

Drucksache Nr.: 163/2008

Dezernat III

Federführend: Ordnung, Umwelt &
Bürgerdienste

Anlagen:

Az.: Dezernat 3, Herr Krist

Beratungsfolge	Termin	Status	Behandlung
Stadtrat	17.06.2008	Ö	zur Beschlussfassung

Video-Überwachung in Neustadt an der Weinstrasse

Antrag:

Der Stadtrat befürwortet die versuchsweise, auf zwei Jahre befristete nächtliche Video-Überwachung des Bahnhofs/-Saalbauvorplatzes sowie der beiden Parkplätze am Bahnhaltepunkt Böbig.

Begründung:

1. Vorbemerkung

Die Stadt Neustadt an der Weinstraße ist im nationalen wie regionalen Vergleich eine relativ sichere Stadt. Das belegen die jährlich veröffentlichten Kriminalstatistiken, so zuletzt in der „Rheinpfalz“ vom 14.03.2008. Die objektive Sicherheitslage beurteilt sich zum einen gemäß der Anzahl von Straftaten, zum anderen nach deren Schwere bzw. den Deliktsarten und schließlich nach den konkreten Tatortbereichen. Ungeachtet der bloßen Anzahl von Straftaten sind deren Schwere wie auch Zeit und Ort ihrer Begehung in den Blick zu nehmen. Dies deshalb, weil einerseits gerade im öffentlichen Raum begangene Straftaten in besonderer Weise das Sicherheitsgefühl der Bürger beeinträchtigen und andererseits die Opferbetroffenheit um so stärker zu gewichten ist, wenn Rohheits- und Eigentumsdelikte in der Öffentlichkeit begangen werden.

Diese opferorientierte, die Deliktsart und den Tatort berücksichtigende Kriminalitätskomponente ist neben dem quantitativ-statistischen Aufkommen von Straftaten ein wesentlicher Faktor zur Beurteilung der Sicherheitslage in einer Gemeinde oder Stadt. Es handelt sich dabei um einen die Lebensqualität beschreibenden Standortfaktor, den es im Interesse der Bürger, Gewerbetreibenden, Kunden und Touristen bestmöglich auszugestalten gilt. Relative Sicherheit rechtfertigt es keineswegs, in den Präventionsbemühungen nachzulassen, vielmehr sollten diese stets vorangetrieben werden, um die kommunalen Sicherheitsstandards zu erhöhen.

Prävention und Opferschutz dienen also nicht nur den potentiell von Straftaten Betroffenen, sondern definieren als Elemente der Gefahrenabwehr zugleich polizeiliche

wie kommunale Aufgabenfelder, wie sie im Einzelnen im Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz (POG) niedergelegt sind.

Dabei bedeutet Prävention nicht nur die Minderung der Gefahr, dass sich bestimmte Straftaten wiederholen, sondern vor allem auch die Unterbindung deren erstmaliger Begehung. Mit der deshalb gebotenen Vorverlagerungsstrategie (= sog. Einsatz „vor der Lage“) soll generalpräventiv schon vor der erstmaligen Begehung einer Straftat abgeschreckt werden (Jörg Zierke, Präsident des BKA, Kongressmesse für modernes öffentliches Sicherheitsmanagement, 23./24.01.2008 in Hannover). Da intensive Streifentätigkeit von Sicherheitskräften wegen des damit verbundenen Personalaufwandes von den öffentlichen Haushalten nicht finanziert werden kann, kommt der Video-Überwachung von öffentlichen Räumen insoweit die größte präventive Wirkung zu, weswegen z. B. im Land Niedersachsen im Jahre 2008 zusätzliche 1,6 Millionen Euro für entsprechende Video-Technik ausgegeben werden (Uwe Schünemann, Minister für Inneres und Sport des Landes Niedersachsen, a.a.O.). Präventionsmaßnahmen müssen in diesem Sinne nicht nur in sogenannten Kriminalitätsschwerpunkten ansetzen, sondern – um nicht nur nachlaufende Prävention darzustellen – auch in sogenannten gefahrgeneigten Räumen, also den „Präventionsschwerpunkten“ (Werner Leonhardt, Beigeordneter der Stadt Düsseldorf und Vorstandsmitglied des Deutschen Forums für Kriminalprävention, a.a.O.). Die präventive Wirkung der Video-Überwachung kann vielerorts belegt werden, sehr drastisch am Beispiel der Stadt Leipzig, wo in bestimmten Bereichen das Aufkommen von Rohheits- und Eigentumsdelikten nach der Installierung der Video-Überwachung zunächst um die Hälfte zurückging und nach deren (versuchsweiser) Abschaltung alsbald wieder um das Vierfache anstieg (Rolf Müller, Polizeipräsident in Leipzig, a.a. O.).

