

H. TAŞ, N. SCHRADER, J. BOKOR

GRUNDRECHTE SIND ZU WERTVOLL FÜR SYMBOLPOLITIK!

POSITIONEN ZUR VIDEOÜBERWACHUNG UND ZUM UMGANG MIT DEM VOLKSBEGEHREN

1 DEBATTENLAGE UND GRUNDSÄTZLICHE POSITIONIERUNG ZUR VIDEOÜBERWACHUNG

2 In ihren Parteiprogrammen steht DIE LINKE dem Thema Videoüberwachung stets kritisch
3 gegenüber. So auch beim **Wahlprogramm zur Abgeordnetenhauswahl**, bei der wir mit
4 folgender Position angetreten sind:

5 *Videoüberwachung führt nicht zu mehr Sicherheit, denn keine Kamera kann Straftaten im*
6 *öffentlichen Raum verhindern – die schweren Straftaten wie Raub und Körperverletzung in*
7 *den letzten Jahren belegen dies. Eingreifen können in kritischen Situationen nur Menschen.*
8 *Wir wollen deshalb keine allgegenwärtige Videoüberwachung, sondern sie reduzieren*
9 *und auf das Nötigste beschränken. DIE LINKE wird sich deshalb gegen die Ausweitung*
10 *von Videoüberwachung einsetzen – sei es auf öffentlichen Straßen und Plätzen oder bei*
11 *Demonstrationen und politischen Versammlungen. Wir schlagen vielmehr vor, insbesondere in*
12 *Bussen und Bahnen sowie auf Bahnhöfen im öffentlichen Nahverkehr mit zusätzlichem Personal*
13 *für Sicherheit zu sorgen.*

14 Auch im Parlament haben wir uns immer gegen Initiativen zum Ausbau der Videoüberwachung
15 gewandt. So zuletzt bei den Vorstößen der CDU und der AfD, aber auch in der vergangenen
16 Wahlperiode, als ein Gesetzentwurf des damaligen Innensenators Henkel an der fehlenden
17 Bereitschaft der SPD scheiterte, innerhalb kürzester Zeit ein gemeinsames Vorgehen in der
18 rot-schwarzen Koalition herzustellen.

19 Bei den Koalitionsverhandlungen nach den Wahlen 2016 standen sich mit Grünen und Linken
20 zwei Parteien mit kritischer Haltung zur Videoüberwachung und eine SPD, in welcher Teile der
21 Partei einen Ausbau befürworteten, gegenüber. **Im Ergebnis wurde im Koalitionsvertrag kein**
22 **Ausbau der Videoüberwachung festgeschrieben.** Änderungen des Allgemeinen Sicherheits-

23 und Ordnungsgesetzes (ASOG) sind lediglich in zwei anderen Punkten vorgesehen.
24 Damit war eigentlich eine klare Linie der Koalition festgelegt. Eine neue Dynamik hat die
25 Debatte allerdings mit dem **Vorstoß des Innensenators** kurz nach dem Terroranschlag am
26 Breitscheidplatz erhalten. In einem Entwurf für ein Sicherheitspaket forderte er die Einführung
27 der Videoüberwachung an den kriminalitätsbelasteten Orten. Noch weiter geht das aktuelle
28 **Volksbegehren** der Initiative der Herren Heilmann und Buschkowsky. Sie fordern u.a. den
29 umfangreichen Einsatz von "intelligenter Videoaufklärung [sic!]" (s.u.). Vor diesem Hintergrund
30 führen wir seit Monaten auch innerhalb der Koalition eine Debatte über den Einsatz von
31 Videoüberwachung in der Stadt und den Umgang mit dem Volksbegehren.

