

**Schriften zum Internationalen Recht**

---

**Band 141**

**Rechtsvergleichende Betrachtung  
präventiv-polizeilicher Videoüberwachungen  
öffentlich zugänglicher Orte in Deutschland  
und in den USA**

**Von**

**Verena Bartsch**



**Duncker & Humblot · Berlin**

VERENA BARTSCH

Rechtsvergleichende Betrachtung präventiv-polizeilicher  
Videoüberwachungen öffentlich zugänglicher Orte in Deutschland  
und in den USA

Schriften zum Internationalen Recht

Band 141

Rechtsvergleichende Betrachtung  
präventiv-polizeilicher Videoüberwachungen  
öffentlich zugänglicher Orte in Deutschland  
und in den USA

Von

Verena Bartsch



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Universität Mannheim hat diese Arbeit  
im Jahre 2003 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten  
© 2004 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin  
Druck: AZ Druck und Datentechnik GmbH, Kempten (Allgäu)  
Printed in Germany

ISSN 0720-7646  
ISBN 3-428-11391-8

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☉

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2003 von der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Mannheim als Dissertation angenommen.

Ich bedanke mich herzlich bei allen, die mich bei der Fertigstellung der Arbeit unterstützt und so zu ihrem Gelingen beigetragen haben.

Besonders bedanke ich mich bei meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Wolf-Rüdiger Schenke, für die wissenschaftliche Betreuung und Förderung. Die angenehme Atmosphäre und die hervorragenden Arbeitsbedingungen an seinem Mannheimer Lehrstuhl sowie ganz besonders die ständige Diskussionsbereitschaft aller Lehrstuhlmitarbeiter haben den Fortgang meiner Untersuchungen sehr erleichtert. An dieser Stelle gilt ein herzliches Dankeschön Herrn Prof. Dr. Josef Ruthig für seine stets hilfreichen Anregungen besonders hinsichtlich des rechtsvergleichenden Teils dieser Arbeit.

Auch Herrn PD Dr. Kristian Fischer danke ich für seine Diskussionsbereitschaft zum Thema Videoüberwachung sowie für die zügige Erstattung des Zweitgutachtens.

Bei dem Land Baden-Württemberg bedanke ich mich für die finanzielle Unterstützung durch die Gewährung eines Promotionsstipendiums.

Darüber hinaus möchte ich mich bei allen meinen Freunden bedanken, die mir mit gemeinsamen, abwechslungsreichen Aktivitäten neue Kraft gegeben haben. Ein besonderes Dankeschön gilt Herrn Alexander Senge, LL.M. (Kyushu University), der mich stets ermuntert hat, meine Arbeit erfolgreich fortzuführen.

Nicht zuletzt danke ich meinen Eltern und meinem Bruder, deren voller Unterstützung ich jederzeit sicher sein konnte.

Hannover, im Oktober 2003

*Verena Bartsch*



# Inhaltsverzeichnis

## *Kapitel 1*

<b>Einleitung</b>	17
<b>A. Gegenstand der Untersuchung</b>	17
<b>B. Begriffsbestimmungen</b>	18
I. Öffentlich zugängliche Orte	18
II. Kamera-Monitor-Prinzip	19
III. Unterscheidung zwischen Bildübertragung und Bildaufzeichnung	20
IV. Offenheit der Videoüberwachung	20
V. Datenabgleiche und Biometrie	21
<b>C. Gang der Untersuchung</b>	22

## *Kapitel 2*

### **Polizeiliche Videoüberwachung im öffentlichen Raum in der Praxis** 25

<b>A. Entwicklung der Videoüberwachung im öffentlichen Raum in Deutschland</b>	25
<b>B. Ermächtigungsgrundlagen zum Einsatz der Videotechnik in der präventiven Polizeiarbeit</b>	27
<b>C. Großbritannien und die USA als Vorreiter</b>	29
I. Großbritannien	29
II. USA	30
<b>D. Gründe der zunehmenden Durchführung von Videoüberwachungen öffentlich zugänglicher Orte</b>	33
I. Einsatz technischer Hilfsmittel zur Effektivierung der Polizeiarbeit	34
II. „New Policing“	36
1. „New Policing“ in den USA, insbesondere die New Yorker „Null-Toleranz-Strategie“	36
2. Neue Polizeistrategien in Deutschland nach amerikanischem Vorbild	40
<b>E. Effektivität von Videoüberwachungen</b>	43
I. Reduktion der Straßenkriminalität	43
II. Verhinderung terroristischer Anschläge	46

