

Um nicht falsch verstanden zu werden: Die staatliche Gewährleistung von Sicherheit kommt nicht umhin, Freiheiten und rechtliche Garantien eines Betroffenen zurückzufahren. Der Rechtsstaat misst sich aber vornehmlich an einer

notwendig vorhandenen und ausgewogenen Balance zwischen beiden Interessen – das hat die aktuelle und zukünftige Juristengeneration im Auge zu behalten!



Prof. Dr. Sascha Kische, LL.M., Hochschule für Polizei Baden-Württemberg, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Villingen-Schwenningen
SaschaKische@hfpol-bw.de
www.hfpol-bw.de

Dr. Regina Michalke

Das neue Videoüberwachungsverbesserungsgesetz

Am 5. Mai 2017 trat das Videoüberwachungsverbesserungsgesetz¹ in Kraft. Es ist kurz und beschränkt sich auf die Klarstellung, dass im Sinne der Befugnisnorm des § 6b Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) zur Videoüberwachung von öffentlich zugänglichen Anlagen der Schutz von Leben, Gesundheit oder Freiheit von dort aufhaltigen Personen als ein besonders wichtiges Interesse gilt. Der Beitrag geht der Frage nach, was im Vergleich zur früheren Gesetzesfassung „verbessert“ wurde. Das Ergebnis ist ernüchternd.

Die Geschichte der Videoüberwachung

Bereits in den 50er Jahren gab es erste stationäre Kameras, die von der Polizei zur Verkehrslenkung eingesetzt wurden. Sie übertrugen Bilder von Verkehrsknotenpunkten an eine Verkehrsleitzentrale, die dann durch Veränderung der Ampelschaltung den Verkehrsfluss steuern konnte. Unter dem Motto: „Verkehrssünder fotografieren sich selbst“ entdeckte die Polizei alsbald danach die Bildtechnik als Mittel zur „automatisierten“ Verfolgung von Straßenverkehrsverstößen. Bei Versammlungen und Demonstrationen versprach man sich durch die Präsenz von Polizeiwagen, die deutlich sichtbar mit Kameraaufbauten am Straßenrand postiert waren, eine „dämpfende Wirkung“ auf „Randalierer“. Kam es zu gewalttätigen Auseinandersetzungen, wurden die Aufnahmen zur Beweissicherung und Identifizierung von Personen genutzt. Hier vermischten sich erstmals polizeiliche Ordnungszwecke mit solchen kriminalpolizeilicher Natur. Anfang der 90er Jahre schuf man im Versammlungsgesetz die Voraussetzungen dafür, dass Versammlungsteilnehmer gefilmt werden konnten, und auch die Strafprozessordnung wurde dahin ergänzt, dass beim Verdacht einer Straftat ohne Wissen der Betroffenen Lichtbilder und Bildaufzeichnungen gefertigt werden durften. Ab dem Jahr 2000 wurden in den Polizeigesetzen der Länder kontinuierlich Bezugsnormen zur offenen Videoüberwachung aufgenommen. Heute finden sich Kameras an den meisten öffentlichen Plät-

zen. Die Polizei ist in vielen Bundesländern mit an der Uniform befestigten „Body-Kameras“ ausgestattet, die das Geschehen am Einsatzort aufzeichnen.²

Das alte Videoüberwachungsgesetz

Zum Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 S. 1 GG gehört das Recht eines jeden Bürgers, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Dies hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1983 in seinem Volkszählungsurteil klargestellt.³ Zu den personenbezogenen Daten gehören auch das eigene Bild sowie der Umstand, dass sich jemand zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort aufhält. Um der Videoüberwachung auch in datenschutzrechtlicher Hinsicht einen gesetzlichen Rahmen zu geben, wurde im Jahr 2001 das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) durch § 6b („Beobachtung öffentlich zugänglicher Räume mit optisch elektronischen Einrichtungen“) ergänzt. Er galt gleichermaßen für öffentliche Stellen wie auch für Private und basierte auf dem Prinzip der Abwägung zwischen den Interessen der (privaten wie staatlichen) Betreiber von öffentlich zugänglichen Plätzen und gegenläufigen Interessen der aufgenommenen Personen. Videoüberwachung durch nicht-öffentliche Stellen war danach nur zulässig, wenn sie „zur Wahrnehmung berechtigter Interessen für konkret festgelegte Zwecke erforderlich [war] und keine Anhaltspunkte [bestanden], dass

