



Sachstand

Videüberwachung im öffentlichen Raum

Videüberwachung im öffentlichen Raum

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 133/16
Abschluss der Arbeit: 22.04.2016
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Nachfolgend soll ein Überblick über die gesetzliche Regelung der Videoüberwachung im öffentlichen Raum in der Bundesrepublik Deutschland gegeben werden.

1. Gesetzliche Regelung der Videoüberwachung in der Bundesrepublik Deutschland

1.1. Regelungssystematik

Videoüberwachungen kommen in verschiedenen Fallkonstellationen vor. Sie können offen oder verdeckt vorgenommen werden, in öffentlich zugänglichen oder privaten Bereichen stattfinden sowie durch öffentliche Stellen oder durch Private erfolgen. Ein einheitliches Gesetz, das alle Fallkonstellationen regelt, existiert nicht. Vielmehr gibt es zahlreiche Einzelregelungen zur Videoüberwachung, und zwar auf der Ebene des Bundes sowie auf der Ebene der Länder – je nach den verfassungsrechtlich vorgesehenen Gesetzgebungskompetenzen. Neben der Unterscheidung zwischen Bundes- und Landesgesetzen ist zwischen bereichsspezifischen Gesetzen einerseits und allgemeinen Datenschutzgesetzen (des Bundes und der Länder) andererseits zu differenzieren.

Auf Bundesebene gibt es zahlreiche **bereichsspezifische Regelungen** zur Videoüberwachung, z.B. – repressiv – im Bereich der Strafverfolgung (§ 100h Abs. 1 Nr. 1 Strafprozessordnung) oder – präventiv – zur Gefahrenabwehr im Bereich der Grenzsicherung und der Objektüberwachung (§ 27 Bundespolizeigesetz), des Verfassungsschutzes (§ 8 Abs. 2 Bundesverfassungsschutzgesetz) oder bei öffentlichen Versammlungen (§§ 12a, 19 Versammlungsgesetz). Diese Normen regeln die Videoüberwachung in den betroffenen Bereichen durch öffentliche Stellen.

Sollten keine bereichsspezifischen Gesetze anwendbar sein, wird auf (**allgemeine**) **datenschutzrechtliche Rechtsgrundlagen** zurückgegriffen, z.B. § 6b des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG). Die datenschutzrechtlichen Normen decken allerdings nicht – quasi als Auffangnormen – alle denkbaren Videoüberwachungsmaßnahmen ab, sondern sind in ihrem jeweiligen Anwendungsbereich beschränkt. Beispielsweise regelt § 6b Abs. 1 BDSG lediglich die Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Bereiche. Hinzu kommt, dass das Bundesdatenschutzgesetz grundsätzlich nur für öffentliche Stellen des Bundes gilt; hingegen bedürfen Videoüberwachungsmaßnahmen der Länder in der Regel landesgesetzlicher Grundlagen. Diese landesgesetzlichen Grundlagen können wiederum bereichsspezifisch sein (z.B. Videoüberwachungsmaßnahmen nach den Polizeigesetzen der Länder) oder allgemein datenschutzrechtlich.

1.2. Zweckbindung und Verhältnismäßigkeit

Ob konkret durchgeführte Videomaßnahmen durch öffentliche Stellen oder durch Private von den bereichsspezifischen oder den allgemein datenschutzrechtlichen Regelungen gedeckt sind, bestimmt sich nach den jeweiligen gesetzlichen Voraussetzungen. Dabei sind insbesondere die gesetzlich bestimmten (zulässigen) Zwecke der Videoüberwachung zu beachten (z.B. die Gefahrenabwehr an Orten mit Kriminalitätsschwerpunkten) sowie der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der das Ausmaß der Videoüberwachung auf das für die Zweckverfolgung erforderliche und angemessene Ausmaß begrenzt. In diesem Zusammenhang ist u.a. zu berücksichtigen, ob und inwieweit vom Überwachungszweck nicht erfasste (unbeteiligte) Personen beeinträchtigt werden oder ob weniger belastende Videoüberwachungsmaßnahmen in Betracht kommen, z.B. offene Videoüberwachung anstelle verdeckter Videoüberwachung.

