



Wortprotokoll der 105. Sitzung

Innenausschuss

Berlin, den 6. März 2017, 13:00 Uhr
 Paul-Löbe-Haus, Raum E 200
 10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Str. 1

Vorsitz: Ansgar Heveling, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigiger Tagesordnungspunkt

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes – Erhöhung der Sicherheit in öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen und im öffentlichen Personenverkehr durch optisch-elektronische Einrichtungen (Videoüberwachungsverbesserungsgesetz)

BT-Drucksache 18/10941

Federführend:

Innenausschuss

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
 Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur
 Ausschuss Digitale Agenda

Gutachtlich:

Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung

Berichterstatter/in:

Abg. Stephan Mayer (Altötting) [CDU/CSU]
 Abg. Sebastian Hartmann [SPD]
 Abg. Martina Renner [DIE LINKE.]
 Abg. Dr. Konstantin von Notz [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf 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-Drucksache 18/10939

Federführend:

Innenausschuss

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
 Ausschuss Digitale Agenda

Berichterstatter/in:

Abg. Günter Baumann [CDU/CSU]
 Abg. Uli Grötsch [SPD]
 Abg. Irene Mihalic [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]
 Abg. Martina Renner [DIE LINKE.]



Inhaltsverzeichnis

	<u>Seite</u>
I. Anwesenheitslisten	4
II. Sachverständigenliste	11
III. Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten	12
IV. Wortprotokoll der Öffentlichen Anhörung	13
V. Anlagen	38
 <u>Stellungnahmen der Sachverständigen</u>	
Prof. Dr. Kai von Lewinski	18(4)785 A
Prof. Dr. Hans Peter Bull	18(4)785 B
Dr. Andreas Ruch	18(4)785 C
PD Jörg Töpfer	18(4)785 D
Dr. Jan Schilling	18(4)785 E
Prof. Dr. Johannes Caspar	18(4)785 F
PHK Jörg Radek	18(4)785 G



Unangeforderte Stellungnahmen

Deutscher Richterbund	18(4)702
Deutscher Anwaltverein	18(4)728
Deutscher Anwaltverein	18(4)729

Gutachterliche Stellungnahmen des Parlamentarischen Beirates
für nachhaltige Entwicklung

zu Bundestags-Drucksache 18/10939	18(4)762
zu Bundestags-Drucksache 18/10941	18(4)772
Bundesministerium des Innern zu 18(4)772	18(4)790



öff.

18. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)

Montag, 6. März 2017, 13:00 Uhr

CDU/CSU

Ordentliche Mitglieder

- Baumann, Günter
- Binninger, Clemens
- Bosbach, Wolfgang
- Frieser, Michael
- Hellmuth, Jörg
- Heveling, Ansgar
- Hoffmann (Dortmund), Thorsten
- Lindholz, Andrea
- Mayer (Altötting), Stephan
- Ostermann Dr., Tim
- Schäfer (Saalstadt), Anita
- Schuster (Weil am Rhein), Armin
- Veith, Oswin
- Warken, Nina
- Wendt, Marian
- Wichtel, Peter
- Woltmann, Barbara
- Zertik, Heinrich

Unterschrift

[Handwritten signatures on lined paper]

23. Februar 2017

Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
 Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
 Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659 Fax: +49 30 227-36339

Seite 1 von 5



df.

18. Wahlperiode

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)
Montag, 6. März 2017, 13:00 Uhr

SPD

Ordentliche Mitglieder

Castellucci Dr., Lars

Fograscher, Gabriele

Grötsch, Uli

Gunkel, Wolfgang

Hartmann, Sebastian

Lischka, Burkhard

Mittag, Susanne

Özdemir (Duisburg), Mahmut

Reichenbach, Gerold

Schmidt (Berlin), Matthias

Veit, Rüdiger

Unterschrift

Stellvertretende Mitglieder

Esken, Saskia

Fechner Dr., Johannes

Gerster, Martin

Högl Dr., Eva

Juratovic, Josip

Kolbe, Daniela

Unterschrift



öff.

18. Wahlperiode

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)
Montag, 6. März 2017, 13:00 Uhr

SPD

Stellvertretende Mitglieder

Lühmann, Kirsten
Poschmann, Sabine
Rix, Sönke
Spinrath, Norbert
Yüksel, Gülistan

Unterschrift

DIE LINKE.

Ordentliche Mitglieder

Jelpke, Ulla
Korte, Jan
Renner, Martina
Tempel, Frank

Unterschrift

Ulla Jelpke
Jan Korte

Stellvertretende Mitglieder

Dağdelen, Sevim
Hahn Dr., André
Karawanskij, Susanna

Unterschrift



47.

18. Wahlperiode

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)
Montag, 6. März 2017, 13:00 Uhr

DIE LINKE.

Stellvertretende Mitglieder

Pau, Petra

Unterschrift

BÜ90/GR

Ordentliche Mitglieder

Amtsberg, Luise

Beck (Köln), Volker

Mihalic, Irene

Notz Dr., Konstantin von

Unterschrift

Unterschrift



öff

Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)

Montag, 6. März 2017, 13:00 Uhr

	Fraktionsvorsitz	Vertreter
CDU/CSU	_____	_____
SPD	_____	_____
DIE LINKE.	_____	_____
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	_____	_____

Fraktionsmitarbeiter

Name (Bitte in Druckschrift)	Fraktion	Unterschrift
HINZE	CDU/CSU	J. Hinze
Hofmann	Grüne	[Signature]
Koppold	Grüne	[Signature]
Lenzner	SPD	[Signature]
Burczyk, Dirk	LINKE	D. Burczyk

Stand: 20. Februar 2015
Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



97

Tagungsbüro

Sitzung des Innenausschusses (4. Ausschuss)
Montag, 6. März 2017, 13:00 Uhr

Seite 3

Bundesrat

Land	Name (bitte in Druckschrift)	Unterschrift	Amts-bezeichnung
Baden-Württemberg	Guenzel, Melissa		PRÄKT.
Bayern	Huderscheid		RD
Berlin			
Brandenburg			
Bremen			
Hamburg			
Hessen			
Mecklenburg-Vorpommern	PAUCH		
Niedersachsen			
Nordrhein-Westfalen			
Rheinland-Pfalz			
Saarland	Stuhr		RD in
Sachsen	Kühne		RD in
Sachsen-Anhalt	Störtenbeck		RD in
Schleswig-Holstein			
Thüringen			

Stand: 20. Februar 2015

Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



Liste der Sachverständigen

Öffentliche Anhörung am Montag, 6. März 2017, 13.00 Uhr

Prof. Dr. Hans Peter Bull

Universität Hamburg

Prof. Dr. Johannes Caspar

Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz
und Informationsfreiheit, Hamburg

Prof. Dr. Kai von Lewinski

Universität Passau

PHK Jörg Radek

Gewerkschaft der Polizei, Hilden

Dr. Andreas Ruch

Ruhr-Universität Bochum

Dr. Jan Schilling

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen, Köln

PD Jörg Töpfer

Bundespolizeipräsidium, Potsdam



Sprechregister der Sachverständigen und Abgeordneten

Sachverständige

Prof. Dr. Hans Peter Bull	14, 15, 29, 32
Prof. Dr. Johannes Caspar	15, 27, 33
Prof. Dr. Kai von Lewinski	16, 26
PHK Jörg Radek	18, 25, 34
Dr. Andreas Ruch	19, 24, 34
Dr. Jan Schilling	19, 35
PD Jörg Töpfer	21, 24, 36

Abgeordnete

Vors. Ansgar Heveling (CDU/CSU)	13, 15, 16, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37
BE Abg. Stephan Mayer (Altötting) (CDU/CSU)	22
BE Abg. Günter Baumann (CDU/CSU)	30
BE Abg. Uli Grötsch (SPD)	23
BE Abg. Sebastian Hartmann (SPD)	31
BE Abg. Martina Renner (DIE LINKE.)	23, 29, 30
BE Abg. Dr. Konstantin von Notz (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	24, 31



Einzigster Tagesordnungspunkt

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes – Erhöhung der Sicherheit in öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen und im öffentlichen Personenverkehr durch optisch-elektronische Einrichtungen (Videüberwachungsverbesserungsgesetz)

BT-Drucksache 18/10941

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf 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-Drucksache 18/10939

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Liebe Kolleginnen und Kollegen, meine sehr geehrten Damen und Herren, sehr geehrte Herren Sachverständige. Ich darf die 105. Sitzung des Innenausschusses heute eröffnen, die als Anhörung zu zwei Gesetzentwürfen der Bundesregierung, Stichwort: „Videüberwachung und mobile Videotechnik“, durchgeführt wird.

Ich danke Ihnen, sehr geehrte Herren Sachverständige, dass Sie unserer Einladung nachgekommen sind, um die Fragen der Kolleginnen und Kollegen aus dem Innenausschuss und der mitberatenden Ausschüsse zu beantworten. Die Ergebnisse dieser Anhörung dienen dazu, die Beratungen zu den Gesetzentwürfen, die Gegenstand der Anhörung sind, vorzubereiten. Ich darf seitens der Bundesregierung sehr herzlich Herrn Staatssekretär Dr. Schröder begrüßen.

Sie sehen, es sind Kameras aufgebaut. Die Sitzung, Anhörung, wird im Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages übertragen.

Für die eingegangenen schriftlichen Stellungnahmen bedanke ich mich bei den Sachverständigen, wegen der Kürze der Vorbereitungszeit umso mehr. Sie sind an die Mitglieder des Innenausschusses und der

mitberatenden Ausschüsse verteilt worden und werden auch dem Protokoll über die Sitzung beigelegt.

Ich gehe davon aus, dass Ihr Einverständnis zur öffentlichen Durchführung der Anhörung auch die Aufnahme der Stellungnahmen in eine Gesamtdrucksache umfasst. Ich ernte damit keinen Widerspruch.

Von der heutigen Anhörung wird zudem für ein Wortprotokoll eine Bandabschrift gefertigt. Das Protokoll wird Ihnen, sehr geehrte Herren Sachverständige, zur Korrektur übersandt. In dem Anschreiben dazu werden Ihnen die Details zur weiteren Behandlung dann mitgeteilt. Die Gesamtdrucksache, bestehend aus Protokoll und schriftlichen Stellungnahmen, wird im Übrigen auch im Internet eingestellt.

Zum zeitlichen Ablauf darf ich anmerken, dass insgesamt eine Zeit bis 15.00 Uhr für die Anhörung heute Nachmittag vorgesehen ist. Einleitend erhält jeder Sachverständige die Gelegenheit, in einer Eingangsstellungnahme von längstens 5 Minuten vorzutragen, wobei es Ihnen selbstverständlich frei steht, in dem Eingangsstatement zu beiden Gesetzentwürfen oder auch, wenn Sie nur zu einem Stellung nehmen möchten, zu einem Stellung zu beziehen.

Anschließend werden wir mit der Befragung der Sachverständigen durch die Berichterstatterinnen und Berichterstatter sowie weitere Mitglieder des Bundestages beginnen, wobei ich jetzt schon darum bitte, dass die Fragesteller grundsätzlich immer diejenigen Sachverständigen benennen, an die Fragen gerichtet werden und ich darf auch die einzelnen Kolleginnen und Kollegen bitten, sich bei den Fragerunden insofern etwas zu limitieren, als dass natürlich alle Berichterstatterinnen und Berichterstatter und weitere Abgeordnete die Möglichkeit zur Frage bekommen sollen.

Soviel meine Vorbemerkungen, sodass wir jetzt mit der eigentlichen Anhörungen beginnen dürfen und entsprechend der alphabetischen Reihenfolge darf ich deshalb Sie, Herr Prof. Dr. Bull, um Ihr Einführungsstatement bitten.



SV Prof. Dr. Hans Peter Bull (Universität Hamburg): Vielen Dank Herr Vorsitzender. Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich beschränke mich auf einen Kommentar zu dem Videoüberwachungsverbesserungsgesetz. Zu dem anderen Gesetz will ich gerne, wenn es gewünscht wird, in der Diskussion nachher noch Stellung nehmen.

In wenigen Stichworten zu diesem Gesetz, das die Richtung der Auslegung, der Anwendung des § 6b Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) beeinflussen will. Ich meine, Zielrichtung und Inhalt des Gesetzes sind richtig, angemessen, legitim und verfassungsgemäß. Es handelt sich um eine Entscheidung des Gesetzgebers, wie sie nach der Rechtsprechung zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung notwendig ist, um eine Gewichtungsvorgabe, eine Norm besonderer Art, die hier einen Spielraum für die Anwendung des Gesetzes lässt und damit praxisingerecht sein wird. Es bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Kompetenz des Bundesgesetzgebers ist in der Vorlage begründet. Es sind insbesondere die verkehrsrechtlichen, auf die verschiedenen Verkehrsbereiche bezogenen, Gesetzgebungskompetenzen des Bundes. Herr von Lewinski, hier neben mir, ich darf vielleicht gleich auf Sie eingehen. Sie sagen, es fehlt an der Notwendigkeit der bundesgesetzlichen Regelung im Fall des Personenverkehrs. Ich darf dagegen nur an die Verkehrsverbünde erinnern, die es überall gibt, die grenzüberschreitend zwischen Hamburg und Schleswig-Holstein oder Hessen und Rheinland-Pfalz und wer weiß wo bestehen und damit also doch eine Notwendigkeit der Vereinheitlichung begründen.

Eine Grundrechtsbeeinträchtigung kann ich nicht erkennen. Die gesetzliche Grundlage, die, wie gesagt, von der Rechtsprechung gefordert wird, wird ja gerade geschaffen. Das Ganze ist normenklar und verhältnismäßig, soweit eben in diesem Bereich des Datenschutzrechts überhaupt etwas normenklar sein kann, weil ja immer grundsätzlich auf die Abwägung abgestellt wird und damit, von der Natur der Sache her, gewaltige Auslegungsspielräume und auch, wenn man so will, Unbestimmtheiten bestehen. Auch europarechtliche Bedenken sehe ich nicht. Die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO), die im Mai 2018 in Kraft tritt, wird zwar die unmittelbare

Geltung des § 6b BDSG verdrängen. Dann gilt nach Europarecht die Zulässigkeitsnorm des Artikels 6 Absatz 1 DSGVO. Dort kommen mehrere Buchstaben in Betracht, die alle auf Interessen, die betroffen sind, abstellen. Einmal Buchstabe d: die Erforderlichkeit „um lebenswichtige Interessen der betroffenen Personen oder einer anderen natürlichen Person zu schützen.“ Schon das kann man bejahen, wenn es um den Schutz von Leben und Gesundheit vor terroristischen Attacken geht. Buchstabe e sagt: Erforderlichkeit „für die Wahrnehmung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt.“ Das ist hier in jedem Fall gegeben. Ich komme noch auf eine Besonderheit zurück, die Herr Caspar in seiner kritischen Stellungnahme zugrunde legt. Ich will nur erstmal aus meiner Sicht im Zusammenhang referieren.

Auch „zur Wahrung der berechtigten Interessen des Verantwortlichen oder eines Dritten“ – bei Abwägung mit den berechtigten Interessen oder Grundrechten der Betroffenen (Buchstabe f) – kann die veränderte Abwägung unter Berücksichtigung des Sicherheitsinteresses legitimiert werden. Ein berechtigtes Interesse der Betreiber besteht auch an ungehindertem gefahrlosem Zugang zu Geschäften oder Verkehrsmitteln. Man kann den Betreibern von öffentlich zugänglichen Geschäften, Parkplätzen und Verkehrsmitteln nicht verwehren, dass sie sich auch um die Sicherheit derer Gedanken machen und dazu etwas unternehmen, was außerhalb ihrer unmittelbaren Grundstückseignerschaft oder ihres Mietgeländes liegt.

Die künftige EU-Regelung erlaubt also auch ohne die jetzige BDSG-Novelle die Berücksichtigung des Sicherheitsinteresses. Die Novelle kann aber darüber hinaus, wie ich in meiner schriftlichen Stellungnahme am Schluss dargelegt habe, auch künftig als Auslegungshilfe oder Auslegungsrichtlinie dienen. Sie prägt die nationale Datenschutzkultur. Alexander Roßnagel hat ausdrücklich darauf hingewiesen, dass diese nationale Datenschutzkultur auch künftig, auch in einem datenschutzrechtlich vereinheitlichten Europa, eine Rolle spielen wird. Überdies sind auch nationale Sondernormen für die Fälle c und e in Artikel 6 Absatz 2 zugelassen.

Die Einwände der Datenschutzbeauftragten, die von Herrn Caspar stellvertretend ja auch für die anderen Datenschutzaufsichtsbehörden vorgetragen



worden sind, beruhen auf einem großen Missverständnis, nämlich der Gleichsetzung von öffentlichem Interesse und öffentlicher Aufgabe.

Strafverfolgung bleibt selbstverständlich Monopol von Polizei und Justiz. Private Aktivitäten zur Verbesserung der öffentlichen Sicherheit oder auch zur künftigen Unterstützung von Strafverfolgung sind aber dadurch nicht ausgeschlossen, bleiben nötig und zulässig. Wenn die Eignung bestritten wird, dann meine ich, dass auch dies nicht begründet ist. Die Belastung der Betroffenen ist minimal und wenn nur ein Ermittlungserfolg in einem schweren Fall auf 1.000 Fälle kommt, ist, glaube ich, die Eignung trotzdem zu bejahen. Es geht um die Verfolgung schwerer Straftaten und in dem Zusammenhang kann man gar nicht vorsichtig genug sein und nicht genug Maßnahmen ergreifen. Ich komme gleich zum Schluss.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Ich würde darum bitten.

SV **Prof. Dr. Hans Peter Bull** (Universität Hamburg): Ja. Die angebliche Notwendigkeit der Einzelprüfung durch die Datenschutzaufsichtsbehörden, die der Kollege Caspar betont hat, scheint mir nicht gegeben. Es wird hier eine unnötige Bürokratie aufrechterhalten. Dem Gesetzgeber wird die Möglichkeit zu allgemeinen Regeln bestritten. Das halte ich nicht für richtig. Ich meine, es muss bei der Möglichkeit solcher Regelungen bleiben. Vielen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Prof. Dr. Bull. Dann darf ich Ihnen, Herr Prof. Dr. Caspar das Wort geben.

SV **Prof. Dr. Johannes Caspar** (Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit): Vielen Dank Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, ich sehe das natürlich etwas anders als Herr Prof. Dr. Bull, will mich aber auch insofern nur auf das Videoüberwachungsverbesserungsgesetz konzentrieren und Ihnen die Defizite, die ich bereits schriftlich ausgeführt habe, auch nochmal mündlich vortragen. Zunächst ist ein Punkt, dass man von der kompetenzrechtlichen Seite her schauen muss und da, so habe ich auch Sie verstanden, Herr Prof. Dr. Bull: Die Neuregelung ist ab Inkrafttreten der DSGVO im Mai 2018 nicht mehr anwendbar. Das schreiben Sie im Übrigen

auch in Ihrem Gutachten. Sie haben das jetzt vielleicht ein bisschen anders dargestellt, aber ich glaube, da liegen Sie im Gutachten richtiger als jetzt bei Ihrem Vortrag. Wir haben hier eine Vollregelung mit Öffnungsklausel für die Mitgliedstaaten. Die Verordnung ist als Regelungsinstrument in allen Mitgliedstaaten unmittelbar verbindlich und kann insofern nur die Möglichkeit für den Rechtssetzer einräumen, andere Vorschriften zu entwickeln, wenn es eine Öffnungsklausel gibt. Und eine Öffnungsklausel gibt es hier an sich bestenfalls in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e. Danach muss die Verarbeitung im öffentlichen Interesse oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgen. Ein Beispiel dafür ist die Beleihung oder eben letztlich die öffentliche Videoüberwachung durch öffentliche Stellen selbst. Insofern geht es darum, dass die Datenverarbeitung von einer besonders durch öffentlich-rechtliche Normen verpflichteten Stelle vorgenommen werden muss. Das ist hier nicht der Fall. Es gibt hier eine pauschale Ermächtigung für alle privaten Stellen, Videoüberwachung zu betreiben und das ist nachdem, wie man die Vorschrift zu verstehen hat und wie sie auch von den Kommentierungen verstanden wird, wie die Erwägungsgründe sie ausweisen, keine Öffnungsklausel für die private Videoüberwachung. Daher bleibt es beim Anwendungsvorrang des Europäischen Rechts nach dem 25. Mai 2018, sodass die Datenschutzgrundverordnung gilt und damit der Artikel 6f, also eine allgemeine Abwägungsklausel, die dort im Einzelnen viel weiter und viel weniger distinkt die Vorgaben trifft. Eine Veränderung dieser Norm ist durch den nationalen Gesetzgeber letztlich nicht möglich.

Ich komme zum inhaltlichen Aspekt des Videoüberwachungsverbesserungsgesetzes. Die präventive Ausrichtung des Gesetzentwurfs soll insbesondere terroristische Anschläge verhindern. Potentielle Täter sollen bereits bei der Erkundung der Öffentlichkeit im Vorfeld erkannt und dann entsprechend auch an ihrem Tun gehindert werden. Das ist der Gedanke. Ich denke, man muss gar nicht so dezidiert auf die wissenschaftlich diskutierten Zweifel an der präventiven Wirkung der Videoüberwachung zu sprechen kommen. Es reicht im Prinzip aus, diese präventive Wirkung aus zwei Gründen zu analysieren, wobei beide



eindeutig dafür sprechen, dass die Regelung keine präventive Wirkung hat.

Zum einen geht es bei dieser Vorschrift um eine abzuschreckende Tätergruppe, die sich durch Videoüberwachung bewusstermaßen nicht abschrecken lässt – das sind die Terroristen. Die suchen mit ihrem Tun ja die Öffentlichkeit und sind geradezu beseelt davon, der Öffentlichkeit mitzuteilen, was sie vorhaben. Insofern ist eine abschreckende Wirkung hier nicht ansatzweise möglich. Da ist die eine Sache. Und die andere Sache ist, dass wir es hier in diesen Fällen, in fast allen bekannten Fällen, mit sogenannten Black-Box-Verfahren bei den Videobetreibern zu tun haben. Das heißt, die Bilder gehen in einen Kamera-, in einen Ringspeicher und werden nicht durch Dritte beobachtet. Es findet kein Monitoring statt. Somit kann also gar nichts passieren, was die Sicherheit hier gewährleistet. Die Bilder werden irgendwann überschrieben, wenn sich letztlich herausstellt, dass vor Ort nichts passiert ist. In dem Moment, wo etwas passiert ist, kann man später auf die Bilder zurückgreifen und diese auswerten. Das beseitigt aber nicht mehr das Unheil, das bis zu diesem Punkt bereits geschehen ist. Insofern wird hier von der Norm eine präventive Wirkung herbeigeredet, die einfach nicht besteht. Es ist ein Mythos, dass sich im Black-Box-Verfahren mehr Sicherheit für die Person erzielen lässt.

Am Ende vielleicht noch einen Aspekt und zwar den Aspekt der Abwägung und der Einzelfallprüfung, der ja durch das Gesetz bislang vorgegeben wird durch den § 6b. Der wird nun wirklich konterkariert, denn das besonders wichtige Interesse des Schutzes von Leben, Gesundheit und Freiheit soll künftig das Ergebnis der Abwägung im Wesentlichen vorprägen. Das Gesetz zielt, sozusagen, auf eine abstrakte Gefahrenvorsorge im Bereich frequentierter Anlagen. Es überlagert damit jede Einzelfalldimension. Das heißt, die allgemeine Bedrohungslage entscheidet und die Möglichkeit, mit Blick auf den Einzelfall Abwägungen vorzunehmen, ist nicht mehr möglich. Etwa die empirischen Fragen: Was ist in dem Bereich bisher empirisch passiert, gab es Körperverletzungen, gab es Einbrüche, gab es Sachbeschädigungen? Oder auch die Frage etwa: Sind es besonders sensible Daten, die durch die Videoüberwachung erhoben werden? Etwa bei Drogenberatungsstellen, vor

denen die Videokamera steht oder vor Arztpraxen oder Erotikshops. Das alles ist künftig nicht mehr relevant. Es reicht aus, dass man abstrakte Gefahrenvorsorge betreiben will und dann auf allen hochfrequentierten Plätzen entsprechend Videokameras errichten kann, ohne dass dies letztlich in einer Abwägungsentscheidung in ein Ergebnis einmündet. Insofern ist aber die Möglichkeit, das Interesse von Betroffenen in einer solchen Abwägung herbeizuführen, gar nicht mehr da. Weil, wenn ich praktisch das mache, was das Gesetz sagt, dass ich der Sicherheitsrelevanz der Betreiber ein solches Gewicht zu geben habe, eine Berücksichtigung der Rechte der Betroffenen und damit eben auch ihr informationelles Selbstbestimmungsrecht in der Abwägung nicht möglich wird. Das Gesetz ebnet damit einen Weg für eine Totalüberwachung des öffentlichen Raums durch eine zusehends vernetzte Videoüberwachung, die Überwachungs- und Bewegungsprofile schafft und letztlich natürlich einen Anpassungs- und Überwachungsdruck verursacht, dem der Einzelne nicht mehr ausweichen kann, weil es im Endeffekt auf allen Ebenen eine solche Überwachung gibt.

Letztlich ist eine Überprüfung dann durch eine eigenständige Abwägungsentscheidung durch die Behörden nur scheinbar möglich. Tatsächlich ist das Gesetz so angelegt, dass in hochfrequenten Bereichen die Videoüberwachung insgesamt für zulässig erklärt werden wird. Das ist in der Tat ein Problem, auch mit Blick auf die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden und mit Blick auf die Gewaltenteilung. Insofern gehe ich also davon aus, dass dieser Gesetzentwurf hier Defizite enthält, die eigentlich dazu anleiten sollten, diesen nicht zu verabschieden. Vielen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Prof. Dr. Caspar. Als nächstes erhält Herr Prof. Dr. von Lewinski das Wort.

SV **Prof. Dr. Kai von Lewinski** (Universität Passau): Herr Vorsitzender, vielen Dank. Sehr geehrte Damen und Herren, ich fasse zusammen: Kann man so machen, muss man aber nicht so lassen. Die beiden Gesetzentwürfe kann man auf drei Ebenen diskutieren. Einmal gesellschaftspolitisch: Wie sehr gehen wir da in eine Überwachungsgesellschaft rein? Die zweite Ebene ist eher eine rechtspolitische, nämlich die der konzeptionellen Fragen des Datenschutzes und Datenschutzrechts.



Und schließlich – dritte Ebene – die konkreten Einzelfragen des Entwurfs, also der verfassungsrechtliche Rahmen und Gesetzgebungskunst.

Bei der Überwachungsgesellschaft oder bei der ersten, obersten Ebene geht es um das Ausbalancieren von Freiheit und Sicherheit, von Privat und Öffentlich. Das ist eine Frage, die nicht sachverständig beantwortet werden kann – sie ist politisch zu entscheiden. Ob es so ist, dass die präventive Wirkung von Videoüberwachung, wie Herr Prof. Dr. Caspar gesagt hat, ein Mythos ist, muss jemand, der in diesem Bereich sachverständiger ist als ich, beurteilen. Als sicher kann wohl gelten, dass Videoüberwachung sich sowohl auf das Verhalten von Tätern, von Störern, von Unbeteiligten und der Gesellschaft insgesamt auswirkt. Welchen Aspekt man jetzt betont, scheint mir eher eine Frage der politischen Rhetorik zu sein. Jedenfalls haben wir es bei der Videoüberwachung mit etwas zu tun, das sich sowohl auf Täter- und Störerverhalten auswirkt als auch auf die Gesellschaft insgesamt. Die Frage muss aber auf der Ebene der Politik und von Politikern entschieden werden. Sachverständige haben hierzu, auf dieser politischen Ebene, nichts beizutragen. Insoweit sind wir nur Wähler.

Die zweite Ebene – zum Datenschutz, zu datenschutzkonzeptionellen Fragen. Hier fühle ich mich durchaus berufen, etwas zu sagen. Das aber ist wahrscheinlich nicht das Thema dieses doch mit einem konkreten Auftrag versehenen Nachmittags. Dies große Fass will ich nicht aufmachen, aber ein, zwei Leuchtkugeln in den Raum schießen: Es zeigt sich bei diesem Entwurf, dass das Datenschutzrecht mit seiner sehr subjektiv und vom Individuum her denkenden Perspektive die gesellschaftlichen Auswirkungen – Überwachungsdruck, Überwachungsgesellschaft – nicht wirklich abbilden kann. Das Datenschutzrecht schaut immer nur auf den Einzelnen, aber eben nicht unmittelbar auf die Gesellschaft, die gesellschaftlichen Auswirkungen. So, wie die Videoüberwachung insbesondere jetzt in § 6b angedacht ist, haben wir eine Indienstnahme Privater für öffentliche Sicherheitszwecke. Auch eine solche gestufte und hintereinander geschaltete Verantwortlichkeit bildet sich im Datenschutzrecht, so wie wir es haben und auch so wie wir es bekommen werden,

nicht ab. Wahrscheinlich geht es in diesem Entwurf um so etwas wie eine informationelle Sozialpflichtigkeit dergestalt, dass man sich im Dienste der allgemeinen Sicherheit beobachten lassen muss. Auch das ist eine Kategorie, die sich im Datenschutzrecht, so wie wir es haben, noch nicht findet. Es ist sozusagen aus rechtlicher Perspektive ein blinder Fleck. Der Anwendungsbereich des Datenschutzrechts – auch das ist noch ein konzeptioneller Punkt – lässt viele Bilderquellen außen vor. Die Aufnahmen von Privaten – jeder hat eine Kamera in der Tasche – und die Aufnahmen von Journalisten sind hiervon nicht erfasst, weil sie vom Datenschutzrecht jeweils nicht umfasst sind.

Ein letztes konzeptionelles Schlaglicht, das aber eher zum Hintergrund gehört, ist die schon mehrfach von meinen Vorrednern angesprochene Unabhängigkeit der Datenschutzbehörden, und das jetzt hier jedenfalls im § 6b bezweckte gesetzliche Nachsteuern. Herr Prof. Dr. Caspar hat das in seiner Stellungnahme ein Problem der Gewaltenteilung genannt. Herr Dr. Thilo Weichert, der vielleicht zu einer größeren Unmittelbarkeit seiner Stellungnahmen neigt, hatte das gleich als Verstoß gegen die europarechtliche völlige Unabhängigkeit bezeichnet. Letztlich ist das, was mit dem § 6b geplant wird, aber nur die Konsequenz aus der Unabhängigkeit: Wenn es keine Fachweisung für Datenschutzaufsichtsbehörden mehr gibt, dann muss das der Gesetzgeber machen. Also es ist eigentlich etwas, was im Datenschutzbereich ganz normal sein wird: Wenn wir weisungsfreie Aufsichtsbehörden haben, dann muss eben der Gesetzgeber sagen, wo es hingehen soll.

Zum konkreten Entwurf, der dritten Ebene, habe ich einzelne kleine Punkte in meiner Stellungnahme schon zusammengefasst vorangestellt. Die Bundesgesetzgebungskompetenz, Herr Prof. Dr. Bull hat es angesprochen, scheint mir jedenfalls in der Begründung noch ein bisschen nachschärfungsbedürftig. Natürlich neigt der Bundesgesetzgeber dazu, die Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung immer sehr leichter Hand zu bejahen. Mit Blick auf den schleswig-holsteinischen-hamburgischen Busverkehr, der mir aus Niederbayern ein bisschen fern ist, mag es diese Begründung geben, sie findet sich im jetzigen Gesetzentwurf in der Begründung jedoch nicht.



Die Regelung im Bundespolizeigesetz richtet sich nur an diese und nicht auch an den Zoll und an die Feldjäger. Bei einer gesamthaften Sicherheitsarchitektur, von der man ja im politischen Raum immer wieder hört, wäre das vielleicht auch noch ein Punkt, an den man denken könnte.

Das besonders schutzwürdige Interesse bei § 6b Absatz 1 Satz 2, dort ist als Schutzgut die Freiheit benannt, sollte redaktionell als Freiheit der Person im Sinne der Bewegungsfreiheit benannt werden, ansonsten bekomme ich eine solch ungenaue Abwägung, dass die Klarheit des Gesetzes an dieser Stelle leidet. Die im Gesetzgebungsverfahren oder in der ersten Lesung angesprochenen Wünsche nach einer allgemeinen Meldepflicht und besonderen organisatorischen Sicherheitsmaßnahmen muss man in der Sache nicht schlecht finden, sie sind aber etwas, das das Gesetz punktuell aufblähen würde und zur weiteren Unlesbarkeit der Datenschutzgesetze führt; das sollte man also den allgemeinen Regeln überweisen.

Der letzte Punkt. Wenn man die Body-Cams dadurch rechtfertigt, dass sie den Bürger, der dem Polizisten gegenübersteht, schützen sollen, dann ist eine Aufbewahrungsfrist von 30 Tagen, die unterhalb der Rechtsschutzfristen liegt, jedenfalls von der Argumentation her, nicht ganz konsistent.

Die politischen Entscheidungen, die Sie treffen müssen, sind formal nur bis zum Inkrafttreten der Datenschutzgrundverordnung befristet, aber wie jede gesetzliche Regelung werden sie auch Pfadabhängigkeiten für die Zeit danach schaffen – postmargische nationale Datenschutzkulturen sind schon angesprochen worden – sodass es jetzt hier nicht ein Gesetz mit vorgegebenem Sunset ist, sondern die Dämmerung dieses Gesetzes wird noch lange nachleuchten. Vielen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Prof. Dr. von Lewinski. Dann wende ich mich jetzt, von mir aus gesehen, meiner linken Seite zu und darf Ihnen, Herr Radek, als Nächstem das Wort geben.

SV **PHK Jörg Radek** (Gewerkschaft der Polizei Hilden): Herzlichen Dank Herr Vorsitzender. Aus Sicht der Gewerkschaft der Polizei begrüßen wir insbesondere den Einsatz mobiler Videotechnik. Wir begrüßen auch, dass es hierbei nicht zur

Überwachung der Polizei eingesetzt werden soll, sondern zum Schutz der Beamten. Das ist eine neue Qualität in der Diskussion. Wir weisen aber auch, wie ich denke zurecht, daraufhin dass, wenn der Bürger darauf hingewiesen wird, dass Videografie eingesetzt wird, auch im Gesetz verankert sein muss, dass der Kollege, der Aufzeichnungen tätigt, auch die mit ihm eingesetzten Beamten darüber informiert. Ansonsten gibt es da einen Verstoß, weil da die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen der eingesetzten Beamten dann doch in Betracht gezogen werden.

Lassen Sie mich noch einen Blick auf den Erfüllungsstand werfen. Zurzeit gehen wir, so sieht es der Gesetzentwurf vor, von 2.500 Body-Cams und acht Kennzeichnungslesegeräte aus. Bei einem Personalvolumen von 40.000 bei der Bundespolizei müsste man hier eine größere Realität walten lassen. Gerade auch in Bezug auf Speicherkapazitäten und Auswertungsmöglichkeiten setzt hier das Haushaltsgesetz und setzt die Personalstärke der eingesetzten Kollegen ganz massive Grenzen. Das bitte ich dabei auch zu bedenken.

Wir haben hier auch unbedingt einen Schulungsbedarf, sonst führt es zu einem Verwertungsverbot im Strafverfahren, wenn die Beamten, die an den entsprechenden Geräten eingesetzt werden, nicht auch dazu geschult werden.

Ohne dass ich Herrn Töpfer vorgreifen möchte, aber die Resonanz in dem Pilotverfahren bei den eingesetzten Kolleginnen und Kollegen ist gut bis sehr gut für diese mobile Technik.

Dann lassen Sie mich noch einen Satz zum Videoüberwachungsverbesserungsgesetz sagen. Ich will hier nur darauf hinweisen, dass wir insbesondere begrüßen, dass es eine großflächige Einrichtung geben soll, eine lückenlose Dokumentation in fließenden Übergängen, insbesondere in den Zuständigkeitsbereichen der Bundespolizei, was die Übernahme bei Bahnkörpern anbelangt. Wir haben es meistens mit sehr dynamischen Lagen zu tun und wir sind gehalten – das ist, denke ich, auch rechtsstaatlich geboten – dass wir gerichtsverwertbare Dokumentationen nachhalten. Es würde schwierig sein, wenn wir auf einmal durch eine



Verwaltungsgrenze, die an einem Bahnhof verläuft und eine Zuständigkeitsgrenze ist, dann nicht gegenseitig auf die Daten zurückgreifen könnten.

Also insgesamt gesehen, mit dem Nachbesserungsbedarf der datenschutzrechtlichen Pflichten gegenüber den Beamten und – lassen Sie mich auch das noch als Abschluss sagen – den arbeits- und gesundheitsschutzrechtlichen Voraussetzungen, dass die Personalräte hier mit ins Boot gehören, begrüßen wir ausdrücklich dieses Gesetzvorhaben.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Radek. Dann als Nächster Herr Dr. Ruch.

SV **Dr. Andreas Ruch** (Ruhr-Universität Bochum): Vielen Dank Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, ich möchte mich in dem Eingangsstatement auf das Gesetz zur Änderung des Bundespolizeigesetzes konzentrieren und dort auf den § 27a, also auf die Body-Cam. Es spricht ganz grundsätzlich nichts dagegen, dass die Bundespolizei auch die Technik nutzt, die mittlerweile fast jeder Bürger nutzt. Bei diesem Grundsatz möchte ich aber drei Einschränkungen anmerken. Erste Einschränkung: Die Studienlage ist aus kriminologischer Sicht nicht so eindeutig, wie sie sich im Gesetzentwurf darstellt, wie sie dort angegebenen wird. Externe Evaluationen, die wissenschaftlichen Kriterien genügen, liegen bislang für Deutschland nicht vor. Damit meine ich, dass es bislang für den deutschen Raum keine Studien gibt, die echte Vergleichsgruppen einsetzen oder die eine Vorher-Nachher-Untersuchung durchführen. Die Projektberichte, auf die immer wieder gerne verwiesen wird, gibt es zwar. Die Erfahrungen der Polizei dort können aber keine wissenschaftlichen Evaluationen ersetzen, weil sie entweder auf zu kleinen Fallzahlen basieren, keine Vergleichsgruppen anwenden oder eben auch kein Vorher-Nachher-Design haben.

Es gibt im internationalen Bereich Studien, die sich mit der Schutzwirkung von Body-Cams, also mit dem Schutz vor Übergriffen gegen die Polizei, befassen. Da ist die Studienlage uneinheitlich, ich würde sie vorsichtig in die Richtung deuten, dass es eine präventive Wirkung gibt, also dass Body-Cams tatsächlich vor Gewalt gegen Polizeibeamte schützen. Aber die Studienlage ist auch hier uneinheitlich. Es gibt auch durchaus Studien, die darauf hinweisen, dass die Gewalt gegen

Polizeibeamte zunimmt, wenn Body-Cams im Einsatz sind. Also auch hier gibt es sicherlich noch Forschungsbedarf und die Studienlage ist nicht so eindeutig.

Zweite Einschränkung gegen den Einsatz von Body-Cams. Body-Cams erfassen niemals die ganze Geschichte. Das gilt schon aus technischen Gründen. Die Kameras sind an der Schulter angebracht und nicht am Kopf, also gibt es schon keinen 360-Grad-Blick. Das ganze Geschehen kann gar nicht mit allen Facetten abgebildet werden, weil der Beamte dazu den Oberkörper mitdrehen müsste, was ja schon in der Dynamik des Einsatzgeschehens und auch beim Vorrang der Eigensicherung im Handlungsalltag so sicherlich nicht praktikabel ist. Daher ist es zweifelhaft, ob Body-Cams tatsächlich dazu taugen, eine beweissichere Dokumentation der Vorgänge möglich zu machen.

Dritte Einschränkung. Der Gesetzentwurf geht nicht auf Studien ein, die einen Rückgang polizeilichen Fehlverhaltens und einen Rückgang von Beschwerden über die Polizei aufzeigen. Das halte ich insofern für lückenhaft, als Body-Cams in der Praxis keine Einbahnstraße sein werden, sie also in der Praxis nicht nur zum Schutz von Polizeibeamten dienen werden. Denn Gewalt - und um diese kriminologische Grunderkenntnis geht es hier - Gewalt kann man nur interaktiv und kommunikativ begreifen. Deswegen können und müssen die Aufnahmen aus kriminologischer Sicht in der Praxis auch genutzt werden, um polizeiliches Fehlverhalten zu dokumentieren, aufzuklären und zu ahnden. Vielen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Dr. Ruch. Dann darf ich das Wort weitergeben an Herrn Dr. Schilling.

SV **Dr. Jan Schilling** (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen Köln): Vielen Dank für die Möglichkeit, die Position des VDV hier kurz zu skizzieren und vorzutragen. Ich beschränke mich in meinen Ausführungen auf das Videoüberwachungsgesetz. Ich werde erstmal abstrakt generell zwei, drei Sätze dazu sagen und dann auch ein bisschen den Praxisbezug darstellen, auf was für Probleme wir stoßen und was für Regelungsvorschläge, die ein bisschen über den Gesetzentwurf hinausgehen, wir aus diesen Gründen vorschlagen.



Ich meine, dass es insgesamt – das ist ja heute auch durch die unterschiedlichen Statements schon klar geworden – ein sehr, sehr komplexes Themenfeld ist im Spannungsverhältnis von Freiheit und Sicherheit bei grundrechtlich geschützten Positionen, die in der Abwägung zueinander gebracht worden sind. Wichtig ist mir dabei zu betonen, dass die Videoüberwachung aus unserer Sicht jetzt kein Selbstzweck ist, sondern ein wichtiger Teil von umfassenden Sicherheitskonzepten, die auch über Videoüberwachung und die Erfahrung aus ihr zum Teil verbessert werden können. Das betrifft Notrufleinrichtungen, den Fahrgastnotruf, den Einsatz von Sicherheitspersonal, Lichtkonzepte, bauliche Maßnahmen etc., die aus Erfahrungen angepasst werden können und wobei auch eine Präventivwirkung in diesen Bereichen erzielt werden kann. Wichtig ist mir auch, dass es da um den Schutz der Rechtsgüter der Bürger, aber auch der Kunden dieser Unternehmen geht, die über ein Sicherheitsempfinden auch im öffentlichen Personalpersonenverkehr ihr Interesse haben. § 6 BDSG überlässt diese Abwägung letztendlich den Datenschutzbehörden und der gerichtlichen Überprüfung auf der Grundlage von unbestimmten Rechtsbegriffen. Gerade deshalb, und weil wir eine zunehmende restriktive und uneinheitliche Auslegung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe sehen, halten wir es für geboten, dass der Bundesgesetzgeber hier diese Abwägung determiniert, um zu einer einheitlichen Rechtsauslegung und auch Anwendung zu kommen. Es kann ja keinen Unterschied machen, ob sie jetzt hier in Berlin Bus fahren oder in Hamburg oder in Leipzig oder in Dresden, über die übergreifenden Sachverhalte in Verkehrsverbänden hat Herr Prof. Dr. Bull ja auch schon vorgetragen. Von daher wäre eine einheitliche Praxis aus unserer Sicht schon angezeigt.

