

VIDEOÜBERWACHUNG

Kameras gegen Verbrechen

Das Bundesministerium für Inneres veranstaltete am 23. Juni 2004 in Wien gemeinsam mit dem Kuratorium Sicheres Österreich (KSÖ) eine Tagung über "Videoüberwachung zu sicherheits- und kriminalpolizeilichen Zwecken".

Die Referenten beleuchteten rechtliche Grundlagen (Strafprozessordnung, Sicherheitspolizeigesetz, Europäische Menschenrechtskonvention) und Einsätze. Vortragende waren der Rechtsschutzbeauftragte des BMI, Prof. DDr. Franz Matscher, der Rechtsschutzbeauftragte der Justiz, Generalprokurator i. R. Dr. Gottfried Strasser, Mag. Peter Andre (BMI), Ministerialrat Rainer Kann (Bundesgrenzschutz Deutschland), Mag. Erich Zwettler (Bundeskriminalamt) und Dieter Schneider, Landeskriminaldirektor des Bundeslandes Baden-Württemberg.

In Österreich sind derzeit 160.000 Kameras zur Videoüberwachung eingesetzt. Ein Großteil davon ist in "privatem" Gebrauch, beispielsweise vor Banken, Postämtern und Casinos. Nur 1.200 Kameras sind in behördlicher Verwendung. Die Kameras erfüllen nicht nur Überwachungsfunktionen, sondern tragen auch zu einer Steigerung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung bei. Gegenstand der Enquete war vor allem die Frage, unter welchen Voraussetzungen es möglich ist, eine Überwachung von Personen zur Verhinderung von Straftaten durchzuführen. Der Einsatz von Videoüberwachung steht im Spannungsverhältnis zwischen dem Schutz der Privatsphäre (Artikel 8 EMRK) und dem öffentlichen Interesse an der Verhinderung von Straftaten; er wird in Österreich durch die Rechtsordnung sehr restriktiv gehandhabt. Wie der Rechtsschutzbeauftragte des BMI, Prof. Matscher, erläuterte, bedürfe ein Eingriff in ein von der Verfassung geschütztes Recht einer umfassenden Rechtfertigung mittels einer gesetzlichen Grundlage (Artikel 8 Abs 2 EMRK) und müsse darüber hinaus auch noch ein verhältnismäßiges Mittel im Vergleich zum Eingriff sein.

In Großbritannien ist die Anwendung der Videoüberwachungstechnik seit den 80er-Jahren sehr verbreitet. Die meisten Beschwerden, die an den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte gerichtet wurden, sind daher aus dem britischen Raum. Hauptbeschwerdegrund war in der Regel ein Fehlen der gesetzlichen Grundlage für die Durchführung solcher Überwachungen oder die Tatsache, dass es sich dabei um eine unverhältnismäßige Maßnahme handelte, die zu weit in den Schutz der Privatsphäre eingegriffen und daher zu einer Verletzung eines verfassungsmäßig gewährleisteten Rechts geführt hatte.

Bei der Überwachung von Personen durch den Einsatz von Videotechniken sind verschiedene Anwendungsformen zu unterscheiden:

- offene Überwachung auf öffentlichen Plätzen,
- geheime Überwachung auf öffentlichen Plätzen,
- geheime Überwachung in privaten Räumen,
- Überwachung mit oder ohne Ermittlung personenbezogener Daten.

In Österreich finden sich im Sicherheitspolizeigesetz und in der Strafprozessordnung Normen, die eine Überwachung mittels Bild- und Tonübertragung und die Aufzeichnung ermöglichen.

