

Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes - Erhöhung der Sicherheit in öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen und im öffentlichen Personenverkehr durch optisch-elektronische Einrichtungen (Videoüberwachungsverbesserungsgesetz)

Stand: 17.02.2017



I. Einleitung

Der Handelsverband Deutschland (HDE) ist die Spitzenorganisation des deutschen Einzelhandels für rund 400.000 selbstständige Unternehmen mit insgesamt drei Millionen Beschäftigten und jährlich 430 Milliarden Euro Umsatz. Der Einzelhandel ist nach Industrie und Handwerk der drittgrößte Wirtschaftszweig in Deutschland. Der HDE hat 100.000 Mitgliedsunternehmen aller Branchen, Standorte und Größenklassen.

Zum Schutz der Bürger vor Straftaten ist die offene Videoüberwachung im öffentlichen Raum ein seit vielen Jahren akzeptiertes und von den Bürgern häufig gewünschtes Präventionsmittel. Offene Videoüberwachung findet u. a. in Bahnhöfen, auf gefährdeten öffentlichen Plätzen, in U-Bahnen und Bussen und auch in Einzelhandelsgeschäften und -zentren statt.

Die Videoüberwachung hilft, Straftäter zu identifizieren, festzunehmen und zu bestrafen. Z. B. kann es im Rahmen von strafrechtlichen Ermittlungen abhängig vom Einzelfall zulässig sein, durch Bildmaterial von Videoanlagen – etwa über Tageszeitungen – Straftäter ausfindig zu machen. Auch wenn in konkreten Fällen die Begehung einer Straftat nicht immer unmittelbar verhindert werden kann, schrecken die schnelle Ermittlung und Festnahme mit Hilfe der Videoüberwachung weitere potentielle Täter von der Begehung vergleichbarer Delikte ab. Die Videoüberwachung stellt damit ein wichtiges Präventionsinstrument dar.

Im Einzelhandel werden durch Raubüberfälle jährlich über 1.000 Mitarbeiter verletzt oder erleiden teilweise bleibende psychische Schäden, die auch auf die Gewaltbereitschaft der Täter zurückzuführen sind. Die Gewaltbereitschaft manifestiert sich in der Art der Bewaffnung: 70 Prozent der Delikte werden unter Einsatz einer Pistole, 23 Prozent unter Einsatz eines Messers verübt. Aber auch Maschinenpistolen und Schlagstöcke werden von den Tätern zum Einsatz gebracht. Fast die Hälfte der Opfer erleiden psychische Verletzungen und müssen nach der Tat psychologisch betreut werden (42 Prozent), 37 Prozent werden auch körperlich verletzt. Dabei ist die Zahl der Rohheitsdelikte und Straftaten gegen die persönliche Freiheit sowie die der räuberischen Erpressungen in sonstigen Zahlstellen und Geschäften nach der polizeilichen Kriminalstatistik im letzten Berichtsjahr erschreckend um 5,5 bzw. 8,5 Prozent gestiegen.

II. Probleme bei der Videoüberwachung im Einzelhandel

In der Praxis bestehen beim Einsatz von Videoüberwachung im Einzelhandel häufig große Probleme, weil die aktuelle gesetzliche Grundlage von den Datenschutzaufsichtsbehörden sehr restriktiv ausgelegt wird.

Der „Düsseldorfer Kreis“ betont, dass eine Videoüberwachung im Einzelhandel grundsätzlich unzulässig sei und nur in Ausnahmefällen auf der Grundlage einer Einzelfallprüfung zulässig sein könne. Bei der Einzelfallprüfung müssten das Sortiment (Lebensmittel, Drogerie etc.), die Vertriebsform (Discounter, Selbstbedienungsgeschäft, Fachgeschäft u. ä.), die örtliche Lage und die Vorkommnisse in der Vergangenheit berücksichtigt werden.

