

2. März 2017

VDV-Stellungnahme

zur Anhörung im Deutschen Bundestag, Innenausschuss, am 6. März 2017 zu den Entwürfen eines Videoüberwachungsverbesserungsgesetzes (BT-Drs. 18/10941) und eines Gesetzes zur Verbesserung der Fahndung bei besonderen Gefahrenlagen und zum Schutz von Beamtinnen und Beamten der Bundespolizei durch den Einsatz von mobiler Videotechnik (BT-Drs. 18/10939)

I. Entwurf des Videoüberwachungsverbesserungsgesetzes ist geeignet, erforderlich und angemessen

Als Verband Deutscher Verkehrsunternehmen, in dem rund 600 Unternehmen des Öffentlichen Personenverkehrs und des Schienengüterverkehrs organisiert sind, begrüßen wir die Gesetzesinitiative der Bundesregierung zur Ausweitung der Videoüberwachung und den Gesetzentwurf des Videoüberwachungsverbesserungsgesetzes. Wir halten diesen mit Blick auf die Zielsetzung grundsätzlich für geeignet, erforderlich und angemessen.

Hinsichtlich der Videoüberwachung im öffentlichen Personenverkehr sehen wir drei wichtige Wirkungsbereiche: die präventive Wirkung, die repressive Wirkung und das Sicherheitsbedürfnis der Kundinnen und Kunden.

Präventive Wirkung der Videoüberwachung

Die präventive Wirkung der Videoüberwachung ist aus unserer Sicht gegeben. Zwar ist richtig, dass Spontan- und Impulsivtäter sowie ideologisch und religiös motivierte Täter sich hiervon kaum abschrecken lassen. Bei Serientätern (Banden, Trickdieben etc.) ist eine Abschreckung jedoch sehr wohl gegeben. Zum einen scheuen diese Tätergruppen einen erhöhten Verfolgungsdruck, zum anderen liegt in diesen Fällen die präventive Wirkung in der Erkennung der Aus- und Durchführung der Tat.¹

Eine weitere präventive Wirkung ergibt sich dadurch, dass die Täter durch die Videoüberwachung eher ergriffen und an der Wiederholung ihrer Taten gehindert werden. In München gab es z. B. eine Serie von (versuchten) Vergewaltigungen, bei denen der Täter die Opfer im Bus ausspähte und dann verfolgte. Hier konnte der Täter durch Videoaufzeichnungen ermittelt und so an weiteren Taten gehindert werden.²

Schließlich liegt eine präventive Wirkung in der Verbesserung des Selbstbewusstseins sowie der Hilfs- und Interventionsbereitschaft der Fahrgäste. Denn Täter suchen regelmäßig „Opfer“ und nicht „Gegner“. Daher schrecken selbstbewusste sowie hilfs- und interventiosbereite Fahrgäste potentielle Täter ab.

¹ Vgl. hierzu: Hake, Thomas „Vom Nutzen der Videokameras im Linienbus“ Der Nahverkehr Heft 9, 2015.

² Vgl. z. B. die hierzu erfolgte Berichterstattung in der Online-Ausgabe der Münchner Abendzeitung vom 3. Juli 2014 „Endlich gefasst: der Nachtbus-Vergewaltiger“ sowie den Pressebericht Nr. 1034 des Polizeipräsidiums München vom 24. Juni 2014 „Öffentlichkeitsfahndung nach versuchter überfallartiger Vergewaltigung - Großhadern“.

Entsprechend wurde die präventive Wirkung der Videoüberwachung auch in der Vergangenheit in der Rechtsprechung anerkannt.³

Repressive Wirkung durch erhöhte Chancen späterer Strafverfolgung

Die erhöhten Chancen einer Ergreifung der Täter sind wohl unstrittig. Bekannte Beispiele aus jüngster Zeit, in denen die Videoüberwachung zur Ergreifung der Täter half, sind die beiden bundesweit berichteten Fälle,

- vom Berliner U-Bahnhof Hermannstraße am 27. Oktober 2016, bei dem eine Frau völlig unvermittelt und brutal in den Rücken getreten wurde, wodurch sie die Treppe hinabstürzte und
- vom Berliner U-Bahnhof Schönleinstraße am 24. Dezember 2016, bei dem ein schlafender Obdachloser angezündet wurde.

Damit auch künftig bundesweit solche Fahndungserfolge durch eine Videoüberwachung möglich sind, muss die Festschreibung der „erhöhten Chancen späterer Strafverfolgung“ als „ein besonders wichtiges Interesse“ im Gesetz vorgenommen werden.

