

Ist die Ausweitung der Verhaltensüberwachung im öffentlichen Raum unaufhaltsam?

Lesedauer: 8 Minuten

Die Überwachung des öffentlichen Raums nimmt stetig zu. Polizei und Ordnungsbehörden erweitern ihre Videoüberwachung (VÜ) und ergänzen sie durch intelligente Funktionen. Betreiber kritischer Infrastrukturen schützen ihre Anlagen durch Kameras, Unternehmen und Behörden kontrollieren ihre Eingänge mit Videogeräten. Auch Verkehrsbetriebe nutzen solche in Bahnhöfen, Bussen und Bahnen. Das Management von Parkplätzen erfolgt über den Einsatz von Kameras. Schwimmbäder, Fitnesscenter und Sportplätze kontrollieren die Nutzer mit Videogeräten. Verkaufsstellen schützen sich durch Videoaufnahmen gegen Diebstahl. Immer mehr Arbeitgeber statten ihre Beschäftigten (mit Kundenkontakt) mit Bodycams aus. Viele Teilnehmer am Straßenverkehr nutzen Dashcams. Smart Cars benötigen Kameras und Scanner für ihre Zusatzfunktionen. Autonome Fahrzeuge erfordern 360°-Aufnahmen der Umgebung und des Innenraums. Nahezu jede Person trägt ein Smartphone und nutzt dessen Kamerafunktion in vielfältigen Situationen. Trendsetter tragen smarte Brillen mit eingebauten Kameras. Bereits heute greifen viele dieser Scanner auf KI-Unterstützung zurück, künftig wohl alle.

Die Erfassung des öffentlichen Raums und damit auch des Verhaltens von natürlichen Personen verbreitet sich in alle Gesellschaftsbereiche. Sie verändert den Alltag und wird Teil gesellschaftlicher Normalität. Jeder muss inzwischen damit rechnen, vielfältig erfasst zu werden.

Das Verhalten von Menschen in der Öffentlichkeit visuell zu scannen, kann positive und negative Wirkungen haben. Es kann die Steuerung von Geräten unterstützen und den Betrieb ohne Personal ermöglichen. Es kann das Vorfeld von Anlagen, Gebäuden und Räumen überwachen. VÜ kann Konflikte deeskalieren und damit Personen schützen (Bodycam) und visuelle Beweismittel sichern (Dashcam). Smarte Brillen können behinderte Menschen unterstützen oder bei bestimmten Arbeiten helfen. Schließlich lassen sich durch VÜ Gefahren früher erkennen und gesuchte Personen finden. In China fühlen sich viele Menschen von den rd. 700 Mio. Überwachungskameras nicht kontrolliert und eingeschränkt, sondern geschützt, weil das Auge des Gesetzes alle beeinträchtigenden Verhaltensweisen erkennt und unterbindet oder sanktioniert.

Vielfach soll die Verhaltensfassung Personen identifizieren oder bewerten. Es geht um die Zuteilung von Rechten oder die Feststellung von Normabweichungen. Begründet die Überwa-

chung einen Verdacht, kann dies mit gravierenden Folgen für die betroffene Person verbunden sein. Jede Technik hat aber bestimmte Fehlerraten. Wenn auch nur wenige falsch positive Erkenntnisse zu erwarten sind, kann dies in absoluten Zahlen in jedem Jahr Hunderttausende Menschen in Deutschland betreffen. Für viele Betroffene entsteht durch die VÜ ein permanentes Überwachungsgefühl und ein Anpassungsdruck, um mögliche Nachteile, die auf die Auswertung der Überwachung zurückzuführen sind, zu vermeiden. Dies ist besonders problematisch bei Systemen mit großer Streubreite. Sie können unterschiedslos jede und jeden treffen, völlig unabhängig davon, ob die Person mit ihrem Verhalten einen Anlass dafür gegeben hat. Dies hat zwei gravierende Folgen: Zum einen wird die Entscheidungsfreiheit eingeschränkt. Wenn man sich in der Öffentlichkeit be-

wegt, ist man der Verhaltensfassung unterworfen, ob man das will oder nicht. Zum anderen werden die Orte immer weniger und immer enger, an denen man unbeobachtbar sein kann. Wird die VÜ mit Gesichtserkennung und Gesichtsabgleich verbunden, kann jeder bei jeder alltäglichen Handlung identifiziert werden.

