



Foto: Bilderbox

Videüberwachungen unterstützen die Sicherheit im öffentlichen Personennahverkehr.

# Rechtliche Bedingungen der Videoüberwachung im öffentlichen Verkehr

Von Rechtsanwalt Dr. Ulrich Dieckert

**B**ahnhöfe, Flughäfen sowie Einrichtungen des öffentlichen Personennahverkehrs gehören seit jeher zu den klassischen Einsatzbereichen der Videoüberwachung. Die Gründe hierfür liegen auf der Hand. Aufgrund der hohen Anzahl von Menschen, die tagtäglich öffentliche Verkehrsmittel in Anspruch nehmen, besteht ein permanent hohes Sicherheitsbedürfnis vor Anschlägen, Sabotageakten, sowie individuellen Übergriffen. Wie anfällig Verkehrseinrichtungen für terroristische Anschläge sein können, haben die Attentate in Madrid und London, aber auch die auf den Bahnhöfen Koblenz und Dortmund gefundenen Kofferbomben gezeigt. Dass individuelle Übergriffe an der Tagesordnung sind, lässt sich regelmäßig den Presseberichten über Gewalttaten im Personennahverkehr entnehmen, die durch aufgezeich-

nete Videobilder zum größten Teil aufgeklärt werden können. Auch beim Anschlag auf US-Soldaten am Frankfurter Flughafen im März 2011 sind – entgegen anders lautender Berichte – Videobilder des Täters an die Ermittlungsbehörden übergeben worden. Aus diesem Grund sehen sich nicht nur die (zum Teil privaten) Betreiber von Verkehrseinrichtungen beim Einsatz von Videotechnik in der Verantwortung. Vielmehr sind es insbesondere die staatlichen Polizeibehörden, die auf Mittel der Videoüberwachung zum Zwecke der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung zurückgreifen. Dabei muss in Bezug auf die einschlägigen Rechtsgrundlagen zwischen dem bundesweiten Einsatz einerseits und der Gefahrenabwehr auf Landes- beziehungsweise kommunaler Ebene andererseits unterschieden werden.

### ◆◆◆ Bundesweiter Einsatz am Beispiel der Deutschen Bahn

Wie die Bundesregierung in Beantwortung einer großen Anfrage im Jahr 2010 feststellte, gehört das Verkehrssystem Eisenbahn aufgrund seiner erheblichen Bedeutung für das gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben Deutschlands sowie seiner starken Frequentierung durch Reisende zu den sogenannten kritischen Infrastrukturen. Der Schutz dieser Einrichtungen wird im Wege einer sogenannten „Ordnungspartnerschaft“ zwischen der Deutschen Bahn AG und den zuständigen Bundesbehörden (Bundesministerium des Inneren / Bundespolizei) sichergestellt. Danach nutzt die DB AG die in ihrem Eigentum stehenden Videoüberwachungsanlagen (etwa 3.000 Kameras bundesweit) im Rahmen ihrer unternehmerischen Gefahrenvorsorge in den Verkehrsstationen. Die Bundespolizei wiederum kann auf die Kamerabilder nicht nur zugreifen, sondern ist auch für die Aufzeichnung der Videodaten allein verantwortlich. Dem Einsatz liegen folgende gesetzliche Regelungen zugrunde.

### ◆◆◆ Ermächtigungsnormen für die Bundespolizei

Gemäß § 27 i. V. m. § 23 Abs. 1 Nr. 4 BPolG kann die Bundespolizei selbsttätige Bildaufnahme- und Bildaufzeichnungsgeräte einsetzen, um Gefahren für Anlagen oder Einrichtungen der Eisenbahnen des Bundes oder für dort befindliche Personen oder Sachen zu erkennen. Diese präventiv-polizeiliche Aufgabe nimmt die Bundespolizei wahr, indem sie auf Bilddaten der im Eigentum der DB AG stehenden Videokameras zugreift. Dem liegt ein Nutzungsvertrag gemäß § 11 Abs. 2 Satz 2 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) zugrunde, der die datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeiten der Beteiligten regelt. Danach liegt die Aufzeichnung der Videodaten in der alleinigen Zuständigkeit der Bundespolizei, die insofern gemäß § 3 Abs. 7 BDSG für diese Daten verantwortlich ist. Die Aufzeichnungen sind gemäß § 27 Satz 2 BPolG spätestens nach 30 Tagen zu vernichten, soweit sie nicht zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr oder zur Verfolgung einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit benötigt werden.

