Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Niema Movassat, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 19/3726 –

Biometrie und Datenschutz nach der EU-Datenschutz-Grundverordnung

Vorbemerkung der Fragesteller

Im August 2017 startete das Pilotprojekt „Sicherheitsbahnhof Berlin Südkreuz“, bei dem der Einsatz von Videoüberwachung mit biometrischer Gesichtserkennung als Fahndungsinstrument getestet wurde. Dies erregte sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der Rechtswissenschaft Empörung (www.tagesspiegel.de/berlin/videoeuberwachung-gesichtserkennung-am-suedkreuz-wird-verlaengert/20719188.html, www.lto.de/recht/hintergruende/h/berlin-bahnhof-suedkreuz-gesichtserkennung-tests-verlaengert-terrorismus-bekaempfung/). Bei der Videoüberwachung mit biometrischer Gesichtserkennung wird intelligente Video-Software eingesetzt. Hierbei handelt es sich um technische Verfahren der massenhaften Erfassung, Speicherung und Analyse von Gesichtern und Verhaltensweisen in öffentlichen Räumen in Echtzeit.

Der Einsatz von Videokameras mit Gesichtserkennung kann die Freiheit, sich in der Öffentlichkeit anonym zu bewegen, gänzlich aufheben. Die Möglichkeiten, sich solcher Überwachung zu entziehen oder diese gar zu kontrollieren, sind kaum vorhanden. Anders als bei konventioneller Videoüberwachung können Passantinnen und Passanten nicht nur beobachtet, sondern während der Überwachung identifiziert werden, z. B. indem die gewonnenen Daten mit digitalen Fotografien abgeglichen werden, die mittlerweile von fast jedem im Internet, insbesondere in sozialen Netzwerken, zu finden sind.

Der europäische Gesetzgeber hat die enormen Risiken dieser Technik für die Privatsphäre erkannt und die Erhebung biometrischer Daten zur Identifizierung in der ab 25. Mai 2018 geltenden Datenschutz-Grundverordnung grundsätzlich verboten. Ausnahmen sind nur in engen Grenzen zulässig, z. B. wenn der Betroffene ausdrücklich eingewilligt hat oder wenn die Identifizierung aus Gründen eines erheblichen öffentlichen Interesses erforderlich ist. Auf letzteres können sich in erster Linie Sicherheitsbehörden z. B. bei der Verfolgung schwerer Straftaten stützen. Auch in diesen Fällen muss aber der Wesensgehalt des Rechts auf Datenschutz gewahrt bleiben, indem angemessene und spezifische Maßnahmen zum Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten der Betroffenen vorgesehen werden.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Videüberwachung stellt ein wichtiges Instrument zur Gefahrenabwehr und zur Aufklärung von Straftaten dar. Dies gilt insbesondere, wenn bei dem Einsatz der Videüberwachung modernste Technik eingesetzt wird. Derzeit werden ca. 900 Bahnhöfe mit über 6 000 Videokameras überwacht. In vielen großen Bahnhöfen werden die Videobilder auch live durch die Bundespolizei verfolgt. Zugriff auf die aufgezeichneten Videodaten haben allein die Bundespolizei und die übrigen Strafverfolgungsbehörden.

Die Deutsche Bahn AG baut in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat und der Bundespolizei ihre Videoanlagen kontinuierlich aus und erneuert diese. Zum Zwecke der Neuausstattung von Personenbahnhöfen mit Videotechnik bzw. Ertüchtigung von Bestandstechnik haben sich die Deutsche Bahn AG, die Bundespolizei und das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat ein sog. 10-Jahre-Programm Video vereinbart, durch welches eine Vielzahl von Bahnhöfen mit Videotechnik ertüchtigt oder die Technik modernisiert werden soll. Die Ausstattung der Bahnhöfe erfolgt einvernehmlich zwischen der Deutsche Bahn AG und der Bundespolizei nach bahnbetrieblichen und polizeifachlichen Kriterien. Die entsprechenden Videomanagementanlagen werden dabei durch die Deutsche Bahn AG als Eigentümerin im Rahmen eines Betreibermodells betrieben, erneuert und gewartet und durch die Bundespolizei (mit-)genutzt.

Bei der in den Bahnhöfen verwendeten Videüberwachungstechnik handelt es sich ausschließlich um „konventionelle“ Videüberwachungstechnik. Ein Einsatz von Videokameras mit Gesichtserkennung – oder auch „biometriegestützten Videüberwachungssystemen“ – erfolgt nicht.

