

Meinhard Starostik • Rechtsanwalt

RECHTSANWALTSKANZLEI
Wittestr. 30E • D- 13509 Berlin
+49 30 8800030 • Fax: +49 30 88000310
kanzlei@starostik.de
USt-ID-Nr.: DE165877648

KANZLEI VEREIDIGTER BUCHPRÜFER
Schwarzenberger Str. 7 • D-08280 Aue
+49 3771 564700 • Fax: +49 3771 5647025

Commerzbank AG
Konto: 3 855 855 00 • BLZ: 430 400 36
IBAN: DE57 4304 0036 0385 5855 00
BIC: COBADEFFXXX



RA Starostik • Wittestr. 30 E • D-13509 Berlin

Bundesverfassungsgericht
Schlossbezirk 3
76136 Karlsruhe

Mein Zeichen: 106/2017

Seite 1

Berlin, den 27. Jun. 2017

Verfassungsbeschwerde

der Frau Anja Hirschel, XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Beschwerdeführerin zu 1

des Herrn Frank Herrmann, XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Beschwerdeführer zu 2

des Herrn Stefan Körner, XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

Beschwerdeführer zu 3

Gegen § 6 Buchst. b Abs. 1 S. 2 und Abs. 3 S. 2 des Bundesdatenschutzgesetzes.

Verletzte Grundrechte: Art. 2 Abs. 1 i.V.m. 1 Abs. 1 GG.

Namens und kraft anliegender Vollmachten der Beschwerdeführerin und der Beschwerdeführer wird Verfassungsbeschwerde erhoben mit dem Antrag,

festzustellen dass § 6 Buchst. b Abs. 1 S. 2 und Abs. 3 S. 2 des Bundesdatenschutzgesetzes mit dem Grundgesetz unvereinbar sind.

Begründung:

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen die Vorschriften des § 6 Buchst. b Abs. 1 S. 2 und Abs. 3 S. 2 des Bundesdatenschutzgesetzes in der Fassung des Art. 1 des dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes - Erhöhung der Sicherheit in öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen und im öffentlichen Personenverkehr durch optisch-elektronische Einrichtungen (Videoüberwachungsverbesserungsgesetz), Bundesgesetzblatt I 2017, 968.

Die durch das Gesetz in § 6 Buchst. b BDSG eingefügten Regelungen lauten:

1. Dem Absatz 1 wird folgender Satz 2 angefügt:

„Bei der Videoüberwachung von

1. öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen, wie insbesondere Sport-, Versamlungs- 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.“

2. Nach Absatz 3 Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

„Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend.“

Die Gesetzesbegründung

Das Gesetz war am 21. Dezember 2016 von der Bundesregierung beschlossen und am 27. Januar 2017 in den Bundestag eingebracht worden. Der Innenausschuss beschloss am 15. Februar 2017 eine Anhörung von Sachverständigen. Diese fand am 6. März 2017 statt. Am 8. März wurde das Gesetz in dritter Lesung vom Bundestag beschlossen, der Bundesrat stimmte am 31. März 2017 zu.

Die gesetzgeberischen Erwägungen der Bundesregierung sind vom Innenausschuss des Bundestages übernommen worden. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass Terroristen und Straftäter hochfrequentierte öffentlich zugängliche Anlagen für Anschläge in ihren Fokus nehmen, um größtmöglichen Schaden anzurichten und die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit zu erlangen. Deshalb sollten die Betreiber von Einrichtungen und Fahrzeugen des öffentlichen Schienen-, Schiffs-, und Busverkehrs sowie großflächigen Anlagen, wie etwa Sport-, Versammlungs- und Vergnügungsstätten, Einkaufszentren und Parkräumen Maßnahmen treffen, solche potentielle Schäden frühestmöglich zu verhindern.

