

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung
mit Antwort der Landesregierung
- Drucksache 17/5601 -**

Wie weit sind die Pläne des Verkehrsministers zur „Totalüberwachung“ in Bussen und Bahnen gediehen?

Anfrage der Abgeordneten Jörg Bode und Jan-Christoph Oetjen (FDP) an die Landesregierung,
eingegangen am 15.04.2016, an die Staatskanzlei übersandt am 21.04.2016

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr namens der Landesregierung vom 20.05.2016,
gezeichnet

In Vertretung
Daniela Behrens

Vorbemerkung der Abgeordneten

Süddeutsche Zeitung und *Neue Presse (NP)* berichteten am 12.04.2016 über Pläne der Landesverkehrsminister für eine flächendeckende, tageszeitunabhängige Videoaufzeichnung in öffentlichen Verkehrsmitteln. Niedersachsens Verkehrsminister Olaf Lies (SPD) hat sich in der NP bereits für eine Ausweitung der Kameraaufzeichnung ausgesprochen. Das Sicherheitsbedürfnis der Fahrgäste dürfe nicht hinter dem Datenschutz zurücktreten, argumentierte er.

Am 10.02.2016 hat das Verwaltungsgericht Hannover ein Urteil zur Videoüberwachung in Bussen und Bahnen der üstra gefällt. Das Gericht hat die Verbotsverfügung der Landesbeauftragten für den Datenschutz als formal rechtswidrig aufgehoben, weil die Verfügung auf eine falsche Rechtsgrundlage gestützt worden sei. Das Verwaltungsgericht hat daher die datenschutzrechtliche Zulässigkeit der Videoüberwachung bei der üstra materiellrechtlich nicht geprüft.

Gleichwohl hat das Urteil eine öffentliche Debatte über Sinn und Zweck der Videoüberwachung im öffentlichen Nahverkehr ausgelöst. So ist in der dpa-Meldung vom 10.02.2016 zu lesen, dass die Datenschutzbehörde von der üstra ein abgestuftes Überwachungskonzept verlange, das anhand einer konkreten Gefahrenprognose belege, wann auf welchen Linien verstärkt Straftaten zu befürchten seien. Eine Videoüberwachung rund um die Uhr sei nur dann gerechtfertigt, wenn etwa über Ermittlungserfolge nachgewiesen werden könne, dass diese bei der Aufklärung oder Vermeidung von Straftaten und Vandalismus helfe. Hieran schließt nun die Forderung der Verkehrsminister an, eine flächendeckende, tageszeitunabhängige Aufzeichnung zu initiieren.

Vorbemerkung der Landesregierung

Die Gewährleistung eines umfassenden Schutzes des öffentlichen Personenverkehrs (ÖPV) ist - insbesondere vor dem Hintergrund der Weitläufigkeit der Verkehrssysteme des ÖPV in Deutschland - allein durch Kontroll- und Streifentätigkeit der Polizei bzw. durch den Einsatz von Sicherheitsdiensten der Betreiber von Verkehrsbetrieben kaum möglich. Videoüberwachung und -aufzeichnung leisten in diesem Zusammenhang einen wichtigen, ergänzenden Beitrag sowohl zur präventiven als auch repressiven Aufgabenwahrnehmung der Polizei wie auch zur unternehmerischen Sicherheitsvorsorge der Verkehrsunternehmen und damit zur Steigerung der Sicherheit dieser Infrastrukturen und deren Fahrgäste.

Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) hat in den letzten Jahren eine positive Entwicklung genommen und weist steigende Fahrgastzahlen auf. Dies gilt insbesondere für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV), der sich seit der Regionalisierung im Jahr 1996 in Niedersachsen sehr

positiv entwickelt hat. Damit leistet er einen maßgeblichen Beitrag zu der unter verkehrlichen, städtebaulichen, strukturpolitischen und ökologischen Gründen gewollten Verlagerung von Verkehr.

Diese positive Entwicklung wird insbesondere auch dadurch getragen, dass die Fahrgäste die Schnelligkeit, Verlässlichkeit und Sicherheit der Verkehrsmittel des ÖPNV schätzen. Neben der objektiven Sicherheit ist für die Fahrgäste in Bussen und Bahnen auch das subjektive Sicherheitsempfinden von großer Bedeutung. Länder, Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen haben in den zurückliegenden Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, um die objektive und subjektive Sicherheit bei Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel zu erhöhen.