<b>F. Aufnahme der Videoüberwachung in der Bevölkerung</b> .....	46
I. Grundsätzlich positive Reaktionen .....	46
II. Befürchtung des Mißbrauchs der Videoüberwachungsanlagen durch die Polizei .....	46
III. Befürchtung der Entwicklung hin zum „gläsernen Menschen“ .....	47
1. Zunahme der Möglichkeiten zur polizeilichen Observation mit technischen Hilfsmitteln und zur computerunterstützten Auswertung von Daten .....	48
2. Summation der Videoüberwachungen durch Private und Polizei .....	49

### *Kapitel 3*

## **Verfassungsrechtlicher Privatsphären- und Persönlichkeitsschutz in Deutschland und in den USA** 51

<b>A. Allgemeines Persönlichkeitsrecht, Art. 2 I i.V.m. 1 I GG</b> .....	52
I. Entwicklung durch den BGH .....	52
II. Anerkennung und Weiterentwicklung durch das BVerfG .....	54
1. Schutz der Privatsphäre als engerer persönlicher Lebenssphäre .....	55
2. Selbstdarstellungsrecht in der Öffentlichkeit .....	56
<b>B. Entwicklung des Privatsphärenschutzes in den USA</b> .....	60
I. „Tort Privacy“ .....	60
II. „4th Amendment Privacy“ .....	61
III. Fundamentales Recht auf Schutz der Privatsphäre und der Persönlichkeitsentfaltung .....	62
<b>C. Gemeinsamkeiten der Schutzkonzepte der USA und Deutschlands</b> .....	62

### *Kapitel 4*

## **Verfassungsrechtliche Bewertung von Videoüberwachungen im öffentlichen Raum in den USA** 66

<b>A. Rechtsprechung des US Supreme Court und anderer Gerichte</b> .....	66
I. Privatsphärenschutz nach dem 4. Verfassungszusatz („Fourth Amendment Privacy“) in der Rechtsprechung des US Supreme Court .....	67
II. Rechtsprechung anderer Gerichte zu Fällen staatlicher Videoüberwachung .....	72
III. Zwischenergebnis .....	74
<b>B. Kritik durch die Literatur</b> .....	74
I. Anerkennung einer „Public Privacy“ .....	74
1. Charakter des öffentlichen Ortes und Art der Beobachtung .....	75
2. Fehlende Perpetuierung des Wahrgenommenen .....	76
3. Anonymität .....	78