Strafprozessordnung

Videoüberwachung durch die Kriminalpolizei – auf richterliche Anordnung – ist eine Form der besonderen Ermittlungsmaßnahmen, die zunächst befristet Eingang in die Strafprozessordnung gefunden hat. Durch das Strafrechtsänderungsgesetz 2001 wurde sie ins Dauerrecht übernommen. Um der bereits angesprochenen Relation zwischen dem Erfordernis eines effizienten Schutzes der Menschen vor schwerer, insbesondere organisierter Kriminalität einerseits, und der Wahrung der Grundrechte andererseits Rechnung zu tragen, bedarf es sowohl strenger materieller, als auch formeller Voraussetzungen, um eine optische, geheime Überwachung zu genehmigen.

Dr. Gottfried Strasser, Rechtsschutzbeauftragter der Justiz, wies auf die zu berücksichtigenden Tatbestandsmerkmale der §§ 149d ff StPO hin. Zulässig ist eine solche Überwachung in Entführungsfällen bei dringendem Tatverdacht, zur Aufklärung eines Verbrechens, beschränkt auf Vorgänge und Äußerungen, die zur Kenntnisnahme einer in die Überwachung eingeweihten Person bestimmt sind (kleiner Lausch- und Spähangriff); in Fällen eines schweren Verbrechens bei einer Strafdrohung von mehr als zehn Jahren (kriminelle Organisation oder Terrorismus) auch dann, wenn die Betroffenen nicht wissen, dass sie überwacht werden (großer Lauschangriff).

Eine weitere Überwachungsmaßnahme ist die "Videofalle". Es handelt sich dabei um Spähangriffe zur Überwachung von Menschen, die bestimmte Orte betreten oder bestimmte Gegenstände berühren. Das kann entweder außerhalb oder innerhalb einer Wohnung stattfinden. Diese "Spähangriffe" bedürfen einer richterlichen Genehmigung: Videofallen genehmigt der Untersuchungsrichter, Lausch- und Spähangriffe die Ratskammer. Von 1998 bis 2002 weist die Statistik 21 kleine und lediglich vier große Lausch- und Spähangriffe auf. Videofallen wurden 308-mal eingesetzt.

Sicherheitspolizei

Mag. Peter Andre (Abteilung Legistik im Innenministerium) präsentierte stellvertretend den Vortrag von Sektionsleiter-Stellvertreter Dr. Mathias Vogl. Der Schwerpunkt lag auf dem Aspekt der Sicherheitspolizei. Ergänzend zur kriminalpolizeilichen Aufgabenerfüllung steht im Bereich der Sicherheitspolizei nicht die repressive Polizeiarbeit (Aufklärung, Verfolgung und Ahndung begangener Straftaten) im Mittelpunkt, sondern die präventive Arbeit zur Abwendung potenzieller Gefahren. Zu dieser Aufgabenerfüllung stehen der Polizei nach dem Sicherheitspolizeigesetz 1993 verschiedene Befugnisse zum offenen und zum verdeckten Einsatz von Video- und Audiotechnik zur Verfügung.

Die verdeckte Überwachung mit einfachen Übertragungsgeräten soll ein verlängertes Ohr oder Auge des Ermittlers darstellen. Sie dient lediglich zur Beobachtung, das Bildmaterial wird jedoch nicht gespeichert (bloße Observation oder verdeckte Ermittlung). Demgegenüber ist der verdeckte Einsatz von Bild- oder Tonaufzeichnungsgeräten nur für die Abwehr gefährlicher Angriffe oder krimineller Verbindungen auf mit beträchtlicher Strafe bedrohte Handlungen eingeschränkt (§ 54 Abs 3 SPG).

