



Telefon 0851 509-2221

Telefax 0851 509-2222

E-Mail kai.lewinski@uni-passau.de

Zeichen

Datum 23.02.2017

Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss des Bundestages am 6.3.2017 zu Fragen der Videoüberwachung anlässlich der Entwürfe eines Videoüberwachungsverbesserungsgesetzes (BT-Drucks. 18/10941) und eines Gesetzes zur Ergänzung des BPolG (BT-Drucks. 18/10939).

Zusammenfassung der wichtigsten Kritikpunkte und Bedenken

- Die Bundesgesetzgebungskompetenz für Videoüberwachung im Busverkehr und von öffentlichen Plätzen ist zweifelhaft, weil die Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung nicht dargelegt ist (B.I.1.).
- Von den Änderungen des BPolG sind der Zoll und die Feldjäger nicht erfasst (C.).
- Von den Änderungen des § 6b BDSG sind private und journalistische Bildaufnahmen nicht erfasst (C.).
- Als „besonders schutzwürdiges Interesse“ in § 6b Abs. 1 S. 2 BDSG (Art. 1 Nr. 2 Videoüberwachungsverbesserungsgesetz) sollte nicht allgemein die „Freiheit“, sondern die „Freiheit der Person“ gelten (D.II.1.a)).
- Eine allgemeine Meldepflicht von Videoüberwachungen ist zu bürokratisch und hinsichtlich der Arbeitserleichterung der Aufsichtsbehörden möglicherweise sogar kontraproduktiv (E.).
- Besondere organisatorische Sicherungsmaßnahmen sind nicht erforderlich, da durch die zuständigen Datenschutzaufsichtsbehörden eine zuständige und „völlig unabhängige“ Aufsichtsinstanz besteht. (Weitere) Datensicherheits- und sonstige technisch-organisatorische Maßnahmen sollten nur in das Gesetz aufgenommen werden, wenn sie für die spezifische Überwachungskonstellation erforderlich sind; ansonsten genügen die allgemeinen Vorschriften (F.).
- Die Aufbewahrungsfrist von 30 Tagen nach § 27 Abs. 4 S. 1 BPolG sollte mit den verwaltungsverfahrens- und -prozessrechtlichen Rechtsschutzfristen synchronisiert werden (F.).

A. Technische Überwachung im Datenschutz- und Polizeirecht

Videoüberwachung, überhaupt die Kamera, steht für den Überwachungsstaat. Auch ist es eine allgemeine menschliche Erfahrung, dass man sich unter Beobachtung anders fühlt und anders verhält – die Erfindung der Badezimmertür und die der nicht-öffentlichen Sitzung¹ belegt dies.

In das Datenschutzrecht haben freilich erst recht spät spezifische Regelungen zur Videoüberwachung Eingang gefunden. Der Grund hierfür ist zum einen, dass das Datenschutzrecht die analoge Aufzeichnung auf Videobänder nicht erfasst (keine automatisierte oder dateimäßige Verarbeitung; oft auch keine Personenbeziehbarkeit); dies hat sich mit der digitalen Bildaufzeichnung und -verarbeitung sowie Gesichtserkennungstechnik nun geändert. Ein zweiter Grund ist, dass die (digitale oder dateimäßige) personenbezogene Datenverarbeitung schon immer und ohne weiteres dem Datenschutzrecht unterfiel. § 6b BDSG hat also keine Lücke im Gesetz gestopft, sondern eine bereichsspezifische Regelung geschaffen.

Im Polizeirecht gibt es Regelungen zur technischen Überwachung schon länger, auch wenn die Verrechtlichung der polizeilichen Daten- und Informationsverarbeitung erst nach dem Volkszählungsurteil v. 1983 wirklich in Gang gekommen war².

B. Vorgaben übergeordneter Normebenen

Zwingende Vorgaben für Bundesgesetze ergeben sich aus dem deutschen Verfassungsrecht und dem europäischen Recht.

