

**Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit**

---

**Band 3**

# **Kommunale Videoüberwachung**

**Der Einsatz von Videoüberwachungstechnik  
durch die Kommunen in NRW – eine Analyse  
des geltenden Rechts und Vorschläge  
für eine künftige Rechtsgestaltung**

**Von**

**Dirk Zitzen**



**Duncker & Humblot · Berlin**

DIRK ZITZEN

## Kommunale Videoüberwachung

# Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit

Herausgegeben von Dr. Dr. Markus Thiel, Köln

Band 3

# Kommunale Videoüberwachung

Der Einsatz von Videoüberwachungstechnik  
durch die Kommunen in NRW – eine Analyse  
des geltenden Rechts und Vorschläge  
für eine künftige Rechtsgestaltung

Von

Dirk Zitzen



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf  
hat diese Arbeit im Jahre 2014 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D 61

Alle Rechte vorbehalten

© 2015 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin  
Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 2199-3475

ISBN 978-3-428-14546-1 (Print)

ISBN 978-3-428-54546-9 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84546-0 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Für Nina*



## **Vorwort**

Diese Arbeit wurde von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf im Sommersemester 2014 als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur sind bis zum Stand August 2013 ausgewertet und berücksichtigt worden.

Mein herzlicher Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Dietlein, der die Arbeit betreut und stets mit großem Interesse begleitet hat.

Danken möchte ich auch Herrn Prof. Dr. Thiel, der die Arbeit als Zweitgutachter beurteilt hat.

Mönchengladbach, im Januar 2015

*Dirk Zitzen*





# Inhaltsübersicht

## *1. Kapitel*

### **Einleitung** 25

A. Anlass der Untersuchung .....	25
B. Untersuchungsgegenstand und Ziel der Untersuchung .....	26
C. Begriffsbestimmungen .....	26
D. Gang der Untersuchung .....	31

## *2. Kapitel*

### **Praktische Anwendung der Videoüberwachung in den Kommunen** 32

A. Die Entwicklung der Videoüberwachung im 20. Jahrhundert .....	32
B. Videoüberwachung im 21. Jahrhundert .....	34

## *3. Kapitel*

### **Verfassungsrechtliche Bewertung der Videoüberwachung** 39

A. Verfassungsrechtlicher Rahmen .....	39
B. Eingriffsqualität einzelner Überwachungsmaßnahmen .....	63
C. Anforderungen an die Rechtfertigung von Eingriffen .....	75

## *4. Kapitel*

### **Präventive Befugnisse** 95

A. Befugnisse aus dem Polizei- und Ordnungsrecht .....	95
B. Befugnisse aus dem Landesdatenschutzgesetz .....	112
C. Zivilrechtliche Befugnisse .....	140
D. Befugnisse aus dem Bundesdatenschutzgesetz .....	142

*5. Kapitel***Repressive Befugnisse** 155

- A. Behandlung doppelfunktionaler Maßnahmen ..... 155
- B. Einsatz von Videoüberwachungstechnik zur Geschwindigkeitsmessung ..... 156
- C. Allgemeine Voraussetzung des Vorliegens eines Anfangsverdachts ..... 157
- D. Befugnisse aus der Strafprozessordnung ..... 159

*6. Kapitel***Weitere datenschutzrechtliche Anforderungen** 172

- A. Vorabkontrolle und Verfahrensverzeichnis ..... 172
- B. Datenverarbeitung im Auftrag ..... 176

*7. Kapitel***Ergebnisse der Untersuchung der geltenden Rechtslage** 180*8. Kapitel***Möglichkeiten einer künftigen Rechtsgestaltung** 183

- A. Ermittlung des Regelungsbedarfs ..... 183
- B. Die Regelungsvorschläge im Einzelnen ..... 192
- C. Synopse ..... 222

**Literaturverzeichnis** ..... 227

**Sachwortverzeichnis** ..... 252

# Inhaltsverzeichnis

## *1. Kapitel*

<b>Einleitung</b>	25
A. Anlass der Untersuchung	25
B. Untersuchungsgegenstand und Ziel der Untersuchung	26
C. Begriffsbestimmungen	26
I. Begriff der Videoüberwachung	26
1. Beobachtung im Wege des Kamera-Monitor-Prinzips	28
2. Aufzeichnung	28
3. Offene und verdeckte Überwachung	29
4. Kameraattrappen	29
II. Kommunaler Einsatz der Videoüberwachung	29
D. Gang der Untersuchung	31

## *2. Kapitel*

<b>Praktische Anwendung der Videoüberwachung in den Kommunen</b>	32
A. Die Entwicklung der Videoüberwachung im 20. Jahrhundert	32
I. Frühe Anwendungsgebiete der Videoüberwachung	32
II. Erste gesetzliche Regelungen	33
B. Videoüberwachung im 21. Jahrhundert	34
I. Das Gesetz zur Änderung des DSG NRW vom 09.05.2000	35
1. Befugnisse der Kommunen	35
2. Überwachung von Kriminalitätsbrennpunkten	36
II. Zunahme des kommunalen Einsatzes	37
III. Entwicklung im Schulbereich	37
IV. Jüngere Entwicklungen	38