Die Auswertung der Videodaten erfolgt anlassbezogen, das heißt zum Zwecke der Aufklärung eines registrierten Vorfalls. In diesem Fall erfolgt – soweit möglich – eine Identifikation der Täter und eine Übermittlung der Daten an die zuständigen Strafverfolgungsbehörden nach der Strafprozessordnung. Im Mittelpunkt steht jedoch der präventive Einsatz von

Polizeibeamten, wenn auf den Überwachungsmonitoren ein konkreter Anlass festgestellt wird. Dies ist beispielsweise bei gewalttätigen Übergriffen der Fall, die häufig im Zusammenhang mit Großveranstaltungen (An- und Abreise von Fangruppen zu Fußballspielen) zu verzeichnen sind.

### ◆◆◆ Ermächtigung für die Deutsche Bahn

Als nicht-öffentliche juristische Person des Privatrechts kann sich die Deutsche Bahn bei der Überwachung der in ihrem Eigentum stehenden Verkehrseinrichtungen auf § 6 b BDSG stützen. Danach ist die Überwachung öffentlich zugänglicher Räume mit optisch-elektronischen Einrichtungen zulässig, wenn sie zur Wahrung des Hausrechts oder anderer berechtigter Interessen erforderlich ist (also das mildeste Mittel darstellt) und schutzwürdige Interessen der Betroffenen nicht überwiegen. Gerade auf Bahnhöfen ist aufgrund der hohen Passagierfrequenzen das Risiko von personenbedingten Störungen und auch Sachbeschädigungen besonders hoch. Soweit in diesen Fällen nicht die Bundespolizei eingreift, muss es auch den Sicherheitsdiensten der Deutschen Bahn möglich sein, die Ordnung „im eigenen Hause“ wieder herzustellen beziehungsweise Personen an der Beschädigung bahneigener Einrichtungen zu hindern. Ein besonderer Zweck stellt des Weiteren die Sicherheit des Schienenverkehrs dar. Gefährdungen in diesem Bereich können aufgrund der videogestützten Überwachung der Schienenanlagen verhindert werden.

Der Einsatz der Überwachungstechnik ist in den meisten Bereichen auch erforderlich, weil sich ein Bahnhofsgebäude sowie die Bahnsteige und vor allen Dingen die Gleisanlagen alleine durch Personaleinsatz nicht lückenlos überblicken lassen. Die Überwachung der oben angeführten Bereiche dürfte in der Regel auch verhältnismäßig sein, weil die grundrechtlich geschützten Interessen der von der Videoüberwachung nur kurzzeitig betroffenen Personen in Anbetracht der abzuwehrenden erheblichen Gefahren nicht überwiegen. Die Deutsche Bahn hat gemäß § 6 b Abs. 2 BDSG auf die Tatsache der Videoüberwachung in geeigneter Weise hinzuweisen. Dieser Pflicht, die im Übrigen auch die Bundespolizei trifft (§ 27 BPolG), kommt die Deutsche Bahn durch entsprechende Hinweisschilder an Bahnhöfen und Bahnsteigen nach.

### ◆◆◆ Videoeinsatz an Flughäfen

Auch an Flughäfen rechtfertigt die hohe Gefährdungslage den Einsatz von Videoüberwachungstechnik. In der Regel stehen auch hier die Anlagen im Eigentum des jeweiligen Betreibers, wie beispielsweise der Fraport AG am Flughafen Frankfurt. Die dabei gewonne-



nen Daten werden aufgrund entsprechender Vereinbarungen neben dem Sicherheitsdienst der Fraport AG auch von der Leitstelle der Bundespolizei sowie der Polizeidirektion Flughafen der Landespolizei genutzt. In der Regel erfolgt kein Mitschnitt der Bilder. Dies kann jedoch im Einzelfall durch jede der beteiligten Stellen veranlasst werden, beispielsweise wenn vom Personal ein Alarm ausgelöst wird oder eine Anforderung der Bundespolizei oder der Landespolizei erfolgt.

