

Marianne und ihre Großen Brüder

Videoüberwachung à la Française

von Eric Töpfer und Frank Helten

Mit mehr als 40.000 Kameras, die in etwa 530 Städten öffentliche Straßen und Plätze in den Blick nehmen, gilt Großbritannien zu Recht als Paradebeispiel für exzessive Videoüberwachung. Übersehen wird dabei häufig, dass Frankreich, das alteuropäische Mutterland bürgerlicher Freiheiten, sich inzwischen britischen Verhältnissen annähert.

Bald nach den Unruhen vom Mai 1968, erinnert sich Paul Virilio, tauchten in Paris die ersten Überwachungskameras an Eingängen der Grandes Ecoles und der Universitäten auf; die Überwachung der Boulevards und Straßenkreuzungen in der Hauptstadt wurde ebenfalls mit Hilfe der neuen Geräte sichergestellt.¹ Öffentlicher Raum wird in Frankreich seit mehr als 30 Jahren videoüberwacht, zunächst allerdings in begrenztem Umfang. Erst Ende der 1980er setzte eine Entwicklung ein, die die Videoüberwachung französischer Städte inzwischen immer mehr zur Regel macht.

Die erste Gemeinde, die in größerem Maßstab eine Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze einführte, scheint der traditionsreiche Badeort Hyères an der Côte d'Azur gewesen zu sein.² Inspirieren ließen sich die Stadtväter vermutlich von der Praxis im Fürstentum Monaco, wo 60 Kameras den ungestörten Aufenthalt prominenter und weniger prominenter Gäste sichern sollen.³ Kurz darauf kündigte der Bürgermeister von Avignon die Einrichtung eines Netzwerks von 93 Kameras an. Eine Minderheit des Gemeinderates ging auf dem Rechtsweg

1 Virilio, P.: Rasender Stillstand, Frankfurt/Main 1997, S. 9

2 Geogel, J.: Les libertés de communication, www.chez.com/ena10/liberte.htm

3 Vitalis, A.: Le regard omniprésent de la vidéosurveillance, in: Le Monde diplomatique, Mars 1998, pp. 26 f., www.monde-diplomatique.fr/1998/03/VITALIS/10142

gegen die Entscheidung vor. Das Verwaltungsgericht in Marseille stoppte im Juni 1990 die Pläne: Obwohl nur anlassbezogen aufgezeichnet werden sollte, urteilten die Richter, dass die dauerhafte und weiträumige Überwachung einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Recht auf Privatheit und das Recht am eigenen Bild darstelle. Gleichzeitig aber verneinten sie die Zuständigkeit der nationalen Datenschutzbehörde (*Commission Nationale de l'informatique et des libertés*, CNIL) mit der Begründung, dass es sich bei der geplanten (analogen) Videoüberwachung nicht um eine automatisierte Weiterverarbeitung persönlicher Daten gehandelt hätte, wie sie durch das Datenschutzgesetz von 1978 geregelt wird. Damit machte das Gericht zum einen deutlich, dass Videoüberwachung des öffentlichen Raums unter Umständen mit den 1789 deklarierten Menschenrechten kollidieren kann, die bis heute wesentliche Grundlage französischen Verfassungsrechts sind. Zum anderen bestätigte es, dass mit der Überwachung des öffentlichen Raums eine weitgehend unregulierte, rechtliche Grauzone betreten wurde.

Das „Loi Pasqua“ von 1995 als Ermächtigungsgrundlage

Beendet werden sollte dieser Zustand erst, nachdem ein Wahlbündnis aus Gaullisten (*Rassemblement pour la République*, RPF) und Konservativen (*Union pour la Démocratie Française*, UPF) 1993 die Wahlen zur Nationalversammlung gewann und mit Edouard Balladur nach fünf Jahren Linksregierung wieder ein Bürgerlicher unter Präsident François Mitterand das Amt des Premierministers übernahm. Im Département Haute-de-Seine, der politischen Heimat des neuen Innenministers Charles Pasqua, hatte dessen korrupter Parteifreund Patrick Balkany, Bürgermeister des Pariser Vororts Levallois-Perret, bereits seit 1991 für 20 Millionen Francs (etwa drei Millionen Euro) eine kommunale Videoüberwachung mit 96 Kameras entwickelt. Zwar erhielt das Pilotprojekt – weil ohne Aufzeichnung – den symbolischen Segen der um eine Erweiterung ihrer Kompetenzen bemühten CNIL, sorgte aber sowohl auf lokaler als auch nationaler Ebene für erhebliche Kontroversen.