4. Zwischenergebnis .....	79
II. „Chilling Effect on Human Behavior“ .....	79

## *Kapitel 5*

### **Staatliche Videoüberwachung und Persönlichkeitsschutz in Deutschland** 81

<b>A. Recht auf informationelle Selbstbestimmung</b> .....	81
I. Rechtsprechung des BVerfG .....	81
1. Das Volkszählungsurteil .....	81
a) Reaktion auf die Möglichkeiten elektronischer Datenverarbeitung	81
b) Schutzzumfang .....	82
c) Beschränkbarkeit .....	83
2. Inhaltliche Weiterentwicklung .....	84
II. Interpretation durch die Literatur .....	85
1. Recht auf informationelle Selbstbestimmung als allgemeines Abwehrrecht gegen Datenerhebung und -verwendung .....	85
2. Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, insbesondere durch faktische Maßnahmen .....	86
III. Meinungsstand zur Eingriffsqualität von Videoüberwachungen öffentlich zugänglicher Orte .....	90
1. Aufnahme erkennbarer Personen .....	91
2. Aufzeichnung von Personen .....	93
3. Aufnahme und Aufzeichnung von Übersichtsbildern .....	93
a) Aufzeichnen von Übersichtsbildern .....	93
aa) Parallelproblem: Übersichtsbilder von Versammlungen und Demonstrationen .....	93
bb) Übersichtsbilder von öffentlich zugänglichen Orten .....	95
b) Aufnahme von Übersichtsbildern .....	96
aa) Parallele: Übersichtsbilder von Demonstrationen und Versammlungen .....	97
bb) Übersichtsbilder von öffentlich zugänglichen Orten .....	97
(1) Eingriff wegen psychischen Überwachungsdrucks .....	97
(2) Grundrechtsgefährdung wegen Vergrößerungs- und Aufzeichnungsmöglichkeiten .....	99
(3) Kein Grundrechtseingriff durch Übersichtsaufnahmen .....	100
(4) Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit, Art. 2 I GG .....	101
4. Verwendung der gewonnenen Daten .....	102
5. Zusammenfassung .....	102
<b>B. Recht am eigenen Bild</b> .....	103

*Kapitel 6*

<b>Bewertung und rechtsvergleichende Überlegungen</b>	105
<b>A. Parallelen und Unterschiede der deutschen und amerikanischen Argumentation</b>	105
<b>B. Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung</b>	109
I. Schutz persönlicher Informationen zur Sicherung der Entschluß- und Verhaltensfreiheit	109
II. Das Recht am eigenen Bild als Konkretisierung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung	110
<b>C. Grundrechtseingriffe durch die einzelnen Teilmaßnahmen der Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Orte</b>	112
I. Videoaufnahme erkennbarer Personen	112
II. Aufzeichnung von Videobildern	113
III. Auswertung von Videobildern und Nutzung durch Videoüberwachungen gewonnener persönlicher Daten	114
IV. Problematik: Übersichtsaufnahmen als Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung?	114
1. Kritik der Ansichten zur Frage des Grundrechtseingriffs bei bloßen Übersichtsaufnahmen	115
a) Allein subjektiv empfundene Beeinträchtigung begründet keinen Eingriff	115
b) Grundrechtsgefährdung bei der Übersichtsaufnahme?	116
2. Eingriff bei Bestehen eines objektiv begründeten Überwachungsdrucks	118
<b>D. Grundrechtsverzicht</b>	122
<b>E. Zusammenfassung</b>	123

*Kapitel 7*

**Ansätze zur Reglementierung polizeilicher Videoüberwachungen öffentlicher Orte in den USA** 125

<b>A. „American Bar Association Standards on Technologically Assisted Physical Surveillance (TAPS)“</b>	125
I. Allgemeine Regeln	126
II. Standard 2-9.3 (b): Langfristige, offene Videoüberwachung im öffentlichen Raum	128
<b>B. Neuregelung: Chapter 25 of Title 24 of the District of Columbia Municipal Regulations (Public Space and Safety)</b>	130
<b>C. Zusammenfassung</b>	133

*Kapitel 8*

**Spezielle Ermächtigungsgrundlagen  
zu präventiv-polizeilichen Videoüberwachungen  
öffentlich zugänglicher Orte in Deutschland**

136

<b>A.</b>	Normen .....	136
<b>B.</b>	Vergleich der Regelungen .....	137
	I. Charakter des öffentlichen Ortes .....	137
	II. Art der Durchführung .....	138
	1. Beobachtung mittels Bildübertragung und Aufzeichnung von Video-	
	Bildern .....	138
	2. Dauer und Zweck der Aufbewahrung von Bildaufzeichnungen .....	140
	3. Benachrichtigungspflicht bei Bildaufzeichnungen bzw. weiterer Ver-	
	wendung der Aufzeichnungen .....	141
	4. Offene und erkennbare Videoüberwachung .....	142
	III. Organkompetenz zur Durchführung der Videoüberwachung .....	142
	IV. Insbesondere: Organkompetenz in Baden-Württemberg – Das Kooperati-	
	onsmodell .....	145
	1. Wortlaut des § 21 III BWPoG .....	145
	2. Systematik der Zuständigkeiten im BWPoG .....	145
	3. Historie des § 21 III BWPoG .....	146
	4. Problematik: Ausgestaltung der Kooperation .....	147
	a) Kooperation durch Vollzugshilfe? .....	149
	b) Kooperation durch bindenden Mitwirkungsakt der Ortspolizeibe-	
	hörde? .....	150
	V. Weitere Besonderheiten einzelner Regelungen .....	152