schutzwürdige Interessen der Betroffenen überwiegen“ (§ 6b BDSG). Häufig hatten die Inhaber von Parkplätzen, Einkaufszentren, Sportstätten oder Kulturstätten das Interesse, Vandalismus und Sachbeschädigung zu verhindern. Bei der Überprüfung der entsprechenden Abwägungsentscheidungen durch die Landesdatenschutzbehörden wurde dem Schutzgut der informationellen Selbstbestimmung der betroffenen Bürger im Verhältnis zu den berechtigten Interessen der Betreiber am Schutz ihres Eigentums nicht selten die höhere Bedeutung beigemessen.⁴

Das neue Videoüberwachungsverbesserungsgesetz

Das Videoüberwachungsverbesserungsgesetz besteht in einer Ergänzung des § 6b BDSG. Der Gesetzgeber begründete die Novellierung mit den Gewaltverbrechen von München und Ansbach im Sommer 2016 und der zu beobachtenden restriktiven Aufsichtspraxis der Landesdatenschutzbehörden.⁵ Der Einsatz von

1 Offizielle Bezeichnung: „Gesetz zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes – Erhöhung der Sicherheit in öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen und im öffentlichen Personenverkehr durch optisch-elektronische Einrichtungen (Videoüberwachungsverbesserungsgesetz)“ vom 28.04.2017 – BGBl. I, S. 968.

2 Dazu ausführlich Martini et al., NZVwR-Extra 2016, 1 ff.

3 BVerfGE 65, 1 ff./42 f./100 ff./143.

4 S. z. B. Tätigkeitsbericht des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit 2010/2011, Nr. III. 1.2., S. 37 ff.

5 BT-Drs. 18/10941, S. 1 und 2.

Videüberwachung stelle eine Maßnahme im öffentlichen Interesse dar, um die Sicherheit der Bevölkerung präventiv zu erhöhen. Auch stünden der Polizei und Staatsanwaltschaft mit den Videoaufzeichnungen wirksame Mittel für die Ermittlungen zu Verfügung.

Die „Verbesserung“ der Regelung über die Videüberwachung hat der Gesetzgeber durch einen unmittelbaren Eingriff in die Abwägungsentscheidung zwischen den berechtigten Interessen der Betreiber öffentlicher Anlagen und den schutzwürdigen Interessen der von den Aufnahmen betroffenen Bürgern vollzogen. Im neuen § 6b BDSG wird das Sicherheitsinteresse der Allgemeinheit schlichtweg zu einem „*besonders wichtigen Interesse*“ erklärt. Der ergänzte Absatz 1 des neuen § 6b BDSG lautet:

„Bei der Videüberwachung von 1. öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen, wie insbesondere Sport-, Versammlungs- und Vergnügungsstätten, Einkaufszentren 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 aufhältigen Personen als ein besonders wichtiges Interesse.“

Die gesetzliche Vorgabe des „besonderen“ Gewichts der Sicherheitsbelange gilt nach der Novellierung auch für die Abwägung darüber, ob die erhobenen Bilddateien von Polizei- und Sicherheitsbehörden verarbeitet und weiter genutzt werden dürfen (§ 6b Abs. 3 BDSG).

Kritik

Die gesetzliche Vorgabe, wonach die allgemeinen Sicherheitsinteressen stets als „besonders wichtig“ einzuschätzen sind, stellt eine erhebliche Einschränkung des Grundrechts der Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung dar. Das Abwägungsergebnis wird durch das Gesetz praktisch vorweggenommen. Gegenüber den „besonders wichtigen“ Sicherheitsinteressen der Allgemeinheit wird das schutzwürdige Interesse der doch „nur“ von einer Kamera aufgezeichneten einzelnen Person an der Nicht-Aufnahme regelmäßig den Kürzeren ziehen.

