



**Zur Videoüberwachung öffentlicher Räume durch staatliche Stellen
zum Zweck der Gefahrenabwehr**

Zur Videoüberwachung öffentlicher Räume durch staatliche Stellen zum Zweck der Gefahrenabwehr

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 131/24
Abschluss der Arbeit: 17.01.2025 (zugleich letzter Abruf der Links)
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.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Rechtsgrundlagen der Videoüberwachung zum Zwecke der Gefahrenabwehr	4
2.1.	Polizeigesetze	4
2.1.1.	Bundespolizeigesetz	5
2.1.2.	Landespolizeigesetze	5
2.2.	Versammlungsrecht	6
2.2.1.	Versammlungsgesetze der Länder	7
2.2.2.	Versammlungsgesetz des Bundes	8
2.3.	Datenschutzgesetze	8

1. Einleitung

In Deutschland existiert kein einheitliches Gesetz über die Zulässigkeit einer **Videoüberwachung im öffentlichen Raum**. Vielmehr bestehen **unterschiedliche Regelungen des Bundes und der Bundesländer** mit jeweils eigenem sachlichem und örtlichem Anwendungsbereich.

Die vorliegende Arbeit gibt einen Überblick über die Rechtsgrundlagen für die Videoüberwachung im öffentlichen Raum **durch staatliche Stellen zum Zweck der Gefahrenabwehr**, einschließlich der Verhütung von Straftaten.¹ Im Mittelpunkt stehen die Befugnisse auf Grundlage der **Polizei- und Versammlungsgesetze** des Bundes und der Länder. Ferner wird kurz auf die Möglichkeit der Videoüberwachung auf Grundlage der **Datenschutzgesetze** des Bundes und der Länder eingegangen.

2. Rechtsgrundlagen der Videoüberwachung zum Zwecke der Gefahrenabwehr

Maßgeblich für die Videoüberwachung öffentlicher Räume durch **Polizeibehörden** zum Zwecke der Gefahrenabwehr sind die **Polizeigesetze des Bundes und der Länder** (dazu unter 2.1.).

Einen Sonderfall bilden allerdings Videoaufnahmen von **Versammlungen** im Sinne von Art. 8 Grundgesetz (GG)². Für diese gelten nicht die Polizeigesetze, sondern die speziellen Regelungen der **Versammlungsgesetze des Bundes und der Länder** (dazu unter 2.2.).

Ferner enthalten die **Datenschutzgesetze des Bundes und der Länder** eigenständige Rechtsgrundlagen zur **Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Räume durch öffentliche Stellen** des Bundes oder der Länder (dazu unter 2.3.).

2.1. Polizeigesetze

Die Gefahrenabwehr obliegt **grundsätzlich** den **Bundesländern**. Der Bund verfügt nur über punktuelle Kompetenzen. Spezielle Regelungen für Videoaufnahmen im öffentlichen Raum durch Polizeikräfte zum Zweck der Gefahrenabwehr enthält auf **Bundesebene** nur das **Bundespolizeigesetz** (BPolG)³.

Im Folgenden werden die relevanten **Befugnisse des BPolG** und der **Polizeigesetze der Länder** kurz vorgestellt.⁴ Das BPolG und die Polizeigesetze der Länder sehen jeweils auch Speicher- und

1 Rechtsgrundlagen der Videoüberwachung zum Zwecke der Strafverfolgung sind also nicht Gegenstand dieser Arbeit.

2 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland ([GG](#)) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100- 1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.12.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 439).

3 Bundespolizeigesetz ([BPolG](#)) vom 19.10.1994 (BGBl. I S. 2978, 2979), zuletzt geändert durch Gesetz vom 06.05.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 149).

4 Der Fokus dieser Arbeit liegt auf der (gezielten) Videoüberwachung des (gesamten) öffentlichen Raums. Nicht erörtert werden daher die Rechtsgrundlagen für die Observation von Einzelpersonen und den Einsatz von Videotechnik zur Erfassung (allein) von Kennzeichen von Kraftfahrzeugen (vgl. etwa § 27b BPolG).

