

18.03.2014

Antrag

der Fraktion der PIRATEN

Videoüberwachung transparent und nachvollziehbar gestalten: Ein öffentliches Register für Videoüberwachungskameras in Nordrhein-Westfalen einführen

I. Sachverhalt:

In Nordrhein-Westfalen gelten verschiedene Regelungen für die Videoüberwachung in öffentlich zugänglichen Räumen, die zunehmend weiter interpretiert werden und damit zu einem unverhältnismäßigen Ausbau der Videoüberwachungen führen. Nach dem nordrhein-westfälischen Polizeigesetz darf die Polizei nur an besonders benannten Kriminalitätsschwerpunkten Videoüberwachungsanlagen nutzen. Diesen zu Recht eng gefassten Regelungen für die Landespolizei steht die ausufernde Videoüberwachung des öffentlich zugänglichen Raums durch andere öffentliche Stellen (z. B. Ämter) sowie private Betreiber (z. B. Ladenbesitzer) gegenüber. Sowohl das Bundesdatenschutz- (§ 6 BDSG) als auch das Landesdatenschutzgesetz (§29 DSG NRW) schreiben vor, dass neben dem Prinzip der generellen Datensparsamkeit eine regelmäßige Überprüfung der Zweckbindung der Maßnahme, ihre Erforderlichkeit sowie eine Interessenabwägung zwischen den berechtigten Interessen der verantwortlichen Stelle und der schutzwürdigen Interessen der Betroffenen stattfinden muss. Diese Interessenabwägung scheint sich in den letzten Jahren zu Lasten des Grundrechts der Bürger auf Privatsphäre zu verschieben. So wollen einige Kommunen, wie z. B. die Stadt Meschede dazu übergehen, Videoüberwachung an öffentlichen Plätzen zur Wahrung des Hausrechts – genauer zur Bekämpfung von Vandalismus – zu nutzen. Die Forderungen nach mehr Überwachung werden dabei ungeachtet der tatsächlich bewiesenen Effektivität von Videoüberwachung gestellt. Auch rüsten Verkehrsunternehmen ihre Fuhrparks vermehrt mit Verweis auf die vermeintliche Steigerung eines "subjektiven Sicherheitsgefühls" mit Videoüberwachungssystemen auf. Erforderliche Einzelfallprüfungen scheinen dabei kaum noch stattzufinden. Alternative, weniger in die Grundrechte eingreifende Maßnahmen finden nur noch wenig Beachtung. Das Resultat ist eine Entwicklung hin zu einer flächendeckenden Überwachung durch Videokameras.

Eine Übersicht über das Ausmaß der Videoüberwachung in NRW gibt es nicht. Zwar ergab die Große Anfrage 7 der Fraktion der Piraten (Drucksache 16/3573), dass allein die Landesbehörden 2.750 Kameras in Nordrhein-Westfalen betreiben. Kameras, die in kommunaler

Datum des Originals: 18.03.2014/Ausgegeben: 18.03.2014

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

und privater Hand sind, wurden in dieser Auflistung allerdings nicht berücksichtigt. Die Vielzahl an Kameras in und an Rathäusern, Schulen oder Sportstätten blieb damit unberücksichtigt. In Bayern wurde bei einer ähnlichen Anfrage (Bayerischer Landtag, Drucksache 16/15571) bekannt, dass dort mindestens 17.000 Kameras durch öffentliche Stellen des Landes und der Kommunen betrieben werden. Privat betriebene Kameras wurden allerdings auch bei dieser Bestandsaufnahme weitestgehend ausgelassen. Mit Blick auf die Bundesbehörden zählte der Bundesdatenschutzbeauftragte in seinem Tätigkeitsbericht für 2011 und 2012 17.500 Kameras, die gerade einmal von 615 öffentlichen Stellen in der Bundesverwaltung genutzt werden (S.49). Verlässliche Zahlen über Videoüberwachungsanlagen privater Betreiber gibt es nicht. Sicher ist, dass die Zahl der Videoüberwachungsanlagen in Deutschland insgesamt in die Hunderttausende geht. Folglich ist für NRW zu vermuten, dass die Summe der in NRW betriebenen Kameras die von der Landesregierung erfassten 2.750 Kameras bei Weitem übersteigt.