Diese Einzelfallprüfung schon in Bezug auf das „Ob“ der Zulässigkeit einer Videoüberwachung führt dazu, dass in der Praxis eine Videoüberwachung rechtskonform überhaupt nur dann – unabhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung – durchgeführt werden kann, wenn der Händler nachweist, dass in seinem Geschäft oder in



vergleichbaren Geschäften in ähnlicher räumlicher Lage eine konkrete Gefährdungslage besteht. Da der Unternehmer aber regelmäßig nur auf die eigenen praktischen Erfahrungen zurückgreifen kann und belegbare Erkenntnisse der Wettbewerber, z. B. im Hinblick auf Inventurdifferenzen, nicht vorliegen oder aus kartellrechtlichen Gründen auch nicht ohne Weiteres zugänglich gemacht werden dürfen, muss der Unternehmer also in der Praxis abwarten, bis er Opfer von Straftaten geworden ist, bevor er überhaupt eine Videoüberwachung in Betracht ziehen darf. Die Datenschützer weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass insbesondere eine Videoüberwachung in Form der Aufzeichnungslösung intensiv in die Rechte der Betroffenen eingreife, weil die Daten gespeichert würden und das Risiko einer missbräuchlichen Verwendung bestehe.

Eine generalpräventive Wirkung einer Videoüberwachung in Form der Aufzeichnungslösung wird von den Aufsichtsbehörden grundsätzlich in Zweifel gezogen. Dies begründen sie mit der Behauptung, dass diese Form der Videoüberwachung häufig ungeeignet zur Verhinderung von Straftaten sei und damit als unverhältnismäßig und unzulässig bewertet werden müsse. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Datenschützer nur dann eine präventive Wirkung erkennen, wenn durch die Videoüberwachung eine konkrete Tat verhindert werden kann, die Gesamtzahl der Straftaten zurückgeht und nicht nur eine Verdrängung in andere Branchen oder Bereiche stattfindet. Geeignet und damit datenschutzrechtlich unproblematischer sei dagegen eine Echtzeitüberwachung mit der Möglichkeit zur sofortigen Krisenintervention, die aber – wie eingeräumt wird – wegen der dadurch verursachten besonderen Gefährdungslage für die Mitarbeiter und Kunden nicht empfehlenswert sei. Völlig richtig wird eingeräumt, dass auch die Polizei von einer sofortigen Intervention abrate. Damit steht der Einzelhändler vor dem Dilemma, dass eine Videoüberwachung in Form der Aufzeichnungslösung aus datenschutzrechtlichen Gründen problematisch ist und die von den Aufsichtsbehörden favorisierte Echtzeitüberwachung mit sofortiger Krisenintervention aus sicherheitstechnischen Gründen ausscheidet.

Eine Videoüberwachung kommt nach Meinung der Aufsichtsbehörden weiterhin nur als ultima ratio in Betracht und muss – nach entsprechender Interessenabwägung – auch als angemessen anzusehen sein. Der Einzelhändler hat daher zunächst zu prüfen, ob er das erwünschte Mehr an Sicherheit nicht durch andere organisatorische Maßnahmen erreichen kann. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass scheinbar auf der Hand liegende Sicherheitsmaßnahmen (z. B. Tresorsysteme oder regelmäßige Bargeldabschöpfung) nach Feststellung der Berufsgenossenschaft ihre volle präventive Wirkung nie einzeln entfalten können. Empfohlen wird daher eine Kombination der als wirksam erkannten Maßnahmen, zu denen neben der regelmäßigen Abschöpfung der Bargeldbestände und dem erschwerten Zugang zu nennenswerten Geldbeständen durch Tresorsysteme eben auch die Videoüberwachung zählt.

Bei der Angemessenheitsprüfung sind nach Auffassung des „Düsseldorfer Kreises“ die Vorkommnisse in der Vergangenheit, die konkrete Ausrichtung der Überwachungseinrichtung, zeitliche Einschränkungen, die Erkennbarkeit für die Betroffenen, die Speicherdauer von maximal ein bis zwei Arbeitstagen und ggf. die Durchführung einer Vorabkontrolle durch einen Datenschutzbeauftragten zu berücksichtigen. Die Tatsache, dass eine solche Vorabkontrolle von kleineren Einzelhändlern aufgrund der damit verbundenen wirtschaftlichen Belastung nicht gewährleistet werden kann, dort damit Sicherheitsdefizite und daraus resultierende Wettbewerbsverzerrungen gegenüber großen Unternehmen entstehen können, wird offenbar als unproblematisch angesehen.