Löschfristen, Auskunftsrechte und weitere Regelungen zum Schutz personenbezogener Daten vor, auf die im Rahmen des **kursorischen Überblicks** nicht im Einzelnen eingegangen werden kann.

2.1.1. Bundespolizeigesetz

Die Bundespolizei kann – auch verdeckt – **selbsttätige Bildaufnahme- und Bildaufzeichnungsgeräte** einsetzen, um **unerlaubte Grenzübertritte** oder **Gefahren für die Sicherheit an der Grenze** zu erkennen (§ 27 Satz 1 Nr. 1 und Umkehrschluss zu Satz 2 BPolG). Selbsttätige Bildaufnahme- und Bildaufzeichnungsgeräte dürfen auch eingesetzt werden, um **Gefahren für die in § 23 Abs. 1 Nr. 4 BPolG bezeichneten Objekte oder für dort befindliche Personen oder Sachen** zu erkennen; der Einsatz muss allerdings erkennbar sein (§ 27 Satz 1 Nr. 2, Satz 2 BPolG). § 23 Abs. 1 Nr. 4 BPolG erfasst Einrichtungen der Bundespolizei, Anlagen oder Einrichtungen der Eisenbahnen des Bundes, dem Luftverkehr dienende Anlagen oder Einrichtungen von Verkehrsflughäfen, die Amtssitze der Verfassungsorgane des Bundes oder der Bundesministerien und Grenzübergangsstellen.

Unter den Voraussetzungen von § 26 Abs. 1 BPolG kann die Bundespolizei außerdem Bild- und Tonaufnahmen anfertigen, wenn **öffentliche Veranstaltungen oder Ansammlungen** – die keine Versammlungen im Sinne von Art. 8 GG sind (näher zu diesen unter 2.1.2.) – **an der Grenze des Bundesgebiets oder in Objekten im Sinne von § 23 Abs. 1 Nr. 4 BPolG** stattfinden. Nur im **Notstandsfall** (Art. 91 GG) oder **Verteidigungsfall** (Art. 115a GG) sind Videoüberwachungen von öffentlichen Veranstaltungen und Ansammlungen durch die Bundespolizei ganz unabhängig vom konkreten Ort zulässig (vgl. § 26 Abs. 2, § 7 BPolG).

§ 27a BPolG regelt ferner den Einsatz sogenannter „**Bodycams**“ an **öffentlich zugänglichen Orten**. Diese Kameras werden von Polizeibeamten am Körper getragen. Im Bereitschaftsbetrieb (§ 27a Abs. 3 BPolG) zeichnen die Bodycams kontinuierlich auf; die Aufzeichnung wird aber nach maximal 30 Sekunden automatisch gelöscht. Nur wenn tatsächliche Anhaltspunkte bestehen, dass dies erforderlich ist zum Schutz von Beamten der Bundespolizei oder Dritten gegen eine Gefahr für Leib, Leben, Freiheit oder Eigentum oder zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten von auch im Einzelfall erheblicher Bedeutung, darf die Bundespolizei die relevanten Aufnahmen für eine gewisse Dauer speichern (§ 27a Abs. 2, 4 BPolG).

2.1.2. Landespolizeigesetze

Alle Landespolizeigesetze erlauben Aufzeichnungen von **Veranstaltungen und Ansammlungen**, die nicht dem Versammlungsrecht unterfallen, wenn dort mit der Begehung von Straftaten zu rechnen ist.⁵ Hierzu zählen etwa Sportveranstaltungen oder Volksfeste.

Ebenso erlauben fast alle Landespolizeigesetze die Videoüberwachung an **gefährdeten beziehungsweise gefährlichen oder kriminalitätsbelasteten Orten**. Darunter werden zumeist solche öffentlichen Orte verstanden, bei denen vorherige Erkenntnisse die Vermutung nahelegen, dass

⁵ Vgl. z. Bsp. § 15 Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen ([PolG NRW](#)); § 24 Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz Berlin ([ASOG Bln](#)).

dort künftig Straftaten begangen werden.⁶ Erfasst werden beispielsweise Flughäfen, Personenhöfe, Sportstätten und Einkaufszentren.⁷