Die Gesetzesbegründung geht sodann davon aus, dass die im bisherigen § 6 Buchst. b BDSG vorausgesetzte Abwägungsentscheidung zwischen den berechtigten Betreiberinteressen und möglichen gegenläufigen schutzwürdigen Interessen von betroffenen Personen in dieser Situation nicht mehr sachgerecht sei. Die Videoüberwachung durch nicht-öffentliche Stellen sei nach § 6 Buchst. b Abs. 1 Nr. 3 BDSG nur zulässig, wenn sie zur Wahrnehmung berechtigter Interessen für konkret festgelegte Zwecke erforderlich sei und keine Anhaltspunkte bestünden, dass schutzwürdige Interessen der betroffenen Person überwiegen. In diese Abwägungsentscheidung könnten zwar schon heute Sicherheitsbedürfnisse einbezogen werden, insbesondere wenn es bereits vermehrt zu Straftaten in solchen öffentlich zugänglichen Anlagen gekommen sei. Die von den Betreibern durchzuführende Abwägungsentscheidung zur Zulässigkeit von Videoüberwachungsanlagen werde von den Datenschutzaufsichtsbehörden der Länder überprüft. Hierbei habe sich eine restriktive Aufsichtspraxis beim Einsatz optisch-elektronischer Sicherheitstechnologien herausgebildet. So hätte 2011 ein Betreiber von bundesweit betriebenen Einkaufszentren mit Sitz in Hamburg seine in Ladenpassagen aufgestellten Videokameras z.B. im Bereich der Ein- und Ausgänge aufgrund einer Anordnung der zuständigen Aufsichtsbehörde abbauen müssen.

Angesichts der Vorfälle in München und Ansbach im Sommer 2016 bestehe die Notwendigkeit, Sicherheitsbelange stärker zu berücksichtigen und bei der Abwägungsentscheidung mit größerem Gewicht einzubeziehen. Durch die Videoüberwachung könne bei solchen öffentlich zugänglichen Anlagen mit großem Publikumsverkehr nicht bloß der dem Betreiber obliegenden Verkehrssicherungspflicht Rechnung getragen werden. Vielmehr stelle der Einsatz von optisch-elektronischer Sicherheitstechnologie auch eine Maßnahme im öffentlichen Interesse dar, um die Sicherheit der Bevölkerung präventiv zu erhöhen. Darüber hinaus stünden mit Videoaufzeichnungen der Polizei und Staatsanwaltschaft wirksamere Mittel für die Ermittlungstätigkeit zur Verfügung.

Es sei insofern notwendig, eindeutigeren Vorgaben hinsichtlich der Abwägungsentscheidung zu machen und der Sicherheit und dem Schutz der Bevölkerung ein größeres Gewicht beizumessen, wenn es um die Zulässigkeit der Videoüberwachung bei solch hochfrequentierten Anlagen gehen.

Als Lösung gibt die Gesetzesbegründung sodann die Änderung des § 6 Buchst. b Abs. 1 und 3 BDSG in der hier angegriffenen Fassung an. Einziger Punkt dieser Lösung ist, dass bei den in Bezug genommenen Videoüberwachungsmaßnahmen im öffentlichen Verkehr und öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen der Schutz von Leben, Gesundheit oder Freiheit von dort aufhaltigen Personen als besonders wichtiges Interesse gilt. Diese gesetzliche Wertung sei bei der weiterhin nach § 6 Buchst. b Abs. 1 BDSG durchzuführenden Abwägungsentscheidung über den Einsatz von Videoüberwachungsmaßnahmen durch die Betreiber von solchen Einrichtungen und bei den Überprüfungsentscheidungen der Datenschutzaufsichtsbehörden zu berücksichtigen. Mit dieser gesetzlichen Wertung soll zur Erhöhung des Sicherheitsniveaus in Deutschland insgesamt beigetragen werden.¹

Zulässigkeit

Die Beschwerdeführerin und die Beschwerdeführer halten sich regelmäßig auf den in § 6 Buchst. b Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BDSG benannten großflächigen Anlagen auf. Sie gehen gerne zu Sportveranstaltungen als Zuschauer, besuchen Versammlungsstätten aus den unterschiedlichsten privaten Gründen, Besuchen in ihrer Freizeit Vergnügungsstätten wie z.B. Diskotheken und gehen mindestens einmal wöchentlich in Einkaufszentren und benutzen hierbei auch die dortigen Parkplätze.

Die Beschwerdeführerinnen und die Beschwerdeführer benutzen täglich öffentliche Verkehrsmittel im Schienen- und Busverkehr.

