

Berlin, den 10. November 2016

**Stellungnahme des Digitale Gesellschaft e.V.
zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern
eines Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes –
Erhöhung der Sicherheit in öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen
und im öffentlichen Personennahverkehr durch optisch-elektronische
Einrichtungen (Videoüberwachungsverbesserungsgesetz)**

Zu dem vorliegenden Referentenentwurf nehmen wir wie folgt Stellung:

Wir halten die vorgesehene Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) für verfehlt, da sie einen unverhältnismäßigen, mithin ungerechtfertigten Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz (GG) darstellt.

1. Eingriff in den Schutzbereich von Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG

Die im Referentenentwurf vorgesehene Änderung des § 6b BDSG greift in den Schutzbereich des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ein.

Nach § 6b Abs. 1 Nr. 3, 3 BDSG bemisst sich die Zulässigkeit der Videoüberwachung nach einer Abwägungsentscheidung. In diese Abwägung sind einerseits die berechtigten Interessen der Betreiber optisch-elektronischer Einrichtungen, andererseits die schutzwürdigen Belange der

betroffenen Personen einzustellen. Zu den letztgenannten Belangen gehört auch das aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht abgeleitete Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Dieses Recht gewährleistet die Freiheit des Einzelnen, über die Erhebung, Speicherung und Verarbeitung seiner eigenen personenbezogenen Daten selbst zu bestimmen.

Mit dem Entwurf soll in § 6b Abs. 1, 3 BDSG eine spezifische Gewichtungsvorgabe für diese Abwägung in das Gesetz aufgenommen werden. Wie der Begründung des Referentenentwurfs zu entnehmen ist, soll diese Vorgabe dazu führen, die Abwägungsentscheidung bei Einrichtungen und Fahrzeugen des öffentlichen Personennahverkehrs sowie bei öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen regelmäßig zugunsten der Interessen der Betreiber ausfallen zu lassen. Damit zielt der Entwurf zugleich darauf ab, das Gewicht der Belange betroffener Personen in der Abwägung zu schwächen. Der Entwurf ist daher final auf eine Verkürzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung gerichtet.

2. Verfolgter Zweck

Zu dem Zweck der vorgesehenen Gesetzesänderung heißt es in der Begründung des Referentenentwurfs:

„Angesichts der Vorfälle in München und Ansbach im Sommer 2016 besteht die Notwendigkeit, Sicherheitsbelange stärker zu berücksichtigen und bei der Abwägungsentscheidung mit größerem Gewicht einzubeziehen. Durch die Videoüberwachung kann bei solchen öffentlich-zugänglichen Anlagen mit großem Publikumsverkehr nicht bloß der dem Betreiber obliegenden Verkehrssicherungspflicht Rechnung getragen werden. Vielmehr stellt der Einsatz von optisch-elektronischer Sicherheitstechnologie eine Maßnahme im öffentlichen Interesse dar, um die Sicherheit der Bevölkerung präventiv zu erhöhen. Darüber hinaus stehen mit Videoaufzeichnungen der Polizei und Staatsanwaltschaft wirksamere Mittel für die Ermittlungstätigkeit zur Verfügung.

Es ist insoweit notwendig, eindeutigeren 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.“

Bereits die Herleitung der Notwendigkeit, Sicherheitsbelangen in der Abwägungsentscheidung größeres Gewicht zu verleihen, aus den Vorfällen in München und Ansbach im Sommer 2016 vermag nicht zu überzeugen. In der Bundesrepublik ist es auch in früheren Jahren bereits zu aufsehenerregenden Gewalttaten in öffentlich zugänglichen Bereichen gekommen.

Beispielhaft sei in diesem Zusammenhang erinnert an

- das Oktoberfestattentat vom 26. September 1980,
- den Anschlag auf die Diskothek LaBelle vom 4. April 1986,
- das Nagelbombenattentat in Köln vom 9. Juni 2004,
- den Mordanschlag am Frankfurter Flughafen vom 2. März 2011 sowie an
- die Amokläufe in Karlsruhe vom 29. August 1985,
- in Winnenden vom 11. März 2009 und
- in Lörrach am 19. September 2010.

Aus der Begründung des Referentenentwurfs geht nicht hervor, in welcher Hinsicht sich das Attentat von Ansbach und der Amoklauf von München im Sommer 2016 so deutlich von den oben genannten früheren Vorfällen unterscheiden, dass gerade diese beiden Taten ein besonderes Bedürfnis nach einem vermehrten Einsatz der Videoüberwachung in öffentlich zugänglichen Bereichen auslösen würden. Des Weiteren ist uns auch kein Fall bekannt, in dem in der Vergangenheit Terroranschläge oder Amokläufe aufgrund des Einsatzes von Videoüberwachungstechnik verhindert wurden.

