

Stellungnahme
zu dem Entwurf eines
Videoüberwachungsverbesserungsgesetzes
(Entwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 18/10941)

Anhörung des Bundestags-Innenausschusses am 6. März 2017

I. Die Problematik der geltenden Regelung

Die Bestimmung über die Videoüberwachung, § 6b BDSG, ist ein Beispiel dafür, wie schwierig es ist, den Einsatz von Informationstechnik gesetzlich zu regeln. Sie sagt nicht, wann der Einsatz von Videoüberwachung zulässig ist, sondern enthält Hinweise für die Abwägung der kollidierenden Interessen und überlässt damit die Entscheidung letztlich den Datenschutzaufsichtsbehörden und Gerichten. Der Gesetzgeber ist genötigt, ständig hinter der Praxis herzulaufen und seine Vorgaben anzupassen oder zu modifizieren, statt von vornherein klare Anweisungen zu geben, die auch künftigen Notwendigkeiten gerecht werden.

1. Unbestimmtheit der Rechtsbegriffe

Schon die Feststellung der jeweils zu erfüllenden Aufgaben ist nicht eindeutig (was sind in diesem Zusammenhang z.B. „Aufgaben öffentlicher Stellen“? Was bedeutet „das Hausrecht“?). Vor allem aber ist den Rechtsanwendern ein erheblicher Spielraum eingeräumt, indem bestimmt ist, dass die wahrgenommenen Interessen „berechtigt“ sein müssen und dass „schutzwürdige Interessen der Betroffenen“ nicht überwiegen“ dürfen. Wie die Abwägung ausfällt, hängt entscheidend vom Vorverständnis der jeweiligen Rechtsanwender ab.

2. Das faktische Entscheidungsmonopol der Datenschutzaufsichtsbehörden

Dabei haben die Datenschutzaufsichtsbehörden de facto ein Auslegungs- und Abwägungsmonopol. Die Gerichte kommen nur selten in die Lage, über einzelne Fälle zu entscheiden, und die anderen Beteiligten orientieren sich ganz überwiegend an der Meinung der amtlichen Datenschützer. Diese haben den gesetzlichen Auftrag, die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorschriften und nur dieser zu kontrollieren. Das bedeutet, dass sie zur Einseitigkeit genötigt sind – bei der Videoüberwachung resultiert hieraus die in dem Gesetzentwurf festgestellte „restriktive Aufsichtspraxis“. Der Datenschutz geht damit regelmäßig anderen Rechtsgütern vor, und die Interessen der Allgemeinheit müssen hinter Individualrechten zurücktreten. Auch die öffentliche Meinung ist im Laufe der Zeit

ganz eindeutig darauf fixiert, dass die Gefahren für Persönlichkeits- und andere Individualrechte bedrohlich groß sind und dass Staat und Wirtschaft deshalb möglichst streng daran gehindert werden müssen, personenbezogene Daten für ihre Zwecke zu nutzen.

Die Datenschutzaufsichtsbehörden sind aber nicht die einzigen Experten für das Datenschutzrecht, und ihre Abwägungen sind nicht verbindlich. So könnte auch die erwähnte „restriktive“ Auffassung des Hamburgischen Datenschutzbeauftragten kritisch hinterfragt werden. Man könnte durchaus der Meinung sein, eine Videoüberwachung von Einkaufszentren und Ladenpassagen zur Abschreckung von Straftätern und zur Dokumentation von Straftaten sei vom Hausrecht umfasst oder geschehe in „Wahrnehmung berechtigter Interessen“ (nämlich des Interesses an der Sicherheit von Besuchern und Passanten), und deren entgegenstehendes Interesse an der Möglichkeit, unerkannt zu bleiben, sei nicht schutzwürdig. Nachdem aber die zuständige Datenschutzaufsichtsbehörde sich entschieden anders geäußert und sogar eine verbindliche Anordnung erlassen hat, zahlreiche Videokameras in einem Einkaufszentrum abzubauen, führt es nicht weiter, über diese Alternative zu sprechen. Wenn die Abwägung der Datenschutzaufsichtsbehörde als sachlich falsch angesehen wird, bleibt dem Gesetzgeber nur die Möglichkeit, sich selbst des Themas anzunehmen und die restriktive Praxis ausdrücklich zu korrigieren.