Was wir in der Praxis eben sehen, ist das, was Herr Prof. Dr. Caspar auch vorgetragen hat. Die grundsätzliche Präventivwirkung wird in Frage gestellt, obwohl sie von der Rechtsprechung an verschiedenen Punkten als evident anerkannt wird. Es wird gefordert, eine konkrete Gefahrenlage darzulegen und auch künftig schwerwiegende Beeinträchtigungen darzulegen. Das ist natürlich extrem schwierig, so etwas in solch verästelten Systemen wie dem Öffentlichen Personen Nahverkehr (ÖPNV) darzulegen, zumal man sagen

muss, dass auch Gefahren an Orten eintreten können, wo sie bisher eben nicht stattgefunden haben und es deshalb gerade in der Zukunftsperspektive sehr, sehr schwierig wird, diese Anforderungen zu erfüllen. Dann werden Einzelfallprüfungen nach Strecken und Tageszeiten und Fahrzeugbereichen gefordert. Auch das ist sehr, sehr schwierig, weil die Fahrzeuge eben nicht linienscharf, sondern im gesamten ÖPNV eingesetzt werden. Das heißt, sie können eben nicht in den Fahrzeugen sagen: Da kommt jetzt eine Kamera hin oder nicht, weil das Fahrzeug im Zweifel am anderen Tag irgendwo anders unterwegs sein wird. Es wird auch die Auffassung vertreten, dass die Aufnahmen, sofern eine Videoüberwachung als zulässig anerkannt wird, binnen 48 Stunden gelöscht werden. Wir begrüßen deshalb den Gesetzentwurf, der aus unserer Sicht eine geeignete, erforderliche und auch angemessene Lösung darstellt. Wie ich schon ausgeführt habe, ist es aus unserer Sicht politischer Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers, eben Abwägungen auch von unbestimmten Rechtsbegriffen zu determinieren und neu zu justieren.

Wir sehen auch eine Präventivwirkung der Videoüberwachung. Zwar sind die Studien widersprüchlich. Es gibt aber auch Studien, die diese Präventivwirkung sehen und anerkennen. Das ist nicht in Deutschland der Fall, sondern es sind meistens britische Studien, weil dort die Videoüberwachung ja schon länger und intensiver angewendet wird. Wir halten es natürlich für sehr schwierig, in diesen Studien zu wirklich validen Abschätzungen zu kommen, denn es gibt da aus unserer Sicht ein großes Dunkelfeld. Wer von vornherein von der Tat absieht, wird schwerlich in der Praxis an dem Punkt erfassbar sein. Zuzuerkennen ist natürlich, dass sich Spontantäter und ideologisch und religiös Motivierte nicht dadurch abhalten lassen. Aber zum Beispiel bei Serientätern kann man schon auch Tatmuster erkennen und präventive Sicherheitskonzepte dementsprechend anpassen, evtl. auch durch einen verstärkten Personaleinsatz in diesem Punkt. Aus unserer Sicht liegt natürlich auch eine präventive Wirkung in der Verbesserung des Selbstbewusstseins der Fahrgäste und damit auch in der steigenden Hilfs- und Interventionsbereitschaft, die damit einhergeht, weil Täter ja eigentlich in dem Fall Opfer suchen



und nicht Leute, die interventionistisch bereit sind, dort zu sein. Auch der Schutz unserer Mitarbeiter ist, aus unserer Sicht, präventiv an diesen Punkten gegeben.

Dass eine Präventivwirkung in der Rechtsprechung als evident anerkannt ist, habe ich schon ausgeführt, ist aber aus unserer Sicht auch schon ein wichtiger Punkt, der das determiniert. Eine repressive Wirkung, da gehe ich jetzt nicht näher drauf ein, ist aus unserer Sicht selbstverständlich gegeben. Und auch da muss man sagen, dass in der Wahrnehmung natürlich eine mediale Berichterstattung über eine Strafverfolgung und auch über eine bessere Beweisbarkeit der Daten dann natürlich im Sinne von interagierenden Röhren auch eine Präventivfunktion auslösen kann, weil die Leute Sorge haben, dass sie eben dabei entdeckt werden.

Aus den Erfahrungen der Praxis heraus würden wir vorschlagen, den Gesetzentwurf an drei Punkten zu verbessern. Wir finden, weil eben diese Fragestellungen so umstritten sind, aber von der Rechtsprechung anerkannt ist, dass die Präventiv- und Repressivwirkung direkt im Gesetz verankert werden sollte. Damit wird die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts aufgegriffen und trägt dann auch zu einer einheitlichen Rechtsanwendung bei. Wir würden auch vorschlagen, von diesem Nachweis der konkreten Gefahrenlage abzusehen. Der ist momentan schon gesetzlich nicht gefordert, aber in der Praxis. Auch handelt es sich aus unserer Sicht bei den Infrastrukturen des öffentlichen Verkehrs aufgrund der Personendichte, der Anzahl der täglichen Fahrgäste, der hohen Fluktuation sowie der großen räumlichen Ausdehnung, um kritische Infrastrukturen, in denen eine konkrete Gefahrenlage jetzt nicht zwangsweise nachgewiesen werden muss.

Was uns sehr sehr wichtig ist, ist das Thema kurze Löschfristen. Ich habe hier in der Stellungnahme auch Praxisfälle angeführt. Die Löschfristen sind sehr sehr uneinheitlich. Im Regelfall zwischen zwei und drei Tagen, je nachdem, auf was für einer Grundlage die Videoüberwachung stattfindet, dann aber auch bis zu 30. Wir sehen aber momentan schon den Punkt, dass das dadurch, dass die Busse auch mal in Depots stehen etc., nicht ausreicht und wir den Fall haben, dass die Polizeibehörden anfragen und dieses Videomaterial eben nicht mehr

zur Verfügung steht. Es ist schon so ein bisschen befremdlich, dass diese Repressivwirkung in Frage gestellt wird und gleichzeitig auf diese kurzen Löschfristen abgestellt wird. Da verhindert man ja im Endeffekt das, was man dann selbst ins Feld führt und aus unserer Sicht wäre eine Frist von sieben Tagen eine angemessene Lösung in diesem Fall. Vielen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Dr. Schilling. Dann darf ich Ihnen, Herr Töpfer, das Wort erteilen.

SV PD Jörg Töpfer (Bundespolizeipräsidium Potsdam): Vielen Dank Herr Vorsitzender. Sehr geehrte Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren, ich beziehe mich mit meinen Ausführungen auf die erfolgreiche Erprobung von Body-Cams, die wir im Bereich der Bundespolizei durchführen, möchte aber, bevor ich jetzt auf die eigentliche Erprobung eingehe, einige Zahlen nennen. Wir haben in den Jahren 2010 bis 2016 zwischen 1.977 und 2.505 Angriffe auf Polizeibeamte der Bundespolizei registriert. Im Jahr 2016 waren es dann 2.186. Wenn man solche Zahlen zitiert, muss man auch wissen, was diese bedeuten. Unter diesen Angriffen, von denen ich jetzt spreche, versteht man Angriffe, die durch aktives Einwirken auf die körperliche Unversehrtheit des Beamten gerichtet sind. Das Spektrum der Angreifer reicht dabei vom Bürger, der sich im Rahmen einer Identitätsfeststellung plötzlich entscheidet, dass er seinen Ausweis doch nicht vorzeigen möchte, bis zu den gewaltbereiten Tätern, die sich darauf vorbereiten, Polizeibeamte zu verletzen. Darüber hinaus gibt es natürlich auch noch extremistische Angreifer aus dem religiösen Spektrum. Hier möchte ich auf den Angriff einer 15-jährigen auf einen Bundespolizisten im Februar 2016 verweisen. Natürlich möchte die Bundespolizei als Arbeitgeber versuchen, dass ihre Beamten gesund nach Hause kommen. Somit sucht man nach Möglichkeiten, um die Kollegen zu schützen. Ein Aspekt ist die Aus- und Fortbildung. Das heißt, die Kollegen werden gezielt darauf geschult, beruhigend auf das polizeiliche Gegenüber einzuwirken. Eine andere Möglichkeit besteht darin, Schutzausstattung bereitzustellen. Und jetzt, als dritte Möglichkeit, könnten Body-Cams eingesetzt werden. Dabei möchte ich auf die beiden Pilotversuche verweisen, die in den USA und in Großbritannien stattgefunden haben.



Warum gerade diese beiden? Weil der Hintergrund der Erprobung oder die Begründung, weswegen diese Kameras dort eingeführt worden sind, sehr unterschiedlich sind. In den USA soll der Bürger vor den Polizeibeamten geschützt werden, da man festgestellt hat, dass es Übergriffe von Polizeibeamten gibt. In Großbritannien wurde die Kamera eingeführt, um die unbewaffneten Polizeibeamten vor der Aggressivität gewaltbereiter Bürger zu schützen. Deshalb hat sich die Bundespolizei dazu entschlossen, solche Systeme zu untersuchen. Wir hatten dabei drei Erprobungsziele. Erstens sollte festgestellt werden, ob man tatsächlich eine abschreckende Wirkung erzielen kann. Zweitens, ob es tatsächlich möglich ist, dass im Bereich der Aufklärung von Straftaten oder im Bereich der Aufklärung von Angriffen auf Polizeibeamte Beweismittel sichergestellt werden können. Drittens sollte festgestellt werden, ob die Öffentlichkeit und unsere Polizeibeamten dieses Führungs- und Einsatzmittel überhaupt akzeptieren. Als Nebenaspekt sollte eine Bewertung erfolgen, welches der auf dem Markt verfügbaren Body-Cam-Systeme technisch geeigneter und in der Bundespolizei besser nutzbar ist. Deshalb wurden zwei unterschiedliche Systeme beschafft. Leider muss ich jetzt sagen, dass es nicht ganz so ist, wie von Herrn Dr. Ruch beschrieben. Die Kameras sind nicht ausschließlich auf der Schulter angebracht, sondern wir haben zwei Kamerasysteme, von denen eins tatsächlich auf der Schulter angebracht wird; das andere System kann beliebig an der Uniform angebracht werden. Bei der einen Body-Cam handelt es sich um ein kompaktes System, bei dem das Kameragehäuse und die Bedienteile in einem Gehäuse integriert sind, während man bei der anderen Kamera ein Bedienteil hat, das von dem Kamerateil abgesetzt ist. Wir haben folgende wesentlichen Rahmenbedingungen für die Erprobung vorgegeben: Es nehmen nur Freiwillige an der Erprobung teil. Zweitens erhalten die Kollegen, wie ja auch von den Personalratsvertretern gefordert ist, eine eintägige Ausbildung über die rechtlichen Grundlagen und die Technik der Kamerasysteme. Jeder Polizeibeamte hat im Rahmen dieser Erprobung eine Funktionsweste bzw. eine Kennzeichnung zu tragen, auf der „Videoüberwachung“ steht. Die Streifengröße, das heißt, die Anzahl der Polizeibeamten, die auf Streife gehen, hat sich nicht geändert. In Hessen

wurde es anders gemacht. Es wurde eine sogenannte Pre-Recordingzeit von 30 Sekunden festgelegt und die Videoaufzeichnung erfolgt ausschließlich anlassbezogen. Wenn Videoaufzeichnungen nicht benötigt werden, werden sie direkt nach dem Ende der Schicht gelöscht bzw. wenn sie beweisrelevant sind, entsprechend den datenschutzrechtlichen Bestimmungen gesichert. Wie haben wir die Erprobung ausgewertet? Die Auswertung erfolgte anhand eines subjektiven Fragebogens. Das heißt, der Kollege/die Kollegin konnte 15 technische Fragen beantworten und 12 Fragen zur Akzeptanz, zur Wirkung; hier also seine/ihre subjektiven Eindrücke einfließen lassen und noch zusätzlich aufschreiben. Aufgrund dieser Erfahrungen haben wir einen Erprobungsbericht erstellt, der grundsätzlich positiv ist. Ich verweise auf meine schriftliche Stellungnahme, da sind die entsprechenden Zahlen aufgezählt. Zusammenfassend möchte ich sagen, dass aus Sicht der Bundespolizei, aus Sicht der Beschäftigten, der § 27a konsequent und notwendig ist. Ich möchte noch darauf hinweisen, dass die Ausführungen in der schriftlichen Stellungnahme aufgeführt sind und bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Töpfer. Vielen Dank sehr geehrte Herren Sachverständige für Ihre Eingangsstatements. Dann kämen wir jetzt zur Fragerunde der Fraktionen und ich würde mit der CDU beginnen, Herr Kollege Mayer, bitte.

Abg. **Stephan Mayer** (Altötting) (CDU/CSU): Vielen Dank. Sehr geehrter Herr Vorsitzender. Ich möchte mich zunächst mal ganz herzlich für alle Ausführungen der Sachverständigen bedanken. Ich möchte mich auf jeweils zwei Fragen an zwei Sachverständige konzentrieren, zum einen eine Frage zum Thema Videoüberwachungsverbesserungsgesetz, die zweite Frage zum Thema anlassbezogene elektronische Kennzeichenerfassung. Der Kollege Baumann wird dann in der zweiten Runde Fragen zum Thema Body-Cam stellen. Die Fragen richten sich an Herrn Radek und an Herrn Prof. Dr. von Lewinski.

Die erste Frage bezüglich des Videoüberwachungsverbesserungsgesetzes. Herr Dr. Schilling hat schon auf die Thematik der



Löschungspflichten hingewiesen. Die Erfahrung hat ja gezeigt, insbesondere nach schrecklichen Vorkommnissen wie an der Kölner Domplatte vor mehr als einem Jahr in der Silvesternacht, dass sich das Anzeigeverhalten so darstellt, dass sich insbesondere Frauen, die Opfer von Delikten gegen die sexuelle Selbstbestimmung wurden, aus falschverstandener Scham oder auch aufgrund einer durchaus nachvollziehbaren Traumatisierung, erst mehrere Tage, teilweise erst Wochen nach dem Delikt bei der Polizei melden. Ist vor diesem Hintergrund, vor diesen Erfahrungen, insbesondere was das Anzeigeverhalten bei Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung anbelangt, die jetzige Fassung bezüglich der Löschungspflichten nicht zu restriktiv dahingehend, dass die Löschung unmittelbar zu erfolgen hat, sobald die Daten nicht mehr benötigt werden? Wäre es nicht sinnvoller, Mindestlöschpflichten vorzusehen, beispielsweise in Form von zwei Monaten oder von einem Monat?

Die zweite Frage bezieht sich auf die Möglichkeit, die jetzt im Bundespolizeigesetz geschaffen wird, der anlassbezogenen elektronischen Kennzeichenerfassung. Die jetzige Fassung des Gesetzestextes sieht ja vor, dass sich diese Möglichkeit nur auf die Aufgaben bezieht, die der Bundespolizei bereits im Bereich der Grenzsicherung zugeordnet sind. Wäre es nicht überlegenswert, dass diese Möglichkeit der anlassbezogenen elektronischen Kennzeichenerfassung auf den gesamten Aufgabenbereich der Bundespolizei erstreckt wird? Also beispielsweise auch auf Aufgaben, die der Bundespolizei im Bereich der Luftverkehrssicherheit, der Bahnpolizei oder der Sicherung der Organe des Bundes zustehen? Also in dem gesamten Aufgabenspektrum, das der Bundespolizei zugeordnet ist.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Kollege Mayer. Frau Kollegin Renner.

Abg. **Martina Renner** (DIE LINKE.): Danke Herr Vorsitzender. Von mir auch erstmal herzlichen Dank nicht nur für die zugesandten Stellungnahmen, sondern auch für Ihre heutigen erläuternden Ausführungen. Ich würde gerne zwei Fragen zum Thema Flächendeckende Videoüberwachung an Herrn Prof. Dr. Caspar richten und eine zum Thema Body-Cams an Herrn Dr. Ruch. Aber eine Vorbemerkung zu Herrn Prof.

Dr. Bull. Sie sagten vorhin: Eine Belastung für die Betroffenen sei nur minimal. Ich glaube, das gilt nur, wenn man die Verhaltensänderung, die ja wissenschaftlich dokumentiert ist, die ein flächendeckender Videokameraeinsatz zur Folge hat, nicht als Belastung definiert.

Aber jetzt meine Fragen. Bei dem Einsatz von Überwachungstechnik bei großflächigen Anlagen und Verkehrsmitteln muss ja auch immer die Geeignetheit geprüft werden. Hier: „Geeignet für Abwehr von Gefahr für Leib, Leben und Freiheit.“ Wie kann denn die nichtöffentliche Stelle bzw. die Datenschutzbehörde überhaupt feststellen, dass die Videoüberwachung, die dann vorgesehen ist, dazu beiträgt? Also die Frage nach der Geeignetheit und deren Feststellung, wäre meine erste Frage. Und die zweite: Das BMI hat ja jetzt vor, einen Testversuch hier in Berlin durchzuführen. Da geht es auch um die Verbindung von Videoüberwachungstechnik mit automatisierter Gesichtserkennung. Da würde ich gerne die datenschutzrechtliche Bewertung hören, ob das unbedenklich ist oder ob es hier nochmal spezielle Risiken gibt, die beachtet werden müssen.

Bei den Body-Cams interessiert mich jetzt weniger die Debatte, ob man subjektive Fragebögen als wissenschaftliche Studien bewerten kann. Deswegen glaube ich, ist es für – und für Sie in Ihren Stellungnahmen ja auch – sehr schwer gewesen, daraus tatsächlich kriminologisch feste Feststellungen ableiten zu können. Mich würde etwas anderes interessieren. Was müsste eigentlich vom Gesetzgeber vorgesehen werden, damit die Aufnahmen, die dort entstehen, nicht manipuliert werden können. Also das heißt zum Beispiel, nicht nachträglich gelöscht werden können oder in anderer Form und Art derartig verfälscht werden, dass sie möglicherweise im Nachgang, auch gerade in einer gerichtlichen oder strafprozessualen Auseinandersetzung, als fragwürdiges Beweismittel deklassiert werden müssten?

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Dankeschön Frau Kollegin Renner. Herr Kollege Grötsch, bitte.

Abg. **Uli Grötsch** (SPD): Vielen Dank Herr Vorsitzender. Herr Prof. Dr. von Lewinski, Sie haben ja eben gesagt, dass Sie die Aufbewahrungsfrist von vier Wochen nicht für konsistent halten. Deshalb würde ich Sie ganz kurz



fragen wollen: Was für eine Aufbewahrungsfrist würden Sie denn als konsistent erachten?

Dann hat mich eben die Aussage von Herrn Prof. Dr. Caspar überrascht, dass Sie, wenn ich Sie richtig verstanden habe, die präventive Wirkung verneinen. Herr Radek und Herr Töpfer, ich hätte dazu gerne von Ihnen nochmal etwas aus Ihren Erfahrungen, auch aus dem praktischen polizeilichen Bereich heraus, gehört, und bei Ihnen, Herr Töpfer, auch in Bezug auf die Pilotprojekte oder auf die Studie, die Sie durchgeführt haben.

Und dann als dritte Frage noch, Herr Radek: Wie stehen Sie denn zu der Thematik, dass Aufzeichnungen, die durch die Body-Cams gemacht werden, auch disziplinarrechtlich gegen Polizeibeamte verwendet werden können?

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Dankeschön Herr Kollege Grötsch. Herr Kollege Dr. von Notz.

Abg. **Dr. Konstantin von Notz** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Die letzte Frage interessiert mich auch. Erstmal ganz herzlichen Dank für die interessanten Stellungnahmen zu diesem, wie ich finde, für die Menschen sehr relevanten Thema. Diese letzte Frage, um damit zu beginnen, interessiert mich auch, die würde ich vielleicht an Herrn Prof. Dr. von Lewinski stellen, wie das denn aussieht, also ob es vorstellbar ist, dass solches Videomaterial dann im Verfahren zulasten von Beamtinnen und Beamten nicht eingesetzt werden könnte oder eventuell sogar was es für Folgewirkungen haben könnte, wenn eben solches Material gelöscht wird und es ein Strafverfahren gegen Polizeibeamte gibt.

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Prof. Dr. Caspar im Hinblick auf die Ausweitung der Videoüberwachung, ob dieser Umweg, jetzt auf Private zu gehen, nicht eigentlich eine Einebnung dieser sehr feinen Gesetzeslage und auch der Rechtsprechung, die wir haben, ist. Die Rechtsprechung sagt, dass es eine vollständige Videoüberwachung des öffentlichen Raums so eben nicht geben darf. Es muss Bezüglichkeiten, Anlässe geben, wenn man überhaupt Videokameras aufstellt. Ist nicht dieser Versuch, hier über Private zu gehen, eigentlich eine Einebnung der Gesetzeslage und der sehr differenzierten Rechtsprechung, die wir bisher in diesem Bereich haben? Herzlichen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Dankeschön Herr Kollege Dr. von Notz. Dann haben wir jetzt Fragen an Herrn Töpfer, an Herrn Dr. Ruch, an Herrn Radek, Herrn Prof. Dr. von Lewinski und an Herrn Prof. Dr. Caspar. Ich würde jetzt in umgekehrter alphabetischer Reihenfolge beginnen, mit Ihnen, Herr Töpfer.

SV **PD Jörg Töpfer** (Bundespolizeipräsidium Potsdam): Vielen Dank für Ihre Fragen. Diese Fragen haben wir uns auch gestellt, insbesondere was die Subjektivität dieses Fragebogens betrifft. Nun ist es so, dass die Zahlen, die ich vorhin für die gesamte Bundespolizei genannt habe, auch bei den Erprobungsdienststellen analysiert wurden. Wenn Sie eine Inspektion nehmen – nehmen wir zum Beispiel die Inspektion Köln, die vorhin im Zusammenhang mit der Silvesternacht 2015 genannt wurde, ergibt sich folgendes Bild: Die Angriffe auf Polizeivollzugsbeamte (PVB) schwanken jährlich von 38 (2009) auf 83 (2010) dann auf 48 (2011), dann wieder 81 (2012). Das sind belegbare Zahlen, bei denen wir uns gefragt haben, ob man einen Rückgang aufgrund des Einsatzes der Body-Cam wirklich wissenschaftlich feststellen kann. Man setzt jetzt fünf Body-Cams ein und mit diesen fünf Body-Cams erziele ich pro Jahr einen Angriff auf Polizeibeamte weniger. Ich glaube, solche Aussagen sind nicht sehr seriös. Wir haben uns eher auf das verlassen, was unsere Beamten sagen. Wenn die Kollegen das persönliche Gefühl haben – und die Kollegen sind ja tagtäglich mit den Bürgerinnen und Bürgern in Kontakt –, dass sich das polizeiliche Gegenüber bei ihrer polizeilichen Maßnahme anderes verhält, ist dies die Basis für die Auswertung. Ein Bürger, der eine Ordnungswidrigkeit begangen hat und nicht möchte, dass dies gefilmt wird, sieht das anders. Wie kann man hier wissenschaftlich herangehen? Wir haben uns auf diesen subjektiven Fragebogen beschränkt. Beantwortet das die Frage?

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Das müssen die Kolleginnen und Kollegen beurteilen. Ganz herzlichen Dank. Dann darf ich Herrn Dr. Ruch das Wort geben.

SV **Dr. Andreas Ruch** (Ruhr-Universität Bochum): Zur Frage: Gesetzgeberische Vorkehrungen, damit die Aufzeichnungen überhaupt zur Verfügung stehen, damit sie nicht gelöscht oder verändert werden. Mir scheint es wichtig, dass möglicherweise auch eine Vorkehrung getroffen



wird darüber, dass die Aufzeichnungen auch entsprechend extern gespeichert werden. Nur das, was überhaupt aufgezeichnet wird, kann ja auch zur Verfügung stehen. Ich denke, es ist im Grunde eine technische Frage, dass man sicherstellt, dass es auch entsprechend extern gespeichert wird. Ein ähnliches Problem haben wir ja auch bei der Telekommunikationsüberwachung in der StPO oder im BKA-Gesetz, also dass dort ein Datenschutzbeauftragter diese Aufnahmen sichert und dass darüber dann der Zugriff erfolgt.

Wichtig ist, dass der Beginn der Aufzeichnung dokumentiert wird – entweder vielleicht über die Leitstelle – dass es dort auch entsprechend eingetragen wird und dass diese Angaben dann hinterher auch zur Verfügung stehen. Also ich denke, es ist zumindest meine Einschätzung, dass man es im üblichen Wege regelt. Hinterher hat die Staatsanwaltschaft dann die Akten, die dann natürlich auch über die Akteneinsicht zur Verfügung gestellt werden. Wenn dort ein möglichst vollständiges Bild herrscht, kann man es gewährleisten. Allerdings ist natürlich die Aktenwahrheit auch ein eigener und hier relevanter Begriff. Das meinte ich ja auch – das vielleicht noch abschließend – gerade damit, dass eben nie alle Facetten aufgenommen werden. Also die Deutungshoheit und die Aushandlungshoheit und Definitionsmacht hat ja nun mal derjenige, der die Akten führt. Das ist ein grundsätzlicher Befund, das ist nun mal so im Strafverfahren und das werden wir hier auch haben. Deswegen möchte ich daran erinnern, dass das kein Wundermittel ist, die Body-Cam. Die kann eben nur einen Ausschnitt festhalten.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Dr. Ruch. Herr Radek, bitte.

SV PHK Jörg Radek (Gewerkschaft der Polizei Hilden): Zum einen die Frage der Zuständigkeiten. Herr Mayer, so wie es im Gesetz bisher vorgesehen ist, ist es ja nur für die grenzüberschreitende Kriminalität gedacht. Und da wäre es, wenn man sich die Kriminalitätsschwerpunkte an den Bahnhöfen anschaut, natürlich wünschenswert, dass diese Zuständigkeiten mit aufgenommen werden. Gerade was eine Gefährdungsprognose gegenüber den Bahnhöfen anbelangt, wäre das, denke ich, ein wichtiges Element. Ansonsten könnten wir derartige Technik nur bis 30 oder vielleicht bis 50 km im Grenzbereich einsetzen,

aber die zentralen Lagen eines Bahnhofes Frankfurt am Main, Kassel oder Hamburg, wären auf einmal außen vor. Gerade was die Dynamik von Lagen anbelangt, bei denen wir ja auf die Kooperation mit den Ländern angewiesen sind, um uns hier auch gegenseitig zu unterstützen, wäre es nur wünschenswert, hier die Zuständigkeit zu erweitern.

Die Lösungsfristen betreffen sowohl denjenigen, der Opfer von Gewalt wird, als auch denjenigen, der Opfer von polizeilichem Fehlverhalten wird. Das müssen wir an der Stelle feststellen. Zu den Lösungsfristen – deswegen war das meine Eingangsbemerkung: Wir dürfen uns das nicht so vorstellen, dass wir Speicherkapazitäten haben – Herr Töpfer wird mich, hoffe ich, korrigieren, wenn ich etwas Falsches sage – mit denen wir einen Monat lang Medien vorhalten können. Das Haushaltsgesetz setzt uns da enge Grenzen, weil diese Speicherkapazitäten eingekauft werden müssen. Nur als Hinweis. Das heißt also, selbst wenn es wünschenswert wäre, vielleicht einen Monat lang retrograd eine Lage beurteilen zu können: Die Möglichkeit besteht gar nicht. Die Polizeipraxis kommt noch dazu. Ich bin dankbar für den Sachverhalt, den Herr Mayer mit Köln geschildert hat. Sie bekommen als Polizist eine Woche nach einem Tathergang einen Hinweis, den Sie aufklären möchten. Sie haben aber gar keine Chance, weil 48 Stunden später ist alles das, was Sie aufgezeichnet haben, weg. Selbst wenn Sie ziemlich zeitnah noch um den Tag herum versuchen wollen zu ermitteln, können Sie nach den Vorgaben nur in dem Augenblick etwas versuchen zu ermitteln, wenn Sie einen konkreten Hinweis haben. Sie dürfen das nicht komplett von einem gesamten Wochenende, von einer Woche, durchschauen. Wenn ein Leitstellenbeamter es schafft – und das hat nichts mit seiner intellektuellen Leistungsfähigkeit oder mit seiner Auffassungsgabe zu tun – eine halbe Stunde Material pro einer 12-Stunden-Schicht zu sichten, dann ist das schon erheblich. Wenn man also möchte, dass man – und ich greife wieder Ihr Beispiel auf – eine rückwärtige Betrachtung macht, dann brauchen Sie nicht nur die Haushaltsmittel, um das überhaupt speichern zu können, Sie bräuchten auch das Personal. Mir hat ein Dienststellenleiter gesagt: Herr Radek, wenn ich von zehn Tagen das Speichermaterial sichten möchte, dann hätte ich gerne fünf Hundertschaften.



Weil das ist das Datenvolumen, was ich sichten möchte, um dann etwas Verwertbares herauszufinden. Das sind die Parameter, mit diesen Dingen müssen wir uns im Alltag auseinandersetzen.

Die zweite Frage, Herr Dr. von Notz, die Sie gestellt haben: Die Verhaltenskontrolle gegenüber eines Polizeibeamten. Wir haben in unserer Stellungnahme deutlich formuliert: Wir lehnen eine derartige Technik als ein Überwachungsinstrument ab. Wenn es zu einer Tat kommt, werden allerdings ohnehin die Aktion und die Reaktion aufgezeichnet. Auch die Überreaktion wird aufgezeichnet. Es bedarf also nicht eines besonderen Hinweises, dass damit auch ein mögliches Fehlverhalten von Polizeibeamten dokumentiert wird. Ich erspare uns gemeinsam an dieser Stelle die Kurve, zu sagen, wie viele Eingriffsmaßnahmen von Polizeibeamten, wie viele Widerstandshandlungen hiergegen und wie viele Übergriffe wir dagegen von Polizeibeamten haben. Also das muss, denke ich, auch in eine Mittel-Zweck-Relation gestellt werden. Die Absicht, zu überprüfen, ob ein Fehlverhalten eines Beamten vorliegt – es ist ja eine Reaktion auf eine mögliche Straftat, also wird die ohnehin aufgezeichnet sein.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Radek. Dann gehe ich auf die andere Seite, Herr Prof. Dr. von Lewinski.

SV **Prof. Dr. Kai von Lewinski** (Universität Passau): Vielen Dank. Herr Mayer, Sie hatten gefragt, ob die Erweiterung des Einsatzbereichs der automatischen Kennzeichenerfassung auf weitere oder vielleicht alle Aufgaben der Bundespolizei denkbar, möglich und sinnvoll wäre. Ich bin kein Polizei- und Sicherheitspraktiker. Von daher kann ich nicht einschätzen, wie groß das Gefahrenpotential auf Flughäfen und Eisenbahnparkplätzen ist, denn es geht ja nicht um Nummernschilder der Flugzeuge und der Eisenbahn, sondern es geht ja um die der Autos. Und das ist ein doch sehr begrenzter Bereich. Jemand Berufeneres müsste sagen, wie groß das Sicherheitsrisiko dort ist. Wenn man dieses Risiko dort sieht, dann könnte eine mögliche Gestaltung des Gesetzes so aussehen: Es ist ja kein typisches Risiko, das heißt, man muss es nicht in einer Standardmaßnahme, wie der § 27b sie darstellt, vertypen, sondern der § 27b könnte dann, etwa durch ein „insbesondere“ so gefasst werden, dass er nicht eine abschließende Regelung enthält,

sondern dass man in dem besonderen Fall, dass sich islamistische Terroristen plötzlich auf dem Bahnhofparkplatz Kassel-Wilhelmshöhe versammeln, auf die Generalklausel zurückgreifen kann. Also wenn der § 27b so formuliert würde, dass er nicht abschließend ist, dann wäre dieser Fall erfasst, ohne allerdings eine Standardmaßnahme zu sein. Das hätte damit auch eine begrenzende Wirkung, weil die Inanspruchnahme der polizeilichen Generalklausel immer nochmal einen besonderen Begründungsaufwand erfordert.

Ich bin gefragt worden, Herr Grötsch und Herr Mayer, nach Speicherdauer bzw. Löschungspflicht. Zwei Seiten einer Medaille. Hier haben wir – ich habe es in meiner Stellungnahme auch schon ausgeführt – ein Spannungsverhältnis zwischen der Effektivität des Rechtsschutzes, der für eine lange Aufbewahrungsdauer streitet, und wir haben das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, das für eine möglichst kurze Dauer streitet. Es ist letztlich abwägend eine politische Entscheidung zu treffen, wie man diese beiden Rechtsgüter miteinander in Einklang bringt.

Sie hatten zudem nach der Konsistenz der Dauer gefragt. Wenn man die gesetzliche Regelung auch damit begründet, dass es dem Schutz des Bürgers dient, dann ist eine Speicherfrist, die kürzer ist als die Rechtsmittelfrist, nicht konsistent. Da haben wir im Verwaltungsrecht allgemein den Monat, der aber nur gilt, wenn man eine ordentliche Rechtsbehelfsbelehrung hat, was bei der Videoüberwachung nicht stattfindet. Sonst haben wir eher als Regelfrist ein Jahr bzw., wenn es dann um eine Feststellungsklage geht, sogar noch länger, weil dann nur die Verwirkung die Grenze ist. Also wenn man bei der Abwägung ganz den Vorrang der Rechtsstaatlichkeit einräumt, dann würde das für Aufbewahrungsfristen von einem Jahr oder gar noch länger streiten. Wenn man dem Datenschutzrecht den Vorrang lässt, dann hat man eine sehr kurze Frist. Es ist die Aufgabe des Gesetzgebers, hier den Kompromiss zu finden. Von daher sind die 30 Tage, die bisher drin stehen, eine Frist, die in dieser Abwägung verfassungsmäßig ist, sie ist aber nicht ganz konsistent, denn wenn die Frist kürzer ist als schon die kürzeste einmonatige verwaltungsrechtliche Rechtsmittelfrist – also noch einen Tag darunter – dann ist da eine kleine Friktion in der Argumentation.



Herr Dr. von Notz, Sie hatten gefragt, wie man denn sicherstellen kann oder wie Sicherungen aussehen oder aussehen müssten, dass die Daten dann nicht gelöscht werden zur Wahrung der Rechte von Bürgern, die sich polizeilichem Fehlverhalten gegenübergesehen haben und die sich dann auch auf die Aufzeichnungen beziehen können. Auch hier haben wir wieder das Spannungsverhältnis zwischen Rechtsschutz und Datenschutz. Wenn die Regelung ganz datenschutzrechtlich zu verstehen wäre, dann wäre ein Löschen durch die Polizei, durch den Polizeibeamten, ein datenschutzkonformes Verhalten. Wenn das Gesetz auch als eine Regelung zur Effektivierung des Rechtsschutzes verstanden wird, dann wird ein Polizist, oder die Polizei, diese Aufnahmen nicht löschen können. In der gegenwärtigen Fassung geht die Frage, ob das eine Datenschutzregelung oder eine Rechtsschutzregelung ist, aus dem Gesetz nicht unmittelbar hervor. Das wäre etwas, was in der weiteren parlamentarischen Beratung entweder noch in der Begründung oder vielleicht auch durch eine Ergänzung im Gesetzeswortlaut noch eingeführt werden kann, wenn man sozusagen nicht die ganz große Lösung wählt und ausdrückliche Speicher- bzw. Löschfristen in das Gesetz reinschreiben will. Das mag hier punktuell durchaus attraktiv sein, aber es führt dazu, dass sich die Datenschutzgesetze eben punktuell immer weiter aufblähen und dadurch immer weniger handhabbar werden. Sie sollten in Ihrer Beratung jedenfalls sicherstellen, dass diese Regelung auch verstanden werden muss als eine Regelung zur Sicherung der Effektivität des Rechtsschutzes. Dann wird die Polizei nicht ohne Weiteres löschen können. Wenn Sie es ganz sicher und doppelt nähren wollen, kann dort natürlich auch noch eine ausdrückliche Regelung einer Aufbewahrungsfrist festgelegt werden. Wie lang die ist, kann ich mangels polizei- und einsatztaktischer Erfahrung nicht sagen. Da wird es aber sicherlich sachverständige Überlegungen zu geben.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Dankeschön Herr Prof. Dr. von Lewinski. Herr Prof. Dr. Caspar, bitte.

SV Prof. Dr. Johannes Caspar (Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit): Dankeschön Herr Vorsitzender. Frau Renner, Sie fragten zunächst nach der Geeignetheit der Videoüberwachung und

wie das festgestellt werden kann. Es ist natürlich ganz wichtig, denke ich, diese Frage zu stellen, weil es eben gerade durch diesen Gesetzentwurf künftig gar nicht mehr möglich wird, das festzustellen, weil es praktisch überall abstrakt gilt, ohne dass man sich noch in Abwägungsprozesse einbringen muss. Klar ist, dort wo die Videoüberwachung keine Gefahrensituation bereinigen kann, wo sie nicht vorsorglich greift, macht es eigentlich auch keinen Sinn, sie aufzustellen. Insofern ist natürlich die empirische Aufnahme der Örtlichkeit ganz wichtig, wo man Videoüberwachung schalten will. Es wird immer so getan, als wären die Datenschutzbeauftragten absolut gegen Videoüberwachung. Das will ich hier auch mal ganz deutlich sagen: Dem ist nicht so. Insbesondere wenn Herr Dr. Schilling in seinen schriftlichen Ausführungen sagte, wir würden die Videoüberwachung in öffentlichen Verkehrsmitteln nicht zum Schutz von Personen akzeptieren – das ist nicht richtig. Ich habe Ihnen eine Stellungnahme des Düsseldorfer Kreises, des vormaligen Zusammenschlusses der Aufsichtsbehörden im nicht öffentlichen Bereich, vom 16. September mitgebracht. Da steht ganz deutlich drin: „Eine Videoüberwachung in öffentlichen Verkehrsmitteln kann zur Wahrung des Hausrechts oder berechtigter Interessen, insbesondere zur Verhinderung oder Verfolgung von Gewalt gegen Personen und Beförderungseinrichtungen sowie zur technischen Fahrgastsicherheit in Betracht kommen.“ Also wir akzeptieren das doch. Schauen Sie sich die Fahrzeuge an, in Berlin und in Hamburg. Da sind Videokameras und es wird rund um die Uhr aufgezeichnet. Also es ist keineswegs so, dass wir hier sagen: Insgesamt sehen wir die präventive Wirkung von Videoüberwachung nicht. Das ist nicht wahr. Wir haben allerdings Probleme, wenn wir eine Videoüberwachung haben, wie in Einkaufszentren, die jetzt durch dieses Gesetz ja aktiviert werden soll und zwar nicht, um Fahrgastsicherheit in Bus und Bahnen, das besonders sicherheitsrelevante Thema von Ihnen, Herr Dr. Schilling, zu ermöglichen, sondern insgesamt die Sicherheit in solchen Einkaufszentren zu stärken. Denn wir wissen auch, dass sich niemand diese Bilder anschaut und dass die hohen Kosten in diesen Bereichen – wir rechnen ungefähr ca. 150.000 Euro für ein Monitoring in diesen Bereichen – einfach nicht



bezahlt werden und dass es dann im Grunde nur in einen Ringspeicher läuft. Hier zu sagen: Das bringt Sicherheit, das halte ich für eine Placebo-Argumentation. Das bringt keine Sicherheit, das bringt höchstens die Möglichkeit, am Ende die Straftäter zu finden. Das ist, glaube ich, ganz wichtig und das muss man auch mal auf Seiten der Datenschutzbeauftragten sagen, dass wir hier nicht immer nur als die Verhinderer angesehen werden.

Ich darf auch nochmal einen Vermerk der Polizeidirektion 1 aus Dortmund zu einem dortigen Einkaufszentrum kurz anreißen. Dazu heißt es: „Zweifel bestanden insbesondere in Bezug auf die Geeignetheit zur Verhinderung von Straftaten, da keine direkte Beobachtung, sondern nur eine nachträgliche Aufzeichnung mittels Black-Box erfolgte. Gerade durch das Betrachten der Kamerabilder in Echtzeit, mittels eines an einer zentralen Stelle betriebenen Bildausgabegeräts, könnte jedoch eine unmittelbare Intervention initiiert werden. In Zusammenarbeit mit der Polizei könnten Taschendiebe so auf frischer Tat festgenommen und damit die Problematik von Taschendiebstählen in den Einkaufsgalerien bekämpft werden.“ Ja, das ist der Punkt. Das passiert nur leider nicht und so lange dies nicht passiert, spreche ich in diesem Zusammenhang von einem Mythos.

Im Weiteren geht es natürlich, insbesondere auch bei der Eignung, um die Frage der Örtlichkeit – das hatte ich bereits gesagt – um die empirischen Tatsachen und um die Frage: Was wird da überhaupt beobachtet? Und dann kommen wir auf den Punkt, den hatten Sie auch angesprochen, Frau Renner, das war die Gesichtserkennung in Berlin. Dieses Projekt begleite ich nicht. Ich kann dazu also auch nicht viel sagen. Ich kann nur sagen, dass ich etwas erstaunt über diese Meldung war, weil meiner Meinung nach ist der Einsatz von Gesichtserkennung ja dann auch mit einem Datenbestand, den man im Fahndungsbestand hat, erforderlich. Das heißt, man gleicht bestimmte Bilder dann ab. Näheres dazu müsste meine Kollegin hier in Berlin Ihnen sagen können. Ich halte den Einsatz von Gesichtserkennung, mit der Videografie zusammen, für eine gesetzlich bisher nicht geregelte Sache, die wir nach dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes, künftig regeln müssten, um es einzusetzen und würde das so also auch erst einmal kritisch sehen. Im Übrigen

müssen wir uns aus den 80er Jahren befreien oder aus den 90ern: Videoüberwachung, die einzelne Kamera, mag ja im Endeffekt nicht das große Problem sein, aber wir sprechen ja hier über eine Technik, die entwickelt wird. Wir haben es – gerade habe ich es gesagt – mit der Gesichtserkennung zu tun, wir haben es aber auch mit Formen des Emotional Decoding zu tun. Dort wird durch die Aufnahme des Gesichts genau gelesen, wie der Einzelne denkt, was er gerade vorhat, wie er drauf ist. Wir haben es mit Verhaltenssteuerung zu tun, im Bereich automatisierter Auswertung von Personen, die sich irgendwo befinden und sich möglicherweise anders verhalten als andere. Das heißt, diese ganze Technik ist in der Tat auch eine Risikotechnologie, die man eben auch vom Blick auf das informationelle Selbstbestimmungsrecht her sehr ernst nehmen muss.