3. Geeignetheit

Darüber hinaus halten wir die vorgesehene Gesetzesänderung auch für weitestgehend ungeeignet zum Erreichen des gesetzgeberischen Ziels. Laut Begründung soll der Entwurf zur Verbesserung sowohl der Gefahrenabwehr als auch der Verfolgung von Straftaten beitragen.

Während Videoaufzeichnungen den zuständigen Behörden vereinzelt Ermittlungsansätze für die Strafverfolgung liefern mögen, ist ein positiver Effekt der Videoüberwachung auf die Effektivität der Abwehr von Gefahren für Leib, Leben und Freiheit der Bevölkerung hingegen nicht zu erwarten. So zeigten Studien anlässlich von Pilotprojekten gerade keine Wirkung bei Körperverletzungen¹. Die Innenbehörde der Hansestadt Hamburg ermittelte sogar einen Anstieg

¹ Stolpe, Konsequenzen aus dem Pilotprojekt Videoüberwachung im Land Brandenburg, S. 248. Januar 2006

von 75% bei Körperverletzungsdelikten im videoüberwachten Teil der Reeperbahn über einen Zeitraum von drei Jahren nach Beginn der Überwachung². Auch der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages konnte im Rahmen einer Ausarbeitung zu Einzelfragen der Videoüberwachung keine eindeutigen Erkenntnisse zur Effektivität bei der Kriminalitätsprävention gewinnen³. Zahlreiche britische Studien konnten ebenfalls keinen messbaren Effekt der Videoüberwachung auf die Verhinderung von Straftaten nachweisen⁴.

Hinzu kommt, dass mit der vorgesehenen Gesetzesänderung insbesondere Terrorakte und Amokläufe verhindert werden sollen. Diese Delikte werden in der Regel von Personen begangen, die den eigenen Tod im Zuge der Tatbegehung zumindest billigend in Kauf nehmen. Ein zu allem entschlossener Täter wird sich von dem Umstand, dass er bei seiner Tat gefilmt wird, nicht von der Durchführung seines Tatplanes abbringen lassen. Ein Blick auf die Terrorakte vom 7. Juli 2005 und vom 22. Mai 2013 in London sowie vom 7. Januar 2015 und vom 13. November 2015 in Paris bestätigt diese Annahme. Weil beide Städte über ein dichtes Netz von Überwachungskameras verfügen, wurden die Täter in all diesen Fällen bei der Tatbegehung gefilmt. Gleichwohl haben sie nicht gezögert, ihre mörderischen Pläne in die Tat umzusetzen, und konnten auch nicht davon abgehalten werden.

Darüber hinaus ist ein präventiver Effekt bei terroristischen Taten oder Amokläufen auch bereits deshalb nicht zu erwarten, weil eine Videoüberwachung gemäß § 6b Abs. 2 BDSG kenntlich gemacht werden muss. Täter, die bei der Tatbegehung nicht gefilmt werden wollen, werden daher im Zweifel Tatorte auswählen, an denen optisch-elektronische Einrichtungen nicht zum Einsatz kommen.

4. Angemessenheit

Dem nicht nicht nachweisbaren Nutzen einer Ausweitung der Videoüberwachung für den Schutz von Leib, Leben und Freiheit der Bevölkerung stehen eine Reihe von negativen Auswirkungen gegenüber. Der verfolgte Zweck und die damit verbundenen Belastungen für den Einzelnen und die Allgemeinheit stehen zueinander daher nicht in einem abgewogenen Verhältnis. Dem Gesetzentwurf fehlt daher die verfassungsrechtlich erforderliche Angemessenheit.

² Unterrichtung der Bürgerschaft über die Videoüberwachung der Reeperbahn, Stadt Hamburg, Juli 2010.

³ <https://www.bundestag.de/blob/414584/18d9eba419b9ee1001e37ad3dfca0f18/wd-3-003-08-pd-data.pdf>

⁴ <http://www.no-cctv.org.uk/caseagainst/reports.asp>

Mit dem vermehrten Einsatz von Videotechnik zur Überwachung öffentlich zugänglicher Räume steigt auch das Risiko für Fehlalarme. Derartige Ereignisse können Sicherheitsrisiken, etwa aufgrund einer Massenpanik, überhaupt erst hervorrufen und so das subjektive Sicherheitsempfinden der Bevölkerung erheblich beeinträchtigen.