Es versteht sich von selbst, dass sich die Betreiber von öffentlich zugänglichen Anlagen angesichts der Neuregelung auf der „sicheren“ Seite sehen, wenn sie die



© Leigh Prather – stock.adobe.com

Hinter besonders wichtigen Sicherheitsinteressen der Allgemeinheit müssen persönliche Rechte Einzelner zukünftig noch häufiger zurückstehen.

Videüberwachung auf Dauerschaltung stellen. Damit wird aber der von Verfassungen wegen gesicherte Schutz der informationellen Selbstbestimmung in der Praxis unterlaufen. Dies alles ist zu sehen vor dem Hintergrund, dass erhebliche Zweifel daran bestehen, ob die Videüberwachung überhaupt geeignet ist, wie in der Gesetzesbegründung unterstellt, Anschläge zu verhindern. Terroristen legen es gerade auf die öffentliche Wahrnehmung ihrer Taten an. Die Dokumentation ihrer Taten per Video wird sie nicht abschrecken, zumal wenn sie ohnehin bereit sind, selbst den Anschlag nicht zu überleben.

Eine besondere Brisanz gewinnt die „Verbesserung“ dadurch, dass die durch die Videüberwachung erhobenen Daten von den Sicherheits- und Strafverfolgungsbehörden bei Überwiegen der Sicherheitsinteressen weiter genutzt werden dürfen (§ 6b Abs. 3 S. 3 BDSG). Auch hier soll also der generelle Vorrang des „besonders wichtigen“ Sicherheitsinteresses vor dem Schutz der informationellen Selbstbestimmung gelten. Wenn also die „Abwägung“ ergibt, dass die Videüberwachung zulässig ist, ist damit gleichzeitig die Tür zur Nutzung und Verarbeitung der daraus gewonnenen Daten für andere, vom konkreten Anlass unabhängige Zwecke geöffnet. Geradezu besorgniserregend ist, dass sich der Gesetzgeber von der neuen Regelung verspricht, eine verstärkte Nutzung der Videotechnik könne auch dazu dienen, „die technischen Möglichkeiten intelligenter Videoanalyse zur möglichst automatisierten Interpretation komplexer Szenarien und potenzieller Gefahrensituationen testen und

einsetzen zu können ...“ (so die Gesetzesbegründung). Dies deutet auf eine eigentlich entscheidende gesetzgeberische Intention hin: Das neue Recht als Grundlage für experimentelle Studien mit Daten zu nutzen und allerlei technische Möglichkeiten und IT-Spielereien zu testen. Etwa kommt die automatisierte Erkennung von Gesichtern und Verhaltenstypizitäten in Betracht, welche die künftige Verdachtschöpfung im Wege der anlasslosen Rasterungen größerer Personenansammlungen den zuvor in Großrechnern entsprechend programmierten Algorithmen überlässt.

Eine Änderung dieser unbefriedigenden Gesetzeslage ist nicht in Sicht. In der Datenschutzgrundverordnung, die ab dem 25. Mai 2018 in Europa verbindlich ist, findet sich keine spezielle Regelung zur Videüberwachung.⁶ Die Neuregelung des Bundesdatenschutzgesetzes⁷ hat in § 4 bis auf wenige sprachliche Änderungen die durch das Videüberwachungsverbesserungsgesetz geschaffene Fassung des § 6b BDSG a. F. übernommen.

Damit ist die Sorge berechtigt, dass so am Ende der Datenschutz auf der Strecke bleibt.

⁶ Kritisch: Piltz/Krohm, PinG 2013, 56 ff., 60.

⁷ BGBl I 2017, 2097 ff., in weiten Teilen in Kraft ab 25.5.2018.



Dr. Regina Michalke,
Rechtsanwältin, Rechtsanwältinnen Hamm & Partner,
Frankfurt am Main
Regina.Michalke@hampartner.de