I. Deutsches Verfassungsrecht

Verfassungsrechtliche Vorgaben betreffen v.a. die Gesetzgebungskompetenz und die Grundrechte. Dabei werden aus den Grundrechten insb. hinsichtlich des Datenschutzes auch objektivrechtliche Vorgaben abgeleitet.

1. Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Bei den **Ergänzungen des BPolG (BT-Drucks. 18/10939)** bestehen keine Bedenken hinsichtlich einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Im Rahmen der Zuständigkeiten der Bundespolizei können deren (Datenverarbeitungs-)Befugnisse durch den Bundesgesetzgeber geregelt werden.

Die für die Änderung des **§ 6b BDSG (BT-Drucks. 18/10941)** in Anspruch genommene Gesetzgebungskompetenzen sind nicht abschließend überzeugend:

Für die Videoüberwachung an Bahnhöfen und in Zügen (Art. 73 Abs. 1 Nr. 6a u. Art. 74 Abs. 1 Nr. 23 GG; Ausnahme für Bergbahnen!) sowie in Häfen und auf Schiffen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 21 GG) freilich ist dies unproblematisch.

Bei der Videoüberwachung in Bussen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG) sowie in „öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen“ Privater zu wirtschaftlichen Zwecken (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) müsste nach Art. 72 Abs. 2 GG eine Bundesregelung zusätzlich zur **Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse** erforderlich sein. Der Gesetzentwurf bejaht dies **letztlich floskelhaft** damit, dass der Rechtszersplitterung entgegengewirkt werden muss. Diese Begründung ist schwach: Zum einen sind unterschiedliche Regelungen im Bundesstaat nicht von Übel, sondern systemimmanent. Und zum anderen ist die Erforderlichkeit deshalb zweifelhaft, weil die Tatbestandsvarianten des § 6b BDSG – bisher wie auch künftig – eine Abwägung für eine konkrete (räumliche) Situation vorschreiben. Wenn aber sowieso situativ entschieden werden muss, ist eine bundeseinheitliche Regelung nicht erforderlich.

¹ S. Renner MdB, BT-PlenProt. 18/216, S. 21656A.

² Petri, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2011, Kap. G Rn. 1 f.

2. Grundrechte

Grundrechte haben, zumal im Datenschutz, zwei Funktionen: einmal den Schutz des Individuums gegenüber dem Staat (subjektivrechtliche Gehalte), zum anderen die Pflicht des Staates zur (Aus-)Gestaltung der Rechtsordnung in einer Art und Weise, dass die Grundrechte auch effektiv wahrgenommen werden können (objektivrechtliche Gehalte).

a) Keine Verletzung subjektiver Grundrechte

Mit Blick auf die subjektivrechtlichen, individualschützenden Gehalte der Grundrechte bestehen **keine großen Hürden für gesetzliche Eingriffsregelungen**. Das „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“ kann durch Gesetz eingeschränkt werden, wenn die Eingriffsvoraussetzungen normklar benannt sind und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist.

Insb. die Vorgabe der Normklarheit, die sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt, ist (ihrerseits) nicht eindeutig. Soweit es spezielle Vorgaben gibt – so zur Kennzeichenerfassung³ –, geht der Gesetzentwurf hierauf auch ein (speziell BT-Drucks. 18/10939, S. 14).

b) Objektive Gehalte

Als Ausfluss objektiver Grundrechtsgehälter hat das Bundesverfassungsgericht organisatorische Sicherungen wie eine von der Verantwortlichen Stelle unabhängige Datenschutzbehörde vorgeschrieben⁴.

Diese sind zwar in den Gesetzentwürfen nicht ausdrücklich erwähnt. Doch ist die Überwachungszuständigkeit der Datenschutzbehörden (Landesdatenschutzbehörden für den nicht-öffentlichen Bereich, BfDI für die Bundespolizei) allgemein gegeben, so dass insoweit keine Grundrechts- oder Regelungslücke besteht.

II. Europarecht

Zudem müsste für den novellierten § 6b BDSG europarechtlicherseits Spielraum bestehen. Hier ist auf die derzeit noch bis zum 24.5.2018 geltende Rechtslage unter der EG-Datenschutz-Richtlinie 95/46/EG abzustellen.

