Geiger*, Verfassungsfragen zur polizeilichen Anwendung der Video-Überwachungstechnologie bei der Straftatbekämpfung, 1994, S. 191.

3 *Büllesfeld* (Fn. 2), S. 68 f.; *Bausch* (Fn. 2), S. 29; *Verena Bartsch*, Rechtsvergleichende Betrachtung präventiv-polizeilicher Videoüberwachungen öffentlich zugänglicher Orte in Deutschland und in den USA, 2004, S. 93; *Büllesfeld* (Fn. 2), S. 130–148 (insbesondere: S. 145 f.); *Geiger* (Fn. 2), S. 172; anderer Ansicht ist *Post* (Fn. 2) unter Berufung auf VG Halle, LKV 2000, 164 (164) und VG Karlsruhe, VBlBW 2002, 131 (132).

wachungskamera voraussichtlich also zeigt, desto eher wird der durch sie getätigte Eingriff in die Grundrechte der Passanten unverhältnismäßig und somit rechtswidrig. Zur Ermittlung der kriminalpräventiven Effekte werden die bestehenden empirischen Befunde einer kritischen Bewertung unterzogen.

Ein zweiter Angriffspunkt könnte bei der fehlerhaften Ermessensbetätigung nach § 14 Abs. 1 SOG zu finden sein, da sich die Entscheidung für eine konkrete Maßnahme ausschließlich vom Zweck der zum Ermessen ermächtigenden Norm leiten lassen muss. Gemäß § 32 Abs. 3 S. 2 SOG ist die Befugnis der offenen Videoüberwachung des öffentlichen Raums daran gekoppelt, dass in der Vergangenheit wiederholt Straftaten begangen worden sind und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass auch künftig mit der Begehung von Straftaten zu rechnen ist. Mit der Installation von Überwachungskameras müsste also unmittelbar der Zweck verfolgt werden, Straftaten zu verhindern. Der Zweck, Angehörige bestimmter subkultureller Gruppen aus dem öffentlichen Raum zu vertreiben, ist dagegen nicht von § 32 Abs. 3 S. 2 SOG gedeckt und damit rechtswidrig.

Es besteht allerdings Grund zu der Befürchtung, dass die offene Videoüberwachung öffentlicher Räume zu genau diesem Zweck eingesetzt werden soll. Dies liegt vor allem an ihrem taktischen Wert für bereits von zahlreichen deutschen Kommunen praktizierte Ausschlussstrategien, die auf der sog. *Broken-Windows-Theory* basieren.

I. Sicherheit durch öffentliche Ordnung: Die Broken-Windows-Theory

Die Grundlage des kriminalpräventiven Ansatzes der Aufenthaltserschwerung für Personen, denen eine Zugehörigkeit in missliebigen subkulturellen Gruppen zugeschrieben wird, im als schutzwürdig deklarierten öffentlichen Raum, ist die 1982 von *James Wilson* und *Georg Kelling* aufgestellte *Broken-Windows-Theory*. Diese stellt einen Zusammenhang zwischen so genannten *Incivilities*, Kriminalitätsfurcht und tatsächlicher Kriminalität her.[4] Zum Verständnis des Ansatzes muss deshalb zunächst der Begriff *Incivilities* und deren Rolle für das Entstehen von Kriminalitätsfurcht erläutert werden. Anschließend wird die zentrale Bedeutung der Kriminalitätsfurcht für die *Broken-Windows-Theory* dargelegt. Zum Schluss wird eine Studie vorgestellt, die Anlass zum Zweifel an den Grundlagen dieser Theorie bietet.

1. Incivilities und Kriminalitätsfurcht: ein Modell

Unter *Incivilities* werden Verletzungen von gemeinschaftlich anerkannten Standards verstanden, die eine Erosion anerkannter Werte und sozialer Normen signalisieren. Es handelt sich um sichtbare Erscheinungsformen urbaner Unordnung. Hierbei wird zwischen unordentlichen Handlungen, etwa Drogenkonsum, Vandalismus oder Betteln, und Spuren unordentlichen Handelns, z. B. Graffiti oder Vermüllung, unterschieden.[5] Der Begriff der Unordnung ist hier sozialpsychologisch zu verstehen und stellt nicht notwendigerweise eine Störung der öffentlichen Ordnung im polizeirechtlichen Sinne dar.

Handlungen, die Unordnung signalisieren, werden häufig mit dem Verhalten von Personen in Verbindung gebracht, die als einer bestimmten Subkultur, einer so genannten Szene, zugehörig charakterisiert werden.[6] *Wilson* und *Kelling* nennen exemplarisch „Bettler, Betrunkene, Süchtige, randalierende Jugendliche, Prostituierte, Herumhängende und psychisch Kranke".[7]

Die Begegnung oder Kontaktaufnahme mit solchen Personen im öffentlichen Raum wird von vielen Menschen als beängstigend empfunden. Dies kann zunächst darauf zurückgeführt werden, dass die zur Schau gestellte Lebensform mit den Werten und Verhaltenserwartungen der leistungs- und integrationsorientierten Bevölkerungsmehrheit offen kollidiert. Infolgedessen entsteht der Eindruck, es könne nicht darauf vertraut werden, dass sich eine Person, die mit einer solchen Szene identifiziert wird, sozialadäquat verhält, also die allgemeinen Regeln des kommunikativen Anstands im öffentlichen Raum wahrt. Solche inadäquaten Akte der Kommunikation können etwa Schnorren, Betteln, Prostitution, Spott oder Beleidigungen sein. Diese Unsicherheit öffnet Raum für die Projektion eigener Ängste auf das potentielle Verhalten der als szeneangehörig eingestuften Person. Hier spielen auch stereotype Vorstellungen über die Verhaltensweisen bestimmter Szenen eine große Rolle. Drogenabhängige etwa gelten als skrupellos in Bezug auf die Erlangung der Mittel, die sie zur Finanzierung ihrer Sucht benötigen. Punks, insbesondere wenn diese offensichtlich unter Alkoholeinfluss stehen, wird Impulsivität, Rücksichtslosigkeit und Gewaltbereitschaft zugeschrieben. Am Ende dieser Entwicklung kann dann die Befürchtung stehen, dass mit dem offensichtlichen Bruch sozialer Normen wie Leistungsorientierung oder kommunikativer Zurückhaltung im öffentlichen Raum auch die Geltungskraft derjenigen verrechtlichten Verhaltenserwartungen in Frage gestellt wird, die fremdschädigendes Verhalten in Form von Eigentums- oder Gewaltdelikten unter Strafe stellen. Aus dem unangenehmen Gefühl, von einer äußerlich verwahrlosten Person nach Geld gefragt zu werden, kann so Kriminalitätsfurcht entstehen.[8]

Von der leistungs- und integrationsorientierten Mehrheitsbevölkerung werden Personen regelmäßig auf Grund äußerer Merkmale mit bestimmten Szenen in Verbindung gebracht. Auf diese Person wird dann stellvertretend die Furcht vor Viktimisierung durch diese Szene als

4 *Joachim Häfele*, Incivilities im öffentlichen Raum. Eine empirische Analyse in Hamburg, in: Juleka Schulte-Ostermann/Rebekka Salome Heinrich/Veronika Kesoglou (Hrsg.), Praxis, Forschung, Kooperation: Gegenwärtige Tendenzen in der Kriminologie, 2006, S. 185 ff. (185).

5 *Häfele* (Fn. 4), S. 185 f.

6 *Ann-Marie Kappeler*, Öffentliche Sicherheit durch Ordnung, 2001, S. 8–11.

7 *Georg Kelling et al.*, Polizei und Nachbarschaftssicherheit: Zerbrochene Fenster, in: KrimJ 1996, 121 (122).

8 *Kappeler* (Fn. 6), S. 13–15.

solche projiziert.[9] So verselbständigt und erweitert sich die Unordnung. Statt typischer Handlungen der Angehörigen einer Szene signalisiert bereits die Anwesenheit von Personen, die so aussehen, als könnten sie zur Szene gehören, die Erosion sozialer Normen und löst einen Zustand der Kriminalitätsfurcht aus.[10] Eine solche Verlagerung der Furcht vor konkreter Viktimisierung zu Furcht vor Personengruppen, die als *Incivilities* betrachtet werden, wurde 2002 für die Bewohner der Stadt Leipzig festgestellt. Dieses Ergebnis entspräche auch den Ergebnissen zweier vergleichbarer Studien in Deutschland aus den Jahren 1998 und 2000.[11]

2. Verfall der öffentlichen Ordnung: Spiral of Decay

Aus der Unsicherheit in Bezug auf das zu erwartende Verhalten von Personen, die auf Grund ihres Erscheinungsbildes als einer Szene zugehörig eingestuft werden, resultieren Vermeidungshandlungen. Das verunsicherte Mitglied der Mehrheitsgesellschaft versucht einer solchen Begegnung im wörtlichen Sinne aus dem Weg zu gehen.[12] Ist in einem Gebiet ein Bewegen im öffentlichen Raum zwangsläufig mit dem Kontakt zu Personen verbunden, die für Angehörige einer Szene gehalten werden, ist denkbar, dass der öffentliche Raum weitestgehend gemieden wird. Die konsequenteste Vermeidungsstrategie ist ein Wegzug in Gebiete, in denen weniger *Incivilities* vermutet werden.[13] So entsteht der Eindruck, der öffentliche Raum in einem bestimmten Gebiet werde durch eine Szene „besetzt". Entgegen des durch die militärische Wortwahl erzeugten Bildes werden die Mitglieder der Mehrheitsgesellschaft aber nicht durch die Szene von der Bewegung in diesen Gebieten abgehalten. Diese halten sich vielmehr selbst fern, um Begegnungen zu vermeiden, in denen sie glauben, nicht abschätzen zu können, ob sich ihr Gegenüber den allgemeinen Verhaltenserwartungen gemäß verhalten wird.[14]

Hier setzt die *Broken-Windows-Theory* an. Durch Vermeidungsstrategien – entweder durch Rückzug aus dem öffentlichen Raum oder durch Wegzug – seien weniger Mitglieder der Mehrheitsbevölkerung im öffentlichen Raum sichtbar. Dadurch entfalle ein Teil der informellen Sozialkontrolle, der durch diese normalerweise ausgeübt wird. Infolgedessen werde das betroffene Gebiet attraktiver für abweichendes Sozialverhalten, weil die informellen Kontrollinstanzen als Hemmnis entfallen. Es entstehe mehr Unordnung, da sich die Angehörigen von Szenen nun im öffentlichen Raum aufhalten können, ohne durch Sanktionen von Mitgliedern der Mehrheitsbevölkerung beeinträchtigt zu werden. Dieser Zustand ziehe eine allgemeine Verwahrlosung des Gebiets nach sich.[15]

Die Spuren des geballten Auftretens der Szenen signalisierten indessen, dass Normverstöße hier generell nicht mehr geahndet werden. Dieser Eindruck mache das Gebiet schließlich für „echte" Kriminelle attraktiv. Denn es entstehe der Eindruck, das Risiko, für kriminelles Verhalten zur Rechenschaft gezogen zu werden, sei geringer als in „ordentlichen" Gebieten.[16] Tatsächliche Viktimisierung und mehr *Incivilities* zeige ein noch geringeres Vertrauen in die Normtreue der Mitmenschen. Die Kriminalitätsfurcht steige also weiter, woraufhin noch mehr Mitglieder der Mehrheitsbevölkerung zu Vermeidungsstrategien griffen und so fort. Dieser sich stetig selbst verstärkende Verlauf der Verwahrlosung eines Gebiets wird bildlich als *Spiral of Decay* bezeichnet.[17]

Die zentrale Größe des Modells ist die Kriminalitätsfurcht. Sie ist die Stellschraube, über die ein Gebiet wieder für die Mehrheitsbevölkerung attraktiv gemacht, und so eine funktionierende informelle Sozialkontrolle durch diese selbst wiederhergestellt werden kann. Auf strategischer Ebene äußert sich Kriminalitätsbekämpfung bei *Wilson* und *Kelling* also in erster Linie als Kriminalitätsfurchtbekämpfung. Dazu muss vermeintlichen Angehörigen einer Szene der Aufenthalt im zu schützenden öffentlichen Raum möglichst erschwert werden.