Wer intelligente Funktionen der VÜ nutzen will, muss festlegen, was diese unterscheiden sollen. Er muss nach erwünschtem und unerwünschtem Verhalten differenzieren, festlegen, wer oder was auffällig ist, oder bestimmen, wer durch was identifiziert werden soll. Diese impliziten Verhaltensnormen trifft der Verantwortliche nach seinen Interessen. Aufgrund des Anpassungsdrucks steuert er individuelles und kollektives Verhalten und steigert dadurch seine Macht. Diese mitunter großen Machtverschiebungen sind demokratisch nicht legitimiert, sondern entstehen allein durch den Einsatz von Überwachungstechnik.

Die Machtverschiebungen werden verstärkt, wenn im Hintergrund Systeme (wie etwa Palantir) Anwendung finden, die Aufnahmen aus unterschiedlichen Quellen, an unterschiedlichen Orten und zu unterschiedlichen Zeiten zusammenführen und Verbindungen zwischen verschiedenen Handlungen erkennen. Werden sie mit weiteren Informationen etwa aus Social-Media-Aktivitäten verbunden, entstehen umfassende Persönlichkeitsprofile, die für vielfältige Zwecke des Verantwortlichen genutzt werden können.

Auf der Grundlage der Profile kann KI eingesetzt werden, um individuelles und kollektives Handeln vorherzusagen. So lässt sich



Professor Dr. Alexander Roßnagel

ist Der Hessische Landesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit sowie Mitglied des Wissenschaftsbeirats der ZD.

erkennen, wer zu welchem Ziel unterwegs ist, wer dort wen treffen wird und was diese Gruppe unternehmen wird. Weitergehend wird auch an prädiktiven Anwendungen gearbeitet, die ein gezieltes Nudging, ein frühzeitiges Eingreifen, die Verhinderung unerwünschter Ereignisse oder die Festnahme von Personen ermöglichen.

Mit KI dürfte sich auch der Überwachungsansatz verändern: Während bisher Überwachungen zeitlich und örtlich beschränkt waren, könnte es sich künftig aufdrängen, für die Verhaltenssteuerung zunächst ständig und an vielen Stellen Daten zu erfassen und sie nach einer KI-Bewertung zu löschen. Zugleich kann mit dieser aktuellen Datenmasse KI trainiert und verbessert werden.

Die Aufnahme von Bild und Ton von Personen und die Verarbeitung der dadurch gewonnenen Daten unterliegt umfangreichen rechtlichen Vorgaben. Ohne Einwilligung greifen sie tief in die Grundrechte auf Persönlichkeitsschutz, informationelle Selbstbestimmung sowie das Recht am eigenen Bild und Wort ein. Für sie gilt die DS-GVO. Dies trifft auch auf Privatpersonen zu, die Daten Dritter außerhalb ihres familiären Umfelds erfassen oder für andere außerhalb dieses Umfelds zur Verfügung stellen. Die Übermittlung dieser Daten zum Training von KI liegt immer außerhalb dieser Haushaltsausnahme. Für Träger öffentlicher Gewalt gelten nach Art. 6 Abs. 2 und 3 DS-GVO die mitgliedstaatlichen Spezialregelungen zur VÜ. Verantwortlich ist immer derjenige, der VÜ einsetzt. Das kann auch eine Privatperson sein.

Nach den datenschutzrechtlichen Regelungen ist eine flächendeckende und zeitlich unbegrenzte Überwachung untersagt. Darüber hinaus sind Videoaufnahmen nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Soweit sie besondere Kategorien von Daten betreffen, sind sie nach Art. 9 Abs. 1 DS-GVO unzulässig. Als biometrische Daten sind das Gesicht und die Stimme einer Person, ihr Gang und ihre Figur anzusehen. Auch die Erfassung identifizierbarer Personen an bestimmten Orten wie Arztpraxen, Krankenhäuser, Kirchen, Moscheen, Synagogen, Parteizentralen oder Gewerkschaftshäuser kann besonders schützenswerte Daten betreffen. Sie ist nur zulässig, wenn eine der engen Ausnahmen nach Art. 9 Abs. 2 DS-GVO zutrifft.

Ansonsten gilt für nicht öffentliche Verantwortliche vor allem der Erlaubnistatbestand überwiegender berechtigter Interessen nach Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit. f DS-GVO. Ein berechtigtes Interesse kann ideeller, wirtschaftlicher oder rechtlicher Natur sein und ist vielfach anzunehmen: Zum Schutz von körperlicher Unversehrtheit und Eigentum, zur Verhinderung von Straftaten oder zur Durchsetzung des Hausrechts. Die VÜ muss jedoch für die Verfolgung des berechtigten Interesses absolut erforderlich sein. Es muss der Nachweis erbracht werden, dass eine Gefährdungslage vorliegt. Soweit die Erforderlichkeit nachgewiesen ist, kann auch die Nachverfolgung von Straftaten berechtigt sein. Es darf außerdem keine andere, weniger in die Grundrechte eingreifende zumutbare Möglichkeit als milderes Mittel geben, das Ziel zu erreichen. Die Erforderlichkeit der VÜ betrifft auch ihre Art und Weise, also zB die Orte, den Zeitpunkt oder Zeitraum der Erfassung und die Dauer der Datenspeicherung.

