

Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern

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 Personenverkehrs, sowie großflächigen Anlagen, wie etwa Sport-, Versammlungs- 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 Ladeneingängen 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 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, 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 geht.

B. Lösung

Änderung des § 6b Absatz 1 und 3 Bundesdatenschutzgesetz mit dem Ziel einer ausdrücklichen Festschreibung einer Gewichtungsvorgabe in der Abwägungsentscheidung bei Einrichtungen und Fahrzeugen des öffentlichen Personenverkehrs und öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen, wie Sport- und Vergnügungsstätten, Einkaufszentren und Parkplätzen, zum Schutz von Leben, Gesundheit oder Freiheit von dortig aufhaltigen Personen und zur Erhöhung des Sicherheitsniveaus in Deutschland insgesamt.

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 Bürokratiekosten für die Wirtschaft aus der Informationspflicht zur Kenntlichmachung und Kennzeichnung einer Videoüberwachung nach § 6b Absatz 2 Bundesdatenschutzgesetz um rund 46.000 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.

Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern

Entwurf eines dritten 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

Das Bundesdatenschutzgesetz 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 § 6b Absatz 1 wird folgender Satz 2 angefügt:
„Bei öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen, wie insbesondere Sport-, Versammlungs- und Vergnügungsstätten, Einkaufszentren oder Parkplätzen, oder Einrichtungen und Fahrzeugen des öffentlichen Personenverkehrs ist der Schutz von Leben, Gesundheit oder Freiheit von dort aufhältigen Personen als wichtiges öffentliches Interesse bei der Abwägungsentscheidung nach Satz 1 Nummer 3 in besonderem Maße zu berücksichtigen.“
2. Nach § 6b 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 Einrichtungen und Fahrzeugen des öffentlichen Personenverkehrs, 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 Personenverkehrs und den Datenschutzaufsichtsbehörden berücksichtigt und gewichtiger in die durchzuführende Abwägungsentscheidung einbezogen werden. Die Ermittlungstätigkeit von Polizei und Staatsanwaltschaft wird durch die Zurverfügungstellung von Videoaufzeichnungen erheblich erleichtert.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

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

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Eine ausdrückliche Kompetenz des Bundes zu einer umfassenden Regelung der Querschnittsmaterie des Datenschutzes enthält das Grundgesetz nicht. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes im nicht-öffentlichen Bereich ergibt sich u. a. als Annex aus der Sachkompetenz aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 11 GG (Recht der Wirtschaft). Nach Artikel 72 Absatz 2 GG steht dem Bund die Gesetzgebungskompetenz in diesen Fällen unter anderem dann zu, wenn und soweit eine bundesgesetzliche Regelung zur Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich ist. Eine solche bundesgesetzliche Regelung ist 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 22.500 Fällen ausgewiesen. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass sich hierbei ein Großteil (rund 17.200 Fälle) auf Einrichtungen bezieht, die durch das vorliegende Gesetz nicht tangiert sind, weil diese Einrichtungen u. a. zu klein oder bereits eine Videoüberwachung installiert haben. Bei den übrigen 5.300 Fällen wird durch die gesetzliche Änderung eine Steigerung der zulässigen Videokameras um 20 Prozent angenommen, womit sich eine Fallzahl von rund 1000 ergibt. Der zusätzliche Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft beträgt mithin rund 46.000 Euro pro Jahr, der sich aus Personalkosten in Höhe von rund 16.000 Euro (1.000 Fallzahl x 20 Minuten x 47,30/60 Lohnsatz) und aus Anschaffungskosten in Höhe von 30.000 Euro (1.000 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)

Die Regelung in Absatz 1 Satz 2 enthält eine gesetzliche Vorgabe für die zu treffende Abwägungsentscheidung nach § 6b Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 BDSG für den Einsatz von optisch-elektronischen Einrichtungen in Einrichtungen und Fahrzeugen des öffentlichen Personenverkehrs und öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen, die von nicht-öffentlichen Stellen betrieben werden. Soweit Videoüberwachung in anderen Gesetzen spezieller geregelt ist (z. B. § 27 Bundespolizeigesetz), bleiben diese Regelungen unberührt.

Öffentlich zugängliche großflächige Anlagen sind dabei 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 unterliegen.

Der Personenverkehr bezeichnet die Ortsveränderung von Personen und umfasst die technischen, technologischen, organisatorischen und ökonomischen Bedingungen der Personenbeförderung und die zu befördernden Personen selbst. Die Beurteilung der Zulässigkeit einer Videoüberwachung unterliegt bei öffentlichen Verkehrsmitteln nur dann dem § 6b BDSG, wenn der Verkehrsbetrieb nicht öffentlich-rechtlich betrieben wird.

Bei solchen Anlagen ist in der Abwägungsentscheidung verstärkt zu beachten, dass die Betreiber neben ihren zivilrechtlichen Verpflichtungen (z. B. Verkehrssicherungspflicht) auch sicherheitsrelevante Belange berücksichtigen sollen. Insofern sollen die Betreiber solcher öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen und von Einrichtungen und Fahrzeugen des öffentlichen Personenverkehrs zur Sicherheit der aufhältigen Personen einen Beitrag 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, in Echtzeit reagieren zu können. Zum Schutz von Leben, Gesundheit oder Freiheit von Personen in solchen Anlagen soll der Einsatz von optisch-elektronischer Sicherheitstechnologie in höherem Maße als bisher möglich sein. Die Sicherheit der Bevölkerung soll durch einen verstärkten Einsatz von Videoüberwachung insgesamt erhöht werden und der aktuellen Sicherheitslage in Deutschland angemessen begegnet werden.

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 Personenverkehrs, 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 2 (Inkrafttreten, Außerkrafttreten)

Das Inkrafttreten wird auf den frühestmöglichen Zeitpunkt gelegt.