3. Incivilities und Kriminalitätsfurcht: ein Feldversuch

Obwohl die *Broken-Windows-Theory* zahlreiche Anhänger gefunden hat, gibt es nach einer 2005 in Hamburg durchgeführten empirischen Studie Indizien dafür, dass zumindest zwischen der objektiven Häufigkeit des Auftretens von *Incivilities* in einem Stadtteil und der Kriminalitätsfurcht seiner Bewohner keine unmittelbare Kausalitätsbeziehung besteht. In 49 Stadtteilen waren die Anwohner befragt worden, wie häufig bestimmte Erscheinungsformen von *Incivilities* sie in ihrem Stadtteil in den letzten zwölf Monaten gesehen hatten. Parallel dazu wurde gefragt, wie sicher sich die Befragten in ihrem Viertel fühlten. Ergänzend zu diesem subjektiven Bild der Verbreitung und Schwere bestimmter *Incivilities* wurde auf Basis von 187 Feldbeobachtungen zu unterschiedlichen Tageszeiten und Wochentagen die objektive Häufigkeit der in der Befragung verwendeten Erscheinungsformen in den verschiedenen Stadtteilen erhoben.[18]

Bei einem Vergleich wurde festgestellt, dass das Sicherheitsgefühl nicht mit der objektiven Häufigkeit von *Incivilities*, sondern lediglich mit der subjektiv von den Befragten wahrgenommenen Häufigkeit korreliert.[19] Mit diesem Ergebnis lässt sich die behauptete grundlegende Beziehung für das Modell der *Broken-Windows-The-*

9 *Kappeler* (Fn. 6), S. 12 f.

10 *Uwe Volkmann*, Broken Windows: Die Rückeroberung der Allmende, NVwZ 2000, 361 (363).

11 *Michael Hölscher*, Sicherheitsgefühl und Überwachung: Eine empirische Studie zu Einstellungen der Bürger zur Videoüberwachung und ihrer Erklärung, KrimJ 2003, 42 (45).

12 *Kelling et al.* (Fn. 7), 126.

13 *Häfele* (Fn. 4), S. 203 f..

14 *Roland Hefendehl et al.*, Gefährliche Orte oder gefährliche Kameras: Die Videoüberwachung im öffentlichen Raum, KrimJ 2002, 257 ff. (257 f.).

15 *Kelling et al.* (Fn. 7), 124/125.

16 *Uwe Volkmann*, Broken Windows, Zero Tolerance und das deutsche Ordnungsrecht, NVwZ 1999, 225 (226).

17 *Häfele* (Fn. 4), S. 188.

18 *Häfele* (Fn. 4), 192–199.

19 *Häfele* (Fn. 4), 201.

ory – eine Abhängigkeit der Kriminalitätsfurcht von den sich im Wohnumfeld tatsächlich vorgefundenen *Incivilities* – nicht belegen.[20] Es lässt sich vielmehr eine Vermutung über eine Kausalbeziehung zwischen den Größen „subjektiv wahrgenommene *Incivilities*" und „Kriminalitätsfurcht" aufstellen, die der *Broken-Windows-Theory* diametral entgegensteht: Es ist nicht etwa die objektive Häufigkeit von *Incivilities*, welche die Kriminalitätsfurcht verursacht, sondern die Kriminalitätsfurcht eines Anwohners ist dafür verantwortlich, wie viele *Incivilities* von dieser Person wahrgenommen werden.[21] Dies würde bedeuten, dass zwar einerseits das wahrgenommene Ausmaß der *Incivilities* im Wohnumfeld zu mehr Kriminalitätsfurcht führt, aber andererseits die Kriminalitätsfurcht das wahrgenommene Ausmaß der *Incivilities* beeinflusst. Dass eine Bekämpfung der objektiven *Incivilities* ein erfolgsversprechender Ansatz ist, kann der Studie also gerade nicht entnommen werden.

II. Ordnungspolitik in deutschen Kommunen

Ungeachtet solcher Forschungsergebnisse verfolgt eine zunehmende Anzahl deutscher Kommunen eine kriminalpräventive Strategie, die sich an *Wilson* und *Kelling* orientiert.[22] Die Faszination der *Broken-Windows-Theory* hängt dabei auch mit dem Erfolg zusammen, der in den 1990er Jahren mit diesem Ansatz bei der Kriminalitätsreduktion in New York erzielt worden sein soll.[23] Oberste Priorität ist dabei meist nicht die vollständige Auflösung einer missliebigen Szene, sondern deren Verlagerung aus den belebten Stadtzentren an Orte, die für eine kommerzielle Nutzung durch die leistungs- und integrationsorientierte Mehrheitsbevölkerung weniger attraktiv sind.[24]

Die dabei angewendeten rechtlichen Taktiken sind in ihrer konkreten Gestalt zwar vielfältig,[25] setzen sich im Regelfall aber aus einer normativen Maßnahme und deren Vollzug zusammen. Mit der normativen Maßnahme wird szenetypisches Verhalten unterhalb der strafrechtlich relevanten Schwelle – die klassische Ordnungsstörung – durch Satzungen nach dem Kommunal-, Straßen- und Wegerecht des jeweiligen Landes[26] oder Verordnungen zur Gefahrenabwehr nach dem jeweiligen Landespolizeirecht[27] im vor der Szene zu schützenden Bereich verboten. Über den Umweg der erlassenen Satzungen oder Verordnungen wird das szenetypische Verhalten aus den ungeschriebenen Ordnungsvorstellungen der Mehrheitsbevölkerung in den Bestand allgemeiner Normen, und somit den Schutzbereich der öffentlichen Sicherheit im polizeirechtlichen Sinn überführt.[28] Die Verletzung dieses Schutzgutes liefert den zuständigen Behörden dann die Grundlage für Vollzugsmaßnahmen, wenn sich Personen weiterhin in der nun verbotenen Weise szenetypisch verhalten und dabei aufgegriffen werden.[29]

1. Normative Maßnahmen

Verbote, die sich gegen den Aufenthalt von Obdachlosen richten, knüpfen üblicherweise an Verhaltensweisen an, die mit der Wohnungslosigkeit in unmittelbarem Zusammenhang stehen, ohne diese als solche zu verbieten. Populäre Beispiele sind die Verbote des „Nächtigens" und der „Verrichtung der Notdurft" im öffentlichen Raum.[30] Gegen eine Vielzahl von Gruppen gerichtet sind Bettelverbote. Diese beschränken sich zwar zumeist auf das Verbot des „aggressiven Bettelns";[31] die Wortwahl indes ist stark irreführend, da das Betteln bereits dann als aggressiv gilt, wenn sich die bettelnde Person in Bewegung befindet oder Passanten direkt anspricht.[32] Aber auch das Gegenstück, „stilles" oder „passives" Betteln, ist mancherorts verboten.[33]

Auch der Konsum von Alkohol im öffentlichen Raum wird durch das Ortsrecht reglementiert. Verboten wird zum einen das Trinken an bestimmten Örtlichkeiten, etwa Kinderspielplätzen,[34] zum anderen „störende" Begleiterscheinungen,[35] obwohl in der Regel nicht weiter bestimmt wird, in welchem konkreten Verhalten eine solche Störung zu sehen ist. Teilweise genügt es, sich zum Trinken länger als eine bestimmte Zeitspanne im öffentlichen Raum aufzuhalten.[36] Weitere Regelungen, die auf bestimmte Szenen zielen, sind das Verbot des „Lagerns in Personengruppen", wenn dadurch andere an der Nutzung der Verkehrsflächen gehindert werden,[37] sowie ge-

20 *Häfele* (Fn. 4), 203.

21 *Häfele* (Fn. 4), 197.

22 *Ron Steinke*, Betteln verboten: Die Rückkehr einer Kriminalisierung, Forum Recht 2006, 128 (130).

23 *Kelling et al.* (Fn. 7), 121.

24 *Thorsten Finger*, Die offenen Szenen der Städte: Gefahrenabwehr-, kommunal- und straßenrechtliche Maßnahmen zur Wahrung eines integren öffentlichen Raums, 2006, S. 41–43.

25 *Titus Simon*, Kein Platz für Arme: Der Umgang mit Randgruppen in deutschen Städten, CILIP 2005, 20 (21); *Joachim Häfele et al.*, Die attraktive Stadt und ihre Feinde: Neue Trends in der Hamburger Verdrängungspraxis, Forum Recht 2006, 76 (76).

26 M-V: § 24 Abs. 1 StrWG i. V. m. § 5 Abs. 1 S. 2 KV.

27 M-V: §§ 13, 17 SOG.

28 *Michael Dolderer*, Verfassungsfragen der „Sicherheit durch Null-Toleranz", NVwZ 2001, 130 (133).

29 *Kappeler* (Fn. 6), S. 61.

30 Zahlreiche Beispiele (etwa für Bielefeld, Bocholt, Bochum, Dortmund, Dresden, Düsseldorf, Erfurt, Essen, Frankfurt/Main, Gelsenkirchen, Koblenz, Köln und Münster) bei *Finger* (Fn. 24), S. 93, Fn. 139; für Krefeld bei *Kappeler* (Fn. 6), S. 67, Fn. 354.

31 Zahlreiche Beispiele (etwa für Bielefeld, Bochum, Dortmund, Dresden, Düsseldorf, Erfurt, Essen, Frankfurt/Main, Gelsenkirchen, Koblenz, Köln und Münster) bei *Finger* (Fn. 24), S. 93 Fn. 141 f.; für Krefeld bei *Kappeler* (Fn. 6), S. 67, Fn. 354.

32 *Finger* (Fn. 24), S. 39.

33 Beispielsweise in Würzburg gem. § 7 der Satzung über die Sondernutzung in den Fußgängerbereichen; Einige Beispiele (München, Saarbrücken, Kiel und Elmshorn) bei *Kappeler* (Fn. 6), S. 63; allgemein hierzu *Steinke* (Fn. 22), 129.

34 Etwa in Stralsund gem. § 3 Abs. 1 Nr. 8 Grünanlagensatzung; allgemein hierzu *Finger* (Fn. 24), S. 95.

35 Zahlreiche Beispiele (etwa für Bielefeld, Bochum, Dresden, Düsseldorf, Essen, Gelsenkirchen, Koblenz und Münster) bei *Finger* (Fn. 24), S. 95, Fn. 160–162.

36 Beispielsweise 30 Minuten in Frankfurt/Main: *Kappeler* (Fn. 6), S. 67, Fn. 354.

37 Zahlreiche Beispiele (etwa für Bielefeld, Bochum, Düsseldorf, Essen, Gelsenkirchen, Köln und Münster) bei *Finger* (Fn. 24), S. 98,

neralklauselartige Formulierungen, die sich allgemein gegen „belästigendes" Verhalten richten.[38]

2. Vollzugsmaßnahmen

Zur Durchsetzung dieser normativen, also abstrakt-generellen, Maßnahmen bedarf es bei einer festgestellten Zuwiderhandlung noch eines konkreten Verwaltungsaktes. Vor dem Hintergrund der Strategie, dass als *Incivilities* eingestufte Personen aus dem zu schützenden öffentlichen Raum ferngehalten werden sollen, sind Maßnahmen, mit denen der dortige Aufenthalt einer zuwiderhandelnden Person unterbunden werden kann, taktisch besonders reizvoll. Das gilt insbesondere, wenn angedrohte Bußgelder wegen Mittellosigkeit mutmaßlich nicht beigetrieben werden können, und ein Störer damit auch nur bedingt zu einer Verhaltensänderung zu bewegen ist. Dies sind vornehmlich der Platzverweis, das Aufenthaltsverbot und der so genannte Verbringungsgewahrsam.[39]

Die praktische Relevanz der drei aufgezählten Maßnahmen indizieren zahlreiche episodische Erhebungen über deren Einsatz. So wurden im Jahr 1989 im Rahmen der Aktion „Saubere Stadt" in Stuttgart durch die Polizei etwa 600 Platzverweise gegen Obdachlose ausgesprochen.[40] Bei einer methodisch anders gefassten Erhebung für die Stadt Köln aus dem Jahr 1993 ergibt sich ein ähnliches Bild. Dort wurden 134 Personen, die nach Ansicht der erhebenden Wissenschaftler dem Milieu der Obdachlosen, Drogenabhängigen oder Punks zuzuordnen waren, nach gegen sie gerichteten Verweisungsmaßnahmen befragt. 67,9 % der Befragten waren bereits durch die Polizei von öffentlichen Plätzen im Zentrum verwiesen worden.[41] In Hamburg wurden im Rahmen des Handlungskonzeptes „St. Georg/Sternschanze" von Mai 1995 bis Februar 1998 insgesamt 196.418 Platzverweise gegen vermeintlich der Drogenszene angehörenden Personen ausgesprochen.[42] Selbst in der vergleichsweise kleinen Stadt Oldenburg wurden von Januar 1998 bis September 2003 insgesamt 3903 Platzverweise gegen Personen ausgesprochen, die der Drogenszene zugerechnet wurden.[43]

