

# **Gesetzentwurf der Bundesregierung**

## **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes - Erhöhung der Sicherheit in öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen und im öffentlichen Personenverkehr durch optisch-elektronische Einrichtungen (Videoüberwachungsverbesserungsgesetz)**

### **A. Problem und Ziel**

Terroristen und Straftäter nehmen für Anschläge auch hochfrequentierte öffentlich zugängliche Anlagen in ihren Fokus, um größtmöglichen Schaden anzurichten und öffentliche Aufmerksamkeit zu erlangen. Betreibern von Einrichtungen und Fahrzeugen des öffentlichen Schienen-, Schiffs- und Busverkehrs, sowie großflächigen Anlagen, wie etwa Sport-, Versamlungs- und Vergnügungsstätten, Einkaufszentren und Parkräumen sollten Maßnahmen treffen, solche potentiellen Schäden frühestmöglich zu verhindern.

Der 2001 eingefügte § 6b Bundesdatenschutzgesetz verpflichtet u. a. nicht-öffentliche Stellen, die optisch-elektronische Einrichtungen (Videoüberwachung) einsetzen möchten, eine Abwägungsentscheidung zwischen den berechtigten Betreiberinteressen und möglichen gegenläufigen schutzwürdigen Interessen von betroffenen Personen zu treffen. Die Videoüberwachung durch nicht-öffentliche Stellen ist nach § 6b Absatz 1 Nummer 3 Bundesdatenschutzgesetz nur zulässig, wenn sie zur Wahrnehmung berechtigter Interessen für konkret festgelegte Zwecke erforderlich ist und keine Anhaltspunkte bestehen, dass schutzwürdige Interessen der betroffenen Person überwiegen. In diese Abwägungsentscheidung können zwar schon heute Sicherheitsbedürfnisse einbezogen werden, insbesondere wenn es bereits vermehrt zu Straftaten in solchen öffentlich zugänglichen Anlagen gekommen ist. Die von den Betreibern durchzuführende Abwägungsentscheidung zur Zulässigkeit von Videoüberwachungsanlagen wird von den Datenschutzaufsichtsbehörden der Länder überprüft. Hierbei hat sich eine restriktive Aufsichtspraxis beim Einsatz optisch-elektronischer Sicherheitstechnologien herausgebildet. So musste 2011 ein Betreiber von bundesweit betriebenen Einkaufszentren mit Sitz in Hamburg seine in Ladepassagen aufgestellten Videokameras z. B. im Bereich der Ein- und Ausgänge aufgrund einer Anordnung der zuständigen Aufsichtsbehörde abbauen (23. Tätigkeitsbericht des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit 2010/2011, Nr. 1.2).

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

Es ist insoweit notwendig, eindeutigere Vorgaben hinsichtlich der Abwägungsentscheidung zu machen und der Sicherheit und dem Schutz der Bevölkerung ein größeres Ge-

wicht beizumessen, wenn es um die Zulässigkeit der Videoüberwachung bei solch hochfrequentierten Anlagen geht.

## **B. Lösung**

Änderung des § 6b Absatz 1 und 3 Bundesdatenschutzgesetz mit dem Ziel bei einem Einsatz von Videoüberwachungsmaßnahmen in Einrichtungen und Fahrzeugen des öffentlichen Schienen-, Schiffs- und Busverkehrs und öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen, wie Sport- und Vergnügungsstätten, Einkaufszentren und Parkplätzen, ausdrücklich festzuschreiben, dass der Schutz von Leben, Gesundheit oder Freiheit von dort aufhaltigen Personen als besonders wichtiges Interesse gilt. Diese gesetzliche Wertung ist bei der weiterhin nach § 6b Absatz 1 Bundesdatenschutzgesetz 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.

## **C. Alternativen**

Keine.

## **D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Auswirkungen sind nicht zu erwarten.

## **E. Erfüllungsaufwand**

### **E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger**

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

### **E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft**

Aufgrund einer voraussichtlich steigenden Anzahl von zulässigen Videokameras erhöhen sich die Bürokratiekosten für die Wirtschaft aus der Informationspflicht zur Kenntlichmachung und Kennzeichnung einer Videoüberwachung nach § 6b Absatz 2 Bundesdatenschutzgesetz um rund 141.900 Euro pro Jahr. Der durch das Regelungsvorhaben für die Wirtschaft zusätzlich entstehende jährliche Erfüllungsaufwand wird innerhalb eines Jahres durch geeignete Entlastungsmaßnahmen kompensiert.