II. Die grundsätzliche Angemessenheit der Novelle

1. Die Entscheidung für stärkere Sicherheitsvorsorge

Wegen der großen Bedeutung der Abwehr von Straftaten und insbesondere wegen der aktuellen, auf absehbare Zeit weiter anzunehmenden terroristischen Bedrohungen ist es angemessen, „eindeutigere 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 geht“,¹ wie sie in dem Gesetzesvorschlag bezeichnet sind.

2. Die Bedenken der Datenschutzaufsichtsbehörden

Die Datenschutzaufsichtsbehörden sind zwar nach den Ausführungen des Hamburgischen Datenschutzbeauftragten (der insoweit im Auftrag des „Düsseldorfer Kreises“ handelt)² der Ansicht, dass „generalpräventive Maßnahmen und die Aufklärung von Straftaten in erster Linie öffentliche Aufgaben sind und dem Staat obliegen“.³ Ein berechtigtes Interesse des Einzelnen oder von Unternehmen bestehe „regelmäßig nur im Schutz des eigenen Eigentums“. Der Schutz des Eigentums Dritter – also z.B. der Besucher und Kunden eines Einkaufszentrums – vor Straftaten sei kein berechtigtes Interesse des EKZ-Betreibers. Die Datenschutzbehörden sehen auch keine Pflicht des Betreibers, für die Sicherheit seiner Besucher einzustehen. Diese Einschätzungen sind nicht überzeugend.

¹ So die zusammenfassende Formulierung im Vorblatt des Entwurfs zu A. am Ende.

² Vgl. 23. Tätigkeitsbericht des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (HmbBfDI) 2010/2011, zu IV. 1.2.

³ 22. TB des HmbBfDI 2008/2009, zu IV. 1.3, S. 92. Dort auch die weiteren Zitate. Ebenso 23. TB des HmbBfDI 2010/2011, zu IV. 1.2.

3. Kritik

a) Die Aufgabenordnung

Zwar ist die Strafverfolgung Aufgabe des Staates, aber selbstverständlich liegt es auch im Interesse Privater, dass Straftaten verfolgt werden, so dass die Unterstützung der Behörden bei dieser Aufgabe nicht unzulässig sein kann. Ebenso ist die unterstützende Beteiligung Privater an der Gefahrenabwehr einschließlich der Generalprävention (in Abstimmung mit der Polizei) zulässig; sie liegt auch dann und erst recht dann im Interesse Privater, die ihre Grundstücke oder Läden für Unbekannte öffnen, wenn nicht nur ihr Eigentum gefährdet ist, sondern Gefahren für Leib und Leben von Menschen drohen. Die entgegengesetzte Ansicht der Datenschutzaufsichtsbehörden liefe darauf hinaus, dass ein EKZ-Betreiber zwar seine Gebäude und die darin befindlichen Gegenstände gegen Beschädigung schützen, nicht aber für die Unversehrtheit der Passanten sorgen darf.

b) Befürchtete Beeinträchtigung von Betroffenenrechten

Auch die andere Seite der von den Datenschutzbehörden vertretenen Argumentation ist nicht überzeugend: Die Beeinträchtigung der Personen, die von Videoüberwachung betroffen sind, ist regelmäßig nur ganz geringfügig, in den allermeisten Fällen überhaupt nicht feststellbar oder jedenfalls nicht spürbar. Wenn die Überwachung von Ladenpassagen etc. so eingerichtet ist, dass die Monitore in einer Zentrale ständig von Sicherheitskräften daraufhin beobachtet werden, ob ein Anlass zum Eingreifen vor Ort besteht (und dann auch tatsächlich eingegriffen werden kann), dürften sich die meisten Betroffenen nicht beeinträchtigt fühlen, sondern im Gegenteil das Gefühl größerer Sicherheit empfinden. „Autonomieverlust“, „Verunsicherung“ und „Überwachungsdruck“ dürften vor allem diejenigen spüren, die eine Straftat planen oder andere belästigen wollen; die meisten Betroffenen dürften für diese Beeinträchtigungen unsensibel sein oder sich an die Kameraüberwachung bestimmter öffentlicher Räume gewöhnt haben.⁴ Ganz eindeutig gilt diese Feststellung für Fahrgäste in öffentlichen Verkehrsmitteln aller Art; die Videoüberwachung wird hier als Abschreckung von Störern und damit als Mittel des Angstabbaus, der Beruhigung empfunden. Zur Videoüberwachung in U-Bahnen, S-Bahnen und Bussen sind jedenfalls beim Hamburgischen Datenschutzbeauftragten gar keine Beschwerden eingegangen.⁵