Weniger eindrucksvolle Zahlen gibt es zur Anordnung von Aufenthaltsverboten. In Essen werden jährlich etwa 170 Aufenthaltsverbote ausgesprochen, in Oldenburg waren es von Januar 1998 bis September 2003 insgesamt 250, in Bielefeld seit 1996 über 570 und in München seit 1994 über 1000.[44]

Auch die praktische Relevanz des Verbringungsgewahrsams, als rechtlich umstrittenste Maßnahme[45] zur Fernhaltung von *Incivilities* aus dem als schützenswert erachteten öffentlichen Raum, kann mit Beispielen indiziert werden. Erstmals zur Anwendung kam diese Maßnahme Mitte der 1970er Jahre, um Stadtstreicher samt Gepäck aus den Innenstädten von Heidelberg, Mannheim, Frankfurt/Main und Mainz an die jeweiligen Stadtränder zu verbringen.[46] In Berlin sollen im Jahr 1995 mehr als 1750 Stadtrandverbringungen von Obdachlosen und Prostituierten vorgenommen worden sein, wobei manche Personen in diesem Zeitraum bis zu 70 mal Adressaten der Maßnahme wurden.[47] In Hamburg sollen im Jahr 1996 allein zur Bekämpfung der Drogenszene über 100 Verbringungen an den Stadtrand vorgenommen worden sein.[48]

III. Taktisches Potential der offenen Videoüberwachung

Die offene Videoüberwachung stellt eine taktisch geeignete Maßnahme zur Ergänzung dieser Strategie der Kriminalprävention dar. Es existieren unterschiedliche Modelle, die ihren Beitrag zur Fernhaltung von als *Incivilities* wahrgenommenen Personen aus dem zu schützenden öffentlichen Raum erklären. Einerseits erleichtert die Videoüberwachung die Kontrolle des öffentlichen Raums und ermöglicht so mittelbar den schnelleren und gründlicheren Vollzug der normativen Maßnahmen. Andererseits entfaltet sie auch unmittelbar selbst psychischen Druck auf die Beobachteten, der den Aufenthalt an videoüberwachten Orten unattraktiv macht.

1. Vollzugserleichterung

Wurden durch normative Maßnahmen szenetypische Verhaltensweisen an bestimmten Orten im öffentlichen Raum verboten, so eignet sich die Videoüberwachung in hervorragender Weise zur Durchsetzung. Die Kameras ermöglichen eine Überwachung der Einhaltung dieser Verbote, die sonst nur mit einem hohen Personalaufkommen erreicht werden könnte.[49] Da dem Personal hinter der Kamera zusätzlich bereits bekannt ist, welches szenetypische Verhalten sanktioniert werden soll, können sich diese auf die Beobachtung von solchen Personen konzen-

Fn. 172; weitere (Duisburg und Frankfurt/Main) bei *Kappeler* (Fn. 6), S. 67 Fn. 322.

38 *Finger* (Fn. 24), S. 98 f.

39 *Finger* (Fn. 24), S. 108 f.

40 *Thomas Krebs*, Platzverweis: Städte im Kampf gegen Außenseiter, 2001, S. 92 f.; zit. nach: *Finger* (Fn. 24), S. 110.

41 *Hans Holm et al.,* Wem gehört die Stadt? Bestandsaufnahme von Aufenthaltsverboten auf öffentlichen Straßen und Plätzen in Köln, wohnungslos 1999, 23 (23 ff.); zit. nach: *Finger* (Fn. 24), S. 110 f., Fn. 242.

42 *Michael Bathsteen et al.,* Bürgernähe und Platzverweis: ein empirischer Beitrag zur Veränderung der Berufsauffassung junger Streifenpolizist/-innen in einer offenen Drogenszene, Die Polizei 1998, 199 (200).

43 *Finger* (Fn. 24), S. 111, Fn. 243.

44 Stand von August/September 2003, bei: *Finger* (Fn. 24), S. 115.

45 *Finger* (Fn. 24), S. 150–162.

46 *Finger* (Fn. 24), S. 148.

47 *Helmut Gispert*, Vertreibung und Demokratie: Obdachlosigkeit und öffentlicher Raum, Forum Recht 2002, 8 (9).

48 *Finger* (Fn. 24), S. 149.

49 *Marianne Gras*, Kriminalprävention durch Videoüberwachung: Gegenwart in Großbritannien – Zukunft in Deutschland, 2003, S. 111.

trieren, von denen sie annehmen, sie seien der jeweiligen Szene angehörig.[50]

Diese gezielte Überwachung bestimmter Gruppen bleibt dabei, wie eine britische Studie indiziert, nicht immer unbemerkt. Ein bis zwei Drittel der Beobachteten bemerken die gezielte Überwachung, sei es durch die eigene Erfahrung polizeilicher Intervention nach Verrichtung verbotener szenetypischer Handlungen oder die Erfahrungsberichte anderer Szeneangehöriger.[51] Durch die – nicht notwendigerweise selbst gemachte – Erfahrung rascher polizeilicher Intervention als Reaktion auf verbotenes szenetypisches Verhalten sinkt die Attraktivität des videoüberwachten öffentlichen Raumes. Da die jeweilige Szene für sie spezifische Verhaltensmuster im videoüberwachten Bereich nicht mehr an den Tag legen kann, ohne Repressionen fürchten zu müssen, wird sie sich andere Orte außerhalb des Sichtbereiches der Kameras suchen.

2. Psychische Auswirkungen der Beobachtung

Das Bewusstsein, im Fokus der Überwachung durch Videokameras zu stehen, kann den überwachten öffentlichen Raum aber auch durch rein psychische Vorgänge, also ohne die Notwendigkeit einer physischen Intervention durch Sicherheitsbehörden, unattraktiv machen.[52] Eine Hamburger Studie indiziert, dass Überwachungskameras bereits durch ihre bloße Anwesenheit den überwachten Raum als unattraktiv erscheinen lassen, da dieser infolge der Überwachung als gefährlich wahrgenommen wird. Hinzu kommt die disziplinierende Wirkung des Bewusstseins, dass das eigene Verhalten im videoüberwachten Bereich unbemerkt beobachtet werden könnte.

a) Überwachung an „Lieblingsorten"

Ausgangspunkt der These, Videoüberwachung senke als solche die Attraktivität eines Raumes, ist eine 2004 in Hamburg durchgeführte Befragung, mit der die Einstellung der Bevölkerung zur Effizienz und Akzeptanz der Videoüberwachung ermittelt werden sollte. Für die Studie wurden 41 Personen im Alter zwischen 22 und 69 Jahren interviewt, die entweder im zentral gelegenen Viertel St. Georg oder in der peripher gelegenen Siedlung Boberger Anger lebten oder arbeiteten.[53]

Trotz einer hohen generellen Akzeptanz der Videoüberwachung bei dieser Gruppe,[54] stößt eine Überwachung an „Lieblingsorten" bei fast allen Befragten auf wenig Gegenliebe. Im Falle einer Installation von Überwachungskameras an diesen Orten, würden sie von den Befragten weniger positiv eingeschätzt. Daraus ergibt sich zumindest die Möglichkeit, dass diese Orte dann auch weniger häufig aufgesucht werden würden. Als Grund für die geringe Akzeptanz äußerte ein Großteil der Befragten, dass Videoüberwachung an ihren Lieblingsorten keinen Sinn ergäbe, da diese Orte überhaupt nicht mit Kriminalität in Zusammenhang stünden.[55]

Videoüberwachung scheint also die Attraktivität von Orten im öffentlichen Raum, aus welchen Gründen auch immer, generell zu senken – auch für Bevölkerungsgruppen, deren übliche Verhaltensweisen nicht als szenetypisch verpönt oder bereits verboten sind. Durch die Installation von Überwachungskameras an den Lieblingsorten unliebsamer Szenen könnten diese für die jeweilige Szene mithin gezielt unattraktiv gemacht werden.

Das Zusammenfallen von hoher genereller Akzeptanz der Videoüberwachung und geringer Akzeptanz an Lieblingsorten lässt sich damit erklären, dass sich die als „unordentlich" wahrgenommenen Orte im öffentlichen Raum, die aus diesem Grund videoüberwacht werden sollten, nicht mit den Lieblingsorten der Befragten decken. Solche Orte, etwa Bahnhofsvorplätze, Fußgängerzonen oder Haltestellen öffentlicher Verkehrsmittel, stellen sich aber als Lieblingsorte für unliebsame Szenen dar, weil hier trotz einer gewissen Anonymität der zum Betteln, Straßen-Musizieren oder Schnorren notwendige Passantenstrom gewährleistet ist.[56]

b) Selbstdisziplinierung

Die disziplinierende Wirkung von Informationserhebung stellte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) 1983 anlässlich einer Klage gegen eine bundesweit durchzuführende Volkszählung fest. Bei Unsicherheit, ob Informationen über abweichende Verhaltensweisen jederzeit gespeichert, verwendet oder weitergegeben würden, entstehe ein psychischer Druck, nicht durch von der Normalität abweichendes Verhalten aufzufallen. Hierdurch würden Bürger in ihrem Freiheitsgebrauch gehemmt.[57]

Der Videoüberwachung als besondere Form staatlicher Informationserhebung wird eine identische Wirkung zugeschrieben. Dabei kommt zum oben skizzierten Druck hinzu, dass es für den Einzelnen nicht erkennbar ist, ob er sich gerade im Fokus der Beobachter hinter der Kamera befindet oder nicht. Durch die Unsichtbarkeit des Beobachters und die Unkenntnis über das tatsächliche Beobachtetwerden nimmt sich das Individuum im videoüberwachten Raum als Objekt fremder Beobachtung wahr, unabhängig davon, ob es wirklich gerade beobachtet wird.[58]

Das so erzeugte Klima einer ständigen Überwachung erinnert stark an das *Panopticon*-Modell des Philosophen *Jeremy Bentham*. Im frühen 19. Jahrhundert wollte dieser

50 *Gras* (Fn. 49), S. 205.

51 *Jason Ditton* et. al, Seen and now Heard: Talking to the Targets of Open Street CCTV, British Journal of Criminology 1998, 409 (409); *Garry Armstrong*, Categories of Control, 1997, S. 4; zit. nach: *Gras* (Fn. 49), S. 207.

52 *Dolderer* (Fn. 28), 132.

53 *Stefan Czerwinski*, Kriminalisierung von Stadträumen durch Videoüberwachung, in: Juleka Schulte-Ostermann/Rebekka Salome Henrich/Veronika Kesoglou (Hrsg.), Praxis, Forschung, Kooperation: Gegenwärtige Tendenzen in der Kriminologie, 2006, S. 25 (29).

54 *Czerwinski* (Fn. 53), S. 30 f.

55 *Czerwinski* (Fn. 53), S. 35 f.

56 *Kappeler* (Fn. 6), S. 10, 65.

57 BVerfGE 65, 1 (42 f.).

58 *Post* (Fn. 2), S. 119 f.