Die Befugnisse der Bundespolizei leiten sich wiederum aus dem § 27 i. V. m. § 23 Abs. 1 Nr. 4 BPolG ab, wonach die Videokontrolle einer dem Luftverkehr dienenden Anlage oder Einrichtung eines Verkehrsflughafens zulässig ist. Die Hessische Landespolizei kann sich bei der Nutzung der Videobilder auf § 14 Abs. 3 und 4 des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Hessen (HSOG) stützen, wonach der Einsatz von Videoüberwachung zum Zwecke der Gefahrenabwehr, insbesondere bei besonders gefährdeten öffentlichen Einrichtungen, zulässig ist. Die Fraport AG hat sich schließlich – analog der Deutschen Bahn AG – an den Vorgaben des § 6 BDSG auszurichten. Die eben genannten Grundsätze gelten natürlich auch für andere Flughäfen in Deutschland.

### ◆◆◆ Videoeinsatz im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)

Der öffentliche Personennahverkehr Deutschlands ist durch große Vielfalt an Betreibermodellen gekennzeichnet. Bei den S-Bahnen (zum Beispiel im Großraum Berlin, Hamburg oder München) handelt es sich um Tochtergesellschaften der Deutschen Bahn. Städtische Untergrund- beziehungsweise Tram-Bahnen werden hingegen in der Regel von den jeweiligen Städten oder Gemeinden als Eigenbetriebe geführt. Daneben gibt es Regionalverbände aus Kommunen und Landkreisen, die eine bestimmte Region mit Bussen und Bahnen versorgen. Schließlich sind im regionalen Bereich auch rein privatwirtschaftlich organisierte Verkehrsunternehmen im Einsatz.

### ◆◆◆ Rechtsgrundlagen

Soweit es sich bei den oben angeführten Verkehrseinrichtungen um Eigenbetriebe eines Bundeslandes beziehungsweise der diesem angeschlossenen Landkreise und Gemeinden handelt, ist für die Beurteilung der Zulässigkeit einer Videoüberwachung das jeweilige Landesdatenschutzgesetz einschlägig. Ansonsten gilt auch für regional agierende nicht-öffentliche Unternehmen das Bundesdatenschutzgesetz und dort der bereits erwähnte § 6 b BDSG. Die inhaltlichen Unterschiede zu den jeweils einschlägigen Regeln in den

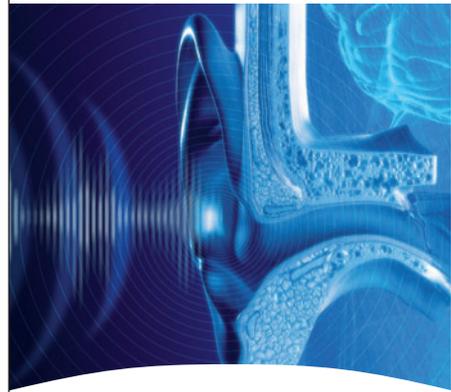
Landesdatenschutzgesetzen sind jedoch marginal. Grundsätzlich gilt auch hier, dass Videoüberwachungen beziehungsweise Aufzeichnung von Bilddaten nur zulässig sind, soweit der Einsatz zur Gefahrenabwehr oder zur Wahrnehmung des Hausrechts erforderlich ist und keine Anhaltspunkte bestehen, dass schutzwürdige Interessen der Betroffenen überwiegen. In manchen Landesdatenschutzgesetzen wird der öffentliche Verkehr sogar ausdrücklich erwähnt. So soll die Videoüberwachung gemäß § 21 a des Bayerischen Datenschutzgesetzes explizit auch dem Schutz von Leben, Gesundheit, Freiheit oder Eigentum von Personen, die sich im Bereich öffentlicher Verkehrsmittel aufhalten sowie dem Schutz dieser Verkehrsmittel als solchen dienen.

### ◆◆◆ Einsatz in den Fahrzeugen

Im Gegensatz zu den Eisenbahnen des Bundes werden im ÖPNV jedoch nicht nur Bahn- und Busbahnhöfe beziehungsweise Gleisanlagen überwacht. Vielmehr wird diese Technik immer häufiger auch in den Fahrzeugen selbst eingesetzt. So sind beispielsweise in Berlin bereits über 30 Prozent der U-Bahnen, fast 70 Prozent der Busse und knapp 30 Prozent der Tram-Bahnen mit Kameras ausgestattet, die tagtäglich und rund um die Uhr die Bewegungen innerhalb der Verkehrsmittel aufzeichnen. Auch die Hamburger beziehungsweise Münchener S-Bahn betreibt derartige Kameras bereits seit Jahren. Der Nutzen dieser Einrichtungen ist umstritten. Die Betreiber sind der Auffassung, dass allein die Tatsache der Videoüberwachung abschreckende Wirkung hat und das Sicherheitsgefühl der Passagiere erhöht. Dies wird von Datenschützern bezweifelt, da in der Regel keine Überwachung in „Echtzeit“ stattfindet, sondern die Bilder allenfalls der Strafverfolgung dienen können.