Diese grundlegenden Betrachtungen zeigen, dass sich die gezielt platzierte Video-Überwachung in Neustadt an der Weinstraße als Instrument zur Optimierung der Sicherheitslage, zur Anhebung des Sicherheitsgefühls bei den Bürgern und somit zur Schaffung von mehr Lebens- und Aufenthaltsqualität anbietet. Diese Aspekte liegen in kommunaler Verantwortung. Sie zu gewährleisten, ist demnach Teil der von der Stadt zu bewältigenden Daseinsvorsorge.

2. Rechtslage

- a) Das rheinland-pfälzische Gefahrenabwehrrecht ermöglicht in § 27 POG die Datenerhebung durch den Einsatz technischer Mittel. Nach dessen Absatz 1, Sätze 1 und 2 können die allgemeinen Ordnungsbehörden (dazu gehören gemäß § 88 Abs. 1 Nr 1 und 2, § 89 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 2 POG auch die Verwaltungen der kreisfreien Städte) und die Polizei personenbezogene Daten in öffentlich zugänglichen Räumen durch den offenen Einsatz technischer Mittel zur Bildübertragung erheben, soweit dies im Einzelfall u.a. zur Erfüllung der Aufgabe, Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren, erforderlich ist, wobei eine Bildaufzeichnung nur zulässig ist, soweit dies im Einzelfall u.a. zur Abwehr einer Gefahr oder zum Schutz gefährdeter öffentlicher Anlagen oder Einrichtungen erforderlich ist.

- b) Die amtliche Begründung dessen führt insoweit aus, dass die Bestimmung die Datenerhebung durch den Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen regelt. Zweck dieser Regelung ist insbesondere die Verhinderung von Straftaten. Dies stellt eine typische Aufgabe der Gefahrenabwehr dar. Hierbei handelt es sich um eine Präventionsstrategie zur Vermeidung von strafbarem Verhalten im öffentlichen Raum, wenn dieser sich aufgrund der Vielzahl der Delikte als Kriminalitätsbrennpunkt herausstellt. Durch eine polizeiliche Beobachtung mittels Video-Überwachung können Kriminalitätsbrennpunkte auf öffentlichen Straßen und Plätzen überwacht und vor potenziellen Straftätern geschützt werden. Die Video-Überwachung ist kein Ersatz von Fuß- oder motorisierten Polizeistreifen, sondern deren Ergänzung zur Erhöhung der individuellen Sicherheit in sogenannten Angsträumen, wo sich die Bürger vor Kriminalität (beispielsweise Taschendiebstahl, Drogenkonsum, Graffiti-Schmierereien, Vandalismus) fürchten. Daneben hat sie zugleich eine abschreckende und damit auch vorbeugende Wirkung. Als positive Begleiterscheinung wird für die polizeiliche Praxis eine Erleichterung der Überführung der Straftäter erwartet, deren rechtswidriges Verhalten beweissicher dokumentiert werden kann.

Die Anfertigung von Bildaufzeichnungen ist zulässig, soweit dies zur Abwehr einer Gefahr erforderlich ist. Ermöglicht wird auch eine entsprechende Datenerhebung unterhalb der Gefahrenschwelle, wenn aufgrund bestimmter Umstände eine Gefährdung für öffentliche Anlagen oder Einrichtungen besteht und die Maßnahme zu deren Schutz erforderlich ist. (z. B. Schutz öffentlichen Eigentums vor Vandalismus).

Diese Maßnahmen können nicht dauerhaft und großräumig, sondern regelmäßig nur anlassbezogen sowie zeitlich und örtlich begrenzt durchgeführt werden. Sie können so lange vorgenommen werden, wie dies zur Abwehr der konkreten Gefahr erforderlich ist oder die Gefährdungslage weiter fortbesteht. Dies schließt beim Vorliegen einer Dauer Gefahr oder einer anhaltenden Gefährdung nicht aus, dass in begründeten Einzelfällen Maßnahmen auch über längere Zeiträume durchgeführt werden können. Dabei wird jedoch in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen sein, ob die ursprünglich gegebenen Anordnungsvoraussetzungen auch zu einem späteren Zeitpunkt noch vorliegen.