Gefängnisse in der Art bauen lassen, dass von einem zentralen Punkt aus alle Zellen eingesehen werden können, die Insassen ihrerseits aber nicht erkennen können, ob sie gerade von einem Gefängniswärter beobachtet werden.[59] Auf diese Weise wird eine besondere Beziehung zwischen Beobachter und Beobachtetem geschaffen: Der Effekt des Kontrolliert-Werdens besteht unabhängig von der tatsächlichen Ausübung der Kontrolle. Der Sozialwissenschaftler *Michel Foucault* sah in einer solchen Struktur eine Verschiebung der eigentlichen Kontrollinstanz: Aus der Fremd- wird Eigenkontrolle.[60] Die gewünschte Verhaltensanpassung der Beobachteten wird also nicht mehr durch eine reaktive Intervention der Beobachtenden erreicht, sondern proaktiv vom Objekt der Beobachtung selbst vorgenommen.[61]

IV. Einsatz der Videoüberwachung in Großbritannien

Studien aus Großbritannien geben Anlass zur Vermutung, dass die Videoüberwachung auf Grund ihrer oben skizzierten Auswirkungen bereits im großen Stil zur Fernhaltung von Personen, die als *Incivilities* eingestuft werden, aus dem überwachten öffentlichen Raum genutzt wird. Das ergibt sich aus Erhebungen über die Intentionen der Akteure von Videoüberwachungsprojekten und Befunden über die Existenz einer solchen Fernhaltung.

1. Intention der Akteure

Die Installation von Videoüberwachungssystemen in zahlreichen britischen Stadtzentren wurde von den *Steering Groups* der *Town Centre Managements*, üblicherweise dem Zusammenschluss der lokalen Gewerbetreibenden und öffentlicher Institutionen wie der Kommunalverwaltung, der örtlichen Polizei oder den Betreibern des öffentlichen Personennahverkehrs mit dem Zweck, die Attraktivität des Aufenthalts in den Stadtzentren zu erhöhen, forciert,[62] und von den örtlichen Gewerbetreibenden kofinanziert.[63] Tatsächlich wird die Wiederbelebung der Stadtzentren als Hilfestellung für die dort ansässigen Dienstleistungsanbieter durch Reduktion der Kriminalitätsfurcht häufig als Grund für Videoüberwachungsprojekte benannt.[64]

Gerade Dienstleistungsanbieter haben aber ein Interesse daran, nicht nur die Furcht vor Kriminalität im Sinne der strafrechtlichen Kodifikationen zu bekämpfen, sondern auch gegen Furcht vor von den Kunden regelmäßig als lästig empfundenem Verhalten unterhalb dieser Schwelle vorzugehen. Wie in Deutschland haben auch in Großbritannien viele Kommunen durch *By-Laws*, dem britischen Pendant zum Ortsrecht deutscher Ausprägung, Verhaltensweisen als *Public Disorder Offences*, also Verstöße gegen die öffentliche Ordnung, verboten, die der leistungs- und integrationsorientierten Bevölkerung als lästig gelten. Der Polizei steht es dann wie in Deutschland zu, gegen Personen wegen solcher Ordnungsverstöße vorzugehen, sie etwa aus dem zu schützenden Stadtzentrum zu entfernen. Insbesondere durch die Novellierung des *Crime and Disorder Act* 1998 können Polizei und Kommunen gegen Personen, die *Anti-social Behaviour* an den Tag legen, bei Gericht scharfe Anordnungen, etwa mehrjährige Betretungsverbote, beantragen.[65] Durch *By-Laws* sind in britischen Städten beispielsweise verboten: die öffentliche Verrichtung der Notdurft, Alkoholkonsum, Betteln und Straßenmusik, aber auch Spucken und das bloße Erwecken des Eindrucks, Alkohol zu konsumieren.[66]

Den Kommunen wird in der britischen Literatur deshalb vorgeworfen, als Handlanger der Dienstleistungsanbieter die Besucher der Stadtzentren, je nach ihrer Attraktivität als Kunden, in erwünschte und unerwünschte Personen einzuteilen, und unerwünschte Personen aus den Stadtzentren zu vertreiben.[67] Diese Vorwürfe stützt eine Befragung, in der die für das *Town Center Management* in den britischen Städten verantwortlichen Personen danach befragt wurden, welche Verhaltensweisen sie durch die Kameras in den Innenstädten zu verhindern suchten. 63 % gaben an, das Betteln verhindern zu wollen, 50 % wollten das Abspielen von Musik und ebenfalls 50 % generell verhindern, dass Jugendliche herumhängen, ohne Geld auszugeben.[68]

Ein solches „Vorgehen gegen asoziales Verhalten auf niedrigem Niveau“ wurde von der Zentralregierung für England und Wales im Ratgeber für die Bewerbung um Zuschüsse für kommunale Videoüberwachungsprojekte sogar ausdrücklich als Begründung der Installation vorgeschlagen.[69] Die beiden Kriminologen *Clive Norris* und *Garry Armstrong* stellten fest, dass Videoüberwachungsprojekte von den Betreibern tatsächlich häufiger zum Schutz des wirtschaftlichen Images einer Stadt als zum Schutz vor Kriminalität konzipiert wurden.[70]

59 *Jeremy Bentham*, The Panopticon Writings, 1995, S. 29–95. Online: http://cartome.org/panopticon2.htm (18.03.2007).

60 *Michael Foucault*, Überwachen und Strafen: Die Geburt des Gefängnisses, 1994, S. 256–263.

61 *Tobias Singelnstein et al.*, Die Sicherheitsgesellschaft: Soziale Kontrolle im 21. Jahrhundert, 2006, S. 59.

62 *Andrew Reeve*, The Panopticonisation of Shopping: CCTV and Leisure Consumption, in: Clive Norris/Jonathan Moran/Garry Armstrong (Hrsg.), Surveillance, CCTV and Social Control, 1998, S. 75; zit. nach: *Gras* (Fn. 49), S. 107 f.

63 *Reeve* (Fn. 62), S 70; zit. nach: *Gras* (Fn. 49), S. 109.

64 *Gras* (Fn. 49), S. 108 f.

65 *Gras* (Fn. 49), S. 206.

66 *Reeve* (Fn. 62), S. 80; zit. nach: *Gras* (Fn. 49), S. 110 f.

67 *Michael McCahill*, Beyond Foucault: Towards a Contemporary Theory of Sourveillance, in: Clive Norris/Jonathan Moran/Garry Armstrong (Hrsg.), Surveillance, CCTV and Social Control, 1998, S. 51; zit. nach: *Gras* (Fn. 49), S. 110; *Reeve* (Fn. 62), S. 73; zit. nach: *Gras* (Fn. 49), S. 110.

68 *Andrew Reeve*, Risk and the New Urban Space and Managed Town Centres, International Journal of Risk, Security and Crime Prevention 1998, 44; zit. nach: *Gras* (Fn. 49), S. 203.

69 *United Kingdom Home Office*, Crime Reduction Programme, CCTV Initiative: Application Prospectus, 1999, S. 3; zit. nach: *Gras* (Fn. 49), S. 203.

70 *Garry Armstrong* et al., The Maximum Surveillance Society, 1999, S. 141; zit. nach: *Gras* (Fn. 49), S. 111.

2. Tatsächliche Effekte

Zum tatsächlichen Ausschluss der unliebsamen Szenen aus dem überwachten öffentlichen Raum gibt es dagegen nur wenige Befunde. Diese deuten aber darauf hin, dass eine Vertreibung derer stattfindet, die „out of place" sind.[71] Im Londoner Stadtteil Sutton wurde ein Effekt auf die örtlichen Jugend-Cliquen festgestellt. Diese versammelten sich nicht mehr an ihren angestammten Treffpunkten, sondern verlegten ihre Zusammenkünfte in einen Bereich außerhalb der Videoüberwachung. Generell fühlten sich junge finanzschwache Männer, die als besonders problematischer Bevölkerungsbestandteil gelten, im videoüberwachten Zentrum von Sutton nach Installation der Kameras unwillkommen.[72] Teilweise hörten sie sogar ganz damit auf, die Innenstadt zu besuchen. Ähnliche Effekte auf junge Männer wurden auch in Brighton beobachtet.[73] Betrunkene und Bettler seien aus der Stadtmitte Brightons gänzlich vertrieben worden.[74]

In dieselbe Richtung weist auch eine Untersuchung der Verhaltensweisen des Überwachungspersonals. Die Studie stellt fest, dass sich beim Aufsichtspersonal bestimmte Regeln entwickeln, welche Personen überwachungswürdig sind, also an wen näher herangezoomt wird und wem die Aufsichthabenden im Kontrollraum von Kamera zu Kamera durch die Innenstadt folgen.[75] Unter-30-Jährige wurden besonders oft vom Personal beobachtet.[76] Ebenso farbige Personen,[77] und generell Menschen, die „außergewöhnlich" aussehen.[78] Das Personal betrachtete die Innenstadt bei der Bewertung dessen, was als außergewöhnlich gelte, als kommerzielles Zentrum, in dem einige Szenen unerwünscht seien. Es sah es dabei als seine Aufgabe an, das „gute Image" der Stadt zu schützen.[79] Tagsüber wurde konsequenterweise fast ausschließlich Ausschau nach Ladendieben, Obdachlosen und in den Straßen Trinkenden gehalten.[80]

Diese Haltung des Sicherheitspersonals spiegelt sich auch in zwei Erhebungen zum tatsächlichen Einsatz der Kameras wider. In Newcastle waren zwischen 1993 und 1995 von allen Beobachtungen 25 % auf Bettler, Stadtstreicher oder „verdächtige Jugendliche" bezogen,[81] in Birmingham 17 % auf Bettler und Betrunkene.[82]

Für das erste deutsche Videoüberwachungsprojekt in Leipzig ist der Wunsch nach einer solchen selektiven Überwachungspraxis sogar offiziell dokumentiert. Laut Einsatzbefehl an die Beamten seien vornehmlich „Ausländer aus Nordafrika, dem südosteuropäischen und vorderasiatischen Raum" im Auge zu behalten.[83] Ausgehend von den gängigen Stereotypen ist diese unverhohlen rassistische Anordnung der Polizeiführung nur konsequent: erklärtes Ziel des Leipziger Projekts war das Vorgehen gegen die Rauschgiftszene.[84]

V. Zweifel am kriminalpräventiven Nutzen der Videoüberwachung

Während also die Videoüberwachung als taktische Ergänzung bestehender Ausschlussstrategien geeignet ist und empirische Befunde eine entsprechende Nutzung auch plausibel erscheinen lassen, ist der unmittelbar kriminalpräventive Nutzen der Videoüberwachung empirisch zweifelhaft. In der britischen Literatur sind die publizierten Ergebnisse von Studien zu den behaupteten positiven Effekten der offenen Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze auf Kriminalitäts- und Kriminalitätsfurchtentwicklung wegen ihrer methodischen Mängel heftig umstritten.[85] Diese Debatte erhellt einige Phänomene im Zusammenhang mit der empirischen Erforschung der Videoüberwachung, die für die methodische Kritik an den Befunden aus Deutschland wertvoll sind, und deshalb näher erläutert werden.

1. Notwendigkeit eines quasi-experimentellen Designs

Um die Effekte der Videoüberwachung aussagekräftig messen zu können, ist ein quasi-experimentelles Design notwendig.[86] Dabei muss der zu überwachende Bereich vor Installation im „Normalzustand" beobachtet werden, um eine Vergleichsgröße für die Effektbeobachtung nach der Installation zu liefern. Weiterhin muss zeitgleich ein unveränderter, strukturell ähnlicher Kontrollbereich beobachtet werden. Die sich hier einstellenden Veränderungen ermöglichen es, zwischen Effekten der Video-

71 *McCahill* (Fn. 67), S. 51; zit. nach: *Gras* (Fn. 49), S. 204.

72 *Marjorie Bulos*, CCTV Surveillance: Safety or Control? Vortrag für die *British Sociological Association Annual Conference*, 10.–13.04.1995; zit. nach: *Gras* (Fn. 49), S. 204.

73 *Lynda Measor et al.,* CCTV Surveillance and Crime Prevention in Brighton: Half yearly report, 1996, S. 78; zit. nach: *Gras* (Fn. 49), S. 204.

74 *Lynda Measor et al.,* Follow-Up Analysis CCTV Surveillance and Crime Prevention in Brighton, 1996, S. 14; zit. nach: *Gras* (Fn. 49), S. 174.

75 *Armstrong* (Fn. 51), S. 87; zit. nach: *Gras* (Fn. 49), S. 204.

76 *Armstrong* (Fn. 51), S. 17; zit. nach: *Gras* (Fn. 49), S. 204.

77 *Armstrong* (Fn. 51), S. 19; zit. nach: *Gras* (Fn. 49), S. 204.

78 *Armstrong* (Fn. 51), S. 29; zit. nach: *Gras* (Fn. 49), S. 205.

79 *Armstrong* (Fn. 51), S. 46–50; zit. nach: *Gras* (Fn. 49), S. 204.