1.3. Beispiele

Videoüberwachungen in Schulen oder anderen Bildungseinrichtungen, in Läden, Einkaufszentren oder öffentlichen Gebäuden können je nach Zweck und Ausgestaltung der Maßnahme von bereicherspezifischen oder allgemein datenschutzrechtlichen Normen erfasst sein. So regelt das Schulgesetz von Nordrhein-Westfalen in § 120 Abs. 3 Satz 2 die Zulässigkeit von Videoaufzeichnungen in nicht-öffentlich zugänglichen Bereichen der **Schule**, konkret des Unterrichts, zum Zweck der Lehrerfortbildung und der Qualitätssicherung. Hingegen wäre eine Videoüberwachung von anderen nicht-öffentlich zugänglichen Bereichen der Schule, z.B. der Schultoiletten, wäre nicht umfasst.

Videoüberwachungsmaßnahmen in öffentlich zugänglichen Bereichen von **Läden** und **Einkaufszentren** könnten nach dem bereits erwähnten § 6b BDSG, der auch für alle nicht-öffentlichen Stellen, also für **Private** gilt, zur Wahrnehmung berechtigter Interessen (beispielsweise Schutz vor Diebstahl) zulässig sein. Dient die Überwachungsmaßnahme in einem Laden allerdings der Kontrolle der **Mitarbeiter**, müssen die besonderen datenschutzrechtlichen Vorgaben nach § 32 Abs. 1 Satz 2 Bundesdatenschutzgesetz (u.a. der Verdacht einer Straftat) vorliegen.

Für den Schutz **öffentlicher Gebäude** durch Videoüberwachungsmaßnahmen gibt es Rechtsgrundlagen sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene. Nach § 6b BDSG können öffentliche Stellen des Bundes Videoüberwachungsmaßnahmen in öffentlich zugänglichen Bereichen zum Schutz des Hausrechts vornehmen. Vergleichbare Regelungen gibt es auch auf Länderebene (z.B. § 25a des Niedersächsischen Datenschutzgesetzes). Solche Videoüberwachungsmaßnahmen dürfen nur offen erfolgen.

2. Kurze Darstellung der maßgeblichen Gerichtsurteile zur Videoüberwachung.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat in einem Beschluss aus dem Jahr 2007 zur Videoüberwachung in öffentlich zugänglichen Bereichen – hier anlässlich der Überwachung eines Kunstwerks im öffentlichen Raum – festgestellt, dass eine Videoüberwachung durch staatliche Stellen einer **speziellen gesetzlichen Ermächtigung** bedarf, die Anlass, Zweck und Grenzen des Eingriffs festlegt und dabei das Gebot der Normenklarheit und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet.¹ Eine ohne solche gesetzliche Grundlage durchgeführte Videoüberwachung verletze das **Recht auf informationelle Selbstbestimmung** der betroffenen Bürger, das durch Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz gewährleistet wird.

Das vom BVerfG betonte Erfordernis spezieller und normenklarer Rechtsgrundlagen kann auch vor dem Hintergrund neuerer Entwicklungen in der Videotechnologie relevant werden. So kann fraglich sein, ob bestehende Rechtsgrundlagen – z.B. zur Videoüberwachung öffentlicher Räume – auch (intelligente) Technologien umfassen, die durch automatisierte Auswertungen besonders eingriffsintensiv sind.

In einer Entscheidung aus dem Jahr 2013 bekräftigte das **Bundesarbeitsgericht** (BAG) seine bisherige Rechtsprechung zur Zulässigkeit heimlicher (verdeckter) Videoüberwachungen von Arbeitnehmern

1 Die Entscheidung des BVerfG ist abrufbar unter:
http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2007/02/rk20070223_1bvr236806.html (zuletzt abgerufen 22.04.2016).

und führte aus: „Dementsprechend sind Eingriffe in das Recht des Arbeitnehmers am eigenen Bild durch heimliche Videoüberwachung und die Verwertung entsprechender Aufzeichnungen dann zulässig, wenn der konkrete Verdacht einer strafbaren Handlung oder einer anderen schweren Verfehlung zu Lasten des Arbeitgebers besteht, weniger einschneidende Mittel zur Aufklärung des Verdachts ergebnislos ausgeschöpft sind, die verdeckte Videoüberwachung damit das praktisch einzig verbleibende Mittel darstellt und sie insgesamt nicht unverhältnismäßig ist.“² Im konkreten Fall verneinte das BAG die Zulässigkeit der heimlichen Videoüberwachung, da der Arbeitgeber weniger belastende Maßnahmen zur Aufdeckung der vermuteten Straftaten wie z.B. Taschenkontrollen nicht vorgenommen hatte. Die heimliche Videoüberwachung sei damit nicht das einzig verbleibende Mittel gewesen.

Ende der Bearbeitung

2 Die Entscheidung ist abrufbar unter: <http://lexetius.com/2013.5465> (zuletzt abgerufen 22.04.2016).