Ähnlich weit verbreitet ist die Befugnis zur Videoüberwachung in oder bei **besonders gefährdeten öffentlichen Einrichtungen oder Objekten**. Voraussetzung ist in der Regel, dass Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass an oder in den Einrichtungen oder Objekten Straftaten begangen werden, die die Einrichtungen oder Objekte oder in diesen befindliche Sachen oder Personen gefährden. Erfasst sind beispielsweise Versorgungs- und Verkehrseinrichtungen, öffentliche Verkehrsmittel und Amtsgebäude,⁸ teilweise auch Religionsstätten oder Denkmäler.⁹

Schließlich ermöglichen auch die Polizeigesetze der Länder in der Regel die Aufzeichnung von Einsätzen an öffentlich zugänglichen Orten durch **Bodycams**. In einigen Bundesländern dürfen die Polizeibeamten die Kamera erst einschalten, wenn konkrete Gefahren für Leib oder Leben bestehen.¹⁰ In etlichen Bundesländern dürfen Bodycams an öffentlich zugänglichen Orten schon unter geringeren Voraussetzungen eingeschaltet werden; die Aufzeichnung wird aber nach kurzer Zeit automatisch aus dem Zwischenspeicher gelöscht (sogenanntes „Pre-Recording“ oder „Prerecording“).¹¹ Längere Aufzeichnungen dürfen in der Regel erst gefertigt und auch für eine längere Dauer gespeichert werden, wenn eine konkrete Gefahr insbesondere für Leib oder Leben eintritt.¹²

2.2. Versammlungsrecht

Das Versammlungsrecht ist spezialgesetzlich geregelt; die Regelungen der Versammlungsgesetze verdrängen dabei das (unter 2.1. dargestellte) Polizeirecht. Das Versammlungsrecht fällt seit der Föderalismusreform 2006 in den **Kompetenzbereich der Länder**.

6 Vgl. z.Bsp. Art. 33 Abs. 2 Nr. 3 Polizeiaufgabengesetz Bayern ([BayPAG](#)); § 14 Abs. 3 Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung ([HSOG](#)); § 15a PolG NRW.

7 Vgl. z. Bsp. § 14 Abs. 3a Satz 1 HSOG.

8 Vgl. z. Bsp. Art. 33 Abs. 3 BayPAG; § 57 Abs. 3 Nr. 1 Sächsisches Polizeivollzugsdienstgesetz ([SächsPVDG](#)).

9 Vgl. z. Bsp. § 24a Abs. 1 ASOG Bln.

10 So etwa in Nordrhein-Westfalen vgl. § 15c Abs. 1 PolG NRW und Rheinland-Pfalz, vgl. § 31 Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz ([RPOG](#)).

11 Vgl. z. Bsp. Art. 33 Abs. 4 Satz 1, 7 BayPAG; § 14 Abs. 6 Satz 1 Nr. 1 HSOG; § 32 Abs. 4 Satz 4, 5, 6 Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz ([NPOG](#)); § 57 Abs. 4 SächsPVDG.

12 Art. 33 Abs. 4 Satz 2 BayPAG; § 14 Abs. 6 Satz 1 Nr. 2 HSOG; § 32 Abs. 4 Satz 1 NPOG; § 57 Abs. 5 SächsPVDG.

2.2.1. Versammlungsgesetze der Länder

Acht Länder haben seither **eigene Versammlungsgesetze** samt Rechtsgrundlagen für **Bild- und Tonaufnahmen von und bei Versammlungen unter freiem Himmel** geschaffen.¹³ Die Gesetze differenzieren in der Regel zwischen Videoaufnahmen zur (bloßen) Beobachtung (in Echtzeit; live) und Videoaufzeichnungen, die gespeichert werden. Außerdem wird überwiegend zwischen Übersichtsaufnahmen und Aufnahmen einzelner Personen unterschieden.¹⁴

Aufzeichnungen, die gespeichert werden, und die **Überwachung einzelner Personen** sind nach allen bisher erlassenen Landesversammlungsgesetzen nur zulässig, wenn erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung dies erfordern.¹⁵