Zur Schlichtung des Streits legten 1993 zwei Senatoren ein Gutachten vor, das zu dem Ergebnis kam, dass eine Videoüberwachung nur rechtmäßig sei, wenn diese für eine polizeiliche Maßnahme geboten oder – im Falle privater, aber öffentlich zugänglicher Räume – zur Durchsetzung des Hausrechtes erforderlich sei. Darüber hinaus sei Videoüberwachung nur zum Verkehrsmanagement zulässig. Die Senatoren schlugen

daher vor, das Datenschutzgesetz entsprechend zu ändern und die Genehmigung einer Videoüberwachung von einer Empfehlung der CNIL abhängig zu machen.⁴

Doch es sollte anders kommen: Beflügelt durch die gewalttätigen Schüler- und Jugendproteste gegen die „Reformen“ im Sozial- und Bildungssektor, die im Frühjahr 1994 das Land erschütterten hatten, peitschte Innenminister Pasqua im Januar 1995 sein Rahmengesetz zur Inneren Sicherheit (*Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité n° 95-73, LOPS*) durch das Parlament.⁵ Zu dem umfassenden Maßnahmenkatalog des „Loi Pasqua“ gehört auch die explizite Legalisierung und Regulierung der Videoüberwachung sowohl öffentlicher Straßen und Plätze als auch privater, aber öffentlich zugänglicher Räume, wenn diese dem Schutz öffentlich-rechtlicher Gebäude und Institutionen dient oder an Orten durchgeführt wird, „an denen die Gefahr von tätlichen Übergriffen und Diebstählen besonders hoch ist.“⁶

Nach Artikel 10 Absatz 3 sowie weiteren Ausführungsvorschriften vom Oktober 1996 muss die Installation von Videoüberwachungsanlagen in diesen Bereichen durch die PräfektInnen als VertreterInnen der Zentralregierung in den Départements genehmigt werden. Grundlage der Lizenzierung durch die PräfektInnen ist die Stellungnahme eines neu geschaffenen Départements-Ausschusses. Die so genannte *Commission Départementale de Vidéosurveillance* (CDV) hat die Überwachungskonzepte und ihre Begründung zu prüfen und Empfehlungen an die PräfektInnen auszusprechen. Den Vorsitz der fünfköpfigen CDVs führt ein RichterIn, dem ein weiterer RichterIn, ein VertreterIn der lokalen Handelskammer, ein gewählter LokalpolitikerIn sowie ein TechnikerIn beiseitigen. Empfehlungen werden entsprechend der Mehrheitsmeinung der Mitglieder ausgesprochen. Obwohl die endgültige Genehmigung beim Präfekten/der Präfektin liegt, kam es in der Praxis bisher kaum zu Entscheidungen, die von den Empfehlungen der CDV abwichen. KritikerInnen des Verfahrens monieren insbesondere die einseitige Zusammensetzung der Kommissionen und die undurchsichtige Berufung ihrer Mitglieder. Angesichts der Tatsache, dass – mit Ausnahme der beiden Rich-

4 Forest, D.: La vidéosurveillance dans les lieux publics et ouverts au public. Dispositif et application de la loi du 21 janv. 1995, p. 4, www.juriscom.net/uni/mem/13/priv02.pdf

5 die tageszeitung v. 8.10.1994

6 zit. nach Vitalis a.a.O. (Fn. 3)

terInnen – die CDV-Mitglieder ehrenamtlich arbeiten, scheint zudem eine sorgfältige Prüfung der Anträge nicht garantiert.⁷

Dynamische Ausbreitung

Sieben Jahre nach Verabschiedung des LOPS legte Frankreichs neuer starker Mann, Innenminister Nicholas Sarkozy, noch einmal nach. Nachdem die Präsidentschafts- und Parlamentswahlkämpfe von 2002 ganz im Zeichen der Inneren Sicherheit gestanden hatten, präsentierte der bürgerliche Innenminister im Sommer des gleichen Jahres ein umfangreiches Sicherheitspaket, das „Tolérance Zéro“ zum Leitmotiv machte. Erleichtert wurden mit dem „Loi Sarkozy“ Identitätskontrollen, polizeiliche Durchsuchungen von Wohnungen und Autos sowie die Abschiebung illegaler ImmigrantInnen. Das Gesetz erweiterte die nationale DNA-Profil-Datenbank, kriminalisierte die Straßenprostitution, „aggressives“ Betteln und die Bildung von Jugendbanden. Für die Umsetzung des Paketes und die Modernisierung der staatlichen und kommunalen Polizeien kündigte Sarkozy die Bereitstellung von 5,6 Milliarden Euro an – u.a. für die Videoüberwachung „sensibler Quartiere“.⁸