Die Datenverarbeitung ist ausgeschlossen, wenn schutzwürdige Interessen die berechtigten Interessen überwiegen. Dies ist oft der Fall, wenn die Aufnahmen nicht den vernünftigen Erwartun-

gen der betroffenen Personen entsprechen. Ein Überwiegen der schutzwürdigen Interessen ist insbesondere dann anzunehmen, wenn die Erfassung in als sensibel einzuordnenden Umgebungen wie Kindergärten, Schulen, Altenheimen, Flüchtlingsheimen, Frauenhäusern, Saunen oder FKK-Stränden und ähnlichen Einrichtungen erfolgt oder besonders schutzbedürftige Personen wie Kinder, Jugendliche oder auch hochbetagte Personen betrifft. Für die Abwägung sind risikomindernde Maßnahmen des Verantwortlichen zu berücksichtigen. Vielfach ist eine Datenschutzfolgenabschätzung erforderlich, in der die Risiken erfasst und technisch-organisatorische Maßnahmen vorgesehen werden, um die Risiken bis auf ein akzeptables Maß zu reduzieren.

Schließlich darf die VÜ im Regelfall für die betroffene Person nicht unbemerkt erfolgen. Nur wenn eine angemessene Transparenz gewahrt ist, können die berechtigten Interessen höher bewertet werden.

Soweit die normativen Vorgaben. Viele private Nutzende halten sich jedoch nicht an sie. Sie setzen die vielfältigen Aufnahmegeräte in alltäglichen Situationen zu unterschiedlichsten Zwecken ein. Auch nutzen sie Produkte und Dienste aus dem außereuropäischen Ausland, die diesen Anforderungen nicht entsprechen. Die Aufsichtsbehörden können allenfalls in Einzelfällen Anordnungen treffen oder Sanktionen verhängen, wenn entsprechende Nachweise vorliegen – etwa, wenn Bilder oder Filme ins Internet gepostet werden oder live gestreamt wird.

Zur Eindämmung der VÜ wären Regelungen notwendig, die Anbieter von Produkten und Diensten, KI-Entwickler und Infrastrukturanbieter in die Pflicht nehmen. Auch sollten Inhaber des Hausrechts wie zB Universitäten, Schulen, Sportstätten, Fitnesscenter, Schwimmbäder, Behörden, Krankenhäuser, Gaststätten, Heime sowie Busse und Bahnen die Verwendung tragbarer Kameras in ihren Bereichen untersagen.

Dennoch: Für viele Probleme gilt VÜ als das hoffnungsvolle Instrument zur Lösung unterschiedlichster Probleme. Behörden halten sich zwar weitgehend an die Vorgaben, drängen aber immer wieder zu Gesetzesänderungen, die sie an die neuesten technischen Möglichkeiten anpassen. Privat Nutzende versuchen das Verständnis der gesetzlichen Vorgaben zu ihren Gunsten zu verändern. Sie drängen auf eine Ausweitung der Haushaltsausnahme oder weiten das Verständnis des offenen Tatbestands überwiegend berechtigter Interessen zu ihren Gunsten aus. Was ein berechtigtes Interesse ist, was hierfür erforderlich ist und wie dagegen schutzwürdige Interessen zu gewichten sind, kann sich mit der Zeit und den Umständen ändern. Das ist dem Verhältnismäßigkeitsprinzip immanent: Wenn sich die Verhältnisse ändern, verändert sich auch die den neuen Verhältnissen angemessene Rechtsanwendung.

Ist demnach die Ausweitung der VÜ unausweichlich? Wenn wir überwachungsfreie Räume erhalten wollen, dürfen wir nicht den Einsatz von VÜ von Fall zu Fall betrachten, sondern müssen das Gesamtbild in den Blick nehmen: Wieviel Überwachung des öffentlichen Raums wollen wir in einer freien Gesellschaft akzeptieren? Wo schlägt die Suche nach Sicherheit in eine Gefährdung der Freiheit um? Bei der Beantwortung dieser Fragen könnten die vom BVerfG in seiner Entscheidung zu Vorratsdatenspeicherung andeutete Überwachungsgesamtrechnung (Roßnagel NJW 2010, 1238) hilfreich sein.