Die europarechtliche Beurteilung wird zum 25.5.2018 zu überprüfen sein, wenn die Datenschutz-Grundverordnung (EU) 2016/679 gilt und die EU-Datenschutz-Richtlinie für Polizei und Justiz (EU) 2016/680 umgesetzt sein muss. Soweit erkennbar, geht der Bundesgesetzgeber im parallelen Gesetzgebungsverfahren zu einem Datenschutz-Anpassungs- und Umsetzungsgesetz (DSAnpUG-EU; BR-Drucks. 110/17) von insoweit unveränderten Vorgaben aus (vgl. § 4 BDSG-neu i.d.F. d. DSAnpUG-EU).

1. Weitgehende Harmonisierung unter der EG-Datenschutz-Richtlinie 95/46/EG

Zwar ist (schon) mit der EG-Datenschutz-Richtlinie 95/46/EG eine „grundsätzlich umfassende Harmonisierung“⁵ des Datenschutzrechts der Mitgliedstaaten bezweckt und erreicht. Allerdings gilt sie nach Art. 3 Abs. 2 SpStr. 1 RL 95/46/EG (u.a.) nicht für die öffentliche Sicherheit, so dass sie für die Änderungen des BPolG (BT-Drucks. 18/10939) ohne Belang ist. Hinsichtlich der Neuregelung der Videoüberwachung nach § 6b BDSG (BT-Drucks. 18/10941) sind die Richtlinienvorgaben allerdings zu beachten, soweit sie Unternehmen und öffentliche Verkehrsdienstleister betreffen.

In der EG-Datenschutz-Richtlinie 95/46/EG findet sich **keine spezifische Aussage zur Videoüberwachung** (vgl. Art. 33 Abs. 2 sowie ErwGr. 17). In dem – soweit ersichtlich einzigen – einschlägigen EuGH-Urteil zur Videoüberwachung geht es speziell um die Reichweite der sog. „Haus-

³ BVerfG, Urt. v. 11.3.2008, Az. 1 BvR 2075/05 u.a., BVerfGE 120, S. 378, 407 ff.

⁴ BVerfG, Urt. v. 15.12.198, Az. 1 BvR 209 u.a., BVerfGE 65, S. 1, 46 – Volkszählung.

⁵ EuGH, Urt. v. 24.11.2011, Rs. C-457/10 u.a., EuZW 2012, S. 37, 39.

haltsausnahme“ bei der Videoüberwachung im und um das eigene Grundstück⁶ und also nicht um den hier vorliegenden Fall.

Jedenfalls wird man keine großen Zweifel daran haben können, dass die geplanten Regelungen zur Videoüberwachung in § 6b BDSG den Anforderungen von **Art. 7 lit. e RL 95/46/EG („Wahrnehmung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt“)** oder zumindest denen des **Art. 7 lit. f RL 95/46/EG (Interessenabwägung)** genügen.

C. Unschärfen im Anwendungsbereich

Der Anwendungsbereich der Gesetzesänderungen entspricht denen der zu ändernden Gesetze. Hierdurch bleiben Lücken bestehen.

Die Änderungen des BPolG gelten nur für die Bundespolizei, **nicht auch für Vollzugsbeamte des Zolls (als „Finanzpolizei“) und die Feldjäger.**