Infolge der gesetzlichen Regelung sind die Beschwerdeführerin und die Beschwerdeführer in ihrem täglichen Leben Beobachtungsobjekte der durch das Gesetz nunmehr zugelassenen vollständigen Videoüberwachung sowohl von großflächigen Anlagen als auch von öffentlichen Transportmitteln und der dazugehörigen Plätze. Sie sind von der gesetzlichen Regelung daher selbst betroffen.

Die Betroffenheit ist auch eine unmittelbare. Zur Durchführung des Gesetzes durch die von diesem ermächtigten Betreiber von Videoüberwachungsanlagen

¹ BT Drucksache 18/11435

bedarf es keines weiteren behördlichen Vollzugsaktes, insbesondere keiner behördlichen Genehmigung, sondern lediglich einer tatsächlichen Handlung der Betreiber der Videoüberwachungsanlage, indem sie solche installieren.

Die Betroffenheit ist auch gegenwärtig, da aufgrund des Gesetzes nunmehr in großem Umfang die Videoüberwachung praktisch sämtlicher öffentlicher Verkehrsmittel und auch aller in § 6 Buchst. b Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BDSG benannten öffentlichen Plätze zulässig ist.

Vorliegend gebietet der Subsidiaritätsgrundsatz nicht, dass sich zunächst die Fachgerichtsbarkeit mit der Auslegung des einfachen Rechts beschäftigt und den Tatsachenstoff für das Bundesverfassungsgericht aufarbeitet. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass bis zur Gesetzesänderung der Abwägungsprozess im Rahmen des § 6 Buchst. b BDSG hinsichtlich der Zulässigkeit einer Überwachung mit optisch-elektronischen Einrichtungen nach Abs. 1 Nr. 3 voraussetzte, dass berechnete Interessen für konkret festgelegte Zwecke verfolgt werden, dies erforderlich ist und keine Anhaltspunkte bestehen, dass schutzwürdige Interessen der Betroffenen überwiegen. Es muss also sowohl das Tatbestandsmerkmal der Wahrnehmung konkreter berechtigter Interessen, als auch der Erforderlichkeit als auch der Interessenabwägung erfüllt sein. Hierzu hat der Gesetzgeber nunmehr als beachtliches und besonders wichtiges Interesse den Schutz von Leben, Gesundheit und Freiheit der in den im Gesetz genannten Verkehrsmittel und -anlagen sowie auf den benannten Plätzen aufhaltigen Personen durch die angegriffene Gesetzesänderung hinzugefügt. Er hat damit das Tatbestandsmerkmal der Wahrnehmung konkret vorliegender berechtigter Interessen erweitert um ein abstraktes und anlasslos vorhandenes Interesse und dies zugleich in die Interessenabwägung als besonders wichtig eingestellt. Dies alles sind generelle, der verfassungsrechtlichen Überprüfung zugängliche gesetzliche Tatbestandsmerkmale, die mit Hilfe der einzelfallorientierten Auslegung durch die Fachgerichte nicht weiter aufgeklärt werden müssen.² Es geht verfassungsrechtlich ausschließlich darum, ob die vom Gesetzgeber zugelassene anlasslose Überwachung und ihre Einstufung als besonders wichtiges Interesse gemessen am Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung zulässig ist.

Ferner ist ein vorangehender fachgerichtlicher Rechtsschutz praktisch nicht durchführbar. Die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer müssten bei jeder neu installierten Videoüberwachungsanlage, durch deren Existenz sie

² Zu den einzelnen Abwägungsschritten bei § 6 b BDSG vgl. Scholz in Simitis, Bundesdatenschutzgesetz, 8. Aufl., § 6b, Rn. 77 - 101

sich beschwert fühlen, erneut gerichtlichen Rechtsschutz beantragen. Dies beträfe eine unabsehbar große Anzahl von Fällen.

Darüber hinaus ist die vorliegende Beschwerde aber auch von allgemeiner Bedeutung, denn es geht um die grundsätzliche Zulässigkeit von Videoüberwachung auf allen öffentlichen Plätzen und Verkehrsmitteln ohne eine tatsächliche Abwägung der Verhältnismäßigkeit dieses Eingriffs in die informationelle Selbstbestimmung der überwachten Bürgerinnen und Bürger. Der Gesetzgeber wollte, wie sich aus dem letzten Satz der Gesetzesbegründung ergibt, zur Steigerung des Sicherheitsniveaus in Deutschland beitragen. Er erwartete mit der Gesetzesänderung des § 6 Buchst. b BDSG, dass in großem Umfang in öffentlichen Verkehrsmitteln und auf frequentierten öffentlichen Plätzen wie Einkaufszentren Videokameras installiert werden.