Wenn aber kein sofortiges Eingreifen von Sicherheitskräften möglich ist, sondern nur eine Aufzeichnung erfolgt, die für eine bestimmte Frist aufbewahrt und anschließend gelöscht wird, handelt es sich nur um einen „informationellen“ Eingriff in die Sphäre der Betroffenen, der zwar rechtstechnisch als rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in das individuelle Persönlichkeitsrecht angesehen wird, der aber die Betroffenen nicht wirklich berührt und schon gar nicht ihre Freiheit einengt. Die Lehre vom „Einschüchterungseffekt“, wie sie das Bundesverfassungsgericht entwickelt hat,⁶

⁴ Den Gewöhnungseffekt erwähnt auch der HmbBfDI (22. TB zu IV.1.1, S. 90). Aus demoskopischen Umfragen ergibt sich eine „breite Akzeptanz“ der Videoüberwachung in der Bevölkerung (vgl. Philip Scholz, in: Simitis [Hrsg.], Bundesdatenschutzgesetz, 7. Aufl. 2011, § 6 b Rn. 7 mit Fn. 15).

⁵ Ebd. S. 90 (zu 1.1. a.E.).

⁶ BVerfGE 113, 29 (46) – Beschlagnahme von Datenträgern; 120, 378 (430) – automatisierte Kfz-Kennzeichenerfassung; 121, 1 (20) und 125, 260 (320, 332, 335) – Vorratsdatenspeicherung.

kann allenfalls als ein Ansatz unter mehreren für die Feststellung einer Rechtsbeeinträchtigung verstanden werden.⁷ Im Falle der öffentlichen Räume, die von Kameras überwacht werden, lässt sich offensichtlich niemand wirklich „einschüchtern“, es sei denn einige Personen, die Verbotenes oder Unanständiges im Schilde führen. In dem zuletzt genannten Fall ist der Überwachungsdruck gewollt und gerechtfertigt. Das Interesse, bei der Vorbereitung oder Ausführung von Straftaten oder bei Belästigungen anderer unerkannt zu bleiben, ist nicht schutzwürdig.

Gewiss ist es richtig, dass jeder das Recht hat, „sich in der Öffentlichkeit frei bewegen zu können, ohne befürchten zu müssen, dass er ständig beobachtet wird“.⁸ Tatsächlich bewirkt die Videoüberwachung bestimmter Räume und Einrichtungen keine „ständige Beobachtung“ wie etwa die polizeiliche oder nachrichtendienstliche Observation. Es ist nicht bekannt, ob etwa jemand in der Öffentlichkeit einer Ladenpassage oder eines Einkaufszentrums bei unangepasstem oder kompromittierendem Verhalten aufgefallen und sein Verhalten aufgezeichnet worden ist; entsprechende Fälle sind offenbar nicht an die Aufsichtsbehörden herangetragen worden, und auch in den Medien ist nichts dergleichen berichtet worden. Das Risiko, dass solche Aufzeichnungen missbraucht werden, ist nach aller Erfahrung minimal.⁹

Es ist daher nicht überzeugend, dass „der Betroffene nicht nur vor der übermäßigen Auswertung über ihn gespeicherter Daten geschützt werden“ soll, „sondern bereits schon vor der übermäßigen Speicherung seiner personenbezogenen Daten“.¹⁰ Diese Auffassung bedeutet, konsequent zu Ende gedacht, dass jeder, der mit entsprechenden Daten umzugehen hat, des Missbrauchs verdächtig ist. In der umgekehrten Denkrichtung pflegen die Datenschutzbeauftragten zu unterstellen, dass Ermächtigungen der Sicherheitsbehörden zur Datensammlung (Rasterfahndung, Kfz-Kennzeichenerfassung usw.) einen „Generalverdacht“ gegen große Gruppen der Bevölkerung implizieren. Das eine wie das andere ist unbegründet.

c) Erforderlichkeitsprüfung

Im Fall des Zentrenbetreibers ECE hat der HmbBfDI auch ausgeführt, die Auswertung von Videoaufzeichnungen sei zwar ein geeignetes Hilfsmittel zur Ermittlung von Straftätern, aber nicht erforderlich. Gegen die Erforderlichkeit spreche, dass „die Täterermittlung auch mit anderen Maßnahmen, wie der Befragung von Zeugen, durchgeführt werden“ könne.¹¹ Diese Behauptung wird der Sachlage in den meisten Fällen nicht gerecht. Jeder weiß, dass das Beweismittel „Zeugenaussage“ höchst unzuverlässig ist. Vielfach werden überhaupt keine Zeugen zur Verfügung stehen. Die Zulässigkeit einer Überwachungseinrichtung kann nicht davon

⁷ Entschieden kritisch zu dieser Konstruktion bereits der Richter Schluckebier in seiner Abweichenden Meinung zum Vorratsdaten-Urteil, BVerfGE 125, 364 (366), dem sich der Richter Eichberger angeschlossen hat (BVerfGE 125, 380 f.).