32 **WIE IST DIE AKTUELLE RECHTSLAGE UND PRAXIS?**

33 Bislang ist die **Videoüberwachung von öffentlichen Straßen und Plätzen durch die Polizei**
34 **im ASOG grundsätzlich nicht vorgesehen**. Private und öffentliche Unternehmen wie die BVG
35 oder die S-Bahn dürfen hingegen ihre Verkehrsmittel und Bahnhöfe filmen und die Bilder 48
36 Stunden lang speichern. Wenn diese Bilder zum Zwecke der Aufklärung von Straftaten benötigt
37 werden, kann die Polizei darauf zugreifen.
38 Erlaubt ist die polizeiliche Videoüberwachung im öffentlichen Raum lediglich in zwei eng
39 begrenzten Konstellationen: Zum einen zur **Sicherung von gefährdeten Objekten (§ 24a**
40 **ASOG)**. Dies ist etwa bei Gebäuden wie Synagogen und anderen jüdischen Einrichtungen
41 gängige Praxis. Zum anderen bei **öffentlichen Veranstaltungen und Ansammlungen,**
42 **die nicht unter das Versammlungsrecht fallen, jedoch nur, „wenn Tatsachen die**
43 **Annahme rechtfertigen, dass dabei Straftaten begangen werden“ (§ 24 ASOG)**.
44 Bei Großveranstaltungen, bei denen erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit
45 bestehen, kann die Polizei auch Kamerabilder der Veranstalter nutzen (§ 24 Abs. 4 ASOG).
46 Es ist auf bestehender Rechtsgrundlage also durchaus möglich, bei Veranstaltungen wie
47 Weihnachtsmärkten Videotechnik einzusetzen.
48 Eine neue Praxis stellen die seit kurzem von der Berliner Polizei eingesetzten **mobilen**
49 **Videowagen** dar. Nach Angaben des Innensenators werden diese Kameras auf Grundlage
50 von § 24 ASOG an verschiedenen kriminalitätsbelasteten Orten eingesetzt und anlassbezogen
51 (bei Ansammlungen von Gruppen, von denen zu erwarten ist, dass sie Opfer oder Täter von
52 Straftaten werden) temporär (nur so lange diese Situation währt) eingeschaltet.
53 **Diese Praxis geht bereits über den Koalitionsvertrag hinaus**. Bei der Senatsklausur
54 im Januar 2017, also wenige Wochen nach dem Terroranschlag, sind Linke und Grüne dem
55 Innensenator insoweit entgegengekommen, dass anstatt einer Änderung des ASOG auf
56 Grundlage des bestehenden Rechts Videoüberwachung anlassbezogen und temporär,
57 insbesondere bei Großveranstaltungen genutzt werden kann. Dies ist bereits eine Ausweitung
58 der Videoüberwachung in Berlin, die wir kritisch sehen. Eine wissenschaftliche Evaluation
59 dieser Praxis ist, anders als im Senatsbeschluss zum „Präventions- und Sicherheitspaket“
60 vorgesehen, nicht geplant.

61 **WAS WILL DAS VOLKSBEGEHREN? WAS WILL DER KOALITIONSPARTNER?**

62 Anders als vielfach wahrgenommen, geht es bei dem Video-Volksbegehren nicht nur um ein
63 paar Kameras an den kriminalitätsbelasteten Orten in Berlin. Was in dem Gesetzentwurf
64 der von der CDU und den Polizeigewerkschaften unterstützten Initiative steht, ist eine **Fülle**
65 **und Intensität an Überwachungsmaßnahmen, die alles bisher bundesweit Diskutierte**
66 **übersteigt**. Es handelt sich deshalb auch nicht um eine Initiative für „Videoaufklärung
67 und Datenschutz“, wie der PR-Profi Heilmann den Berliner*innen glauben machen will. In
68 Wirklichkeit geht es u.a. um folgendes:

- 69 • Die Definition der Orte, an denen Videoüberwachung möglich ist, ist quasi ein
70 Blankoscheck. Öffentliches „Gelände“, sogar Friedhöfe werden genannt. Im Grunde soll eine
71 Videoüberwachung fast überall möglich sein.
- 72 • Die bisherige Pflicht, Videoüberwachung zu kennzeichnen und damit offenzulegen, wird
73 nur noch zur Soll-Vorschrift. Ausnahmen sind also zulässig. Im Klartext: Die heimliche
74 Überwachung ist damit möglich.
- 75 • Im Gesetzentwurf sind nicht nur Bild-, sondern auch Tonaufnahmen vorgesehen. Es wird
76 somit ermöglicht, nicht nur Filmaufnahmen von Menschen zu speichern, sondern auch
77 deren Gespräche mitzuschneiden.
- 78 • Die Verpflichtung für die Polizei, stets „möglichst intelligente Videoüberwachung“
79 einzusetzen, ist nicht nur völlig unbestimmt, sondern auch grenzenlos. Von
80 softwaregestützter Überwachung bis zu Gesichtserkennung wäre alles möglich. Die neueste
81 am Markt verfügbare Technik müsste immer schnellstmöglich beschafft und eingesetzt
82 werden. Die Autor*innen des Volksbegehrens suggerieren auch, dass automatisierte
83 Entscheidungen für die Betroffenen weniger schlimm seien.
- 84 • Nebenbei werden per Federstrich Body Cams für die Polizei eingeführt – ohne weitere
85 Regelungen, unter welchen Umständen diese verwendet werden dürfen und was mit den
86 Bildern passiert.