Diese Schwelle gilt nach den meisten Landesversammlungsgesetzen auch für die **Speicherung von Übersichtsaufnahmen von Versammlungen unter freiem Himmel**.¹⁶ Manche Länder schließen die Speicherung sogar gänzlich aus.¹⁷

Die meisten Landesversammlungsgesetze lassen auch **kurzfristige Übersichtsaufnahmen zur Beobachtung** von Versammlungen unter freiem Himmel (**in Echtzeit; live**) ausdrücklich zu. In etlichen Ländern genügt es dafür schon, dass die Übersichtsaufnahmen der Lenkung und Leitung von Polizeieinsätzen dienen und diese wegen der Unübersichtlichkeit der Situation oder teilweise auch der Größe der Versammlung im Einzelfall erforderlich sind.¹⁸ Die niedersächsische Regelung fordert stattdessen zwar eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, diese muss aber nicht erheblich sein.¹⁹

13 Vgl. Art. 9 Bayerisches Versammlungsgesetz ([BayVersG](#)); § 18 Versammlungsfreiheitsgesetz Berlin ([VersFG BE](#)); § 17 Hessisches Versammlungsfreiheitsgesetz ([HVersFG](#)); § 12 Niedersächsisches Versammlungsgesetz ([NVersG](#)); § 16 Versammlungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen ([VersG NRW](#)); § 11 Sächsisches Versammlungsgesetz ([SächsVersG](#)); § 18 Gesetz des Landes Sachsen-Anhalt über Versammlungen und Aufzüge ([VersammlG LSA](#)); § 16 Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein ([VersFG SH](#)).

14 Eine Ausnahme bildet das VersammlG LSA; dieses regelt Übersichtsaufnahmen nicht ausdrücklich.

15 Vgl. Art. 9 Abs. 1 Satz 1 BayVersG; § 18 Abs. 1 Satz 1 VersFG BE; § 17 Abs. 1 Satz 1 HVersFG; § 12 Abs. 1 Satz 1 NVersG; § 16 Abs. 1 Satz 1 VersG NRW; § 11 Abs. 1 Satz 1 SächsVersG; § 18 Abs. 1 Satz 1 VersammlG LSA; § 16 Abs. 1 Satz 1 VersFG SH.

16 Vgl. z. Bsp. Art. 9 Abs. 2 Satz 2 BayVersG; § 17 Abs. 2 Satz 2 HVersFG; § 12 Abs. 2 Satz 2 NVersG; § 16 Abs. 2 Satz 2 VersG NRW.

17 Vgl. etwa § 18 Abs. 2 Satz 2 VersFG BE, § 11 Abs. 2 Satz 2 SächsVersG.

18 Vgl. z. Bsp. Art. 9 Abs. 2 Satz 1 BayVersG; § 18 Abs. 2 Satz 1 VersFG BE; § 17 Abs. 2 Satz 1 HVersFG; § 16 Abs. 2 Satz 1 VersG NRW, § 11 Abs. 2 Satz 1 SächsVersG.

19 § 12 Abs. 2 Satz 1 NVersG.

Zudem wird das Anfertigen von **verdeckten Aufnahmen** zum Teil unter besondere Anforderungen gestellt;²⁰ teilweise wird es gänzlich untersagt.²¹

Nach dem Ende der Versammlung sind Aufzeichnungen **grundsätzlich zu vernichten**, wenn sie nicht zu Zwecken der Strafverfolgung oder der Gefahrenabwehr benötigt werden.²²

2.2.2. Versammlungsgesetz des Bundes

Soweit die Länder keine eigenen Versammlungsgesetze erlassen haben, gilt gemäß Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG das **Versammlungsgesetz des Bundes** (VersG)²³ fort.

Dieses enthält insbesondere die Möglichkeit, **Bild- und Tonaufnahmen von Teilnehmern** bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel anzufertigen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass von ihnen erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen (vgl. § 19a i.V.m. § 12a Abs. 1 VersG). Anders als die meisten Landesversammlungsgesetze regelt das VersG des Bundes dagegen nicht ausdrücklich, ob – und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen – **Übersichtsaufnahmen** von Versammlungen unter freiem Himmel zulässig sind. Dies ist auch in der Rechtsprechung nicht abschließend geklärt und in der Rechtswissenschaft umstritten.²⁴

Nach Ende der Versammlung sind die Aufnahmen **unverzüglich zu löschen**, soweit sie nicht zur Strafverfolgung oder zur Gefahrenabwehr benötigt werden (§ 19a i.V.m. § 12a Abs. 2 VersG).