Für das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat ist es aber wichtig, die zuständigen Behörden mit modernster und innovativer Technik auszustatten, so dass sie ihre Aufgaben im Rahmen der rechtlichen und datenschutzrechtlichen Vorgaben möglichst effizient erledigen können. Im Rahmen des gemeinsamen Projektes "Sicherheitsbahnhof Berlin Südkreuz" des Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, der Bundespolizei, dem Bundeskriminalamt und der Deutsche Bahn AG ist daher vereinbart worden, den Nutzen von intelligenter Videoanalysetechnik für die polizeiliche Aufgabenerfüllung sowie die unternehmerische Sicherheitsvorsorge zu erproben. Das Projekt gliedert sich in zwei Teilprojekte.

In einem ersten Testprojekt ist der Nutzen von biometrischer Gesichtserkennungstechnik für polizeiliche Zwecke in Live-Videoströmen der Überwachungskameras der Deutsche Bahn AG getestet worden. Der Test wurde vom 1. August 2017 bis zum 31. Juli 2018 durchgeführt. Die Ergebnisse des Tests werden derzeit noch durch die Bundespolizei ausgewertet. Nach Einschätzung der Bundespolizei ergeben sich bereits positive Rückschlüsse für den polizeifachlichen Nutzen der Gesichtserkennungssysteme.

Voraussichtlich ab Oktober 2018 soll in einem zweiten Teilprojekt ein intelligentes Videoanalyzesystem für die Behandlung und Auswertung verschiedener Gefahrenszenarien erprobt werden. Dabei sollen u. a. Gefahrensituationen wie das Erkennen hilfloser Personen oder stehengelassener Gegenstände automatisiert erkannt und gemeldet werden. Die Deutsche Bahn AG erprobt gemeinsam mit dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat und der Bundespolizei intelligente Videotechnik am Berliner Bahnhof Südkreuz. Das Bundeskriminalamt ist in beratender Funktion beteiligt.

Des Weiteren wird auf die Antwort der Bundesregierung zur Kleinen Anfrage der Fraktion DIE LINKE. (Bundestagsdrucksache 19/3518) zum Test zur biometrischen Gesichtserkennung am Bahnhof Berlin Südkreuz verwiesen.

1. Welche deutschen Bahnhöfe sind von einer Videoüberwachung derzeit betroffen, und welche werden in nächster Zukunft mit Videoüberwachungstechnik ausgestattet (bitte nach Orten und Datum der vollzogenen bzw. geplanten Installation auflisten)?

Die Antwort zu Frage 1 kann der als „VS – Nur für den Dienstgebrauch“ eingestufte Anlage entnommen werden, welche eine Liste der Bahnhöfe mit Videoausstattung enthält.* Eine statistische Erfassung über Daten der vollzogenen oder geplanten Installation wird durch die Bundesregierung und die Deutsche Bahn AG nicht geführt. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

Eine offene Beantwortung war nicht möglich. In einen angemessenen Ausgleich zu bringen waren in diesem Fall einerseits das verfassungsrechtlich verbürgte Frage- und Informationsrecht des Parlaments (Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 und Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes), das grundsätzlich auf eine offene Beantwortung der Fragen gerichtet ist, und andererseits das ebenfalls Verfassungsrang genießende schutzwürdige Interesse des Wohls des Bundes (Staatswohl).

Das verfassungsrechtlich verbürgte Frage- und Informationsrecht des Deutschen Bundestages gegenüber der Bundesregierung findet vorliegend seine Grenzen im gleichfalls Verfassungsrang genießenden schutzwürdigen Interesse des Staatswohls. Mit einer offenen Beantwortung dieser Frage würde ein Gesamtbild der Videoüberwachung sämtlicher Bahnhöfe offengelegt, welche die weitere Arbeitsfähigkeit und Aufgabenerfüllung der Bundespolizei sowie die Gefahrenabwehr und Straftataufklärung beeinträchtigen würde. Eine Darstellung, aus der insgesamt sämtliche videoüberwachten Bahnhöfe erkennbar sind, könnte bei Kenntnisnahme durch Unbefugte für die Interessen der Bundesrepublik Deutschland nachteilig sein. Zwar wäre vor Ort an einem einzelnen Bahnhof durch die datenschutzrechtliche Kennzeichnungspflicht jeweils öffentlich erkennbar, ob eine Videoüberwachung an dem Bahnhof vorhanden ist. Dies betrifft jedoch dann immer nur diesen einen einzelnen Bahnhof. Eine Gesamtdarstellung, aus der im Umkehrschluss auch erkennbar ist, welche Bahnhöfe derzeit nicht videoüberwacht sind, könnte beispielsweise die Planung von Straftaten an Bahnhöfen erleichtern, wenn ein potentieller Täter vermeiden möchte, sich im Bereich einer Videoüberwachungsanlage zu bewegen. Als Beispiele dienen hier Fahrkatenaufbrüche. Bei Kenntnisnahme der Liste durch potentielle Täter müssten diese nicht mehr mögliche Tatorte zunächst nach Videoüberwachungsanlagen erkunden, sondern wüssten direkt, ob der entsprechende Bahnhof überwacht ist.