87 Dass dieser Gesetzesentwurf in mehrerer Hinsicht gegen höherrangiges Recht verstößt, ist
88 offensichtlich. Fraglich ist, inwieweit die Initiatoren mit Nachbesserungen in die zweite Stufe
89 der Unterschriftensammlung gehen können, denn nach § 17 Abs. 3 des Abstimmungsgesetzes
90 ist eine Behebung festgestellter Zulässigkeitsmängel nur möglich, „wenn ohne eine Änderung
91 des Gegenstandes des Volksbegehrens eine Mängelbeseitigung möglich ist.“ Das von der
92 Linksfraktion in Auftrag gegebene **Gutachten von Prof. Roggan** stellt jedenfalls so viele
93 und so gravierende Verstöße gegen höherrangiges Recht fest, dass **größte Zweifel daran**
94 **bestehen, dass der Gesetzentwurf im Wege einer Nachbesserung geheilt werden und**
95 **das Volksbegehren in der zweiten Stufe fortgeführt werden kann.**
96 Sowohl der **Innensenator als auch der Regierende Bürgermeister** haben öffentlich zu
97 erkennen gegeben, dass sie bereit sind, den Initiatoren – auf welche Weise, lassen sie offen –
98 entgegenzukommen. Zweifellos gehen auch den Befürwortern von Videoüberwachung aus den
99 Reihen der SPD die Forderungen des Volksbegehrens zu weit. Es ist anzunehmen, dass ihre
100 politische Zielstellung eine stationäre, „analoge“ Videoüberwachung (also ohne Algorithmen
101 und Gesichtserkennung) an den kriminalitätsbelasteten Orten ist.

102 **WIE IST UNSERE POSITIONIERUNG BEGRÜNDET?**

103 **Der Gesetzentwurf des Volksbegehrens ist an Überwachungsintensität und**
104 **Datensammelei kaum zu überbieten.** Würde er – auch in abgemilderter Form –
105 Gesetzeskraft erhalten, wäre dies ein katastrophaler Schaden für die Grundrechte. **Die**
106 **Einführung einer hergebrachten Videoüberwachung in kriminalitätsbelasteten Orten**
107 **ist jedoch mitnichten eine grundrechtsfreundliche, geschweige denn kriminalpolitisch**
108 **wirksame Alternative.** Und zwar aus folgenden Gründen:

109 1. *Videoüberwachung ist nicht wirksam. Sie führt nicht zur Absenkung von Kriminalität.* Zwar
110 werden häufig spektakuläre Einzelfälle angeführt, in denen Videobilder zur Aufklärung
111 beigetragen haben. Oder es wird auf sinkende Kriminalitätszahlen in der videoüberwachten
112 BVG verwiesen. Beides ist jedoch bei näherer Betrachtung nicht stichhaltig. Im Gegenteil. Alle
113 Fakten sprechen dafür, dass sie keine Auswirkungen auf eine Senkung der Kriminalitätsrate
114 oder eine Anhebung der Aufklärungsquote hat. Die flächendeckend von Kameras abgedeckte
115 Stadt London hat eine ähnlich hohe Kriminalitätsrate wie Berlin. Die in der BVG eingesetzte
116 Videoüberwachung wurde nie evaluiert. Die Entwicklung der Kriminalität in der BVG sagt rein
117 gar nichts über die Wirksamkeit der Videoüberwachung aus: Es ist ein längerfristiger Rückgang
118 von Gewaltdelikten zu verzeichnen – wie in der gesamten Stadt. Gleichzeitig gibt es in den
119 letzten Jahren in der BVG einen deutlichen Anstieg von Taschendiebstahl – wie an allen Orten
120 mit häufigen und dichten Menschenansammlungen.

121 2. *Eine abschreckende Wirkung von Kameras ist offenbar nicht vorhanden.* Die spektakulären
122 Einzelfälle beweisen doch gerade, dass Kameras insbesondere Gewalttaten, die in meist
123 emotional aufgeladenen Situationen und häufig unter Einfluss von Alkohol geschehen, nicht
124 verhindern.

125 3. *Grundrechte sind zu wertvoll für oberflächliche Symbolpolitik!* Auffällig ist, dass bei
126 den Befürwortern von Videoüberwachung insbesondere mit einer Verbesserung des
127 Sicherheitsgefühls argumentiert wird. Kameras gäben den Menschen das Gefühl, nicht allein
128 zu sein. Kameras signalisieren den Menschen: der Staat kümmert sich um die Sicherheit und
129 tut etwas gegen Gewalttäter. In den Hintergrund tritt dabei die Frage, ob Videoüberwachung
130 denn wirklich objektiv zur Senkung der Kriminalität beitragen kann. Der möglicherweise
131 vorhandene Wunsch der Bevölkerungsmehrheit nach einem Ausbau der Videoüberwachung
132 entspringt offenbar einem Bedürfnis nach mehr Sicherheit. Das entbindet uns aber nicht von
133 der Abwägung von Grundrechtseinschränkungen und Wirksamkeit einer solchen Maßnahme. In
134 Umfragen gibt übrigens die Mehrheit der Befragten regelmäßig an, dass das Sicherheitsgefühl
135 eher durch Personal als durch Kameras verbessert wird. Die politische Devise sollte deshalb
136 lauten: Wir sollten das Sicherheitsgefühl verbessern, indem wir Sicherheit schaffen, nicht,
137 indem wir sie vortäuschen. Denn:

138 4. *Es gibt wirksame und grundrechtsfreundliche Alternativen.* Berlin kann tatsächlich etwas für
139 die Sicherheit an Orten mit erhöhter Kriminalität tun. Eine individuelle, ganzheitliche Strategie
140 für jeden einzelnen dieser Orte mit mehr Polizeipräsenz, klugen Einsatzstrategien, mobilen
141 Wachen, einer Stärkung kiezorientierter Gewalt- und Kriminalitätsprävention, städtebaulichen
142 Verbesserungen und weiteren Maßnahmen verspricht mehr Erfolg im Hinblick auf eine
143 nachhaltige Senkung der Kriminalitätsrate in Berlin (siehe Papier „Sicherheit und Bürgerrechte
144 – wie geht das zusammen?“).

145 5. *Mehr Videoüberwachung wäre nicht möglich ohne mehr Personal – das wird anderswo*
146 *dringender gebraucht.* Oft wird argumentiert, Videoüberwachung wäre lediglich eine
147 ergänzende Maßnahme und schließe andere Strategien nicht aus. Das stimmt so nicht. Je
148 mehr Kameras installiert und je mehr Daten produziert werden, desto mehr Personal wird für

149 Datenauswertung, Datenverwaltung oder technische Umsetzung gebraucht. Das fällt nicht
150 vom Himmel. Die Berliner Polizei ist personell schon jetzt hoffnungslos überlastet. Der Ausbau
151 von Videoüberwachung würde zwangsläufig zu Lasten anderer Bereiche gehen.

152

153 Wir werden also weiterhin gegen einen Ausbau der Videoüberwachung und für eine
154 andere, rationale Sicherheitspolitik in Berlin eintreten und werden alles dafür tun, auch die
155 Koalitionspartner davon zu überzeugen.

156 **WIE WIRD ES WEITERGEHEN?**

157 Es ist davon auszugehen, dass die Initiatoren die für die Einleitung eines Volksbegehrens
158 nötigen 20.000 Unterschriften eingereicht haben. **Die Senatsverwaltung für Inneres wird**
159 **nun den Gesetzentwurf auf rechtliche Mängel überprüfen.** Dass der Gesetzentwurf ohne
160 weiteres durchläuft, ist wohl ausgeschlossen. Die Überprüfung könnte entweder

161 1. zu dem Ergebnis kommen, dass kleinere Änderungen ausreichen, um die Rechtmäßigkeit
162 herzustellen. Dann würde den Initiatoren eine Mängelliste vorgelegt werden, und im Falle der
163 Behebung dieser Mängel könnte die Unterschriftensammlung weitergehen, oder
164 2. feststellen, dass der Gesetzentwurf so umfassend geändert werden müsste, dass der
165 Gegenstand der Initiative nicht mehr erkennbar ist. Dann müsste der Senat den Antrag
166 dem Verfassungsgerichtshof vorlegen, der dann endgültig darüber entscheidet und das
167 Volksbegehren ggf. stoppen könnte.

168 Folgt man dem Gutachten von Prof. Roggan, spricht vieles für die zweite Variante.
169 Dennoch ist die Überprüfung selbstverständlich abzuwarten. **Wir sind gut beraten,**
170 **uns zu diesem Zeitpunkt nicht taktisch, sondern politisch mit dem Volksbegehren**
171 **auseinandersetzen, und zwar gemeinsam als Koalition auf der Grundlage des**
172 **Koalitionsvertrags.**

173 Es sollte jeder und jedem klar sein: Die Debatte um mehr Videoüberwachung würde mit einer
174 wie auch immer gearteten Ausweitung nicht zu Ende sein. Es wäre nur eine Frage der Zeit, bis
175 die nächste Forderung nach einer Ausweitung kommt. Die Grenze der Überwachung ist nach
176 oben offen.

177 Wir sollten gemeinsam für eine Sicherheitspolitik eintreten, die sich an rationalen Argumenten
178 und nicht an Symbolpolitik orientiert. Es gibt genug Möglichkeiten und Strategien, objektiv die
179 Sicherheitslage und das Sicherheitsgefühl der Berliner*innen zu verbessern und gleichzeitig
180 die Grundrechte nicht unnötig zu beschneiden.