- c) In einer grundlegenden Entscheidung hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Urteil vom 21.07.2003, Az. 1 S 377/02) u. a. folgende Kriterien betreffend die Zulässigkeit einer Video-Überwachung im öffentlichen Raum (hier: zeitlich unbeschränkte Überwachung mit Bildaufzeichnung in der Mannheimer Innenstadt vom Paradeplatz über den Marktplatz bis zum Neckartor) herausgearbeitet:

Mit der Regelung, durch die offene Überwachungsmaßnahme potenzielle Straftäter von der Begehung von Straftaten abzuschrecken, somit kriminelle Handlungen zu verhüten und damit zusätzlich zur Stärkung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung beizutragen, verfolgt der Gesetzgeber ein legitimes Anliegen des Gemeinwohls. Dabei ist allerdings hervorzuheben, dass es hier um einen polizeirechtlichen Eingriffstatbestand geht, der abweichend vom klassischen Polizeirecht nicht an eine konkrete polizeiliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung anknüpft, sondern lediglich an ein gewisses Gefährdungspotenzial bzw. die potenzielle Gefährlichkeit des überwachten Ortes. Grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen derartige ereignis- und verdachtsunabhängige Maßnahmen der Datenerhebung im Vorfeld konkreter Gefahren zur Verhinderung und vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten bestehen nicht.

Gesicherte Erkenntnisse, dass die Maßnahme lediglich eine Verdrängung von Kriminalität in nicht überwachte Bereiche bewirkt und diese nicht durch ergänzende Maßnahmen aufgefangen werden kann, sind nicht ersichtlich.

Die zu überwachende Örtlichkeit muss eine besondere Kriminalitätsbelastung aufweisen, es muss sich bei ihr um einen sogenannten Kriminalitätsbrennpunkt handeln. Die Annahme eines Kriminalitätsbrennpunktes setzt dabei grundsätzlich voraus, dass sich die Kriminalitätsbelastung des Ortes deutlich von der an anderen Orten abhebt. Die Vergleichsorte müssen innerhalb derselben Stadt liegen, da die Überwachung nach ihrer Zweckrichtung den besonderen örtlichen Gefahrenschwerpunkten gilt und damit einen örtlichen Bezug hat. Ferner muss aufgrund konkreter Anhaltspunkte die Annahme gerechtfertigt sein, dass am fraglichen Ort in Zukunft weitere Straftaten begangen werden und dass die Video-Überwachung zu deren Bekämpfung erforderlich ist. Bezugspunkt der Kriminalitätsbelastung ist nach der gesetzgeberischen Intention in erster Linie die Straßenkriminalität.

Der Einzelne weiß, wo er ins Visier der Überwachungskamera gerät und hat deshalb regelmäßig auch die Möglichkeit, diesen Bereich zu meiden und der Überwachung zu entgehen. Der Staat greift nicht in den besonders schutzbedürftigen Bereich der Privat- oder Intimsphäre des Einzelnen ein, vielmehr gewinnt er Informationen über Lebensumstände, die der Betroffene ohnehin aufgrund freier Entschließung von sich aus der Beobachtung durch die Allgemeinheit preisgegeben hat. Insbesondere erweist sich daher der mit den Bestimmungen über die Video-Überwachung bewirkte Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung angesichts der erheblichen Bedeutung der Maßnahme für eine wirksame vorbeugende Bekämpfung von Straßenkriminalität und damit für den Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter als zumutbar.

Somit ist festzuhalten, dass die Video-Überwachung mit Bildaufzeichnung zur Gefahrenabwehr und zum Schutz gefährdeter öffentlicher Anlagen und Einrichtungen eine gesetzlich zugelassene, grundsätzlich geeignete und die Freiheitsrechte der Bürger nicht unverhältnismäßig beeinträchtigende Präventionsmaßnahme darstellt.

3. Überwachungsorte und -zeiten/Kriminalitätslage

Aus Gründen der Prävention und des Opferschutzes sollen 3 Plätze in Neustadt an der Weinstraße videoüberwacht werden, und zwar der Bahnhofs-/Saalbauvorplatz sowie die beiden Parkplätze am Bahnhofsteppich Böbig. Die Überwachungskameras sollen nur zur Nachtzeit in Betrieb genommen und deren Bildaufzeichnungen nach 48 Stunden gelöscht werden. Diese Maßnahmen sollen auf einen Betriebszeitraum von 2 Jahren befristet werden. Im Einzelnen:

- a) Mit der Video-Überwachung kann der sogenannten Straßenkriminalität wirksam vorgebeugt werden. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Straftaten, welche das Unsicherheitsgefühl der Bürger im besonderen Maße anheben. Dazu zählen neben den Eigentumsdelikten die sogenannten Rohheitsdelikte (Raub, Körperverletzung, Bedrohung, Nötigung) und die Sachbeschädigungen (Vandalismus). Die dazu von der Polizeiinspektion Neustadt an der Weinstraße für das Jahr 2007 vorgelegten Daten sind nicht exakt auf einen Platz oder Straßenzug zuordenbar, wohl aber auf bestimmte Quartiere. Insoweit lässt sich das ausgewählte Kriminalitätsaufkommen darstellen. Hierzu wird auf die nachfolgende Tabelle verwiesen:

2007	Kernstadt	Hauptbahnhof	Böbig
Umgrenzung (Bereich)	Friedrichstraße, Maximilianstraße, Bachgängel, Hetzelstraße, Fröbelstraße, Schütt	Bahnhofsvorplatz, Saalbauvorplatz, Hetzelplatz, Hetzelgalerie	Parkplätze beidseitig der Bahnlinie
Öffentliche Fläche	ca. 47 000 m ²	ca. 22 000 m ²	ca. 10 000 m ²
Raubüberfälle und räuberische Erpressungen	5	4	1
Gefährliche Körperverletzungen	11	4	
Einfache Körperverletzungen, Nötigungen, Bedrohungen	17	53	2
Sachbeschädigungen	13	33	9
Ein-/Aufbrüche und Diebstähle	50		24
Summe	96	94	36
Kriminalitätsdichte (Fallzahlen der Straßenkriminalität pro Quadratmeter öffentliche Fläche)	0,00204	0,00427	0,00360
Quote	100 %	209,31 %	176,47 %

Die Tabelle zeigt die im Jahre 2007 bei der Polizei in Neustadt an der Weinstraße angezeigten, im öffentlichen Raum begangenen Straftaten, die also für eine Video-Überwachung relevant sein können.

Etwa 1/3 der Straftaten wurde zwischen den Tageszeiten 08.00 Uhr – 18.00 Uhr begangen, ca. 2/3 in der Zeit zwischen 18.00 Uhr und 08.00 Uhr.

- b) Die Darstellung der Kriminalitätsdichte zeigt die Schwerpunkt- bzw. Brennpunktbildung in den Bereichen Hauptbahnhof und Böbig. Sie ist dort deutlich stärker als im Bereich Kernstadt. In den weiter außerhalb der Kernstadt gelegenen Bereichen – mit Ausnahme des Haltepunktes Böbig – ist die Kriminalitätsdichte noch geringer; sie nimmt mit der Zentrumsnähe ab. Daraus lässt sich insgesamt die lokale Kriminalitätsbrennpunktbildung am Hauptbahnhof und am Haltepunkt Böbig ableiten. Die o.a. gesetzlichen Voraussetzungen im Sinne des § 27 Abs. 1 Sätze 1 und 2 POG unter Einbeziehung der zugehörigen amtlichen Begründung wie auch der obergerichtlichen Grundsatzentscheidung für die vergleichbare Rechtslage in Baden-Württemberg zur Video-Überwachung sind somit für den Bahnhofs-/Saalbauvorplatz und die beiden Parkplätze am Haltepunkt Böbig gegeben.
- c) Für den Bahnhofs-/Saalbauvorplatz kommt hinzu, dass dort (an der Südostecke des Saalbaus) das ideell wie materiell sehr wertvolle Kunstwerk „Die Vorbotin“ von Frau Prof.

Maether dauerhaft aufgestellt ist. Es handelt sich dabei um eine öffentliche Anlage bzw. Einrichtung, die besonders gefährdet ist und des Schutzes bedarf (§ 27 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 POG). Insoweit ist eine Video-Überwachung selbst außerhalb eines Kriminalitätsbrennpunktes erlaubt.

- d) Neben der quantitätsorientierten Betrachtung und Ausarbeitung der Kriminalitätsbrennpunkte ist zu sehen, dass vor allem Rohheitsdelikte im öffentlichen Raum aus Sicht sowohl der Opfer als auch der nicht unmittelbar betroffenen Bürger schon im Einzelfall einen Unsicherheitsfaktor qualitativer Art darstellen. Hierbei spielt auch die Dunkelziffer der nicht angezeigten Straftaten oder bedrohlichen Situationen eine erhebliche Rolle.

