

ULD · Postfach 71 16 · 24171 Kiel

Wirtschaftsausschuss
Schleswig-Holsteinischer Landtag
Vorsitzender Christopher Vogt
Postfach 7121
24171 Kiel

Holstenstraße 98
24103 Kiel
Tel.: 0431 988-1200
Fax: 0431 988-1223
Ansprechpartner/in:
Herr Dr. Weichert
Durchwahl: 988-1200
Aktenzeichen:
LD -37.03/13.003

Kiel, 8. Januar 2014

Stellungnahme "Lückenlose Videoüberwachung in Schleswig-Holsteins Zügen verhindern" - Antrag der Fraktion der Piraten, LT-Drs. 18/626

Ihr Schreiben vom 17.12.2013, Az. L 214

Sehr geehrter Herr Vogt,
sehr geehrter Herr Wagner,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

Ihrer Bitte um eine Stellungnahme zu dem im Betreff genannten Antrag komme ich gerne nach.

Landespolitischer Hintergrund

Dem Antrag ging eine Kleine Anfrage des Abgeordneten Dr. Patrick Breyer (Piraten) voraus, worauf die Landesregierung antwortete, dass in den letzten beiden Vergabeverfahren von Schienenpersonennahverkehrsleistungen (SPNV – Netz Mitte und Netz Nord) von der Landesweiten Verkehrsservicegesellschaft (LVS) bzw. dem Land Schleswig-Holstein eine Ausrüstung der Fahrzeuge mit Videoüberwachung gefordert wurde, insbesondere um das subjektive Sicherheitsgefühl der Fahrgäste zu steigern. Die Landesregierung bekräftigte, dass Videoüberwachung zwar kein Allheilmittel sei, jedoch im „Einzelfall im Hinblick auf die konkrete Situation vor Ort, unverzichtbar sein“ könne. Unabhängige wissenschaftliche Untersuchungen zu Wirksamkeit, Kosten, unerwünschten Nebenwirkungen und Alternativen zu Videoüberwachung oder -aufzeichnung in Bahnfahrzeugen seien bekannt (Antwort vom 13.02.2013, LT-Drs. 18/419).

Mit Schreiben vom 01.03.2013 bat das ULD das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie des Landes um Stellungnahme zu den mit dem Einsatz von Videoüberwachung verbundenen Datenschutzfragen. In seiner Antwort vom 30.04.2013 wies der Verkehrsminister darauf hin, dass die Verkehrsverträge im SPNV funktional durch das Fordern

von definierten Mindeststandards gestaltet werden. Die operative Umsetzung obliege ebenso wie die Erbringung der Verkehrsleistung den Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVUs). Es werde davon ausgegangen, dass die EVUs die gesetzlichen Vorgaben einhalten. Videoüberwachung in Zügen des SPNV sei eine „sinnvolle Einrichtung, jedoch kein zentraler Aspekt des direkten Handelns der vom Land beauftragten“ LVS.

Folgende Passagen sind in den aktuellen Verkehrsverträgen enthalten:

Nr. 4.2.6 Netz Nord zur Innenraumgestaltung: „Die Innenräume sind mit einer Videoüberwachung (Ringspeicher) auszustatten.“

Nr. 4.2.5 Netz Mitte zur Ausstattung der Fahrzeuge, Anforderung Nr. 24: „Videoüberwachung: Die Fahrzeuge sind mit einer Videoüberwachung ausgerüstet, die mindestens der Fahrgastraumfläche erfasst.“

Der Minister verwies in seinem Schreiben auf einen einvernehmlichen Beschluss der Verkehrsministerkonferenz vom 06./07.10.2010 zur „Sicherheit im Öffentlichen Personennahverkehr“. Danach werden „erhöhte Anforderungen insbesondere an eine deutlich bessere Ausstattung mit Zugbegleitpersonal, speziell am Abend, sowie die technische Ausstattung von Fahrzeugen gestellt. Hierbei geht es vor allem um die Durchgängigkeit und Transparenz von Zügen sowie die Ausstattung mit Notrufsystemen und Videoüberwachungsanlagen.“ Aus finanziellen Gründen sei es nicht möglich, „den Aufbau erweiterter Video- und Notruftechnik umfassend zu fördern“. Doch würden „Anstrengungen zur Erhöhung der Sicherheit im ÖPNV“ begrüßt, auch hinsichtlich des Ausbaus der Videoüberwachung.

Die Thematik wurde daraufhin auf Anregung des Verkehrsministeriums des Landes zwischen dem Unabhängigen Landeszentrum für Datenschutz (ULD), EVUs (Nordbahn, DB Mobility Networks Logistics) und der Landesweiten Verkehrsservicegesellschaft (LVS) Schleswig-Holstein GmbH am 20.09.2013 erörtert. In der Folge wurden dem ULD weitere erläuternde Unterlagen zur Verfügung gestellt.

Verfassungsrechtliche Grundlagen

Beim Betrieb von Videoüberwachungsanlagen erfolgen Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, die einer gesetzlichen Grundlage bedürfen. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat mit Beschluss vom 23.02.2007 festgestellt, dass eine Videoüberwachung mit Aufzeichnung des gewonnenen Bildmaterials einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht von erheblichem Gewicht bewirkt: „Verdachtslose Eingriffe mit großer Streubreite, bei denen zahlreiche Personen in den Wirkungsbereich einer Maßnahme einbezogen werden, die in keiner Beziehung zu einem konkreten Fehlverhalten stehen und den Eingriff durch ihr Verhalten nicht veranlasst haben, weisen grundsätzlich eine hohe Eingriffsintensität auf.“ Derartige „Videoüberwachung ist ein intensiver Eingriff“, der einer Ermächtigungsgrundlage bedarf (BVerfG DVBl 2007, 501).