80 *Armstrong* (Fn. 51), S. 40; zit. nach: *Gras* (Fn. 49), S. 205.

81 *Roy Coleman et al.,* From the Dockyards to the Disneystore: Surveillance, Risk and Security, International Review of Law, Computers and Technology 1998, 18; zit. nach: *Gras* (Fn. 49), S. 206.

82 *Coleman* (Fn. 81), 32; zit. nach: *Gras* (Fn. 49), S. 206.

83 *Klaus Ronneberger*, Die Neoliberale Kontrollkultur: Überwachen und Verdrängen in der unternehmerischen Stadt, in: Leipziger Kamera (Hrsg.), Kontrollverluste: Interventionen gegen Überwachung, 2009, S. 49 (55).

84 *Peter Frerichs*, Zur Praxis der polizeilichen Videoüberwachung: gegenwärtige und zukünftige Anwendungsfelder, in: Peter Möller/Friedrich von Zezschwitz (Hrsg.), Videoüberwachung – Wohltat oder Plage?, 2000, S. 78 (85).

85 *Gras* (Fn. 49), S. 138 f.

86 *Andreas Diekmann*, Empirische Sozialforschung: Grundlagen, Methoden, Anwendungen, 12. Aufl. 2004, S. 289–324.

überwachung und anderen Effekten zu unterscheiden.[87] Keine der in Deutschland zur Videoüberwachung publizierten Studien genügt diesem Anspruch.[88] In Großbritannien sind immerhin 13 Videoüberwachungsprojekte nach einem quasi-experimentellen Design durchgeführt worden.[89]

2. Beschränkte Aussagekraft der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS)

Ein weiteres methodisches Problem ist die Messung der Effekte. Alle Evaluationen von Videoüberwachungsprojekten in Deutschland stützen sich für Aussagen über die Kriminalitätsentwicklung auf die PKS.[90] Für Großbritannien gilt dies mit wenigen Ausnahmen ebenso.[91] Veränderungen der Deliktsanzahl werden auf die in der PKS gezählten Delikte von Vor- und Folgeperioden der Erfassung bezogen. Die PKS bürgt dabei nicht unbedingt für eine realitätsgetreue Darstellung der tatsächlichen Kriminalität, da der Polizei nur ein Teil der Straftaten bekannt wird. Welche Straftaten in die Statistik eingehen, hängt von unterschiedlichen Faktoren, insbesondere der Anzeigebereitschaft in der Bevölkerung, aber auch Zielrichtung und Intensität der polizeilichen Ermittlungs- und Kontrolltätigkeit, ab.[92] Schaut die Polizei also beispielsweise bei einer bestimmten Art von Delikten nicht so genau hin, weil sie ein Einschreiten für unverhältnismäßig oder zwecklos hält, oder werden aufgrund verbreiteter Stereotype bestimmte Personen, etwa als „ausländisch" wahrgenommene Menschen, besonders oft und intensiv kontrolliert, kann dies zu einem verzerrten Abbild der Kriminalität in der PKS führen. Die nicht von der PKS erfassten Straftaten werden als Dunkelfeld bezeichnet.[93] Auch in 10 der 13 quasi-experimentellen britischen Studien wurde unterstellt, dass Anzeigeverhalten und polizeiliche Tätigkeit sich im beobachteten Zeitraum nicht veränderten.[94]

3. Displacement

Ein gewichtiger Einwand gegen die behauptete Präventionswirkung der Videoüberwachung ist das *Displacement*. Die offene Videoüberwachung des öffentlichen Raums führt zwar unter Umständen dazu, dass verbotene Verhaltensweisen im überwachten Bereich vermieden werden. Entsprechende Verhaltensweisen werden aber möglicherweise in einen nicht überwachten Bereich verlagert. Im überwachten Bereich sinkt dann die Anzahl der Delikte, sie erhöht sich aber in nicht überwachten Bereichen.

Es ist auch denkbar, dass sich dem Angriffsziel nach eine Verlagerung einstellt. Statt etwa im öffentlichen Raum sichtbare Straftaten zu begehen, beispielsweise Einbruchsdiebstahl aus Ladengeschäften und Autos, könnten sich Kriminelle auf Straftaten verlegen, die nicht visuell erkennbar sind, etwa Kreditkarten- und Computerbetrug. In diesem Fall sinkt die Anzahl der Straftaten aus einer bestimmten Deliktsgruppe. Dafür werden aber mehr Straftaten aus anderen Deliktsgruppen begangen.[95]

Deutliche Anzeichen für eine rein territoriale Verlagerung gibt es beim Überwachungsprojekt im Londoner Stadtteil Camberwell. Hier ging die Anzahl der polizeilich registrierten Delikte um 12 % zurück. Bereits in den Jahren vor Beginn der Videoüberwachung war die Kriminalität, auch in den angrenzenden Stadtteilen, rückläufig. Mit Installation drehte sich dieser Trend um, die Anzahl der polizeilich registrierten Delikte stieg in den nicht überwachten angrenzenden Stadtteilen an. Dabei war die Steigerung für diejenigen Deliktstypen am deutlichsten, die im überwachten Gebiet stark rückläufig waren.[96]

4. Hawthorne-Effect

Ein weiterer Faktor, der die beobachteten Präventionseffekte verzerren kann, ist der *Hawthorne-Effect*. Dieses soziale Phänomen wurde in den 1940er Jahren in den USA entdeckt. Um die optimalen Arbeitsbedingungen für die industrielle Montage von Massenprodukten herauszufinden, wurden verschiedene Arbeitnehmergruppen gebildet. Diese mussten unter unterschiedlichen Bedingungen identische Massenprodukte montieren. Variiert wurde beispielsweise die Intensität der Beleuchtung oder der Rhythmus der Arbeitspausen. Als *Hawthorne-Effect* wurde das Phänomen bezeichnet, dass sich auch behauptete, aber nicht tatsächlich vorgenommene Veränderungen auf die Arbeitsproduktivität auswirkten. So wurde etwa vorgegeben, die Intensität der Beleuchtung zu erhöhen. Die Glühbirnen wurden im Beisein der Arbeitnehmergruppe ausgewechselt, aber die neuen Glühbirnen waren mit den alten identisch. Dennoch erhöhte sich die durchschnittliche Arbeitsproduktivität.[97]

Für die Präventionswirkung einer Kamera könnte der *Hawthorne-Effect* bedeuten, dass ein Teil der abschreckenden Wirkung auf die allgemeine öffentliche Aufmerksamkeit, und nicht die Kameras als solche, zurückzuführen ist. Denn üblicherweise ist die Einführung von Videoüberwachungsprojekten mit öffentlichen Diskussionen und Medienberichterstattung verbunden. Dadurch werden sich potentielle Täter unabhängig von den real

87 *Klaus Boers*, Polizeiliche Videoüberwachung in Bielefeld, 2004, S. 40.

88 *Boers* (Fn. 87), S. 41; *Markus Lang*, Private Videoüberwachung im öffentlichen Raum, 2008, S. 75.

89 *Boers* (Fn. 87), S. 43.

90 *Daniela Brandt et al.,* Videoüberwachung in Deutschland: Theorie und Praxis situationsbezogener Kriminalprävention, MschKrim 2005, 157 (166).

91 *Clive Coleman et al.,* Introducing Criminology, 2000, S. 153; zit. nach *Gras* (Fn. 49), S. 132.

92 *Hans-Dieter Schwind*, Kriminologie: eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen, 13. Aufl. 2003, Rn. 33.

93 *Schwind* (Fn. 92), Rn. 34.

94 *Boers* (Fn. 87), S. 44 f.

95 *Ernst Müller*, Zur Kriminologie der Videoüberwachung, MschKrim 2002, 33 (35).

96 *Marjorie Bulos et al.,* Developing a Picture of CCTV in Southwark Town Centres: Final Report, 1999, S. 47 f.; zit. nach: *Gras* (Fn. 49), S. 144.

97 *Gary Gottfredson*, The Hawthorne Misunderstanding (and how to get the Hawthorne Effect in Action Research), Journal of Research in Crime and Delinquency 1996, 28 (29).

installierten Kameras des Risikos bewusst, durch Videoaufzeichnungen identifiziert werden zu können, und verüben weniger Straftaten. Diese abschreckende Wirkung wird sich aber mit Abflauen der Aufmerksamkeit und einer Gewöhnung der Öffentlichkeit an die Präsenz der Kameras vermutlich stark abschwächen.[98] Der *Hawthorne-Effect* liefert so auch eine schlüssige Erklärung für die bei einigen Projekten zweifelhafte Nachhaltigkeit der präventiven Wirkung. Ganz konkret konnte bei der Evaluation der 1995 in der englischen Stadt Burnley installierten Kameras ein *Hawthorne-Effect* festgestellt werden. Hier fiel die polizeilich registrierte Kriminalität bereits einen Monat vor Inbetriebnahme der Kameras im überwachten Gebiet signifikant ab, was mit den deutlich sichtbar vorgenommenen Arbeiten zu deren Installation und der Öffentlichkeitsarbeit der Betreiber begründet wird.[99]

5. Diffusion of Benefits

Eine schwierige Aufgabe für die Messung der Effekte von Videoüberwachungsmaßnahmen ist die Bestimmung der kausalen Verknüpfung zwischen einem Rückgang der polizeilich registrierten Deliktszahlen im videoüberwachten Gebiet und der Installation der Kameras. Denn einerseits könnte der Rückgang im überwachten Gebiet lediglich einem allgemein rückläufigen Trend bei den polizeilich registrierten Deliktszahlen in den benachbarten Gebieten entsprechen, der von anderen sozialen Faktoren oder präventiven Maßnahmen verursacht wurde. Andererseits könnte aber ein allgemein rückläufiger Trend in den benachbarten Gebieten auch darauf zurückzuführen sein, dass die Abschreckung der Kameras – im Ergebnis ähnlich wie beim *Hawthorne-Effect* – über den unmittelbar videoüberwachten Bereich hinaus wirkt. Eine solche Streuung der präventiven Wirkung wird als *Diffusion of Benefits* bezeichnet.[100]

Unschlüssigkeiten dieser Art über die Kausalkette, die letztlich für die festgestellte Kriminalitätsreduktion verantwortlich war, wurden bei den britischen Überwachungsprojekten in den Städten Brighton[101] und Burnley[102], sowie besonders deutlich in den Londoner Stadtteilen Peckham und Elephant and Castle[103] festgestellt.

6. Langfristige Wirksamkeit

Befunde langfristig angelegter Projektevaluationen geben Anlass zum Zweifel an der Nachhaltigkeit der Präventionswirkung durch Videoüberwachung. So war die Anzahl der polizeilich registrierten Delikte in der englischen Stadt Crawley nach der Installation von Kameras im Juni 1997 bis November 1997 um 10 % zurückgegangen. Ein rückläufiger Trend, etwa 7 %, war auch im nicht überwachten Stadtgebiet zu beobachten.[104] Bei einer Folgeerhebung, 30 Monate nach Installation der Kameras, wurde festgestellt, dass sich der Trend ab Dezember 1997 wieder drehte. Im Dezember 1999 lag die durchschnittliche Monatsanzahl der polizeilich registrierten Straftaten um 30 % über dem Niveau im Zeitpunkt vor Beginn der Videoüberwachung und um 45 % über dem niedrigsten Niveau nach Installation der Kameras. Dass die Verkleinerung des Dunkelfelds zur Steigerung beigetragen hat, wird ausgeschlossen. Für wahrscheinlicher hält man, dass Veränderungen bei der polizeilichen Statistik einen Teil der Steigerung erklären.[105] Nichtsdestotrotz ist jegliche kriminalpräventive Wirkung der Videoüberwachung in Crawley binnen kürzester Zeit erloschen.[106]

Ein ähnliches Verpuffen wurde für die Effekte auf die Kriminalitätsfurcht in der schottischen Stadt Glasgow beobachtet. Grundlage sind drei Befragungen von Passanten an verschiedenen Orten der Innenstadt zwischen acht Uhr morgens und Mitternacht, die jeweils im Januar der Jahre 1994, 1995 und 1996 durchgeführt wurden. Im November 1994 waren im Zentrum Glasgows 32 Kameras installiert worden.[107] Dieses Ereignis führte allerdings nicht zu einer signifikanten Veränderung der Kriminalitätsfurcht. Der Teil der Befragten, der sich in Glasgow sicher fühlte, hatte sich durch die Installation der Kameras weder prozentual, noch nach seiner Zusammensetzung verändert. Es war eine Tendenz zur stärkeren Präsenz von Personen, denen Ängstlichkeit zugeschrieben wird, hier: Frauen und älteren Menschen, erwartet worden.[108]

VI. Evaluation deutscher Videoüberwachungsprojekte

Die angeführten Zweifel an der kriminalpräventiven Wirkung der Videoüberwachung in Großbritannien werden von den in Deutschland untersuchten Projekten weder methodisch reflektiert noch widerlegt. Nur wenige, der mittlerweile in 23 deutschen Städten durchgeführten und in vier weiteren Städten bereits abgeschlossenen Videoüberwachungsprojekte[109] wurden überhaupt zureichend evaluiert.[110] Zudem beruhen sie häufig auf unterschiedlichen Untersuchungsmethoden, so dass ein Vergleich der Ergebnisse keine verallgemeinerbaren Schlüsse zulässt.[111] Aus diesem Grund werden die Videoüberwa-

98 *Müller* (Fn. 95), 38.