Die Gesetzesverfassungsbeschwerde ist auch zulässig, obwohl das Gesetz sich lediglich an die dort benannten Betreiber von öffentlichen Plätzen oder Verkehrsmitteln richtet, nicht also gegen die Beschwerdeführerin und den Beschwerdeführer selbst. Das Gesetz greift aber, indem es den Betreibern von Videoüberwachungsanlagen, gleichgültig ob es sich um Privatpersonen, juristische Personen des Privatrechts oder unmittelbar bzw. mittelbar Träger öffentlicher Gewalt handelt, den Betrieb dieser Anlagen nunmehr praktisch ohne Abwägung der Grundrechtspositionen der beobachteten Bürgerinnen und Bürger erlaubt, in diese Grundrechtspositionen ein, denn diese haben nach dem erklärten Willen des Gesetzgebers immer dann zurückzustehen, wenn der Betreiber der Anlage den Entschluss fasst, dass die Videoüberwachung dem Schutz von Leben, Gesundheit und Freiheit der dort aufhältigen Personen dient. Das Gesetz ordnet damit an, dass die informationelle Selbstbestimmung der Beschwerdeführerin und der Beschwerdeführer immer dann zurückzustehen habe, wenn der Betreiber einer Videoüberwachungsanlage sich auf den vorgenannten Schutzzweck – Leben, Gesundheit und Freiheit der dort aufhältigen Personen – beruft. Das Gesetz regelt damit unmittelbar die Rechtsbeziehung zwischen dem Betreiber einer Videoüberwachungsanlage und der Beschwerdeführerin und den Beschwerdeführern in einer Art und Weise, die die Grundrechte der Letzteren verletzen kann. Es ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht streitig, dass auch Normen des Privatrechts an der Wert- und Wertrangordnung der Grundrechte zu messen sind. Umso mehr gilt dies für die öffentlich-rechtlichen Normen des Datenschutzes. Das Bundesverfassungsgericht bestärkt diese Auffassung etwa mit der Feststellung, der Gesetzgeber sei bei der gebotenen Ausgestaltung des Privatrechts an die objektiv-rechtlichen Vorgaben der Grundrechte gebunden. Er müsse der Selbstbestimmung des Einzelnen im Rechtsleben einen angemessenen Betätigungsraum eröffnen. Nach ihrem Regelungsgegenstand

sei die Privatautonomie notwendigerweise auf staatliche Durchsetzung angewiesen. Ihre Gewährleistung denke die justitielle Realisierung gleichsam mit und begründe daher die Pflicht des Gesetzgebers, rechtsgeschäftliche Gestaltungsmittel zur Verfügung zu stellen, die als rechtsverbindlich zu behandeln sind und auch im Streitfall durchsetzbare Rechtspositionen begründen.³ Die in der zitierten Entscheidung geschützte Privatautonomie ist ein Unterfall des allgemeinen Persönlichkeitsrechts, so wie das Recht auf informationelle Selbstbestimmung auch.

Da der Gesetzgeber hier für einen klar umrissenen räumlichen Bereich das Recht der Beschwerdeführerin und der Beschwerdeführer auf informationelle Selbstbestimmung hinter das Interesse des Schutzes von Leben, Gesundheit und Freiheit der in diesem räumlichen Bereich aufhältigen Personen, durch eine anlasslos durchzuführende Überwachungsmaßnahme zurücktreten lässt, greift der Gesetzgeber in diesem klar umrissenen räumlichen Bereich in die Rechtssphäre der Beschwerdeführerin und der Beschwerdeführer ein.

Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung

Es liegt, wie schon in den Überlegungen zur Zulässigkeit angedeutet, ein Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung vor. Dieses Grundrecht, als Unterfall des allgemeinen Persönlichkeitsrechts, beinhaltet „die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden, und daher grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung persönlicher Daten zu bestimmen.“⁴

Mit der Videoaufzeichnung des Verhaltens der Beschwerdeführerin und der Beschwerdeführer an den im Gesetz genannten Orten wird in dieses Recht eingegriffen. Der Eingriff erfolgt bereits mit der Datenerhebung – der eigentlichen Videoaufnahme – als auch mit der Speicherung und weiteren Verarbeitung dieser Daten, insbesondere der Weitergabe an staatliche Behörden, wie das Gesetz dies vorsieht. Mit der Speicherung werden die aufgenommenen Lebensvorgänge fixiert und zur weiteren Bearbeitung bereitgestellt. Mit der weiteren Bearbeitung können insbesondere auch informationstechnische Verknüpfungsvorgänge verbunden sein und so Bewegungsprofile der aufgenommenen Personen hergestellt werden.⁵

Nach dem derzeitigen Stand der Technik können an einem Ort vor allem auch vernetzte Kameras betrieben werden, die die Bilder streamen und es kann

³ BverfGE 89, 214 [231f.]

⁴ BverfG Kammerbeschluss vom 23.02.2007 – 1 BvR 2368/06 (Videoüberwachung) - Rn. 37 juris, grundlegend: BverfGE 65, 1 <42f.>

⁵ Wie hier: BverfG Kammerbeschluss vom 23.02.2007 – 1 BvR 2368/06 – Rn. 38 juris

Gesichtserkennungssoftware eingesetzt werden, die inzwischen sogar Emotionen erkennt.

In der vom Gesetz erlaubten Videoüberwachung liegt zweifelsfrei ein Eingriff in das Recht der Beschwerdeführerin und der Beschwerdeführer auf informationelle Selbstbestimmung. Allerdings setzt dieser Eingriff voraus, dass ein Betreiber sich entschließt, eine Videoüberwachung zu installieren, deren Betrieb er nach § 6 Buchst. b Abs. 1 S. 2 BDSG rechtfertigt. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung anerkannt, dass Grundrechtseingriffe durch Private aufgrund hoheitlicher Anordnung einen dem Staat zurechenbaren Eingriff darstellen können, wenn die Privaten aufgrund der hoheitlichen Anordnung keinen Entscheidungsspielraum haben.⁶

Im vorliegenden Falle hat der Gesetzgeber zwar die Erwartung, dass sich eine große Zahl von Betreibern entschließen werde, Videoüberwachung aufgrund der geänderten Rechtfertigungsvorschrift in § 6 Buchst. b Abs. 1 S. 2 BDSG zu installieren, die Einrichtung dieser Überwachung und auch ihre Ausgestaltung bleibt den privaten Betreibern überlassen.

In der Durchführung der Videoüberwachung liegt nach dem vorgesagten keine unmittelbar belastende hoheitlich verfügte Maßnahme. Der Eingriff liegt im vorliegenden Falle schon vorher. Er besteht in der gesetzlichen Wertung der Vorrangigkeit (besonders wichtiges Interesse) des anlasslosen Schutzes „von Leben, Gesundheit oder Freiheit von dort aufhältigen Personen“. Der Gesetzgeber wollte ausdrücklich die Videoüberwachung der im Gesetz genannten Örtlichkeiten ohne eine konkrete Gefahrenanalyse für zulässig erklären. Dies ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des Gesetzes und wird in der Gesetzesbegründung ausdrücklich so erklärt. Die im Gesetz definierten Orte sollten jederzeit einer Videoüberwachung zugänglich sein. Die aus der Videoüberwachung gewonnenen Daten sollten darüber hinaus verarbeitet werden und den staatlichen Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung stehen. Der Gesetzgeber hat damit das von ihm verfolgte Ziel der Gefahrenabwehr – und bei eingetretener Gefahr der Strafverfolgung – über das Recht der informationellen Selbstbestimmung der betroffenen Personen gestellt. Die vom Gesetzgeber vorgenommene Güterabwägung greift in das Recht der Beschwerdeführerin und der Beschwerdeführer auf informationelle Selbstbestimmung ein. Sie nimmt ihnen dieses Recht, sobald sie öffentliche Verkehrsmittel oder Verkehrsanlagen betreten oder sich in Einkaufszentren, Vergnügungstätten und die weiteren im Gesetz benannten Orte einschließlich deren Parkplätze begeben. An allen diesen Orten geht die vom Gesetzgeber gewünschte Gefahrenabwehr dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung vor. Darin wird der Eingriff in das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. 1 Abs. 1 GG gesehen.

