Ökonomische Überlegungen zur Kameraüberwachung

Zwiespältige Erfahrungen bei Anlagen in urbanen Räumen

Beim Engagement gegen Kriminalität und öffentliche Unordnung werden oft Überwachungskameras eingesetzt. Aufgrund einfacher ökonomischer Überlegungen und bisheriger Erfahrungen empfehlen die Autoren, die Projekte kritisch zu begleiten.

Alois Stutzer und Michael Zehnder

Als Massnahme zum Schutz von Personen und Sachen vor strafbaren Handlungen ist in jüngster Zeit die Kameraüberwachung zunehmend ins Blickfeld gerückt: In der Schweiz beispielsweise wurden kürzlich Überwachungskameras an zentralen öffentlichen Plätzen in den Städten Luzern und St. Gallen positioniert. In der Stadt Basel steht derzeit ein Projekt mit zwanzig Kameras auf der Achse Bahnhofplatz–Messeplatz zur Diskussion. Dabei zielen die Kamerasysteme nicht mehr lediglich auf die Kriminalprävention, sondern verstärkt auch auf die Eindämmung von öffentlicher Unordnung wie Littering, Betteln, öffentlichem Alkoholkonsum, Graffiti, wilder Plakatierung sowie Szenenbildungen. Im vorliegenden Artikel präsentieren wir Fragestellungen und identifizieren Problemgebiete, die bei der Bewertung dieser sicherheitspolitischen Entwicklung Eingang finden sollten.

Die Abschreckungshypothese

Was bewirkt beziehungsweise wie wirkt die Kameraüberwachung? Aus verhaltensökonomischer Perspektive geht damit unmittelbar die Frage nach Anzeizeffekten und individuellen Verhaltensreaktionen auf das Vorhandensein von Überwachungskameras einher.

Eine erste ökonomische Hypothese deckt sich mit der generellen Erwartung, dass Überwachungskameras kriminelles Handeln weniger attraktiv machen, so dass sie einen Wechsel von illegalem hin zu legalem und rechtschaffenem Verhalten bewirken und letztlich zum Rückgang rechtswidriger Aktivitäten im überwachten Gebiet führen.

Diese Wirkung wird erwartet, weil Sicherheitsakteure von verbesserten Möglichkeiten zur Erkennung und Verfolgung krimineller Aktivitäten profitieren. Kameraüberwachung soll bei potenziellen Straftätern das subjektiv geschätzte Risiko erhöhen, erkannt, er-

griffen und allfällig verhaftet zu werden. Aufgenommenes Bildmaterial ist zudem im Nachhinein bei Ermittlungen als Beweismaterial verwertbar. Weiter ist es möglich, dass die natürliche, informelle Überwachung durch Passanten dank stärkerer Frequentierung öffentlicher Räume stimuliert wird.

Gemischte Evidenz

Die bisherigen Erkenntnisse in der kriminologischen und sozialwissenschaftlichen Forschung zur Wirksamkeit von Kameraüberwachung zeigen jedoch ein äusserst gemischtes Bild. Die meisten Studien, die wünschenswerte Auswirkungen von Videoüberwachung auf kriminelle Aktivitäten zeigen, wurden in Grossbritannien durchgeführt und konzentrierten sich auf die Überwachung von Parkhäusern. Fast alle Studien aus anderen geografischen Regionen (wie zum Beispiel den USA oder Skandinavien) zeigen keine mässige Wirkung auf kriminelles Verhalten.

Weiter zeigt sich, dass der Erfolg von Kameraüberwachung stark von der Art der betrachteten Gesetzesverstösse und vom lokalen Kontext abhängt. Weil sich das Instrument auf die erwarteten Kosten kriminellen Verhaltens auswirkt, ist es bei der Bekämpfung von geplantem oder vorsätzlichem kriminellem Verhalten wie etwa Eigentumsdelikten effektiver als bei der Prävention von emotional bedingten spontanen Gewalttaten. Während weiter die Kriminalität in begrenzten Bereichen mit wenigen kontrollierten Zugängen (wie Parkhäusern) zumindest in gewissem Masse eingedämmt werden kann, gibt es kaum fundierte Hinweise auf ähnliche Erfolge für stark frequentierte öffentliche Räume mit offenem Zugang.

Mögliche Nebenwirkungen

Aus ökonomischer Perspektive werden neben den beschriebenen Abschreckungseffekten auch Lern- und Anpassungsprozesse auf Täter- sowie auch auf Opferseite erwartet. Diese unterlaufen die Eignung von Videoüberwachungsanlagen für die Kriminalprävention und als Instrument zur Bereitstellung von Beweisen. Ein zentraler Nebeneffekt der Videoüberwachung ist die mögliche räumliche Kriminalitätsverschiebung in nichtüberwachte, periphere oder private Bereiche, wo sich negative Auswirkungen von Kriminalität sogar verschärfen können. So führte

der Einsatz von Kameraüberwachung zur Wiederbelebung eines Stadtzentrums dazu, dass Jugendliche in für sie gefährlichere Umgebungen verdrängt wurden, beispielsweise in Durchgänge und Unterführungen.