Eine umfassende Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Videoüberwachung ist bei der Vielzahl der zu erwartenden Kameras nicht möglich, obgleich sie in vielen Fällen vonnöten wäre. In seinem Tätigkeitsbericht 2013 erklärt der Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (LDI), dass die für Videoüberwachung zuständige Task-Force in jedem zehnten Fall Informations- und Kontrollbesuche durchführen könne. Er stellt weiterhin fest, dass „Ohne die Inaugenscheinnahme der Videoüberwachungsanlagen (.) manche Vorgänge nicht zufriedenstellend, viele andere nur mit erheblich höherem Zeitaufwand abgeschlossen [hätten] werden können“ (S.18). Eine Statistik der fehlerhaft oder rechtswidrig montierten Kameraanlagen existiert nicht. Für Niedersachsen hatte der Niedersächsische Landesbeauftragte für Datenschutz 2009 festgestellt, dass 99% aller überprüften Kameras fehlerhaft installiert worden waren. Entweder fehlten die Kennzeichnung oder das Verfahrensverzeichnis, oder die Videokamera filmte in einem zu großen oder gänzlich falschen Radius. Auch für NRW ist zu erwarten, dass viele der Videoüberwachungssysteme im öffentlich zugänglichen Raum fehlerhaft montiert sind und/oder rechtswidrig eingesetzt werden.

Neben dem Ausbau der Videoüberwachung macht eben jene zurzeit wesentliche qualitative Sprünge. Die technologischen Entwicklungen werden die Intensität des Grundrechtseingriffs noch einmal deutlich erhöhen, die Art des Eingriffs gleichzeitig verändern sowie den Modus Operandi der Überwachung verändern. Zum einen werden Kameras immer kleiner, ihre Bildauflösung jedoch immer höher. Den entscheidenden Unterschied macht allerdings die Entwicklung im Bereich der softwaregestützten Bildauswertung aus. Zahlreiche Forschungsprojekte mit dem wohl kritisiertesten Vertreter „Indect“ sollen die biometrische Gesichtserkennung und die Verhaltensmustererkennung vorantreiben. Die moderne Videoüberwachung wird demnach, folgt man den Wünschen vieler Politiker und der Industrie in diesem Feld, „abnormales“ oder „auffälliges“ Verhalten schon am Gang oder Gesichtsausdruck erkennen können und Alarm schlagen. Durch die Vernetzung mit anderen Datenbanken sollen Passanten automatisiert identifizierbar sein. Dabei sind diese Überwachungssysteme für den Laien oftmals nicht von der bisherigen Form der Videoüberwachung zu unterscheiden. In welchem Ausmaß diese Technologien bereits Anwendung finden, ist der Öffentlichkeit auch nicht bekannt. Der LDI stellt diesbezüglich fest: „Hier geht es um Gefahren für die Freiheit der einzelnen Personen, die weit über die mit der bisherigen Videoüberwachung verbundene Problematik hinausgehen“ (S.53).

Vor dem Hintergrund des zunehmenden Ausbaus von Videoüberwachungsanlagen und die sich u.a. in der falschen Montierung darstellende fehlende Sensibilität für den Grundrechtseingriff durch Videoüberwachung ist eine Bestandsaufnahme in Form einer Meldepflicht für Videoüberwachungssysteme mit öffentlichen Register unabdingbar. Die bereits existierende Videoüberwachung gehört auf den Prüfstand, insbesondere wegen der zu erwartenden technologischen Aufrüstung der kommenden Jahre. Ein Register böte die Möglichkeit einer

Bestandsaufnahme mit einhergehender Bewertung der bestehenden Überwachungspraktiken: Ist die Videoüberwachung des öffentlich zugänglichen Raums überhaupt in diesem Maß notwendig, sinnvoll, wirksam und verhältnismäßig? Ist sie wirklich gesellschaftlich gewünscht? An welchen Orten ist Videoüberwachung sinnvoll und wirksam? Wo gibt es sinnvollere Alternativen? Ein Register könnte somit zu einem über die zunehmende Überwachung zu führenden Diskurs beitragen.

Aus den datenschutzrechtlichen Regelungen ergibt sich, dass eine Meldepflicht für Videoüberwachungssysteme zunächst ausschließlich für behördliche Betreiber der kommunalen und Landesebene Anwendung finden könnte. Eine Meldepflicht für Videoüberwachungsanlagen Privater oder der Bundesverwaltung müsste folglich über den Bund erwirkt werden. Das hier vorgeschlagene Register soll bei einer unabhängigen öffentlichen Stelle, wünschenswerterweise bei dem für mögliche Überprüfungen zuständige LDI, geschaffen werden. Die Meldepflicht umfassen sollten mindestens die ohnehin vor Inbetriebnahme nötigen Ergebnisse der Vorabkontrolle und das (öffentliche) Verfahrensverzeichnis. Auch den technologischen Entwicklungen sollte bei der Meldepflicht Rechnung getragen werden.