Die Änderung des § 6b BDSG wirkt sich nur innerhalb des Anwendungsbereichs des BDSG (§ 1 Abs. 2 BDSG) aus. Zwei wichtige Konstellationen werden deshalb von den Änderungen **nicht erfasst**: die **ausschließlich persönliche oder private Bildaufnahme** (§ 1 Abs. 2 Nr. 3 BDSG a.E.) und die **journalistisch-redaktionellen Aufnahmen** (§ 41 Abs. 1 BDSG). Die Rechtslage hinsichtlich privater Aufnahmen in der Öffentlichkeit ist zwar noch nicht abschließend geklärt und verharrt einstweilen⁷ in einem Fünfeck zwischen dem Kunsturhebergesetz (KUG) v. 1907, der sog. „Haushaltsausnahme“ des Datenschutzrechts (§ 1 Abs. 2 Nr. 3 a.E. BDSG), der gewissen Dauerhaftigkeit des Beobachtens nach § 6b Abs. 1 BDSG, der Voraussetzung eines Personenbezugs und dem datenschutzausweitenden Urteil des EuGH v. 11.12.2014⁸. Jedenfalls faktisch-praktisch bleiben Millionen Kameras in digitalen Fotoapparaten, Mobiltelefonen, Dashcams und von Kamerateams und Drohnen von dem Gesetz unerfasst.

D. Voraussetzungen für Überwachungstechnik

Das Recht der Videoüberwachung unterscheidet zwischen Regelungen, die das *Videoüberwachungsverfahren* regeln, und den eigentlichen datenschutzrechtlichen Regelungen, die die konkrete *personenbeziehbare Bildaufnahme* gestatten. Diese konzeptionelle Trennung kommt in den Gesetzen und auch in den vorgeschlagenen Neuerungen zwar nicht klar, wohl aber erkennbar zum Ausdruck.

Recht deutlich ist dies in der Unterscheidung zwischen dem „Beobachten“⁹ in § 6b Abs. 1 BDSG als Gestattung des Verfahrens und der konkreten Datenverarbeitung und -nutzung nach § 6b Abs. 3 BDSG. Aber auch in § 27a BPolG ist die Differenzierung zwischen Verfahren und Verarbeitung erkennbar; Abs. 1 regelt (ausdrücklich) die personenbezogene Datenverarbeitung, während Abs. 3 einen bestimmten Modus für das Verfahren, insb. das Pre-Recording, regelt. Etwas weniger klar ist es in § 27b BPolG, wo neben der personenbezogenen Datenverarbeitung in Abs. 1 dort auch das Erfordernis des nur „vorübergehenden und nicht flächendeckenden“ Einsatzes angesprochen ist und sich hinter der Regelung des Abs. 3 jedenfalls eine Vorgabe für die Verfahrensgestaltung erahnen lässt¹⁰. In der kurzen Vorschrift des § 27c BPolG sind die beiden Stufen von Verfahren und Verarbeitung allerdings nicht zu unterscheiden.

Bei der Bewertung der Regelungen sind also diese beiden Aspekte – Erlaubtheit von Videoüberwachungsanlage und -verfahren einerseits sowie Verarbeitung und Verwendung der Aufnahmen andererseits – zu unterscheiden (auch wenn bei der Änderung des § 6b BDSG ein Gleichlauf ge-

⁶ EuGH, Urt. v. 11.12.2014, Rs. C-212/13, NJW 2015, S. 463 ff.

⁷ Zusammenfassend etwa *Onstein*, in: Auernhammer, BDSG, 4. Aufl. 2014, § 6b BDSG, Rn. 6–11, 19 f.

⁸ EuGH, Urt. v. 11.12.2014, Rs. C-212/13, NJW 2015, S. 463 ff.

⁹ Freilich setzt § 6b Abs. 3 S. 1 BDSG das „Beobachten“ offensichtlich mit dem „Erheben“ (§ 3 Abs. 3 BDSG) gleich (hierzu *Onstein*, in: Auernhammer, 4. Aufl. 2014, § 6b BDSG, Rn. 20; *Scholz*, in: Simitis, BDSG, 8. Aufl. 2013, § 6b BDSG, Rn. 66; *Brink*, in: Wolff/Brink, Datenschutzrecht in Bund und Ländern, 2013, § 6b BDSG, Rn. 37).