### **E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung**

Für die Verwaltung entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand, da sich die gesetzlichen Änderungen ausschließlich auf die Videoüberwachung der Wirtschaft auswirken.

## **F. Weitere Kosten**

Keine.

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des  
Bundesdatenschutzgesetzes -  
Erhöhung der Sicherheit in öffentlich-zugänglichen großflächigen  
Anlagen und im öffentlichen Personenverkehr  
durch optisch-elektronische Einrichtungen  
(Videoüberwachungsverbesserungsgesetz)**

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

**Artikel 1**

**Bundesdatenschutzgesetz**

§ 6b des Bundesdatenschutzgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 2003 (BGBl. I S. 66), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 25. Februar 2015 (BGBl. I S. 162) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Dem Absatz 1 wird folgender Satz 2 angefügt:

„Bei der Videoüberwachung von

1. öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen, wie insbesondere Sport-, Versammlungs- und Vergnügungsstätten, Einkaufszentren oder Parkplätzen, oder
2. Fahrzeugen und öffentlich zugänglichen großflächigen Einrichtungen des öffentlichen Schienen-, Schiffs- und Busverkehrs,

gilt der Schutz von Leben, Gesundheit oder Freiheit von dort aufhältigen Personen als ein besonders wichtiges Interesse.“

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

„Absatz 1 Satz 2 gilt entsprechend.“

**Artikel 2**

**Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

# **Begründung**

## **A. Allgemeiner Teil**

### **I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen**

Ziel des Gesetzesentwurfes ist es, die Sicherheit bei öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen (z. B. Einkaufszentren) sowie bei Fahrzeugen und öffentlich zugänglichen großflächigen Einrichtungen des öffentlichen Schienen-, Schiffs- und Busverkehrs, der in Privatrechtsform betrieben wird, zu erhöhen und Anschläge wie in Ansbach und München im Sommer 2016 zu verhindern. Die Zulässigkeit der Beobachtung mit optisch-elektronischen Einrichtungen (Videoüberwachung) richtet sich nach § 6b BDSG. Die Einrichtung solcher Anlagen durch die Betreiber wird durch die Datenschutzaufsichtsbehörden der Länder überprüft, die einer Videoüberwachung in solchen Anlagen eher ablehnend gegenüber stehen. Angesichts der jüngsten Vorfälle sollten Sicherheitsbelange stärker von den Betreibern von öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen sowie Einrichtungen und Fahrzeugen des öffentlichen Schienen-, Schiffs- und Busverkehrs in die durchzuführende Abwägungsentscheidung einbezogen und von den Datenschutzaufsichtsbehörden bei ihrer Überprüfungsentscheidung entsprechend berücksichtigt werden. Der Einsatz optisch-elektronischer Sicherheitstechnologie in öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen und im öffentlichen Schienen-, Schiffs- und Busverkehr kann präventiv dazu beitragen, die Sicherheit der Bevölkerung zu erhöhen, indem potentielle Täter etwa bei der Erkundung von Örtlichkeiten im Vorfeld oder unmittelbar vor einer Tatbegehung erkannt und diese vereitelt werden kann. Darüber hinaus erleichtert eine verstärkte Videoüberwachung die Ermittlungstätigkeit von Polizei und Staatsanwaltschaft erheblich, wenn Videoaufzeichnungen auf der Grundlage polizeirechtlicher Befugnisnormen oder allgemeiner Übermittlungstatbestände zur Verfolgung von Straftaten weitergegeben werden.

### **II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs**

Der Gesetzentwurf enthält eine normative Gewichtungsvorgabe für die weiterhin zu treffende Abwägungsentscheidung bei der Entscheidung über den Einsatz von optisch-elektronischen Einrichtungen nach § 6b Absatz 1 Bundesdatenschutzgesetz bei öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen sowie Einrichtungen und Fahrzeugen des öffentlichen Schienen-, Schiffs- und Busverkehrs, die von nicht-öffentlichen Stellen betrieben werden.

### **III. Alternativen**

Keine.