Dies ist allerdings nicht ganz richtig. So ist beispielsweise im Land Berlin die Polizei gemäß § 24 b ASOG berechtigt, auf die Überwachungstechnik der Berliner Verkehrsbetriebe zurückzugreifen und Geschehnisse in Echtzeit zu überwachen. Davon hat die Polizei beispielsweise im Herbst 2009 aufgrund einer aktuellen Gefährdungslage (Terrorwarnung) Gebrauch gemacht. Auch wenn eine entsprechende Ermächtigungsnorm in anderen Landespolizeigesetzen fehlt, dürften die dortigen Behörden auch aufgrund ihrer generellen Zuständigkeit berechtigt sein, bei Gefahr in Verzug auf entsprechende Bilddaten zurückzugreifen.

In jedem Falle sind die gewonnenen Aufzeichnungen geeignet, die Behörden bei der Strafverfolgung zu unterstützen. So wurden im Jahr 2009 von der BVG 1.823 Videoaufzeichnungen an die Berliner Polizei und andere Strafverfolgungsbehörden übermittelt. Die Aus-



wertung erbrachte 325 Täteranhaltungen, in 124 Fällen wurde die Ermittlung/Identifizierung von Tatverdächtigen durch die Aufzeichnungen unterstützt. Insofern ist die Verwendung von Videoüberwachungstechnik im öffentlichen Personennahverkehr bisher selbst von den mitunter kritischen Landesdatenschutzbeauftragten weder verboten noch erheblich eingeschränkt worden.

### ◆◆◆ Speicherdauer unterschiedlich geregelt

Allerdings gibt es in Bezug auf die Speicherdauer der gewonnenen Bilddaten erhebliche Unterschiede. Während beispielsweise nach dem Sächsischen Landesdatenschutzgesetz Videoaufzeichnungen im Allgemeinen spätestens nach zwei Monaten zu löschen sind, schreibt das Berliner Datenschutzgesetz in Bezug auf Bilddaten aus dem öffentlichen Personennahverkehr eine Löschungspflicht spätestens nach 24 Stunden vor (vgl. § 31 b Abs. 3 a Berliner Datenschutzgesetz). Das Bundesdatenschutzgesetz gibt in § 6 b keine konkrete Speicherdauer vor; nach § 6 b Abs. 5 besteht eine Lösungsverpflichtung dann, wenn die weitere Speicherung nicht mehr erforderlich ist. Bezug nehmend hierauf haben die Landesdatenschutzbeauftragten in Bayern und Hamburg im Hinblick auf die in den dortigen Verkehrsmitteln gewonnenen Bilddaten eine Speicherung von bis zu 48 Stunden noch für zulässig gehalten.

### ◆◆◆ Vorabkontrolle und Dokumentation

Da es sich bei der Aufzeichnung und Auswertung von Videodaten um eine besondere Form der Datenverarbeitung handelt, sind die zuständigen Datenschutzbeauftragten über derartige Maßnahmen nicht nur zu unterrichten, sondern zwingend in die Planung und Umsetzung einzubeziehen (datenschutzrechtliche Vorabkontrolle). Dabei sind die einschlägigen Vorschriften der jeweiligen Landesdatenschutzgesetze beziehungsweise von § 4 d Abs. 5 BDSG zu beachten. Ein Verkehrsbetrieb, der sich zum ersten Mal mit dem Einsatz von Videoüberwachungstechnik befasst, sollte daher vor der Einleitung investiver Maßnahmen eine Projektstudie verfassen, in der auch die datenschutzrechtlichen Auswirkungen der geplanten Videoüberwachung beschrieben und erörtert werden. Diese ist sodann vom zuständigen Datenschutzbeauftragten abzugeben. Des Weiteren bedarf es in Bezug auf den laufenden Betrieb einer nachvollziehbaren Dokumentation. Diese umfasst nicht nur Art und Umfang der Kameraanlagen, Speicherkapazitäten und Aufzeichnungsverfahren, sondern auch die Sicherung vor unbefugtem Zugriff und das Festlegen von Archivie-



### Sprachalarmierung in neuen Dimensionen

VARIODYN® D1 deckt die gesamte Bandbreite der Möglichkeiten eines ausgereiften Sprachalarmierungssystems ab: von digitalen Sprechstellen über Leistungsverstärker bis hin zum frei skalier- und vernetzbaren System für alle vorstellbaren Projekte.