Trotz des vermehrten Einsatzes von Zugbegleitpersonal und gegebenenfalls auch einer Bestreifung durch externes Sicherheitspersonal ist es wirtschaftlich nicht möglich, in jedem Fahrzeug jederzeit entsprechendes Personal vorzuhalten. Der Einsatz von Videotechnik als weiterer Baustein spielt für die Weiterentwicklung der Sicherheitskonzepte deshalb eine wichtige Rolle. Eine besondere Bedeutung kommt dabei der Videoaufzeichnung im sogenannten Black-Box-Verfahren zu. Diese Aufzeichnungen werden nur verarbeitet, soweit dies zur Abwehr von Gefahren für die staatliche und öffentliche Sicherheit sowie zur Verfolgung von Straftaten erforderlich ist. Andernfalls werden die Videoaufnahmen nach kurzer Frist gelöscht. Im Bereich der Anlagen und Einrichtungen der Eisenbahnen des Bundes ist der Einsatz dieser Technik bereits heute durch das Bundespolizeigesetz (BPolG) grundsätzlich legitimiert (§ 27 BPolG).

1. Wie weit sind die Pläne des Verkehrsministers Olaf Lies hierzu gediehen?

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr hat sich auf der Verkehrsministerkonferenz am 14./15. April 2016 dafür eingesetzt, dass das Thema Videoüberwachung weiter gemeinsam mit den anderen Bundesländern und dem Bund diskutiert und einer einheitlichen Verfahrensweise für alle Haltestellen und Verkehrsmittel im ÖPNV zugeführt wird.

Die Verkehrsministerkonferenz hat dazu beschlossen:

1. Die Verkehrsministerkonferenz begrüßt, wenn die Aufgabenträger für den straßen- und schieneengebundenen öffentlichen Personennahverkehr ihre Sicherheitskonzepte weiter entwickeln und bei der Vergabe von Verkehrsdienstleistungen entsprechende Vorgaben formulieren.
2. Die Verkehrsministerkonferenz sieht mit Sorge, dass der Zusammenschluss der Aufsichtsbehörden für den Datenschutz im nicht-öffentlichen Bereich („Düsseldorfer Kreis“) eine „Orientierungshilfe Videoüberwachung in öffentlichen Verkehrsmitteln“ verabschiedet hat, die einer weiteren Entwicklung dieses Sicherheitskonzeptes entgegensteht.
3. Die Verkehrsministerkonferenz bittet die Innenministerkonferenz, den Einsatz von Videoaufzeichnungsanlagen in öffentlichen Verkehrsmitteln zur präventiven Gefahrenabwehr und für Zwecke der Strafverfolgung unter Berücksichtigung der Fahrgastinteressen aus polizeilicher Sicht zu bewerten.
4. Die Verkehrsministerkonferenz bittet die Innenministerkonferenz zudem, im Sinne einer einheitlichen Sicherheitsphilosophie im öffentlichen Personenverkehr darauf hinzuwirken, die geltenden datenschutzrechtlichen Vorgaben entsprechend den Regelungen im Bundespolizeigesetz anzupassen. Dadurch soll eine flächendeckende, tageszeitunabhängige Videoaufzeichnung in öffentlichen Verkehrsmitteln geschaffen werden, die gleichzeitig die Vorgaben des Datenschutzes beachtet.

Die auf Basis dieses Beschlusses erforderlichen Verfahrensschritte werden vorbereitet.

2. Mit welchen Ministerien wird sich der Minister hierzu abstimmen, und wie lautet die Auffassung der entsprechenden Ministerinnen und Minister?

Entsprechend § 22 Satz 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien in Niedersachsen wurde vom Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr das Ministeri-

um für Inneres und Sport beteiligt. Dieses ist zuständig für das Niedersächsische Datenschutzgesetz (NDSG) und wirkt an fachspezifischen Datenschutzregelungen auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene mit. Es hat auch datenschutzrechtliche Grundsatzfragen zu beurteilen. Die beteiligten Ressorts erarbeiten unter Berücksichtigung der zentralen Aspekte eine abgestimmte einheitliche Sichtweise der Landesregierung, welche die Grundlage des weiteren administrativen Handelns der für die Umsetzung zuständigen Ressorts darstellt.