¹⁰ Das verkennt nicht, dass § 27a Abs. 3 BPolG auch eine potentiell personenbeziehbare technische (Zwischen-)Speicherung erlaubt.

plant ist, vgl. § 6b Abs. 3 S. 2 BDSG-E). Zudem sollten beide Aspekte in die „Überwachungsgesamtrechnung“¹¹ einfließen, also die Summe von konkreten Eingriffen und Zahl der Überwachungseinrichtungen. Dieser Ansatz ist mit Blick auf die technische Überwachung angemessen, weil die Gefahren der Überwachung regelmäßig weniger in der einzelnen individuellen Bildaufnahme, Bildverarbeitung und Bildverwendung (etwa für Sicherheitszwecke) liegt, sondern gesamthaft in der Existenz von Kameras und anderer Überwachungstechnik als solchen (Überwachungsinfrastruktur).

In diesem Zusammenhang nicht zu verkennen und vielleicht von Bedeutung für die „Überwachungsgesamtrechnung“ ist, dass mit den Regelungen unterschiedliche Zwecke verfolgt werden: Bei § 6b BDSG geht es um eine Ausweitung der Möglichkeiten der Videoüberwachung, während § 27b BPolG die einschränkenden Vorgaben einer Verfassungsgerichtsentscheidung aufnimmt.

I. Voraussetzungen für Überwachungstechnik

Wegen der Fixierung der deutschen Datenschutzdogmatik auf die Volkszählungsentscheidung v. 1983, in der – nach dem Vorbild der damals bestehenden Datenschutzgesetze – der **einzelne Datenverarbeitungsschritt den normativen Anknüpfungspunkt** bildet, sind Datenverarbeitungsverfahren der „blinde Fleck“. Das BDSG und das deutsche Datenschutzrecht überhaupt sind deshalb durch eine extreme Mikroperspektive gekennzeichnet, der die dogmatische Rezeption von Datenverarbeitungsstrukturen traditionell schwerfällt.

Nun sind die hier vorliegenden sicherheitspolitischen Maßnahmegesetze nicht der Anlass für eine grundlegende strukturelle Überarbeitung des Datenschutzrechts. Die in den Änderungsgesetzen zumindest erkennbare Unterscheidung zwischen Verfahren und Verarbeitung ist in konzeptioneller Hinsicht zu begrüßen, andererseits ist die Regelung auch von Verfahren ein systematischer Fremdkörper im Datenschutzrecht, der die Wirksamkeit der Vorschriften nicht erhöht¹². – Insoweit ist die für die Gesetzentwürfe gewählte Regelungstechnik ambivalent.

II. Voraussetzungen für konkrete Überwachungsdatenverarbeitung

Für die eigentliche personenbeziehbare (digitale) Verarbeitung der Überwachungsdaten machen die vorgeschlagenen neuen Vorschriften konkrete einschränkende Vorgaben (§ 6 Abs. 3 S. 2 BDSG; § 27a Abs. 1, § 27b Abs. 1 BPolG). Mit dem hier gewählten Konkretisierungsgrad dürften die verfassungsgerichtlichen Vorgaben hinsichtlich des Detailgrads der Regelung erfüllt sein. Offensichtliche Unverhältnismäßigkeiten der Regelungen sind jedenfalls nicht zu erkennen.

1. Videoüberwachung durch Veranstalter und Beförderungsunternehmen

Ausgangspunkt für den Einsatz von Videoüberwachungsanlagen ist eine Interessenabwägung (§ 6b BDSG). Das Interessenabwägungsprinzip ist das dem Datenschutzrecht zugrundeliegende (materielle¹³) Regelungsprinzip. Dieser Regelungsansatz und Regelungstechnik werden durch den Entwurf beibehalten, lediglich die Abwägungselemente werden neu gewichtet (ausdrücklich BT-Drucks. 18/10941, S. 2).

Bezweckt mit der Änderung des § 6b BDSG ist erkennbar („eindeutigere Vorgaben“, BT-Drucks. 18/10941, S. 2; „normative Gewichtungsvorgabe“, a.a.O., S. 8) eine Änderung der Abwägungsparameter. Wegen der „völligen Unabhängigkeit“ der Datenschutzaufsichtsbehörden ist der einzig

¹¹ BVerfG, Urt. v. 2.3.2010, Az. 1 BvR 256 u.a., BVerfGE 125, S. 260, 324 – Vorratsdatenspeicherung; zu dem plakativen Begriff *Roßnagel*, NJW 2010, S. 1238 ff.