In der Praxis bedeutet dies, dass Einzelhändler nach Auffassung der Aufsichtsbehörden vor Einrichtung einer Videoüberwachung die Begehung konkreter Straftaten abwarten müssen. Aber auch dann darf keinesfalls sofort eine – womöglich flächendeckende – Überwachung eingerichtet werden. Vielmehr muss zunächst ge-



prüft werden, ob nicht andere, die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen weniger beeinträchtigende Maßnahmen ebenso wirksam zur Verhinderung weiterer Straftaten sind. Ist dies nicht der Fall, dürfen nach Auffassung der Aufsichtsbehörden lediglich die sicherheitsrelevanten Bereiche, z. B. der Kassen- oder Eingangsbereich, oder Sortimentsschwerpunkte mit hohen Inventurdifferenzen, z. B. die Regale mit Alkoholika, überwacht werden. Soweit die Straftat in den Abendstunden verübt wurde, wird es nach Auffassung der Datenschützer unzulässig sein, die Videoüberwachung auch vormittags oder nachmittags durchzuführen.

Schließlich soll nach dem Willen der Datenschützer die eine Videoüberwachung rechtfertigende Gefährdungslage in angemessenen zeitlichen Abständen von ca. sechs Monaten überprüft werden. Wenn nach der Einrichtung der Videoüberwachung keine Straftaten mehr verübt würden und damit der Zweck der Videoüberwachung erreicht worden sei, könne der Anlass für die Fortführung der Videoüberwachung entfallen und damit der Einzelhändler verpflichtet sein, die Videoüberwachung wieder einzustellen. Dies führt freilich zu dem absurden Ergebnis, dass eine Videoüberwachung, die ihren Präventionszweck vollständig erreicht hat, deshalb wieder eingestellt werden muss. Erst wenn dann – wegen der fehlenden Videoüberwachung – wieder Straftaten verübt werden und Mitarbeiter oder Kunden verletzt wurden, dürfte sie wieder in Betrieb gehen. So wird Datenschutz zum Selbstzweck ohne Rücksicht auf die legitimen Sicherheitsinteressen der Betroffenen.

Insbesondere wird betont, dass der allgemeine Wunsch, zur Strafverfolgung beizutragen oder Kunden und Mitarbeiter vor Straftaten zu schützen, kein berechtigtes Interesse darstelle, welches eine Videoüberwachung rechtfertigen könne. Diese ablehnende Position der Datenschutzbeauftragten führt dazu, dass trotz der geänderten Sicherheitslage Einzelhandelsgeschäfte keine Videoüberwachung zum Zweck der Erhöhung der Sicherheit und zum Schutz von Kunden und Beschäftigten durchführen können.

Aufgrund der restriktiven Auslegung des § 6 b Abs. 1 S.1 BDSG durch die Aufsichtsbehörden und die damit einhergehenden Einschränkungen ist eine flächendeckende Videoüberwachung im Einzelhandel heute nicht möglich. Die stets mit der Durchführung einer Videoüberwachung einhergehende Rechtsunsicherheit sowie der hohe bürokratische Aufwand halten einige Einzelhandelsunternehmen heute zudem von einer Videoüberwachung ab.

Die öffentliche Sicherheit könnte erheblich verbessert werden, wenn auch für Einzelhandelsgeschäfte eine verbesserte Grundlage für die Einrichtung und den Betrieb einer Anlage zur Videoüberwachung bestünde.

III. Zum Gesetzentwurf

Der HDE begrüßt den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Verbesserung der gesetzlichen Grundlagen der Videoüberwachung. Wie richtig dargestellt wird, ist es aufgrund der restriktiven Überwachungspraxis vieler Datenschutzaufsichtsbehörden derzeit für die Betreiber von großflächigen Einrichtungen des Einzelhandels oft nicht möglich, Anlagen zur Videoüberwachung mit dem Zweck der Verbesserung der Sicherheit und zum Schutz der Kundinnen und Kunden zu installieren und dauerhaft rechtssicher zu betreiben. Hierfür besteht jedoch ein großer Bedarf, um zum einen der veränderten Sicherheitslage in Deutschland Rechnung zu tragen, aber zum anderen auch dem nach wie vor großen Problem von Raubüberfällen und Diebstählen (u. a. Taschendiebstählen) innerhalb und außerhalb von Geschäften Rechnung zu tragen.