*Kapitel 9*

**Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Eingriffe  
durch polizeiliche Videoüberwachungen in das Recht  
auf informationelle Selbstbestimmung**

153

<b>A.</b>	Erfordernis einer Ermächtigungsgrundlage .....	153
<b>B.</b>	Verfassungsmäßigkeit der speziellen Ermächtigungsgrundlagen .....	159
	I. Formelle Verfassungsmäßigkeit der speziellen Ermächtigungsgrundla-	
	gen: Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer .....	159
	1. Doppelzuständigkeit der Polizei und Gesetzgebungskompetenz .....	159
	2. Videoaufnahmen zur Abwehr konkreter Gefahren .....	160
	3. Aufnahmen und Aufzeichnung zur Gefahrenvorsorge .....	161
	4. Aufzeichnung zur Strafverfolgungsvorsorge .....	161
	5. Verwendung von Videoaufzeichnungen im Strafverfahren .....	167

6. Ansichten in der Literatur: Aufspaltung der Regelung der Videoüberwachung oder einheitliche Regelung durch die Landesgesetzgeber? .....	168
7. Kritik der Ansichten .....	171
II. Materielle Verfassungsmäßigkeit .....	175
1. Beachtung des Bestimmtheitsgebots .....	175
a) Bestimmung des Ortes der Überwachung .....	177
b) Bestimmung materieller Eingriffsvoraussetzungen .....	181
c) Zweckbestimmung gewonnener Daten, Bestimmungen über zulässige Zweckänderungen sowie über die zulässige Speicherdauer .....	185
2. Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips .....	185
a) Legitimer Zweck .....	185
aa) Verhütung von Straftaten .....	186
bb) Vermittlung eines Sicherheitsgefühls für Passanten .....	186
cc) Wahrung der öffentlichen Ordnung .....	187
b) Geeignetheit .....	190
c) Erforderlichkeit .....	193
aa) Steigerung der Polizeipräsenz .....	193
bb) Stärkung der Sozialkontrolle .....	194
cc) Veränderung der baulichen Gestaltung .....	194
dd) Bildaufnahme vor Bildaufzeichnung .....	195
ee) Übersichtsaufnahme vor Nahaufnahme .....	196
ff) Verdeckte Videoüberwachung .....	196
d) Angemessenheit .....	197
aa) Betroffenes Individualinteresse: Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung .....	198
(1) Intensität der Beeinträchtigung .....	198
(2) Gestaltung der Einschreitschwellen .....	199
(a) Qualität der Betroffenen .....	200
(b) Eingriffshäufigkeit .....	203
(3) Quantität der Betroffenen .....	204
bb) Widerstreitendes Allgemeininteresse: Der Schutz der öffentlichen Sicherheit .....	205
(1) Schutz der öffentlichen Sicherheit durch vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung .....	205
(2) Schutz der öffentlichen Sicherheit durch die Abwehr konkret drohender Gefahren .....	211
3. Verfahrens- und Organisationsvorkehrungen .....	212
a) Kontrolle der Entscheidung über die Einrichtung von Videoüberwachungsanlagen .....	215
aa) Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz in Form der allgemeinen Leistungsklage (Unterlassungsklage) – Erfordernis	