Andererseits ist der Einsatz optisch-elektronischer Einrichtungen geeignet, in der Bevölkerung ein trügerisches Sicherheitsgefühl zu erzeugen. In den meisten Fällen wird Videoüberwachung im Wege einer sogenannten Black-Box-Lösung durchgeführt. Dabei zeichnet eine Kamera das Geschehen in dem überwachten Bereich lediglich auf, ohne dass die Aufzeichnungen zeitgleich durch entsprechendes Aufsichtspersonal gesichtet werden. Die Technik ermöglicht daher kein schnelles Eingreifen in Gefahrenfällen. Personen, die darauf vertrauen, dass ein bestimmter Bereich videoüberwacht wird, können so zu Fehleinschätzungen von Gefahrensituationen verleitet werden und erst dadurch konkret in die Gefahr geraten, einer Gewalttat zum Opfer zu fallen. Ebenso kann der Einsatz von Black-Box-Lösungen Menschen dazu veranlassen, Betroffenen in Gefahrensituationen weder zur Hilfe zu kommen, noch die Polizei zu alarmieren, weil sie sich darauf verlassen, dass der betreffende Bereich ohnehin videoüberwacht wird.

Durch die vorgesehene Änderung des § 6b Abs. 3 BDSG soll die Speicherung und Verarbeitung der im Wege der Videoüberwachung gewonnenen Bilder erleichtert werden. Mit einer vermehrten Aufzeichnung des Bildmaterials geht auch ein erhöhtes Missbrauchspotenzial einher. Digitale Bilder können auf einfache Weise kopiert, modifiziert und weltweit verbreitet werden. Mittels Software zur Gesichtserkennung können unter Umständen auch Rückschlüsse auf die Identität der Betroffenen gezogen werden, oder ihre Gewohnheiten ausgeforscht werden (z.B. kann automatisiert beobachtet werden, wann und wie häufig sie bestimmte Orte aufsuchen und was sie dort tun).

Besonders belastend wirkt sich die vorgesehene Änderung des BDSG auch deshalb aus, weil sie darauf abzielt, Videoüberwachung an möglichst vielen öffentlich zugänglichen Orten dauerhaft zu etablieren. Da die Gewichtungsvorgabe für die Abwägungsentscheidung generell und nicht anlass- oder verdachtsbezogen formuliert ist, erleichtert sie gerade den durchgängigen und letztlich uferlosen Einsatz optisch-elektronischer Einrichtungen. Das bedeutet zugleich, dass die Zahl der von der Überwachung betroffenen Personen besonders

hoch sein wird. Demgegenüber dürfte die Anzahl der Fälle von erfassten oder gar verhinderten Gewalttaten aus den oben bereits dargelegten Gründen verschwindend gering sein.

Schließlich scheitert die Angemessenheit auch angesichts des Prüfungsmaßstabs, den das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur Vorratsdatenspeicherung⁵ für Überwachungsmaßnahmen aufgestellt hat. In der Entscheidung betont das Gericht, es gehöre zur verfassungsrechtlichen Identität der Bundesrepublik Deutschland, dass die Freiheitswahrnehmung der Bürger nicht total erfasst und registriert werden darf⁶. Bereits heute wird die Freiheitswahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger in weitem Maße aufgezeichnet. Instrumente wie beispielsweise die Vorratsdatenspeicherung von Standort- und Eckdaten der elektronischen Kommunikation, die Vorratsdatenspeicherung von Fluggastdaten, die Funkzellenabfrage oder die Quellen-TKÜ erlauben dem Staat bereits ein tiefes Eindringen in das Leben der Menschen in Deutschland. Ein umfassender Einsatz der Videoüberwachung an öffentlich zugänglichen Orten würde es nahezu unmöglich machen, sich unbeobachtet und damit unbefangen in der Öffentlichkeit zu bewegen. Im Ergebnis ist die vorgesehene Änderung des BDSG daher geeignet, in der Bevölkerung ein diffus-bedrohliches Gefühl des Beobachtetseins hervorzurufen, welches sie veranlassen könnte, im Zweifel von ihren grundrechtlich garantierten Freiheiten keinen Gebrauch zu machen. Nicht zuletzt diese Auswirkung überwiegt deutlich den kaum auszumachenden Nutzen des Referentenentwurfs.

5 BVerfG, Urt. v. 2. März 2010 – 1 BvR 256/08

6 BVerfG, Urt. v. 2. März 2010 – 1 BvR 256/08, Rn 218