Ein Register würde im Sinne einer Transparenzinitiative und des Grundgedankens von „Open Data“ die existierende Videoüberwachung in Nordrhein-Westfalen nachvollziehbar machen. Eine Vielzahl an Ersuchen in verschiedenen Städten und Gemeinden im Rahmen des Informationsfreiheitsgesetzes oder anderer Initiativen macht deutlich, dass ein Interesse an größerer Transparenz in diesem Feld vorhanden ist. Letztlich kostet Videoüberwachung auch monetäre und personelle Ressourcen, die anderweitig besser angelegt sein könnten.

Die Meldepflicht mit öffentlich erreichbarem Register ist nicht als Kontrollpflicht zu verstehen, bei dem der LDI beauftragt würde, alle getätigten Eingaben zu überprüfen. Dieser Mammutaufgabe könnte der LDI zurzeit aufgrund der spärlichen Personalausstattung sowie der Masse an Videoüberwachungsanlagen nicht gerecht werden. Gleichwohl erleichterte die Kenntnis darüber, wer an welchem Ort unter welchen Umständen Videoüberwachungssysteme betreibt, zweifelsohne stichprobenartige Überprüfungen. Auch würde ein solches Register die interessierte und aktive Zivilgesellschaft im Sinne des „Sousveillance“ befähigen, die Videoüberwachungstechnik im Stadtbild in Frage zu stellen und Verstöße leichter (z. B. mittels eines Eingabefeldes) beim LDI zu melden. Die zu Videoüberwachung entstehende Öffentlichkeit könnte weitere Anreize schaffen, die datenschutzrechtlichen Bestimmungen bei der Installation dieser Systeme ernst und nur unbedingt für notwendig und sinnvoll erachtete Systeme in Betrieb zu nehmen. Zu guter Letzt stellt eine Meldepflicht eine Möglichkeit dar, möglichen Rechtsverstößen bei der Videoüberwachung wirkungsvoll entgegenzutreten.

II. Der Landtag stellt fest:

1. Videoüberwachung stellt einen besonders schweren Grundrechtseingriff dar, der im Einzelfall gut begründet werden muss. Videoüberwachung sollte die Ausnahme sein und nicht die Regel. Jede Videoüberwachungskamera bedarf einer regelmäßigen Einzelfallprüfung. Technologische Entwicklungen im Bereich der softwaregestützten Videoüberwachung werden qualitative Veränderungen mit sich bringen, die Art der Überwachung verändern und den Grundrechtseingriff intensivieren werden.
2. Eine Bestandsaufnahme der existierenden Videoüberwachung erleichtert die Bewertung der Videoüberwachung hinsichtlich ihrer Konsequenzen für eine freie Gesellschaft und in Bezug auf Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit und Wirksamkeit dieser Maßnahme

3. Öffentliche Stellen haben im Sinne des Transparenzgedankens dem Bürger gegenüber eine Verpflichtung ihre Überwachungsmaßnahmen offenzulegen und diese nachvollziehbar zu gestalten.

III. Der Landtag beschließt:

1. eine gesetzliche Meldepflicht für Kameras und Attrappen einzuführen, die von öffentlichen Stellen in Nordrhein-Westfalen betrieben werden und den öffentlich zugänglichen Raum überwachen
2. Die Einführung eines öffentlichen Registers der gemeldeten Kameraanlagen, das auch über das Internet abrufbar ist. Das Register muss mindestens, die ohnehin in den Datenschutzgesetzen für öffentliche Verzeichnisse und Kennzeichnungspflichten festgelegten Informationen beinhalten wie beispielsweise die verantwortliche Stelle der Videoüberwachung, Zweck der Datenverarbeitung und Speicherfristen; allerdings auch zusätzliche Angaben machen über die Bildauflösung, Überwachungsart (Echtzeitbeobachtung oder Aufzeichnung), Standort der Kamera und erfasster räumlicher Radius der Kamera.
3. Dass die Verantwortung für die Entwicklung und Bereitstellung des Registers bei einer öffentlichen unabhängigen Stelle wie dem LDI liegen sollte, für die zusätzliche Ressourcen bereitgestellt werden müssen.
4. Die Schaffung von Rechtsvorschriften zur Ahndung von Verstößen gegen die Meldepflicht.
5. die Landesregierung aufzufordern, eine Initiative im Bundesrat einzubringen, die eine gesetzliche Meldepflicht für von privaten und öffentlichen Stellen betriebenen Kameras und Attrappen vorschreibt und nach denselben Prinzipien und Anforderungen aufgebaut wird. Die Meldung der Datenverarbeitung sollte über dasselbe Register der jeweiligen Länder erfolgen.

Dr. Joachim Paul
Nicolaus Kern
Frank Herrmann

und Fraktion