⁶ Vgl. ECLI:DE:BVerfG:2003:rs20030312.1bvr033096 – Handy-Überwachung
Bestätigt in ECLI:DE:BVerfG:2010:rs20100302.1bvr025608 - Voratsdatenspeicherung

Der Eingriff wird fortgeführt durch das Recht auf Speicherung und Verarbeitung der Daten und ihrer Weitergabe an staatliche Behörden. Nach dem vom Gesetzgeber verfolgten Zweck ist diese Weitergabe möglicherweise gar keine Zweckänderung, denn die Datenerhebung erfolgte bereits auch zum Zwecke der Beweisführung durch staatliche Behörden. Das kann aber dahingestellt bleiben, denn jedenfalls vertieft die einschränkungslos vorgesehene Weitergabe an staatliche Behörden den Eingriff.

Rechtfertigung

Eignung

Der Gesetzgeber geht in der Gesetzesbegründung ausdrücklich davon aus, dass die erleichterte Möglichkeit zur Installation von Videoüberwachungsanlagen dazu dienen soll, terroristische Anschläge zu verhindern. An der Eignung dieses Mittels zu dem vom Gesetzgeber verfolgten Zweck sind in der Anhörung des Innenausschusses von den gegenüber dem Gesetz kritischen Sachverständigen Zweifel angemeldet worden. Der Deutsche Anwaltverein trägt apodiktisch vor, das Mittel sei nicht geeignet⁷, der deutsche Richterbund verweist in seiner Stellungnahme auf die bestehenden Zweifel an der Eignung des Mittels und weist darauf hin, dass positive empirische Erkenntnisse bezüglich der Eignung nicht bestehen, dies also zunächst untersucht werden sollte.⁸

Auch die Verkehrsunternehmen, die sich positiv zur Einführung des Gesetzes im Anhörungsverfahren geäußert haben, weisen darauf hin, dass eine präventive Wirkung der Videoüberwachung für Spontan- und Impulsivtäter sowie ideologisch und religiös motivierte Täter sich nicht belegen lässt. Die Präventivwirkung wird vom Verband der Verkehrsunternehmen eher bei Serientätern (Banden, Trickdieben etc.) gesehen.⁹ Der Gesetzeszweck ist aber die Prävention von schweren Gewalttaten, eben jene Taten, bei denen auch der Verband der Verkehrsunternehmen eine Präventionswirkung nicht für gegeben hält.

Eine Auseinandersetzung mit den empirischen Untersuchungen enthält das Gutachten des Kriminologen Professor Feltes, der hinsichtlich der objektiven Sicherheit, also der Frage, ob die Videoüberwachung abschreckende Wirkung hat und sich daher zur Kriminalitätsreduktion eignet, die Antwort gibt, dass dies aus den empirischen Studien nicht sicher beantwortet werden könne. Vielmehr zeigten die vorliegenden Studien entweder keine, nur bedingte, d.h. ausschließlich auf Eigentumsdelikte bezogene oder kaum Wirkung von Videoüberwachung.¹⁰ Einige der von Feltes zitierten empirischen

⁷ Deutscher Bundestag, Innenausschuss, Drs. 18(4)729, S. 6

⁸ Deutscher Bundestag, Innenausschuss, Drs. 18(4)702, S. 2

⁹ Deutscher Bundestag, Innenausschuss, Drs. 18(4)785 E, S. 1

¹⁰ Feltes/Ruch, Ausschussdrucksache 18(4)785 C, S. 3ff.

Untersuchungen belegen, wenn überhaupt, teilweise einen Rückgang oder Verdrängung von einfacher Kriminalität, insbesondere Eigentumsdelikte, nicht aber der Gewaltdelikte.¹¹ Feltes weist in seiner Bewertung darauf hin, dass gerade bei den Anschlägen in Nizza (Juli 2016) Boston (April 2013) und Berlin (Dezember 2016) die an den Anschlagorten vorhandene Videoüberwachung keinerlei Wirkung hatte. Nach seiner Auffassung sind die entscheidenden Faktoren für das Entstehen von Kriminalität nicht fehlende Überwachung, sondern soziale Desorganisation und schwache informelle soziale Kontrolle. Er bezeichnet die Videoüberwachung als eine Maßnahme, die meist nur einen Placebo-Effekt habe.¹²