der Dokumentation der polizei- oder ordnungsbehördlichen Entscheidungsgründe.....	216
bb) Behördenleiter- und Ministervorbehalt.....	217
cc) Anhörungsrecht der Betroffenen .....	220
dd) Vorabkontrolle und Einschaltung von Datenschutzbeauftrag- ten .....	226
b) Kontrolle der Durchführung von Videoüberwachungen .....	226
aa) Zweckbindung rechtmäßig erhobener Daten sowie Lö- schungsfristen .....	227
bb) Benachrichtigungspflicht gegenüber dem Betroffenen .....	230
cc) Unterrichtung des Landesdatenschutzbeauftragten .....	233
c) Erfolgs-/Wirksamkeitskontrolle .....	234
d) Zusammenfassung und Beurteilung des bestehenden Schutzniveaus .....	236
4. Zwischenergebnis.....	237
<b>C. Andere Ermächtigungsgrundlagen .....</b>	<b>237</b>
I. Polizeiliche Datenerhebungsgeneralklausel und § 100 c I Nr. 1 a StPO ..	237
II. Datenschutzgesetzliche Ermächtigung zur Videoüberwachung.....	238
<b>D. Verhältnismäßigkeitsprinzip.....</b>	<b>239</b>

### *Kapitel 10*

<b>Beeinträchtigung anderer Freiheitsrechte</b>	242
<b>A. Versammlungsfreiheit, Art. 8 GG .....</b>	<b>242</b>
<b>B. Freizügigkeit, Art. 11 GG .....</b>	<b>248</b>

### *Kapitel 11*

<b>Abschließender Rechtsvergleich und Zusammenfassung der Ergebnisse</b>	250
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>262</b>
<b>Sachwortverzeichnis .....</b>	<b>274</b>

## Abkürzungsverzeichnis

BayPAG	Bayerisches Polizeiaufgabengesetz
BbgDSG	Brandenburgisches Datenschutzgesetz
BbgPolG	Brandenburgisches Polizeigesetz
BerLASOG	Berliner Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung
BerLDSG	Berliner Datenschutzgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGH	Bundesgerichtshof
BlnBDA	Berliner Bundesbeauftragter für den Datenschutz
BremPolG	Bremisches Polizeigesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BWDSG	Baden-Württembergisches Datenschutzgesetz
BWPolG	Baden-Württembergisches Polizeigesetz
CCTV	Closed Circuit Television
DSG LSA	Datenschutzgesetz Sachsen-Anhalt
DSG SH	Datenschutzgesetz Schleswig-Holstein
EGStPO	Einführungsgesetz zur Strafprozeßordnung
GG	Grundgesetz
HambDSB	Hamburger Datenschutzbeauftragter
HambPolDVG	Hamburger Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei
HessSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
HGB	Handelsgesetzbuch
KUG	Kunsturhebergesetz
LfD NRW	Landesbeauftragter für den Datenschutz Nordrhein-Westfalen
LVwG SH	Landesverwaltungsgesetz Schleswig-Holstein
LVwVfG	Landesverwaltungsverfahrensgesetz
MVDSG	Mecklenburg-Vorpommerisches Datenschutzgesetz
MVSOG	Mecklenburg-Vorpommerisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
NGefAG	Niedersächsisches Gefahrenabwehrgesetz
NWDSG	Nordrhein-Westfälisches Datenschutzgesetz
NWPolG	Nordrhein-Westfälisches Polizeigesetz
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
RhPfdSG	Rheinland-Pfälzisches Datenschutzgesetz
SaarDSG	Saarländisches Datenschutzgesetz

SaarPolG	Saarländisches Polizeigesetz
SächsPolG	Sächsisches Polizeigesetz
SOG LSA	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung Sachsen-Anhalt
StPO	Strafprozeßordnung
TB LfD Nds.	Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz in Niedersachsen
ThürPAG	Thüringisches Polizeiaufgabengesetz
VersG	Versammlungsgesetz
VG	Verwaltungsgericht
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz



## Kapitel 1

# Einleitung

### A. Gegenstand der Untersuchung

Thema dieser Arbeit sind polizeiliche Videoüberwachungen öffentlich zugänglicher Orte in Deutschland und in den USA.