Bei dem vorliegenden komplexen Sachverhalt ist eine große Anzahl von zentralen Aspekten zu berücksichtigen: Die Videoüberwachung stellt grundsätzlich einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht und, als eine Ausprägung davon, in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung über die Preisgabe und Verwendung der eigenen personenbezogenen Daten dar (Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes). Aus diesem Grund ist bei der Videoüberwachung sorgfältig abzuwägen zwischen den berechtigten Interessen der Betreiberinnen oder Betreiber der Videoüberwachung und den schutzwürdigen Interessen der Personen, die von der Überwachung erfasst werden.

Das Interesse der Betreiberinnen oder Betreiber bzw. der verantwortlichen Stellen im Sinne des Datenschutzrechts besteht in der Regel darin, die Fahrzeugausstattung vor Sachbeschädigung zu schützen und die Sicherheit der Fahrgäste und des Personals zu erhöhen. Durch die gesetzlich vorgeschriebene Kennzeichnung der Videoüberwachung ist den Fahrgästen die Videoüberwachung bewusst. Dies soll vermeintliche Straftäterinnen oder Straftäter von Überfällen auf die Fahrgäste und das Personal und von Sachbeschädigungen abhalten. Die Fahrgäste und das Personal sollen sich bei der Nutzung der Fahrzeuge sicherer fühlen.

Dagegen abzuwägen ist das Recht der beobachteten Personen auf Privatsphäre sowie ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Dieses kann im besonderen Maße dann beeinträchtigt werden, wenn Personen beispielsweise über einen längeren Zeitraum regelmäßig öffentliche Verkehrsmittel nutzen und befürchten müssen, dass durch die Videoüberwachung Rückschlüsse auf ihre Lebensgewohnheiten gezogen werden können.

In die Abwägung sind aber auch das Recht der Betroffenen auf körperliche Unversehrtheit sowie das Recht auf Eigentum einzubeziehen, auf deren Schutz sie bei der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel vertrauen dürfen müssen. Diesem Schutzbedürfnis könnte zum Teil dadurch Rechnung getragen werden, dass potenzielle Straftäterinnen oder Straftäter dadurch abgeschreckt werden, dass sie mit der Aufzeichnung ihrer Taten identifiziert und zur Verantwortung gezogen werden können.

Auch wenn nach der Interessenabwägung eine Videoüberwachung grundsätzlich zulässig wäre, müssen die nach dem konkret festzulegenden Zweck beabsichtigten Maßnahmen im Rahmen einer Einzelfallprüfung erforderlich und verhältnismäßig sein. Im Hinblick auf die Beeinträchtigung der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen sind die „mildesten“, aber trotzdem wirkungsvollen Maßnahmen der Überwachung zu ergreifen. Dabei sind unter dem Gebot der Datensparsamkeit der zeitliche und räumliche Umfang und die technische Ausgestaltung der Überwachung zu prüfen.

Hinsichtlich der technischen Ausgestaltung der Videoüberwachung kommt beispielsweise das sogenannte Black-Box-Verfahren in Betracht, bei dem die Bilder für einen kurzen Zeitraum aufgezeichnet und gespeichert und danach wieder gelöscht werden. Nur im Bedarfsfall, z. B. auf Anforderung der Polizei, werden die Daten ausgelesen.

Es bleibt festzuhalten, dass nach der derzeitigen Rechtslage vor jedem Einsatz einer Videoüberwachung im ÖPNV für einen bestimmten Zweck unter Abwägung und Berücksichtigung der dargestellten Aspekte eine individuelle Prüfung stattzufinden hat. Inwiefern bei einer neuen gesetzlichen Regelung für den ÖPNV diese Abwägungen pauschal „vorweg“ genommen werden bzw. Tatbestände formuliert werden können, die diese Abwägungen bereits enthalten, bleibt der Prüfung eines konkreten Formulierungsvorschlags vorbehalten. Auch der Beschluss der Verkehrsministerkonferenz vom 14./15. April 2016 zu TOP 5 erwähnt unter 4. die Beachtung der Vorgaben des Datenschutzes.