Eine Weiterleitung als „VS – Nur für den Dienstgebrauch“ eingestuftes Dokument ist jedoch möglich. Ein damit verbundenes geringfügiges Risiko des Bekanntwerdens kann hingenommen werden (vgl. BVerfGE 124, 78 [139]).

* Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat hat die Antwort als „VS – Nur für den Dienstgebrauch“ eingestuft. Die Antwort ist im Parlamentssekretariat des Deutschen Bundestages hinterlegt und kann dort von Berechtigten eingesehen werden.

2. Welche Bahnhöfe sind mit biometriegestützten Videoüberwachungssystemen ausgestattet?

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

3. Wer trifft die Entscheidung über die Verwendung biometriegestützter Videoüberwachungssysteme?

Welche Sicherheitsbehörden sind beteiligt?

In welchem Umfang sind die einzelnen Sicherheitsbehörden beteiligt?

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

4. Wer trägt die Verantwortung für die Instandhaltung (z. B. Reparaturen)?

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

5. Wie hoch sind die Kosten für die Anbringung und Instandhaltung der Videoüberwachungssysteme (bitte nach biometrischen und „normalen“ Videoüberwachungssystemen auflisten) an deutschen Bahnhöfen?

Wer trägt zu welchen Anteilen die Kosten?

Bei der Ausstattung eines großen Bahnhofs mit moderner Videoüberwachungstechnik ist durchschnittlich mit Kosten von 1,5 Mio. Euro und eines mittleren Bahnhofs durchschnittlich mit 500 000 Euro zu rechnen. Für die Neuausstattung von Personenbahnhöfen der Deutsche Bahn AG mit moderner Videotechnik im Rahmen des 10-Jahre-Programm Video sind durch die Deutsche Bahn AG und die Bundespolizei bislang anteilig Mittel im Umfang von insgesamt 40 Mio. Euro (Deutsche Bahn AG: 25 Mio. Euro, Bundespolizei: 15 Mio. Euro) bereitgestellt worden. Die für im Rahmen der übrigen Nutzung von Videotechnik auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes in den Personenbahnhöfen der Deutsche Bahn AG installierten Kameras entstehenden Kosten für Betrieb und Instandhaltung werden durch die Deutsche Bahn AG getragen. Die Bundesregierung und die Deutsche Bahn AG führen keine statistische Erfassung über die Gesamtkosten für die Ausstattung aller Bahnhöfe mit Videotechnik in Deutschland.

Für die Kosten im Rahmen des Projektes Sicherheitsbahnhof Berlin Südkreuz wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

6. Welche Stellen analysieren das Videomaterial?

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

7. Inwiefern sind private Dritte an der Analyse des Videomaterials beteiligt?

Welche Unternehmen sind konkret beteiligt?

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

8. Wie lange werden die Daten gespeichert?

Wer hat Zugriff auf die gespeicherten Daten?

Gibt es einen Datenaustausch zwischen öffentlichen Stellen untereinander und mit privaten Stellen?

Wenn ja, zwischen welchen Stellen und zu welchem Zweck?

Unter den Voraussetzungen des § 27 Satz 3 des Bundespolizeigesetzes (BPolG) können die Videodaten bis zu 30 Tage gespeichert werden. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

9. In wie vielen Fällen konnte durch die Videoüberwachung (bitte nach biometrischer und „normaler“ Videoüberwachung auflisten) eine Straftat verhindert werden?

Videoüberwachung leistet einen wichtigen Beitrag zur präventiven Aufgabewahrnehmung der Bundespolizei und damit zur Steigerung der Sicherheit. Auf der Grundlage einer Auswertung deutscher und internationaler Evaluationsstudien hat das Bundeskriminalamt im Rahmen einer Analyse des Forschungsstandes zur Wirksamkeit der polizeilichen Videoüberwachung festgestellt, dass die Videoüberwachung im öffentlichen Raum zur Kriminalprävention, Kriminalrepression und in der Folge zu einer Erhöhung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung beitragen kann. Eine Aussage darüber, in wie vielen Fällen durch die Videoüberwachung tatsächlich eine Straftat verhindert werden konnte, z. B. einen Täter von einer geplanten Tat abbringen konnte, kann naturgemäß nicht erfolgen.