Sicherheitsbedürfnis der Kundinnen und Kunden

Wir sehen das Sicherheitsbedürfnis und den Schutz unserer Fahrgäste als ein besonders wichtiges Interesse an. Allerdings wird von den Datenschutzbeauftragten im Düsseldorfer Kreis der Schutz der Fahrgäste als legitimes Interesse der Verkehrsunternehmen bestritten.⁴

II. Ergänzung im Gesetzentwurf notwendig

Im Lichte der vorgenannten Ziele ist die von der Bundesregierung vorgeschlagene Änderung des § 6b BDSG aus unserer Sicht jedoch noch nicht ausreichend. Denn unsere Erfahrungen mit den Datenschutzaufsichtsbehörden zeigen, dass die Konflikte in der konkreten Anwendung mit der geplanten Ergänzung nicht vollständig beseitigt werden können. Die Konflikte ergeben sich vielmehr deshalb, weil die Datenschutzbeauftragten in der Praxis auch

- bestreiten, dass beispielsweise Fahrgäste über eine Videoüberwachung überhaupt geschützt werden können, weil die präventive Wirkung einer Videoüberwachung grundsätzlich in Frage gestellt wird.
- argumentieren, dass Videoaufzeichnungen mittels einer sog. Black-Box keine Möglichkeit des Eingriffs durch einen Beobachtenden böten, weshalb sie nicht geeignet seien, Bürgerinnen und Bürger bzw. Fahrgäste zu schützen.
- fordern, dass konkrete Tatsachen aus der Vergangenheit und jeweils noch bezogen auf die jeweiligen Tageszeiten, Linien, Bereiche im Fahrzeug etc. beigebracht werden müssten, aus denen sich eine Gefährdung ergeben soll.
- der Auffassung sind, die Videoaufnahmen, sofern sie überhaupt zulässig seien, müssten binnen 48 Stunden wieder gelöscht werden.

Um der Zielsetzung der Gesetzesinitiative zu entsprechen, muss aus unserer Sicht die Ergänzung des § 6b Absatz 1 BDSG erweitert werden. Hierfür schlagen wir vor, die im nachfolgenden Text unterstrichenen zwei Sätze 3 und 4 zuzusetzen:

³ Vgl. z. B. BVerwG, Urteil vom 25. Januar 2012 – Az. 6 C 9/11 – Rn. 30; OVG Lüneburg, Urteil vom 29. September 2014 – Az. 11 LC 114/13 – Rn. 48.

⁴ Vgl. z. B. Punkt 2.1.1 des Entwurfs der Orientierungshilfe „Videoüberwachung in öffentlichen Verkehrsmitteln“ des Düsseldorfer Kreises.

„Bei der Videoüberwachung von

1. öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen, wie insbesondere Sport-, Versammlungs- und Vergnügungsstätten, Einkaufszentren oder Parkplätzen, oder
2. Fahrzeugen und öffentlich zugänglichen großflächigen Einrichtungen des öffentlichen Schienen-, Schiffs- und Busverkehrs,

gilt der Schutz von Leben, Gesundheit oder Freiheit von dort aufhältigen Personen als ein besonders wichtiges Interesse. Dies gilt insbesondere auch für die präventiven Wirkungen, die eine Ausstattung mit optisch-elektronischen Einrichtungen hervorruft sowie die erhöhten Chancen späterer Strafverfolgung, die die Aufzeichnungen bieten. Der Darlegung einer konkreten Gefahrenlage oder von konkreten Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen, dass dort auch künftig Beeinträchtigungen der geschützten Interessen drohen und mit Straftaten zu rechnen ist, bedarf es in den in Satz 2 genannten Fällen nicht.“

Außerdem halten wir in § 6b Absatz 5 BDSG eine Konkretisierung des Begriffs „unverzüglich“ für notwendig. Als Minimum muss hierbei eine Speicherdauer von sieben Werktagen als stets unverzüglich angesehen werden.

Darlegung einer konkreten Gefahrenlage

Problematisch ist der von den Datenschutzbeauftragten immer wieder geforderte Nachweis einer konkreten Gefahrenlage. Davon abgesehen, dass eine konkrete Gefahr gesetzlich nicht gefordert ist, können Vorkommnisse aus der Vergangenheit zwar eine Gefährdungslage indizieren, jedoch stellt das Fehlen von Vorkommnissen gerade bei Straftaten auf einer bestimmten Linie, an einer Haltestelle oder zu einer Uhrzeit in öffentlichen Verkehrsmitteln kein Indiz dafür dar, dass nicht von einer Gefährdung ausgegangen werden kann. Beispielhaft können die überregional bekannt gewordenen Fälle des Dominik Brunner und des Hubertus Bruno N.⁵ genannt werden. Hier ereigneten sich die Übergriffe gerade an Bahnhöfen, an denen in der Vergangenheit keine besonderen Auffälligkeiten bestanden, die in gehobenen Wohnvierteln liegen und bisher nicht als Kriminalitätsschwerpunkte aufgefallen waren.