Diese Einschätzung erschließt sich aus dem regelmäßigen Tatmuster: Harmlose Passanten werden zunächst verbal provoziert und dann brutal zusammengeschlagen bzw. schwer verletzt. Dabei sind die Täter den Opfern entweder körperlich oder zahlenmäßig überlegen, letztere somit chancenlos in der Abwehr des Angriffs. Es werden Situationen mit geringem Publikumsaufkommen bzw. geringer sozialer Kontrolle ausgenutzt. Für die Täter ist es wichtig, bei der Verwirklichung des Tatplans nicht von anderen gestört oder gar beobachtet zu werden.

Körperverletzungen und Sachbeschädigungen im öffentlichen Raum haben in den letzten Jahren durchweg in der Brutalität und Schadensintensität zugenommen. Daraus hat sich ein besonderes Unsicherheitsgefühl der redlichen Bürger entwickelt, woraus zusätzlich der Handlungsbedarf an Prävention abzuleiten ist.

- e) Dem Datenschutz und dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung der durch die Video-Überwachung betroffenen Bürger, welche durch ihr Verhalten weder polizeirechtlich noch strafrechtlich interessant sind, wird durch insgesamt fünf Schutzvorkehrungen Rechnung getragen:

- Die überwachten Plätze werden als solche für die Passanten hinreichend kenntlich gemacht
- Die Bildaufzeichnung erfolgt auf einen Server und wird nur auf Anforderung der Polizei durch dem Datenschutz besonders verpflichtete städtische Bedienstete visualisiert
- Die Löschung der Aufzeichnungen erfolgt jeweils nach dem Ablauf von 48 Stunden, wenn sie nicht zuvor von der Polizei angefordert wurden
- Die Video-Überwachung erfolgt entsprechend den Schwerpunkten der Tatbegehungszeiten nur nachts
- Die Video-Überwachung ist insgesamt auf zwei Jahre Betriebszeit befristet (Versuchsphase).

4. Präventionsperspektive und weiteres Verfahren

Sowohl nach der Einschätzung sachverständiger Stellen (siehe oben 1.) als auch nach den praktischen Erfahrungen in verschiedenen Städten (siehe z. B. die Berichterstattungen in der „Rheinpfalz“ vom 30.01.2003, 23.10.2007 und 12.02.2008) führt die Video-Überwachung zu einem rapiden Rückgang der Straßenkriminalität. Gleichwohl soll damit für besagte Plätze in Neustadt an der Weinstraße kein endgültiges Votum formuliert werden. Vielmehr soll zum einen in einer zweijährigen Versuchsphase die tatsächliche Kriminalitätsentwicklung beobachtet werden. Zum anderen soll sich daran eine Evaluierung dergestalt anschließen, dass mit Hilfe einer Bürgerbefragung das Für und Wider der Maßnahme ermittelt werden soll. Zu befragen sind insbesondere die Anwohner und Geschäftsleute, Senioren und Jugendliche, auch Touristen und Kunden der Innenstadt.

Die so ermittelten Fakten und Bewertungen sollen die Grundlage für eine dann anstehende Stadtratsentscheidung zur Zurücknahme oder zum Weiterbetrieb der Video-Überwachung bilden.

In die Versuchsphase sollen selbstverständlich neben der örtlichen Polizei die Landesordnungsbehörde bei der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion (ADD) sowie der Landesbeauftragte für den Datenschutz mit eingebunden werden. Sie alle sollen das Projekt fachlich begleiten, und ihr Votum soll ebenfalls in die dann vorzunehmende endgültige Beschlussfassung des Stadtrates einfließen.

5. Kosten

Bei Ortsbesichtigungen der drei zu überwachenden Plätze unter Zuhilfenahme von Sachverständigen des Sicherheitsgewerbes konnte angenommen werden, dass die Installierung von drei Kameras notwendig und ausreichend sein wird. Die Anschaffung kann entweder kauf- oder mietweise erfolgen.

Dazu wurden jeweils zwei überschlägige Angebote eingeholt. Danach kann für den käuflichen Erwerb einschließlich Montage mit bis zu 10 000,00 Euro pro Kamerastandort gerechnet werden, für die Anmietung der Kameras einschließlich Erstmontage, Wartung und Instandhaltung mit bis zu 800,00 Euro monatlich pro Kamerastandort.

Diese Angaben sind als Größenordnung für die zu treffende Grundsatzentscheidung zu verstehen. Sie bedürfen gegebenenfalls der Präzisierung und Vervollständigung, so dass die Ausgaben in den Nachtragshaushaltsplan 2008 übernommen werden könnten.

Neustadt an der Weinstraße, 06.06.2008

Oberbürgermeister