Ich komme insofern zu der Frage von Herrn Dr. von Notz, der fragte: Wird hier nicht eine Ausweitung auf Private vorgenommen, wird hier nicht letztlich eine staatliche Privatisierung von Überwachungsbefugnissen vorgenommen? Das wird man wohl so sagen müssen. In der Tat haben wir hier den Bereich der inneren Sicherheit als eine fundamentale Aufgabe des Staates, der eigentlich auch für Strafverfolgung und für Gefahrenabwehr zuständig ist. Insofern muss man sich auch die von Ihnen angesprochene Rechtsprechung anschauen. Da ist dann eben deutlich entschieden worden, dass es etwa eine Geschwindigkeitsmessung durch private Unternehmen für den Staat nicht geben darf. Das ist eindeutig von der Rechtsprechung abgelehnt worden. Weiterhin sieht die Rechtsprechung auch den Einsatz von Dash-Cams im Straßenverkehr zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten von privaten Einzelpersonen als unzulässig an. Das heißt, wer jetzt hier herumfährt, alle anderen aufnimmt und dann zur Polizei geht, verhält sich datenschutzwidrig. Das ist in der Tat auch eine Folge, dass diese Tätigkeiten staatliche Tätigkeiten sind, die im Prinzip auch nur von staatlichen Autorisierten durchgeführt werden, insbesondere, weil die gefahrenabwehr- und sicherheitsrechtliche Kompetenz eben dort liegt und nicht bei privaten Betreibern, die häufig gar nicht das Know-how oder die finanziellen Möglichkeiten haben, um die kognitiven Voraussetzungen für eine entsprechende Überwachung zu schaffen. Danke.



Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Prof. Dr. Caspar. Prof. Dr. Bull hat noch eine Anmerkung.

SV Prof. Dr. Hans Peter Bull (Universität Hamburg): Eine zentrale Frage, die Frage nach der Belastungsintensität, hatten Sie, Frau Renner, gestellt. Da muss ich, auch wenn das Hohe Bundesverfassungsgericht diese Begriffe wie „Einschüchterungseffekt“ gebraucht hat oder wenn von „Autonomieverlust“ oder „Änderung der Verhaltensmuster“ die Rede ist, in aller Deutlichkeit einmal sagen, dass ich das wirklich für eine Erfindung halte. Ich halte es für eine Phantasieerfindung der hohen Richter und aller, die das jetzt nachgebetet haben. Die Videoüberwachung ist doch in weiten Teilen von den Menschen vollkommen akzeptiert. Sie wollen doch die Videoüberwachung, jedenfalls in den Verkehrsmitteln und sicher auch in Einkaufszentren. Und wenn die großen Einkaufszentren – aus eigener Initiative übrigens, Herr Caspar, so haben Sie es jedenfalls dargestellt – ihre Passagen überwachen, dann wollen sie nicht die Polizei verdrängen und wollen nicht das Verhalten der Menschen ändern, sondern wollen abschrecken – vielleicht auch im Einzelfall rechtzeitig eingreifen, aber in jedem Fall insbesondere durch die Strafverfolgung abschrecken, die dann einsetzt und die ja selbst bei Terroristen manchmal durchaus ein Moment ist, das in die Rechnung eingestellt wird. Sie sind nicht alle Selbstmordattentäter. Welches Verhalten hat sich denn tatsächlich geändert, wo die vielen Videokameras eingebaut sind? Also die Abschreckungswirkung wird hier von einigen sogar bezweifelt. Das wäre eine Verhaltensänderung! Die ist aber doch gewollt, die ist doch notwendig und vernünftig, dass nicht Straftaten begangen werden, dass nicht gestohlen wird und nicht überfallen wird usw. Welches legale Verhalten ändert sich denn? Gibt es darüber wirklich eine wissenschaftliche Dokumentation, wie Sie sagen, Frau Renner? Ich habe bisher keine gelesen. Es gibt, glaube ich, auch deswegen schon keine, weil eben diese Verhaltensänderung ja nur durch sehr umfassende, hoch raffinierte Umfragetechniken bei den Betroffenen geklärt, aufgedeckt werden könnte. Das ist doch nirgends geschehen. Oder wo sind den Datenschutzbeauftragten irgendwelche Skandale vorgetragen worden? Wo ist Rufmord begangen worden, auf der Grundlage eines Profils, das nach

dieser fantastischen Vorstellung von der Einschüchterung erstellt worden sein soll? Legales Verhalten ändert sich offensichtlich doch nicht, wenn mehr Sicherheit durch Videoüberwachung gewährleistet wird. Ich meine jetzt ironisch, was kann man sich vorstellen? Ein Umsatzrückgang bei Erotikshops ist auch nicht berichtet worden. Oder was sonst: irgendwelche Peinlichkeiten, die man in der Öffentlichkeit vermieden hat – wo ist dergleichen wissenschaftlich dokumentiert? Ich finde, das ist also wirklich eine Legende, ein Mythos, um mit Herrn Caspar zu sprechen, und das hat gar nichts damit zu tun, dass wir die Totalüberwachung selbstverständlich verhindern müssen.

Abg. **Martina Renner** (DIE LINKE.): Aber warum müssen wir denn dann noch die Totalüberwachung verhindern?

SV Prof. Dr. Hans Peter Bull (Universität Hamburg): Darf ich ausreden? Dann komme ich auf das Warum. Die Totalüberwachung müssen wir verhindern, weil sie gesellschaftlich unerwünscht ist. Weil sie ein Klima schafft, das uns nicht gefällt. Aber das können Sie nicht durch Maßnahmen des individualrechtlichen Datenschutzrechts und durch Aufsicht der Datenschutzaufsichtsbehörden verhindern, sondern nur durch vernünftige Planung, indem Sie von vornherein, etwa bei Einkaufszentren, festlegen, dass bestimmte Bereiche überwachungsfrei sein müssen. Das sind selbstverständlich die Toiletten, aber auch Gaststätten usw. Das muss bei der Planung von solchen Anlagen klar sein, während umgekehrt zum Beispiel bei der Planung von Parkplätzen insbesondere Frauenparkplätze besonders gesichert und überwacht werden müssen. Da ist der Ansatz für kollektive Maßnahmen zur Verbesserung des Klimas in unserer Gesellschaft und nicht bei der Entscheidung einer Datenschutzaufsichtsbehörde darüber, ob in einem bestimmten Einkaufszentrum oder auf einer bestimmten Zugstrecke eine Gefahr besteht, dass ein Terrorist mal eine Bombe zündet oder dass ein Verrückter das Messer zückt. Das können Sie nicht im Voraus bestimmen. Das ist eben gerade der Sinn von Videoüberwachung, die erträglich ist – um es noch abzurunden – weil der Eingriff in die Sphäre des Beobachteten minimal ist.



Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Prof. Dr. Bull. Dann kommen wir jetzt zur zweiten Runde. Herr Kollege Baumann.

Abg. **Günter Baumann** (CDU/CSU): Herzlichen Dank für die schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen. Ich möchte zum Thema Body-Cams nochmal nachfragen. Ich beginne mit Herrn Töpfer. Sie haben ja von den durchgeführten Versuchen schon einiges berichtet. Die Zahlen, die Sie von Angriffen auf Polizisten genannt haben, sind schon erschreckend. Das heißt, als Gesetzgeber sind wir wirklich gefordert, hier schnell etwas zu tun.

Ich möchte Sie bitten, noch ein paar Ausführungen zu den durchgeführten Pilotversuchen zu machen. In welchen Einsatzgebieten waren Sie tätig und was für Leute haben Sie damit ausgestattet? Wie war die Akzeptanz der Polizisten selbst? Es kam ja hier von Herrn Dr. Ruch die Aussage, dass durch Einsatz von Body-Cams die Gewalt noch zugenommen hat. Können Sie das jetzt aus den durchgeführten Versuchen bestätigen? Das wäre nochmal wichtig für uns.

Und das Zweite: Es kam von Herrn Radek die Aussage, dass wir auch die anderen Polizisten informieren müssen, wenn wir Aufzeichnungen machen, also nicht bloß den Gegenüber. Kam diese Forderung jetzt auch von Ihren Polizisten, bei der Durchführung der Versuchen, oder wie sehen Sie das?

An Herrn Radek gleich die folgende Frage. Sie haben angesprochen, dass Schulungen gemacht werden müssen. Das ist vollkommen klar, aber auch eben dass andere Polizisten, die im Einsatz sind, mit informiert werden müssen, wenn Aufzeichnungen erfolgen. Jetzt habe ich ein Problem. Sie haben ja generell das Gesetz Body-Cams positiv beurteilt. Sie haben gesagt, das ist wichtig, das brauchen wir. Aber mit der Forderung, dass wir alle anderen Polizisten mit informieren müssen, was in der Praxis fast unmöglich ist, machen Sie ja wieder fast das ganze Gesetz unmöglich. Deswegen eine Frage: Wie stellen Sie sich das vor, wie könnte das funktionieren? Sie haben ja auch Aussagen über die Versuche in den Bundesländern durch Ihre Kollegen, wie ist dort die Akzeptanz der Leute vor Ort, wie sehen Sie das von der Sicherheit her?

An Herrn Dr. Ruch hätte ich noch eine Frage. In der Stellungnahme schreiben Sie, dass der Versuch im Prinzip überhaupt nicht geeignet ist, Schlussfolgerungen zu ziehen, weder von den Beamten noch von der Wirksamkeit der Body-Cams. Also warum sehen Sie das so negativ, dass das alles nicht geeignet war. Waren es die falschen Leute, die falschen Einsatzorte und wie kommen Sie zu der Aussage? Danke.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Kollege Baumann. Frau Kollegin Renner.

Abg. **Martina Renner** (DIE LINKE.): Danke Herr Vorsitzender. Herr Prof. Dr. Bull, ich versuche es mal ganz lebenspraktisch, wie Videoüberwachung normangepasstes Verhalten hervorruft. Sie und ich werden uns in dem Moment, wenn sich hier die Kamera auf uns richtet, in Mimik und Gestik so verhalten, dass wir nicht aus dem Rahmen fallen. Wir haben uns aber heute dazu entschlossen, das zu tun. Wir wussten, dass die Kamera läuft und haben unsere Zustimmung gegeben. Wenn ich durch einen Supermarkt gehe oder durch einen öffentlichen Platz oder zu einem Fußballspiel – das ist etwas anderes. Es gibt diese Wirkungen und die internationalen Studien belegen es, es gibt diese Problematik, dass man sein Verhalten an der Kamera ausrichtet. Aber das können wir wahrscheinlich hier nicht klären.

Ich habe zwei Fragen einfachheitshalber an einen Sachverständigen, an Herrn Dr. Ruch. Zum einen ist in der Begründung zum Gesetzentwurf davon die Rede, dass es den Strafverfolgungsbehörden und der Polizei die Gelegenheit gibt, unverzüglich zu reagieren, wenn man nun auch im öffentlichen Bereich durch Private die Videoaufzeichnung ausweitet. Das würde ja bedeuten, dass die Polizei jederzeit und unverzüglich dann auch auf die erhobenen Daten zugreifen müsste. Wenn man dazu die Voraussetzung schafft – also z. B. auch nach Ladenschluss und 24 Stunden und unverzüglich, der Polizei diese Daten geben können muss – ist es dann am Ende des Tages nicht doch eine Videoaufzeichnung für die Polizei, die zwar durch Private stattfindet, aber keine mehr, die in erster Linie die Interessen derjenigen verfolgt, die gegebenenfalls diese Kameras installieren?

Und die zweite Frage nochmal zu den Body-Cams und der Problematik, die Sie ja auch diskutiert



haben, der Studien. Dort, wo ein Rückgang von Gewalthandlungen gegen Polizisten festgestellt wurde, kann man denn aus der Studie ableiten oder ablesen, dass tatsächlich die Body-Cam kausal ist oder gab es vielleicht monokausale Umstände, dass vielleicht auch andere Maßnahmen gerade in dem Zeitraum eingeführt wurden, die im Endeffekt diesen Effekt mitbegünstigt haben und die Body-Cam möglicherweise nur ein Baustein war, aber nicht ausschlaggebend für zum Beispiel den Rückgang von Gewalt gegen Polizisten?

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Frau Kollegin Renner. Herr Kollege Hartmann.

Abg. **Sebastian Hartmann** (SPD): Herr Vorsitzender, herzlichen Dank. Ich möchte auf zwei Punkte aus den Stellungnahmen nochmal eingehen. Einerseits bei Herrn Prof. Dr. Bull und Herrn Prof. Dr. Caspar. Ich richte die Frage an Prof. Dr. Bull. Zum einen das Kriterium der Erforderlichkeit, was die Unverzögerlichkeit der Löschung angeht, weil es ja hier im Raum stand, wie geht es mit Speicherfristen? Wie ist das einzuordnen, zu sortieren? Es gab ja prägnante Aussagen des erstgenannten Prof. Dr. Caspar.

Und an Sie, Herr Prof. Dr. Bull, auch nochmal die Nachfrage, weil gerade in der Stellungnahme Ihres Kollegen auf Seite 11 und 12 – und es ist auch vom Kollegen Dr. von Notz angesprochen worden – von der Übertragung von Aufgaben des Staates in private Hand gesprochen worden. Das ist auch so nochmal härter als in der schriftlich vorliegenden Vorlage formuliert worden. Könnten Sie vielleicht nochmal eine Abgrenzung vornehmen, was denn aus Ihrer Sicht im Verhältnis zum Privaten geregelt wird und ob das verfassungskonform ist bzw. wie das austariert ist, weil Sie da auch ein paar Aussagen zu getroffen haben, wir es nochmal vornehmen müssen.

Der zweite Punkt ist, dass wir hier auch eine Diskussion hatten über die Menge der Daten, die geschaffen wird und bei der es, wie Prof. Dr. Caspar sagt, unmöglich sei, sich die Daten überhaupt anzuschauen. Da richte ich mich dann mit der Frage an die Betreiber, zum Beispiel an Herrn Dr. Schilling, der dazu auch ein paar Aussagen getroffen hat: Daten sind möglicherweise schon gelöscht, nicht mehr verfügbar. Wir haben im Gesetzentwurf 3.100 Kameras, auch mit Normenkontrollrat, angenommen. Wie schätzen Sie

denn eigentlich den Personalaufwand ein? Und wie bewerkstelligen das ÖPNV-Unternehmen? Ich bin auch Mitglied des Verkehrsausschusses. Ich weiß, dass der VDV regelmäßig mehr Geld für bessere Personalausstattung mit Tarifverträgen haben möchte, was ich gut finde, und auch noch bessere Mittel für mehr Züge und Bahnen. Aber wie wollen Sie das dann bewerkstelligen? Also dass Sie vielleicht nochmal ein paar Aussagen treffen zu dem Aufwand, der dann entstehen würde. Wie man das ins Verhältnis setzt, wie Sie da als privater Betreiber in diesem Fall – weil wir jetzt keinen Betreiber einer öffentlichen Anlage haben, dem wir ja auch Auslegungshilfen angeben – dass ich Sie da mal stellvertretend frage, das mal einzuordnen. Da wäre ich Ihnen sehr dankbar, dass wir da einen Blick drauf bekommen. Danke.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Kollege Hartmann. Herr Kollege Dr. von Notz.

Abg. **Dr. Konstantin von Notz** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich würde tatsächlich und Herr Prof. Dr. Bull, ich darf Ihnen das sagen: Ich mag, sozusagen, das sehr gern, dass man das auch streitig miteinander bewegen kann und deswegen sitzen wir ja auch hier und deswegen danke ich Ihnen auch für die pointierte Position, die Sie beschreiben, denn das ist ja tatsächlich eine interessante Frage. Das Bundesverfassungsgericht redet, glaube ich, von den chilling-effects oder davon, dass man eben das Verhalten anpasst. Was ich nicht verstehe, und da frage ich vielleicht nochmal Herrn Prof. Dr. Caspar: Wie sieht das denn wissenschaftlich oder in der Lehre insgesamt aus? Wie kann das überhaupt miteinander argumentiert werden, dass man sagt, so etwas hätte einen Abschreckungseffekt, hat aber keinen Einfluss auf das Verhalten von Menschen. Das ist ja irgendwie hochgradig widersprüchlich. Deswegen kann man nicht sagen, die Menschen blenden aus, dass sie von einer Videokamera überwacht oder gefilmt werden. Und da rede ich jetzt nicht nur über den Besuch von Sexspielzeug-Läden, sondern es sind ja die diversesten Dinge vorstellbar, bei denen man nicht zwingend gefilmt werden will. Ich finde, die Debatte führt einen so ein bisschen zu Eric Schmidt, dem damaligen Chef-Manager von Google, das haben wir vor ein paar Jahren mal sehr intensiv diskutiert, der hat gesagt: „Wenn du heutzutage nicht willst, dass etwas von dir bekannt wird, dann solltest du es nicht tun.“ Das ist, meiner



Ansicht nach, ein ziemlich totalitärer Ansatz im Hinblick auf Freiheit und individuelles Verhalten. Ich schaue da anders drauf. Deswegen nochmal an Herr Prof. Dr. Caspar die Frage, wie er darauf schaut.

Zu Herrn Radek nochmal und den Ausführungen von Herrn Prof. Dr. von Lewinski. Also statistisch, wie Sie das sagen, Herr Radek, dass die Anzahl von Polizeigewaltfällen im Gegensatz zu der Anzahl von Fällen von Gewalt gegen die Polizei, gerade wenn man über häusliche Gewalt und ähnliches spricht und so, bin ich voll dabei, das glaube ich sofort. Aber wenn man sich jetzt Länder anschaut, in denen eben schon lange aufgezeichnet wird, nehmen wir mal die USA und diese Dash-Cams, die die da in den Polizeiwagen haben, deren Bilder ja regelmäßig zu Massenausschreitungen führen, weil sie eben an die Öffentlichkeit kommen, Sie haben das ja sicher auch verfolgt. Die Frage: Ist man nicht im strafrechtlichen Bereich, wenn solche Beweise, die dann ja existieren, verschwinden? Also dann gibt es ja einen Film und, sagen wir mal, irgendein Bürger erstattet Strafanzeige und dann kommt dieser Film abhanden, reden wir da nicht über Beweisunterdrückung? In welche Mechanismen begibt man sich da hinein? Das sollten vorher alle bedenken, um das zu verstehen. Weil es diese Beziehung Bürger-Polizeibeamter eben massiv verändert, wenn eine Kamera läuft. Das ist einfach so. Die Frage ist eben, was das alles für Auswirkungen hat und ob man eben mit den gewünschten Effekten, dass Leute Hemmungen haben, Gewalt gegen Polizeibeamte anzuwenden, nicht auch sehr fragwürdige Nebeneffekte in die Realität bekommt.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Kollege Dr. von Notz. Also ich habe das jetzt richtig verstanden, die Frage richtete sich an Herrn Radek. Dann kämen wir jetzt zur Antwortrunde. Ich habe Herrn Prof. Dr. Bull, Herrn Prof. Dr. Caspar, Herrn Radek, Herrn Dr. Ruch, Herrn Töpfer und Herrn Dr. Schilling. Dann beginnen wir diesmal mit Herrn Prof. Dr. Bull und ich darf noch darauf hinweisen, dass die Anhörung um 15.00 Uhr endet.

SV Prof. Dr. Hans Peter Bull (Universität Hamburg): Vielen Dank Herr Vorsitzender. Frau Renner, nochmal, ich bin nicht der Meinung, dass ich oder Sie, Sie oder ich, das Verhalten ändern, obwohl wir wissen, dass das Parlamentsfernsehen

dabei ist. Ich benehme mich jedenfalls – und Sie sicherlich genauso – in der Öffentlichkeit so, wie es eben aus meiner Sicht richtig ist. Das heißt, ich präsentiere mich natürlich möglichst vorteilhaft und ich verrichte nicht meine Notdurft in der Öffentlichkeit oder ich gehe nicht nackt herum. Insofern gibt es keine Änderung gegenüber dem normalen Verhalten, wenn ich auf öffentlichen Plätzen, in öffentlichen Einrichtungen, in Bussen und S-Bahnen, gefilmt werde. Wo ich doch auch weiß – wir haben es gerade nochmal gehört – wie schwierig die Auswertung ist, dass man dazu hunderte von Beamten bräuchte, wenn man das konsequent auswerten wollte und gar Profile erstellen wollten oder Dossiers über einzelne Personen mit Hilfe von Personenerkennungen. Das ist doch fantastisch, aber nicht realistisch.

Zur Frage von Herrn Hartmann: Übertragung von Aufgaben in private Hand. Das ist die These der Datenschutzbeauftragten, die ich im Ansatz für problematisch halte. Ich gehe von der Freiheit des Einzelnen, sich zu verhalten aus, zum Beispiel auch sein Gewerbe rechtmäßig zu betreiben, sich in der Öffentlichkeit zu präsentieren, oder eben auch Beobachtungen zu machen. Wir machen doch alle jeden Tag ständig, von morgens bis abends, Beobachtungen anderer, die uns öffentlich begegnen. Darin liegt keine Wahrnehmung irgendeiner öffentlichen Aufgabe, sondern das ist eben Ausübung meiner Freiheit. Ich finde, dass gerade liberale Parteien auch mal sehen sollten, dass Freiheit und Schutz gerade darin bestehen kann, keine Aufsicht zu installieren, keine Genehmigungsvorbehalte zu schaffen, keine Gesetze zu machen, die sagen: Du darfst aber dies und jenes nicht beobachten oder dir darüber keine Notizen machen und das nicht auswerten.

Selbstverständlich ist bei meiner Auffassung vorbehalten, dass es Maßnahmen gegen die unmittelbare Ausübung hoheitlicher Tätigkeiten durch private Unternehmen oder private Unternehmer geben muss. Also die Kfz-Radar-Kontrollen sollen selbstverständlich in der Hand der Polizei bleiben, weil die Polizei dafür ausgebildet ist, weil sie kein Interesse an Wirtschaftlichkeit hat, sondern an der Wahrung der Verkehrsregeln, an der Verkehrserziehung. Das ist bei Privaten nicht so gewährleistet. Für Parkplatzüberwachung und ähnliches hat man das auch so festgestellt. Aber die Gleichsetzung der



Überlassung der Videoüberwachung an Private mit der Übertragung einer polizeilichen Aufgabe an Private, die lehne ich ab. Die halte ich für falsch. Ich weiß, dass ich damit nicht gerade in der Mehrheitsposition bin, aber das muss man ja in Kauf nehmen. Manchmal ändern sich Mehrheiten ja auch. Das ist also meine grundsätzliche Überlegung: Es ist alles erlaubt, was nicht verboten ist. Verboten muss der Staat manches, aber er soll nicht alles von der gesetzlichen Genehmigung, Erlaubnis und erst recht nicht von der verwaltungsmäßigen Erlaubnis abhängig machen. Das ist der Hintergrund meiner Überlegung, die jetzt keine Kritik an dem Gesetzentwurf bedeutet, sondern Sie, meine Damen und Herren Abgeordnete, darin bestätigen soll, dass Sie mit diesem Gesetzentwurf auf einem vernünftigen Wege sind.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Prof. Dr. Bull. Herr Prof. Dr. Caspar.

SV Prof. Dr. Johannes Caspar (Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit): Herr Dr. von Notz, zu dem Abschreckungseffekt. Der ist ja in der Tat ein ganz unterschiedlicher und das zeigt eben auch, wie vielschichtig das Leben eben ist. Wenn jemand betrunken oder drogenabhängig ist und nicht mehr Herr seiner Sinne, dann erreicht ihn so eine Kamera auch nicht. Das ist doch der Grund, warum wir ja auch in Hamburg am Ende die Einsicht hatten, dass man auf der Reeperbahn die Kameras erstmal nicht weiter betrieben hat, weil es eben grade dort eine erhebliche Dichte von Delikten gab, die von Personen ausgeübt wurden, die sich überhaupt nicht darum gekümmert haben, dass sie überwacht wurden. Insofern ist das also in der Tat immer eine sehr spezifische Sicht und im Übrigen gilt das auch für die Body-Cams von Polizeibeamten. Wenn die letztlich gegenüber einem Betrunkenen auftreten, der auch nicht mehr weiß, was er tut, dann können Sie Ihre Kamera anstellen, das würde möglicherweise sogar noch zu verhärteten Reaktionen führen, weil der Betroffene sich gar nicht über die Konsequenzen Gedanken macht. Aber gerade die Sensiblen, sag ich mal, die Menschen, die sich überwacht fühlen und die reflektieren, was da passiert, die haben natürlich bestimmte Anpassungseffekte durch so eine Videoüberwachung, die sie in ihrer Freiheit, in ihrem natürlichen Drang, sich auszuleben,

beschränken – wohlgemerkt, das ist nicht alles strafrechtlich relevant, man kann auch lustig und ausgelassen sein und lässt sich eben mal in der Öffentlichkeit in einem positiven Sinne gehen, mit dem Gedanken, nicht immer erfasst zu werden von der Kamera. Wenn wir uns jetzt die neuen Kamerasysteme anschauen, dann sind das ja Systeme, die deviantes Verhalten insgesamt aufnehmen und dann entsprechend Warnungen schalten, die dann irgendwo auflaufen. Beispiel: Jemand befindet sich über eine gewisse Dauer hinweg in einem U-Bahn-Bahnhof und geht von einer Bank zur anderen. Dann ist die Kamera, die diese intelligente Funktion hat, in der Lage, dieses Verhalten der Zentrale zu melden. Ein Mensch, der möglicherweise hier auf jemanden wartet, der müde ist, aus anderen, ganz anderen Erwägungen heraus, möglicherweise dort länger verweilt, kommt so in das Visier der Sicherheitsbeamten. Das ist in der Tat dann ein Effekt einer Videoüberwachung, die intelligent gesteuert ist. Wenn man sich diese Vielzahl von intelligenten Systemen jetzt anschaut, die da auf dem Markt sind und die auch, mehr oder weniger, dann zum Einsatz kommen werden, dann kann man nur sagen, es macht Sinn, sich genau anzuschauen, wo man diese Dinge installieren will und mit welchem Zweck dies zu tun ist und ob die wirklich geeignet sind, um uns sicherheitsmäßig nach vorn zu bringen. Es ist insofern sicher eine Beeinträchtigung von Personen, die wir in früheren Zeiten so nicht kannten und schon gar nicht, wenn es flächendeckend und umfassend passiert, weil dann können Sie in der Tat jemanden von morgens bis abends durch die Stadt laufend detektieren, wenn diese ganzen Kameras zusammenschaltet sind, wie etwa in Teilen Großbritanniens, insbesondere in London. Dann verlieren wir eine Freiheit auch in der Öffentlichkeit, eine Freiheit der Unbefangenheit, die uns einfach auszeichnet. Im Übrigen, wenn man sich mal anschaut, wie viele Bilder von diesen Videoüberwachungssequenzen dann auch den Weg ins Internet finden – ich bin sicher, Sie haben solche Seiten noch nicht besucht, Herr Prof. Dr. Bull – aber das passiert natürlich auch. Derartige Bilder werden dann auch dort verbreitet und letztlich mit großer Lust von Menschen angeschaut, die sich darüber lustig machen, dass Andere möglicherweise in nicht so günstigen Situationen aufgenommen wurden.



Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Prof. Dr. Caspar. Dann kommt jetzt Herr Radek.

SV **PHK Jörg Radek** (Gewerkschaft der Polizei Hilden): Zwei Themenbereiche sind angesprochen worden, die, aus meiner Sicht, eine enge Verknüpfung haben. Zum einen, was Herr Baumann gefragt hat, der Hinweis, dass eine Aufzeichnung stattfindet: Das geht im Digitalfunk mit einem Gruppenruf an alle eingesetzten Kräfte: „Ich zeichne auf!“ Und schon wissen das alle. Ich konterkariere damit dieses Gesetz überhaupt nicht, aber ich gebe einen wichtigen Hinweis, weil ansonsten etwas passiert, das in einem Gerichtsverfahren nicht verwertet werden darf, nämlich Material, das unrechtmäßig erworben worden ist. Deswegen brauchen wir diesen Hinweis, aus dem datenschutzrechtlichen Grund, auch für den eingesetzten Beamten. In der Verknüpfung zu dem, was Herr Dr. von Notz sagt, gilt das gleiche. Wir halten es – wir haben es in der Stellungnahme geschrieben – wir hielten es für praktisch, damit sowohl eine Verfolgung möglich ist, aber auch ein Übermaß, dass die Persönlichkeitsrechte des Beamten weniger geschützt werden als die Persönlichkeitsrechte des polizeilichen Gegenübers, dass man in dem Gesetz, beispielsweise in § 100a StPO, die Straftatbestände erwähnt, um dann dort eine Auswertung vorzunehmen. In dieser Verknüpfung, glaube ich, wäre das vielleicht möglich.

Sie sprachen die Praxis bei den USA an. Ich kenne nicht in Gänze die gesamte Polizeiausbildung in den Vereinigten Staaten, aber ich glaube, dass sich die Polizeiausbildung in Deutschland wesentlich von der Ausbildung, die in den USA stattfindet, unterscheidet. Ein wesentlicher Unterschied ist auch, dass in Deutschland bisher – und das Parlament hat ja reagiert und wir kriegen ja mehr Personal – Einzelstreifen wie in den USA nicht üblich sind, alleine schon aus Eigensicherungsgründen heraus. Also wir haben eine andere Situation. Ich bin da bei Ihnen: Wenn es uns gelingt, über eine Body-Cam oder über eine Videotechnik das Verhältnis zwischen Bürger und Polizisten zu verbessern, dass ich mir als Polizeibeamter, der im Einsatz ist, keine Gedanken machen muss, ob jemand in dem Augenblick, wenn ich nach seinem Ausweise frage, wirklich den Ausweis herausholt oder ob er sich gedeckt einer

Waffe bemächtigt und mich dann ins Gesicht schlägt, dass er mich anspuckt oder dass er einen Flaschenhals, den er zerschlagen hat, mit entgegenstreckt, wenn wir das damit bewirken können, ich glaube, bei dieser Verhaltensgefährdung bin ich ganz auf Ihrer Seite.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Radek. Herr Dr. Ruch.

SV **Dr. Andreas Ruch** (Ruhr-Universität Bochum): Vielen Dank Herr Baumann und Frau Renner für die Nachfragen. Das Grundproblem oder die Grundschwierigkeit bei den Studien ist, dass stets nur auf angezeigte Delikte eingegangen wird. Also wir haben es auch im Bereich der Übergriffe auf Polizisten mit einem Dunkelfeld zu tun, mit Straftaten, die nicht zur Anzeige gelangen. Wenn Polizeibeamte alle Straftaten, denen sie leider ausgesetzt sind – von der versuchten Nötigung über die Beleidigung bis zum versuchten Widerstand – wenn die das alles zur Anzeige bringen würden, hätten sie wahrscheinlich keine Zeit mehr für sonstige Aufgaben. So ist dann vielleicht auch zu erklären, warum in einzelnen Studien sogar scheinbar ein Anstieg der Übergriffe – und ich benutze das Wort „scheinbar“ bewusst – herausgekommen ist. Das sind Ergebnisse, die man interpretieren muss und es erscheint plausibel, dass dieser Anstieg auf den ersten Blick dort zu beobachten ist, wo Beamte vielleicht, wenn sie das Geschehen dokumentiert haben, eher dazu neigen, dass auch anzuzeigen. Dass sie den Übergriff, den sie sonst vielleicht abgetan haben, weil sie sowieso Beweisschwierigkeiten sehen, dann zur Anzeige bringen, weil es ja dokumentiert ist. Das ist vielleicht sogar ein positiver Effekt, kann dann aber zu einem Konstrukt führen, dass man in einer Studie auch erstmal das widersprüchliche Ergebnis hat, dass dort ein Anstieg, zumindest der angezeigten Straftaten, zu beobachten ist. Ein Anstieg von Übergriffen – das wäre dann kein positiver Effekt von Body-Cams – kann auch darauf zurückzuführen sein, dass Beamte möglicherweise auf Eigenschutz verzichten, also unvorsichtiger werden. Das ist alles durch die Literatur noch mit einem großen Fragezeichen versehen. Es wird aber diskutiert, dass die Beamten möglicherweise unvorsichtiger werden, weil sie sich durch die Body-Cam geschützt fühlen und dass es daher tatsächlich zu mehr Übergriffen auf Polizeibeamte kommt. Was im Übrigen, ich hatte es in der



schriftlichen Stellungnahme auch erwähnt, eine Nachteil wäre, weswegen ich auch davor warne, den Studien einen sehr starken Glauben zu schenken, wenn das möglicherweise dazu führt, und das sollte es nicht, dass es Einsparungen bei Konflikttrainings oder De-Eskalationstrainings gibt. Man muss das ganze ja immer auch als Maßnahmenbündel betrachten.

Vielleicht noch kurz zu den Projektberichten der Polizei. Ich möchte die gar nicht in Bausch und Bogen verdammen, wie es hier vielleicht auf den ersten Blick erscheint. Aber auch dort halte ich sehr große Skepsis für angebracht, wenn man auf sehr geringer Datenbasis hinterher Aussagen trifft.

Natürlich ist auch das Empfinden der Polizeibeamten ein wichtiger Faktor und natürlich muss etwas dafür getan werden, dass Polizeibeamte sich auch im Dienst wohl fühlen. Aber es ist schon sehr, sehr schwierig anhand der Kriminalstatistik auf die tatsächliche Entwicklung von Straftaten, auch der nicht angezeigten Straftaten, zu schließen und es ist noch ungleich schwieriger anhand subjektiver Empfindungen auf die Entwicklung von Straftaten zu schließen. Deshalb bin ich da sehr kritisch gegenüber den polizeilichen Projektberichten eingestellt.

Zur Frage des Rückgangs der Übergriffe. Dafür finden sich auch zahlreiche Studien, wie ich die Literatur interpretiere auch die Mehrzahl der Studien, die tatsächlich einen Rückgang der Übergriffe nahelegen. Da ist immer die Frage: Was ist die Kausalität? Die Ergebnisse müssen auch interpretiert werden. Es kann natürlich auch daran liegen, dass möglicherweise nicht nur zwei Beamte auf Streife gegangen sind, sondern nach Einsatz der Body-Cam drei Beamte. Dann haben sie ja schon ein ganz anderes Interaktionspotential, daran kann es liegen. Es kann vielleicht auch daran liegen, dass parallel ein verändertes Konfliktverhalten seitens der Beamten an den Tag gelegt wurde.

Auch wenn ich es durchaus für plausibel halte, dass der Body-Cam-Effekt ein direkterer Effekt als der Effekt der Videoüberwachung ist, darf dieser Effekt – und das ist der Kern meiner Ausführungen hier – nicht überschätzt werden. Man sollte immer wieder im Blick haben, dass es noch sehr viele andere intervenierende Variablen gibt, die sich hier letztlich auswirken.

Zur ersten Frage von Frau Renner nach der unverzüglichen Intervention durch die Polizei bei der Videoüberwachung. Ich weiß nicht, ob ich die Frage richtig verstanden habe, ob Ihre Frage dahin geht, ob es nach wie vor eine Aufzeichnung durch Private oder durch die Polizei ist. Es ist letztlich eine rechtliche Frage, wie man das bewerten würde, ob man dann sagt, Herr der Aufzeichnung ist der Staat oder sind die Privaten. Da würde ich aber auch gar nicht so sehr den Schwerpunkt sehen.

Der Schwerpunkt liegt darin, und das wurde hier heute schon mehrfach angesprochen, dass die Vielzahl der Bilder, diese ganze Bilderflut, ausgewertet werden muss, um dort überhaupt eine unverzügliche Intervention leisten zu können. Vielen Dank.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Dr. Ruch. Herr Dr. Schilling.

SV **Dr. Jan Schilling** (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen Köln): Vielen Dank Herr Hartmann für die Nachfrage, die natürlich so als Verband auch immer an ihre Grenzen stößt. Aber ich versuche sie auf jeden Fall zu beantworten. Wir fordern jetzt in dem Kontext kein Geld für Infrastrukturmaßnahmen, weil die betrieblichen Fragen ja da sind.

Ich glaube, insgesamt ist mir wichtig, auch da nochmal drauf hinzuweisen, dass die öffentlichen Unternehmen natürlich auch gesetzlich zu Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit verpflichtet sind und dass das natürlich dem Wünschenswerten dann immer auch wieder Grenzen setzt. Und auch, dass diese Videoüberwachungseinrichtung natürlich Teil eines Gesamtsicherheitskonzeptes ist und deshalb jetzt nicht individuell Kostenfolgen da betrachtet werden können, weil die auch immer Interaktionen auf das Sicherheitskonzept haben. Vielleicht kann ich durch modernere Kameratechnik und eine Aufschaltung auch effektiveren Personaleinsatz betrauen, kann bauliche Maßnahmen machen. Also das ist sozusagen Teil eines Gesamtpaketes, was wir aber für die Sicherheit unserer Kunden, aus meiner Sicht, dann auch schon gerne aufwenden. Das ist natürlich für uns ein ganz maßgeblicher Punkt, dass Kunden sich im öffentlichen Personenverkehr auch dafür entscheiden. Dafür ist Bedingung, dass sie sich auch sicher fühlen.



Ich glaube, dieser Aufwand hat deshalb drei Dimensionen. Also wirklich, sozusagen, das Wünschenswerte und das ist, was möglich ist. Dann haben wir, auf Basis der Umfragedaten, die wir haben, genau diese sieben Tage vorgeschlagen. Ich gebe Ihnen ein Beispiel von der Rheinbahn. Die hatten 2016 21 Fälle, bei denen die Anfrage reinkam und nicht beantwortet werden konnte. Da kam die Mehrzahl im Zeitraum zwischen drei und zehn Tagen und da haben wir uns, sozusagen, zwischen dem, was wünschenswert und vielleicht mit einem Jahr, Rechtsschutzfristen und Ähnlichem für einen repressiven Charakter begründbar wäre und dem, was wirtschaftlich noch tragbar und machbar ist, für diese sieben Tage entschieden, die wir ihnen vorgeschlagen haben. Gleichzeitig halten wir dieses Gesetz durchaus auch für aufwandsmindernd, weil, Herr Prof. Dr. Caspar hat ja argumentiert und diese Düsseldorfer Runde eingeführt, und da ist es ja so, dass die Datenschutzbehörden genau eben sagen, dass sie interventionsbereites Personal brauchen, um diese Präventivwirkung anzuerkennen. Wo wir der Überzeugung sind, dass das einfach nicht darstellbar ist, deshalb ist diese Videoüberwachung mit der Folge – deshalb auch der Vorschlag für die Prävention – dann eine Möglichkeit, auch an dem Punkt effektiver in Sicherheitskonzepten zu arbeiten und damit auch Kosten durchaus zu senken. Die Verfahren sind im Normalfall Black-Box-Verfahren. Das heißt, es wird in einem Datentresor gespeichert und man greift dann wirklich nur an dem Punkt zu. Mit modernerer Technik kann man dann sowas sicherlich mit Notruftasten etc. verbinden, bei der sich dann etwa eine Leitstelle in diese Videoüberwachung einmischt und dann an dem Punkt auch interventionsbereit ist.

Der zweite von mir schon angesprochene Punkt ist sicherlich, auch die Personaleinsätze effektiv und effizient zu planen, auch mit diesen Überwachungsdatum, weil man einfach Schwerpunkte erkennt oder zum Beispiel das Vorgehen von Tricktätern auch aufklären kann und dann besser, genauer weiß, was man da tut. Eben dieser Aufwand, die Videoüberwachung zu begründen, also dieser Katalog, der da abzuarbeiten ist und der in der Praxis doch schwieriger ist, als Herr Prof. Dr. Caspar das so dargestellt hat, der doch dazu führt, dass es zwar zur Videoüberwachung kommt, aber die immer sehr

uneinheitlich ist, sehr schwer zu begründen ist, auch das ist was, was man dem Aufwand, den man datenschutzseitig zur Sicherung hat, entgegenstellen kann, sodass wir, wie gesagt, bei den sieben Tagen, aus unserer Sicht, zu tragbaren Ergebnissen kommen, die für die Unternehmen auch unmittelbar leistbar sind.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Dr. Schilling. Herr Töpfer, bitte.