⁸ 22. TB des HmbBfDI. (Fn. 3), S. 92.

⁹ Scholz weist mit Recht darauf hin, dass die gesetzliche Einschränkung der Videoüberwachung ihrerseits grundrechtlich geschützte Positionen der Anwender von Videotechnik beeinträchtigen kann (in: Simitis [oben Fn. 4], § 6 b Rn. 33).

¹⁰ So jedoch 23. TB des HmbBfDI 2010/2011 (Fn. 2) zu IV. 1.2.

¹¹ 23. TB aaO. (Fn. 2).

abhängen, ob sich nach einem zu überprüfenden Fall genügend Zeugen finden oder nicht; niemand weiß das im Vorhinein.

Auch das etwaige Bedenken, die Videoüberwachung garantiere keine sichere Abschreckung oder Aufklärung, greift nicht durch. Eine „hundertprozentige“ Sicherheit lässt sich niemals ermöglichen; es reicht aber aus, wenn die Aufklärung in einem Teil der Fälle gelingt. Die Abschreckungswirkung ist ohnehin nicht beweisbar, gleichwohl ist sie nicht zu bezweifeln.

d) Angst vor Totalüberwachung

Der Klarheit willen sei bemerkt, dass mit einer erweiterten Zulassung der Videoüberwachung in „großflächigen Anlagen“ keineswegs die „flächendeckende Überwachung der Einkaufsstraßen in den meisten Innenstädten“ ermöglicht würde.¹² Totale Überwachung muss in der Tat vermieden werden, aber es ist fragwürdig, ob dieser Effekt dadurch erzielt werden kann, dass die bei der gebotenen individuellen Bewertung zulässigen Maßnahmen (die ihrerseits unter Umständen in Ausübung grundrechtlicher Freiheit ergriffen werden, also etwa zum Schutz des Eigentums)¹³ wegen ihrer Kumulation für unzulässig erklärt werden. Damit würde z.B. denjenigen, die sich und ihre Besucher und Kunden vor Diebstählen schützen wollen, ein Opfer im Interesse der Allgemeinheit abverlangt. Dieses Opfer ist in gewissen Grenzen zwar zumutbar, und die so betroffenen Geschäftsleute profitieren ihrerseits wieder von der besseren Atmosphäre unbefangenen Aufenthalts der Passanten und Kunden. Der Ausgleich zwischen den konfligierenden Belangen sollte aber möglichst durch vorsorgende Planung und nicht durch Einzelregulierung erfolgen, etwa indem bestimmte Bereiche (Gaststätten, Freiflächen und selbstverständlich alle öffentlichen Toiletten) von technischer Beobachtung freigehalten werden.

4. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Die Datenschutzaufsichtsbehörden haben bisher auf der Grundlage des geltenden Rechts argumentiert; diese Überlegungen sind hier als rechtspolitische Bedenken gegen die Novelle berücksichtigt worden. Es ist aber denkbar, dass sie gegenüber der Neuregelung verfassungsrechtliche Bedenken äußern. Solche Bedenken gegen die „normative Gewichtungsvorgabe“¹⁴ wären aber unbegründet. Die Verfassung gibt keinen engeren Rahmen vor als die geltenden gesetzlichen Vorschriften, die ihrerseits nichts anderes als eine Umsetzung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung darstellen. Deren Unbestimmtheit ist der Grund für die Wertungskontroverse; diese kann nur durch klarstellende Formulierungen des Gesetzgebers (teilweise) aufgehoben werden.

Bei der Abwägung des Privatheitsinteresses mit dem öffentlichen Interesse an Gefahrenabwehr und Strafverfolgung ist sogar zu fragen, ob der Gesetzgeber nicht geradezu verpflichtet ist, zum Schutz von Leben und Gesundheit von Menschen, die durch Straftaten gefährdet sind, geeignete Maßnahmen wie die Zulassung der Videoüberwachung zu ergreifen. Denkbar wäre, auf der Grundlage der Schutzpflicht des Staates die Installierung von Videokameras in besonders gefährdeten Bereichen

¹² So aber HmbBfDI, 22. TB (Fn. 2), S. 92.