2.3. Datenschutzgesetze

Auch die **Datenschutzgesetze des Bundes und der Länder** enthalten Bestimmungen, die Bild- und Tonaufnahmen öffentlicher Bereiche ermöglichen. Diese sind jedoch **gegenüber den spezielleren Befugnissen nach Maßgabe der Polizeigesetze subsidiär**,²⁵ im Anwendungsbereich der unter 2.1.1. skizzierten Bestimmungen sind also allein diese maßgeblich.

20 Vgl. z. Bsp. § 16 Abs. 3 Satz 3 VersG NRW.

21 Vgl. § 18 Abs. 1 Satz 1 VersFG BE; Art. 9 Abs. 1 Satz 1 BayVersG.

22 Vgl. § 16 Abs. 6 VersG NRW sowie § 18 Abs. 3 VersFG BE. In Bayern muss die Löschung innerhalb von zwei Monaten nach dem Ende der Versammlung erfolgen, Art. 9 Abs. 3 Satz 1 BayVersG.

23 Versammlungsgesetz ([VersG](#)) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.11.1978 (BGBl. I S. 1789), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30.11.2020 (BGBl. I S. 2600).

24 Vgl. dazu Groscurth, in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Auflage 2021, G. Eingriffsbefugnisse, Rn. 199; Enders, in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Auflage 2022, VersG, § 12a Rn. 15 f. Vgl. speziell zum Einsatz von Drohnen bei Versammlungen Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Zum staatlichen Einsatz von Drohnen bei Versammlungen, [WD 3 - 3000 - 036/21](#), Ausarbeitung vom 26.02.2021.

25 Vgl. Eichberger, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 2 Rn. 332.

§ 4 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG)²⁶ berechtigt öffentliche Stellen des Bundes unter engen Grenzen zur **Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Bereiche**. Zulässig ist dies nur zur Aufgabenerfüllung öffentlicher Stellen, zur Wahrnehmung des Hausrechts oder zur Wahrnehmung berechtigter Interessen für konkret festgelegte Zwecke; außerdem ist eine Interessenabwägung vorzunehmen (§ 4 Abs. 1 Satz 1 BDSG). Bei der Videoüberwachung von öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen, wie insbesondere Sport-, Versammlungs- und Vergnügungsstätten, Einkaufszentren oder Parkplätzen sowie von 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 (§ 4 Abs. 1 Satz 2 BDSG). § 4 BDSG enthält auch Vorgaben zur Speicherung und Verwendung (Abs. 3) und Löschung (Abs. 5) der gewonnenen Daten sowie zur Information der Betroffenen (Abs. 4).

Auch die **Datenschutzgesetze der Länder** enthalten Bestimmungen zur **Videoüberwachung durch öffentliche Stellen der Länder**. Die Landesdatenschutzgesetze sehen **beispielsweise** ebenfalls die Möglichkeit der Videoüberwachung **zur Wahrnehmung des Hausrechts** öffentlicher Stellen vor. Die geforderten **Voraussetzungen** und die weiteren geregelten **Fallgruppen variieren** allerdings **stark**.²⁷ Eine detaillierte Darstellung ist im Rahmen dieses kursorischen Überblicks nicht möglich.

26 Bundesdatenschutzgesetz ([BDSG](#)) vom 30.06.2017 (BGBl. I S. 2097), zuletzt geändert durch Gesetz vom 06.05.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 149).

27 Vgl. zum Beispiel die § 4 Abs. 1 BDSG sehr ähnliche Regelung in § 20 Abs. 1 Berliner Datenschutzgesetz ([BlnDSG](#)). Demgegenüber stellt etwa Art. 24 Abs. 1 Bayerisches Datenschutzgesetz [BayDSG](#) einerseits höhere Anforderungen; ist aber andererseits nicht auf „öffentlich zugängliche Bereiche“ beschränkt.