Abgesichert durch die Vorwärtsverrechtlichung des Loi Pasqua und gefördert durch die Finanzspritzen der Zentralregierung haben seit 1995 immer mehr Städte für die Videoüberwachung ihrer Straßen und Plätze optiert. Derzeit dürften zwischen 250 und 300 Kommunen entsprechende Anlagen betreiben.⁹ Zwar scheint die Zahl angesichts der insgesamt etwa 36.500 Gemeinden vergleichsweise gering, allerdings handelt es sich bei den überwachten Kommunen im Wesentlichen um Orte in städtischen Ballungsräumen: Neben zahlreichen Gemeinden im Großraum Paris ist die Existenz von Überwachungsnetzwerken mit zum Teil mehr als 100 Kameras für Lyon, Nizza, Montpellier, Toulon, Lille, Nîmes,

7 vgl. Bausch, S.: Videoüberwachung in Frankreich, in: Datenschutz und Datensicherheit 2004, H. 1, S. 27-32 sowie Gras, M. L.: The Legal Regulation of CCTV in Europe, in: Surveillance & Society 2004, no. 2/3, pp. 216-229 (222 f.), [www.surveillance-and-society.org/articles2\(2\)/regulation.pdf](http://www.surveillance-and-society.org/articles2(2)/regulation.pdf)

8 vgl. Berliner Zeitung v. 24.10.2002 sowie Sarkozy, N.: Projet de Loi d'Orientation et Programmation pour la Sécurité Intérieure, Rede vor der Nationalversammlung v. 16.7.2002, www.interieur.gouv.fr/rubriques/c/cl_le_ministre/c13_discours/2002_07_16_secureite_interieure

9 so die Schätzungen des Forum Français pour la Sécurité Urbaine (www.ffsu.org)

Mulhouse oder Nancy dokumentiert.¹⁰ Ein Ende der Expansion ist nicht abzusehen, und während die Überwachung in den Großstädten ausgebaut wird, erliegen auch immer mehr Klein- und Mittelstädte dem allgemeinen Trend. Gründe finden sich immer: Einmal will der Stadtrat Taschendiebe dingfest machen, die an Badestränden ihr Unwesen treiben, dann will man sichere Parkplätze schaffen, andernorts wird überlegt, mittels Videoüberwachung eine Art automatisiertes Zugangskontrollsystem zu schaffen, damit nur gemeldete Einwohner den Ort betreten können. Der Fantasie und Technikgläubigkeit scheinen trotz maroder Kommunalfinanzen kaum Grenzen gesetzt zu sein.

Urbane Krise und Dezentralisierungspolitik

Verrechtlichung und finanzielle Förderung waren sicher entscheidende Faktoren für die Ausbreitung der Überwachung im öffentlichen Raum. Die Dynamik dieser Ausbreitung lässt sich aber nur vor dem Hintergrund grundlegender sozio-ökonomischer und politischer Entwicklungen verstehen. Zum einen vollzog sich der Aufstieg der Videoüberwachung im Kontext der sozialen und ökonomischen Krise der Vorstädte (*Banlieues*), die einem populistischen Diskurs über Jugendkriminalität, Unsicherheit und Unregierbarkeit den Weg ebnete. Zum anderen war die Ausbreitung der hauptsächlich in kommunaler Verantwortung betriebenen Videoüberwachung nur möglich im Zusammenhang einer Dezentralisierungspolitik, die seit 1982 die Gemeinden auch bei der Inneren Sicherheit in wachsendem Maße aktiviert.¹¹

Mit der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit, die in Frankreich mit der Öl- und Wirtschaftskrise der 1970er Jahre einsetzte, entdeckte die Politik auch die Themen Kriminalität und Sicherheit. Der Peyrefitte-Bericht „*Réponses au violence*“ von 1977 setzte sich umfassend mit Gewalt, Unsicherheit, Arbeitslosigkeit und der Lage der überwiegend nordafrikanischen ImmigrantInnen auseinander und betonte die Bedeutung von Kriminalitätsfurcht insbesondere für die von sozio-ökonomischer Desintegration betroffenen *Banlieues*, den Großsiedlungen in der Peripherie der französischen Städte. Obwohl der Bericht erhebliche De-