Der hamburgische Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit weist gleichfalls auf die erheblichen Zweifel an der Eignung von Videoüberwachung hinsichtlich der präventiven Wirkung hin.¹³

Aufgrund der empirischen Untersuchungen lässt sich also eine Eignung der Videoüberwachung zur Abwehr von terroristischen Anschlägen nicht begründen. Die anlasslose Videoüberwachung ist zur Erreichung des gesetzgeberischen Zieles nicht geeignet.

Erforderlichkeit

Erhebliche Zweifel bestehen auch hinsichtlich der Erforderlichkeit der Einführung einer anlasslosen Videoüberwachung für die im Gesetz benannten Orte.

Soweit Anlass für die Installation von Videoüberwachungsanlagen besteht, „kann die Polizei nach den jeweiligen Landesgesetzen überall dort, wo sie notwendig erscheint, Videoüberwachungsanlage installieren – auch in öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen privater Betreiber wie z.B. Einkaufszentren und Sportstätten. Geht es um den repressiven Bereich, mithin um die Strafverfolgung, sind die Ermittler unter den Voraussetzungen des § 100 Buchst. h StPO befugt, Videokameras zu installieren.“¹⁴

Die Erforderlichkeit der hier angegriffenen gesetzlichen Regelung lässt sich aus den vom Gesetzgeber dargelegten Gründen nicht belegen. Es geht vielmehr offensichtlich darum, bundesweit eine anlasslose Videoüberwachung von öffentlich stark genutzten Flächen und Verkehrsmitteln zu erreichen. Ob dies zulässig ist, ist keine Frage der Erforderlichkeit, sondern der Verhältnismäßigkeit.

Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne.

Die vom Gesetz gewollte flächendeckende Videoüberwachung zeichnet sich durch besondere Eingriffstiefe aus, ohne einen tatsächlichen Zusammenhang

¹¹ Feltes/Ruch aaO

¹² Feltes/Ruch aaO, S. 6

¹³ Deutscher Bundestag, Innenausschuss, Drs. 18(4) 785 F, S. 13

¹⁴ DAV-Stellungnahme, Deutscher Bundestag, Innenausschuss, Drs. 18(4)729, S. 6

zu den beabsichtigten Erfolgen auch nur ansatzweise empirisch belegen zu können.

Die Eingriffstiefe ergibt sich zunächst daraus, dass die Betroffenen bei der bundesweiten Einführung von Videoüberwachung derselben faktisch nicht ausweichen können. Zwar besteht Kennzeichnungspflicht und es besteht auch eine Ausweichmöglichkeit, wenn ein einzelnes Einkaufszentrum videoüberwacht ist, während andere das nicht sind. Diese Wahlmöglichkeit entfällt aber mit der flächendeckenden Einführung der Videoüberwachung. Noch deutlicher wird es bei der umfassenden Videoüberwachung von Verkehrsmitteln. Hier bestehen bereits faktisch keine Auswahlmöglichkeiten, wenn der Betroffene auf eine bestimmte Verbindung im öffentlichen Verkehr angewiesen ist.

Die besondere Eingriffstiefe ergibt sich ferner daraus, dass der Gesetzgeber keinerlei Regelungen für die technische Einschränkung der Videoüberwachung vorsieht. Heutige Videotechnik ist nicht nur preiswert sondern vor allem technisch außerordentlich leistungsfähig. Bilder können herangezoomt werden, die Bildauflösung ist außerordentlich hoch und es können Programme eingesetzt werden, die der Personenerkennung dienen, insbesondere Personen wiedererkennen, ohne dass diese Personen davon erfahren.

Mit der Befugnis zur Verarbeitung in § 6 Buchst. b Abs. 3 S. 2 BDSG wird dieser Eingriff weiter vertieft. Die Betreiber der Videoüberwachungsanlagen können demzufolge die Daten nicht nur speichern, sondern auch zur Nutzung an staatliche Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden weitergeben.