SV **PD Jörg Töpfer** (Bundespolizeipräsidium Potsdam): Vielen Dank Herr Vorsitzender. Ich möchte eine Ergänzung zur Manipulation von Videoaufnahmen einbringen. Es klang an, dass viele die Befürchtung haben, dass die Videosequenzen, die auch durch die Body-Cam aufgezeichnet werden, durch Polizeibeamte manipuliert werden. Inzwischen können Daten so abgespeichert werden, dass jede Manipulation dieser Daten erkennbar ist, sodass dieser Vorwurf eigentlich nicht zu halten ist. Außerdem haben wir im Rahmen der Erprobung auch ein 4-Augen-Prinzip, das heißt, wenn diese Videosequenzen gelöscht werden, werden sie nicht von dem einzelnen Beamten gelöscht, sondern von seinem Dienstgruppenleiter. Eine Ergänzung zu Frau Renner. Sie haben erwähnt, dass es bei diesen Statistiken, die ich auch aufgeführt habe, natürlich zu saisonalen Unterschieden kommt. Das heißt, wenn ein OSZE-Gipfel oder wie in Hamburg der G-20-Gipfel stattfinden, wird es dazu kommen, dass diese Zahlen erheblich in die Höhe schnellen und da können mit der Body-Cam vermutlich auch keine nachvollziehbaren Ergebnisse erzielt werden. Das muss man wohl akzeptieren. Aber ich denke, wenn wir es schaffen, auch nur einen einzelnen Beamten im Jahr durch eine technische Maßnahme zu schützen, dann ist das schon ein Ergebnis, mit dem wir gut leben können. Jetzt kommen wir nochmal zu den Zahlen bei den Erprobungsdienststellen, Herr Baumann hatte gefragt. Wir haben das Erprobungskonzept, das durch die Leitung der Bundespolizei genehmigt worden ist, im Jahr 2015 vorgelegt. Es wurden die Dienststellen ausgesucht, bei denen konstant hohe Verletzungszahlen von Polizeibeamten zu verzeichnen waren. An den Erprobungsdienststellen wurden jeweils über 80 Angriffe registriert; in der Regel sind es Bahnpolizeidienststellen, weil hier insbesondere wegen des An- und Abreiseverkehrs von



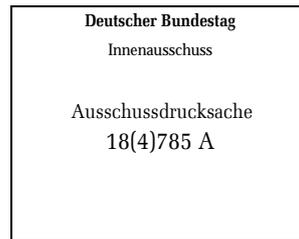
Fußballfans immer mit Übergriffen zu rechnen ist. Zu der Subjektivität der Auswertung würde ich die Fragen vorlesen, die wir den Polizeibeamten gestellt haben, und die entsprechenden Ergebnisse. Die erste Frage lautete: „Halten Sie den Einsatz einer Body-Cam in Ihrem Aufgabenbereich für sinnvoll?“ 92 Prozent unserer Polizeibeamten haben mit „Ja“ geantwortet. Bei der Frage: „Haben Sie das subjektive Gefühl, dass das polizeiliche Gegenüber durch die Wahrnehmung einer möglichen Videoaufzeichnung weniger aggressiv auftritt?“ hatten 67 Prozent das subjektive Gefühl, dass sich das polizeiliche Gegenüber weniger aggressiv verhalten hat. Also eine erhebliche Mehrheit. Dann die Frage: „Unterstützt das Mitführen und Einsatz der Body-Cam Ihre Eigensicherung?“ Das bejahten 76 Prozent. Bei der Frage: „Wie reagiert das polizeiliche Gegenüber beim Einsatz der Body-Cam während der Maßnahme?“ gab es folgende Antwortmöglichkeit: Aggressiver, zurückhaltender oder wie immer. Fünf Prozent waren der Meinung, dass das polizeiliche Gegenüber aggressiver reagiert, elf Prozent schätzten die Reaktion "wie immer" ein und der Rest schätzt das polizeiliche Gegenüber "weniger aggressiv" ein. Für mich sind dies eindeutige Ergebnisse.

Vors. **Ansgar Heveling** (CDU/CSU): Vielen Dank Herr Töpfer. Damit sind wir am Ende der Sachverständigenanhörung. Ich darf mich nochmal sehr herzlich bei Ihnen, sehr geehrte Herren Sachverständige für Ihre Statements und für die Beantwortung der Fragen bedanken. Ihnen, liebe Kolleginnen und Kollegen auch einen herzlichen Dank für die Fragen. Wir werden das, was wir heute gehört haben, in der nächsten Sitzung des Innenausschusses dann ja sicherlich beraten. Dann sind zwar die Kameras aus, aber ich gehe davon aus, dass die Diskussion auch dann hart in der Sache, aber verbindlich im Ton sein wird, wie das bei uns so üblich ist. Ich schließe die Sitzung und wünsche noch einen schönen Tag.

Schluss der Sitzung: 14:59 Uhr

Ansgar Heveling, MdB

Vorsitzender



Telefon 0851 509-2221

Telefax 0851 509-2222

E-Mail kai.lewinski@uni-passau.de

Zeichen

Datum 23.02.2017

Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss des Bundestages am 6.3.2017 zu Fragen der Videoüberwachung anlässlich der Entwürfe eines Videoüberwachungsverbesserungsgesetzes (BT-Drucks. 18/10941) und eines Gesetzes zur Ergänzung des BPolG (BT-Drucks. 18/10939).

Zusammenfassung der wichtigsten Kritikpunkte und Bedenken

- Die Bundesgesetzgebungskompetenz für Videoüberwachung im Busverkehr und von öffentlichen Plätzen ist zweifelhaft, weil die Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung nicht dargelegt ist (B.I.1.).
- Von den Änderungen des BPolG sind der Zoll und die Feldjäger nicht erfasst (C.).
- Von den Änderungen des § 6b BDSG sind private und journalistische Bildaufnahmen nicht erfasst (C.).
- Als „besonders schutzwürdiges Interesse“ in § 6b Abs. 1 S. 2 BDSG (Art. 1 Nr. 2 Videoüberwachungsverbesserungsgesetz) sollte nicht allgemein die „Freiheit“, sondern die „Freiheit der Person“ gelten (D.II.1.a)).
- Eine allgemeine Meldepflicht von Videoüberwachungen ist zu bürokratisch und hinsichtlich der Arbeitserleichterung der Aufsichtsbehörden möglicherweise sogar kontraproduktiv (E.).
- Besondere organisatorische Sicherungsmaßnahmen sind nicht erforderlich, da durch die zuständigen Datenschutzaufsichtsbehörden eine zuständige und „völlig unabhängige“ Aufsichtsinstanz besteht. (Weitere) Datensicherheits- und sonstige technisch-organisatorische Maßnahmen sollten nur in das Gesetz aufgenommen werden, wenn sie für die spezifische Überwachungskonstellation erforderlich sind; ansonsten genügen die allgemeinen Vorschriften (F.).
- Die Aufbewahrungsfrist von 30 Tagen nach § 27 Abs. 4 S. 1 BPolG sollte mit den verwaltungsverfahrens- und -prozessrechtlichen Rechtsschutzfristen synchronisiert werden (F.).

A. Technische Überwachung im Datenschutz- und Polizeirecht

Videoüberwachung, überhaupt die Kamera, steht für den Überwachungsstaat. Auch ist es eine allgemeine menschliche Erfahrung, dass man sich unter Beobachtung anders fühlt und anders verhält – die Erfindung der Badezimmertür und die der nicht-öffentlichen Sitzung¹ belegt dies.

In das Datenschutzrecht haben freilich erst recht spät spezifische Regelungen zur Videoüberwachung Eingang gefunden. Der Grund hierfür ist zum einen, dass das Datenschutzrecht die analoge Aufzeichnung auf Videobänder nicht erfasst (keine automatisierte oder dateimäßige Verarbeitung; oft auch keine Personenbeziehbarkeit); dies hat sich mit der digitalen Bildaufzeichnung und -verarbeitung sowie Gesichtserkennungstechnik nun geändert. Ein zweiter Grund ist, dass die (digitale oder dateimäßige) personenbezogene Datenverarbeitung schon immer und ohne weiteres dem Datenschutzrecht unterfiel. § 6b BDSG hat also keine Lücke im Gesetz gestopft, sondern eine bereichsspezifische Regelung geschaffen.

Im Polizeirecht gibt es Regelungen zur technischen Überwachung schon länger, auch wenn die Verrechtlichung der polizeilichen Daten- und Informationsverarbeitung erst nach dem Volkszählungsurteil v. 1983 wirklich in Gang gekommen war².

B. Vorgaben übergeordneter Normebenen

Zwingende Vorgaben für Bundesgesetze ergeben sich aus dem deutschen Verfassungsrecht und dem europäischen Recht.

I. Deutsches Verfassungsrecht

Verfassungsrechtliche Vorgaben betreffen v.a. die Gesetzgebungskompetenz und die Grundrechte. Dabei werden aus den Grundrechten insb. hinsichtlich des Datenschutzes auch objektivrechtliche Vorgaben abgeleitet.

1. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Bei den **Ergänzungen des BPolG (BT-Drucks. 18/10939)** bestehen keine Bedenken hinsichtlich einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Im Rahmen der Zuständigkeiten der Bundespolizei können deren (Datenverarbeitungs-)Befugnisse durch den Bundesgesetzgeber geregelt werden.

Die für die Änderung des **§ 6b BDSG (BT-Drucks. 18/10941)** in Anspruch genommene Gesetzgebungskompetenzen sind nicht abschließend überzeugend:

Für die Videoüberwachung an Bahnhöfen und in Zügen (Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a u. Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG; Ausnahme für Bergbahnen!) sowie in Häfen und auf Schiffen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG) freilich ist dies unproblematisch.

Bei der Videoüberwachung in Bussen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG) sowie in „öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen“ Privater zu wirtschaftlichen Zwecken (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) müsste nach Art. 72 Abs. 2 GG eine Bundesregelung zusätzlich zur **Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse** erforderlich sein. Der Gesetzentwurf bejaht dies **letztlich floskelhaft** damit, dass der Rechtszersplitterung entgegengewirkt werden muss. Diese Begründung ist schwach: Zum einen sind unterschiedliche Regelungen im Bundesstaat nicht von Übel, sondern systemimmanent. Und zum anderen ist die Erforderlichkeit deshalb zweifelhaft, weil die Tatbestandsvarianten des § 6b BDSG – bisher wie auch künftig – eine Abwägung für eine konkrete (räumliche) Situation vorschreiben. Wenn aber sowieso situativ entschieden werden muss, ist eine bundeseinheitliche Regelung nicht erforderlich.

¹ S. Renner MdB, BT-PlenProt. 18/216, S. 21656A.

² Petri, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2011, Kap. G Rn. 1 f.

2. Grundrechte

Grundrechte haben, zumal im Datenschutz, zwei Funktionen: einmal den Schutz des Individuums gegenüber dem Staat (subjektivrechtliche Gehalte), zum anderen die Pflicht des Staates zur (Aus-)Gestaltung der Rechtsordnung in einer Art und Weise, dass die Grundrechte auch effektiv wahrgenommen werden können (objektivrechtliche Gehalte).

a) Keine Verletzung subjektiver Grundrechte

Mit Blick auf die subjektivrechtlichen, individualschützenden Gehalte der Grundrechte bestehen **keine großen Hürden für gesetzliche Eingriffsregelungen**. Das „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ kann durch Gesetz eingeschränkt werden, wenn die Eingriffsvoraussetzungen normklar benannt sind und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist.

Insb. die Vorgabe der Normklarheit, die sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt, ist (ihrerseits) nicht eindeutig. Soweit es spezielle Vorgaben gibt – so zur Kennzeichenerfassung³ –, geht der Gesetzentwurf hierauf auch ein (speziell BT-Drucks. 18/10939, S. 14).

b) Objektive Gehalte

Als Ausfluss objektiver Grundrechtsgehälter hat das Bundesverfassungsgericht organisatorische Sicherungen wie eine von der Verantwortlichen Stelle unabhängige Datenschutzbehörde vorgeschrieben⁴.

Diese sind zwar in den Gesetzentwürfen nicht ausdrücklich erwähnt. Doch ist die Überwachungszuständigkeit der Datenschutzbehörden (Landesdatenschutzbehörden für den nicht-öffentlichen Bereich, BfDI für die Bundespolizei) allgemein gegeben, so dass insoweit keine Grundrechts- oder Regelungslücke besteht.

II. Europarecht

Zudem müsste für den novellierten § 6b BDSG europarechtlicherseits Spielraum bestehen. Hier ist auf die derzeit noch bis zum 24.5.2018 geltende Rechtslage unter der EG-Datenschutz-Richtlinie 95/46/EG abzustellen.

Die europarechtliche Beurteilung wird zum 25.5.2018 zu überprüfen sein, wenn die Datenschutz-Grundverordnung (EU) 2016/679 gilt und die EU-Datenschutz-Richtlinie für Polizei und Justiz (EU) 2016/680 umgesetzt sein muss. Soweit erkennbar, geht der Bundesgesetzgeber im parallelen Gesetzgebungsverfahren zu einem Datenschutz-Anpassungs- und Umsetzungsgesetz (DSAnpUG-EU; BR-Drucks. 110/17) von insoweit unveränderten Vorgaben aus (vgl. § 4 BDSG-neu i.d.F. d. DSAnpUG-EU).

1. Weitgehende Harmonisierung unter der EG-Datenschutz-Richtlinie 95/46/EG

Zwar ist (schon) mit der EG-Datenschutz-Richtlinie 95/46/EG eine „grundsätzlich umfassende Harmonisierung“⁵ des Datenschutzrechts der Mitgliedstaaten bezweckt und erreicht. Allerdings gilt sie nach Art. 3 Abs. 2 SpStr. 1 RL 95/46/EG (u.a.) nicht für die öffentliche Sicherheit, so dass sie für die Änderungen des BPolG (BT-Drucks. 18/10939) ohne Belang ist. Hinsichtlich der Neuregelung der Videoüberwachung nach § 6b BDSG (BT-Drucks. 18/10941) sind die Richtlinienvorgaben allerdings zu beachten, soweit sie Unternehmen und öffentliche Verkehrsdienstleister betreffen.

In der EG-Datenschutz-Richtlinie 95/46/EG findet sich **keine spezifische Aussage zur Videoüberwachung** (vgl. Art. 33 Abs. 2 sowie ErwGr. 17). In dem – soweit ersichtlich einzigen – einschlägigen EuGH-Urteil zur Videoüberwachung geht es speziell um die Reichweite der sog. „Haus-

³ BVerfG, Urt. v. 11.3.2008, Az. 1 BvR 2075/05 u.a., BVerfGE 120, S. 378, 407 ff.

⁴ BVerfG, Urt. v. 15.12.198, Az. 1 BvR 209 u.a., BVerfGE 65, S. 1, 46 – Volkszählung.

⁵ EuGH, Urt. v. 24.11.2011, Rs. C-457/10 u.a., EuZW 2012, S. 37, 39.

haltsausnahme“ bei der Videoüberwachung im und um das eigene Grundstück⁶ und also nicht um den hier vorliegenden Fall.

Jedenfalls wird man keine großen Zweifel daran haben können, dass die geplanten Regelungen zur Videoüberwachung in § 6b BDSG den Anforderungen von **Art. 7 lit. e RL 95/46/EG („Wahrnehmung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt“)** oder zumindest denen des **Art. 7 lit. f RL 95/46/EG (Interessenabwägung)** genügen.

C. Unschärfen im Anwendungsbereich

Der Anwendungsbereich der Gesetzesänderungen entspricht denen der zu ändernden Gesetze. Hierdurch bleiben Lücken bestehen.

Die Änderungen des BPolG gelten nur für die Bundespolizei, **nicht auch für Vollzugsbeamte des Zolls (als „Finanzpolizei“) und die Feldjäger.**

Die Änderung des § 6b BDSG wirkt sich nur innerhalb des Anwendungsbereichs des BDSG (§ 1 Abs. 2 BDSG) aus. Zwei wichtige Konstellationen werden deshalb von den Änderungen **nicht erfasst**: die **ausschließlich persönliche oder private Bildaufnahme** (§ 1 Abs. 2 Nr. 3 BDSG a.E.) und die **journalistisch-redaktionellen Aufnahmen** (§ 41 Abs. 1 BDSG). Die Rechtslage hinsichtlich privater Aufnahmen in der Öffentlichkeit ist zwar noch nicht abschließend geklärt und verharrt einstweilen⁷ in einem Fünfeck zwischen dem Kunsturhebergesetz (KUG) v. 1907, der sog. „Haushaltsausnahme“ des Datenschutzrechts (§ 1 Abs. 2 Nr. 3 a.E. BDSG), der gewissen Dauerhaftigkeit des Beobachtens nach § 6b Abs. 1 BDSG, der Voraussetzung eines Personenbezugs und dem datenschutzausweitenden Urteil des EuGH v. 11.12.2014⁸. Jedenfalls faktisch-praktisch bleiben Millionen Kameras in digitalen Fotoapparaten, Mobiltelefonen, Dashcams und von Kamerateams und Drohnen von dem Gesetz unerfasst.

D. Voraussetzungen für Überwachungstechnik

Das Recht der Videoüberwachung unterscheidet zwischen Regelungen, die das *Videoüberwachungsverfahren* regeln, und den eigentlichen datenschutzrechtlichen Regelungen, die die konkrete *personenbeziehbare Bildaufnahme* gestatten. Diese konzeptionelle Trennung kommt in den Gesetzen und auch in den vorgeschlagenen Neuerungen zwar nicht klar, wohl aber erkennbar zum Ausdruck.

Recht deutlich ist dies in der Unterscheidung zwischen dem „Beobachten“⁹ in § 6b Abs. 1 BDSG als Gestattung des Verfahrens und der konkreten Datenverarbeitung und -nutzung nach § 6b Abs. 3 BDSG. Aber auch in § 27a BPolG ist die Differenzierung zwischen Verfahren und Verarbeitung erkennbar; Abs. 1 regelt (ausdrücklich) die personenbezogene Datenverarbeitung, während Abs. 3 einen bestimmten Modus für das Verfahren, insb. das Pre-Recording, regelt. Etwas weniger klar ist es in § 27b BPolG, wo neben der personenbezogenen Datenverarbeitung in Abs. 1 dort auch das Erfordernis des nur „vorübergehenden und nicht flächendeckenden“ Einsatzes angesprochen ist und sich hinter der Regelung des Abs. 3 jedenfalls eine Vorgabe für die Verfahrensgestaltung erahnen lässt¹⁰. In der kurzen Vorschrift des § 27c BPolG sind die beiden Stufen von Verfahren und Verarbeitung allerdings nicht zu unterscheiden.

Bei der Bewertung der Regelungen sind also diese beiden Aspekte – Erlaubtheit von Videoüberwachungsanlage und -verfahren einerseits sowie Verarbeitung und Verwendung der Aufnahmen andererseits – zu unterscheiden (auch wenn bei der Änderung des § 6b BDSG ein Gleichlauf ge-

⁶ EuGH, Urt. v. 11.12.2014, Rs. C-212/13, NJW 2015, S. 463 ff.

⁷ Zusammenfassend etwa *Onstein*, in: Auernhammer, BDSG, 4. Aufl. 2014, § 6b BDSG, Rn. 6–11, 19 f.

⁸ EuGH, Urt. v. 11.12.2014, Rs. C-212/13, NJW 2015, S. 463 ff.

⁹ Freilich setzt § 6b Abs. 3 S. 1 BDSG das „Beobachten“ offensichtlich mit dem „Erheben“ (§ 3 Abs. 3 BDSG) gleich (hierzu *Onstein*, in: Auernhammer, 4. Aufl. 2014, § 6b BDSG, Rn. 20; *Scholz*, in: Simitis, BDSG, 8. Aufl. 2013, § 6b BDSG, Rn. 66; *Brink*, in: Wolff/Brink, Datenschutzrecht in Bund und Ländern, 2013, § 6b BDSG, Rn. 37).

¹⁰ Das verkennt nicht, dass § 27a Abs. 3 BPolG auch eine potentiell personenbeziehbare technische (Zwischen-)Speicherung erlaubt.

plant ist, vgl. § 6b Abs. 3 S. 2 BDSG-E). Zudem sollten beide Aspekte in die „Überwachungsgesamtrechnung“¹¹ einfließen, also die Summe von konkreten Eingriffen und Zahl der Überwachungseinrichtungen. Dieser Ansatz ist mit Blick auf die technische Überwachung angemessen, weil die Gefahren der Überwachung regelmäßig weniger in der einzelnen individuellen Bildaufnahme, Bildverarbeitung und Bildverwendung (etwa für Sicherheitszwecke) liegt, sondern gesamthaft in der Existenz von Kameras und anderer Überwachungstechnik als solchen (Überwachungsinfrastruktur).

In diesem Zusammenhang nicht zu verkennen und vielleicht von Bedeutung für die „Überwachungsgesamtrechnung“ ist, dass mit den Regelungen unterschiedliche Zwecke verfolgt werden: Bei § 6b BDSG geht es um eine Ausweitung der Möglichkeiten der Videoüberwachung, während § 27b BPolG die einschränkenden Vorgaben einer Verfassungsgerichtsentscheidung aufnimmt.

I. Voraussetzungen für Überwachungstechnik

Wegen der Fixierung der deutschen Datenschutzdogmatik auf die Volkszählungsentscheidung v. 1983, in der – nach dem Vorbild der damals bestehenden Datenschutzgesetze – der **einzelne Datenverarbeitungsschritt den normativen Anknüpfungspunkt** bildet, sind Datenverarbeitungsverfahren der „blinde Fleck“. Das BDSG und das deutsche Datenschutzrecht überhaupt sind deshalb durch eine extreme Mikroperspektive gekennzeichnet, der die dogmatische Rezeption von Datenverarbeitungsstrukturen traditionell schwerfällt.

Nun sind die hier vorliegenden sicherheitspolitischen Maßnahmegesetze nicht der Anlass für eine grundlegende strukturelle Überarbeitung des Datenschutzrechts. Die in den Änderungsgesetzen zumindest erkennbare Unterscheidung zwischen Verfahren und Verarbeitung ist in konzeptioneller Hinsicht zu begrüßen, andererseits ist die Regelung auch von Verfahren ein systematischer Fremdkörper im Datenschutzrecht, der die Wirksamkeit der Vorschriften nicht erhöht¹². – Insoweit ist die für die Gesetzentwürfe gewählte Regelungstechnik ambivalent.

II. Voraussetzungen für konkrete Überwachungsdatenverarbeitung

Für die eigentliche personenbeziehbare (digitale) Verarbeitung der Überwachungsdaten machen die vorgeschlagenen neuen Vorschriften konkrete einschränkende Vorgaben (§ 6 Abs. 3 S. 2 BDSG; § 27a Abs. 1, § 27b Abs. 1 BPolG). Mit dem hier gewählten Konkretisierungsgrad dürften die verfassungsgerichtlichen Vorgaben hinsichtlich des Detailgrads der Regelung erfüllt sein. Offensichtliche Unverhältnismäßigkeiten der Regelungen sind jedenfalls nicht zu erkennen.

1. Videoüberwachung durch Veranstalter und Beförderungsunternehmen

Ausgangspunkt für den Einsatz von Videoüberwachungsanlagen ist eine Interessenabwägung (§ 6b BDSG). Das Interessenabwägungsprinzip ist das dem Datenschutzrecht zugrundeliegende (materielle¹³) Regelungsprinzip. Dieser Regelungsansatz und Regelungstechnik werden durch den Entwurf beibehalten, lediglich die Abwägungselemente werden neu gewichtet (ausdrücklich BT-Drucks. 18/10941, S. 2).

Bezweckt mit der Änderung des § 6b BDSG ist erkennbar („eindeutigere Vorgaben“, BT-Drucks. 18/10941, S. 2; „normative Gewichtungsvorgabe“, a.a.O., S. 8) eine Änderung der Abwägungsparameter. Wegen der „völligen Unabhängigkeit“ der Datenschutzaufsichtsbehörden ist der einzig

¹¹ BVerfG, Urt. v. 2.3.2010, Az. 1 BvR 256 u.a., BVerfGE 125, S. 260, 324 – Vorratsdatenspeicherung; zu dem plakativen Begriff *Roßnagel*, NJW 2010, S. 1238 ff.

¹² S. hierzu das Argument, dass der Anwendungsbereich der Datenschutzgesetze die Regelungen über Überwachungsverfahren insgesamt beschränkt (z.B. *Onstein*, in: Auernhammer, 4. Aufl. 2014, § 6b BDSG, Rn. 19).

¹³ Das „Verbotprinzip“ (§ 4 BDSG) kann – jedenfalls im nicht-öffentlichen Bereich – nur ein formales Regelungsprinzip und eine Regelungstechnik sein, nicht aber das Grundprinzip der Rechtsordnung für die Informationsgesellschaft.

gangbare Weg für eine Änderung der Auslegung der Datenschutzgesetze die Änderung der Datenschutzgesetze¹⁴.

a) Aufwertung der berechtigten Interessen

Auch wenn Bilddaten aus Videoüberwachungen in konkreten Situationen schon immer verarbeitet werden durften (§ 6b Abs. 3 S. 1 BDSG), werden nun durch die Ergänzung des § 6b Abs. 1 BDSG, der auf den § 6b Abs. 3 S. 2 BDSG verweist, bestimmte berechnigte Interessen – der Schutz hochrangiger Rechtsgüter von Kunden von Veranstaltern und Transportunternehmen – als besonders wichtig bezeichnet.

Der Wortlaut („gilt“) spricht für eine Fiktion (im Sinne des Rechts). Es bleibt also kein Raum für eine Entkräftung (wie etwa bei der Vermutung). Jedenfalls hinsichtlich von Leben und Gesundheit wird sich zwischen dieser Fiktion und der Wirklichkeit kaum eine große Diskrepanz auftun.

In der Sache ist die Neuregelung eine „Verlagerung öffentlicher Sicherheitsinteressen auf private Stellen“; unterschieden werden muss zwischen dem **politischen Ziel der Erhöhung der öffentlichen Sicherheit durch die Erleichterung der privaten Videoüberwachung als Mittel**. – Diese Diskrepanz kann allerdings mit dem Gedanken der vertraglichen Schutzwirkungen für Dritte o.ä. überbrückt werden.

Unglücklich ist die Benennung von „**Freiheit**“ **allgemein als Schutzgut**. Nicht nur kann als Schutzgut dann sogar die Freiheit von Beobachtung i.S.d. Datenschutzes begriffen werden; das Schutzgut der Regelung könnte dann also sogar der hier bezweckten datenschutzrechtlichen Verarbeitungserlaubnis in der Regelung entgegengehalten werden, was nicht gemeint sein kann. Soweit dem Gesetzgeber hier Geiselnahmeszenarien o.ä. vorschweben, sollte das durch den Terminus „Freiheit *der Person*“ kenntlich gemacht werden (uneindeutig etwa BT-Drucks. 18/10941, S. 10: „Freiheit von Personen in Fahrzeugen“). Würde man es beim Begriff „Freiheit“ belassen, wäre damit im Zweifel die Allgemeine Handlungsfreiheit i.S.d. Art. 2 Abs. 1 GG gemeint. Diese wird allgemein als Auffanggrundrecht betrachtet, um Lücken im Grundrechtsschutz zu verhindern. Der Wertungswiderspruch, eine *allgemeine* Handlungsfreiheit *besonders* zu schützen, ist offensichtlich. – Hier empfiehlt sich eine einschränkende redaktionelle Klarstellung.

b) Keine „Datenpflichtigkeit“

Nicht Gegenstand einer gesetzlichen Fiktion werden die schutzwürdigen Interessen der Beobachteten. Konzeptionell wäre es möglicherweise gradliniger gewesen, eine „Datenpflichtigkeit“ (analog zu Art. 14 Abs. 2 S. 1 GG für das Eigentum) für den Besuch bestimmter Vergnügungen und Verkehrsstätten einzuführen, wenn dies der allgemeinen Sicherheit dient. Eine solche Rechtsfigur wäre allerdings ein grundstürzender Paradigmenwechsel im Datenschutzrecht, weg vom strukturell zu schützenden „Betroffenen“ hin zu einem grundrechtlich gemeinwohlpflichtigen „informationellen Aktivbürger“. – Daher soll dies hier nur angesprochen, nicht aber vorgeschlagen werden.

2. Videoüberwachung durch polizeiliche Bodycams

Die Regelung zu Bodycams in § 27a BPolG ermöglicht informationelle **Eingriffe auf zwei Ebenen**. Zum einen läuft permanent eine Aufnahme, die nach 30 Sekunden automatisch gelöscht wird (§ 27a Abs. 3 BPolG). Dies ist nach der Vorstellung des BVerfG schon kein Eingriff, weil die Löschung erfolgt, ohne dass (systemseitig) ein Personenbezug hergestellt wird¹⁵. Insoweit ist die „anlasslose Dauerbeobachtung“ grundrechtlich statthaft.

Unter den tatbestandlichen Voraussetzungen des § 27a Abs. 1 BPolG sind dann personenbeziehbare Aufnahmen erlaubt, die wegen des Pre-Recording eine halbe Minute zurück den Geschehensablauf abspeichert.

¹⁴ Womöglich wird es der Gesetzgeber künftig noch öfters für geboten halten, Auslegungen des Datenschutzrechts durch „völlige unabhängige“ Datenschutzaufsichtsbehörden auf dem gesetzgeberischen Wege zu modifizieren.

¹⁵ BVerfG, Urt. v. 11.3.2008, Az. 1 BvR 2075/05 u.a., BVerfGE 120, S. 378, 399; zweifelnd *Parma*, DÖV 2016, S. 809, 810 f.

3. Kennzeichenerfassung

Die Regelung der automatischen Kennzeichenerfassung orientiert sich an den entsprechenden verfassungsgerichtlichen Vorgaben¹⁶. – Ein offensichtlicher Verstoß gegen verfassungsrechtliche Vorgaben ist nicht erkennbar.

4. Aufzeichnung von Notrufen bei der Bundespolizei

Diese Neuregelung scheint trivial und ist letztlich nur ein Beleg für die Hypertrophie des Datenschutzrechts, die aus der Vorgabe des umfassenden Gesetzesvorbehalts und Verbotsprinzips stammt. Wer Aufzeichnung von Notrufen für sinnvoll oder gar notwendig erachtet, wird mit der Regelung keine Schwierigkeiten haben.

E. Transparenz

Die Transparenz von Datenverarbeitungsverfahren und Datenverarbeitungen ist für einen effektiven Rechtsschutz unabdingbar. Das Datenschutzrecht ist betroffenenseitig von einer „rationalen Apathie“ geprägt, die noch größer wäre, wenn die Betroffenen nicht einmal um die sie betreffende Überwachungen wüssten.

In diesem Zusammenhang ist zum einen die **Einführung/Ausweitung der Meldepflicht für Videoüberwachungsverfahren** angeregt worden, insb. um den Datenschutzbehörden die Überwachung zu erleichtern¹⁷. Eine solche Meldepflicht, von der sich das deutsche und dann auch das europäische Datenschutzrecht zur Vermeidung bürokratischer Lasten weitgehend verabschiedet hat, würde nicht nur durch die Verwaltung der Meldungen bei den ohnehin nicht überausgestatteten Aufsichtsbehörden (der Länder) Ressourcen fressen. Sie würde wohl auch nur bußgeldbewehrt in der Fläche durchgesetzt werden können, was weitere Kapazitäten in den Aufsichtsbehörden binden würde. – Eine Meldepflicht für Videoüberwachungsverfahren ist abzulehnen.

Wichtig(er) ist die **Erkennbarkeit und ggf. Kennzeichnung von Überwachungsanlagen und stattfindender Überwachung**, weil sie individuellen Rechtsschutz, ggf. mit Unterstützung der Datenschutzbehörden, ermöglicht. Die Erkennbarkeit ist für die Videoüberwachung seit jeher vorgeschrieben (§ 6b Abs. 2 BDSG), für die Bodycams ebenfalls vorgesehen (§ 27a Abs. 2 S. 2 BPolG)¹⁸ und bei der Gesprächsaufzeichnung von Notrufen (§ 27c BPolG) wohl entbehrlich, weil dort nicht überraschend. Dass automatische Kennzeichenerfassung nicht gekennzeichnet werden müssen soll, kann mit aus der Natur von Fahndungsmaßnahmen und dem fehlenden unmittelbaren Personenbezug von Autokennzeichen gerechtfertigt werden.

F. Technisch-organisatorische Maßnahmen

Für die erleichterten und neu eingeführten Verfahren sind flankierend technisch-organisatorische Maßnahmen vorgeschrieben, so Löschpflichten (§ 6b Abs. 5 BDSG; § 27a Abs. 3 u 4, § 27b Abs. 3 u. 4, § 27c Abs. 2 BPolG). Allgemein gelten die Datensicherheitsvorgaben des § 9 BDSG (mit Anlage). Natürlich kann man noch **weitere (Datensicherheits-)Maßnahmen** fordern¹⁹, die allerdings nicht zwingend geboten sind und einmal in Gesetzesform gegossen der Gefahr der Versteinerung unterliegen. – In den Gesetzestext sollten nur unabdingbare technisch-organisatorische Maßnahmen aufgenommen werden.

Vor dem Hintergrund der Bewegung für ein „Recht auf Stadt“ sind auch **Öffentlichkeitsbeteiligungsformen** zur Diskussion gestellt worden²⁰, die freilich mit dem ganz vornehmlich individual-

¹⁶ BVerfG, Urt. v. 11.3.2008, Az. 1 BvR 2075/05 u.a., BVerfGE 120, S. 378 ff., insb. Ls. 1 u. 2.

¹⁷ BR-Beschluss v. 10.2.2017 (BR-Drucks. 791/16); s.a. *Weinhold/Richter/Krüger/Geske*, KJ 49 (2016), S. 31, 44.

¹⁸ Zu Details zuletzt *Kipker*, DuD 2017, S. 165, 166 f.

¹⁹ Z.B. *Kipker/Gärtner*, NJW 2015, 296, 299 f.

²⁰ Dazu *Weinhold/Richter/Krüger/Geske*, Von Kameras und Verdrängung, KJ 49 (2016), S. 31, 44 f.

schützend konzipierten Datenschutzrecht nicht ohne weiteres zu kombinieren und eher im Planungsrecht zuhause sind.

Die **Aufbewahrungsfrist nach § 27a Abs. 4 BPolG** sollte nicht nur nach datenschutzrechtlichen Verhältnismäßigkeitserwägungen bemessen sein, sondern auch mit den Rechtsschutzfristen synchronisiert werden. Denn ein Gesichtspunkt der Regelung ist u.a. die bessere Nachweisbarkeit von Rechtsverstößen der Polizeibeamten. Insoweit sollte mindestens die Monatsfrist (§ 70 Abs. 1, § 74 Abs. 1 VwGO), eigentlich aber eine Jahresfrist (§ 70 Abs. 1 i.V.m. § 58 VwGO) gelten. – Letztlich hat der Gesetzgeber in der Abwägung von Datenschutzgesichtspunkten, die für eine kurze Speicherung streiten, und Gesichtspunkten effektiven Rechtsschutzes, die für eine längere Aufbewahrung angeführt werden können, eine rechtspolitische Entscheidung zu treffen. Eine Frist allerdings, die unter derjenigen für einen ordnungsgemäß bekanntgegebenen Verwaltungsakt (§ 70 Abs. 1, § 74 Abs. 1 VwGO) liegt, lässt das Anliegen auf einen verbesserten Rechtsschutz *gegen* rechtswidriges Polizeihandeln weniger glaubhaft erscheinen.

– Prof. Dr. Kai v. Lewinski –

Stellungnahme
zu dem Entwurf eines
Videoüberwachungsverbesserungsgesetzes
(Entwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 18/10941)

Anhörung des Bundestags-Innenausschusses am 6. März 2017

I. Die Problematik der geltenden Regelung

Die Bestimmung über die Videoüberwachung, § 6b BDSG, ist ein Beispiel dafür, wie schwierig es ist, den Einsatz von Informationstechnik gesetzlich zu regeln. Sie sagt nicht, wann der Einsatz von Videoüberwachung zulässig ist, sondern enthält Hinweise für die Abwägung der kollidierenden Interessen und überlässt damit die Entscheidung letztlich den Datenschutzaufsichtsbehörden und Gerichten. Der Gesetzgeber ist genötigt, ständig hinter der Praxis herzulaufen und seine Vorgaben anzupassen oder zu modifizieren, statt von vornherein klare Anweisungen zu geben, die auch künftigen Notwendigkeiten gerecht werden.

1. Unbestimmtheit der Rechtsbegriffe

Schon die Feststellung der jeweils zu erfüllenden Aufgaben ist nicht eindeutig (was sind in diesem Zusammenhang z.B. „Aufgaben öffentlicher Stellen“? Was bedeutet „das Hausrecht“?). Vor allem aber ist den Rechtsanwendern ein erheblicher Spielraum eingeräumt, indem bestimmt ist, dass die wahrgenommenen Interessen „berechtigt“ sein müssen und dass „schutzwürdige Interessen der Betroffenen“ nicht überwiegen“ dürfen. Wie die Abwägung ausfällt, hängt entscheidend vom Vorverständnis der jeweiligen Rechtsanwender ab.

2. Das faktische Entscheidungsmonopol der Datenschutzaufsichtsbehörden

Dabei haben die Datenschutzaufsichtsbehörden de facto ein Auslegungs- und Abwägungsmonopol. Die Gerichte kommen nur selten in die Lage, über einzelne Fälle zu entscheiden, und die anderen Beteiligten orientieren sich ganz überwiegend an der Meinung der amtlichen Datenschützer. Diese haben den gesetzlichen Auftrag, die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorschriften und nur dieser zu kontrollieren. Das bedeutet, dass sie zur Einseitigkeit genötigt sind – bei der Videoüberwachung resultiert hieraus die in dem Gesetzentwurf festgestellte „restriktive Aufsichtspraxis“. Der Datenschutz geht damit regelmäßig anderen Rechtsgütern vor, und die Interessen der Allgemeinheit müssen hinter Individualrechten zurücktreten. Auch die öffentliche Meinung ist im Laufe der Zeit

ganz eindeutig darauf fixiert, dass die Gefahren für Persönlichkeits- und andere Individualrechte bedrohlich groß sind und dass Staat und Wirtschaft deshalb möglichst streng daran gehindert werden müssen, personenbezogene Daten für ihre Zwecke zu nutzen.

Die Datenschutzaufsichtsbehörden sind aber nicht die einzigen Experten für das Datenschutzrecht, und ihre Abwägungen sind nicht verbindlich. So könnte auch die erwähnte „restriktive“ Auffassung des Hamburgischen Datenschutzbeauftragten kritisch hinterfragt werden. Man könnte durchaus der Meinung sein, eine Videoüberwachung von Einkaufszentren und Ladenpassagen zur Abschreckung von Straftätern und zur Dokumentation von Straftaten sei vom Hausrecht umfasst oder geschehe in „Wahrnehmung berechtigter Interessen“ (nämlich des Interesses an der Sicherheit von Besuchern und Passanten), und deren entgegenstehendes Interesse an der Möglichkeit, unerkannt zu bleiben, sei nicht schutzwürdig. Nachdem aber die zuständige Datenschutzaufsichtsbehörde sich entschieden anders geäußert und sogar eine verbindliche Anordnung erlassen hat, zahlreiche Videokameras in einem Einkaufszentrum abzubauen, führt es nicht weiter, über diese Alternative zu sprechen. Wenn die Abwägung der Datenschutzaufsichtsbehörde als sachlich falsch angesehen wird, bleibt dem Gesetzgeber nur die Möglichkeit, sich selbst des Themas anzunehmen und die restriktive Praxis ausdrücklich zu korrigieren.

II. Die grundsätzliche Angemessenheit der Novelle

1. Die Entscheidung für stärkere Sicherheitsvorsorge

Wegen der großen Bedeutung der Abwehr von Straftaten und insbesondere wegen der aktuellen, auf absehbare Zeit weiter anzunehmenden terroristischen Bedrohungen ist es angemessen, „eindeutigere Vorgaben hinsichtlich der Abwägungsentscheidung zu machen und der Sicherheit und dem Schutz der Bevölkerung ein größeres Gewicht beizumessen, wenn es um die Zulässigkeit der Videoüberwachung bei solch hochfrequentierten Anlagen geht“,¹ wie sie in dem Gesetzesvorschlag bezeichnet sind.

2. Die Bedenken der Datenschutzaufsichtsbehörden

Die Datenschutzaufsichtsbehörden sind zwar nach den Ausführungen des Hamburgischen Datenschutzbeauftragten (der insoweit im Auftrag des „Düsseldorfer Kreises“ handelt)² der Ansicht, dass „generalpräventive Maßnahmen und die Aufklärung von Straftaten in erster Linie öffentliche Aufgaben sind und dem Staat obliegen“.³ Ein berechtigtes Interesse des Einzelnen oder von Unternehmen bestehe „regelmäßig nur im Schutz des eigenen Eigentums“. Der Schutz des Eigentums Dritter – also z.B. der Besucher und Kunden eines Einkaufszentrums – vor Straftaten sei kein berechtigtes Interesse des EKZ-Betreibers. Die Datenschutzbehörden sehen auch keine Pflicht des Betreibers, für die Sicherheit seiner Besucher einzustehen. Diese Einschätzungen sind nicht überzeugend.

¹ So die zusammenfassende Formulierung im Vorblatt des Entwurfs zu A. am Ende.

² Vgl. 23. Tätigkeitsbericht des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (HmbBfDI) 2010/2011, zu IV. 1.2.

³ 22. TB des HmbBfDI 2008/2009, zu IV. 1.3, S. 92. Dort auch die weiteren Zitate. Ebenso 23. TB des HmbBfDI 2010/2011, zu IV. 1.2.