### **IV. Gesetzgebungskompetenz**

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 73 Absatz 1 Nummer 6a, Artikel 74 Absatz 1 Nummer 21 und Artikel 74 Absatz 1 Nummer 23 des Grundgesetzes (GG), sowie Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 und Artikel 74 Absatz 1 Nummer 22 GG. Nach Artikel 72 Absatz 2 GG steht dem Bund die Gesetzgebungskompetenz in den beiden zuletzt genannten Fällen unter anderem dann zu, wenn und soweit eine bundesgesetzliche Regelung zur Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse er-

forderlich ist. Eine solche bundesgesetzliche Regelung ist hier notwendig, um einer Rechtszersplitterung entgegenzuwirken.

## **V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen**

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar.

## **VI. Gesetzesfolgen**

### **1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung**

Der Entwurf sieht keine Rechts- und Verwaltungsvereinfachung vor.

### **2. Nachhaltigkeitsaspekte**

Die Managementregeln und Indikatoren der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie wurden geprüft und, soweit einschlägig, beachtet.

### **3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Auswirkungen sind nicht zu erwarten.

### **4. Erfüllungsaufwand**

#### **Bürgerinnen und Bürger**

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

#### **Wirtschaft**

Aufgrund einer voraussichtlich steigenden Anzahl von zulässigen Videokameras erhöhen sich die Bürokratiekosten aus der Informationspflicht zur Kenntlichmachung und Kennzeichnung einer Videoüberwachung nach § 6b Absatz 2 Bundesdatenschutzgesetz (ID-IP 2006100413180112). In WebSKM ist eine jährliche Fallzahl von 32.800 Fällen ausgewiesen. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich hiervon ein Großteil (rund 17.200 Fälle) auf Einrichtungen bezieht, die durch das vorliegende Gesetz nicht tangiert sind, weil diese Einrichtungen u. a. zu klein sind oder bereits eine Videoüberwachung installiert haben. Bei den übrigen 15.600 Fällen wird durch die gesetzliche Änderung eine Steigerung der zulässigen Videokameras um 20 Prozent angenommen, womit sich eine Fallzahl von rund 3.100 ergibt. Der zusätzliche Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft beträgt rund 141.900 Euro pro Jahr, der sich aus Personalkosten in Höhe von rund 48.900 Euro (3.100 Fallzahl x 20 Minuten x 47,30/60 Lohnsatz) und aus Anschaffungskosten in Höhe von 93.000 Euro (3.100 Fallzahl x 30 Euro) zusammensetzt.

#### **Verwaltung**

Für die Verwaltung entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand.

### **5. Weitere Kosten**

Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind nicht zu erwarten.

## **6. Weitere Gesetzesfolgen**

### **Auswirkungen von gleichstellungspolitischer Bedeutung**

Die Regelungen sind inhaltlich geschlechtsneutral. Auswirkungen von gleichstellungspolitischer Bedeutung sind nicht zu erwarten.

## **VII. Befristung; Evaluierung**

Eine Befristung oder Evaluierung des Gesetzes ist nicht vorgesehen.

## **B. Besonderer Teil**

### **Zu Artikel 1**

#### **Zu Nummer 1 (§ 6b Absatz 1 Satz 2)**

Zum Schutz von Leben, Gesundheit oder Freiheit von Personen in Fahrzeugen und öffentlich zugänglichen großflächigen Einrichtungen des öffentlichen Schienen-, Schiffs- und Busverkehrs und öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen soll der Einsatz von optisch-elektronischer Sicherheitstechnologie in höherem Maße als bisher möglich sein und dadurch die Sicherheit der Bevölkerung insgesamt erhöht werden.

Öffentlich zugängliche großflächige Anlagen sind bauliche Anlagen, die nach dem erkennbaren Willen des Betreibers von jedermann betreten oder genutzt werden können und von ihrer Größe her geeignet sind, eine größere Anzahl von Menschen aufzunehmen. Insbesondere kommen hierbei Sport-, Versammlungs- und Vergnügungsstätten, Einkaufszentren und Parkräume in Betracht, die einen entsprechenden Publikumsverkehr aufweisen. Hierzu gehören auch Flächen, die eine gleichzeitige Anwesenheit vieler Menschen bei Veranstaltungen ermöglichen, und ganz oder teilweise aus baulichen Anlagen bestehen und daher auch besonderen baurechtlichen Bestimmungen der Länder und der Baunutzungsverordnung unterliegen.