„Es ist 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 Hinsichtlich und im Hinblick auf die Möglichkeit der Auswertung der Daten das Übermaßverbot wahren“ (BVerfG, DVBl 2007, 502).

Solche Grundlagen sind für den öffentlichen Bereich des Landes § 20 Landesdatenschutzgesetz (LDSG), für den nicht-öffentlichen Bereich § 6b Bundesdatenschutzgesetz (BDSG).

Gemäß § 4 Abs. 2 LDSG sind Produkte, deren Vereinbarkeit mit den Vorschriften über den Datenschutz in einem förmlichen Verfahren festgestellt wurden, vorrangig im Rahmen von Ausschreibungen und Vergaben einzusetzen. Eine derartige Zertifizierung von Systemen der Videoüberwachung im SPNV ist bisher nicht erfolgt.

Konkrete Anforderungen

Auf den Einsatz von Videoüberwachung durch private EVUs in Schleswig-Holstein ist § 6b BDSG anwendbar. Danach ist dieser Einsatz nur zulässig, soweit er zur Wahrnehmung des Hausrechts oder berechtigter Interessen für konkret festgelegte Zwecke erforderlich ist. Es dürfen keine Anhaltspunkte für ein Überwiegen schutzwürdiger Betroffeneninteressen bestehen.

Das ULD erhält immer wieder Beschwerden zur Videoüberwachung im öffentlichen Nahverkehr. Dabei bringen Petenten u. a. zum Ausdruck, dass ihr subjektives Sicherheitsgefühl wegen der Videoüberwachung dadurch beeinträchtigt wird, dass sie sich beobachtet fühlen, ohne zu wissen, was mit den erstellten Videosequenzen durch wen gemacht wird.

Bei der datenschutzrechtlichen Beurteilung von Videoüberwachung im SPNV sind Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Maßnahme im Hinblick auf die verfolgten Ziele mit dem Grundrechtseingriff abzuwägen.

Insofern ist offensichtlich, dass allein die Förderung des Sicherheitsempfindens bei Fahrgästen für die Rechtfertigung einer Überwachungsmaßnahme nicht genügt. Vielmehr muss mit ihr ein objektiver Sicherheitsgewinn einhergehen.

Die gemeinsame Erörterung des Themas am 20.09.2013 hat nicht ergeben, dass ein flächendeckender Einsatz von Videoüberwachung im SPNV in Schleswig-Holstein erforderlich ist. Gefahrenlagen und Straftaten, zu deren Vermeidung und Aufklärung Videoüberwachung einen Beitrag leisten könnten, sind angesichts des Einsatzes im ländlichen Raum ohne besondere Sicherheitsrisiken selten und bewegen sich im SPNV eher im niederschweligen Bereich. Deshalb erscheint eine umfassende Verpflichtung zur Installierung von Videoüberwachung im Fahrgastbereich unverhältnismäßig. Situative Risikolagen, etwa zur Nachtzeit oder anlässlich bestimmter Ereignisse lassen sich wirksamer und im Hinblick auf Grundrechtseingriffe niederschwelliger durch gezielten Personaleinsatz kontrollieren.

Unabhängig vom konkreten Anlass sind bei Videoüberwachungsmaßnahmen folgende Aspekte zu beachten:

- Eindeutige Kennzeichnung der überwachten Räume,
- Bereitstellung von überwachungsfreiem Fahrgastraum,
- Ausschluss der Toiletten von der Überwachung,
- Beschränkung der maximalen Speicherdauer auf drei Tage,

- Beschränkung auf Videobeobachtung bzw. bei Erforderlichkeit auf ein Ringspeicherkonzept ohne Vernetzung und anlassfreie Übermittlung,
- Vorliegen eines Datenschutzkonzeptes, das die verfolgten Zwecke und die Verarbeitung, die Nutzung/Auswertung und die Löschung der Daten mit entsprechenden Zugriffsregelungen und Verfahrenssicherungen festlegt.


Konkrete Forderungen

Angesichts des oben Gesagten werden die Vorschläge wie folgt bewertet:

1. Eine vertragliche Verpflichtung zur Ausrüstung von Schienenfahrzeugen mit Videoüberwachungstechnik ist angesichts der allgemeinen Sicherheitslage in Schleswig-Holstein nicht erforderlich und damit auch nicht verhältnismäßig.
2. Ein pauschales Verbot von Videoüberwachung auf Landesebene ist angesichts der Bundesregelung des § 6b BDSG nicht möglich. Bei der Vergabe von Schienenpersonennahverkehrsleistungen sollte aber keine Ausrüstung der Fahrzeuge mit Videoüberwachungstechnik gefordert werden.
3. Unabhängige wissenschaftliche Untersuchungen von Wirksamkeit, Kosten, unerwünschten Nebenwirkungen und Alternativen erscheinen für Schleswig-Holstein nicht erforderlich, zumal die generellen Fragestellungen umfassend erforscht und außergewöhnliche Besonderheiten im Lande nicht zu erkennen sind.

Für Rückfragen stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Thilo Weichert