Die Beispiele sind kennzeichnend für öffentliche Verkehrsmittel und zeigen, dass diese sich grundlegend von anderen öffentlich zugänglichen Orten und anderen Wirtschaftsbereichen unterscheiden:

- So ergibt sich die Gefährdung bei Banken und Sparkassen fokussiert am Schalter, da die Täter in diesem Segment an der Erbeutung von Geld interessiert sind.
- Bei Juwelieren ist der Fokus auf die Auslage gerichtet.
- In einer Spielbank liegen die Gefahrenpotentiale und damit die Videoüberwachung im Bereich des Spieltisches und des Geldschalters.

Allen drei Beispielen ist gemein, dass hier potentielle Täter durch Bargeld oder Vermögensgegenstände angelockt und sich die möglichen Tatorte räumlich auf wenige „hotspots“ konzentrieren.

Demgegenüber sind die Tatorte im Umfeld der und in den öffentlichen Verkehrsmitteln räumlich viel unspezifischer. Entsprechend lässt sich die Videoüberwachung in den Systemen des ÖPNV nicht auf einzelne hotspots konzentrieren.

Hinzu kommt, dass öffentliche Verkehrsmittel zu den besonders zu schützenden Infrastrukturen zählen.

Speicherdauer

Weiter ist es notwendig, eine konkrete Regelung zu schaffen, die nicht dazu führt, dass von den Datenschutzbeauftragten unangemessen kurze Lösungsfristen verlangt werden. Derzeit werden nicht selten Videoaufnahmen schon überschrieben, bevor sie zur Auswertung angefordert werden.

⁵ Ende 2007 wurde im U-Bahnhof Arabellapark der 76-jährige pensionierte Schuldirektor Hubertus Bruno N. von zwei jungen Männer niedergeschlagen und mit Tritten gegen den Kopf schwer verletzt. Im September 2009 verstarb Dominik Brunner am S-Bahnhof Solln, nachdem er ebenfalls von zwei jungen Männern zusammengeschlagen worden war.

Die Gründe hierfür können mannigfaltig sein und kumulativ vorliegen. Z. B. sind manche Opfer nach einer Straftat so verstört, dass sie nicht unmittelbar eine Tat dem Verkehrsunternehmen mitteilen oder der Polizei anzeigen. Teilweise werden die Taten auch nicht sofort entdeckt. Schließlich wird nicht immer direkt bei der Anzeigenaufnahme schon die Sicherung der Videoaufnahmen beantragt.

Bei den Dortmunder Stadtwerken gab es z. B. in 2016 fünfzehn Anfragen zu Fällen, die nicht mehr beantworten konnten, da die Speicherzeiten abgelaufen waren. Eine Aufstellung kann auf Wunsch für die parlamentarische Beratung zur Verfügung gestellt werden.

Bei den Berliner Verkehrsbetrieben erfolgten im Zeitraum vom 01.01.2016 bis zum 31.12.2016 insgesamt 46 Anträge der Landespolizei Berlin zur Videodatensicherung nach Ablauf der 48 Stunden Speicherdauer. Im Zeitraum vom 01.01.2017 bis zum 23.02.2017 sind insgesamt 5 Anträge der Landespolizei Berlin nach Ablauf der Speicherdauer von 48 Stunden gestellt worden.

Die Rheinbahn in Düsseldorf hatte hatten im Jahr 2016 insgesamt 21 Fälle, bei denen die Videobilddaten bereits gelöscht waren, als die Anfrage durch die Polizei erfolgte. Die Mehrheit dieser verspäteten Nachfragen kam dabei in einem Zeitraum von drei bis zehn Tagen.

Aus vorgenannten Gründen halten wir es für sinnvoll in § 6b Absatz 5 BDSG eine Regelung einzufügen, die jedenfalls eine Speicherdauer von bis zu sieben Werktagen stets als unverzüglich ansieht. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass sich in § 27 Satz 3 Bundespolizeigesetz (BPolG) eine zulässige Speicherdauer von bis zu 30 Tagen befindet.

Dr. Jan Schilling
Geschäftsführer ÖPNV