Angesichts der heute bestehenden Einschränkungen bei der Durchführung von Videoüberwachung im Einzelhandel regen wir jedoch an, den Anwendungsbereich für die neue Regelung des § 6 b Abs. 1 S. 2 BDSG-E



nicht nur auf Einkaufszentren zu begrenzen. Einzelhandelsgeschäfte, z. B. Waren- und Kaufhäuser, große Fachhandelsgeschäfte und Selbstbedienungsmärkte, unterliegen der gleichen Sicherheitslage wie Einkaufszentren. Gerade in Innenstadtlagen ist die Frequenz oft sehr hoch. Zudem würden Wertungswidersprüche entstehen, wenn einerseits bei einigen hochfrequentierten öffentlich-zugänglichen Einrichtungen zu recht der Schutz von Leben, Gesundheit und Freiheit von sich dort aufhaltenden Personen als wichtiges öffentliches Interesse bei der Interessenabwägung in besonderem Maße zu berücksichtigen sein soll, dies aber im ebenso hochfrequentierten Einzelhandel weiterhin ausgeschlossen wäre.

Wir plädieren daher dafür, Geschäfte des Einzelhandels in die Liste der Regelbeispiele aufzunehmen und schlagen hierfür folgende Formulierung vor:

„Bei der Videoüberwachung von

- 1. öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen, wie insbesondere Sport-, Versammlungs- und Vergnügungsstätten, Einkaufszentren und Einzelhandelsgeschäften oder Parkplätzen, oder*
- 2. Fahrzeugen und öffentlich zugänglichen großflächigen Einrichtungen des öffentlichen Schienen-, Schiffs- und Busverkehrs,*

gilt der Schutz von Leben, Gesundheit oder Freiheit von dort aufhaltigen Personen als ein besonders wichtiges Interesse.“

IV. Zur Stellungnahme des Bundesrates

Keinesfalls sollte – wie vom Bundesrat vorgeschlagen – die Meldepflicht bei der Aufsichtsbehörde nach § 4 d Abs. 1 BDSG bei Maßnahmen der Videoüberwachung ausgeweitet werden. Insbesondere ist es angemessen, auf die Meldepflicht zu verzichten, wenn ein betrieblicher Datenschutzbeauftragter bestellt ist. Denn nach § 4 g BDSG besteht die Aufgabe des Beauftragten für den Datenschutz darin, auf die Einhaltung des Datenschutzrechts hinzuwirken. Dazu kann er sich u. a. auch an die zuständige Behörde wenden. Die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorschriften wird daher gerade in den Fällen, in denen ein Datenschutzbeauftragter bestellt ist, bereits geprüft, so dass eine Meldepflicht bei der zuständigen Aufsichtsbehörde entbehrlich ist.

Die Pflichten des Verantwortlichen werden zudem künftig in der unmittelbar geltenden Datenschutzgrundverordnung geregelt. Eine Meldepflicht für die Videoüberwachung ist dort nicht vorgesehen und widerspräche dem Grundsatz der Vollharmonisierung. Die Bundesregierung weist zu recht auf Art. 36 DSGVO hin. Danach konsultiert der Verantwortliche die Aufsichtsbehörde, wenn die Datenschutz-Folgenabschätzung ergibt, dass die Verarbeitung ein hohes Risiko zur Folge hätte, wenn der Verantwortliche keine Maßnahmen zur Eindämmung des Risikos trifft. Dies wird bei der üblichen Videoüberwachung unserer Ansicht nach in der Regel jedoch nicht der Fall sein.

V. Fazit

Der HDE begrüßt den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Verbesserung der gesetzlichen Grundlagen der Videoüberwachung. Für die Ladengeschäfte des Einzelhandels ist derzeit aufgrund der restriktiven Auslegung des § 6 b Abs. 1 S. 1 BDSG aktuell eine effektive und umfängliche Videoüberwachung selbst hochfre-



quantierter Bereiche oftmals nicht möglich. Rechtsunsicherheit und ein hoher Bürokratieaufwand im Zusammenhang mit der Rechtfertigung vor den Aufsichtsbehörden sind weitere Hürden bei der Einrichtung und beim Betrieb einer Videoüberwachungsanlage. Hervorzuheben ist insbesondere, dass die Datenschutzaufsichtsbehörden das Ziel, zur Strafverfolgung beizutragen oder Kunden und Mitarbeiter vor Straftaten zu schützen, nicht als berechtigtes Interesse anerkennen, welches eine Videoüberwachung rechtfertigen könne. Dadurch wird auch die öffentliche Sicherheit beeinträchtigt. Zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen sollten Einzelhandelsgeschäfte in die Liste der Regelbeispiele des § 6 b Abs. 1 S.2 BDSG-E einbezogen werden.

Berlin, 17.02.2017