Aus der Vielfalt der bestehenden und denkbaren Anwendungsfelder einer Videoüberwachung – zu denken ist hier etwa an Videoüberwachungen durch Private zur Sicherung ihres Eigentums oder zur Überwachung von Arbeitnehmern, an Videoüberwachungen durch Behörden im Rahmen der Wahrnehmung ihres öffentlich-rechtlichen Hausrechts oder auch an die polizeiliche Videoüberwachung besonders gefährdeter Objekte sowie öffentlicher Ansammlungen und Veranstaltungen – wird hier allein die Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Orte durch die Polizei im institutionellen Sinne (als Polizei- und Ordnungsbehörden bzw. in den USA durch *law enforcement agencies*) im Rahmen ihrer polizeirechtlichen Aufgabenerfüllung untersucht. Bei dieser Polizeimaßnahme handelt es sich um eine solche, die auf längerfristige Dauer angelegt ist, schon im Vorfeld konkret drohender Gefahren ansetzt und zum Ziel die Verhinderung der Begehung von Straftaten durch Abschreckung potentieller Straftäter hat. Sie kann daher als Maßnahme der Kriminalprävention charakterisiert werden. Daneben besteht der Zweck der Erleichterung der Aufklärung und Verfolgung von trotz Überwachung erfolgenden Straftaten durch die Aufzeichnung von Videobildern. Sie dient damit ebenfalls der Strafverfolgungsvorsorge.

Solche Videoüberwachungen werden in Deutschland erst seit Mitte der 90er Jahre eingesetzt, finden jedoch immer häufigere Verbreitung. Seither wurden in fast allen Bundesländern entsprechende Ermächtigungsgrundlagen in das jeweilige Polizei- und Ordnungsgesetz aufgenommen. Mit dieser Entwicklung ist eine rege rechtspolitische sowie rechtliche Diskussion verbunden, in der Nutzen und Gefahren sowie datenschutz-, polizei- und verfassungsrechtliche Probleme dieser Videoüberwachungen kontrovers erörtert werden.

Als Vorbilder der Nutzung von Videoüberwachungen als effektivem Mittel zur Kriminalprävention dienen in diesem Zusammenhang die Anwendung von Videoüberwachungstechnologien im öffentlichen Raum in Groß-

britannien und in den USA, dort als *Closed Circuit Television (CCTV)*- Systeme bezeichnet, denen hier eine Vorreiterrolle zukommt. Dort werden öffentlich zugängliche Orte bereits seit längerer Zeit sowie in quantitativ wesentlich umfangreicherem Maße als in Deutschland eingesetzt. Auch was technische Neuerungen betrifft, etwa im Bereich der Leistungsfähigkeit von Überwachungskameras, biometrischer Verfahren oder anderer Technologien, so erfolgt deren Erforschung und Entwicklung und sodann deren Einsatz zunächst in diesen Ländern.

Aufgrund dieser Vorreiter und Vorbildfunktion auch für die Praxis der Videoüberwachung in Deutschland wurde für diese Arbeit der rechtsvergleichende Ansatz gewählt.

Soweit bislang in der deutschen Diskussion um polizeiliche Videoüberwachungen öffentlich zugänglicher Orte ein Hinweis auf die rechtliche Problematik dieser Maßnahmen in den USA oder auch in Großbritannien zu finden ist, so wird dabei auf die fehlende rechtliche Regulierung in diesen Ländern hingewiesen, die Videoüberwachungen uneingeschränkt erlauben und somit die weite Verbreitung ermöglichen. Ist dies im Grunde richtig, so wird doch außer Acht gelassen, daß sich gerade in den USA eine Rechtsansicht herausbildet, die rechtliche Begrenzungen des Einsatzes von Videoüberwachungen fordert, was nun auch auf die Ebene der Normsetzung durchzudringen beginnt. Diese Ansicht sowie die Ansätze einer rechtlichen Reglementierung sollen im Rahmen dieser Arbeit beleuchtet und in einen Vergleich mit der rechtlichen Bewertung polizeilicher Videoüberwachungen in Deutschland gesetzt werden.

Durch diese Rechtsvergleichung sollen neue Aspekte für die rechtliche Beurteilung letzterer gewonnen werden.