Bei der Bemessung der Eingriffstiefe einer Maßnahme der Videoüberwachung ist schließlich auch zu berücksichtigen, ob der betreffende Grundrechtsträger einen Anlass zur Durchführung der Maßnahmen gegeben hat und wie dieser beschaffen ist.¹⁵ „Verdachtslose Eingriffe mit großer Streubreite, bei denen zahlreiche Personen in den Wirkungsbereich einer Maßnahme einbezogen werden, die in keiner Beziehung zu einem konkreten Fehlverhalten stehen und den Eingriff durch ihr Verhalten nicht veranlasst haben, weisen grundsätzlich eine hohe Eingriffsintensität auf.“¹⁶

Geht man zurück zur Gesetzesbegründung, nach deren letztem Satz die gesetzliche Neuregelung dazu dienen sollte, auf öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen und Fahrzeugen und Einrichtungen des öffentlichen Schienen-, Schiffs- und Busverkehrs flächendeckend die Videoüberwachung einzuführen, so führt das in diesen Bereichen dazu, dass jeder Bürger sich bei der Wahrnehmung seiner Freiheitsrechte beobachtet fühlen muss. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gehört gerade die Freiheit von

¹⁵ BVerfG Kammerbeschluss, aaO, ,Rn 51 juris, mit den dortigen Nachweisen

¹⁶ BVerfG Kammerbeschluss, aaO, ,Rn 51 juris, mit den dortigen Nachweisen

ubiquitärer Überwachung der Bürger bei Wahrnehmung ihrer Freiheitsrechte zur Verfassungsidentität der Bundesrepublik Deutschland.¹⁷

Die gesetzliche Regelung ist insgesamt nicht verhältnismäßig.

Gesetzgebungskompetenz

Systematisch ist dies hier die falsche Stelle auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes einzugehen, aus Gründen des Zusammenhangs der Darstellung wurden aber die anderen Erwägungen vorgezogen.

Die Kompetenz des Bundes zum Erlass der Änderungen des §§ 6 Buchst. b BDSG ist unter anderen vom Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit bezweifelt worden. Aus der Gesetzgebungsbegründung ergibt sich eindeutig, dass die Sicherheit der Bevölkerung präventiv erhöht werden soll. Jedenfalls soll die innere Sicherheit mit dem Gesetz verbessert werden. Damit wird aber eine genuin staatliche Aufgabe flächendeckend auf Private ausgelagert. Diese sollen in ihren Anlagen zur Gefahrenprävention betreffend schwerwiegende Gewalttaten Videoüberwachungsanlage einrichten und die gespeicherten Daten gegebenenfalls den staatlichen Behörden zur Verfügung stellen. Hier erfolgt ganz eindeutig die Übertragung staatlicher Sicherheitsaufgaben an Private. Caspari weist in seiner Stellungnahme zu Recht darauf hin, dass aus verfassungsrechtlichen Gründen in Deutschland z.B. weder die Parkraumüberwachung noch die Geschwindigkeitsmessung im Straßenverkehr von Privaten vorgenommen werden darf.¹⁸ Der Schutz von Leben, Gesundheit und Freiheit der in den überwachten Anlagen aufhältigen Personen soll aber nun durch die Betreiber der Anlagen als verlängerter Arm der Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungsbehörden wahrgenommen werden. Es handelt sich bereits unter diesem Gesichtspunkt um eine unzulässige Verlagerung von allein dem Staat vorbehaltenen Sicherheitsaufgaben auf Private.

In diesem Zusammenhang muss auch bezweifelt werden, dass der Bund die Verbandskompetenz zum Erlass der hier angegriffenen Regelung hat. Es handelt sich ausweislich der Begründung um eine Maßnahme der Gefahrenabwehr, die zur alleinigen Kompetenz der Länder gehört. Ausweislich der Gesetzesbegründung handelt es sich nicht um eine Regelung des Datenschutzes, sondern um eine solche der Gefahrenabwehr, die den Datenschutz beschränken soll.

Eine ausnahmsweise Zuständigkeit nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG ist nach dem Zweck des Gesetzes auch nicht gegeben.

(Meinhard Starostik – Rechtsanwalt)

¹⁷ BverfG ECLI:DE:BVerfG:2010:rs20100302.1bvr025608, Rn. 218 juris

¹⁸ Deutscher Bundestag, Innenausschuss, Drs. 18(4)785 F, S. 10f.