99 *Rachel Armitage et al.,* Burnley CCTV Evaluation, in: Kate Painter/Nick Tilley (Hrsg.), Surveillance of Public Space: CCTV, Street Lighting and Crime Prevention, 1999, S. 236; zit. nach: *Gras* (Fn. 49), S. 139 f.

100 *Müller* (Fn. 95), 38 f.

101 *Measor* (Fn. 74), S. 72 ff.; zit. nach: *Gras* (Fn. 49), S. 139.

102 *Armitage* (Fn. 99), S.231–234; zit. nach: *Gras* (Fn. 49), S. 140.

103 *Bulos* (Fn. 96), S. 38–45; zit. nach: *Gras* (Fn. 49), S. 143.

104 *Peter Squires*, CCTV and Crime Reduction in Crawley, 1998, S. 6; zit. nach: *Gras* (Fn. 49), S. 141.

105 *Peter Squires*, CCTV and Crime Reduction in Crawley: Fallow-Up Study, 2000, S. 4; zit. nach: *Gras* (Fn. 49), S. 141.

106 *Gras* (Fn. 49), S. 141.

107 *Jason Ditton*, Crime and the City: Public Attitudes towards Open-Street CCTV in Glasgow, British Journal of Criminology 2000, 692 (692–694).

108 *Ditton* (Fn. 107), 702 f., 706.

109 *Daniela Brandt et al.,* Erfahrungen mit Videoüberwachung im Überblick, in: *Bücking* (Fn. 2), S. 95 (98); *Brandt* (Fn. 90), 162.

110 *Lang* (Fn. 88), S. 75.

111 *Brandt* (Fn. 90), 170.

chungsprojekte, welche Gegenstand einer Evaluation waren, einzeln vorgestellt.

1. Leipzig

Das erste Pilotprojekt für Videoüberwachung fand zunächst für einen Monat im April 1996 im Zentrum Leipzigs statt. Hier war eine schwenkbare Kamera im Einsatz, deren Aufzeichnungen ständig von einer Beamtin beobachtet wurden. Diese koordinierte den Einsatz einer Gruppe von Zivilpolizisten für Interventionen. Ziel des Projekts war das Vorgehen gegen Eigentums- und Drogendelikte. Nach sechsmonatiger Unterbrechung wurde die Videoüberwachung im Oktober 1996 wieder aufgenommen und wird seitdem dauerhaft fortgeführt.[112]

a) Kriminalität

Die Polizei stellt im Monat April im überwachten Bereich einen Rückgang der Eigentumsdelikte um 50 % fest. Gleichzeitig stieg die Anzahl der Drogendelikte um 25 %. Dies erklärt die Polizei mit einer Verkleinerung des Dunkelfeldes.[113] Denn im Unterschied zu Eigentumsdelikten, kommen mangels Opfer nur die wenigsten Drogendelikte zur Anzeige. Durch die verstärkte Kontrolltätigkeit kamen also Delikte ans Tageslicht, von denen die Polizei sonst keine Kenntnis gehabt hätte.

Für einen kriminalpräventiven Effekt durch Abschreckung spricht, dass nach der einmonatigen Erprobungsphase die Anzahl der Eigentumsdelikte stark anstieg. Teilweise wurden fast doppelt so viele Eigentumsdelikte gezählt, wie im Monat vor der einmonatigen Erprobungsphase. Erst mit Wiederaufnahme der Videoüberwachung ging die Deliktsanzahl erneut stark zurück, und pendelte sich in Höhe von 50 % der Anzahl vor Beginn der Videoüberwachung ein.[114]

Es wurde kein allgemeiner Abgleich mit anderen Gebieten Leipzigs oder Sachsens vorgenommen, und auch die längerfristigen Auswirkungen wurden nicht untersucht. Bezüglich der Nachhaltigkeit der Maßnahme lassen sich also keinerlei Aussagen treffen. Die Polizei glaubt aber, *Diffusion of Benefits* in Bezug auf die Eigentumsdelikte bemerkt zu haben, deren Anzahl im Bereich Leipzig-Mitte auch außerhalb des überwachten Bereichs rückläufig ist, wenn auch nicht in derselben Größenordnung wie im überwachten Bereich.[115] Dass dies auch durch einen allgemeinen Trend verursacht sein könnte, der durch Abschreckungseffekte im überwachten Bereich lediglich verstärkt wurde, wird nicht bedacht. In Bezug auf Verdrängungseffekte behauptet die Polizei zwar, sie fänden nicht in nennenswertem Umfang statt, führt hierzu aber nichts weiter aus.[116] Auf Grund dieser methodischen Mängel in der Evaluation muss angezweifelt werden, dass sich tatsächlich eine so erhebliche Kriminalitätsreduktion eingestellt hat, wie von der Polizei behauptet wird.[117]

b) Kriminalitätsfurcht

Für das Videoüberwachungsprojekt in Leipzig wurde im Juni 2000 eine unabhängige Untersuchung der Effekte auf die Kriminalitätsfurcht vorgenommen. Dazu wurde eine nach Alter und Geschlecht geschichtete Stichprobe von 770 Bürgern an 30 verschiedenen Standpunkten befragt. Von den Befragten stimmen 32,1 % der Aussage zu, dass sich durch die Kameras die Sicherheit spürbar verbessert habe. Aber 62,1 % der Befragten nehmen an, die kriminellen Handlungen würden durch die Überwachung lediglich auf andere Orte verlagert.[118] Damit ist zwar ein positiver Befund bezüglich der Reduktion der Kriminalitätsfurcht im überwachten Bereich gegeben. An eine Verbesserung der Sicherheitslage insgesamt glaubt aber nur das Drittel, das nicht von Verlagerungseffekten ausgeht.

2. Westerland

Ebenfalls 1996 begann ein Videoüberwachungsprojekt in der Fußgängerzone der Gemeinde Westerland auf Sylt. Hier wurde in der Sommersaison, vom Dach eines Hauses aus, der Wilhelminen-Brunnen von einer mit Zoom-Funktion ausgestatteten Kamera beobachtet. Die Aufzeichnungen wurden nicht gespeichert. Grund dieser Maßnahme war die Entwicklung des Brunnens zum Treffpunkt der örtlichen Punker-Szene, die dort übernachtete, Alkohol konsumierte, „Störungen verursachte“ und im Zusammenhang mit dem Alkoholkonsum auch Straftaten beging.[119] Es wurde weder über Auswirkungen auf die Kriminalitätsentwicklung, noch auf die Kriminalitätsfurchtentwicklung berichtet. Die Videoüberwachung wurde mittlerweile allerdings eingestellt.[120]

3. Baden-Württemberg

Vier weitere Überwachungsprojekte wurden im Dezember 2000 in Baden-Württemberg durchgeführt. In Mannheim wird seit Juli 2001 ein Teil des Zentrums mit acht Kameras, in Stuttgart wird seit Januar 2002 ein einzelnes Verkehrsbauwerk nebst ober- und unterirdischer Ladenflächen mit fünf Kameras, und in Heilbronn wird ebenfalls ein Teil des Stadtzentrums mit zwei Kameras überwacht. Seit September 2002 verfügt die Bereitschaftspolizei Baden-Württembergs zusätzlich über eine mobile Videoüberwachungseinheit. Diese wurde erstmals von September bis Dezember 2002 auf dem Bahnhofsvorplatz von Böblingen eingesetzt.[121]

a) Kriminalität

Für Mannheim wird berichtet, dass vor allem die Zahl der „Ordnungsstörungen“ zurückgegangen ist. Die Straßenkriminalität bliebe konstant, sei aber außerhalb des videoüberwachten Bereichs gestiegen. Bezüglich *Diffusion of Benefits* und Verdrängungseffekten wird festgehalten, dass die Zahl der Gesamtstraftaten im an die videoüberwachte Innenstadt angren-

112 *Frerichs* (Fn. 84), S. 83 f.; *Ralf Müller*, Pilotprojekt zur Videoüberwachung von Kriminalitätsschwerpunkten in der Leipziger Innenstadt, Die Polizei 1997, 77 (78 f.).

113 *Müller* (Fn. 112), 80.

114 *Ralf Müller*, Nochmals: Videoüberwachung von Kriminalitätsschwerpunkten in der Leipziger Innenstadt, Die Polizei 1998, 114 (116).

115 *Müller* (Fn. 114), 115.

116 *Müller* (Fn. 112), 80, 82; *Müller* (Fn. 114), 116.

117 *Müller* (Fn. 95), 38.

118 *Hölscher* (Fn. 11), 47.

119 *Christoph Keller*, Video-Überwachung: Ein Mittel zur Kriminalprävention – Zum Stand der rechtlichen und taktischen Diskussion in Deutschland, Kriminalistik 2000, 187 (190).

120 *Brandt* (Fn. 109), S. 99.

121 *Andreas Rick et al.*, Videoüberwachung an Kriminalitätsschwerpunkten: Orwellsche Schreckensgespinste weichen zunehmend der Realität – Erfahrungen in Baden-Württemberg, Kriminalistik 2003, 103 (105–109).

zenden Bereich zunächst dem Trend gemäß anstieg, um dann entgegen des Trends auf das Niveau vor Beginn der Videoüberwachung zu sinken. Daraus wird geschlossen, dass sich kein Verdrängungseffekt, sondern im Gegenteil *Diffusion of Benefits* eingestellt hat. Der Landesdatenschutzbeauftragte bezweifelt zwar, dass es sich bei der überwachten Mannheimer Innenstadt um einen Kriminalitätsschwerpunkt handelt,[122] das Verwaltungsgericht Karlsruhe hat diesbezüglich in einem gegen die Überwachungsmaßnahme geführten Verfahren aber anders entschieden.[123]

Für Stuttgart wird ohne weitere Konkretisierungen ein kontinuierlicher Rückgang der Deliktszahlen angegeben. Bezüglich Verdrängungseffekten und *Diffusion of Benefits* wird angemerkt, dass sich die Drogenszene auf eine in der Nähe liegende öffentliche Verkehrsfläche verlagert hat. Damit wird auch der starke Rückgang bei den Drogendelikten begründet. Auch in den unmittelbar an das überwachte Areal anschließenden Gebieten Stuttgarts wird darüber hinaus eine Stagnation oder ein Rückgang der Kriminalität festgestellt, was die Polizei als *Diffusion of Benefits,* und nicht als einen allgemein rückläufigen Trend wertet.[124]

Für Heilbronn wird ebenfalls lediglich ein Rückgang der festgestellten Delikte angegeben. Dies wird dadurch erklärt, dass der überwachte Bereich nicht mehr so stark von Angehörigen der Drogenszene frequentiert wird, welche durch Beschaffungsdelikte für einen Großteil der Kriminalität verantwortlich waren. Verdrängungseffekte werden lapidar verneint.[125]

Für Böblingen wird ebenfalls ein positives Fazit gezogen. Die durchschnittliche monatliche Anzahl der Straftaten für das Jahr 2002 lag in den Monaten mit Videoüberwachung um gut ein Drittel unter dem Wert für die Monate ohne Überwachung. Tendenzen einer Verdrängung werden bezüglich der Drogenszene eingeräumt. Wie in Mannheim und Stuttgart ging die Anzahl der Delikte auch in Böblingen in an das überwachte Areal angrenzenden Gebieten zurück. Auch für Böblingen glaubt die Polizei aber nicht an einen insgesamt rückläufigen Trend, sondern an *Diffusion of Benefits*.[126]

b) Kriminalitätsfurcht

Nur für Stuttgart finden sich Angaben zur Entwicklung der Kriminalitätsfurcht: „Eine deutliche Mehrheit", so die Polizei, bejaht hier „die positive Wirkung der Videoüberwachung auf ihr Sicherheitsgefühl". Präzisere Angaben werden nicht gemacht. Erklärt wird diese Wirkung allerdings in sehr aufschlussreicher Weise: Die überwachte Verkehrsfläche gelte nun nicht mehr als „Angstraum", da sie nun nicht mehr „als Treffpunkt für die Drogenszene und andere soziale Randgruppen" gilt.[127]

4. Regensburg

In Regensburg nutzt die Polizei seit Juni 2000 ein in den 1970er Jahren von den kommunalen Verkehrsbetrieben zur Beobachtung der Verkehrsströme installiertes System mit insgesamt sieben schwenkbaren und mit Zoom-Funktion ausgestatteten Kameras.[128] Es liegt keine Evaluation der Auswirkungen auf die Kriminalitätsentwicklung vor. Zu den Auswirkungen auf die Kriminalitätsfurcht existiert allerdings eine von Studierenden der ansässigen Universität durchgeführte Erhebung.