3. Kritik

a) Die Aufgabenordnung

Zwar ist die Strafverfolgung Aufgabe des Staates, aber selbstverständlich liegt es auch im Interesse Privater, dass Straftaten verfolgt werden, so dass die Unterstützung der Behörden bei dieser Aufgabe nicht unzulässig sein kann. Ebenso ist die unterstützende Beteiligung Privater an der Gefahrenabwehr einschließlich der Generalprävention (in Abstimmung mit der Polizei) zulässig; sie liegt auch dann und erst recht dann im Interesse Privater, die ihre Grundstücke oder Läden für Unbekannte öffnen, wenn nicht nur ihr Eigentum gefährdet ist, sondern Gefahren für Leib und Leben von Menschen drohen. Die entgegengesetzte Ansicht der Datenschutzaufsichtsbehörden liefe darauf hinaus, dass ein EKZ-Betreiber zwar seine Gebäude und die darin befindlichen Gegenstände gegen Beschädigung schützen, nicht aber für die Unversehrtheit der Passanten sorgen darf.

b) Befürchtete Beeinträchtigung von Betroffenenrechten

Auch die andere Seite der von den Datenschutzbehörden vertretenen Argumentation ist nicht überzeugend: Die Beeinträchtigung der Personen, die von Videoüberwachung betroffen sind, ist regelmäßig nur ganz geringfügig, in den allermeisten Fällen überhaupt nicht feststellbar oder jedenfalls nicht spürbar. Wenn die Überwachung von Ladenpassagen etc. so eingerichtet ist, dass die Monitore in einer Zentrale ständig von Sicherheitskräften daraufhin beobachtet werden, ob ein Anlass zum Eingreifen vor Ort besteht (und dann auch tatsächlich eingegriffen werden kann), dürften sich die meisten Betroffenen nicht beeinträchtigt fühlen, sondern im Gegenteil das Gefühl größerer Sicherheit empfinden. „Autonomieverlust“, „Verunsicherung“ und „Überwachungsdruck“ dürften vor allem diejenigen spüren, die eine Straftat planen oder andere belästigen wollen; die meisten Betroffenen dürften für diese Beeinträchtigungen unsensibel sein oder sich an die Kameraüberwachung bestimmter öffentlicher Räume gewöhnt haben.⁴ Ganz eindeutig gilt diese Feststellung für Fahrgäste in öffentlichen Verkehrsmitteln aller Art; die Videoüberwachung wird hier als Abschreckung von Störern und damit als Mittel des Angstabbaus, der Beruhigung empfunden. Zur Videoüberwachung in U-Bahnen, S-Bahnen und Bussen sind jedenfalls beim Hamburgischen Datenschutzbeauftragten gar keine Beschwerden eingegangen.⁵

Wenn aber kein sofortiges Eingreifen von Sicherheitskräften möglich ist, sondern nur eine Aufzeichnung erfolgt, die für eine bestimmte Frist aufbewahrt und anschließend gelöscht wird, handelt es sich nur um einen „informationellen“ Eingriff in die Sphäre der Betroffenen, der zwar rechtstechnisch als rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in das individuelle Persönlichkeitsrecht angesehen wird, der aber die Betroffenen nicht wirklich berührt und schon gar nicht ihre Freiheit einengt. Die Lehre vom „Einschüchterungseffekt“, wie sie das Bundesverfassungsgericht entwickelt hat,⁶

⁴ Den Gewöhnungseffekt erwähnt auch der HmbBfDI (22. TB zu IV.1.1, S. 90). Aus demoskopischen Umfragen ergibt sich eine „breite Akzeptanz“ der Videoüberwachung in der Bevölkerung (vgl. Philip Scholz, in: Simitis [Hrsg.], Bundesdatenschutzgesetz, 7. Aufl. 2011, § 6 b Rn. 7 mit Fn. 15).

⁵ Ebd. S. 90 (zu 1.1. a.E.).

⁶ BVerfGE 113, 29 (46) – Beschlagnahme von Datenträgern; 120, 378 (430) – automatisierte Kfz-Kennzeichenerfassung; 121, 1 (20) und 125, 260 (320, 332, 335) – Vorratsdatenspeicherung.

kann allenfalls als ein Ansatz unter mehreren für die Feststellung einer Rechtsbeeinträchtigung verstanden werden.⁷ Im Falle der öffentlichen Räume, die von Kameras überwacht werden, lässt sich offensichtlich niemand wirklich „einschüchtern“, es sei denn einige Personen, die Verbotenes oder Unanständiges im Schilde führen. In dem zuletzt genannten Fall ist der Überwachungsdruck gewollt und gerechtfertigt. Das Interesse, bei der Vorbereitung oder Ausführung von Straftaten oder bei Belästigungen anderer unerkannt zu bleiben, ist nicht schutzwürdig.

Gewiss ist es richtig, dass jeder das Recht hat, „sich in der Öffentlichkeit frei bewegen zu können, ohne befürchten zu müssen, dass er ständig beobachtet wird“.⁸ Tatsächlich bewirkt die Videoüberwachung bestimmter Räume und Einrichtungen keine „ständige Beobachtung“ wie etwa die polizeiliche oder nachrichtendienstliche Observation. Es ist nicht bekannt, ob etwa jemand in der Öffentlichkeit einer Ladenpassage oder eines Einkaufszentrums bei unangepasstem oder kompromittierendem Verhalten aufgefallen und sein Verhalten aufgezeichnet worden ist; entsprechende Fälle sind offenbar nicht an die Aufsichtsbehörden herangetragen worden, und auch in den Medien ist nichts dergleichen berichtet worden. Das Risiko, dass solche Aufzeichnungen missbraucht werden, ist nach aller Erfahrung minimal.⁹

Es ist daher nicht überzeugend, dass „der Betroffene nicht nur vor der übermäßigen Auswertung über ihn gespeicherter Daten geschützt werden“ soll, „sondern bereits schon vor der übermäßigen Speicherung seiner personenbezogenen Daten“.¹⁰ Diese Auffassung bedeutet, konsequent zu Ende gedacht, dass jeder, der mit entsprechenden Daten umzugehen hat, des Missbrauchs verdächtig ist. In der umgekehrten Denkrichtung pflegen die Datenschutzbeauftragten zu unterstellen, dass Ermächtigungen der Sicherheitsbehörden zur Datensammlung (Rasterfahndung, Kfz-Kennzeichenerfassung usw.) einen „Generalverdacht“ gegen große Gruppen der Bevölkerung implizieren. Das eine wie das andere ist unbegründet.

c) Erforderlichkeitsprüfung

Im Fall des Zentrenbetreibers ECE hat der HmbBfDI auch ausgeführt, die Auswertung von Videoaufzeichnungen sei zwar ein geeignetes Hilfsmittel zur Ermittlung von Straftätern, aber nicht erforderlich. Gegen die Erforderlichkeit spreche, dass „die Täterermittlung auch mit anderen Maßnahmen, wie der Befragung von Zeugen, durchgeführt werden“ könne.¹¹ Diese Behauptung wird der Sachlage in den meisten Fällen nicht gerecht. Jeder weiß, dass das Beweismittel „Zeugenaussage“ höchst unzuverlässig ist. Vielfach werden überhaupt keine Zeugen zur Verfügung stehen. Die Zulässigkeit einer Überwachungseinrichtung kann nicht davon

⁷ Entschieden kritisch zu dieser Konstruktion bereits der Richter Schluckebier in seiner Abweichenden Meinung zum Vorratsdaten-Urteil, BVerfGE 125, 364 (366), dem sich der Richter Eichberger angeschlossen hat (BVerfGE 125, 380 f.).

⁸ 22. TB des HmbBfDI. (Fn. 3), S. 92.

⁹ Scholz weist mit Recht darauf hin, dass die gesetzliche Einschränkung der Videoüberwachung ihrerseits grundrechtlich geschützte Positionen der Anwender von Videotechnik beeinträchtigen kann (in: Simitis [oben Fn. 4], § 6 b Rn. 33).

¹⁰ So jedoch 23. TB des HmbBfDI 2010/2011 (Fn. 2) zu IV. 1.2.

¹¹ 23. TB aaO. (Fn. 2).

abhängen, ob sich nach einem zu überprüfenden Fall genügend Zeugen finden oder nicht; niemand weiß das im Vorhinein.

Auch das etwaige Bedenken, die Videoüberwachung garantiere keine sichere Abschreckung oder Aufklärung, greift nicht durch. Eine „hundertprozentige“ Sicherheit lässt sich niemals ermöglichen; es reicht aber aus, wenn die Aufklärung in einem Teil der Fälle gelingt. Die Abschreckungswirkung ist ohnehin nicht beweisbar, gleichwohl ist sie nicht zu bezweifeln.

d) Angst vor Totalüberwachung

Der Klarheit willen sei bemerkt, dass mit einer erweiterten Zulassung der Videoüberwachung in „großflächigen Anlagen“ keineswegs die „flächendeckende Überwachung der Einkaufsstraßen in den meisten Innenstädten“ ermöglicht würde.¹² Totale Überwachung muss in der Tat vermieden werden, aber es ist fragwürdig, ob dieser Effekt dadurch erzielt werden kann, dass die bei der gebotenen individuellen Bewertung zulässigen Maßnahmen (die ihrerseits unter Umständen in Ausübung grundrechtlicher Freiheit ergriffen werden, also etwa zum Schutz des Eigentums)¹³ wegen ihrer Kumulation für unzulässig erklärt werden. Damit würde z.B. denjenigen, die sich und ihre Besucher und Kunden vor Diebstählen schützen wollen, ein Opfer im Interesse der Allgemeinheit abverlangt. Dieses Opfer ist in gewissen Grenzen zwar zumutbar, und die so betroffenen Geschäftsleute profitieren ihrerseits wieder von der besseren Atmosphäre unbefangenen Aufenthalts der Passanten und Kunden. Der Ausgleich zwischen den konfligierenden Belangen sollte aber möglichst durch vorsorgende Planung und nicht durch Einzelregulierung erfolgen, etwa indem bestimmte Bereiche (Gaststätten, Freiflächen und selbstverständlich alle öffentlichen Toiletten) von technischer Beobachtung freigehalten werden.

4. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Die Datenschutzaufsichtsbehörden haben bisher auf der Grundlage des geltenden Rechts argumentiert; diese Überlegungen sind hier als rechtspolitische Bedenken gegen die Novelle berücksichtigt worden. Es ist aber denkbar, dass sie gegenüber der Neuregelung verfassungsrechtliche Bedenken äußern. Solche Bedenken gegen die „normative Gewichtungsvorgabe“¹⁴ wären aber unbegründet. Die Verfassung gibt keinen engeren Rahmen vor als die geltenden gesetzlichen Vorschriften, die ihrerseits nichts anderes als eine Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung darstellen. Deren Unbestimmtheit ist der Grund für die Wertungskontroverse; diese kann nur durch klarstellende Formulierungen des Gesetzgebers (teilweise) aufgehoben werden.

Bei der Abwägung des Privatheitsinteresses mit dem öffentlichen Interesse an Gefahrenabwehr und Strafverfolgung ist sogar zu fragen, ob der Gesetzgeber nicht geradezu verpflichtet ist, zum Schutz von Leben und Gesundheit von Menschen, die durch Straftaten gefährdet sind, geeignete Maßnahmen wie die Zulassung der Videoüberwachung zu ergreifen. Denkbar wäre, auf der Grundlage der Schutzpflicht des Staates die Installierung von Videokameras in besonders gefährdeten Bereichen

¹² So aber HmbBfDI, 22. TB (Fn. 2), S. 92.

¹³ Vgl. nochmals Scholz (oben Fn. 9).

¹⁴ Begründung des Gesetzentwurfs, Allgemeiner Teil zu II.

(z.B. in Fahrzeugen des ÖPNV) durch die privatrechtlich Verantwortlichen vorzuschreiben. Dabei würde es sich um eine Fortentwicklung der Verkehrssicherungspflicht handeln, die den privaten Grundstückseigentümern seit je obliegt. Umfang und Modalitäten dieser Pflicht wären im Einzelnen zu regeln. Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf ist dies aber gerade nicht beabsichtigt.¹⁵ Dieser Gedanke braucht hier aber nicht weiter verfolgt zu werden.

III. Die konkreten Gesetzesvorschläge

Der Gesetzentwurf knüpft an die bestehende Regelung in § 6 b BDSG an und entwickelt sie behutsam weiter.¹⁶

1. Tatbestandsmerkmale

Zu fragen ist allenfalls, ob die „Großflächigkeit“ der Anlagen bzw. Einrichtungen, um deren Überwachung es geht, wirklich eine notwendige Voraussetzung für die Ausweitung der Videoüberwachung darstellt. Nach der Begründung zu Art. 1 soll es nur um solche baulichen Anlagen gehen, die „von ihrer Größe her geeignet sind, eine größere Anzahl von Menschen aufzunehmen“. Aber auch in „kleinflächigen“ Anlagen und Einrichtungen kann Kriminalitätsabwehr mit Hilfe von Videotechnik geboten sein. Offenbar soll hier dem Verhältnismäßigkeitsprinzip Rechnung getragen werden. Zwingend ist diese Einschränkung aber nicht.

2. Abwägung mit schutzwürdigen Belangen

In der Begründung ist ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Abwägung mit den „schutzwürdigen Interessen der Betroffenen“ nach § 6 b Abs. 1, 2. Halbsatz BDSG vorbehalten bleibt. Diese Abwägung sei nicht pauschal, sondern für jede Teilanlage in den öffentlich zugänglichen Anlagen, Einrichtungen oder Fahrzeugen gesondert vorzunehmen. Es fällt schwer sich vorzustellen, dass es überwiegende private Belange gebe, die der durch das öffentliche Interesse an Sicherheit gerechtfertigten Videoüberwachung einer bestimmten Anlage oder Einrichtung entgegenstehen. Wer sich in die Öffentlichkeit eines Einkaufszentrums, Sportstadions oder Bahnhofs begibt, weiß, dass er oder sie dort bemerkt wird – sei es von anderen Personen, sei es durch Kameras. Welche besonderen Interessen sind in diesen Situationen so schutzwürdig, dass die Beobachtung unterbleiben muss? Schwerlich denkbar ist auch, dass sich wesentliche (speziell regelungsbedürftige) Besonderheiten ergeben sollen, je nachdem wie die örtliche Situation sich darstellt. Kann es einen Unterschied ausmachen, ob jemand in der Bremer Straßenbahn oder in einem Bus der BVG unterwegs ist?

¹⁵ Vgl. die Begründung, Besonderer Teil, zu Art. 1, zu Nr. 1.

¹⁶ Nicht gefolgt wird damit der Kritik an dieser Vorschrift, die Markus Lang geäußert hat (Private Videoüberwachung im öffentlichen Raum. Eine Untersuchung der Zulässigkeit des privaten Einsatzes von Videotechnik und der Notwendigkeit von § 6 b BDSG als spezielle rechtliche Regelung, Hamburg 2008, zugleich Diss. Hamburg 2007, S. 483 ff.), dass nämlich diese Vorschrift gestrichen werden könne, weil die regelungsbedürftigen Sachverhalte von den allgemeinen Zulässigkeitsklauseln des BDSG und entsprechenden Generalklauseln in Verbindung mit der Rechtsprechung zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht hinreichend klar geregelt seien, während § 6 b BDSG nicht notwendig sei und „hinsichtlich Systematik, Rechtsklarheit, Steuerungskraft und Regelungsnutzen“ nicht überzeuge.

3. Meldepflicht bei der Aufsichtsbehörde?

Der Bundesrat hat gebeten, „im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die Meldepflicht bei der Aufsichtsbehörde nach § 4 d Abs. 1 BDSG bei Maßnahmen der Videoüberwachung insbesondere in den von der vorgesehenen Änderung des § 6 b BDSG betroffenen Fällen auszuweiten ist“.¹⁷ Dieser Empfehlung sollte nicht gefolgt werden. Es scheint mir ein falsches Signal zu bedeuten, wenn in diesem Zusammenhang die Überwachung der Betreiber von Videoanlagen verstärkt werden soll, statt die Technik möglichst wirksam für die Abwehr von Gefahren zu nutzen. Verschiedene Datenschutzaufsichtsbehörden haben schon im vergangenen Jahr eine erhebliche Verbesserung ihrer Personalausstattung gefordert und u.a. begründet mit der zunehmenden Videoüberwachung. Diese Ausdehnung der bürokratischen Überwachung des Technikeinsatzes hat für die Grundrechte der Individuen nur ganz geringen Nutzen.

Die Bundesregierung weist in ihrer Gegenerklärung¹⁸ darauf hin, dass nach Art. 35/36 DSGVO ohnehin eine Datenschutz-Folgenabschätzung und eine vorherige Konsultation geboten seien. Als „hohes Risiko für die Rechte und Freiheiten natürlicher Personen“ (Art. 35 Abs. 1 Satz 1 DSGVO) gilt insbesondere die „systematische umfangreiche Überwachung öffentlich zugänglicher Bereiche“ (aaO. Abs. 3 Buchstabe c). Angesichts der weiten Verbreitung und der großen Akzeptanz der Videoüberwachung wäre es sinnvoller gewesen, wenn der europäische Gesetzgeber selbst die Folgen dieser Technik eingeschätzt und eine allgemeine Zulässigkeitsregelung getroffen hätte, die eine Vielzahl von Einzelüberprüfungen überflüssig machen würde. Immerhin lässt Art. 35 Abs. 1 Satz 2 DSGVO es zu, dass „für die Untersuchung mehrerer ähnlicher Verarbeitungsvorgänge mit ähnlich hohen Risiken“ „eine einzige Abschätzung vorgenommen“ wird. Diese Konzentration und Fallgruppenbildung empfiehlt sich gerade für Videoüberwachungsanlagen, um unnötige und unfruchtbare Verwaltungsarbeit zu vermeiden.

IV. Ausblick auf die DSGVO

Die jetzt geplante Neuregelung wird vom Inkrafttreten der europäischen DSGVO im Mai 2018 an nicht mehr anwendbar sein. Die DSGVO enthält keine Spezialvorschrift für die Videoüberwachung. Sie verbietet sie aber auch nicht. Vielmehr wird die Zulässigkeit der Videoüberwachung durch Private im öffentlichen Raum nach Art. 6 Abs. 1 Buchstabe e oder f DSGVO zu bestimmen sein, also entweder als Wahrnehmung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt, oder aufgrund einer Abwägung zugunsten berechtigter Interessen des Betreibers. Alexander Roßnagel hat darauf hingewiesen, dass bei der Auslegung dieser Begriffe die jeweilige nationale Datenschutzkultur eine wesentliche Rolle spielen wird (und soll).¹⁹ Er schreibt: „Zum Beispiel wird sich die Abwägung für die Videoüberwachung in Großbritannien an der bisher sehr großzügigen Praxis dort orientieren, in Deutschland dagegen an der viel restriktiveren Abwägung, die § 6 b BDSG zugrunde liegt“.

¹⁷ Sitzung vom 10.2.2017, Bundesrats-Drs. 791/16 (Beschluss) = Bundestags-Drs. 18/11183 v. 15.2.2017.

¹⁸ BT-Drs. 18/11183, S. 2.

¹⁹ Roßnagel, in: ders. (Hrsg.), Europäische Datenschutz-Grundverordnung, 2016, § 1 Rn. 38. Ebenso Maxi Nebel, edb. § 3 Rn. 109.

Folgt man dieser Sichtweise, so ist der vorliegende Gesetzentwurf trotz seiner begrenzten Geltungsdauer sinnvoll. Auch wenn seine unmittelbare Anwendbarkeit ausläuft, ist er ein Beitrag zur Weiterentwicklung der deutschen Datenschutzkultur – dazu bestimmt und geeignet, die rechtliche Beurteilung der Videoüberwachung in Deutschland so zu verändern, dass das öffentliche Interesse an Gefahrenabwehr und Strafverfolgung mit dem gebotenen Gewicht berücksichtigt wird. Das ist nicht nur angesichts der gegenwärtigen Sicherheitslage angebracht, sondern auch als dauerhafter Beitrag zur Klärung der implizierten Interessen und zur langfristig angemessenen Regelung des Datenschutzes.



**Professor Dr. Thomas Feltes
Dr. Andreas Ruch**

**Lehrstuhl für Kriminologie, Kriminalpolitik
und Polizeiwissenschaft, Ruhr-Universität
Bochum**

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am Montag, 06.03.2017 im Innenausschuss des Deutschen Bundestages

„Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes – Erhöhung der Sicherheit in öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen und im öffentlichen Personenverkehr durch optisch-elektronische Einrichtungen (Videoüberwachungsverbesserungsgesetz) (BT-Drs. 18/10941)

und

„Entwurf 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)“

A. Wirksamkeit von Videoüberwachung zur Verhinderung und Verfolgung von Straftaten (BT-Drs. 18/10941)

I. Ausgangspunkt der geplanten Neuregelung

Unter dem Punkt „Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen“ wird im gegenständlichen Gesetzentwurf der Einsatz optisch-elektronischer Sicherheitstechnologie (Videoüberwachung) als eine Maßnahme dargestellt, um die Sicherheit in öffentlich zugänglichen, privatrechtlich organisierten Bereichen (z.B. Sportstätten oder Einkaufszentren) zu erhöhen. Konkret soll die Sicherheit der Bevölkerung erhöht werden, „indem potentielle Täter etwa bei der Erkundung von Örtlichkeiten im Vorfeld oder unmittelbar vor einer Tatbegehung erkannt und dies vereitelt werden kann“ (BT-Drs. 18/10941, S. 8). Zudem sollen die Aufzeichnungen den Strafverfolgungsbehörden als wirksameres Mittel zur Strafverfolgung zur Verfügung stehen (BT-Drs. 18/10941, S. 4 u. 8). Erreicht werden soll dies durch eine Änderung des § 6b BDSG, indem der Schutz von Leben, Gesundheit und Freiheit der Personen, die sich in den öffentlich zugänglichen Bereichen aufhalten, in die Abwägungsentscheidung zum Einsatz von Videoüberwachung einbezogen wird.

I. Stand der Forschung

1) Subjektive Sicherheit (Verbesserung des Sicherheitsgefühls)

Ungeachtet der Tatsache, dass die Bürger die Videoüberwachung durchgängig positiv sehen, besteht die grundsätzliche Frage nach der Wirksamkeit von Videoüberwa-

chung. So konnten Bornewasser u.a. für Brandenburg (2008b) bzw. Luxemburg (2012) feststellen, dass die Akzeptanz der Videoüberwachung hoch ist. Allerdings handelt es sich hier um Aussagen zur Akzeptanz, und nicht zur Wirkung von Videoüberwachung. Rothmann konnte in seiner Studie für Wien feststellen, dass **kein signifikanter Unterschied im (Un-) Sicherheitsgefühl von Personen vorhanden ist, unabhängig von dem Wissen über vorhandene Videoüberwachung der betreffenden Örtlichkeit** (vgl. Rothmann 2010, S. 105). Bornewasser stellte für Brandenburg fest, dass die **Videoüberwachung das Sicherheitsempfinden nur unwesentlich beeinflusst** (2008a, S. 186). Aktuellere bundesdeutsche Studien zum Thema liegen nicht vor (vgl. Kudlacek 2015, S. 44 ff.). Eine Studie des Max-Planck-Instituts von 2008 stellte fest, dass das subjektive Sicherheitsgefühl bei den Personen am stärksten ausgeprägt ist, welche am wenigsten Gefahr laufen Opfer zu werden. Zudem wird oftmals ein Anstieg der Kriminalität wahrgenommen, obgleich die Kriminalitätslage im unmittelbaren Umfeld stagniert (vgl. Max-Planck-Institut 2008, S. 10).

Dies konnten wir auch in der aktuellen **Bochumer Sicherheitsstudie** („Bochum IV“), die im Juni 2016 durchgeführt wurde, nachweisen (Feldes 2016 b; Feltes/Jordan/Schwind 2017). Hier zeichnete sich die allgemein in unserer Gesellschaft zunehmende Verunsicherung ab, die auch als „**German Angst**“ bekannt ist.¹ Obwohl nur relativ wenige Bochumer Opfer einer Straftat wurden, haben viele Angst davor, Opfer zu werden. So waren nur 0,3 % im vergangenen Jahr Opfer eines Raubüberfalls geworden, über 19 % der Befragten halten es aber für wahrscheinlich, dass sie in den kommenden 12 Monaten Opfer eines solchen Überfalls werden. 80 % der Befragten sind der Auffassung, dass Raubüberfälle in Deutschland im letzten Jahr zugenommen haben. Tatsächlich aber sind Raubtaten um 1,8 % gegenüber 2014 **zurückgegangen**. Die Zahl der Körperverletzungsdelikte ist praktisch gleich geblieben, hier glauben annähernd 80 % der Bochumer, dass diese Delikte zugenommen haben. **Die subjektive Kriminalitätsfurcht und die objektive Wahrscheinlichkeit, Opfer einer Straftat zu werden, klaffen weit auseinander**. Die Kriminologie kennt dieses „**Verbrechensfurcht-Paradox**“ aus vielen Untersuchungen: Die Menschen befürchten überproportional häufig, Opfer einer Straftat zu werden. Beim Diebstahl gaben 12,3 Prozent an, dass sie Opfer geworden waren, für das nächste Jahr prognostizieren aber 32 Prozent bestohlen zu werden (Körperverletzung: 1,6 % wurden Opfer, 21 % erwarten, Opfer zu werden).

In anderer Form lässt sich auch ein „**Videoüberwachungs-Paradoxon**“ beschreiben. Belina (2006) konnte zeigen, dass **Videoüberwachung befürwortet wird, obwohl ihre kriminalpräventive Wirkung von den gleichen Befragten bezweifelt wird**. Eine vorhandene hohe Akzeptanz der Videoüberwachung darf demnach nicht mit der Vermutung verwechselt werden, diese habe positive Auswirkungen auf das Sicherheitsgefühl. Das **subjektive Sicherheitsgefühl** mag zwar möglicherweise durch das Vorhandensein und die mediale und politische Vermarktung von Videoüberwachung **temporär steigen**. Wenn es aber trotz dieser Überwachung zu Strafta-

¹ Vgl. http://www.phoenix.de/content/phoenix/die_sendungen/ereignisse/1037099.

ten kommt, die nicht verhindert oder aufgeklärt werden können, oder wenn die Bevölkerung erkennt, dass diese Überwachung keinen wirklichen Schutz bietet, da keine schnelle Reaktion bei Übergriffen sichergestellt ist, wird dieses ohnehin latente Gefühl verschwinden.

b) Objektive Sicherheit (Abschreckungseffekt, Kriminalitätsreduktion)

Auch die Frage, ob die **Videoüberwachung abschreckende Wirkung hat und sich daher zur Kriminalitätsreduktion** eignet, kann nach wie vor **nicht sicher** beantwortet werden. Die hierzu vorliegenden Studien zeigen entweder **keine, nur bedingte**, d.h. ausschließlich auf Eigentumsdelikte bezogene oder **kaum Wirkung von Videoüberwachung**. Einige Studien belegten, dass Kriminalität nur verdrängt wurde, andere konnten auch in Nachbarschaftsgebieten ein Kriminalitätsrückgang verzeichnen, wiederum andere fanden beides oder zeigten überhaupt kein signifikante Veränderungen.

Am ehesten tritt der Erfolg der Kriminalitätsreduktion bei Eigentumsdelikten und dort auf Parkplätzen ein und vor allem dann, wenn die Videoüberwachung mit verbesserter Beleuchtung verbunden wird. Allerdings sind weniger die technischen Veränderungen (Überwachung und bessere Beleuchtung) für diesen Erfolg ursächlich als vielmehr die Tatsache, dass die Einführung dieser Maßnahmen deutlich macht, dass man sich um dieses Viertel, diesen Stadtteil oder diese Gegend kümmert. Dadurch wiederum wird der **soziale Zusammenhang und die informelle soziale Kontrolle** in diesem Viertel verstärkt, und **dies ist nachweisbar ein besonders präventiver Faktor** (Voß o.J.; Feltes 2016 a). Entsprechend zeigen aktuelle kriminologische Studien, dass bspw. die Verbindung zwischen „Hot Spot Policing“ und dem polizeilichen Versuch, das „soziale Kapital“ in einer Nachbarschaft zu erhöhen, kriminalitätsreduzierend wirken kann (Weisburd u.a. 2015). Weisburd u.a. zeigten auch, dass „soziale Desorganisation“ ein, wenn nicht sogar „der“ wesentliche, kriminalitätsbegünstigende Faktor ist (Weisburd u.a. 2014) – und der kann durch Videoüberwachung nicht beeinflusst werden.

Auch eine Studie von Cerozo (2013) zeigte, dass der Einsatz von Videoüberwachung nur sehr verhaltene Effekte hatte, d.h. **nur bei bestimmten Delikten (PKW-Diebstahl)** und zudem **Verlagerungen in andere Bereiche nicht auszuschließen** sind. So wird generell vermutet, dass Videokameras in Kriminalitätsbrennpunkten lediglich eine Verlagerung der Kriminalität in andere (nicht überwachte Gebiete) erreicht. Verlässliche Methoden zur Messung derartiger Effekte lagen bisher nicht vor. Das US-amerikanische Urban Institute hatte 2011 eine Methode vorgestellt, mit deren Hilfe sich mögliche Verlagerungen besser messen lassen sollen. Die experimentelle Anwendung dieser Messmethode lieferte bisher **keinen Beweis für das Vorhandensein von Verlagerungseffekten** (Lovry/La Vigne 2011).

In einer Studie in Kanada wurde die Wirksamkeit von Videoüberwachung auf Parkplätzen in der Nähe eines Bahnhofs über ein Jahr hinweg evaluiert, mit dem Ergebnis, dass es **nur wenig Hinweise auf einen signifikanten Rückgang in Bezug auf fahrzeugrelevante Kriminalität** gab (Reid/Andresen 2014). Bornwasser (2008b)

stellt für Brandenburg fest, dass die Videoüberwachung an zwei von vier Standorten zu Reduktionen des Fallaufkommens geführt hat, **jedoch nur bei Diebstahlsdelikten**, nicht bei anderen Deliktsarten und dass sich keine **eindeutigen** Verdrängungseffekte zeigten (Bornewasser 2008a, S. 185 f.). Bornewasser und Schulz (2012) zeigten auch, dass bei der Polizei nach Einführung der Videoüberwachung mit einem spürbaren **Rückgang der Kriminalität gerechnet wurde, der aber zumindest nicht im erwarteten Umfang eingetreten ist**. Zudem gaben viele Beamte an, dass die Beobachtung der Videokameras **ausgesprochen ermüdend und demotivierend** ist.

Eine systematische Übersicht des Britischen Home Office (Welsh/Farrington 2002) bot bereits 2002 kein klareres Bild hinsichtlich der Präventionswirkung. Aus 18 Auswertungen ließ sich der Schluss ziehen, dass CCTV einen signifikant günstigen Effekt auf die Kriminalitätsrate hatte, obwohl die Kriminalitätsverminderung insgesamt nur bescheidene 4% betrug. Außerdem stellte sich heraus, dass CCTV keine Auswirkungen auf Gewaltverbrechen hatte, **aber einen signifikanten Effekt auf Fahrzeugkriminalität**. In der Innenstadt und in Wohngebieten führte CCTV zu einer zu vernachlässigenden Kriminalitätsprävention; für den **öffentlichen Nahverkehr** zeigten sich unterschiedliche Ergebnisse (manche Studien zeigten Auswirkungen, andere nicht); auf **Parkplätzen** reduzierte sich die Kriminalitätsrate um signifikante 41%. **Alles in allem ist der Schluss zulässig, dass CCTV nur wenig zur Kriminalitätsverminderung beiträgt**.

Die Studie von Gill und Spriggs (2005) im Auftrag des britischen Innenministeriums zu den Auswirkungen von Videoüberwachung wurde auch auf der Website datenspeicherung.de vorgestellt². Die Autoren der englischen Studie schlussfolgern, dass Videoüberwachung ein **ineffektives** Hilfsmittel ist, wenn sie die Kriminalitätsrate senken und das Sicherheitsgefühl der Menschen stärken soll. In den ausgewerteten Studien **gelang mit einer Ausnahme eine Senkung der Kriminalitätsrate nicht**. Eine Verminderung der Kriminalitätsangst gelang nur in zwei der 13 Fälle. Die Autoren haben auch eine Kosten-Nutzen-Rechnung angestellt wonach sich Kosten von 9.000 Euro pro verhinderter Straftat ergeben. Die Verminderung der Kriminalitätsangst um einen Prozentpunkt kostete 3.000 Euro. Die durch Videoüberwachung verhinderten Schäden wiegen die Kosten der Überwachung nur zu 67% auf, **d.h. die Kosten-Nutzen-Relation ist negativ**.

Tillich (2014) kommt in ihrer Studie (Vergleich zwischen München und Barcelona) zu dem Ergebnis, dass aus der Sicht des Polizeipräsidiums München die gezielte, punktuelle Videoüberwachung erfolgreich ist. Die Entwicklungen, die nach der Installation der Kameras eintraten, könnten eine **Kriminalitätsreduktion** belegen, auch wenn nicht ausgeschlossen werden könne, dass der Kriminalitätsrückgang in den überwachten Bereichen auch auf andere Faktoren – wie z. B. polizeiliche Schwerpunkteinsätze – zurückzuführen ist. Diesen Entwicklungen stehe die **Ausgrenzung sozial auffälliger, unerwünschter Randgruppen aus Innenstadtvierteln** gegenüber. Die

² <http://www.datenspeicherung.de/index.php/studie-videoueberwachung-kaum-von-nutzen>.

Videoüberwachung behindere die Arbeit von Hilfsorganisationen, insbesondere im Bereich der Streetwork. Dagegen sind die Ergebnisse in Barcelona lt. Tillichs Studie **weniger erfolgsversprechend. Auch aus der Sicht der Polizei war der Einsatz von Videoüberwachung zur Kriminalitätsreduktion erfolglos. Die Polizeidaten zeigen, dass in vielen Bereichen auf Dauer kein Deliktsrückgang, sondern sogar ein Anstieg der Delikte stattfand.**

c) Verbesserung der Strafverfolgung durch Überführung von Tätern

Zweifellos erleichtert die Videoaufzeichnung – sofern die Aufzeichnungen entsprechend lange (d.h. bis zur Ermittlung eines Tatverdächtigen) aufbewahrt werden – die Überführung eines Verdächtigen. Ein Beispiel ist der Anschlag auf den Boston Marathon im Jahr 2013, bei dem die Attentäter vor allem mit Hilfe der umfassenden Videoaufzeichnungen identifiziert werden konnten.³ Videoüberwachung verbessert aber nicht generell die „Überführung von Tätern“, da die Tatverdächtigen erst einmal ermittelt werden müssen. Einem Polizeibericht der Metropolitan Police aus dem Jahr 2009 zufolge **kommt auf 1000 Überwachungskameras in London die Aufklärung von nur einer Straftat.** Die hohen Erwartungen der Bevölkerung in die Videoüberwachung werden damit insgesamt enttäuscht. Die geringe Effizienz wird dort vor allem einer mangelhaften Auswertung des Videomaterials zugeschrieben. Vielfach würden die aufgezeichneten Datenmengen überhaupt nicht gesichtet, es gebe auch zu wenig geschultes Personal für diese Aufgabe. Auch die Association of Chief Police Officers (ACPO) hat auf eklatante Schwächen bei der Videoüberwachung hingewiesen. **Gewaltverbrechen und spontan begangene Straftaten können Kameras nicht verhindern** (Ziegler 2009). Auch die Untersuchung von Brand (2004) zeigt, dass mit der Videoüberwachungsmaßnahme die Aufdeckungsrate **nicht steigt.**

Videoaufzeichnungen helfen demnach nur in Ausnahmefällen dabei, bislang unbekannte Personen als Tatverdächtige zu identifizieren. Bislang sind vor allem technische Schwierigkeiten ungelöst, wie sie vor allem beim Einsatz vernetzter Videokameras in Einkaufszentren oder bei Sportstätten bestehen. Eine Untersuchung von Thakoor u.a. (2015) benennt die bislang ungelösten technischen Probleme bei der Detektion und Wiedererkennung von Personen in Kameranetzwerken. **Bestehende Systeme seien nicht in der Lage, Hindernisse auszublenden und Personen über verschiedene Kameras mit sich überlappenden Perspektiven zu verfolgen.** Videoüberwachung birgt zudem nicht unerhebliche Risiken, dass Unbeteiligte falsch verdächtigt werden. Starbird u.a. (2014) weisen darauf hin, dass die Verbreitung von Videoaufzeichnungen durch die Polizei das **Risiko von Gerüchten und Fehlinformationen** in sich berge. Dieser Effekt konnte in anderer Form auch bei dem Amoklauf im Münchner Olympia-Einkaufszentrum vom 22. Juli 2016 beobachtet werden, bei dem die Polizei einen beachtlichen Teil ihrer Ressourcen darauf verwenden musste, falsche Tatsachenbehauptungen zu korrigieren.⁴

³ <http://www.bbc.com/news/magazine-22274770>.

⁴ <https://www.tz.de/muenchen/amoklauf-muenchen-kampf-gegen-fatalen-fehlmeldungen-sozialen-netzwerken-zr-6605378.html>.

II. Bewertung des Gesetzentwurfs

a) Wirksamkeit von Videoüberwachung zur Verhinderung von Straftaten

Nach dem Stand der kriminologischen Forschung ist Videoüberwachung zur Verhinderung von Straftaten nur eingeschränkt geeignet. Ein Rückgang der Kriminalität ist lediglich für den Bereich der Eigentumskriminalität feststellbar. **Der Bereich der Eigentumsdelikte ist aber vom Wortlaut des § 6b Abs. 1 S. 2 BDSG-E nicht erfasst.** Der Gesetzentwurf stellt explizit auf den Schutz von Leib und Leben der Bevölkerung ab. In diesem Bereich muss nach dem gegenwärtigen Stand der Forschung aber von einer weitgehenden Wirkungslosigkeit der Videoüberwachung ausgegangen werden. Videoüberwachung ist demnach nicht – wie in der Begründung zum Gesetzentwurf (BT-Drs. 18/10941, S. 4 und 8) suggeriert – geeignet, Vorfälle wie in Ansbach und München zu verhindern. **Im Gegenteil belegen vergangene Anschläge wie in Nizza (Juli 2016) Boston (April 2013) und Berlin (Dezember 2016) auf fast schon tragische Weise die nicht vorhandene Wirksamkeit staatlicher Videoüberwachung.** An den Tatorten fand zumindest punktuell Videoüberwachung statt,⁵ die den Anschlag filmen, aber gerade nicht zu seiner Verhinderung beigetragen konnte. Folgerichtig führt die Bundesregierung daher auch in einer Antwort auf eine kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE im Zusammenhang mit dem Referentenentwurf zum gegenständlichen Gesetzentwurf aus, dass die bisher verhinderten islamistisch-terroristischen Anschläge „nicht maßgeblich auf Grund von Videoüberwachungssystemen vereitelt worden“ sind.⁶ Die entscheidenden Faktoren für das Entstehen von Kriminalität sind nicht fehlende Überwachung, sondern **soziale Desorganisation und schwache informelle soziale Kontrolle** (Weisburd 2016). Hier anzusetzen wäre kriminalpolitisch und kriminalpräventiv sinnvoller, als Videoüberwachungskameras aufzustellen, die meist nur einen Placebo-Effekt haben (können).

b) Wirksamkeit von Videoüberwachung zur Verfolgung von Straftaten

Videoüberwachung kann die Identifikation und Überführung von Tatverdächtigen erleichtern. Dies gilt insbesondere dann, wenn sie zu rascher Intervention führt, das heißt wenn Polizeibeamte unverzüglich vor Ort sein können. Ein positives Beispiel ist in dieser Hinsicht die Videoüberwachung in der Düsseldorfer Altstadt, wo die Bilder der Überwachungskameras direkt in die lokale Polizeidienststelle übertragen werden und die Einsatzkräfte innerhalb weniger Minuten vor Ort sein können.⁷ **Videoüberwachung ist gleichwohl kein Wundermittel zur Erhöhung polizeilicher Aufklärungsquoten oder zur Verbesserung der Strafverfolgung.** Die Bilderflut muss gesichtet, systematisiert und ausgewertet werden, was angesichts der nach wie vor fehleranfälligen Systeme zur Detektion von Personen in vernetzten Kamerasystemen

⁵ Vgl. http://www.deutschlandfunk.de/nach-nizza-attentat-zweifel-an-der-sicherheitspolitik-in.795.de.html?dram:article_id=361187. Amri richtete nach der Tat bewusst den „IS-Gruß“ an eine Videokamera am Bahnhof Zoo: <http://www.berliner-zeitung.de/politik/anschlag-in-berlin-anis-amri-zeigte-nach-tat-is-gruss-in-videokamera-am-bahnhof-zoo-25481560>.

⁶ BT-Drs. 18/10758, S. 3.

⁷ <http://www.rp-online.de/nrw/staedte/duesseldorf/weitere-kameras-fuer-die-duesseldorfer-altstadt-aid-1.6297147>.

mit einem hohen Personaleinsatz verbunden ist. Hinzu treten die Risiken durch bewusste und unbewusste Falschinformationen, die bei der Öffentlichkeitsfahndung mittels Bildern aus Überwachungskameras entstehen können. Hierdurch werden die bestehenden positiven Effekte erheblich abgeschwächt. Im Hinblick auf den gegenständlichen Gesetzentwurf ist schließlich anzumerken, dass repressive Effekte dort nur am Rande adressiert werden, da es dem Wortlaut des § 6b Abs. 1 S. 2 BDSG-E nach nur um den Schutz, also um präventive Maßnahmen geht. Fraglich erscheint zudem, ob eine Regelung, deren einzig messbarer Effekt die Verbesserung der Strafverfolgung ist, rechtssystematisch an § 6b BDSG anknüpfen sollte. Die Norm regelt vor allem auf die Videoüberwachung durch nicht-öffentliche Stellen, wohingegen die Strafverfolgung allein Aufgabe des Staates ist.

B. Body-Cams

I. Ausgangspunkt der geplanten Neuregelung

§ 27a BPolG-E gestattet der Polizei die offene Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen mittels körpernah getragener Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte („Bodycam“) zum Schutz von Beamtinnen und Beamten der Bundespolizei und von Dritten vor Gefahren sowie zur Verfolgung von Straftaten und auch im Einzelfall schwerwiegenden Ordnungswidrigkeiten. Der Gesetzentwurf weist damit eine präventive und eine repressive Zielrichtung auf, wobei ausweislich der Begründung der Schutz der Beamtinnen und Beamten im Vordergrund stehen soll (vgl. BT-Drs. 18/10939, S. 12). Der Entwurf verweist auf positive Erfahrungen in einzelnen Bundesländern, die einen Rückgang der Angriffe gegen Polizeibeamte belegen sollen.

II. Stand der Forschung

Bis heute liegen leider international nur wenige Studien vor, die wissenschaftlichen Qualitätskriterien genügen, d.h. in peer-reviewed journals veröffentlicht worden sind und mittel Vergleichsgruppen arbeiten. Eine zentrale Frage der vor allem im englischsprachigen Raum durchgeführten Studien ist, ob der Einsatz von am Körper getragenen Kameras Gewalt *durch* Polizeibeamte und Beschwerden *über* die Polizei verringern kann. Obwohl diese Aspekte durch den vorliegenden Gesetzentwurf nicht thematisiert werden, sollen die Ergebnisse an dieser Stelle referiert werden. Daran anschließend erfolgt eine Bewertung der Erfahrungs- und Forschungsberichte zur Reduktion von Gewalt *gegen* Polizeibeamte.