Verschiebung von Straftaten

Wenn die Kameras nicht rund um die Uhr laufen oder die Strassenbeleuchtung im überwachten Bereich nachts nicht ausreicht, kann es zu temporärer Verschiebung kommen. Möglich sind zudem taktische (Änderung der Methode) und funktionale Verschiebungen (Änderung der Art von Straftaten) sowie Änderungen der Angriffsziele.

Eine mögliche Folge der Verschiebung von Straftaten ist das Auftreten eines sozialen Dilemmas: Akteure in Gebieten, die eigentlich keine Videoüberwachung wünschen, setzen diese ein, um nicht ein attraktives Ausweichgebiet zu werden. Diese Entwicklung kann sich zu einem Wettüben in elektronischer Überwachung auswachsen.

Rückkopplungseffekte

Vor dem Hintergrund einer immer engeren Verbindung von Kameraüberwachung und visuellen Medien (Fernsehen, Internet, Zeitungen) entsteht zudem möglicherweise eine Rückkopplung, die zur weiteren Verbreitung von Kameraüberwachungsanlagen führt. So gelten Bilder von Überwachungskameras, die mancherorts täglich in den Nachrichten gezeigt werden, als mitverantwortlich für subjektive Unsicherheitsgefühle in der Bevölkerung. Dies lässt wiederum den öffentlichen Ruf nach einer vermehrten Einführung von Kamerasystemen lauter werden.

Eine weitere Nebenwirkung kann sich bei den privaten Präventionsmassnahmen zeigen. So werden potenzielle Opfer möglicherweise verwundbarer, weil sie sich um Überwachungskameras unvorsichtiger verhalten und bisherige individuelle Sicherheitsvorkehrungen unterlassen. Dieses Anreizproblem kann in Erscheinung treten, indem beispielsweise bei Nacht auf die Sicherheit in der Gruppe verzichtet wird.

Kameraüberwachung als Massnahme gegen rechtswidriges Verhalten beruht auf der Prämisse eines Abschreckungseffekts, welcher potenzielle Täter dazu bringt, bei der Verfolgung ihrer Ziele von illegalen Aktivitäten abzusehen. Die Durchsicht der Evidenz für

die Wirksamkeit von Kameraüberwachung als Instrument der Kriminalprävention deutet darauf hin, dass die Effektivität dieser Massnahme stark situationsabhängig ist. Aufgabe weiterer Forschung wird es sein, die Faktoren, welche bei Kameraanlagen zu einem Erfolg oder Misserfolg führen, zu identifizieren.

Evaluieren und vergleichen

Bei Überlegungen zur Ausweitung der Videoüberwachung muss in Betracht gezogen werden, dass diese Technik für Ziele ge- beziehungsweise missbraucht werden kann, für die sie nicht bestimmt ist. Insbesondere besteht die Versuchung, sie zur Aufklärung von weniger ernsthaften Gesetzesverstössen einzusetzen, obwohl die Nutzung von Kameraüberwachung im öffentlichen Raum in vielen Staaten auf die Kriminal- und Terrorismusprävention begrenzt ist.

Als Fazit können drei Folgerungen für den Einsatz der Kameraüberwachung in der Bereitstellung öffentlicher Sicherheit in urbanen Räumen gezogen werden: Erstens sollten Aspekte, die den erfolgreichen Einsatz von Videoüberwachung als Massnahme gegen kriminelles und die öffentliche Ordnung störendes Verhalten beeinflussen, breit und sorgfältig analysiert werden.

Entsprechend sollten, zweitens, neue Kameraüberwachungs-Projekte evaluierbar ausgestaltet werden. Dies schliesst eine genaue Verortung krimineller Aktivitäten vor der Einführung und ein Evaluationsdesign mit langen Beobachtungszeiten nach der Einführung ein.

Schliesslich sollte, drittens, die Kameraüberwachung alternativen Massnahmen bei der Bereitstellung öffentlicher Sicherheit gegenübergestellt werden. Die Massnahmen sollten verglichen werden mit Blick sowohl auf ihre Effektivität als auch auf die Kosten für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit.

Alois Stutzer ist Professor für Public Choice and Public Economics an der Universität Basel. **Michael Zehnder** arbeitet dort als wissenschaftlicher Assistent an einer Dissertation zum Thema Kameraüberwachung und öffentliche Sicherheit.