¹³ Vgl. nochmals Scholz (oben Fn. 9).

¹⁴ Begründung des Gesetzentwurfs, Allgemeiner Teil zu II.

(z.B. in Fahrzeugen des ÖPNV) durch die privatrechtlich Verantwortlichen vorzuschreiben. Dabei würde es sich um eine Fortentwicklung der Verkehrssicherungspflicht handeln, die den privaten Grundstückseigentümern seit je obliegt. Umfang und Modalitäten dieser Pflicht wären im Einzelnen zu regeln. Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf ist dies aber gerade nicht beabsichtigt.¹⁵ Dieser Gedanke braucht hier aber nicht weiter verfolgt zu werden.

III. Die konkreten Gesetzesvorschläge

Der Gesetzentwurf knüpft an die bestehende Regelung in § 6 b BDSG an und entwickelt sie behutsam weiter.¹⁶

1. Tatbestandsmerkmale

Zu fragen ist allenfalls, ob die „Großflächigkeit“ der Anlagen bzw. Einrichtungen, um deren Überwachung es geht, wirklich eine notwendige Voraussetzung für die Ausweitung der Videoüberwachung darstellt. Nach der Begründung zu Art. 1 soll es nur um solche baulichen Anlagen gehen, die „von ihrer Größe her geeignet sind, eine größere Anzahl von Menschen aufzunehmen“. Aber auch in „kleinflächigen“ Anlagen und Einrichtungen kann Kriminalitätsabwehr mit Hilfe von Videotechnik geboten sein. Offenbar soll hier dem Verhältnismäßigkeitsprinzip Rechnung getragen werden. Zwingend ist diese Einschränkung aber nicht.

2. Abwägung mit schutzwürdigen Belangen

In der Begründung ist ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Abwägung mit den „schutzwürdigen Interessen der Betroffenen“ nach § 6 b Abs. 1, 2. Halbsatz BDSG vorbehalten bleibt. Diese Abwägung sei nicht pauschal, sondern für jede Teilanlage in den öffentlich zugänglichen Anlagen, Einrichtungen oder Fahrzeugen gesondert vorzunehmen. Es fällt schwer sich vorzustellen, dass es überwiegende private Belange gebe, die der durch das öffentliche Interesse an Sicherheit gerechtfertigten Videoüberwachung einer bestimmten Anlage oder Einrichtung entgegenstehen. Wer sich in die Öffentlichkeit eines Einkaufszentrums, Sportstadions oder Bahnhofs begibt, weiß, dass er oder sie dort bemerkt wird – sei es von anderen Personen, sei es durch Kameras. Welche besonderen Interessen sind in diesen Situationen so schutzwürdig, dass die Beobachtung unterbleiben muss? Schwerlich denkbar ist auch, dass sich wesentliche (speziell regelungsbedürftige) Besonderheiten ergeben sollen, je nachdem wie die örtliche Situation sich darstellt. Kann es einen Unterschied ausmachen, ob jemand in der Bremer Straßenbahn oder in einem Bus der BVG unterwegs ist?

¹⁵ Vgl. die Begründung, Besonderer Teil, zu Art. 1, zu Nr. 1.

¹⁶ Nicht gefolgt wird damit der Kritik an dieser Vorschrift, die Markus Lang geäußert hat (Private Videoüberwachung im öffentlichen Raum. Eine Untersuchung der Zulässigkeit des privaten Einsatzes von Videotechnik und der Notwendigkeit von § 6 b BDSG als spezielle rechtliche Regelung, Hamburg 2008, zugleich Diss. Hamburg 2007, S. 483 ff.), dass nämlich diese Vorschrift gestrichen werden könne, weil die regelungsbedürftigen Sachverhalte von den allgemeinen Zulässigkeitsklauseln des BDSG und entsprechenden Generalklauseln in Verbindung mit der Rechtsprechung zum allgemeinen Persönlichkeitsrecht hinreichend klar geregelt seien, während § 6 b BDSG nicht notwendig sei und „hinsichtlich Systematik, Rechtsklarheit, Steuerungskraft und Regelungsnutzen“ nicht überzeuge.