Eine offene Videoüberwachung mit Bildübertragungsgeräten ist grundsätzlich immer dann erlaubt, wenn keine Ermittlung personenbezogener Daten vorliegt. Sie ist auch dann – unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit – gerechtfertigt, um die Bewachung von Menschen und Sachen zu gewährleisten. Gerade im Bereich des Schutzes von staatlichen Einrichtungen oder internationalen Organisationen könne immer von einem Risiko ausgegangen werden, das einen solchen Einsatz von Bildübertragungsgeräten in präventiver Hinsicht rechtfertigt. Darüber hinaus ist eine Überwachung an öffentlichen Orten zur Vorbeugung wahrscheinlich gefährlicher Angriffe wie auch zur Unterstützung des Streifen- und Überwachungsdienstes gestattet. Der Einsatz von Aufzeichnungsgeräten ist bei einer Zusammenkunft zahlreicher Menschen zur Ermittlung personenbezogener Daten zulässig, wenn – wie etwa bei Fußballspielen oder bei Demonstrationen – gefährliche Angriffe auf Leib, Leben, Gesundheit oder Eigentum zu befürchten sind und die Überwachung einem möglichst weiten Betroffenenkreis angekündigt wurde.

Nicht gestattet ist den Sicherheitsbehörden hingegen – im Gegensatz zu Privaten – die Überwachung und Aufzeichnung an öffentlichen Orten, wie etwa auf Bahnhöfen oder Flughäfen. Auch dann nicht, wenn mit gefährlichen Angriffen zu rechnen ist. Dieser Zustand soll nunmehr bereinigt werden. Der Entwurf der SPG-Novelle 2005 sieht in Anlehnung an bereits bestehende ausländische Regelungen den Einsatz von Bild- und Tonaufzeichnungsgeräten zur Überwachung besonders gefährlicher Orte ("Kriminalitätsbrennpunkte") vor.

Die Überwachung soll für jedermann klar erkennbar sein und durch entsprechende Hinweise ersichtlich gemacht werden. Laut Peter Andre handle es sich um eine präventive Maßnahme, da potenzielle Täter durch die Ankündigung der Kameras eher von einer Tat absehen würden und zudem dem grundrechtlichen Schutzinteresse entsprochen werde.

Diesem sehr weitgehenden Eingriff in das Privatleben wird durch einen wirksamen Rechtsschutz ein Regulativ entgegengestellt. Zentralfigur dabei ist der Rechtsschutzbeauftragte nach dem SPG, der in die gesamte Überwachung einbezogen werden muss.

Kriminalpolizeiliche Praxisfälle

Mag. Erich Zwettler, Abteilungsleiter im Bundeskriminalamt, beleuchtete aktuelle Fälle aus der polizeilichen Praxis und wies darauf hin, dass in Großbritannien bereits früh mit der Videoüberwachung an öffentlichen, vor allem kriminalitätsbelasteten Plätzen begonnen wurde. Zunächst wurden die Kameras eingesetzt, um die Verkehrssituation zu überwachen; seit 1983 werden Videosysteme auch dazu verwendet, die Nummernschilder vorbeifahrender Autos mit dahinter stehenden Datenbanken hinsichtlich gestohlener Autos abzugleichen. 1986 kam ein vergleichbares System in Japan zum Einsatz. 1993 wurde mit dem "Bishopsgate Bombing" – einem Bombenanschlag der IRA in einer U-Bahn Station im Londoner Stadtzentrum – eine neue Ära eingeläutet. Von diesem Zeitpunkt an wurden die Systeme verbessert, um nicht nur jedes Kennzeichen zu erfassen und mit der Datenbank gestohlener Autos abzugleichen, sondern sämtliche zur Verfügung stehende Datenbanken zu überprüfen (Dauer: vier Sekunden).

In Großbritannien werden auch Kameras eingesetzt, die von Personen ein digitales Profil erstellen, das in eine Datenbank eingespeist wird. Dadurch soll die Kriminalitätsbekämpfung verbessert und effizienter gestaltet werden. Gerade bei der Verhängung von Platzverboten oder bei der Fahndung hilft es der Exekutive, Personen frühzeitig zu erkennen.

Für die Erkennung biometrischer Merkmale hat Irland das System "Face it" in Gebrauch. Anhand dieses Systems kann eine Menschenmenge etwa auf Flughäfen oder Bahnhöfen "gescannt" werden, um die Daten mit dahinter liegenden Datenbanken abzugleichen. Die Fehlerquote ist hoch, die Technik nicht ausgereift.