1) Reduktion von Polizeigewalt

Die bislang umfassendste Studie in den USA hat gezeigt, dass Polizeigewalt durch den Einsatz von Bodcams um 59 % reduziert werden konnte und die Beschwerden gegen die Polizei um 87 % zurückgingen. Polizeibeamte mit Bodycams führen weniger Durchsuchungen (stop-and-frisk) und Verhaftungen durch, dafür erklären sie ihr Verhalten häufiger und kommunizieren mehr mit Bürgern (Ariel u.a. 2015). Eine weitere Studie zeigt, dass Bodycams unangemessene Polizeigewalt verhindern können

(Ready/Young 2015; s.a. Police Executive Research Forum⁸). Eine Studie beim Orlando Police Department hat gezeigt, dass sich das Einsatzverhalten der Polizeibeamten nach Einführung der Bodycams positiv verändert hat. **Es gab weniger Gewalthandlungen durch Beamte und weniger Beschwerden.** Zudem wurden die Beweissicherung und das Berichtswesen optimiert. Im Ergebnis wollte die Mehrzahl der Beamten die Bodycam trotz anfänglicher Skepsis behalten.⁹

Forscher des Institute of Criminology der University of Cambridge haben 2012 eine erste wissenschaftliche Studie in Rahmen eines experimentellen Design zu Bodycams durchgeführt (in Rialto, California in 2012). Das Experiment zeigte, dass Beweissicherung nur eines der Resultate des Einsatzes von Bodycams ist. **Tatsächlich sollen die Kameras sehr effektiv bei der Vermeidung von Eskalationssituationen und der Verhinderung unangemessener Polizeigewalt sein,** wobei dieser Effekt im Wesentlichen durch die Selbstkontrolle der Beamten zustande kam. Während des 12 Monate andauernden Experimentes sank die Anwendung von unmittelbarem Zwang durch die Polizei um 59 % and Berichte über Gewalt durch Polizeibeamte sanken um 87 % gegenüber dem Vorjahr (Ariel u.a. 2015).

II. Reduktion von Gewalt gegen Polizeibeamte

Forscher aus Cambridge stellten 2016 nach einer Auswertung von 2,2 Millionen Einsatzstunden in den USA und Großbritannien fest, dass Bodycams keinen signifikanten positiven Effekt auf Gewalt gegen Polizeibeamte haben, sondern unter Umständen sogar zu einem Anstieg von Körperverletzungen gegen Beamte führen können. Konkret stiegen Körperverletzungen gegen Polizeibeamte um 15 % an, wenn sie Bodycams trugen. Der Grund dafür war unklar, aber **die Forscher werten ihre Ergebnisse als Hinweise darauf, dass Bodycams unter bestimmten Umständen das Risiko für Beamte, Opfer von Gewalt zu werden, erhöhen und nicht reduzieren** (Ariel u.a. 2016a und 2016b).

In einer Studie aus dem Jahr 2015 wurden die Auswirkungen von Bodycams in der Region Hampshire und auf der Isle of Wight in England ausgewertet. (Ellis u.a. 2015). Konkret konnte für Widerstand und Gewalt gegenüber Polizeibeamten nach Einführung von Bodycams ein Rückgang von 33 % festgestellt werden (Ellis u.a. 2015: 25), wobei zu berücksichtigen ist, dass die Fallzahlen (vorher: 78 Fälle; nachher: 52 Fälle) zu gering sind, um zuverlässige Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen ziehen zu können. **Die Autoren sprechen Bodycams unter bestimmten Umständen gleichwohl eine präventive Wirkung zu.** Sie argumentieren, dass ihr Einsatz das „polizeiliche Gegenüber“ zu einer Einhaltung sozialer Normen motiviere. **Dieser Effekt sei stärker als bei Videoüberwachung, da die Beobachtung mittels Bodycams intensiver und unmittelbar spürbar sei.**

⁸ For the Office of Community Oriented Policing Services, Implementing a Body-Worn Camera Program: Recommendations and Lessons Learned:

<http://www.justice.gov/iso/opa/resources/472014912134715246869.pdf>.

⁹ <http://media.cmgdigital.com/shared/news/documents/2015/10/09/OPD-Final-Report-Executive-Summary-10-6-15.pdf>.

Im Hinblick auf die im Gesetzentwurf erwähnten Befugnisnormen zum Einsatz mobiler Videotechnik in Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, dem Saarland und Hamburg ist zunächst festzuhalten, dass bislang **keine externe Evaluation** der Maßnahmen stattfand (Lehmann 2017). **Die Erfahrungen der einsetzenden Polizeibeamtinnen und –beamten sind nicht geeignet, Aussagen über die Wirksamkeit der Bodycams zu treffen.** Es kann daher nicht, wie im Gesetzentwurf geschehen, von den Erfahrungen auf die „deeskalierende Wirkung“ und die „Eindämmung von Widerstandshandlungen“ geschlossen werden (BT-Drs. 18/10939, S. 12). Auch der Bericht der Hessischen Polizei zum Einsatz von Bodycams in Frankfurt a.M. ist wegen der Erhebungsmethode und der fehlenden externen wissenschaftlichen Begleitung nicht geeignet, die präventive Wirksamkeit der mobilen Videoaufzeichnungen zu belegen (Lehmann 2016). Der proklamierte Rückgang von Angriffen auf Vollzugsbeamte basiert allein auf der Auswertung von Strafanzeigen und stützt sich auf einen Rückgang von 40 auf 25 Fälle. Allein auf Grund von Anzeigestatistiken kann aber nicht auf die Verbreitung von Kriminalität geschlossen werden, da selbst im Bereich der Gewalt gegen Polizeibeamte davon auszugehen ist, dass nicht alle Vorfälle zur Anzeige gebracht werden, mithin die Größe des Dunkelfeldes unbekannt bleibt. **Da mit dem Anzeigeverhalten ein wichtiger Einflussfaktor außer acht gelassen worden ist, bleiben die angegebenen Zahlenwerte, die zudem auf einer äußerst geringen Fallzahl beruhen, kriminologisch betrachtet wertlos.**

III. Beweiswert und technologische Hürden

Bodycams erfassen niemals die ganze Geschichte (La Vigne 2015). Ungeachtet der Tatsache, dass die Kameras erst einmal eingeschaltet werden müssen (und auch „bei Bedarf“ *abgeschaltet* werden können), und damit niemals das vollständige Kern- und Randgeschehen dokumentiert werden kann, ist offensichtlich, dass es sich hier nicht um eine 360-Grad-Kamera handelt, die alle Facetten erfasst. Hinzu treten technische Anforderungen, die naturgemäß nicht immer eingehalten werden können (Lehmann 2016). Die Kameras erfordern einen entsprechenden Abstand zu den aufzunehmenden Personen und verlangen vom Träger eine ruhige Haltung, damit die Bilder scharf bleiben. Will man das gesamte Geschehen erfassen, muss zumindest der gesamte Oberkörper und nicht nur der Kopf gedreht werden, da die Bodycam an der Schulter getragen wird. Angesichts der Dynamik des Einsatzgeschehens, der Anwesenheit von Passanten und der notwendigen Anforderungen an die Eigensicherung der Beamten sind **erhebliche Zweifel** angebracht, **ob die notwendigen technischen Voraussetzungen für eine beweissichere Dokumentation der Vorgänge stets eingehalten werden können.**

IV. Bewertung des Gesetzentwurfs

Prinzipiell spricht nichts dagegen, dass die Polizei auch die Technik nutzt, die mittlerweile fast jeder Bürger nutzen kann. **Jedoch kann eine präventive Wirkung nach dem Stand der Forschung nur bedingt angenommen werden.** Eine verlässliche, unabhängige und nach wissenschaftlichen Kriterien durchgeführte Evaluation polizeilicher Pilotprojekte ist bislang nicht vorgelegt worden. Eigene „Projektberichte“

der Polizei, die gerne als „Evaluation“ beschrieben werden, können diese jedenfalls nicht ersetzen. Angesichts der uneinheitlichen Studienlage ist daher nicht zuletzt im Interesse der handelnden Polizeibeamten zu fordern, dass der Glaube an die präventive Wirkung von Bodycams keine Schulung der Beamten in Konfliktdeeskalation und Kommunikationsstrategien ersetzt.

Im Gesetzentwurf nicht aufgegriffen worden ist die Studienlage zur Verhinderung polizeilichen Fehlverhaltens. Diese liefert deutlich Hinweise darauf, dass der Einsatz von mobiler Videotechnik Gewalthandlungen durch Beamte reduziert und zu weniger Beschwerden führt. Generell gilt, dass Gewalthandeln immer im kommunikativen und interaktiven Kontext gesehen werden muss. **Der Wortlaut des § 27a BPolG-E, der das „polizeiliche Gegenüber“ aus dem Schutzbereich der Norm ausklammert, ist vor diesem Hintergrund zu eng.** Es sollte daher sichergestellt werden, dass die Aufnahmen nicht einseitig gegen Bürger verwendet werden, sondern auch der Kontrolle von Polizeihandeln dienen. Hinzu kommt, dass aus rechtlichen Gründen die Annahme zurückzuweisen ist, Bodycams seien eine „Einbahnstraße“ zur Prävention und Repression von Gewalt *gegen* Polizeibeamte. Eine Verwendung der Aufnahmen zum Nachteil der Beamten ist nicht ausgeschlossen, da Staatsanwaltschaft und Gericht in der Pflicht sind, die erhobenen Beweise umfassend zu würdigen. Die Aufnahmen können (und müssen!) daher auch dazu dienen, Gewalthandlungen oder unangemessenes Verhalten von Polizeibeamten zu dokumentieren.

Grundsätzlich sind Bodycams eingeschränkt geeignet, Beweisdefizite auszugleichen. Dies setzt aber voraus, dass die Geräte richtig angewendet werden und qualitativ so hochwertig sind, dass sie auch in dynamischen Einsatzsituationen hinreichend scharfe Bilder produzieren und einen möglichst großen Blickwinkel abdecken. Wegen des fehlenden „Rundumblicks“ können Bodycams aber die für die polizeiliche und juristische Bewertung relevante sachgerechte Fallbeschreibung, in der vor allem auf die Begleitumstände des Ereignisses eingegangen wird, nicht ersetzen. Darüber hinaus gilt: **Aufnahmen im öffentlich zugänglichen Raum bedeuten keinen öffentlichen Zugang.** Beweisdefizite können daher nur dann ausgeglichen werden, wenn sichergestellt ist, dass weder das Ein- und Ausschalten, noch die Datensicherung manipuliert werden können. Derzeit ist weitestgehend ungeklärt, was mit den Aufnahmen gemacht wird und wer prüft, was überhaupt aufgenommen wurde und was nicht. Aus Strafverfahren ist bekannt, dass die Polizei Videoaufnahmen immer wieder aus verschiedenen Gründen zurück hält. Daher sind strenge Anforderungen an die Sicherung und Dokumentation der Datenspeicherung zu stellen. Es bedarf also klarer Regeln, wann die Kamera eingeschaltet werden *muss* und nicht nur, wann sie eingeschaltet werden *darf* und wie dies dokumentiert wird (z.B. durch Mitteilung an die Leitstelle). Zudem müssen die Aufzeichnungen *vollständig* und *sämtlichen* Beteiligten verwertbar zur Verfügung gestellt werden. Schließlich ist eine (unabhängige) Institution einzurichten, die die Datenverarbeitung prüft und legitimiert.

Literatur

- Ariel, B. et al. (2015): The Effect of Police Body-Worn Cameras on Use of Force and Citizens' Complaints Against the Police: A Randomized Controlled Trial. In: Journal of Quantitative Criminology, 31, 3, S. 509 ff. (http://link.springer.com/article/10.1007/s10940-014-9236-3?wt_mc=10.CON1008.CTW_C3_58) s.a. "First scientific report shows police body-worn-cameras can prevent unacceptable use-of-force". University of Cambridge, verfügbar unter <http://www.cam.ac.uk/research/news/first-scientific-report-shows-police-body-worn-cameras-can-prevent-unacceptable-use-of-force>.
- Ariel, B. et.al. (2016a): Wearing body cameras increases assaults against officers and does not reduce police use of force: Results from a global multi-site experiment. In: European Journal of Criminology Mai 2016 (Online First Mai 2016) <http://euc.sagepub.com/content/early/2016/05/17/1477370816643734>
- Ariel, B. u.a. (2016b): Report: increases in police use of force in the presence of body-worn cameras are driven by officer discretion: a protocol-based subgroup analysis of ten randomized experiments. In: Journal of Experimental Criminology Verfügbar unter <https://www.bja.gov/bwc/pdfs/BWC-Report.pdf>
- Belina, B. (2006): Sicherheit, Sauberkeit und Videoüberwachung im ÖPNV. Einstellungen der Fahrgäste in Bremen (Gutachten des Forschungsinstituts Stadt und Region 3). Verfügbar unter https://www.uni-frankfurt.de/45693446/2006_Belina.pdf
- Bornewasser, M. (2008a): Abschließende Würdigung der Befunde. In: Bornewasser u.a. (Hrsg.), Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze. Ergebnisse eines Pilotprojektes in Brandenburg. Frankfurt, S. 185 ff.
- Bornewasser, M., F. Schulz (2008b): Ergebnisse der Evaluationsstudie im Land Brandenburg. In: Bornewasser u.a. (Hrsg.), Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze, Ergebnisse eines Pilotprojektes in Brandenburg, Frankfurt, S. 97 ff.
- Bornewasser, M., M. Kober (2012): Videoüberwachung: Kriminalitätsreduzierung und gezielte Verdrängung. In: Forum Kriminalprävention 2, S. 34 ff.
- Brand, Daniela (2004): Wirkungen situativer Kriminalprävention eine Evaluationsstudie zur Videoüberwachung in der Bundesrepublik Deutschland. Diplomarbeit, Universität Bielefeld.
- Ceroso, A. (2013): CCTV and crime displacement: A quasi-experimental evaluation. In: European Journal of Criminology, 10(2), S. 222 ff.
- Feltes, Th. (2016 a): Policing Urban Communities. The Times, they are A-Changing. Vortrag auf der Jahrestagung der European Society of Criminology am 22.09.2016 in Münster (Veröffentlichung geplant).
- Feltes, Th. (2016 b): Handout zum Pressegespräch am 23. August 2016 im „Bochumer Fenster“. Erste Ergebnisse der Befragung von 3.500 Bochumern im Juni 2016 („Bochum IV“). Verfügbar unter www.kriminologie.rub.de

- Feltes, Th., L. Jordan, J.-V. Schwind (2017): Sicherheit und Sicherheitsgefühl im Wandel. Ergebnisse der vierten Bochumer Dunkelfeldstudie (erscheint 2017)
- Farrington, D. P., Welsh, B. C. (2002): Crime Prevention effects of closed circuit television: a systematic review, Home Office Research Study 252, London.
- Gill, M., A. Spriggs (2005): Assessing the impact of CCTV. Home Office Research Study 292. London
- Kudlacek, D. (2015): Akzeptanz von Videoüberwachung. Wiesbaden
- La Vigne, N. (2015) Five myths about body cameras. In: The Washington Post, 29. Mai 2015 Quelle: http://www.washingtonpost.com/opinions/five-myths-about-body-cameras/2015/05/29/5756c7be-0544-11e5-a428-c984eb077d4e_story.html
- Lehmann, L. (2017): Wen fokussiert das dritte Auge? Der Einsatz von Bodycams bei der Polizei, in: Liebl, Karlhans (Hrsg.), Empirische Polizeiforschung XX: Polizei und Minderheiten. Wiesbaden
- Lehmann, L. (2016): Schriftliche Stellungnahme für den Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags, SH-LT-Umdruck 18/5914
- Ready, J. T., J.T.N. Young (2015). The impact of on-officer video cameras on police–citizen contacts: findings from a controlled experiment in Mesa, AZ. In: Journal of Experimental Criminology. 11 (3), S. 445 ff.
- Reid, A.A., M. A. Andresen (2014): An evaluation of CCTV in a car park using police and insurance data. In: Security Journal. February, Volume 27, Issue 1, S. 55 ff.
- Tillich, Karin (2014): Polizeiliche Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Straßen und Plätze in München und Barcelona. Holzkirchen
- Voß, Axel (o.J.): Videoüberwachung im öffentlichen Raum. In: Kriminologie-Lexikon Online, hrsg. von Thomas Feltes und Hans-Jürgen Kerner. Verfügbar unter http://www.krimlex.de/artikel.php?BUCHSTABE=&KL_ID=225
- Weisburd, D., u.a. (2014): Understanding and Controlling Hot Spots of Crime: The Importance of Formal and Informal Social Controls. In: Prevention Science. February, Volume 15, Issue 1, pp 31 ff.
- Weisburd, D., u.a. (2015) Increasing Collective Efficacy and Social Capital at Crime Hot Spots: New Crime Control Tools for Police. In: Policing, Volume 9, Number 3, pp. 265 ff.
- Weisburd, D. (2016): Crime and Place: Crime Control, the Police, and the Importance of Places. Vortrag am Lehrstuhl für Kriminologie der Ruhr-Universität Bochum, Juni.
- Ziegler, Peter Michael (2009): Britischer Polizeibericht: Videoüberwachung ist ineffizient. In: Heise Online, verfügbar unter <http://www.heise.de/newsticker/meldung/Britischer-Polizeibericht-Videoueberwachung-ist-ineffizient-752989.html>



Bundespolizeipräsidium

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)785 D

POSTANSCHRIFT Bundespolizeipräsidium, Referat 65
Schwartauer Landstraße 1-5, 23554 Lübeck

Referat 65

Innenausschuss des Deutschen Bundestages
Paul-Löbe-Haus
Konrad-Adenauer-Str. 1

10557 Berlin

POSTANSCHRIFT Schwartauer Landstraße 1-5
23554 Lübeck

TEL +49 451 20885-570

FAX +49 451 20885-599

BEARBEITET VON PD Töpfer

E-MAIL joerg.toepfer@polizei.bund.de

INTERNET www.bundespolizei.de

DATUM Lübeck, 2. März 2017

AZ 65 - 19 01 05

BETREFF **Gesetzentwurf zur Änderung BPolG - Drucksache 18/10939**

HIER Stellungnahme zur Einführung §27a BPolG

BEZUG Ihre Einladung vom 21. Februar 2017 zur öffentlichen Anhörung am 06. März 2017

ANLAGE -

Am 21. Februar 2017 habe ich Ihre Einladung zur öffentlichen Anhörung am 06. März 2017 als Sachverständiger zur öffentlichen Anhörung zum

a) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes

BT-Drucksache 18/10941

b) Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Fahndung bei besonderen Gefahrenlagen und zum Schutz von Beamtinnen der Bundespolizei durch den Einsatz von mobiler Videotechnik

BT-Drucksache 18/10939

erhalten.

Ich nehme hierzu wie folgt Stellung:

Unter Bodycams werden im Folgenden mobile Kamerasysteme verstanden, die an die Uniform von Polizeibeamten angebracht werden können. Diese zeichnen das polizeiliche Handeln in Bild (Video) und Ton oder ausschließlich in Bild auf. Der Start und das Ende der Auf-

BANKVERBINDUNG Bundeskasse Trier - Dienstsitz Kiel
Deutsche Bundesbank Filiale Hamburg
IBAN DE18 2000 0000 0020 0010 66
BIC MARKDEF1200

ZUSTELL- UND LIEFERANSCHRIFT Schwartauer Landstraße 1-5
RESTESTESTEST 23554 Lübeck
VERKEHRSANBINDUNG

Seite 66 von 123



zeichnung von Bild und Ton bzw. Bild erfolgt durch den Beamten. Aufgrund der Befestigung der Kameras an der Uniform des Beamten ist keine zielgerichtete Bildführung möglich. Daher wird ein großer Bildbereich vor dem Beamten aufgezeichnet. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Anbringung solcher Kamerasysteme an Helmen oder im Bereich des Kopfes aufgrund der häufigen Bewegung zu schlecht auswertbaren Videosequenzen führt.

Durch Presseveröffentlichungen in Großbritannien und den Vereinigten Staaten sowie Informationsaustausch auf Arbeitsebene wurde in der Bundespolizei bekannt, dass dort sogenannte Bodycams durch Polizeibeamte genutzt werden. In den USA war insbesondere die Dokumentation von Übergriffen auf Bürger ein führendes Argument für die Einführungen von Bodycams. Die Systeme werden konsequenterweise durch Bürgerrechtler gefordert.

In Großbritannien werden diese Systeme bereits seit mehr als 10 Jahren eingesetzt. Hier wird die Nutzung vorwiegend mit dem Schutz der teilweise unbewaffneten Polizeibeamten begründet, da davon ausgegangen wird, dass der Videoeinsatz zum Rückgang der Gewalt gegen Polizeibeamte führt. In Deutschland ist die Nutzung von Bodycams zunächst durch das Pilotprojekt in Hessen wahrgenommen worden. Aufgrund der dortigen grundsätzlich positiven Erfahrungen mit diesen Geräten hat die Leitung des Bundespolizeipräsidiums im Dezember 2015 entschieden, dass eine Erprobung der Geräte durch die Bundespolizei erfolgen soll.

Die Federführung für die Erprobung und somit die Erstellung eines Erprobungskonzepts wurde dem in der Abteilung 6 des Bundespolizeipräsidiums für technische Erprobungen zuständigen Referat 65 übertragen. Als Diplom-Ingenieur Maschinenbau wurde ich als Erprobungsleiter für dieses Projekt eingesetzt. Insoweit beschränke ich meine Stellungnahme auf dieses Vorhaben. Das Pilotvorhaben ist gegenwärtig noch nicht abgeschlossen.

Erprobungsziele:

Der Pilotversuch bei der Bundespolizei wird in zehn ausgewählten Schwerpunktspektionen sowohl im Wach- und Streifendienst als auch in zwei geschlossenen Einsatzeinheiten durchgeführt.

Seit Februar 2016 wird erprobt, ob

1. sich eine präventiv-abschreckende Wirkung potentieller Gewalttäter durch eine Bodycam erzielen lässt,
2. ob dies die Aufklärung insbesondere bei von in Veranstaltungen begangenen Delikten und von Delikten gegen Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamte (PVB) verbessert,
3. ob dieses System von den Mitarbeitern und -innen der Bundespolizei sowie in der Öffentlichkeit akzeptiert wird.

Da mehrere teilweise von der Bedienung komplett unterschiedliche Systeme auf dem Markt verfügbar sind, werden zwei verschiedene technische Lösungen vergleichend erprobt:

1. REVEAL RS2 - X2L und
2. ZEPCAM T1 - XT.

Die Erprobungsergebnisse sollen ggf. als Grundlage für eine Leistungsbeschreibung eines zukünftigen Beschaffungsverfahrens herangezogen werden.

Der Einsatz der Bodycam wird insbesondere an polizeilichen Brennpunktbereichen erprobt. Damit soll ermittelt werden, ob und inwieweit eine solche Kamera dem damit ausgestatteten PVB einen zusätzlichen Schutz verleiht und somit unmittelbar dessen Eigensicherung unterstützt. Die Entstehung von sowie die Konfliktsituationen selbst sollen dabei abgebildet werden, um zu bewerten, ob dies eine spätere Sachverhaltsaufklärung unterstützt.

Zeigt sich bereits vor Beginn einer Eingriffsmaßnahme, dass eine Eskalation wahrscheinlich ist, oder wurden schon Straftaten begangen, die Eingriffsmaßnahmen erforderlich machen, sind die Aufnahmen ein Beweismittel.

Die noch laufende Erprobung hatte folgende Prämissen:

- Die Teilnahme an der Erprobung durch Bundespolizeivollzugsbeamte erfolgt ausschließlich auf freiwilliger Basis.
- Die Teilnehmer an der Erprobung erhalten sowohl eine technische als auch eine rechtliche Einweisung zum Einsatz der Bodycam.
- Jeder PVB mit einer Bodycam hat eine Funktionsweste mit der Aufschrift "Videoüberwachung" zu tragen.
- Die Anzahl der eingesetzten PVB wurde nicht erhöht.
- Der Einsatz bzw. die Nutzung der Bodycams erfolgt ausschließlich an bekannten Kriminalitätsschwerpunkten im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei.
- Es werden nur Bilder und kein Ton aufgezeichnet.
- Die Videoaufzeichnung erfolgt ausschließlich anlassbezogen und muss vom PVB aktiv gestartet werden (keine Daueraufzeichnung).
- Die sogenannte Pre-Recording Zeit wurde auf 30 Sekunden festgelegt.
- Aufzeichnungen sind nach Einsatzende - von den Dienstvorgesetzten oder von ihm/ihr bestimmte Berechtigte - unverzüglich zu löschen, soweit keine strafprozessualen Maßnahmen erfolgen bzw. zu erwarten sind.

Das Starten der Aufzeichnung von Bildaufnahmen ist ausschließlich zulässig

- bei polizeilichen Maßnahmen im Zusammenhang mit einer beabsichtigten Identitätsfeststellung von insbesondere alkoholisierten bzw. offenkundig gewaltbereiten Personen,
- bei Fußballereinsätzen, bei denen Gefahren für die öffentliche Sicherheit der in § 23 Abs. 1 Nr. 4 BPolG genannten Objekte und dort befindliche Personen zu erwarten sind,

- wenn aufgrund der Gesamtumstände eine Gefährdung von Polizeibeamten oder unbeteiligter Dritter in Betracht kommt,
- wenn die Videoaufzeichnung zur Sachverhaltsaufklärung nach oder während einer Straftat zur Sachverhaltsaufklärung geeignet ist.

Zwischenauswertung der Erprobung

Eine Zwischenauswertung der Erprobung erfolgt auf Basis eines Fragebogens der sowohl technische als auch allgemeine Fragen und subjektive Eindrücke der Nutzer abfragt. Aufgrund der Fallzahlen für die betrachteten Parameter ist nicht damit zu rechnen, dass repräsentative Daten von hinreichender statistischer Signifikanz mit vertretbarem Aufwand empirisch erhoben werden können, die zweifelsfrei Rückschlüsse auf einen Rückgang der Angriffe auf PVB durch den Einsatz von Bodycams zulassen lassen werden. Dies würde voraussetzen, dass das jeweilige polizeiliche Lagebild an der Erprobungsdienststelle von Jahr zu Jahr vergleichbar ist. Da dies allerdings aufgrund vieler Einflussparameter, einer im Vergleich zur Nutzungsdauer immer nur begrenzten Fallzahl und der typischen Streuung nicht der Fall ist, wurde auf Fragebögen zurückgegriffen.

Zwischenbericht/Zwischenergebnis

Die Einstellung der PVB zu den Bodycams war überwiegend positiv. Im Ergebnis wird der Einsatz von Bodycams in der Bundespolizei von den eingesetzten Beamten daher als sinnvoll und erforderlich bewertet. Die Akzeptanz dieser Kamerasysteme ist hoch - Befürchtungen, dass die Überwachung des polizeilichen Handelns der PVB Motiv für Einführung der Bodycams sei, konnten bei der Auswertung der Fragebögen nicht festgestellt werden.

Folgende Aussagen haben zu dieser positiven Bewertung geführt:

- 67 % haben das subjektive Gefühl, dass sich das polizeiliche Gegenüber durch den Einsatz von Bodycams weniger aggressiv verhält.
- 76 % sind der Meinung, dass das Mitführen und der Einsatz der Bodycam ihre Eigensicherung unterstützt.
- 88 % sind der Meinung, dass sie nach der Auswertung der Aufzeichnungen der Bodycam nach einem Konfliktfall eine Analyse über den Ablauf und die Gründe hierfür durchführen konnten.
- 57 % haben den Eindruck, dass das Verhalten des polizeilichen Gegenübers beim Einsatz der Bodycam zurückhaltender ist; lediglich 11 % sind der Meinung, dass es aggressiver ist. 32 % konnten keine Unterschiede feststellen.
- Aus Sicht von 67 % sind die allgemeinen Reaktionen der Bürger auf die Ausstattung mit Bodycams positiv; lediglich 5 % sind der Meinung, dass Bodycams ablehnend wahrgenommen werden. Die anderen ca. 29 % haben eher eine gleichgültige Stimmung durch die Bürger wahrgenommen.

Von den zwei erprobten grundsätzlich unterschiedlichen Bodycam-Systemen hat sich ein kompaktes Modell eindeutig als geeigneter erwiesen.

Zukünftige Kamerasysteme sollten ohne zusätzliche Verkabelung auskommen und an die bereits vorhandene Bekleidung adaptierbar sein. Tonaufnahmen wurden von Erprobungsteilnehmern für erforderlich erachtet.

Aufgrund dieser positiven Ergebnisse ist aus Sicht der Bundespolizei die Einführung von §27a BPolG konsequent, um den flächendeckenden Einsatz von Bodycams zu ermöglichen.

Im Auftrag

Töpfer

Dieses Dokument wurde elektronisch versandt und ist im Entwurf unterzeichnet.

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



Der Hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit

Prof. Dr. Johannes Caspar

Hamburg, d. 3.3.2017

Stellungnahme des HmbBfDI zur öffentlichen Anhörung am 6.3.2017 im Innen- ausschuss des Bundestages

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Fahndung bei besonderen
Gefahrenlagen und zum Schutz von Beamtinnen und Beamten der
Bundespolizei durch den Einsatz von mobiler Videotechnik, Drucksache**

18/10939,

sowie

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes –
Erhöhung der Sicherheit in öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen
und im öffentlichen Personenverkehr durch optisch-elektronische Einrichtungen
(Videoüberwachungsverbesserungsgesetz), Drucksache 18/ 10941**

A. Drucksache 18/10939

Der Gesetzesentwurf zur Änderung des BPolG enthält Regelungen zur Einführung der Bodycam (I.), zum Kfz-Kennzeichenscanning (II.) und zur Aufzeichnung von Notrufen (III.).

I. § 27a BPolG-E – Mobile Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte

Durch den Gesetzesentwurf soll § 27a in das BPolG eingefügt werden, der den Einsatz mobiler Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte zu präventiven Zwecken und zur Strafverfolgungsvorsorge

www.datenschutz-hamburg.de

E-Mail: mailbox@datenschutz.hamburg.de

Klosterwall 6 - D-20095 Hamburg - Tel.: 040 - 4 28 54 - 40 40 - Fax: 040 - 4 28 54 - 40 00

Vertrauliche Informationen sollten auf elektronischem Weg nur verschlüsselt an uns übermittelt werden.

Unser öffentlicher PGP-Schlüssel ist im Internet verfügbar (Fingerprint: 0932 579B 33C1 8C21 6C9D E77D 08DD BAE4 3377 5707).



vorsieht. Die Regelung begegnet keinen durchgreifenden Bedenken. Es ist lediglich auf einige Punkte einzugehen.

1. Gesetzgebungskompetenz/Verwendungszweck

Der Bereich der Strafverfolgungsvorsorge, also die Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten, gehört zum repressiven Tätigkeitsfeld der Polizei. Er wird als Annex zum Bereich des gerichtlichen Verfahrens gezählt, für das nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern besteht (BVerfGE 103, 21, 30 f.; E 113, 348, 369 ff.; *Schenke/Schenke*, in: Steiner, Bes. VerwR, 8. Aufl. 2006, Seite 179). Der Bereich des sog. Pre-Recordings, das vorab Bilder mit einer Dauer von 30 Sekunden temporär aufnimmt und die dauerhafte Datenspeicherung erst bei Aktivierung der Aufnahmefunktion durch Polizeibeamte erlaubt, bleibt daher zumindest unter dem Aspekt der Strafverfolgungsvorsorge zulässig. Bei einer rein präventiven an der Abwehr von Gefahren orientierten Regelung zur Body-Cam wäre das Pre-Recording hingegen unzulässig, da die rückwirkenden Speicherungen keinen steuernden Einfluss auf zukünftiges Verhalten entfalten können. Insoweit wird die Begründung des Gesetzentwurfs (Drucks. 18/10939, S. 13), wonach die Pre-Recording Funktion unter dem Aspekt der Eigensicherung des Beamten erforderlich ist, nicht geteilt, die Abwehr von Gefahren ist ausreichend durch das offene Aktivieren der Aufnahmefunktion zu erreichen. Zu stützen ist die Vorabaufzeichnung jedoch zumindest auf die Möglichkeit, strafrechtlich relevantes Verhalten bereits im Vorfeld zur Verfolgung von Straftaten zu dokumentieren.

Es ist positiv zu bewerten, dass die Daten 30 Tage lang gespeichert werden sollen und in dieser Zeit auch für die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der aufgezeichneten polizeilichen Maßnahmen zur Verfügung stehen. So können auch die Rechte der Aufgezeichneten an einer Dokumentation des Geschehens gewahrt werden. Allerdings sollte insoweit eine ausdrückliche Regelung hinzugefügt werden, wonach auf Verlangen der betroffenen Personen eine Aufzeichnung anzufertigen ist (vgl. insoweit die Regelung in § 29 Abs. 5 des Bremischen Polizeigesetzes). In der Regel wird nämlich der allgemeine datenschutzrechtliche Auskunftsanspruch - soweit er denn überhaupt den Bereich von Videoaufnahmen umfasst - nur sehr schwer durchzusetzen sein und eben nicht das Recht zu einer direkten Ansicht der Videosequenzen durch den Betroffenen umfassen.



2. Geeignetheit

Eine zentrale Fragestellung für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit polizeilicher Body Cams betrifft Eignung und Erforderlichkeit ihres Einsatzes für den Schutz von Beamtinnen oder Beamten oder für Dritte. Diese Diskussion hat mit Blick auf den auf Bundesebene möglichen Einsatz zur Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten freilich nicht dieselbe Bedeutung wie in den Ländern, wo es ausschließlich um die präventive Funktion geht, die mit der Body Cam zu erzielen ist. Gleichwohl werden die präventiven Zwecke auch im Gesetzentwurf verfolgt, sodass eine Folgenabschätzung auch hierzu erforderlich ist.

Der Gesetzentwurf geht auf die bereits erfolgten Einführungen in verschiedenen Bundesländern ein (Hessen, RP, BW, Saarland und Hamburg) und stellt recht pauschal fest: *„Die Erfahrungen in den Ländern haben gezeigt, dass deren Einsatz aufgrund seiner deeskalierenden Wirkung erfolgreich die Eindämmung von Widerstandshandlungen fördern kann“*. Dem Urteil kann in dieser Allgemeinheit nur schwer gefolgt werden.

Die Ergebnisse des in Hessen erfolgten Pilotbetriebs genügen jedenfalls nicht objektivierbaren wissenschaftlichen Anforderungen, da die erhobene Zahl von insgesamt 40 Widerstandshandlungen zu niedrig ist, um einen Effekt statistisch belegen zu können. Eine Senkung der Fälle um 37,5% klingt eindrucksvoll. Zum einen ist aber unklar, ob es sich bei den bisher erfassten Fällen ausschließlich um Gewalttaten gegenüber Polizeivollzugsbediensteten handelt, da üblicherweise auch Widerstandsdelikte erfasst werden, die ohne Gewalt verübt werden können. Zum anderen beträgt der Rückgang um 37,5% in absoluten Zahlen lediglich 15 Fälle (Rückgang von 40 auf 25 Fälle, *Diehl/Schnack*, Spon v. 3.7.2015, <http://www.spiegel.de/netzwelt/gadgets/bodycams-fuer-polizisten-feldversuch-in-frankfurt-a-1041212.html>). Darüber hinaus ist ungeklärt, welchen Einfluss die erhöhten Personenstärken bei den hessischen Einsatzteams mit Body-Cams (Dreier-Teams statt Zweier-Teams) auf die Eskalationsbereitschaft von Bürgerinnen und Bürgern haben.

In Hamburg wird gerade die Evaluation beendet. Auch dort stehen die Ergebnisse unter dem Vorbehalt, dass die Polizei die Zahlen und das Datenmaterial selbst erhebt und zusammenstellt und die angewandten Methoden keinen wissenschaftlichen Ansprüchen genügen. Ein disziplinierender Effekt einer offenen Videoüberwachung erscheint nach allgemeiner Lebenserfahrung



nicht unplausibel. Dennoch sind bei Personen, die stark alkoholisiert sind oder unter Drogen- einfluss stehen, die verhaltenslenkenden Wirkungen des Einsatzes der Body Cam erheblich ein- geschränkt.

Auf der derzeitigen unsicheren Tatsachengrundlage kann nicht dazu geraten werden, direkt mit einem Regelbetrieb zu starten. Wenn man sich zu einem Einsatz von Body-Cams entschließt, so sollte zunächst eine Testphase initialisiert werden, deren Ergebnisse einer unabhängigen Evalu- ation unterworfen werden, um auf der Basis wissenschaftlich fundierter Ergebnisse die polizei- taktischen Vor- und die bürgerrechtlichen Nachteile einer solchen Einführung gegeneinander abzuwägen. Im Rahmen einer solchen Untersuchung wäre dann auch objektivierbar eine Eig- nung der Body-Cams für die polizeiliche Einsatzpraxis nachzuweisen.

3. Bestimmtheit

Als Gesetzeszweck wird die „Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten von auch im Einzelfall erheblicher Bedeutung“ angegeben. Ist dies so zu verstehen, dass es sich auf die Ver- folgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten im Rahmen der Zuständigkeit der Bundespo- lizei bezieht, so bestehen gegen die Bestimmtheit der Norm keine Bedenken.

4. Tonaufzeichnungen

Die von § 27a BPolG-E vorgesehenen Tonaufnahmen sind aus Gründen der Verhältnismäßigkeit kritisch zu sehen. Der in der Gesetzesbegründung als Erfolg gewertete Praxistest der hessischen Polizei wurde ohne Tonaufnahmen durchgeführt. In der Expertenanhörung der Hamburgischen Bürgerschaft hat der Vertreter der GdP Tonaufnahmen als gefahrabwehrende Maßnahmen für nicht erforderlich befunden (Protokoll Innenausschuss Nr. 20/33, Seite 18). Zusätzlich besteht das Problem, dass bei Aufnahmen, die im Rahmen einer nachträglichen Bewertung als nicht von § 27a BPolG-E gedeckt angesehen werden, eine Strafbarkeit der Polizeivollzugsbediensteten nach § 201 StGB im Raum steht. Dies ist zum Beispiel bei der Aufzeichnung von Personen der Fall, die so alkoholisiert sind oder unter anderem Drogeneinfluss stehen, dass nicht von einer verhaltenslenkenden Wirkung der Aufzeichnung ausgegangen werden kann und auch eine Schuldfähigkeit im strafrechtlichen Sinn nicht gegeben ist (*„Es gibt Situationen, da treten Sie Bürgern gegenüber, die derartig betrunken sind oder unter Drogeneinfluss stehen, die würden nicht einmal einen Wasserwerfer neben sich bemerken.“* – Kirsch, Gewerkschaft der Polizei, Ex-



pertenanhörung der Hamburgischen Bürgerschaft, Protokoll Innenausschuss Nr. 20/33, Seite 18). Fällt eine Rechtfertigung der Tonaufnahmen durch § 27a BPolG-E weg, so wäre die Aufnahme „unbefugt“ im Sinne von § 201 Abs. 1 StGB. Die Strafbarkeit von Polizeivollzugsbediensteten hinge dann davon ab, ob das gesprochene Wort in der tatrichterlichen Würdigung als „nichtöffentlich“ angesehen wird. Nach der strafrechtlichen Kommentarliteratur ist die Rechtsprechung dazu nicht eindeutig. Der Verzicht auf Tonaufnahmen ist daher nicht zuletzt zum Schutz der Polizeivollzugsbediensteten vor Strafbarkeit angezeigt.

II. § 27b BPolG-E: Anlassbezogene automatische Kennzeichenerfassung

Die höchstrichterliche Rechtsprechung hat sich – allen voran das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 11.03.2008 (Az.: 1 BvR 2074/05) – bereits mehrfach mit dem Thema Kfz-Kennzeichenscanning beschäftigt. Vor allem dem Punkt der Verhältnismäßigkeit wird hierbei besondere Beachtung gewidmet. So ist entscheidend, dass das Zusammenwirken verschiedener Ebenen (Aufnahme in Fahndungsbestand, Erfassung der Kennzeichen und Verwertung der gewonnenen Informationen, vgl. BVerfG a.a.O., Rn. 148) zu einer als verhältnismäßig zu bewertenden Eingriffsregelung führen kann. Die Kombination z.B. aus eng begrenzten Eingriffsvoraussetzungen und einem weit gefassten Verwendungszweck kann daher ebenfalls zu einer verhältnismäßigen und den mit dem Scanning verbundenen Eingriff rechtfertigenden Regelung führen; das Bundesverfassungsgericht verwies hierzu exemplarisch auf die entsprechende Regelung in § 36a Brandenburgisches Polizeigesetz.

Gemessen an diesen Anforderungen dürfte es sich bei der Regelung des § 27b BPolG-E um eine entsprechend verhältnismäßige Regelung handeln. Sowohl im Hinblick auf die Eingriffsvoraussetzungen als auch den Zweck der Verarbeitung bestehen Begrenzungen, die einen allzu weiten Anwendungsbereich ausschließen.

III. § 27c BPolG-E: Gesprächsaufzeichnung

Die Aufzeichnung von Telefonanrufen bei Einsatzleitstellen kann eine sinnvolle Unterstützung der polizeilichen Aufgabenerfüllung darstellen. So kann ein Anrufer z.B. wegen der eigenen Betroffenheit emotional derart belastet sein, dass ein nochmaliges Anhören des Gesprächsinhaltes erforderlich wird, um passende Maßnahmen in die Wege leiten zu können.



Die Aufzeichnung des Gesprächsinhaltes greift dabei in das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Anrufenden ein. Eine Einwilligung zur Aufzeichnung scheidet als rechtliche Grundlage aus, so dass es folgerichtig ist, mit der vorliegenden Regelung eine gesetzliche Grundlage für die Aufzeichnung und weitere Verarbeitung zu schaffen. Grundsätzlich begegnet eine solche Regelung auch keinen datenschutzrechtlichen Bedenken.

Im Hinblick auf die konkrete Formulierung des § 27c BPolG-E ist jedoch auf folgenden Punkt hinzuweisen: Eine Speicherung über die gesetzte Höchstfrist von 30 Tage soll dann zulässig sein, wenn die Aufzeichnung im Einzelfall zur Verfolgung von Straftaten oder zur Gefahrenabwehr weiter benötigt wird. Es erscheint insoweit nicht unmittelbar plausibel, warum gerade durch die Öffnung „zur Gefahrenabwehr“ ein hierdurch vermittelter derart weiter Raum für Ausnahmen erforderlich sein soll; auch das in der Begründung genannte Beispiel der Bombendrohung führt hier nicht zu einer besseren Nachvollziehbarkeit. Insbesondere auch um eine Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses zwischen Löschung und weiterer Speicherung zu vermeiden, wäre hier eine Präzisierung angezeigt, aus welchen Gründen das Vorhalten der Aufzeichnung und die damit verbundene und primär beabsichtigte Möglichkeit des erneuten Anhörens notwendig ist.