¹² S. hierzu das Argument, dass der Anwendungsbereich der Datenschutzgesetze die Regelungen über Überwachungsverfahren insgesamt beschränkt (z.B. *Onstein*, in: Auernhammer, 4. Aufl. 2014, § 6b BDSG, Rn. 19).

¹³ Das „Verbotprinzip“ (§ 4 BDSG) kann – jedenfalls im nicht-öffentlichen Bereich – nur ein formales Regelungsprinzip und eine Regelungstechnik sein, nicht aber das Grundprinzip der Rechtsordnung für die Informationsgesellschaft.

gangbare Weg für eine Änderung der Auslegung der Datenschutzgesetze die Änderung der Datenschutzgesetze¹⁴.

a) Aufwertung der berechtigten Interessen

Auch wenn Bilddaten aus Videoüberwachungen in konkreten Situationen schon immer verarbeitet werden durften (§ 6b Abs. 3 S. 1 BDSG), werden nun durch die Ergänzung des § 6b Abs. 1 BDSG, der auf den § 6b Abs. 3 S. 2 BDSG verweist, bestimmte berechnigte Interessen – der Schutz hochrangiger Rechtsgüter von Kunden von Veranstaltern und Transportunternehmen – als besonders wichtig bezeichnet.

Der Wortlaut („gilt“) spricht für eine Fiktion (im Sinne des Rechts). Es bleibt also kein Raum für eine Entkräftung (wie etwa bei der Vermutung). Jedenfalls hinsichtlich von Leben und Gesundheit wird sich zwischen dieser Fiktion und der Wirklichkeit kaum eine große Diskrepanz auftun.

In der Sache ist die Neuregelung eine „Verlagerung öffentlicher Sicherheitsinteressen auf private Stellen“; unterschieden werden muss zwischen dem **politischen Ziel der Erhöhung der öffentlichen Sicherheit durch die Erleichterung der privaten Videoüberwachung als Mittel**. – Diese Diskrepanz kann allerdings mit dem Gedanken der vertraglichen Schutzwirkungen für Dritte o.ä. überbrückt werden.

Unglücklich ist die Benennung von „**Freiheit**“ **allgemein als Schutzgut**. Nicht nur kann als Schutzgut dann sogar die Freiheit von Beobachtung i.S.d. Datenschutzes begriffen werden; das Schutzgut der Regelung könnte dann also sogar der hier bezweckten datenschutzrechtlichen Verarbeitungserlaubnis in der Regelung entgegengehalten werden, was nicht gemeint sein kann. Soweit dem Gesetzgeber hier Geiselnahmeszenarien o.ä. vorschweben, sollte das durch den Terminus „Freiheit *der Person*“ kenntlich gemacht werden (uneindeutig etwa BT-Drucks. 18/10941, S. 10: „Freiheit von Personen in Fahrzeugen“). Würde man es beim Begriff „Freiheit“ belassen, wäre damit im Zweifel die Allgemeine Handlungsfreiheit i.S.d. Art. 2 Abs. 1 GG gemeint. Diese wird allgemein als Auffanggrundrecht betrachtet, um Lücken im Grundrechtsschutz zu verhindern. Der Wertungswiderspruch, eine *allgemeine* Handlungsfreiheit *besonders* zu schützen, ist offensichtlich. – Hier empfiehlt sich eine einschränkende redaktionelle Klarstellung.

b) Keine „Datenpflichtigkeit“

Nicht Gegenstand einer gesetzlichen Fiktion werden die schutzwürdigen Interessen der Beobachteten. Konzeptionell wäre es möglicherweise gradliniger gewesen, eine „Datenpflichtigkeit“ (analog zu Art. 14 Abs. 2 S. 1 GG für das Eigentum) für den Besuch bestimmter Vergnügungen und Verkehrsstätten einzuführen, wenn dies der allgemeinen Sicherheit dient. Eine solche Rechtsfigur wäre allerdings ein grundstürzender Paradigmenwechsel im Datenschutzrecht, weg vom strukturell zu schützenden „Betroffenen“ hin zu einem grundrechtlich gemeinwohlpflichtigen „informationellen Aktivbürger“. – Daher soll dies hier nur angesprochen, nicht aber vorgeschlagen werden.