**3. Plant der Innenminister, das Niedersächsische Datenschutzgesetz zu novellieren?
Wenn ja, wann?**

Das NDSG wird in Kürze insgesamt darauf zu überprüfen sein, inwieweit die Regelungen nach Inkrafttreten der Europäischen Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) bestehen bleiben können. Die DSGVO wird etwa Mitte 2016 in Kraft treten und nach zwei Jahren unmittelbar in den Mitgliedstaaten der EU anzuwenden sein. In einzelnen Bereichen werden die Mitgliedstaaten ermächtigt, spezifischere Regelungen zu erlassen. In diesem Zuge wird das nationale Datenschutzrecht innerhalb des vorgegebenen Zeitrahmens von zwei Jahren sowohl auf Bundesebene als auch auf Landesebene dahin gehend zu überprüfen sein, ob Regelungen im Rahmen der DSGVO weiter bestehen bleiben können, anzupassen oder außer Kraft zu setzen sind. Dies gilt auch für die Regelungen des NDSG.

Die DSGVO enthält keine spezifischen Regelungen zur Zulässigkeit der Datenverarbeitung im Zusammenhang mit einer Videoüberwachung. Es wird daher zu prüfen sein, inwiefern die Mitgliedstaaten befugt sind, im Rahmen der allgemeinen Vorgaben der DSGVO auch spezifische Regelungen zur Videoüberwachung zu erlassen bzw. beizubehalten.

4. Welche empirischen Nachweise liegen dem Verkehrsminister vor, die die sicherheitserhöhende Wirkung von Kameraüberwachung in Bahnen und Bussen belegen?

Es wird insbesondere auf die Vorbemerkungen zu Antworten der Landesregierung zur Beantwortung der Kleinen Anfragen zur schriftlichen Beantwortung in den Drucksachen 17/5613 und 17/5487 verwiesen. Justizielle Statistiken zu bestimmten Beweismitteln werden nicht geführt. Eine Aussage dazu, in wie vielen Verfahren Videomaterial zur Ermittlung einer Beschuldigten/eines Beschuldigten geführt hat, kann insofern nicht getroffen werden.

Für die Landesregierung ist neben der objektiven Sicherheit aber auch das subjektive Sicherheitsempfinden der Fahrgäste wichtig. Nach einer Forsa-Befragung „Sicherheitsempfinden in öffentlichen Verkehrsmitteln“, die im Frühjahr 2014 durchgeführt wurde (Auftraggeber Allianz pro Schiene e. V., Bundesverband der Sicherheitswirtschaft e. V., Fahrgastverband Pro Bahn e. V., <http://www.allianz-pro-schiene.de/presse/pressemitteilungen/2014-008-forsa-umfrage-Sicherheitsgefuehl-oeffentlicher-verkehr/>), wird von 78 % der Nutzer des öffentlichen Personenverkehrs der Einsatz von Videoüberwachung als (sehr) wichtiger Aspekt genannt, um sich in öffentlichen Verkehrsmitteln sicher zu fühlen.

Vor diesem Hintergrund geht die Landesregierung - wie auch die Verkehrsministerkonferenz - davon aus, dass Videoaufzeichnung in Bussen und Bahnen einen wesentlichen Beitrag zur Erhöhung des Sicherheitsgefühls leisten kann.

5. Wie häufig wurden in den Jahren 2013, 2014, 2015 und bisher in 2016 Straftaten mit dem Ziel der Beschädigung der Überwachungsanlagen verübt (also solche, die nur aufgrund der Aufzeichnungen geschehen sind)?

Aus dem polizeilichen Vorgangsbearbeitungssystem und der Polizeilichen Kriminalstatistik sind Fälle im Sinne der Fragestellung, die zudem noch mit der subjektiven Tatmotivation der Tatverdächtigen verknüpft sind, valide nicht zu generieren.

Zur Beantwortung der Frage müssten sämtliche relevanten polizeilichen Ermittlungsvorgänge der Jahre 2013 bis zum 15.04.2016 (Stichtag der Anfrage) manuell anhand des Akteninhalts ausgewertet werden. Die zeit- und personalintensive Maßnahme einer händischen Auswertung wäre mit einem unverhältnismäßigen hohen Aufwand für die ohnehin stark belasteten Polizeibehörden verbunden mit der Folge, dass die Kernaufgabe der Polizeibehörden, nämlich Maßnahmen der vorrangigen Gefahrenabwehr und die zügige Aufklärung und Verfolgung von Straftaten, zumindest teilweise zurückgestellt werden müsste. Die Veranlassung einer entsprechenden händischen Auswertung übersteigt daher das zur Beantwortung einer Kleinen Anfrage Zumut- und Leistbare.