B. Drucksache 18/10941: Videoüberwachungsverbesserungsgesetz

Das Ziel, die Sicherheit der Bevölkerung vor terroristischen Anschlägen an hochfrequentierten öffentlichen zugänglichen Anlagen zu erhöhen, wird auch aus aufsichtsbehördlicher Perspektive geteilt und unterstützt.

Der Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes – Erhöhung der Sicherheit in öffentlichen zugänglichen großflächigen Anlagen und im öffentlichen Personenverkehr durch optisch-elektronische Einrichtungen (Videoüberwachungsgesetz) – begegnet jedoch erheblichen rechtlichen Bedenken. Diese Gründe werden im Folgenden dargestellt:

I. Fehlende Regelungsbefugnis des deutschen Gesetzgebers angesichts der EU-DSGVO

Die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung



der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) ist anders als die zuvor geltende Datenschutzrichtlinie (RL 95/46 EG) gem. Art. 288 Abs. 2 AEUV in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Die Datenschutz-Grundverordnung ist ein Instrument, mit dem der EU-Gesetzgeber künftig das Ziel einer Vollharmonisierung des Datenschutzrechts in der Union anstrebt. Dies wird in den Erwägungsgründen ausdrücklich und wiederholt hervorgehoben (vgl. EG 7, 9, 10, 13). Gleichzeitig enthält die Verordnung eine Reihe von Öffnungsklauseln, die dem nationalen Gesetzgeber Ausgestaltungsspielräume einräumen. Außerhalb dieser Befugnisse zur mitgliedstaatlichen Konkretisierung ist es dem nationalen Gesetzgeber versagt, eigene Rechtsvorschriften neben oder anstelle von Verordnungsrecht zu setzen, ohne dass dies in dem Sekundärrechtsakt vorgesehen ist. In diesem Sinne ist sogar eine Wiederholung des Wortlauts einer EU-Verordnung im nationalen Recht unzulässig. So urteilt der EuGH:

"Die Mitgliedstaaten dürfen aufgrund der ihnen aus dem Vertrag obliegenden Verpflichtungen nicht die unmittelbare Geltung vereiteln, die Verordnungen und sonstige Vorschriften des Gemeinschaftsrechts äußern. Die gewissenhafte Beachtung dieser Pflicht ist eine unerlässliche Voraussetzung für die gleichzeitige und einheitliche Anwendung der Gemeinschaftsverordnungen in der gesamten Gemeinschaft. Folglich dürfen die Mitgliedstaaten keine Handlungen vornehmen, durch die die gemeinschaftliche Natur einer Rechtsvorschrift und die sich daraus ergebenden Wirkungen den einzelnen verborgen würden, noch dürfen sie die Vornahme einer solchen Handlung, innerstaatlichen Körperschaften mit Rechtsetzungsmacht gestatten. Wenn auch eine einzelstaatliche Verwaltung im Falle von Auslegungsschwierigkeiten sich veranlaßt sehen kann, Maßnahmen zur Durchführung einer Gemeinschaftsverordnung zu ergreifen und bei dieser Gelegenheit entstandene Zweifel zu beheben, so ist sie dazu doch nur unter Beachtung der Gemeinschaftsbestimmungen berechtigt, ohne daß die einzelstaatlichen Behörden Auslegungsregeln mit bindender Wirkung erlassen könnten." - EuGH, Rs. C-94/77, Rn. 22/27

Mit diesen aus dem EU Primärrecht resultierenden Vorgaben ist es nicht vereinbar, wenn der Gesetzgeber eine Regelung schafft, die den aktuellen § 6b BDSG auch nach Geltung der EU-Datenschutz-Grundverordnung ab dem 25. Mai 2018 mit weiteren Modifizierungen neben dem EU-Verordnungsrecht im nationalen Recht in Kraft beließe. Dies sieht aber § 4 des Gesetzent-



wurfs der Bundesregierung zu einem Gesetz zur Anpassung des Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680, DSAnpUG-EU vor, wonach die Regelung des Videoüberwachungsgesetzes auch künftig im nationalen Datenschutzrecht enthalten bleiben soll.

Zwar findet sich keine ausdrückliche Bezugnahme auf die Videoüberwachung in der Datenschutzgrundverordnung. Eine Möglichkeit, diese Fragestellungen mit Blick auf private Stellen im nationalen Recht zu regeln, besteht indes nicht. Vielmehr ist die allgemeine Regelung in Art. 6 DSGVO über die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung von Daten unmittelbar anwendbar, die dann auch die Videoüberwachung erfasst.

Lediglich Art. 6 Abs. 2 DSGVO enthält eine Öffnungsklausel, die es den Mitgliedstaaten ermöglicht, „spezifischere Bestimmungen zur Anpassung der Anwendung der Vorschriften der Verordnung in Bezug auf die Verarbeitung zur Erfüllung von Abs. 1 Buchstabe c und e“ beizubehalten oder einzuführen. Auf dieser Grundlage könnte eine höhere Regelungsdichte für den Bereich der Videoüberwachung im nationalen Recht geschaffen werden. Vorliegend kommt allein die Alternative in Buchstabe e in Betracht. Danach muss die Verarbeitung für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich sein, die im öffentlichen Interesse oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt. Nur soweit vorliegend die Videoüberwachung durch öffentliche Stellen betroffen ist, kommt damit die Möglichkeit, die Videoüberwachung über die Öffnungsklausel im nationalen Recht zu konkretisieren, europarechtlich in Betracht

Das Kriterium des öffentlichen Interesses ist im Rahmen der Öffnungsklausel als eine öffentliche Aufgabe zu verstehen, deren Wahrnehmung zwar auch durch private Stellen erfolgen kann. Dieser müssten dafür jedoch durch ein Gesetz die Aufgaben „übertragen“ werden, wie dies etwa bei Beliehenen der Fall ist (*Frenzel*, in: Paal/Pauly, Datenschutzgrundverordnung, 2017, Art. 6, Rn. 24; ferner *Plath*, BDSG/DSGVO, 2. Aufl. 2016, Art. 6, Rn. 15). Eine Übertragung der Kompetenz auf alle privaten Stellen, die von ihnen betriebene Videoüberwachung auch zum Schutze von Dritten zu betreiben, stellt keine Übertragung einer öffentlichen Aufgabe im Sinne dieser Norm dar. Mit dem Gesetzentwurf wird nämlich nicht die Aufgabe, im Bereich öffentlicher Anlagen befindliche Personen zu schützen, übertragen, sondern lediglich eine Möglichkeit geschaffen, die ansonsten zu eigenen Zwecken betriebene Videoüberwachung auch zum Schutz



Dritter zu nutzen. Insoweit verlangt auch Erwägungsgrund 45 der DSGVO in diesem Zusammenhang, dass es sich bei dem Verantwortlichen, der eine Aufgabe im öffentlichen Interesse oder in Ausübung öffentlicher Gewalt wahrnimmt, um eine Behörde oder um andere unter das öffentliche Recht fallende bzw. dem öffentlichen Interesse besonders verpflichtete natürliche oder juristische Person handelt. Als Beispiel wird hier auf Berufsvereinigungen verwiesen. Bei der Vielzahl der Stellen, die ganz pauschal durch den Regelungsentwurf angesprochen werden liegen die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 1 Buchstabe e daher nicht vor.

Einschlägiger Maßstab für die Zulässigkeit der Videoüberwachung durch private Stellen wird daher ab Mai 2018 die Bestimmung in Art. 6 Absatz 1 Buchstabe f DSGVO sein, für die es gerade keine Öffnungsklausel zugunsten des nationalen Rechtssetzers gibt (dass diese Norm den Anwendungsbereich des § 6b BDSG betrifft ausdrücklich *Frenzel*, a.a.O, Art. 6, Rn. 31). Damit ist entscheidend, ob die Verarbeitung zur Wahrung der berechtigten Interessen des Verantwortlichen oder eines Dritten erforderlich ist und die Interessen der betroffenen Personen an der Wahrnehmung der Grundrechte, die dem Schutz der personenbezogenen Daten dienen, überwiegen. Eine Neuregelung auf der Basis von § 6b BDSG wäre daher lediglich für die Zwischenzeit bis zur Geltung des einheitlichen EU-Verordnungsrechts beachtlich. Bei einer Kollision gilt der Anwendungsvorrang des EU-Rechts: Nationale Behörden und Gerichte sind verpflichtet, die Vorschrift des Unionsrechts auch für den Fall anzuwenden, dass eine Vorschrift des nationalen Rechts dem entgegensteht (vgl. dazu etwa EuGH, Rs. C-10/97, Rn. 18 ff).

Im Ergebnis bedeutet dies: Auch im Falle einer entsprechenden Änderung des § 6b BDSG wäre nach Maßgabe der EU-DSGVO künftig allein Art. 6 Abs. 1 Buchstabe f DSGVO als Maßstab für die Beurteilung der Videoüberwachung durch private Stellen heranzuziehen (in diesem Sinne bereits die Kritik der Datenschutzbehörden der Länder an der Regelung des § 4 am DSAnpUG-EU anlässlich der 964. Sitzung des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates am 23. Februar 2017).

Danach träte ab dem 25. Mai 2018 die Regelung des Videoüberwachungsverbesserungsgesetzes in Widerspruch zu den europarechtlichen Vorgaben. Das Videoüberwachungsgesetz stellte insoweit eine bundesgesetzliche Norm mit einem recht kurz befristeten Anwendungsbefehl dar.



II. Fehlende rechtliche Kompetenz zur Privatisierung der Gefahrenabwehr durch Bundesgesetz

1. Präventive Ausrichtung des Gesetzentwurfs

Mit dem Gesetz soll die innere Sicherheit verbessert werden. Als Beleg für die Erforderlichkeit wird auf den Amoklauf eines ausländerfeindlichen Täters in einem Münchner Einkaufszentrum und den Sprengstoffanschlag eines Syrers in Ansbach im Sommer 2016 verwiesen. Die Konsequenz aus diesen Vorfällen ist eine Erweiterung der Kompetenz privater Betreiber zur Videoüberwachung zum Schutz dritter Personen unter Wahrnehmung der Aufgaben der öffentlichen Sicherheit. Nach Maßgabe des Entwurfs soll die Regelung künftig dazu beitragen, „die Sicherheit der Bevölkerung präventiv zu erhöhen“ (vgl. Problem und Zielbeschreibung in Drucks. 18/10941, S. 2). Insbesondere könne der Einsatz optisch-elektronischer Sicherheitstechnologie präventiv dazu beitragen, „die Sicherheit der Bevölkerung zu erhöhen, indem potentielle Täter etwa bei der Erkundung von Örtlichkeiten im Vorfeld oder unmittelbar vor einer Tatbegehung erkannt und diese vereitelt werden kann“ (Drucks. 18/10941, S. 8). Nach einem Vorfall sollen die Sicherheitsbehörden dann die Aufzeichnungen zur Strafverfolgung nutzen dürfen.

Als Hintergrund der Neuregelung wird eine zu restriktive Aufsichtspraxis der Aufsichtsbehörden genannt. Als Beispiel benennt der Gesetzentwurf eine rechtskräftige Anordnung des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit aus dem Jahr 2011 gegenüber einem Unternehmen mit Sitz in Hamburg, das bundesweit Einkaufszentren betreibt.

Ohne auf die Auslegung des geltenden Datenschutzrechts durch die unabhängigen Datenschutzbehörden sowie auf die Einzelentscheidung meiner Behörde im konkreten Fall näher einzugehen, darf ich in diesem Zusammenhang nur auf Folgendes hinweisen: Es erscheint eher unüblich, dass ein Gesetzentwurf seine Existenz mit einem Einzelfall begründet. Dies gilt um so mehr, wenn die dem Einzelfall zugrundeliegende Anordnung bestandskräftig geworden ist, und zwar ohne dass die verantwortliche Stelle von ihrem Recht Gebrauch gemacht hat, den Rechtsakt durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit rechtlich überprüfen zu lassen. Der Vollzug des Rechts und mögliche dagegen eingelegte Rechtsmittel sind zunächst einmal Sache der unabhängigen



Aufsichtsbehörden für den Datenschutz, der verantwortlichen Stelle und der ggfs. durch letztere angerufenen Gerichte.

Es ist Wesensmerkmal des Rechtsstaats, dass dieser gerade in Zeiten der Herausforderung seinen wesentlichen Prinzipien treu bleibt. Hierzu zählt insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der dazu führt, dass der Staat auch auf Gefahren stets mit Augenmaß reagiert. Ob die rechtspolitische Kritik an einer formell rechtmäßigen verwaltungsrechtlichen Anordnung und an der Auslegung des geltenden Rechts durch europarechtlich unabhängige Behörden ohne nähere Kenntnisse des Einzelfalles eine Korrektur der Rechtslage erfordert, ist danach doch eher zweifelhaft.

2. Keine staatliche Privatisierung von Überwachungsbefugnissen

Eine Gewährleistung der inneren Sicherheit ist nach deutschem Verfassungsrecht eine fundamentale und originäre Aufgabe des Staates (*Schoch*, Die staatliche Einbeziehung Privater in die Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben, 2009, 3.2. m.w.N., abrufbar unter http://www.juridicainternational.eu/public/pdf/ji_2009_1_14.pdf). In Deutschland dürfen aus verfassungsrechtlichen Gründen zum Beispiel weder die Parkraumüberwachung noch die Geschwindigkeitsmessung im Straßenverkehr von Privaten vorgenommen werden. Versuche der Privatisierung sind schon in diesen Bereichen gerichtlich für unzulässig erklärt worden (Parkraumüberwachung: KG, NJW 1997, 2896; Geschwindigkeitsmessung im Straßenverkehr: BayObLG, BayVBl 1997, 413 und NJW 1999, 2200). Die Gewährleistung eines gesetzeskonformen Straßenverkehrs obliegt danach nicht privaten Dritten, sondern ausschließlich den Straßenverkehrsbehörden und der Polizei zur Nutzung der Dashcams im Straßenverkehr zur Dokumentation von Ordnungswidrigkeiten VG Göttingen, Beschluss vom 12.10.2016, 1 B 171/16, juris, Rn. 48; ferner VG Ansbach, Urteil vom 12.8.2014, AN 4K 13.01634; vgl auch Nds. OVG, Beschluss vom 23.09.2013 - LA 144/12, juris, Rn. 10; ferner zur Rechtswidrigkeit der Beweiserhebung bei der Mitwirkung von Privatunternehmen bei der Feststellung von Verkehrsordnungswidrigkeiten KG Berlin, Beschluss vom 23.19.1996, 2 Ss 171/96).

Die optisch-elektronische Überwachung auf private Unternehmen zu übertragen, die als verantwortliche Stellen künftig zum Schutz von Leben, Gesundheit und Freiheit Dritter in Grund-



rechte eingreifen dürfen, eröffnet Formen des sog. *Police Private Partnership*, die rechtsstaatlich bedenklich sind. So fehlen konkrete Vorgaben, wo und ob sowie in welchem Umfang und in welcher Qualität die Überwachung erfolgen darf und wie die Daten bei den verantwortlichen privaten Stellen gesichert werden sollen. Ohne technisch-organisatorische Regelungen, in deren Rahmen die informatorische Kompetenz zur Gefahrenabwehr ausgeübt werden darf, bleibt die Befugnis dazu dem Ermessen der privaten Stellen überlassen: Sie können dann nicht nur über Ob und Wie der Videoüberwachung, sondern auch über das Verfahren im Umgang mit dem erhobenen Datenmaterial frei entscheiden.

Dass diese Tätigkeit in der Praxis vermutlich ausschließlich unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten durch die verantwortlichen Stellen durchgeführt wird, nimmt der Gesetzentwurf hin. Dass der wirtschaftliche Erfüllungsaufwand für die Umsetzung der Regelung lediglich mit einmaligen Kosten zur Anschaffung der Videoüberwachung und mit deren Kenntlichmachung und Auszeichnung veranschlagt wird (Drucks. 18/10941, S. 9), indiziert, dass eine personelle aufwändigere Live-Beobachtung und zeitnahe Auswertung der Videoaufzeichnungen von verantwortlichen Stellen nicht vorgesehen ist.

Die Grundidee, dass private Sicherheitskräfte die Videoaufnahmen live beobachten, potentielle Täter erkennen und dann die Tat vereiteln, wird durch diese Regelung nicht aufgegriffen und verfolgt. Dies wäre aber auch eher schwierig und wirft Fragen auf: Wie sollten Sicherheitskräfte ohne jede Ausbildung im Hinblick auf die Gewährleistung innerer Sicherheit potenzielle Täter erkennen können?. Am Aussehen? An auffälligem Verhalten? Wie sollte gewährleistet werden, dass sich dort nicht einfach hemmungslos Vorurteile Bahn brechen und Menschen mit fremdem Aussehen oder Kleidung reihenweise Gegenstand haltloser Anschuldigungen und polizeilicher Überprüfungen werden?

Diese Fragen benötigen keine Antwort, da diese Funktionen in der Praxis gar nicht durch die privaten Stellen ausgefüllt werden (s.u.III) .

3. Fehlende Kompetenz des Bundes zur Regelung gefahrenabwehrrrechtlicher Eingriffsbefugnisse über Private



Ausweislich der präventiven Ausrichtung des Videoüberwachungsverbesserungsgesetzes (dazu oben unter 1.) bleibt die Ausgestaltung einer Befugnis zur informatorischen Hilfstätigkeit privater Betreiber von Videoeinrichtungen eine dem Landesgesetzgeber zustehende Aufgabe. Die Erweiterung der Kompetenz der Überwachung zum Schutz der Allgemeinheit dahin gehend, Geschehensabläufe, von denen eine Gefahr für Menschen im Bereich öffentlich zugänglicher Anlagen ausgehen kann, frühzeitig zu erkennen und zu stoppen, stellt im Kern Polizeirecht dar, für das die Länder nach Art. 70 GG zuständig sind (vgl. etwa http://www.netzwerk-datenschutzexpertise.de/sites/default/files/dvd_g_videoueberwachung_03.pdf). Soweit der Bund für den Bereich der Bundesbehörden eigenständige Gefahrenabwehrkompetenzen in Anspruch nimmt, mag insoweit eine Bundeskompetenz bestehen. Darüber hinaus kommt bei einer Regelung über die Einschaltung von privaten Rechtssubjekten – sei es nun als Verwaltungshelfer, sei es als Beliehener – für den Bereich der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit, nicht die Kompetenz des Rechts der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. Nr. 11 GG in Betracht. Das Recht der Gefahrenabwehr ist insofern zentral und begründet eine Kompetenz als Regelungsmaterie des Landesrechts.

III. Keine präventive Wirkung der Videoüberwachung

Im Gesetzesentwurf wird wiederholt die präventive Wirkung der Videoüberwachung hervorgehoben (dazu siehe oben unter II.1.). Diese ist mit Blick auf wissenschaftliche Studien grundsätzlich sehr zweifelhaft. Gerade angesichts von Amokläufern und Selbstmordattentätern durch religiös motivierten Terrorismus und geistig verwirrte Einzeltäter, die die Öffentlichkeit bewusst für ihre Taten suchen, lässt sich die These der abschreckenden Wirkung durch Videoüberwachung, nicht halten. Spätestens seitdem der Attentäter vom Berliner Weihnachtsmarkt nach dem Anschlag in die Kameras grüßte (<http://www.n-tv.de/politik/Amri-zeigt-Geste-in-Überwachungskamera-article19473926.html>), ist es offensichtlich, dass die die Hoffnung auf die präventive Wirkung von Videoüberwachung vor derartig motivierten Anschlägen nicht trägt. Auch die Begründung zum Gesetzesentwurf, die darauf abstellt, potentielle Täter könnten „bei der Erkundung von Örtlichkeiten im Vorfeld oder unmittelbar vor einer Tatbegehung erkannt“ werden, wodurch sich der Anschlag verhindern ließe, geht ins Leere: Tatsächlich zielt der Ge-



setzentwurf gar nicht darauf ab, dass die Unternehmen Personal für ein Monitoring der Kameras abstellen. Insbesondere werden die Kosten nur für die Anschaffung und Auszeichnung der Kameras, nicht für Personal zu deren Beobachtung aufgeführt (dazu bereits s.o. Drucks. 18/10941, S. 9).

Dies entspricht den gesicherten Erkenntnissen aus der Aufsichtspraxis: Videoüberwachungsanlagen werden in aller Regel nicht live beobachtet. Dies ist kostenintensiv und wird von wirtschaftlich denkenden Unternehmen zumeist nicht durchgeführt. Statt Personal einzusetzen, wird auf die günstige und in präventiver Hinsicht nahezu wirkungslose Videoaufzeichnung gesetzt. Ausnahmen gibt es in Einkaufszentren lediglich auf einzelnen Parkflächen. Dort wird bei Betätigung eines Notruftasters eine Live-Beobachtung durch ein beauftragtes Unternehmen ausgelöst.

Eine präventive Zwecksetzung, die das Videoüberwachungsverbesserungsgesetz zum Schutz von Leben, Gesundheit oder Freiheit Dritter zu verfolgen scheint, wird gerade konterkariert, wenn Unternehmen lediglich Aufzeichnungen im sog. Black-Box-Verfahren erstellen, die erst, nachdem etwas passiert ist, angeschaut und anderenfalls nach einer bestimmten Frist überschrieben werden.

Die Totalerfassung des öffentlichen Raumes lässt sich in dieser Weise sicher kostengünstig umsetzen. Eine Überwachungsregelung, die der Öffentlichkeit suggeriert, sie trage dazu bei, die Menschen vor Ort zu schützen, die aber tatsächlich erst eine nachträgliche Auswertung von Geschehensabläufen ermöglicht, ist lediglich ein Placebo in der Sicherheitsdebatte. Videoüberwachung ohne Monitoring stellt insoweit eine besondere Art der Vorratsdatenspeicherung dar, die anlasslos und undifferenziert ohne ersichtlichen Sicherheitsgewinn alles aufzeichnet, nur weil am Ende möglicherweise etwas passieren könnte. Sie dient im Wesentlichen dem staatlichen Zweck der Strafverfolgung und lässt aktuellen Gefährdungen ihren Lauf. Auch wenn das Black-Box-Verfahren in bestimmten sensiblen Bereichen, etwa im öffentlichen Nahverkehr, durchaus sinnvoll sein kann und unter der derzeit geltenden Regelung des § 6b BDSG auch in großem Umfang erfolgt, ist dies für den Zweck einer präventiven Terrorabwehr gerade in Einkaufszentren, in denen weit weniger allgemeine strafrechtliche Übergriffe auf Personen stattfinden, ein untaugliches Mittel.



IV. Einzelfallprüfung wird durch den Gesetzentwurf künftig in Frage gestellt

Im Gesetzestext des Entwurfs wird zunächst nur festgehalten, dass der „Schutz von Leben, Gesundheit und Freiheit“ besonders wichtige Interessen im Sinne der durchzuführenden Interessenabwägung nach § 6b Abs. 1 Nr. 3 BDSG sind. Das Erfordernis der Einzelfallprüfung und der Darlegung der konkret bestehenden Gefährdungslage sind ein essentieller Bestandteil jeder Prüfung der Zulässigkeit einer Videoüberwachungsanlage. Nur über eine Abwägung der Interessen lassen sich die verfassungsrechtlich geschützten Belange Betroffener in derartigen datenschutzrechtlichen Fallkonstellationen hinlänglich berücksichtigen.

Bislang sind Betreiber von Videoüberwachungsanlagen beweisbelastet für das Vorliegen einer Bedrohungslage, die deren Einsatz erforderlich macht und dadurch rechtfertigt (aktuell VG Saarland, ZD 2016, 549 ff.). Für die Bedrohung durch Vorfälle wie Körperverletzungen, Einbrüche, Sachbeschädigungen durch Graffiti und ähnliche Delikte ist der Betreiber regelmäßig auskunfts- und auch einschätzungsfähig. Hierfür gibt es gewöhnlich empirische Grundlagen, die eine entsprechende Einschätzung der Bedrohungslage auf einer konkreten Fallgrundlage rational nachvollziehbar ermöglichen.

Diese Basis wird durch den vorliegenden Gesetzentwurf aufgelöst. Die Videoüberwachung wird künftig auf Basis einer abstrakten, in ihren rechtlichen Vorgaben völlig amorphen Gefahrenvorsorge einer aufsichtsbehördlich nachvollziehbaren Einzelfallprüfung entzogen. Es ist vollkommen unklar, woher private Betreiber detaillierte, konkrete und belastbare Kenntnisse über eine allgemeine Bedrohungslage durch zu erwartende Amokläufe und Terrorakte in hochfrequentierten Anlagen haben sollten. Ein regelmäßiges Briefing durch Polizeibehörden und Nachrichtendienste dürfte wohl ausscheiden. Bei einer Orientierung an der Nachrichtenlage käme es entscheidend darauf an, welche Medien genutzt werden. Wer eher alarmistischen Medien folgt oder sich gar vollständig auf social media-Kanäle verlässt, der wird ein anderes Bild von der Bedrohungslage in Deutschland haben als jemand, der seriösen Tageszeitungen und Nachrichtensendungen vertraut.

Offenkundig bezweckt der Gesetzentwurf gar nicht, an einer Einzelfallabwägung durch die verantwortliche Stelle und die kontrollierende Aufsichtsbehörde festzuhalten. Ausgehend von den



beiden genannten Vorfällen in München und in Ansbach wird eine Art Dauergefahr konstruiert, die offenbar für alle hochfrequentierten Bereiche in Deutschland anzunehmen sei. So heißt es in der Begründung: „Dabei gibt es keine Verpflichtung des Betreibers, eine Videoüberwachung einzusetzen. Soweit der Betreiber eine Videoüberwachung einsetzen möchte und die Schutzgüter Leben, Gesundheit oder Freiheit in solchen Anlagen betroffen sein können, wird durch die Formulierung ‚gilt als...ein besonders wichtiges Interesse‘ die **Abwägungsentscheidung zugunsten der Zulässigkeit des Einsatzes der Videoüberwachungsmaßnahme geprägt**“. (Drucksache 18/10941, S. 10“, Hervorhebung nur hier).

Damit verfolgt der Entwurf nicht nur das Ziel, die besondere Bedeutung der zu diesen Zwecken betriebenen Videoüberwachung als berechtigtes Interesse hervorzuheben, sondern verhindert in letzter Konsequenz eine Abwägung mit einem anderen Ergebnis als einer Zulässigkeitsentscheidung zugunsten der jeweiligen Kameraüberwachung. Auf Basis dieser Regelung können Datenschutzaufsichtsbehörden in eine Einzelabwägung zwischen den schutzwürdigen Interessen Betroffener und der Wahrnehmung besonders wichtiger Interessen der verantwortlichen Stelle nach § 6b BDSG für den konkreten Einzelfall daher nur pro forma eintreten.

Es handelt sich bei dem neu eingeführten Begriff des besonders wichtigen Interesses um eine Vorrangklausel, deren Zweck es ist, eine offene Einzelabwägungsentscheidung eher zu unterbinden. Diese Klausel wird in der Praxis für alle öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen, Fahrzeuge und großflächigen Einrichtungen wie eine Rechtsnorm wirken, die die abstrakte Zulässigkeit der Videoüberwachung in diesen Bereichen umfassend anordnet.

Wenn unabhängig von der Konstellation des Einzelfalles das besonders wichtige Interesse des Betreibers an einer Videoüberwachung stets Vorrang hat, bleibt für das Recht Betroffener kein Raum. Eine derartige Klausel verstößt damit gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und schränkt das informationellen Selbstbestimmungsrecht von Betroffenen rechtswidrig ein. Auch wenn von der einzelnen Aufnahme eine besondere belastende Wirkung nicht per se ausgehen mag, so ergibt sich doch der Schweregrad der Eingriffe in die Betroffenenrechte aus der umfassenden Anwendbarkeit der Norm: Sie ermöglicht künftig über eine zunehmende Vernetzung die Totalüberwachung des öffentlichen Raums, macht die Erstellung von Überwachungs- und Bewegungsprofilen möglich und setzt Betroffene einem Anpassungs- und Überwachungsdruck



aus, dem sie sich nicht entziehen können. Dass die Videoüberwachung vor bestimmten Einrichtungen (etwa Drogenberatungsstelle, Arztpraxis, Erotik-Shop), durchaus auch im Einzelfall eine besondere Eingriffsproblematik darstellen kann, sei hier nur erwähnt.

Zudem stellt die Begründung des Gesetzentwurfs einen Eingriff in das Recht der Aufsichtsbehörde dar, eigene exekutive Abwägungsentscheidungen über die Anwendung der Norm für den Einzelfall zu treffen. Insoweit ist der rechtsstaatliche Grundsatz der Gewaltenteilung betroffen. Obwohl die Norm eine Einzelfallprüfung vorsieht, diese aber aufgrund des Vorrangs „besonders wichtiger Interessen“ stets zugunsten der Videoüberwachung „vorgepägt“ sein soll, wird nur zum Schein ein Entscheidungs- und Abwägungsspielraum für die Behörden eingeräumt. Tatsächlich bleibt völlig unklar, in welcher Weise bzw. nach Maßgabe welcher Kriterien in den von der Norm angesprochenen hochfrequentierten öffentlich zugänglichen Bereichen eine Berücksichtigung der Interessen Betroffener künftig überhaupt noch Raum bleibt und unter welchen Voraussetzungen eine Videoüberwachung noch untersagt werden kann.

V. Fazit

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Begriff „Videoüberwachungsverbesserungsgesetz“ irreführend ist. Mit dieser Regelung wird nichts verbessert, sondern eine Placebo-Regelung mit europarechtlich kurzem Verfallsdatum und rechtsstaatlichen Defiziten geschaffen:

- Die ab dem 25.5.2018 geltende EU-DSGVO wird der Anwendbarkeit der Norm entgegenstehen.
- Gegen die Ausweitung der Videoüberwachung zur Privatisierung der inneren Sicherheit und die Regelung einer gefahrenabwehrrechtlichen, an sich in die Gesetzgebungskompetenz der Länder fallenden Bestimmung durch ein Bundesgesetz bestehen Bedenken.
- Die präventive Ausrichtung des Normzwecks ist, solange die verantwortlichen Stellen lediglich Videoaufzeichnungen herstellen, was durchweg dem Leitbild der Regelung entspricht, für den Bereich der Terrorismusbekämpfung nicht vorhanden. Insoweit formuliert die Norm eine Zielvorstellung, die nicht erfüllt wird.



-
- Soweit ein besonders wichtiges Interesse die Abwägung zugunsten der Zulässigkeit des Einsatzes der Videoüberwachungsmaßnahme prägen soll, verstößt dies gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und beeinträchtigt den rechtsstaatlichen Grundsatz der Gewaltenteilung, weil damit eine Abwägungsentscheidung auf Einzelfallbasis durch die Aufsichtsbehörden letztlich nicht mehr möglich wird.



GdP-Bezirk Bundespolizei · Forststraße 3a · D-40721 Hilden

Innenausschuss des Deutschen Bundestages
Paul-Löbe-Haus
Konrad-Adenauer Str. 1
10557 Berlin

JÖRG RADEK
Vorsitzender Bezirk Bundespolizei
Mobil: +49 (0) 1 72 – 8 31 32 51
joerg.radek@gdp.de

03.03.2017

Stellungnahme der Gewerkschaft der Polizei

– Bezirk Bundespolizei –

zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung

der Fahndung bei besonderen Gefahrenlagen und zum Schutz von Beamtinnen und Beamten der Bundespolizei durch den Einsatz mobiler Videotechnik

Die Gewerkschaft der Polizei – Bezirk Bundespolizei begrüßt, dass die zunehmende Gewalt gegenüber Beamtinnen und Beamten als großes Problem anerkannt wird und u.a. mit diesem Gesetzesentwurf versucht wird bestmöglichen Schutz für die BeamtInnen zu erreichen.

Vorweg muss jedoch klargestellt werden, dass der Gesetzesentwurf wesentliche datenschutzrechtliche Regelungen der Beamtinnen und Beamten nicht beachtet und der Sinn und Zweck des Gesetzes in der derzeitigen Form ins Gegenteil verkehrt werden könnte. Der Gesetzesentwurf stellt zwar - zumindest in seiner Begründung dar-, dass es dem eingesetzten Beamten obliegt zu entscheiden, wann die Voraussetzungen der Einschaltung der technischen Aufnahmegeräte vorliegen, er regelt jedoch nicht, dass der Beamte selbst auch Vernichtungs-, und Lösungsrecht/ansprüche besitzen muss. Dem Wortlaut des Entwurfs nach ist es möglich die so aufgenommenen Daten auch dazu verwenden, dass der filmende Beamte selbst oder die von ihm im Einsatz gefilmten Beamte durch das Videomaterial selbst straf-, oder disziplinarische Folgen fürchten müssen. Es ist festzuschreiben, dass ein klares (ggfs. auf gewisse Tatbestände begrenztes) Verwertungsverbot in Bezug auf die Handlungen der Beamten gibt. Alles andere würde zu einem Ungleichgewicht des Datenschutzes führen, da für den Einsatz beim polizeilichen Gegenüber höhere Hürden gelten würden, als bei einem Eingriff in das Persönlichkeitsrecht der Beamten. Wir regen daher an, dass entsprechend des § 100a Strafprozessordnung nur in den dort genannten Straftaten kein Verwertungsverbot gelten soll und das Material zur Verfolgung der Straftaten der Beamten genutzt werden darf.

Im Einzelnen möchten wir zu folgenden Punkten Stellung nehmen:

Es erscheint bei der Darstellung des Erfüllungsaufwands fraglich, ob die dargestellten Zahlen der Realität entsprechen und bei der angeführten Anzahl von einer sinnhaften und umfassenden Maßnahme gesprochen werden kann. 2500 sog. body cams müssten auf rund 40 000 Beamte verteilt werden. Genauso sieht es bei den sog. Kennzeichenlesegeräten aus, wobei dort lediglich 8 angeschafft werden sollen. Weiterhin ist fraglich, ob in dem dargestellten Erfüllungsaufwand beim Punkt „Personalaufwand“ auch die erforderlichen Schulungen der Beamten einberechnet wurden. Aufgrund der eng gesetzten Grenzen der Datenerhebung und Auswertung durch das Bundesverfassungsgericht ist es besonders wichtig, dass sowohl die ausführenden als auch die ausarbeitenden Beamten optimal geschult werden, da rechtswidrig erlangtes Material in einem Verfahren nicht genutzt werden könnte und so die Etablierung des Systems im Gesamten in Fragen stellen würde.

Weiterhin ist der Anwendungsbereich nicht bestimmt genug. Die Begründung stellt im Allgemeinen Teil unter I. dar, dass Sinn und Zweck des Gesetzes sein soll vor grenzüberschreitender Kriminalität zu schützen. Dies findet sich in nicht § 27a wieder. Dort heißt es allgemein nur an „öffentlich zugänglichen Orten“ und eine Eingrenzung findet nur indirekt über die Aufgabenzuteilung der Bundespolizei statt. Sollte allein grenzüberschreitende Kriminalität mit den einzuführenden Systemen verhindert werden, können die Materialien auch nicht zur Überprüfung polizeilichen Handels genutzt werden. Sog. Zufallsfunde dürften nicht verwertet werden (Bsp. KV, Diebstähle, KV im Amt). Dies entspricht insoweit auch dem weiteren dargestellten Sinn und Zweck: Verbesserung des Schutzes von Beamten um keine Überwachung nach Innen zu schaffen.

Weiterer Sinn soll laut Begründung sein die Gewalt gegen Beförderungseinrichtungen zu verhindern. Das findet sich jedoch nur indirekt im Schutzgut Eigentum und der Floskel „grenzüberschreitende Kriminalität“ wieder, wobei letzteres wiederum eine Einschränkung des Art. 14 GG darstellt. Der Wortlaut der Schutzgüter muss daher differenzierter dargestellt werden.

§ 27a:

Abs. 1:

Nr. 2 a)

Um zu verhindern, dass auch die Beamten durch die Aufnahmen Ziel von straf-, und/oder disziplinarrechtlichen Maßnahmen werden, sollte durch die Hinzufügung des Wortes „Dritter“ klargestellt werden, dass es sich nur um Straftaten Dritter handeln kann, da der Einsatz mobiler Videotechnik nicht zu einem Überwachungsapparat gegen die eingesetzten Beamten werden darf. Um zu verhindern, dass Beamte trotz möglicherweise dokumentiertem rechtswidrigen Verhaltens ohne Strafverfolgung bleiben, sollten die verfolgbaren Taten abschließend dargestellt werden und hinsichtlich des Unrechtsgehalts die Hemmschwelle des Verbrechens erreichen müssen.

Nr. 2 b.

Unter b) wird die Bild,- und Tonaufzeichnung für den Fall erlaubt, dass es sich um Ordnungswidrigkeit von auch im Einzelfall erheblicher Bedeutung handelt. Damit können nur diejenigen gemeint sein, die sofort ein Bußgeldverfahren auslösen. Wegen des Eingriffs in das Persönlichkeitsrecht und die informationelle Selbstbestimmung sollte hier eine Klarstellung erfolgen.

Abs. 2 (Hinweispflicht):

Für den Fall, dass Abs. 1 Nr. 2 a nicht dergestalt geändert wird, dass nur Straftaten Dritter (und damit nicht von Beamten) gemeint sind, muss die Hinweispflicht auch gegenüber den miteingesetzten Beamten erfolgen um diesen den gleichen Schutz zu gewähren wie dem polizeilichem Gegenüber. Dies gilt insbesondere aus dem Grund, weil der Beamte sich berufsbedingt nicht den Maßnahmen durch Verlassen des Ortes entziehen kann.

Abs. 4:

Die Aufbewahrungsfristen müssen dem Verwaltungsrecht (§§ 70, 58 VwGO) angepasst sein. Es handelt sich um eine polizeiliche Maßnahme, die in einem Rechtsstaat gerichtlich überprüft werden können müssen (siehe auch Abs. 4 Nr. 3 des Entwurfs). Um im Einklang mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz und dem Verwaltungsgesetz zu sein ist eine Frist von einem Monat erforderlich.

Zuletzt muss aus polizeilicher Sicht noch darauf hingewiesen werden, dass die Einführung dieser technischen Arbeitsmittel dem Gesundheits-, und Arbeitsschutz unterliegen und bei der Anschaffung auf die Verträglichkeit zu achten ist und die Personalvertretungen eng miteinzubinden sind.

§ 27b

In der Begründung wird auch hier auf grenzüberschreitende Sachverhalte verwiesen. Dies bedeutet, dass ein Bahnhof in der Mitte Deutschlands nicht mit der Technik bestückt werden könnte. (30/50 km Binnengrenzfahndung, § 2 BPolG).

Weiter soll die automatische Kennzeichenerfassung *„grundsätzlich im Benehmen mit der jeweilige örtlichen Polizeidienststelle der Länder erfolgen“*. Dies erscheint weder praktisch möglich und sinnvoll noch rechtlich notwendig, da es bei der grenzüberschreitenden Kriminalität und insbesondere bei den angedachten Maßnahmen auf Bahnhöfen gerade um Zuständigkeiten der Bundespolizei geht. Ein „Insbenehmensetzen“ ist weder rechtstechnisch genau, noch notwendig. Problematisch erscheint dies auch gerade vor dem Hintergrund, dass in den verschiedenen Ländern unterschiedlichste Regelungen zur Kennzeichenerfassung bestehen.

§ 27c

In diesem Zusammenhang ist die angeführte 30 Tagefrist auf den ersten Blick unschädlich. Es könnte nur dann eine 1 Monatsfrist notwendig sein, wenn man beabsichtigt bspw. den Tatbestand des § 323c StGB durch die Beamten nachweisen zu wollen. Wie bereits mehrfach angesprochen, dürfen alle im Gesetz aufgezeigten Aufzeichnungssysteme nicht zu einem Überwachungsinstrument gegen die Beamten. Wir regen dennoch an, dass auch hier eine 1 Monatsfrist eingeführt wird, da nicht nur Anfragen und Hilfesuche in den Leitstellen ankommen, sondern auch Anrufe erfolgen, die ein polizeiliches Handeln gegenüber dem Anrufer erforderlich machen (Beleidigungen, Drohungen etc.).

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes –
Erhöhung der Sicherheit in öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen und im öffentlichen
Personenverkehr durch optisch-elektronische Einrichtungen
(Videoüberwachungsverbesserungsgesetz)**

Wir begrüßen grundsätzlich die normative Gewichtungsvorgabe in dem Gesetzesentwurf und sehen darin auch für die in diesen Bereichen zur Prävention eingesetzten Beamten eine Möglichkeit diese besser durch den Einsatz der optisch-elektronischen Einrichtungen zu schützen.

Fraglich erscheint allerdings auch hier was mit der „Freiheit“ des einzelnen gemeint sein soll.

Es ist darauf zu achten, dass nicht nur die Datenschutzaufsichtsbehörden der Länder, sondern gerade auch im Bereich des Bahnverkehrs der zuständige Datenschutzbeauftragte des Bundes in die Bewertungen mit einbezogen wird. Aufgrund der Unabhängigkeit der einzelnen Datenschutzbeauftragten wird es allerdings schwierig eine Einheitlichkeit herzustellen. Die Verlagerung des öffentlichen Sicherheitsinteresses darf weiterhin nicht dazu führen, dass die grundsätzlich zur Gefahrenabwehr zuständigen Stellen entkräftet werden und an Präsenzaufgaben verlieren, zumal der Private oftmals primär an der Sicherung seiner Rechte aus Art. 14 GG interessiert sein wird und auch nur muss.

Der Erweiterung des Tatbestandes auf die großflächigen Einrichtungen im Sinne des Abs. 1 Nr. 1 kann seitens der Gewerkschaft der Polizei ebenfalls nur begrüßt werden, da so eine lückenlose Dokumentation bei fließenden Übergängen von Land zu Bund nunmehr möglich ist. So können Ab- und Anreise bei Sport und Versammlungslagen durchgehend bei entsprechender Gefahrenlage dokumentiert werden.

Die Erweiterung führt auch dazu, dass die Lücken zwischen Landes und Bundeszuständigkeiten gefüllt werden können.

Bei weiteren Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.