2. Videoüberwachung durch polizeiliche Bodycams

Die Regelung zu Bodycams in § 27a BPolG ermöglicht informationelle **Eingriffe auf zwei Ebenen**. Zum einen läuft permanent eine Aufnahme, die nach 30 Sekunden automatisch gelöscht wird (§ 27a Abs. 3 BPolG). Dies ist nach der Vorstellung des BVerfG schon kein Eingriff, weil die Löschung erfolgt, ohne dass (systemseitig) ein Personenbezug hergestellt wird¹⁵. Insoweit ist die „anlasslose Dauerbeobachtung“ grundrechtlich statthaft.

Unter den tatbestandlichen Voraussetzungen des § 27a Abs. 1 BPolG sind dann personenbeziehbare Aufnahmen erlaubt, die wegen des Pre-Recording eine halbe Minute zurück den Geschehensablauf abspeichert.

¹⁴ Womöglich wird es der Gesetzgeber künftig noch öfters für geboten halten, Auslegungen des Datenschutzrechts durch „völlige unabhängige“ Datenschutzaufsichtsbehörden auf dem gesetzgeberischen Wege zu modifizieren.

¹⁵ BVerfG, Urt. v. 11.3.2008, Az. 1 BvR 2075/05 u.a., BVerfGE 120, S. 378, 399; zweifelnd *Parma*, DÖV 2016, S. 809, 810 f.

3. Kennzeichenerfassung

Die Regelung der automatischen Kennzeichenerfassung orientiert sich an den entsprechenden verfassungsgerichtlichen Vorgaben¹⁶. – Ein offensichtlicher Verstoß gegen verfassungsrechtliche Vorgaben ist nicht erkennbar.

4. Aufzeichnung von Notrufen bei der Bundespolizei

Diese Neuregelung scheint trivial und ist letztlich nur ein Beleg für die Hypertrophie des Datenschutzrechts, die aus der Vorgabe des umfassenden Gesetzesvorbehalts und Verbotsprinzips stammt. Wer Aufzeichnung von Notrufen für sinnvoll oder gar notwendig erachtet, wird mit der Regelung keine Schwierigkeiten haben.

E. Transparenz

Die Transparenz von Datenverarbeitungsverfahren und Datenverarbeitungen ist für einen effektiven Rechtsschutz unabdingbar. Das Datenschutzrecht ist betroffenenseitig von einer „rationalen Apathie“ geprägt, die noch größer wäre, wenn die Betroffenen nicht einmal um die sie betreffende Überwachungen wüssten.

In diesem Zusammenhang ist zum einen die **Einführung/Ausweitung der Meldepflicht für Videoüberwachungsverfahren** angeregt worden, insb. um den Datenschutzbehörden die Überwachung zu erleichtern¹⁷. Eine solche Meldepflicht, von der sich das deutsche und dann auch das europäische Datenschutzrecht zur Vermeidung bürokratischer Lasten weitgehend verabschiedet hat, würde nicht nur durch die Verwaltung der Meldungen bei den ohnehin nicht überausgestatteten Aufsichtsbehörden (der Länder) Ressourcen fressen. Sie würde wohl auch nur bußgeldbewehrt in der Fläche durchgesetzt werden können, was weitere Kapazitäten in den Aufsichtsbehörden binden würde. – Eine Meldepflicht für Videoüberwachungsverfahren ist abzulehnen.