10. In wie vielen Fällen konnte eine Straftat durch die Videoüberwachung (bitte nach biometrischer und „normaler“ Videoüberwachung auflisten) erfolgreich aufgeklärt werden, und um welche Straftaten handelte es sich dabei (bitte die zehn häufigsten Straftaten, die mittels Videoüberwachung aufgeklärt werden konnten, tabellarisch nach Fallzahl auflisten)?

Auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes konnten im Jahr 2017 1 943 Delikte durch Videobeweis aufgeklärt werden. Nachfolgend werden die zehn häufigsten Straftaten aufgelistet:

Körperverletzung: 789

Diebstahl: 295

Sachbeschädigung: 99

Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte: 83

Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz: 69

Hausfriedensbruch: 50

Erschleichen von Leistungen: 25

Betrug: 21

Staatsschutzdelikte: 18

Raub: 16.

Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

11. Welche Behörden werden bei der oben genannten Entscheidungsfindung (vgl. Frage 3) herangezogen?

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

12. Inwiefern werden die Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (jeweilige Länder und Bund) bei den Vorbereitungen und im weiteren Verlauf einbezogen?

Wenn nicht, warum nicht?

Und wenn ja, in welchem Umfang?

Die Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit ist im Rahmen ihrer Aufgaben eingebunden und wird fortlaufend informiert. Im Rahmen des Projektes Sicherheitsbahnhof Berlin Südkreuz fanden hierzu unter anderem bereits mehrere Besprechungen statt.

13. Inwiefern findet eine Prüfung der Vereinbarkeit mit der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) statt?

Wer legt dabei die DSGVO aus?

Die Datenschutzgrundverordnung ist für die Verarbeitung personenbezogener Daten – hier etwaigem „biometrischen Videodaten“ – durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung nicht anwendbar (Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe d DSGVO). Einschlägig ist insoweit die Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016.

14. In welchem Umfang findet eine Datenschutz-Folgenabschätzung gemäß Artikel 35 Absatz 3 Buchstabe c DSGVO statt?

a) Welche Stellen führen diese Abschätzung durch?

b) Inwiefern und in welchem Umfang sind die Datenschutzbeauftragten (Länder/Bund) beteiligt?

c) Findet eine Evaluation der Folgenabschätzung statt?

Wenn nein, warum nicht?

Wenn ja, in welchem Umfang?

Es wird auf die Antwort zu Frage 13 verwiesen.

15. Auf welche Rechtsgrundlagen stützt die Bundesregierung die Verwertung des biometrischen und „normalen“ Videomaterials?

Die Rechtsgrundlagen für die Nutzung „konventioneller“ Videodaten ergeben sich aus dem Bundespolizeigesetz und der Strafprozessordnung. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

16. In welchem Umfang wird eine grundrechtliche Prüfung der biometrischen Videoüberwachung und Verwertung des Videomaterials durchgeführt?

Welche Stellen prüfen die Verhältnismäßigkeit solcher Maßnahmen?

Die vollziehende Gewalt ist gemäß Artikel 20 Absatz 3 Satz 1 Grundgesetz an Gesetz und Recht gebunden. Nach Artikel 1 Absatz 3 Grundgesetz ist die Staats-

gewalt unmittelbar an die Grundrechte gebunden. Jedem, der durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wird, steht gemäß Artikel 19 Absatz 4 Grundgesetz der Rechtsweg offen.

Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

17. Gibt es eine Beschwerdestelle, die sich mit unverhältnismäßiger Videoüberwachung beschäftigt?

Wenn ja, wer trägt die Kosten dieser Stelle, und wie hoch sind die Kosten?

Wenn nein, warum nicht?

Es gibt bei der Bundespolizei keine gesonderte Beschwerdestelle, die sich mit unverhältnismäßiger Videoüberwachung beschäftigt. Eine Einführung einer solchen Stelle ist nicht erforderlich, da Beschwerden jeglicher Art an die bereits vorhandenen Beschwerdestellen der Bundespolizeidirektionen und des Bundespolizeipräsidiums gerichtet werden können. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 16 verwiesen.

18. Wie können sich Personen der Videoüberwachung (sowohl der biometrischen als auch der „normalen“) entziehen?

Die videoüberwachten Bahnhöfe der Deutsche Bahn AG sind entsprechend der datenschutzrechtlichen Bestimmungen gekennzeichnet. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

19. Wie werden Personen, die im Rahmen biometriegestützter Videoüberwachungssysteme identifiziert worden sind, hierüber informiert?

Ein Einsatz von Videokameras mit Gesichtserkennung – oder auch „biometriegestützten Videoüberwachungssystemen“ – erfolgt nicht. Es wird insoweit auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.