## **B. Begriffsbestimmungen**

### **I. Öffentlich zugängliche Orte**

Die hier untersuchten polizeilichen Videoüberwachungen erfolgen ausschließlich im öffentlichen Raum. Nach dem Verständnis der deutschen polizeigesetzlichen Ermächtigungsnormen handelt es sich dabei um „öffentlich zugängliche Orte“<sup>1</sup> bzw. „öffentlich zugängliche Flächen und Räume“<sup>2</sup>. Auch in den USA wird der Begriff *public place* in diesem Sinne verstanden. Zur Charakterisierung der „öffentlichen Zugänglichkeit“ sind

---

<sup>1</sup> Vgl. § 21 III BWPoLG; Art. 32 II BayPAG; § 31 III BbgPoLG; § 29 III Brem-PoLG; § 14 III HessSOG; § 32 III NGefAG; § 15 a NWPoLG; § 27 II Nr. 1 Saar-PoLG; § 33 II ThürPAG.

nicht die Eigentumsverhältnisse entscheidend<sup>3</sup>, so daß es sich auch um im Privateigentum stehende Orte handeln kann. Öffentlich zugänglich sind solche Orte, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind oder faktisch allgemein zugänglich sind<sup>4</sup>. Hierzu zählen daher neben Straßen und Plätzen auch zum Beispiel Tiefgaragen oder Einkaufspassagen.

## II. Kamera-Monitor-Prinzip

Die praktische Durchführung der polizeilichen Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Orte erfolgt in den USA und in Deutschland (dem Leipziger Modell<sup>5</sup> folgend) meist im Kamera-Monitor-Prinzip<sup>6</sup>. Die mit einer stationär installierten Kamera gemachten Aufnahmen werden mittels Richtfunk in die Beobachtungszentrale einer Gefahrenabwehrbehörde übertragen. Dort werden sie von einem Beamten am Monitor verfolgt. Die dabei verwendeten Kameras sind meist schwenkbar, so daß sie das Geschehen innerhalb eines großen Radius erfassen können, außerdem sind sie in der Regel mit einem Zoom ausgestattet<sup>7</sup>.

Die Überwachung in Leipzig, die häufig als Vorbild für Videoüberwachungen in Deutschland dient, ist weiterhin so konzipiert<sup>8</sup>, daß zunächst nur Übersichtsbilder gemacht werden, auf denen keine Personen identifizierbar sind. Erst bei Anhaltspunkten für die mögliche Begehung einer Straftat erfolgt eine Detailaufnahme durch Bildvergrößerung – das Heranzoomen einer bestimmten Person, die damit identifizierbar wird. Gleichzeitig werden von der Beobachtungszentrale Polizeibeamte informiert, die dann an Ort und Stelle einschreiten und möglicherweise sogar die Tat verhindern können.

---

<sup>2</sup> § 32 III MVSOG und § 184 III LVwG SH. Allein § 38 II SächsPolG und § 16 II SOG LSA enthalten keine entsprechende Begrenzung der Orte, an denen Videoüberwachungen zulässig sind.

<sup>3</sup> *Brenneisen/Staack*, DuD 1999, 447 (448).

<sup>4</sup> *Waechter*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rdnr. 593; *Brenneisen/Staack*, DuD 1999, 447 (448); nach *Königshofen*, RDV 2001, 220, sind öffentlich zugängliche Räume nur solche, die nach dem erkennbaren Willen des Berechtigten von jedermann betreten werden können.

<sup>5</sup> Siehe dazu unten Kapitel 2, A.

<sup>6</sup> Für das amerikanische System: *Nieto/Johnston-Dodds/Simmons*, S. 3.

<sup>7</sup> Zu den technischen Voraussetzungen polizeilicher Videoüberwachungen ausführlich *Büllesfeld*, S. 5 ff.

<sup>8</sup> Siehe die entsprechenden Dienstanweisung des Leiters der Polizeidirektion Leipzig bei *Müller*, Die Polizei 1997, 77 (81).