In den USA ist es nach den Attentaten vom 11. September 2001 zu einer Intensivierung der Videoüberwachung gekommen. Die Nutzung sei jedoch teilweise "exzessiv", betonte Zwettler, da Kameras – in der Tradition der "Zero Tolerance" – auch dazu benützt würden, Vergehen wie öffentliches Urinieren zu erfassen und zu ahnden. Ideen gehen inzwischen sogar dahin, mittels Kameras die Effizienz der Arbeit öffentlicher Bediensteter, etwa von Straßenkehrern, zu kontrollieren.

In Österreich sind vor allem jene Kameras von großem Nutzen, die privat (Banken, Bankomaten, Versicherungen oder Casinos) installiert wurden. Diese liefern nach Straftaten immer wieder Bilder, die zu einer Festnahme führen. Im Fall des Aufsehen erregenden Einbruchs mittels Klein-Lkw in einen Juwelier-Laden in der Kärntnerstraße konnte die Täter durch die Videoüberwachung des gegenüberliegenden Casinos ausgeforscht werden. Die Zukunft der Überwachung könnte auch andere Facetten vorbringen: eine Nutzung der "Section Control"- oder der "Road Pricing"-Anlagen zur Fahndung nach gestohlenen Autos oder Personen. Dazu bedarf es aber entsprechender gesetzlicher Regelungen.

Deutschland

Überwachung von Bahnanlagen. Ministerialrat Rainer Kann berichtete über die Überwachung deutscher Bahnhöfe durch den Bundesgrenzschutz (BGS). Dieser nützt die unternehmenseigene Technik, die die Deutsche Bahn AG zur Überwachung der Bahnhöfe installiert hat. Die Geräte werden für private und polizeiliche Zwecke genutzt. Das Datenmaterial wird in einem "Ringspeicher" aufgezeichnet, der nach 48 Stunden wieder überschrieben wird, wenn das aufgenommene Bildmaterial polizeilich nicht erforderlich ist.

Die Bilder können nur von Beamten des BGS eingesehen werden, da nur sie über die notwendige Software verfügen. Ein Missbrauch durch Private soll dadurch verhindert werden. Die anhand dieser Videoüberwachung gewonnenen Bilder können bei Bedarf auch an die Landespolizei weitergegeben werden. Sinnvoll sind diese Methoden der Überwachung vor allem bei Großveranstaltungen zur frühzeitigen Gefahrenerkennung oder zur Observierung verdächtiger Personen im Bereich des Bahnhofs (Taschendiebe). Die strikte Trennung zwischen der Aufzeichnung der Deutschen Bahn und derjenigen des BGS ist notwendig, um den unterschiedlichen Datenschutzvorschriften Rechnung zu tragen. Der BGS hat besondere, eng an die Zweckbestimmung gebundene Befugnisse zur Datenerhebung. Er setzt sie ausschließlich zum Zweck der Gefahrenabwehr, eines künftigen und laufenden Strafverfahrens und zur Ahndung von Ordnungswidrigkeiten ein. Die Beobachtung kann auch durch die Bahnverwaltung erfolgen, um Sicherheit und Sauberkeit der Anlagen zu gewährleisten, aufzeichnen darf nur der BGS. 2003 und 2004 konnten dadurch allein im bahnpolizeilichen Bereich 268 Straftaten festgestellt, 165 Tatverdächtige ermittelt sowie 141 gefahrenabwehrende Einsätze unterstützt werden.