Wichtig(er) ist die **Erkennbarkeit und ggf. Kennzeichnung von Überwachungsanlagen und stattfindender Überwachung**, weil sie individuellen Rechtsschutz, ggf. mit Unterstützung der Datenschutzbehörden, ermöglicht. Die Erkennbarkeit ist für die Videoüberwachung seit jeher vorgeschrieben (§ 6b Abs. 2 BDSG), für die Bodycams ebenfalls vorgesehen (§ 27a Abs. 2 S. 2 BPolG)¹⁸ und bei der Gesprächsaufzeichnung von Notrufen (§ 27c BPolG) wohl entbehrlich, weil dort nicht überraschend. Dass automatische Kennzeichenerfassung nicht gekennzeichnet werden müssen soll, kann mit aus der Natur von Fahndungsmaßnahmen und dem fehlenden unmittelbaren Personenbezug von Autokennzeichen gerechtfertigt werden.

F. Technisch-organisatorische Maßnahmen

Für die erleichterten und neu eingeführten Verfahren sind flankierend technisch-organisatorische Maßnahmen vorgeschrieben, so Löschpflichten (§ 6b Abs. 5 BDSG; § 27a Abs. 3 u 4, § 27b Abs. 3 u. 4, § 27c Abs. 2 BPolG). Allgemein gelten die Datensicherheitsvorgaben des § 9 BDSG (mit Anlage). Natürlich kann man noch **weitere (Datensicherheits-)Maßnahmen** fordern¹⁹, die allerdings nicht zwingend geboten sind und einmal in Gesetzesform gegossen der Gefahr der Versteinerung unterliegen. – In den Gesetzestext sollten nur unabdingbare technisch-organisatorische Maßnahmen aufgenommen werden.

Vor dem Hintergrund der Bewegung für ein „Recht auf Stadt“ sind auch **Öffentlichkeitsbeteiligungsformen** zur Diskussion gestellt worden²⁰, die freilich mit dem ganz vornehmlich individual-

¹⁶ BVerfG, Urt. v. 11.3.2008, Az. 1 BvR 2075/05 u.a., BVerfGE 120, S. 378 ff., insb. Ls. 1 u. 2.

¹⁷ BR-Beschluss v. 10.2.2017 (BR-Drucks. 791/16); s.a. *Weinhold/Richter/Krüger/Geske*, KJ 49 (2016), S. 31, 44.

¹⁸ Zu Details zuletzt *Kipker*, DuD 2017, S. 165, 166 f.

¹⁹ Z.B. *Kipker/Gärtner*, NJW 2015, 296, 299 f.

²⁰ Dazu *Weinhold/Richter/Krüger/Geske*, Von Kameras und Verdrängung, KJ 49 (2016), S. 31, 44 f.

schützend konzipierten Datenschutzrecht nicht ohne weiteres zu kombinieren und eher im Planungsrecht zuhause sind.

Die **Aufbewahrungsfrist nach § 27a Abs. 4 BPolG** sollte nicht nur nach datenschutzrechtlichen Verhältnismäßigkeitserwägungen bemessen sein, sondern auch mit den Rechtsschutzfristen synchronisiert werden. Denn ein Gesichtspunkt der Regelung ist u.a. die bessere Nachweisbarkeit von Rechtsverstößen der Polizeibeamten. Insoweit sollte mindestens die Monatsfrist (§ 70 Abs. 1, § 74 Abs. 1 VwGO), eigentlich aber eine Jahresfrist (§ 70 Abs. 1 i.V.m. § 58 VwGO) gelten. – Letztlich hat der Gesetzgeber in der Abwägung von Datenschutzgesichtspunkten, die für eine kurze Speicherung streiten, und Gesichtspunkten effektiven Rechtsschutzes, die für eine längere Aufbewahrung angeführt werden können, eine rechtspolitische Entscheidung zu treffen. Eine Frist allerdings, die unter derjenigen für einen ordnungsgemäß bekanntgegebenen Verwaltungsakt (§ 70 Abs. 1, § 74 Abs. 1 VwGO) liegt, lässt das Anliegen auf einen verbesserten Rechtsschutz *gegen* rechtswidriges Polizeihandeln weniger glaubhaft erscheinen.

– Prof. Dr. Kai v. Lewinski –