¹⁰ vgl. u.a. die Übersicht in: *Transfert* 2001, n°15 (Juin), pp. 46-50

¹¹ vgl. Roché, S.: *Towards a New Governance of Crime and Insecurity in France*, in: Crawford, A. (ed.): *Crime and Insecurity. The Governance of Safety in Europe*, Cullompton 2002, pp. 213-233

fizite in der Wohnungs-, Stadt- und Arbeitsmarktpolitik identifizierte und auf die strukturelle Diskriminierung der ImmigrantInnen aufmerksam machte, blieben die sozialpolitischen Reaktionen unzureichend. Vielmehr wurde insbesondere seit Mitte der 1990er Jahre – mit deutlich fremdenfeindlichen Untertönen – die perspektivlose Jugend in den Vorstädten von Politik und Medien zur Ikone des Verbrechens stilisiert und der Niedergang von ganzen Stadtvierteln mit „Broken-Windows“-Thesen und einer um sich greifenden *incivilité* erklärt, der repressiv und ohne Toleranz zu begegnen sei. Ihre Bekämpfung erklärte der damalige Premier Alain Juppé 1995 zum Hauptziel der Polizeiarbeit, dem Jahr, in dem auch das „Loi Pasqua“ verabschiedet wurde.

Trotz aller Rhetorik bedeutete das „Loi Pasqua“ allerdings auch eine Abkehr von den in Frankreich traditionell zentralistischen Vorstellungen einer Politik der Inneren Sicherheit. Erstmals heißt es, dass der Staat die Sicherheitspolitik „koordiniere“. Zudem betont das Gesetz die Bedeutung privater Sicherheitsdienste und eigenverantwortlicher Kriminalprävention durch technische und bauliche Maßnahmen. Damit setzt es eine Politik fort, mit der die Zentralregierung seit den 1980er Jahren Verantwortung im Politikfeld Innere Sicherheit an andere Akteure, insbesondere die Kommunen, delegiert. Was mit der Einrichtung von lokalen Präventionsräten, der Ausarbeitung von Sicherheitsplänen und einer Wiederbelebung der Gemeindepolizei begann, wurde schließlich 1997 mit dem Instrument lokaler Sicherheitsverträge (*contrats locaux de sécurité*, CLS) durch die sozialistische Regierung unter Lionel Jospin konkretisiert. Bei den CLS handelt es sich um Verträge zwischen Zentralstaat und Kommune, die auf Grundlage einer verbindlichen lokalen Sicherheitsdiagnose (*diagnostic local de sécurité*) die Ziele und Kompetenzverteilung der Partnerschaften festschreiben.

Die Bourgeoisie und die Barbaren: der Fall Lyon

Der Fall Lyon zeigt exemplarisch, wie Videoüberwachung im Zusammenhang der genannten Entwicklung zu einem entscheidenden Instrument einer exklusiven Kontrolle des öffentlichen Raums wird.¹² In

12 Martinais, E.; Béтин, C.: Social Aspects of CCTV in France. The Case of the City Centre of Lyons, in: *Surveillance & Society* 2004, no. 2/3, pp. 361-375 sowie Gespräche im Rahmen eines Vortrages beim Collège d'éthique de la vidéosurveillance in Lyon im Herbst 2004

Vaulx-en-Velin, einem Vorort von Lyon, der Anfang der 1990er Jahre nach Unruhen in die Schlagzeilen geraten war, ließ der kommunistische Bürgermeister Maurice Charrier 1997 fünf Kameras im Stadtzentrum installieren. Obwohl ihm für die Aktion die zweifelhafte Ehre eines Big Brother Awards zuteil wurde, schien die Mehrheit der lokalen Bevölkerung seine Politik zu begrüßen. Der Widerstand gegen den weiteren Ausbau der Überwachung auf neun Kameras fand nur wenig Anklang.