Für diese waren 120 Passanten im Alter zwischen 19 und 85 Jahren nach Zweck und Wirkung der Videoüberwachung befragt worden. Der Fragebogen war dabei so gestaltet, dass keine Antwortkategorien vorgegeben waren, sondern sich die Befragten frei äußern konnten. Dieses Design wurde gewählt, um eine Beeinflussung des Ergebnisses durch den Fragebogen selbst zu verhindern. Die Antworten wurden in fünf Themenfelder eingeteilt, wobei die Antworten auch in mehreren Feldern liegen konnten.[129] Im Themenfeld „Prävention" verorteten 61,7 % Zweck oder Wirkung der Kameras. Immerhin 40,8 % dachten bei Zweck oder Wirkung an eine Beeinträchtigung der Bürgerrechte, 29,2 % an Kriminalitätsfurcht und 24,2 % an eine Erleichterung der Strafverfolgung. 25,0 % der Antworten lagen außerhalb dieser Themenfelder und bildeten die Kategorie „Sonstiges". Von den Antworten im Bereich Kriminalitätsfurcht fühlten sich zwei Drittel der Befragten durch die Kameras sicherer. Damit entsteht der Anschein, als entfalte die Videoüberwachung in Regensburg nur für etwa 20 % der Bürger eine Reduzierung der Kriminalitätsfurcht.[130]

5. Bielefeld

Ein weiteres Projekt, dem eine erhebliche Kriminalitätsreduktion zugeschrieben wird, ist die Videoüberwachung des Rochdale Parks und des Ravensberger Parks in Bielefeld. Dort wurden im Februar 2001 vier Kameras installiert. Mit der Videoüberwachung sollte den Bürgern die angstfreie Nutzung der beiden Parks ermöglicht werden, in dem sich seit 1998 regelmäßig Personen trafen, die der Drogenszene zugerechnet wurden.[131] Im April 2002 wurden die Kameras abgeschaltet, da die Örtlichkeiten nicht mehr den an einen Kriminalitätsschwerpunkt zu richtenden Anforderungen entsprachen, und eine weitere Videoüberwachung daher nach dem nordrhein-westfälischen Polizeigesetz (PolG NRW) rechtswidrig gewesen wäre.[132]

a) Kriminalität

Die Zahl der in den Parks registrierten Delikte war großen Schwankungen unterworfen. 1999 waren in den Parks 111 Straftaten polizeilich registriert worden, 21 davon waren von erheblicher Bedeutung im Sinne des § 15 a Abs. 4 PolG NRW. Im Jahr 2000 – also vor der Installation der Kameras, aber nachdem diese in der Öffentlichkeit bereits ausführlich diskutiert worden war – wurden 58 Delikte registriert, sieben davon waren von erheblicher Bedeutung. Mit Installation der Kameras 2001 stieg die Zahl der registrierten Delikte wieder auf 79 an, neun davon waren von erheblicher Bedeutung. Im letzten Jahr der Videoüberwachung 2002 ging zwar die Anzahl der registrierten Straftaten auf 70 zurück, die Zahl der Delikte von erheblicher Bedeutung stieg jedoch auf 17 an.[133]

Der Anstieg bei den Straftaten von erheblicher Bedeutung wird mit verstärkter polizeilicher Ermittlungstätigkeit er-

122 *Rick* (Fn. 121), 106.

123 VGH Mannheim, Urt. v. 21.07.2003 – 1 S 377/02; in: NVwZ 2004, 498 (504).

124 *Rick* (Fn. 121), 106 f.

125 *Rick* (Fn. 121), 107.

126 *Rick* (Fn. 121), 109.

127 *Rick* (Fn. 121), 107.

128 *August Greiner*, Eine Variante in der Überwachung von Kriminalitätsschwerpunkten: Pilotprojekt „SOS-Videotechnik" in Regensburg, Die Polizei 2000, 120 (120).

129 *Gabriele Klocke*, Das Hintertürchen des Nichtwissens: Was Regensburger Bürgerinnen über die Videoüberwachung in ihrer Stadt wissen und denken, CILIP 2001, 88 (89 f.).

130 *Klocke* (Fn. 129), 91 f.

131 *Boers* (Fn. 87), S. 28 f.

132 *Boers* (Fn. 87), S. 6.

133 *Boers* (Fn. 87), S. 57.

klärt.[134] Der Großteil der in den Parks registrierten Straftaten wurde im Übrigen von Personen aus der Drogenszene gegen andere Personen der Drogenszene verübt.[135] Obwohl es Anzeichen dafür gibt, dass der starke Rückgang 1999 durch den *Hawthorne-Effect* – viele Angehörige der Drogenszene hatten bereits damit aufgehört, die Parks als Treffpunkt zu nutzen[136] – und die daraufhin wieder steigende Rate registrierter Kriminalität über eine Aufhellung des Dunkelfeldes plausibel erklärt werden können, stellte der mit der Evaluation beauftragte Hochschullehrer fest, dass die Gesamtzahl der Delikte im fraglichen Bereich bereits vor Beginn der Videoüberwachung zu gering war, um überhaupt statistisch valide Ergebnisse bezüglich der tatsächlichen Auswirkungen der Videoüberwachung erzielen zu können. Anderen Orts – beispielsweise vom nordrhein-westfälischen Innenministerium – wurde das Projekt dennoch als Erfolg gewertet.[137]

Genannt wurde ein Rückgang der Straftaten im Überwachungszeitraum um 47,0 %. In den zum Vergleich herangezogenen Bereichen habe die Anzahl der registrierten Delikte dagegen nur leicht abgenommen, örtlich sogar zugenommen. Nach Einstellung der Videoüberwachung habe sich die Entwicklung im Park zudem wieder umgekehrt. Dies berechtige den Schluss, dass die Videoüberwachung geeignet sei, „die Kriminalität in erheblichem Umfang zurückzudrängen". Dass die Videoüberwachung keinen Einfluss auf die Anzahl der Gewaltdelikte hatte, wurde mit deren spontaner Begehungsweise erklärt. Die meisten hätten sich nachts und am Wochenende zugetragen. Wahrscheinlich seien die Täter alkoholisiert gewesen und waren sich der Videoüberwachung deshalb nicht bewusst. Eine abschreckende Wirkung der Kameras sei also überhaupt nicht zu erwarten gewesen. Verdrängungseffekte seien nicht beobachtet worden.[138]

b) Kriminalitätsfurcht

In Bielefeld wurde zwar keine konkrete Erhebung zur Veränderung der Kriminalitätsfurcht durch die Installation der Kameras durchgeführt, es gibt aber Grund zur Annahme, dass sich diese nicht in der gewünschten Weise positiv ausgewirkt hat. Denn für die Kriminalitätsfurcht unmittelbar relevant sind vor allem Gewaltdelikte, und nicht etwa Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz.[139] Deren polizeilich registrierte Anzahl stieg aber trotz Videoüberwachung an.[140] Ironischerweise könnte so über die Aufhellung des Dunkelfelds in diesem Bereich also sogar eine höhere Kriminalitätsfurcht erzeugt worden sein, statt diese zu senken.

6. Bernau

Seit Januar 2002 werden die Vorplätze der S-Bahnhöfe in den Brandenburger Städten Bernau, Erkner und Potsdam videoüberwacht. Nur für das Projekt in Bernau wurde eine Evaluation veröffentlicht. Als Kontrollraum wurde die in etwa ebenso große Stadt Oranienburg definiert, die wie Bernau am Nordrand des Berliner S-Bahn-Netzes liegt. Mit Installation der Kamera sank die Anzahl der auf dem Bahnhofsvorplatz registrierten Delikte von 97 im Jahr 2001 auf 20 im folgenden Jahr. Daraufhin aber erhöhten sich die Fallzahlen 2003 wieder auf 84, und lagen mit 131 Delikten im Jahr 2004 sogar über dem Ausgangswert. Im Vergleich zum Kontrollraum Oranienburg und zum übrigen Stadtgebiet von Bernau konnte nur in den Jahren 2002 und 2003 ein prozentualer Rückgang der Deliktszahlen festgestellt werden. 2004 lag die Anzahl der polizeilich registrierten Delikte in Oranienburg um 13 % unter dem Ausgangswert von 2001, im nicht videoüberwachten Bereich Bernaus waren es immerhin noch minus 6 %, während auf dem S-Bahn-Vorplatz 35 % mehr Delikte registriert wurden als 2001.[141]

Die insgesamt erhöhte Zahl der Delikte 2004 im Vergleich zu 2001 im videoüberwachten Bereich lässt sich wohlwollend mit der Aufhellung des Dunkelfeldes erklären, nicht aber der prozentuale Verlauf für die Jahre 2002 und 2003. Dieses stetige Ansteigen muss vielmehr als Beleg dafür gedeutet werden, dass die kriminalpräventive Wirkung von offener Videoüberwachung nicht unbedingt nachhaltig ist.

7. Zwischenergebnis

Trotz aller Verschiedenheiten der einzelnen Überwachungs-Projekte bleibt festzuhalten, dass es alles andere als eine sichere Erkenntnis ist, welche Effekte die Videoüberwachung unter welchen Umständen und aus welchen Gründen auf die tatsächliche wie auch die bloß polizeilich erfasste Kriminalität und die Kriminalitätsfurcht hat. Hierzu wären Untersuchungen über einen längeren Zeitraum und mit einem breiteren methodischen Spektrum, insbesondere eine Ergänzung der polizeilichen Statistik durch Opfer- und Täterbefragungen zur Erhellung des Dunkelfeldes, notwendig, um kurzfristige Ausschläge in der Statistik oder eine Veränderung des polizeilichen Aufklärungsbemühens nicht als langfristige Trends fort zu schreiben.[142]

VII. Verwaltungsrechtliche Würdigung

Vor dem Hintergrund dieser empirischen Befunde aus Großbritannien und Deutschland bietet das Verwaltungsrecht im Wesentlichen zwei argumentative Einfallstore, um die Rechtmäßigkeit einer konkreten Videoüberwachungsmaßnahme nach § 32 Abs. 3 S. 2 SOG in Zweifel zu ziehen. Dies ist zum einen die Verhältnismäßigkeit gemäß § 15 SOG, zum anderen eine allgemein fehlerhafte Ermessensausübung gemäß § 14 Abs. 1 SOG.

1. Verhältnismäßigkeit

Die Verhältnismäßigkeit ist das Leitprinzip eines rechtsstaatlich gestalteten Polizeirechts. Es gebietet neben einer Geeignetheits- und Erforderlichkeitsprüfung unter dem Aspekt der Angemessenheit eine Abwägung zwischen den mit polizeilichen Maßnahmen zu schützenden Rechtsgü-

134 *Boers* (Fn. 87), S. 7.

135 *Boers* (Fn. 87), S. 59.

136 *Boers* (Fn. 87), S. 26 f.