Jörg Radek
Vorsitzender Bezirk Bundespolizei

Nr. 20/16

November 2016

Stellungnahme des Deutschen Richterbundes zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes – Erhöhung der Sicherheit in öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen und im öffentlichen Personenverkehr durch optisch elektronische Einrichtungen (Videoüberwachungsverbesserungsgesetz)

Deutscher Richterbund
Haus des Rechts
Kronenstraße 73
10117 Berlin

T +49 30 206 125-0
F +49 30 206 125-25

info@drb.de
www.drb.de

Verfasser der Stellungnahme:
Marco Rech, Richter am Oberlandesgericht
Mitglied des Präsidiums

A. Tenor der Stellungnahme

Der Entwurf für ein Videoüberwachungsverbesserungsgesetz begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken. Es erscheint fraglich, ob § 6b Abs. 1 Satz 2 BDSG-E einer Überprüfung am Maßstab des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung der jeweiligen Betroffenen standhält. Mit der geplanten Maßnahme werden ganz überwiegend Personen überwacht, die selbst keinen Anlass dafür geben. Das Vorhandensein einer Vielzahl von Videoüberwachungsanlagen führt zu einem diffusen Gefühl des permanenten Überwachtwerdens, was bereits einen Eingriff in grundrechtliche Belange der Betroffenen darstellt.

Regelungen zur Gefahrenabwehr und zur Strafverfolgung gehören systematisch nicht in das Bundesdatenschutzgesetz.

Für die Gewährung der öffentlichen Sicherheit und zur Gefahrenabwehr sollten keine privaten Stellen in die Pflicht genommen werden, es handelt sich um Kernaufgaben des Staates, die er zum Beispiel durch eine höhere Polizeipräsenz an Kriminalitätsschwerpunkten wahrzunehmen hat.

B. Bewertung im Einzelnen

Der Gesetzentwurf begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken. Zwar ist es (so auch das BVerfG, Kammerbeschluss vom 23.02.2007 – 1 BvR 2368/06 –, juris) nicht ausgeschlossen, dass eine Videoüberwachung öffentlicher Einrichtungen mit Aufzeichnung des gewonnenen Bildmaterials auf der Grundlage einer hinreichend bestimmten und normenklaren Ermächtigungsgrundlage materiell verfassungsgemäß sein kann, wenn für sie ein hinreichender Anlass besteht und Überwachung sowie Aufzeichnung insbesondere in räumlicher und zeitlicher Hinsicht und im Hinblick auf die Möglichkeit der Auswertung der Daten das Übermaßverbot wahren. Das setzt jedoch eine hinreichend bestimmte und normenklare Ermächtigungsgrundlage für die geplante Videoüberwachung voraus, wobei die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine derartige Überwachung im Einzelnen zu bestimmen sind. Es erscheint zumindest fraglich, ob diese Anforderungen mit der Einführung von § 6b Abs. 1 Satz 2 BDSG erreicht werden.

Im Einzelnen:

1. Es bestehen Zweifel an der Geeignetheit der gewählten Maßnahme zur Gefahrenabwehr. Es ist umstritten, ob Videoüberwachung die Begehung von Straftaten im erheblichen Umfang verhindern kann. Der Abschreckungseffekt von sichtbaren Videokameras bzw. der notwendigen Hinweisschilder (§ 6b Abs. 2 BDSG) dürfte einen planmäßig vorgehenden Delinquenten in vielen Fällen nicht von der geplanten Straftat abhalten können, sondern lediglich Maßnahmen zum Schutz vor Entdeckung bzw. Erkennen provozieren. Aus einem spontanen Impuls heraus begangene Straftaten lassen sich durch Videoüberwachung ohnehin nicht bzw. allenfalls in sehr geringem Umfang verhindern. Inwieweit die öffentliche Sicherheit durch den Einsatz von optisch-elektronischer Sicherheitstechnologie (Videoüberwachung) effektiv erhöht werden kann, sollte daher zunächst empirisch untersucht werden.
2. Es erscheint zudem fraglich, ob eine Ausweitung der anlasslosen Videoüberwachung, so sie denn als geeignet zur Gefahrenabwehr betrachtet wird, angesichts des damit verbundenen erheblichen Eingriffs in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung verhältnismäßig ist.

Das hier beeinträchtigte Grundrecht umfasst die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden, und daher grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung persönlicher Daten zu bestimmen (vgl. BVerfGE 65, 1, 42 f. 67, 100, 143). Zu berücksichtigen ist dabei, dass die Videoüberwachung grundsätzlich mit einem intensiven Eingriff in die Grundrechte der Betroffenen verbunden ist. Sie beeinträchtigt alle, die den überwachten Bereich betreten. Sie dient nach dem Gesetzentwurf aber insbesondere dazu, belastende hoheitliche Maßnahmen vorzubereiten und das Verhalten der den überwachten Bereich nutzenden Personen zu lenken. Das Gewicht dieser Maßnahme würde dadurch erhöht, dass infolge Aufzeichnung das gewonnene Bildmaterial in vielfältiger Weise ausgewertet, bearbeitet und mit anderen Informationen verknüpft werden kann, insbesondere leicht mit Hilfe von z. B. Gesichtserkennungssoftware Bewegungsprofile erstellt werden könnten. Von den Personen, die die jeweils überwachten Bereiche betreten, dürfte aber nur eine Minderheit gegen Gesetze oder sonstige Regeln verstoßen. Die Videoüberwachung und die Aufzeichnung des gewonnenen Bildmaterials erfassen daher – wie bei solchen Maßnahmen stets – ganz überwiegend Personen, die selbst keinen Anlass schaffen, dessentwegen die Überwachung vorgenommen wird.

3. Systematisch erscheint der Standort der Regelung verfehlt, da damit offenbar zusätzliche Eingriffsbefugnisse des Staates – wenngleich auch mittelbar – geregelt werden sollen. Vorrangig gelten im Bereich der Ton- und Bildaufnahmen die Regelungen zur Gefahrenabwehr bei Versammlungen in geschlossenen Räumen (§ 12a VersG) oder unter freiem Himmel (§ 19a VersG), zu strafprozessualen Abhörmaßnahmen (§ 100c Abs. 1 StPO) und zur heimlichen Videoobservation außerhalb von Wohnungen (§ 100h Abs. 1 Nr. StPO), zur automatisierten Videoüberwachung von Staatsgrenzen oder besonderer Objekte (§§ 27, 23 Abs. 1 Nr. 4 BPolG) und – heimlichen – Observation (§ 28 BPolG) durch die Bundespolizei, zu langfristigen Observationen und der Abwehr akuter Gefahren durch die Bundeskriminalpolizei (§§ 20g, 20h, 23 BKAG) und zur Informationsbeschaffung und Gefahrenabwehr durch das Bundesamt für Verfassungsschutz (§§ 8 Abs. 2, 9 BVerfSchG). Im Verhältnis zu diesen begründet § 6b BDSG in seiner bisherigen Fassung keine zusätzlichen Eingriffsbefugnisse. An dieser Systematik sollte festgehalten werden.

4. Verfehlt erscheint es zudem, wenn zukünftig private Stellen zur Gewährung der öffentlichen Sicherheit und zur Gefahrenabwehr ebenso wie zur Erleichterung der Strafverfolgung in die Pflicht genommen werden sollen. Diese Kernaufgaben des Staates dürfen nicht auf private Stellen verlagert werden. Hier wären andere Maßnahmen, wie z. B. eine höhere Polizeipräsenz an Kriminalitätsschwerpunkten, vorzuzugswürdig.

Der Deutsche Richterbund ist mit mehr als 16.000 Mitgliedern in 25 Landes- und Fachverbänden (bei bundesweit 25.000 Richtern und Staatsanwälten insgesamt) der mit Abstand größte Berufsverband der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte in Deutschland.



Stellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins durch
den Ausschuss Gefahrenabwehrrecht

zum Einsatz von Bodycams bei der Polizei

Stellungnahme Nr.: 82/2016

Berlin, im Dezember 2016

Mitglieder des Ausschusses

- Rechtsanwältin Dr. Heide Sandkuhl, Potsdam (Vorsitzende)
- Rechtsanwalt Wilhelm Achelpöhler, Münster
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Björn Gercke, Köln
- Rechtsanwältin Andrea Groß-Bölting, Wuppertal
- Rechtsanwalt Dr. Stefan König, Berlin
- Rechtsanwältin Dr. Regina Michalke, Frankfurt / Main
(Berichterstatterin)
- Rechtsanwältin Kerstin Oetjen, Freiburg (Berichterstatterin)
- Rechtsanwältin Lea Voigt, Bremen

Zuständig in der DAV-Geschäftsführung

- Rechtsanwalt Max Gröning

Deutscher Anwaltverein

Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel

Rue Joseph II 40
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
Transparenz-Registernummer:
87980341522-66

www.anwaltverein.de

Verteiler

Bundesministerium des Innern
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

Deutscher Bundestag – Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Deutscher Bundestag - Innenausschuss

Arbeitsgruppen Inneres der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien
Arbeitsgruppen Recht der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien

Justizministerien und -senatsverwaltungen der Länder
Landesministerien und Senatsverwaltungen des Innern
Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
Landesdatenschutzbeauftragte
Innenausschüsse der Landtage
Rechtsausschüsse der Landtage

Europäische Kommission - Vertretung in Deutschland
Bundesrechtsanwaltskammer
Deutscher Richterbund
Bundesverband der Freien Berufe
Gewerkschaft der Polizei (Bundesvorstand)
Deutsche Polizeigewerkschaft im DBB
Verd.di, Recht und Politik
stiftung neue verantwortung e.V.

Vorstand und Landesverbände des DAV
Vorsitzende der Gesetzgebungs- und Geschäftsführenden Ausschüsse des DAV
Vorsitzende des FORUM Junge Anwaltschaft des DAV

Frankfurter Allgemeine Zeitung
Süddeutsche Zeitung
Berliner Zeitung
Juris Newsletter
JurPC

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV mit derzeit ca. 66.000 Mitgliedern vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

I. Anlass

Der Einsatz von Bodycams bei der Polizei wird derzeit verstärkt diskutiert. Das Land Niedersachsen macht sich aktuell Gedanken über die Einführung der Möglichkeit, Polizeibeamte bei Einsätzen mit an der Uniform installierten Kameras auszustatten. Zur Begründung wird angeführt, dass der Einsatz von Bodycams seit längerem eine Forderung der Polizeigewerkschaften sei. Die Aufnahmen der mobilen Schulterkameras dienen der beweissicheren Dokumentation von Übergriffen auf Polizeibeamte und entfalten eine abschreckende Wirkung auf potentielle Angreifer. Die Schulterkameras könnten daneben zur Beweissicherung auch bei anderen Straftaten verwendet werden. Viele der Täter im Zusammenhang mit den Vorfällen in der Silvesternacht in Köln hätten bei Verwendung von Bodycams eher identifiziert werden können.

Ähnliche Bestrebungen bzw. gesetzliche Regelungen zu Bodycams für Polizeibeamte gibt es auch in anderen Bundesländern. Beispielhaft seien folgende Bundesländer erwähnt:

Am weitesten fortgeschritten ist die Entwicklung in Hessen. Dort wurde nach den Erfahrungen aus einem Pilotprojekt im HSOG eine gesetzliche Regelung eingeführt. Nach § 14 Abs. 6 Ziff. 1 HSOG kann an öffentlichen Orten eine kurzfristige Aufnahme zur Feststellung der Identität einer Person erfolgen, wenn dies zur Gefahrenabwehr erforderlich ist. Die Kamera nimmt im (nachträglich eingeführten) Pre-Recording-Modus das gesamte Geschehen auf bzw. überschreibt die aufgenommenen Sequenzen im 60 Sekundenturnus immer wieder, ohne diese zu speichern. Erst wenn sich eine Gefährdungssituation ergibt, kann der Beamte die Aufnahmespeicherung aktivieren, die ab diesem Zeitpunkt aufnimmt und dann auch rückwirkend die davorliegenden letzten 60 Sekunden speichert. Die Speicherkarte ist hochgradig verschlüsselt, so dass die Aufnahmen auch bei Entwendung Unbefugten nicht zugänglich sind. Ton- und

Wortaufnahmen sind nicht zulässig. Die Kamera ist auf einer Weste fest installiert, die die Aufschrift „POLIZEI-VIDEOÜBERWACHUNG“ trägt. Damit sollen betroffene Personen und Dritte rechtzeitig auf den möglichen Einsatz von Videotechnik hingewiesen werden.

Baden-Württemberg hat jüngst den Einsatz von Bodycams mit Pre-Recording (permanentes Überschreiben ohne Speicherung im Vorfeld der eigentlichen Aufnahme) im Rahmen eines Pilotprojektes geregelt. Zu der entsprechenden Gesetzesinitiative hatte der Anwaltsverband Baden-Württemberg Stellung genommen. Der Anwaltsverband brachte dabei sein grundsätzliches Verständnis für das Anliegen zum Ausdruck, Polizeibeamte und Dritte auf diese Weise vor Gefahren zu schützen. Potentielle Täter sähen sich durch den Einsatz von Bodycams unter „Beobachtungsdruck“ und verhielten sich möglicherweise anders. Allerdings habe sich z.B. gezeigt, dass sich Täter in öffentlichen Verkehrsmitteln auch von einer gekennzeichneten Videoüberwachung nicht abschrecken ließen. Der Anwaltsverband wies daneben auf die hohe Bedeutung des Datenschutzes und die Verpflichtung des Staates zur Datensparsamkeit hin. Dies betreffe nicht nur die Frage des „Ob“, sondern auch die des „Wie“ eines solchen Einsatzes, d.h. z.B. die Dauer der Aufzeichnung und deren Speicherung. Der angestrebte Schutz der körperlichen Integrität von Polizeibeamten und Dritten und der Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der von den Videoaufnahmen Betroffenen müsse in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden. Die Aufnahmen müssten zudem passwortgeschützt sein, so dass sie vor dem unberechtigten Zugriff durch Dritte (z.B. bei Entwendung) geschützt sind. Auch die Möglichkeit von Manipulationen der Aufzeichnungen sollte ausgeschlossen werden.

In Rheinland-Pfalz wurde das ursprünglich vorgesehene Pre-Recording, also das permanente Überschreiben ohne Speicherung, auf Initiative des dortigen Landesdatenschutzbeauftragten nicht zugelassen.

II. Stellungnahme

Bei allem Verständnis für das Anliegen, Polizeibeamte und Dritte vor Gefahren für Leib und Leben zu schützen, sieht der DAV Anlass, im Interesse des Datenschutzes und

des Rechts jedes einzelnen Bürgers auf informationelle Selbstbestimmung vor einem unkritischen Umgang mit dieser Form der Videotechnik zu warnen.

1. Das Hauptargument der Befürworter eines Einsatzes von Bodycams ist deren vermeintliche präventive deeskalierende Wirkung. Auch wenn dementsprechende Studien geplant sind, gibt es derzeit allerdings noch keinen wissenschaftlich validen Nachweis einer solchen Auswirkung. Heiko Arnd, Leiter der Arbeitsgruppe Bodycam bei der rheinland-pfälzischen Polizei, stellte hierzu in einer Anhörung vor dem Landtag Nordrhein-Westfalens am 27.09.2016 fest: "Ob die Bodycam eine präventive Wirkung hat, ist vor allem von der Wahrnehmungsfähigkeit des betroffenen Bürgers abhängig. Eine Reaktion findet jedoch grundsätzlich statt. Ist die Wahrnehmung des Betroffenen jedoch durch Alkohol-, Drogen- oder anderen Medikamentenkonsum beeinflusst, scheint die Bodycam ab einem bestimmten Grad keine Wirkung zu entfalten". Demgegenüber kam eine Untersuchung der Universität Cambridge – wie die TAZ am 12.10.2016 berichtete – zu folgendem Ergebnis: Wenn Polizisten die Bodycams an- und ausschalten konnten, nahm die Gewaltanwendung der Polizei um 73 Prozent zu. Wenn die Kamera dagegen während der gesamten Schicht lief, nahm die Gewaltanwendung um 36 Prozent ab.

Dies alles spricht dafür, dass es jedenfalls derzeit noch an ausreichend validen empirischen Erkenntnissen fehlt, um überhaupt einschätzen zu können, welche Wirkungen der Einsatz von Bodycams mit sich bringen kann.

2. Das Pre-Recording begegnet zudem grundlegenden datenschutzrechtlichen Bedenken. Auch wenn der Einsatz von Bodycams nicht mit einer Art „Vorratsdatenspeicherung“ gleichzusetzen ist, bei der das Kommunikationsverhalten der ganzen Bevölkerung für einen längeren Zeitraum festgehalten wird, kann auch eine (vorsorgliche) Bildaufzeichnung von gerade einmal 60 Sekunden und in einer Situation, in der die Polizei nicht heimlich, sondern offen auftritt, einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, das Recht am eigenen Bild oder das Recht am gesprochenen Wort darstellen. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zur automatisierten Auswertung von Kfz-Kennzeichen einen Grundrechtseingriff nur dann verneint, wenn der Zugriff auf die Daten auf den maschinell begrenzten Bereich des Auswertungsverfahrens beschränkt ist, ein

unverzögerlicher, ungezielter Datenabgleich vollständig automatisiert erfolgt und im Falle eines Nichttreffers anonym, spurenlos, ohne weiteres Erkenntnisinteresse für die Ermittlungsbehörden bleibt. Die im Rahmen (auch) des Pre-Recording erfolgte Aufzeichnung geht hierüber aber hinaus. Die (auch nur) vorübergehende Speicherung ist graduell mehr als die nur computergesteuerte Erfassung und die Frage der „erforderlichen“ endgültigen Speicherung hängt zudem von der (subjektiven) Einschätzung eines Polizeibeamten – und gerade nicht eines Computers – ab.

3. Verfassungsrechtlich zulässig ist der Einsatz von Bodycams nur dann, wenn er der Abwehr einer spezifischen Gefahr für Polizeibeamte wie auch Dritte dient. Hierzu muss der Einsatz der Videotechnik – wie in den gesetzlichen Regelungen und auch in dem Antrag der niedersächsischen CDU vorgesehen – für diesen Zweck „erforderlich“ sein. Diese Anforderlichkeit wird nicht zuletzt in dem Antrag der niedersächsischen CDU dahingehend verstanden, dass es sich um ein Einsatzgeschehen handeln muss, bei dem „erfahrungsgemäß mit einer Eskalation zu rechnen ist“ bzw. das „aufgrund von polizeilichem Erfahrungswissen die Gefahr einer gewalttätigen Eskalation in sich birgt“. Nur dann, aber auch schon dann soll die Aufzeichnung des Geschehens und dessen Speicherung erfolgen können.

Bei allem Vertrauen in die Begründbarkeit eines „polizeilichen Erfahrungswissens“ dürfte ein solches Kriterium einen weiten Spielraum bei der Frage des Einsatzes von Videotechnik ermöglichen. Es wird immer auch an die subjektive Wahrnehmung und subjektive Einschätzung des betreffenden Polizeibeamten geknüpft sein, wann dieser (persönlich) ein Geschehen als gefährlich oder bedrohlich empfindet und wann dies (noch) nicht der Fall ist. Und dies kann durchaus unterschiedlich von den im Einsatz befindlichen Polizeibeamten eingeschätzt werden, etwa in dem Fall, in dem Beleidigungen und verbale Provokationen der Situation das Gepräge geben, was möglicherweise, aber auch möglicherweise gerade nicht auf eine nahe Gefahr für Leib oder Leben hindeuten kann. Ein solches „weiches“, weil zwangsläufig individuell subjektives Kriterium der persönlichen Einschätzung ist denkbar ungeeignet zur Abgrenzung zwischen einem zulässigen und dem verfassungsrechtlich gerade nicht mehr hinnehmbaren Eingriff in persönliche Schutzrechte der von den Videoaufzeichnungen betroffenen Personen. Es kann zu einer „vorsorglichen“ Dauereinschaltung der Kamera führen und dem Außerachtlassen von weniger

grundrechtsintensiven polizeitaktischen oder polizeipsychologischen Maßnahmen, denen im Einzelfall eine viel größere deeskalierende Wirkung zukommen könnte.

4. Schließlich sollte und kann auch nicht außer Betracht bleiben, dass es – zumal bei Demonstrationen und Großveranstaltungen – nicht nur Angriffe auf Polizeibeamte gibt, sondern auch tätliche Übergriffe von Polizeibeamten auf Bürger. Hier kann nicht zuletzt dem „Vor-Geschehen“, also der Frage, wer mit was „angefangen“ hat, eine entscheidende Bedeutung zukommen. Die Einschaltung der Videoaufzeichnung und die Entscheidung, ab wann dauerhaft gespeichert wird, gerade in solchen Konfliktsituationen allein der persönlichen Einschätzung der Polizeibeamten zu überlassen, erscheint problematisch. Gleiches gilt, wenn (dann auch noch) die Auswertung der Aufnahmen allein durch die Polizei erfolgte. Unter diesen Voraussetzungen kann schwerlich von einem „objektiven“ Beweismittel gesprochen werden.



Stellungnahme

des Deutschen Anwaltvereins durch den Ausschuss Gefahrenabwehrrecht

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes – Erhöhung der Sicherheit in öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen und im öffentlichen Personenverkehr durch optisch-elektronische Einrichtungen (Videoüberwachungsverbesserungsgesetz)

Stellungnahme Nr.: 83/2016

Berlin, im Dezember 2016

Mitglieder des Ausschusses

- Rechtsanwältin Dr. Heide Sandkuhl, Potsdam (Vorsitzende)
- Rechtsanwalt Wilhelm Achelpöhler, Münster (Berichterstatter)
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Björn Gercke, Köln
- Rechtsanwältin Andrea Groß-Bölting, Wuppertal
- Rechtsanwalt Dr. Stefan König, Berlin
- Rechtsanwältin Dr. Regina Michalke, Frankfurt / Main (Berichterstatterin)
- Rechtsanwältin Kerstin Oetjen, Freiburg
- Rechtsanwältin Lea Voigt, Bremen

Zuständig in der DAV-Geschäftsführung

- Rechtsanwalt Max Gröning

Deutscher Anwaltverein
Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel
Rue Joseph II 40
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
Transparenz-Registernummer:
87980341522-66

www.anwaltverein.de

Verteiler

Bundesministerium des Innern
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz

Deutscher Bundestag – Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Deutscher Bundestag – Innenausschuss

Arbeitsgruppen Inneres der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien
Arbeitsgruppen Recht der im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien

Justizministerien und -senatsverwaltungen der Länder
Landesministerien und Senatsverwaltungen des Innern
Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
Landesdatenschutzbeauftragte
Innenausschüsse der Landtage
Rechtsausschüsse der Landtage

Europäische Kommission – Vertretung in Deutschland
Bundesrechtsanwaltskammer
Deutscher Richterbund
Bundesverband der Freien Berufe
Gewerkschaft der Polizei (Bundesvorstand)
Deutsche Polizeigewerkschaft im DBB
Verd.di, Recht und Politik
stiftung neue verantwortung e.V.

Vorstand und Landesverbände des DAV
Vorsitzende der Gesetzgebungs- und Geschäftsführenden Ausschüsse des DAV
Vorsitzende des FORUM Junge Anwaltschaft des DAV

Frankfurter Allgemeine Zeitung
Süddeutsche Zeitung
Berliner Zeitung
Juris Newsletter
JurPC

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV mit derzeit ca. 66.000 Mitgliedern vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

I. Ausgangssituation

Maßnahmen der Videoüberwachung sind grundrechtsrelevant. Auf der einen Seite berühren Aufzeichnungen durch Videokameras das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, Art. 2 Abs. 1 Abs. 1 GG. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung umfasst das Recht, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung persönlicher Daten zu bestimmen. Zu diesen Daten gehören auch das eigene Bild, sowie der Umstand, sich zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort aufgehalten zu haben. Wegen der Verknüpfungsmöglichkeiten, die die Informationstechnologie eröffnet, können Daten in anderen Zusammenhängen ein anderes Gewicht erlangen – unter den Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung gibt es keine belanglosen Daten mehr. Schon die Unsicherheit, ob das eigene Verhalten behördlich registriert wird, ist durch den „psychischen Druck öffentlicher Anteilnahme“ möglicherweise geeignet, einen Konformitätsdruck zu erzeugen und den Bürger von der Ausübung seiner Grundrechte abzuhalten. Schon die Verursachung einer solchen Ungewissheit stellt eine Grundrechtsbeeinträchtigung dar.

Der Umstand, dass der Betroffene in der Regel durch sein Verhalten keinerlei Anlass zur Videoüberwachung gegeben hat, verleiht dem Eingriff besonderes Gewicht. Denn das Persönlichkeitsrecht gewährleistet auch das Recht, vom Staat „in Ruhe gelassen“ zu werden, solange nicht eigenes Verhalten Anlass zum Einschreiten gibt.

Auf der anderen Seite kann es ein gleichfalls durch Grundrechte geschütztes Interesse Privater geben, Daten durch Videoüberwachung zu erheben, etwa zum Schutz ihres Eigentums.

Die Regelungen des BundesdatenschutzG zur Datenerhebung Privater schaffen einen Ausgleich zwischen dem Geltungsanspruch der von der Datenerhebung Betroffenen

und den u.U. gleichfalls berührten Grundrechten anderer Privater, die gerade ein Interesse an der Datenerhebung und -verarbeitung begründen. Nach § 6 b BDSG können private Betreiber ihre Anlagen (z. B. Parkplätze und Einkaufszentren) mit Videotechnik überwachen. Dies ist jedoch nur zulässig, wenn die Überwachung durch optisch-elektronische Einrichtungen zur Wahrnehmung (ihrer) berechtigten Interessen für konkret festgelegte Zwecke erforderlich ist und keine Anhaltspunkte ersichtlich sind, dass schutzwürdige Interessen der betroffenen Personen, die aufgezeichnet werden, überwiegen. Diese Abwägungsentscheidung hat der Betreiber zu treffen. Sie wird durch die Datenschutzaufsichtsbehörden der Länder überprüft, die den (privaten) Einsatz von Videoüberwachung tendenziell restriktiv gehandhabt wissen wollen.

Das Recht der polizeilichen Videoüberwachung zum Zweck der Gefahrenabwehr fällt hingegen in die alleinige Kompetenz der Länder, von Ausnahmen abgesehen, die etwa die Befugnisse der Bundespolizei betreffen. Die Bundesländer haben von dieser Gesetzgebungskompetenz auch Gebrauch gemacht und haben entsprechende bereichsspezifische Ermächtigungsgrundlagen in den Polizeigesetzen geschaffen.

Eine Kompetenz zur Regelung einer Videoüberwachung zum Zweck der öffentlichen Gefahrenabwehr hat der Bund mithin nicht. Mit dem nachstehenden Referentenentwurf soll die Videoüberwachung durch private Betreiber zum Zwecke der Gefahrenabwehr etabliert werden.

II. Referentenentwurf des Bundesministerium des Inneren

Der Referentenentwurf sieht vor, dass § 6 b Abs. 1 BDSG dahin ergänzt wird, dass der private Betreiber bei der Entscheidung über die Einschaltung der Videoüberwachung im Rahmen seiner Abwägungsentscheidung „den Schutz von Leben, Gesundheit oder Freiheit von dort aufhältigen Personen oder die Erhöhung der Sicherheit der Bevölkerung als wichtiges Ziel des allgemeinen öffentlichen Interesses bei der Abwägungsentscheidung nach Satz 1 Nummer 3 in besonderem Maße zu berücksichtigen“ hat. Die Gesetzesinitiative wird damit begründet, dass angesichts der Vorfälle in München und Ansbach im Sommer 2016 den Sicherheitsbelangen in Bezug auf hochfrequentierte öffentlich zugängliche Anlagen, u.a. Sport- und Vergnügungsstätten, Parkplätze, Einkaufszentren, in einem größeren Umfang Rechnung

zu tragen sei. Repressives Ziel der Gesetzesänderung soll es sein, die Ermittlungstätigkeit von Polizei und Staatsanwaltschaft durch die Zurverfügungstellung von Videoaufzeichnungen erheblich zu verbessern.

III. Stellungnahme

1. Vorwegnahme des Abwägungsergebnisses

Diese Ergänzung ist – erklärtermaßen – vor dem Hintergrund zu sehen, dass sich auf Ebene der Landesdatenschutzbehörden in der Vergangenheit eine restriktive Aufsichtspraxis beim Einsatz optisch-elektronischer Sicherheitstechnologien herausgebildet hat. Von daher sieht der Entwurf die Notwendigkeit, „eindeutigere Vorgaben hinsichtlich der Abwägungsentscheidung zu machen“.

Die „eindeutigeren Vorgaben“, die in das BundesdatenschutzG als „normative Gewichtungsvorgabe“ implementiert werden sollen, stellen freilich eine in ihren Konsequenzen nicht gering einzustufende Einschränkung des Datenschutzes für die von den Videoaufzeichnungen betroffenen Personen dar. Der (private) Betreiber einer z.B. Sportanlage hat bei seiner Entscheidung, ob er die Videoüberwachungskameras einschaltet, nicht mehr allein seine eigenen berechtigten Interessen (nach § 6 b Abs. 1 Ziff. 3 BDSG) mit den zu schützenden Belangen der von der Videoüberwachung Betroffenen abzuwägen. Die geplante Ergänzung des Absatz 1 verpflichtet ihn daneben, den Interessen der öffentlichen Sicherheit und dem Schutz von Leben, Gesundheit oder Freiheit Dritter (vermutlich dieselben, die videoüberwacht werden) „in besonderem Maße“ Rechnung zu tragen. Es versteht sich (fast) schon von selbst, dass angesichts dieses öffentlichen Interessensschwergewichts das Schutzgut der informationellen Selbstbestimmung des – doch „nur“ – von einer Videoaufnahme betroffenen Bürgers im Regelfall den Kürzeren zieht. Die „Abwägung“ wird im Zweifel immer zulasten des betroffenen Bürgers ausfallen. Die „normative Gewichtungsvorgabe“ nimmt das Abwägungsergebnis vorweg.

2. Kein geeignetes Mittel

Die Videoüberwachung in Einkaufszentren ist kein geeignetes Mittel, terroristische Anschläge zu verhindern. Im Gegenteil: Terroristische Taten sind propagandistisch angelegt, den Terroristen kommt es gerade auf eine öffentliche Wahrnehmung ihrer Anschläge an. Videodokumentationen werden sie nicht abschrecken. Im Gegenteil. Dass eine Videoüberwachung von Sport- und Vergnügungsstätten, Einkaufszentren, Parkplätzen etc. terroristische Anschläge verhindern wird, ist nicht anzunehmen.

3. Keine Erforderlichkeit

Schon heute kann die Polizei nach den jeweiligen Landesgesetzen überall dort, wo es ihr notwendig erscheint, Videoüberwachungsanlagen installieren – auch in öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen privater Betreiber wie z. B. Einkaufszentren und Sportstätten. Geht es um den repressiven Bereich, mithin um die Strafverfolgung, sind die Ermittler unter den Voraussetzungen des § 100 h StPO befugt, Videokameras zu installieren.

Einen darüber hinausgehenden (flächendeckenden) Rückgriff auf Überwachungsdaten privater Betreiber zu generalpräventiven Zwecken sehen auch Datenschutzbeauftragte als nicht erforderlich an. Der „Düsseldorfer Kreis“, ein Gremium der Konferenz der unabhängigen Datenschutzbehörden des Bundes und der Länder, hat erst kürzlich in seiner Sitzung vom 13./14.9.2016 seine (bereits früher vertretene) Auffassung bekräftigt, dass eine Videoüberwachung (terroristische) Anschläge nicht verhindern könne. Allenfalls sei damit eine Erleichterung der Aufklärung im Nachhinein verbunden. Problematisch sei allerdings, dass Private damit die Aufgabe des Staates übernähmen. Die Vertreter der im „Düsseldorfer Kreis“ zusammengeschlossenen datenschutzrechtlichen Aufsichtsbehörden haben demzufolge zutreffend festgestellt:

„Generalpräventive Zwecke können grundsätzlich eine Videoüberwachung durch Private nicht begründen. Diese Zwecke müssen durch öffentliche Stellen und auf Grundlage der für sie geltenden Rechtsvorschriften erfolgen. Zudem halten die Aufsichtsbehörden es für zweifelhaft, ob eine Ausweitung der Videoüberwachung zu mehr Sicherheit führt“. Als Ergebnis hat der „Düsseldorfer Kreis“ beschlossen, die

bisherige Praxis der Aufsichtstätigkeit, wonach Einkaufsstraßen grundsätzlich nicht zu überwachen seien, beizubehalten.

4. Keine Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne

Der Referentenentwurf ist auf eine „optische Vorratsdatenspeicherung“ angelegt. Diese aber steht in keinem Verhältnis zum Zweck der Maßnahmen. Denn sind – nach § 6 b Abs. 1 BDSG – die Daten erst einmal erhoben, weil das allgemeine öffentliche Interesse an Sicherheit und dem Schutz von Leib und Leben bereits bei der Frage der Einschaltung der Überwachungskameras den Ausschlag gegeben hat, ist der Verarbeitung und Nutzung der Daten nach § 6b Abs. 3 BDSG Tür und Tor geöffnet. Diese dürfen dann nämlich von den Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden genutzt werden, „soweit dies zur Abwehr von Gefahren für die staatliche und öffentliche Sicherheit sowie zur Verfolgung von Straftaten erforderlich ist“. Die Erforderlichkeit der Verarbeitung und Nutzung der Daten nach Absatz 3 ist inzidenter bereits mit der Handhabung nach Absatz 1 festgestellt.

Bezeichnend ist, dass sich der Gesetzgeber – so die Begründung (im vorletzten Absatz zu Nr. 1) – von der Novellierung verspricht, dass eine verstärkte Nutzung der Videotechnik auch dazu dient, „die technischen Möglichkeiten intelligenter Videoanalyse zur möglichst automatisierten Interpretation komplexer Szenarien und potentieller Gefahrensituationen testen und einsetzen zu können und für mögliche polizeiliche Folgemaßnahmen besser und schneller auswertbar zu gestalten“. Eine gesetzgeberische Zielsetzung, die sich offen dazu bekennt, experimentelle Studien mit Daten zu betreiben und technische Möglichkeiten zu testen (vermutlich zur Gesichtserkennung), ist schon als solche obsolet. In einem Datenschutzgesetz hat ein solches Ansinnen aber schlechterdings gar nichts zu suchen.

5. Keine Löschungsvorschriften

Wie sehr dieser (durchsichtige) Versuch der Gewinnung von Daten tausender Bürger zu Testzwecken mit „heißer Nadel gestrickt“ ist, zeigt sich schließlich auch daran, dass verabsäumt wurde, entsprechende Löschungsvorschriften zu schaffen. In Anbetracht dessen, dass mit dem novellierten § 6b BDSG den privaten Anlagenbetreibern

weitreichende Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Bürger erlaubt werden, hätten technisch wirksame Lösungsregelungen vorgesehen werden müssen, nicht zuletzt für die Fälle, in denen sich (nachträglich) herausstellt, dass Sicherheitsbelange nicht tangiert waren.

6. Evaluierung

Der Referentenentwurf sieht weder eine Befristung noch eine Evaluierung des Gesetzes vor. Das aber ist abzulehnen. Gerade in den Fällen, in denen ein Gesetz vornehmlich dazu dienen soll, die – um es mit den Worten des Referentenentwurfes zu sagen – „technischen Möglichkeiten intelligenter Videoanalyse zur möglichst automatisierten Interpretation komplexer Szenarien und potentieller Gefahrensituationen (zu) testen und einsetzen zu können und für mögliche polizeiliche Folgemaßnahmen besser und schneller auswertbar zu gestalten“, ist eine Untersuchung und Bewertung des „Testes“ erforderlich. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass mit einem ungeeigneten und nicht erforderlichen Mittel in Freiheitsrechte der Bürgerinnen und Bürger jahrzehntelang eingegriffen wird.



Gutachtliche Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Fahndung bei besonderen Gefahrenlagen und zum Schutz von Beamtinnen und Beamten der Bundespolizei durch den Einsatz von mobiler Videotechnik

Bundestags-Drucksache 18/10939

Bundesrats-Drucksache 790/16

Im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung gemäß Einsetzungsantrag (Drs. 18/559) am 30. Januar 2017 mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Fahndung bei besonderen Gefahrenlagen und zum Schutz von Beamtinnen und Beamten der Bundespolizei durch den Einsatz von mobiler Videotechnik (Drs. 18/10939) befasst.

Folgende Aussagen zur Nachhaltigkeit wurden in der Begründung des Gesetzentwurfes getroffen:

„Der Gesetzentwurf steht im Einklang mit den Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Die Wirkungen des Entwurfs zielen auf den Indikatorenbereich Nummer 15 ab, weil er der Bundespolizei rechtssichere Befugnisse zur Erhöhung der persönlichen Sicherheit sowie zum Schutz der Bürgerinnen und Bürger an die Hand gibt.“

Formale Bewertung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung:

Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfes ist gegeben. Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergibt sich hinsichtlich folgenden Indikators:

Indikator 15 (Kriminalität - Persönliche Sicherheit weiter erhöhen)

Eine Prüfbite ist nicht erforderlich.

Berlin, 30. Januar 2017

Dr. Lars Castellucci, MdB
Berichterstatte

Dr. Valerie Wilms, MdB
Berichterstatte



Gutachtliche Stellungnahme/Prüfbitte

Entwurf eines Videoüberwachungsverbesserungsgesetzes

Bundestags-Drucksache 18/10941

Bundesrats-Drucksache 791/16

Im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung gemäß Einsetzungsantrag (Drs. 18/559) am 30. Januar 2016 mit dem Entwurf eines Videoüberwachungsverbesserungsgesetzes (Drs. 18/10941) befasst.

Folgende Aussagen zur Nachhaltigkeit wurden in der Begründung des Gesetzentwurfes getroffen:

„Die Managementregeln und Indikatoren der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie wurden geprüft und, soweit einschlägig, beachtet.“

Formale Bewertung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung:

Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfs ist gegeben. Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergibt sich hinsichtlich folgenden Indikators:

Indikator (15) Kriminalität – Persönliche Sicherheit weiter erhöhen

Die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung ist nicht plausibel.

Der Indikator/Indikatorenbereich 15 (Straftaten: „Persönliche Sicherheit weiter erhöhen“) ist betroffen, weil der Gesetzentwurf darauf abzielt, die persönliche Sicherheit der Menschen in Deutschland zu stärken. Dazu bedarf es der Ausführungen des Bundesministeriums des Innern.



Prüfbitte:

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung bittet daher den federführenden Innenausschuss, bei der Bundesregierung nachzufragen, warum der o.g. Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie nicht hergestellt wurde und welche konkreten Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung in diesem Bereich zu erwarten sind und die Ergebnisse in den Bericht des Ausschusses aufzunehmen.

Berlin, 30. Januar 2017

Dr. Lars Castellucci, MdB
Berichterstatter

Dr. Valerie Wilms, MdB
Berichterstatterin



Bundesministerium
des Innern

Innenausschuss
A-Drs. 18(4)790

abgeschickt am 3/3

Herrn
Ansgar Heveling, MdB
Vorsitzender des Innenausschusses des
Deutschen Bundestages
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Dr. Ole Schröder, MdB
Parlamentarischer Staatssekretär

HAUSANSCHRIFT
Alt-Moabit 140
10557 Berlin

POSTANSCHRIFT
11014 Berlin

TEL +49(0)30 18 681-11060
FAX +49(0)30 18 681-11137

PSIS@bmi.bund.de
www.bmi.bund.de

VG.-NR.: 117/17/Pri.

Berlin, 3. März 2017

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

ich nehme Bezug auf die gutachterliche Stellungnahme des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung (Ausschussdrucksache 18(23)94-17) und bitte Sie zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes - Erhöhung der Sicherheit in öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen und im öffentlichen Personenverkehr durch optisch-elektronische Einrichtungen (Videoüberwachungsverbesserungsgesetz - BT-Drs. 18/10941) folgende Ergänzung für den Bericht des Ausschusses als Stellungnahme des Bundesministerium des Innern zur Gesetzesbegründung im Allgemeinen Teil unter VI., Punkt 2. aufzunehmen:

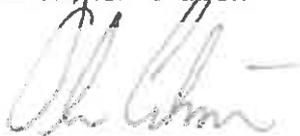
„Der Gesetzentwurf steht im Einklang mit den Leitgedanken der Bundesregierung zur nachhaltigen Entwicklung im Sinne der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Die Wirkungen des Entwurfs zielen auf den Indikatorenbereich Nummer 15 ab. Die Sicherheit von Personen soll erhöht werden, indem die grundrechtlich vorgegebene Abwägungsentscheidung zugunsten der Zulässigkeit des Einsatzes einer Videoüberwachungsmaßnahme in hochfrequentierten öffentlich zugänglichen Räumen normativ geprägt wird.“

Außerhalb dieser Ergänzung möchte ich darauf hinweisen, dass der maßgebliche Indikator alle bei der Polizei angezeigten und in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) erfassten Straftaten beinhaltet. Dabei ist es Ziel, die Anzahl der Straftaten nachhaltig zu verringern. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird die Möglichkeit zur Video-

überwachung in öffentlich zugänglichen Räumen durch nicht-öffentliche Stellen verbessert. Die Aufklärungsquote von Straftaten in videoüberwachten Bereichen ist regelmäßig höher als in nicht überwachten Arealen. Zudem tragen schnelle Ermittlungen und Festnahmen aufgrund von Videoüberwachungsaufnahmen dazu bei, potentielle Täter abzuschrecken. Außerdem können potentielle Täter bei der Erkundung von Örtlichkeiten im Vorfeld oder unmittelbar vor einer Tatbegehung erkannt werden. Auch wenn Videoüberwachung nicht allein als Erfolgsgarant für eine unmittelbare Senkung der Anzahl erfasster Straftaten angesehen werden kann, ist ihr Einsatz in Kombination mit anderen Sicherheitsmaßnahmen als probates Mittel zur nachhaltigen Senkung der Anzahl von Straftaten anzusehen. Der Gesetzentwurf steht daher im Einklang mit den Zielen und Anforderungen der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie.

Dem Vorsitzenden des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung habe ich eine Abschrift dieses Schreibens übersandt.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Oliver Kühn', written in a cursive style.