Animiert durch den Erfolg in der Nachbargemeinde machte sich in Lyon Gérard Collomb, ein sozialistischer Kommunalpolitiker und Kandidat für das Bürgermeisteramt, seit 1998 dafür stark, dem Beispiel zu folgen und das „Problemviertel“ La Duchère, ein ehemaliges Textilarbeiterquartier, ebenfalls videoüberwachen zu lassen. Die Strategie seines „Law-and-Order“-Wahlkampfs ging auf, und nachdem Collomb Bürgermeister geworden war, wurde im April 2000 die Errichtung eines „Zentrums für urbane Überwachung“ beschlossen. Zwei Monate später begann man in La Duchère mit der Videoüberwachung. Ein Jahr später folgte die Installation von 48 weiteren Kameras in der Presqu'île, dem Stadtzentrum Lyons im 1. und 2. Bezirk. Mittlerweile sind weitere Kameras in der Altstadt sowie dem 5. und 7. Bezirk hinzugekommen, und neue Anlagen sind geplant.

Bereits bei der Formulierung des Sicherheitsvertrages 1998 hatten lokale Eliten mit Erfolg ihre Interessen hinsichtlich der Nutzung innerstädtischen Raums durchgesetzt, indem sie vor allem Jugendliche meist nordafrikanischer Herkunft als Bedrohung konstruierten. Insbesondere der Einzelhandel, eine einflussreiche Größe in der Lokalpolitik, machte sich für die Durchsetzung bestimmter sozialer Normen gegen die (aus den Vorstädten) „importierte Delinquenz“ stark. Die Formulierung des Sicherheitsvertrages stellte einen wichtigen Schritt zur Legitimierung des Überwachungssystems dar. Die lokale Sicherheitsdiagnose hatte die Kategorie der „importierten Delinquenz“ aufgegriffen, vor der es das Stadtzentrum zu schützen gelte – und das, obwohl diese Sicht von Kriminalstatistiken nicht gestützt wurde.

Dass dieses Bedrohungsbild auch auf die innerstädtische Videoüberwachung durchschlägt, kann nicht verwundern. Es bestimmt sowohl die persönlichen Vorurteile der Beobachter an den Überwachungsbildschirmen als auch die vorprogrammierten Beobachtungsroutinen, die typische Treffpunkte von Jugendlichen priorisieren. Das persönliche oder maschinelle Vorurteil wird denn auch bestätigt: Insbesondere Gruppen und Ansammlungen von Jugendlichen geraten ins Visier. Ob-

wohl das Treffen von Jugendlichen (noch) keine kriminalisierte Handlung darstellt,¹³ wird in solchen Fällen häufig die kommunale Ordnungspolizei verständigt, die anrückt, um die als potentielle Störer wahrgenommenen Halbwüchsigen zu kontrollieren. Angesichts der äußerst selektiven Überwachungspraxis überrascht daher nicht, dass Manager des Systems zu Protokoll gaben, dass längst nicht alle Formen der Kriminalität mit Hilfe der Videoüberwachung zu bekämpfen seien, sie sich aber als besonders effektiv im Kampf gegen die „importierte Delinquenz“ erwiesen habe, sie also vor allem gegen marginalisierte arabischstämmige Jugendliche aus den Vorstädten gerichtet ist.

Fazit

Die Videoüberwachung des öffentlichen Raums ist zwar in Frankreich – wie in anderen Ländern auch – ein erfolgreiches Instrument im Arsenal einer symbolischen Politik, mit der verunsicherte WählerInnen sowohl von rechts als auch von links umworben werden. Dass sie allerdings hilft, die Missstände in den Banlieues zu verändern, die die Mieter der Sozialwohnungen den Populisten in die Arme treiben, muss angesichts der britischen Erfahrungen bezweifelt werden.

Zumindest im Lichte des Beispiels Lyon scheint die Videoüberwachung auch in Frankreich viel eher den Interessen politischer und ökonomischer Eliten und ihrem Geschäft mit der Angst und der Vermarktung städtischer Räume dienlich zu sein. Gerade weil sie ein Instrument der Diskriminierung insbesondere perspektivloser ImmigrantInnenkinder der zweiten und dritten Generation darstellt, könnte sich die von ihren BefürworterInnen als Sicherheitsmaßnahme gefeierte Videoüberwachung letztlich als kontraproduktiv für den inneren Frieden der V. Republik erweisen.

Frank Helten und Eric Töpfer haben am Berliner Institut für Sozialforschung bzw. dem Zentrum Technik und Gesellschaft der TU Berlin im Rahmen des Forschungsprojektes URBANEYE (www.urbaneye.net) zu Videoüberwachung in Europa geforscht.

¹³ Es sei an dieser Stelle bemerkt, dass manche französische Gemeinden nächtliche Ausgangssperren für Jugendliche, die jünger als 13 Jahre sind, verhängt haben.