137 *Boers* (Fn. 87), S. 8.

138 *Erwin Quambusch*, Wirkungsvolle Videoüberwachung: Aspekte eines polizeilichen Pilotprojekts, Kriminalistik 2005, 156 (158).

139 *Boers* (Fn. 87), S. 56.

140 *Quambusch* (Fn. 138), S. 158.

141 *Manfred Bornewasser et al.,* Systematische Videoüberwachung am Beispiel einer Maßnahme in Brandenburg, in: *Bücking* (Fn. 2), S. 75 (86 f.).

142 *Müller* (Fn. 95), 38.

tern einerseits und den Rechtsgütern einzelner Betroffener, in die von der Polizei eingegriffen werden soll, andererseits.[143]

a) Geeignetheit

§ 15 Abs. 1 SOG verlangt die Geeignetheit polizeilicher Tätigkeit. Eine Maßnahme wäre bereits geeignet, wenn sie den Zweck der Ermächtigungsnorm fördert.[144] Die Videoüberwachung müsste also der Verhinderung von Straftaten oder der Kriminalitätsfurchtreduktion zuträglich sein.

Es kann wegen der angeführten empirischen Befunde vorerst nicht allgemein davon ausgegangen werden, dass Videoüberwachung positive Effekte auf die Entwicklung der Kriminalität hat. Diejenigen britischen Studien, welche die Entwicklung der polizeilich registrierten Kriminalität nach Deliktstypen differenziert erhoben haben, legen aber nahe, dass sich im Aggregat zumindest Trends zeigen, welche Art von Straftaten am ehesten mit Videoüberwachung verhindert werden können. Am wirkungsvollsten scheint die Videoüberwachung gegen Sachbeschädigungsdelikte einsetzbar zu sein. Auch bei Eigentumsdelikten mit Bezug zu Gebäuden oder Autos ergab sich ein Rückgang in beinahe allen derartigen Studien. Für personenbezogene Eigentumsdelikte wie etwa Raub lässt sich eine wirksame Abschreckung dagegen nicht belegen. Das gilt für Körperverletzungs- und Drogendelikte in verstärktem Maße.[145] Die Eignung einer Überwachungskamera zur Kriminalprävention kann also nur danach bestimmt werden, welche spezifischen kriminalisierten Verhaltensweisen die durchführende Behörde mit der Maßnahme verhindern will.

Ob Überwachungskameras zur Reduktion der Kriminalitätsfurcht geeignet sind, ist auf Grund der Glasgow-Studie zweifelhaft. In Regensburg und Leipzig scheint sich aber eine Gruppe, die zwischen einem Fünftel und einem Drittel der Bevölkerung liegt, durch Videoüberwachung tatsächlich sicherer zu fühlen.

b) Erforderlichkeit

§ 15 Abs. 1 SOG verlangt auch die Erforderlichkeit polizeilicher Tätigkeit. Es ist also unter mehreren Maßnahmen diejenige zu wählen, die Einzelne und die Allgemeinheit voraussichtlich am wenigsten beeinträchtigen.[146] Die Videoüberwachung müsste also unter mehreren zur Kriminalitätsprävention geeigneten Maßnahmen die eingriffsärmste Option sein. Auf Grund der großen Vielfalt kriminalisierter Verhaltensweisen und diese auslösender Lebenssachverhalte, kann dies nur im Einzelfall bestimmt werden. Selbiges gilt für die Kriminalitätsfurchtreduktion.

c) Angemessenheit

Schließlich muss eine polizeiliche Maßnahme gemäß § 15 Abs. 2 SOG angemessen sein, darf also in den Worten des Gesetzes nicht zu einem Nachteil führen, der zu dem erstrebten Erfolg erkennbar außer Verhältnis steht.

Mit der offenen Videoüberwachung des öffentlichen Raums erleiden Passanten ständig Nachteile in Form von Eingriffen in ihre grundrechtlich geschützte informationelle Selbstbestimmung. Dem steht als erstrebter Erfolg der behauptete kriminalpräventive Nutzen der Videoüberwachung gegenüber. Da ein solcher Nutzen aber noch nicht methodisch zweifelsfrei ermittelt worden ist, stehen jedenfalls gravierende Grundrechtseingriffe erkennbar außer Verhältnis zu diesem. Denn je wahrscheinlicher die Wirksamkeit einer Maßnahme ist, desto größere Nachteilszufügung vermag sie zu rechtfertigen.

Die Intensität des mit einer Überwachungskamera verursachten Eingriffs in die informationelle Selbstbestimmung hängt dabei größtenteils vom Umfang der Videoüberwachung ab. Je mehr Flächen videoüberwacht werden, desto schwerer wiegt der Eingriff qualitativ, da die Erstellung komplexerer Bewegungs- und Verhaltensprofile möglich wird. Solange die Beschränkung auf sog. Kriminalitätsschwerpunkte dazu führt, dass überwachte Flächen die Ausnahme bleiben, lässt sich noch über die Angemessenheit geeigneter und erforderlicher Videoüberwachungsmaßnahmen streiten. Spätestens der Einsatz komplexer Systeme mehrerer miteinander verzahnter Kamerastandorte dagegen steht erkennbar außer Verhältnis zum kriminalpräventiven Nutzen. Damit ist eine solche Maßnahme unangemessen, also rechtswidrig, solange nicht die kriminalpräventive Wirkung der Videoüberwachung unter signifikant weniger methodischen Zweifeln belegt werden kann.

Es erscheint ebenfalls fraglich, ob die bloße Reduktion der Kriminalitätsfurcht die Eingriffe in die informationelle Selbstbestimmung der Passanten als angemessen zu rechtfertigen vermag. Zwar kann Kriminalitätsfurcht die gefühlte Handlungsfreiheit einer Person empfindlich einschränken, und so zu einer reduzierten Ausübung der Grundrechte führen.[147] Wenn diese Kriminalitätsfurcht aber irrational ist, sich also nicht mit der tatsächlichen Bedrohungssituation deckt, steht ihre Reduktion erkennbar außer Verhältnis zu den mit der Videoüberwachung verbundenen realen Grundrechtseingriffen.[148] Infolgedessen taugt nur die Beseitigung von Kriminalitätsfurcht, der objektive Gefahren zu Grunde liegen, dazu, Eingriffe in die informationelle Selbstbestimmung als angemessen zu rechtfertigen. Verursacht aber eine nur geringe objektive Gefahr der Viktimisierung eine große Kriminalitätsfurcht, kann dies Anlass dafür sein, das Sicherheitsbedürfnis in der Angemessenheitsprüfung schwerer zu gewichten. Eine Videoüberwachungsmaßnahme, mit der die Reduktion einer übersteigerten, aber objektiv einigermaßen begründbaren Kriminalitätsfurcht bezweckt

143 *Erk Volkmar Heyen*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, in: *Gerrit Manssen/Hans-Joachim Schütz* (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht für M-V, 1999, S. 217 (229).

144 *Heyen* (Fn. 143), S. 235 f.

145 *Gras* (Fn. 49), S. 178.

146 *Heyen* (Fn. 143), S. 236.

147 *Bartsch* (Fn. 3), S. 186.

148 *Kay Waechter*, Rechtsgütergewichtung und wahre sowie eingebildete Bedrohungen, DVBl 1999, 809 (812).

wird, vermag daher unter Umständen trotz des Eingriffs in die Grundrechte der Passanten angemessen sein.[149] Maßnahmen zur Reduzierung gänzlich unbegründeter Kriminalitätsfurcht sind demnach unangemessen und somit rechtswidrig. Liegt es wegen einer kaum objektiv zu begründenden Kriminalitätsfurcht nahe, dass Videoüberwachung tatsächlich vorrangig die Vertreibung von als *Incivilities* eingestuften Personen aus dem überwachten Gebiet bezweckte, könnte sich ihre Rechtswidrigkeit noch aus einem anderen Grund ergeben.

2. Auswahlermessen

Bei der Auswahl ihrer Maßnahmen haben Polizei und Ordnungsbehörden gemäß § 14 Abs. 1 SOG pflichtgemäßes Ermessen walten zu lassen. Es liegt aber rechtswidriger Ermessensfehlgebrauch vor, wenn sich eine Behörde bei ihrer Entscheidung für oder gegen eine Tätigkeit nicht ausschließlich vom Zweck der Ermächtigungsnorm leiten lässt.[150] Und trotz der abenteuerlich anmutenden Begründung der SOG-Novellierung – sie wird unter anderem mit den „Terroranschlägen am 07.07.2005 in London“ und der Tatsache begründet, dass in anderen Ländern wesentlich weitere Befugnisse bestünden[151] – ergibt sich aus dem Gesetzesentwurf, dass eine Überwachungsmaßnahme, die weder zur Kriminalprävention noch zur Reduzierung der Kriminalitätsfurcht konzipiert ist, nicht von der Ermessensvorschrift § 32 Abs. 3 S. 2 SOG gedeckt und somit rechtswidrig wäre.

Der Vorwurf des Ermessensfehlgebrauchs hätte sich dem Anschein nach beispielsweise gegen die Überwachungsmaßnahme in Westerland erheben lassen. Hier wurde in der touristisch relevanten Jahreszeit ein touristisches Zentrum überwacht, nur um den dort herumhängenden Punks – welche von den Touristen wahrscheinlich nicht als Urlaubsbereicherung verstanden wurden – zu signalisieren, dass man sie im Auge habe. Aber auch bei den Projekten in Mannheim[152] und Bielefeld[153] liegt es nahe, dass mit den Kameras die Vertreibung bestimmter Personen aus dem überwachten Raum bezweckt war. In beiden Städten war an den überwachten Orten die Kriminalitätsbelastung im Vergleich zu anderen deutschen Großstädten unterdurchschnittlich, es sollte also objektiv kaum begründbare Kriminalitätsfurcht bekämpft werden. Der Bevölkerung sollte die Furcht vor dem Betreten von „Angsträumen“ genommen werden. Diese Angst resultierte aber nicht aus einer objektiv wahrscheinlicheren Viktimisierung in diesen Räumen, sondern aus dem Unbehagen gegenüber den sich dort aufhaltenden Personen, die als *Incivilities* wahrgenommen wurden.

Wie aus Stuttgart[154] und Bielefeld[155] berichtet wird, konnten die *Incivilities* durch die Videoüberwachung auch tatsächlich an andere Orte verdrängt werden. Neben grundsätzlichen, freiheitlich-egalitären Bedenken gegen die Verdrängung missliebiger Szenen besteht das Risiko, dass andere Orte im öffentlichen Raum für der Szene zugehörigen Personen gefährlicher sind, etwa weil hilflose oder medizinischer Versorgung bedürfende Personen wegen mangelnder Frequentierung durch Passanten niemandem mehr auffallen.[156] Vor allem Obdachlose könnten so zum Verweilen an Örtlichkeiten gezwungen werden, die wegen geringen Publikumsverkehrs kaum noch Schutz durch die informelle Sozialkontrolle anderer anwesender Personen bieten. Das wäre für M-V besonders relevant, da hierzulande seit 1999 mindestens fünf obdachlose Menschen durch die Gewalt junger Neonazis zu Tode kamen.[157]

149 *Waechter* (Fn. 148), 811.

150 *Hartmut Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Aufl. 2009, § 7, Rn. 22.

151 Landtags-Drucksache 4-2116 vom 22.06.2006, S. 2. Online: http://www.dokumentation.landtag-mv.de/parldok (13.03.2007).

152 *Rick* (Fn. 121), S. 106.

153 *Boers* (Fn. 87), S. 58.

154 *Rick* (Fn. 121), S. 107.

155 *Boers* (Fn. 87), S. 26 f.

156 *Gras* (Fn. 49), S. 113.

157 *Bernd Geng et al.*, Gewalterfahrungen, soziale Orientierungen und Risikofaktoren bei Jugendlichen auf der Insel Usedom 2002: Empirische Befunde einer Jugendstudie im Auftrag des gemeinsamen Präventionsrates der drei Kaiserbäder Ahlbeck, Heringsdorf und Bansin, 2002, S. 68; *LOBBI e. V.* (Landesweite Opferberatung, Beistand und Information; Hrsg.), Beratung und Unterstützung für Betroffene rechter Gewalt: Analysen und Konzepte, 2003, S. 54 f.