Das System wurde mit dem 1. Platz beim GIT SICHERHEIT AWARD 2011 in der Kategorie Brandschutz ausgezeichnet.

**ESSER**  
by Honeywell

Mit EN-54-16- sowie  
VdS-Zulassung

**Novar GmbH a Honeywell Company**  
Dieselstraße 2 · 41469 Neuss  
Fon: +49 2137 17-0 (Verwaltung)  
Fon: +49 2137 17-600 (Kundenbetreuungszentrum)  
Fax: +49 2137 17-286  
www.esser-systems.de · info@esser-systems.de  
© 2011 Honeywell International Inc. Alle Rechte vorbehalten.

rungsverfahren. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass gespeicherte Daten nicht an unbefugte Dritte herausgegeben werden. Soweit eine Übermittlung an die Strafverfolgungsbehörden erfolgt, sind die auf den Bildern erfassten Personen, soweit sie dem Betreiber bekannt sind (zum Beispiel Arbeitnehmer), hierüber zu informieren.

### ◆◆◆ Beteiligung von Personal- und Betriebsräten

Mit einer Projektstudie über den beabsichtigten Betrieb muss nicht nur der zuständige Datenschutzbeauftragte überzeugt werden. Sie dient vielmehr auch zur Abstimmung mit dem jeweiligen Personalrat beziehungsweise Betriebsrat, der nach § 87 Abs. 1 Nr. 6 Betriebsverfassungsgesetz zwingend vor der Umsetzung einer solchen Maßnahme einzubeziehen ist. Denn bei der Erhebung von Videodaten handelt es sich um eine mitbestimmungspflichtige Angelegenheit, da dadurch auch das Verhalten der Mitarbeiter kontrolliert werden kann. Um für beide Seiten Rechtssicherheit herbeizuführen, werden

deshalb in der Regel Betriebsvereinbarungen getroffen, in denen der konkrete Einsatz der Kameras, die Zugriffs- und Einsichtsrechte sowie die Löschungspflichten detailliert festgelegt sind. Dabei ist sicherzustellen, dass keine Leistungs- und Verhaltenskontrolle erfolgt. So sind am Frankfurter Flughafen beispielsweise manuell anwählbare Kameras mit einer roten Lampe versehen, um Mitarbeitern an ihrem Arbeitsplatz darauf hinzuweisen, dass sie beobachtet werden.

Da auch die Betriebsräte der Videoüberwachungstechnik zunehmend kritisch gegenüber stehen, ziehen sich Vereinbarungen über den Abschluss einer Betriebsvereinbarung oft in die Länge. Sollten die Verhandlungen scheitern, lassen sich derartige Vereinbarungen auch durch einen Spruch der zuständigen Einigungsstelle ersetzen. Diese hat die Grundsätze des Arbeitnehmerdatenschutzes zu berücksichtigen, die sich bisher nur aus höchstrichterlichen Entscheidungen ergeben. Diese werden noch in diesem Jahr durch die beabsichtigte Neuregelung des Arbeitnehmerdatenschutzes im Bundesdatenschutzgesetz konkretisiert.

## Entscheiden – handeln.

 **BOORBERG**



### Fallbezogenes Sicherheitshandeln in der privaten Sicherheitswirtschaft

2011, 162 Seiten, € 19,80; ab 20 Expl. € 17,50

Mengenpreis nur bei Abnahme durch einen Endabnehmer zum Eigenbedarf.

ISBN 978-3-415-04640-5

RICHARD BOORBERG VERLAG  
FAX 07 11/7385-100 · 089/4361564  
TEL 07 11/7385-0 · 089/436000-0  
BESTELLUNG@BOORBERG.DE  
WWW.BOORBERG.DE