Die Beurteilung der Zulässigkeit einer Videoüberwachung unterliegt bei Einrichtungen und Fahrzeugen des Schienen-, Schiffs- und Busverkehrs nur dann dem § 6b BDSG, wenn der Verkehrsbetrieb nicht öffentlich-rechtlich betrieben wird. Zu den öffentlich zugänglichen großflächigen Einrichtungen des Schienen-, Schiffs- und Busverkehrs gehören beispielsweise Busfernbahnhöfe.

Die Regelung in Absatz 1 Satz 2 legt normativ fest, dass der Schutz von Leben, Gesundheit oder Freiheit als besonders wichtiges Interesse in solch hochfrequentierten Räumen gilt. Damit können der Schutz und die Erhöhung der Sicherheit von Personen, die sich in solchen Einrichtungen aufhalten, ein berechtigtes Interesse der Betreiber darstellen. Zugleich werden mit der Formulierung des „besonders wichtigen Interesses“ in Absatz 1 Satz 2 diese Belange besonders hervorgehoben. Sie können von den Betreibern von solchen hochfrequentierten Anlagen dementsprechend in die Abwägungsentscheidung nach § 6b Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 BDSG über den Einsatz einer Videoüberwachung einbezogen und neben ihren zivilrechtlichen Verpflichtungen (z. B. Verkehrssicherungspflicht) verstärkt beachtet werden. Dabei gibt es keine Verpflichtung des Betreibers eine Videoüberwachung einzusetzen. Soweit der Betreiber eine Videoüberwachung einsetzen möchte und die Schutzgüter Leben, Gesundheit oder Freiheit in solchen Anlagen betroffen sein können, wird durch die Formulierung „gilt als...ein besonders wichtiges Interesse“ die Abwägungsentscheidung zugunsten der Zulässigkeit des Einsatzes einer Videoüberwachungsmaßnahme geprägt.

Insofern können die Betreiber solcher Anlagen, Einrichtungen und Fahrzeuge in ihrem eigenen Interesse einen Beitrag zur Sicherheit der aufhältigen Personen leisten, der auch im öffentlichen Interesse liegt.

Damit stehen der Polizei und Staatsanwaltschaft verstärkt effektive Übersichts-, Aufklärungs- und Ermittlungsmöglichkeiten zur Verfügung, gerade wenn es darum geht, unmittelbar reagieren zu können. Die bestehenden polizeirechtlichen Rechtsgrundlagen, die einen Zugriff auf die von nicht-öffentlichen Stellen erhobenen Videoaufzeichnungen ermöglichen (z. B. § 21 Absatz 3 Satz 2 und § 47 Bundespolizeigesetz bzw. die entsprechenden Vorschriften der Strafprozessordnung), bleiben durch die (Neu-)Regelung unberührt. Entsprechendes gilt, soweit die Videoüberwachung in anderen Gesetzen spezieller geregelt ist (z. B. § 27 Bundespolizeigesetz).

Die aus dem grundgesetzlich abgesicherten Recht auf informationelle Selbstbestimmung herrührende Interessenabwägung nach § 6b Absatz 1 Satz 1 BDSG bleibt weiterhin notwendig. Die Abwägung hinsichtlich der Zulässigkeit von Videoüberwachungsanlagen ist nicht pauschal, sondern für jede Teilanlage in diesen öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen oder Einrichtungen und Fahrzeugen des öffentlichen Schienen-, Schiffs- und Busverkehrs, gesondert vorzunehmen.

### **Zu Nummer 2 (§ 6b Absatz 3)**

Es handelt sich um eine Klarstellung. Bei der Verarbeitung und Nutzung der nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 erhobenen personenbezogenen Daten sollen dieselben Gewichtsmaßstäbe des Absatzes 1 Satz 2 für die Abwägungsentscheidung gelten. Aus dem Beitrag, den private Betreiber für sicherheitsrelevante Belange leisten, folgt, dass die Gefahrenabwehr und Strafverfolgung im Grundsatz mit vom Erhebungszweck umfasst sein können. Diese Ausgangslage ist bei der Frage der Zulässigkeit der Übermittlung der Daten an Strafverfolgungsbehörden nach den einschlägigen datenschutzrechtlichen Vorschriften zu berücksichtigen.

### **Zu Artikel 142 (Inkrafttreten, Außerkrafttreten)**

Das Inkrafttreten wird auf den frühestmöglichen Zeitpunkt gelegt.