Allianz zwischen Polizei und Bürgern. Der Landeskriminaldirektor von Baden-Württemberg, Dieter Schneider, berichtete über die Erfahrungen, die das drittgrößte deutsche Bundesland bei der Videoüberwachung von Kriminalitätsbrennpunkten gemacht hat. Man orientierte sich an den Bedürfnissen der Bürger nach mehr Sicherheit und Ordnung. "Diese Prinzipien stehen im Mittelpunkt", sagte Schneider. Es handle sich keinesfalls um Maßnahmen zur

Ausforschung und Überwachung von Personen, sondern vielmehr um Handlungsweisen, die ein sicheres Leben jedes Einzelnen gewährleisten sollten. Die Landeshauptstadt Stuttgart sei im Großstadtvergleich die sicherste Stadt Deutschlands. Dies sei nach Schneider maßgeblich auf den Einsatz von Videoüberwachung zurückzuführen, die eine vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung ermöglicht habe.

Nur durch ein rechtzeitiges Einschreiten der Exekutive in einem frühen Stadium besteht die Chance, alle möglichen kriminellen Erscheinungsformen abzuwehren. Gerade im Bereich der Straßenkriminalität ist der Einsatz von Kameras äußerst effizient, da "Kriminalitätsbrennpunkte" überwacht und entschärft werden können. Das betrifft vor allem den illegalen Drogenhandel sowie Kleinkriminalität im öffentlichen Raum. Ist der Kriminalitätsbrennpunkt "gelöscht", wird die Videoüberwachung beendet. Als wesentliches Element strich Dieter Schneider die Allianz zwischen der Polizei und den Bürgern und das vernetzte Zusammenarbeiten mit denjenigen Behörden hervor, die sicherheitsrelevante Aufgaben wahrnehmen. Zu den Letztgenannten zählen nach dem Polizeigesetz von Baden-Württemberg auch die Kommunen, die zwar nicht "Polizei" im eigentlichen Sinn sind, jedoch polizeiliche Aufgaben wahrnehmen. Videoüberwachung ist somit immer eine gemeinsam getragene Maßnahme von Polizei und Kommune. Sowohl die Polizei, als auch die Kommune kann eine Videoüberwachung anordnen. Umsetzung und Verantwortung gegenüber der Öffentlichkeit trifft beide gleichermaßen.

Durch die begleitende Öffentlichkeitsarbeit konnte den von der Überwachung betroffenen Menschen klar gemacht werden, dass es sich um Maßnahmen handelt, die zur Steigerung des Sicherheitsgefühls beitragen und nicht die persönliche Freiheit einschränken sollen. Die Akzeptanz der Bevölkerung im Hinblick auf diese Überwachungsmethode belief sich nach einer telefonischen Umfrage auf 84 Prozent. 60 Prozent der Befragten befürworteten auch die Ausweitung der Videoüberwachung auf andere Stadtgebiete. Ähnlich wie beim BGS ist auch in Baden-Württemberg eine Speicherung der Daten über einen Zeitraum von 48 Stunden zulässig.

Optische Überwachungsmaßnahmen können, zeitlich befristet, auch an verschiedenen Orten gleichzeitig eingesetzt werden. Man setzt dabei auf mobile Überwachungseinrichtungen, die in einem Container installiert sind und per Lkw einfach und rasch von einem Ort an den anderen transportiert werden können. Als Erfolgsbeispiel nannte Schneider die Installation von Kameras am Stuttgarter "Rotebühlplatz", einem Knotenpunkt mit U- und S-Bahnsteigen. Durch eine entsprechende Überwachung konnte die Kleinkriminalität in diesem Bereich so weit zurückgedrängt werden, dass sämtliche optische Maßnahmen schließlich wieder eingestellt wurden. Andere Beispiele zeigten ebenfalls die hohe präventive Wirkung der Videoüberwachung. Schneider: "Sie ist nicht als einzelne polizeiliche Maßnahme, sondern als Teil eines ganzen Sicherheitskonzeptes mit starker kommunaler Einbindung zu sehen."

Stephan Resl

Eine Publikation der gesammelten Vorträge erscheint im November 2004 unter dem Titel "Videoüberwachung zu sicherheits- und kriminalpolizeilichen Zwecken" als Band 3 in der "Schriftenreihe BM.I" (Neuer Wissenschaftlicher Verlag)