3. Meldepflicht bei der Aufsichtsbehörde?

Der Bundesrat hat gebeten, „im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob die Meldepflicht bei der Aufsichtsbehörde nach § 4 d Abs. 1 BDSG bei Maßnahmen der Videoüberwachung insbesondere in den von der vorgesehenen Änderung des § 6 b BDSG betroffenen Fällen auszuweiten ist“.¹⁷ Dieser Empfehlung sollte nicht gefolgt werden. Es scheint mir ein falsches Signal zu bedeuten, wenn in diesem Zusammenhang die Überwachung der Betreiber von Videoanlagen verstärkt werden soll, statt die Technik möglichst wirksam für die Abwehr von Gefahren zu nutzen. Verschiedene Datenschutzaufsichtsbehörden haben schon im vergangenen Jahr eine erhebliche Verbesserung ihrer Personalausstattung gefordert und u.a. begründet mit der zunehmenden Videoüberwachung. Diese Ausdehnung der bürokratischen Überwachung des Technikeinsatzes hat für die Grundrechte der Individuen nur ganz geringen Nutzen.

Die Bundesregierung weist in ihrer Gegenerklärung¹⁸ darauf hin, dass nach Art. 35/36 DSGVO ohnehin eine Datenschutz-Folgenabschätzung und eine vorherige Konsultation geboten seien. Als „hohes Risiko für die Rechte und Freiheiten natürlicher Personen“ (Art. 35 Abs. 1 Satz 1 DSGVO) gilt insbesondere die „systematische umfangreiche Überwachung öffentlich zugänglicher Bereiche“ (aaO. Abs. 3 Buchstabe c). Angesichts der weiten Verbreitung und der großen Akzeptanz der Videoüberwachung wäre es sinnvoller gewesen, wenn der europäische Gesetzgeber selbst die Folgen dieser Technik eingeschätzt und eine allgemeine Zulässigkeitsregelung getroffen hätte, die eine Vielzahl von Einzelüberprüfungen überflüssig machen würde. Immerhin lässt Art. 35 Abs. 1 Satz 2 DSGVO es zu, dass „für die Untersuchung mehrerer ähnlicher Verarbeitungsvorgänge mit ähnlich hohen Risiken“ „eine einzige Abschätzung vorgenommen“ wird. Diese Konzentration und Fallgruppenbildung empfiehlt sich gerade für Videoüberwachungsanlagen, um unnötige und unfruchtbare Verwaltungsarbeit zu vermeiden.

IV. Ausblick auf die DSGVO

Die jetzt geplante Neuregelung wird vom Inkrafttreten der europäischen DSGVO im Mai 2018 an nicht mehr anwendbar sein. Die DSGVO enthält keine Spezialvorschrift für die Videoüberwachung. Sie verbietet sie aber auch nicht. Vielmehr wird die Zulässigkeit der Videoüberwachung durch Private im öffentlichen Raum nach Art. 6 Abs. 1 Buchstabe e oder f DSGVO zu bestimmen sein, also entweder als Wahrnehmung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt, oder aufgrund einer Abwägung zugunsten berechtigter Interessen des Betreibers. Alexander Roßnagel hat darauf hingewiesen, dass bei der Auslegung dieser Begriffe die jeweilige nationale Datenschutzkultur eine wesentliche Rolle spielen wird (und soll).¹⁹ Er schreibt: „Zum Beispiel wird sich die Abwägung für die Videoüberwachung in Großbritannien an der bisher sehr großzügigen Praxis dort orientieren, in Deutschland dagegen an der viel restriktiveren Abwägung, die § 6 b BDSG zugrunde liegt“.

¹⁷ Sitzung vom 10.2.2017, Bundesrats-Drs. 791/16 (Beschluss) = Bundestags-Drs. 18/11183 v. 15.2.2017.

¹⁸ BT-Drs. 18/11183, S. 2.

¹⁹ Roßnagel, in: ders. (Hrsg.), Europäische Datenschutz-Grundverordnung, 2016, § 1 Rn. 38. Ebenso Maxi Nebel, edb. § 3 Rn. 109.

Folgt man dieser Sichtweise, so ist der vorliegende Gesetzentwurf trotz seiner begrenzten Geltungsdauer sinnvoll. Auch wenn seine unmittelbare Anwendbarkeit ausläuft, ist er ein Beitrag zur Weiterentwicklung der deutschen Datenschutzkultur – dazu bestimmt und geeignet, die rechtliche Beurteilung der Videoüberwachung in Deutschland so zu verändern, dass das öffentliche Interesse an Gefahrenabwehr und Strafverfolgung mit dem gebotenen Gewicht berücksichtigt wird. Das ist nicht nur angesichts der gegenwärtigen Sicherheitslage angebracht, sondern auch als dauerhafter Beitrag zur Klärung der implizierten Interessen und zur langfristig angemessenen Regelung des Datenschutzes.