## *3. Kapitel*

<b>Verfassungsrechtliche Bewertung der Videoüberwachung</b>	39
A. Verfassungsrechtlicher Rahmen	39
I. Nationales Recht	39

1. Allgemeines Persönlichkeitsrecht .....	39
a) Recht auf informationelle Selbstbestimmung .....	40
aa) Personenbezogene Daten .....	40
bb) Das Problem des verhaltensbezogenen Schutzes .....	42
b) Recht am eigenen Bild .....	44
2. Freiheit der Person .....	46
3. Glaubensfreiheit .....	46
4. Meinungsfreiheit .....	47
5. Pressefreiheit .....	48
6. Versammlungsfreiheit .....	49
7. Freizügigkeit .....	50
8. Unverletzlichkeit der Wohnung .....	51
9. Allgemeine Handlungsfreiheit .....	52
10. Gleichheit vor dem Gesetz .....	53
11. Rechtsschutzgarantie .....	53
12. Gewährleistungen der Verf NRW .....	54
II. Europarecht .....	56
1. Bedeutung der Richtlinie 95/46/EG für die Kommunen in NRW .....	56
2. Maßgaben der Richtlinie 95/46/EG für die kommunale Videoüberwachung .....	58
III. Völkerrechtliche Vorgaben durch das Recht auf Achtung des Privatlebens	60
IV. Zwischenergebnis .....	62
B. Eingriffsqualität einzelner Überwachungsmaßnahmen .....	63
I. Recht auf informationelle Selbstbestimmung .....	63
1. Beobachtung im Wege des Kamera-Monitor-Prinzips .....	63
a) Meinungsstand in Literatur und Rechtsprechung .....	63
b) Kritische Würdigung .....	67
2. Anfertigung von Videoaufzeichnungen .....	69
3. Weitere Datenverarbeitung und Verwertung .....	70
II. Glaubensfreiheit .....	70
III. Versammlungsfreiheit .....	71
IV. Unverletzlichkeit der Wohnung .....	72
V. Allgemeine Handlungsfreiheit .....	72
VI. Grundrecht auf Datenschutz .....	73
VII. Recht auf Achtung des Privatlebens .....	74
VIII. Zwischenergebnis .....	75
C. Anforderungen an die Rechtfertigung von Eingriffen .....	75
I. Konkludente Einwilligung .....	75
II. Recht auf informationelle Selbstbestimmung .....	76
1. Schranken .....	76

2. Schranken-Schranken .....	77
a) Formelle Schranken .....	78
aa) Ordnungsgemäßes Zustandekommen des Gesetzes .....	78
bb) Verbot des Einfallgesetzes .....	80
cc) Zitiergebot .....	80
b) Materielle Schranken .....	80
aa) Gebot der Normenklarheit und -bestimmtheit .....	80
bb) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz .....	83
(1) Legitimer Zweck .....	83
(2) Geeignetheit .....	84
(3) Erforderlichkeit .....	84
(4) Angemessenheit .....	85
cc) Wesensgehaltsgarantie .....	86
dd) Kernbereich privater Lebensgestaltung .....	88
c) Organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen .....	89
aa) Zweckbindungsgrundsatz .....	89
bb) Erforderlichkeitsgrundsatz .....	90
cc) Weitere Vorkehrungen .....	90
III. Glaubens- und Versammlungsfreiheit sowie Unverletzlichkeit der Wohnung	91
IV. Allgemeine Handlungsfreiheit .....	92
V. Grundrecht auf Datenschutz .....	92
VI. Recht auf Achtung des Privatlebens .....	93
VII. Zwischenergebnis .....	94

*4. Kapitel*

**Präventive Befugnisse** 95

A. Befugnisse aus dem Polizei- und Ordnungsrecht .....	95
I. Datenerhebung bei öffentlichen Veranstaltungen und Ansammlungen, § 15 PolG NRW .....	95
1. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen .....	96
a) Formelle Verfassungsmäßigkeit .....	96
b) Materielle Verfassungsmäßigkeit .....	96
aa) Gebot der Normenklarheit und -bestimmtheit .....	96
bb) Verhältnismäßigkeit .....	98
(1) Legitimer Zweck .....	98
(2) Geeignetheit .....	98
(3) Erforderlichkeit .....	99
(4) Angemessenheit .....	99
2. Anwendung der Vorschrift .....	100
a) Anwendungsbereich .....	100

b)	Tatbestand und Rechtsfolge des § 15 Abs. 1 Satz 1 PolG NRW	100
aa)	Tatbestandsseite	100
bb)	Rechtsfolgenseite	103
c)	Datenerhebung von Nichtteilnehmern	103
d)	Löschungs- bzw. Vernichtungspflicht	104
e)	Datenübermittlungen	105
f)	Weitere Nutzungen der erhobenen Daten	106
3.	Verwertungsverbote	107
a)	Voraussetzungen für Verwertungsverbote	107
b)	Einfachgesetzliche Konkretisierung	108
c)	Fernwirkung	109
4.	Ergebnis	109
II.	Ordnungsbehördliche Generalklausel, § 14 Abs. 1 OBG NRW	110
1.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen	110
2.	Anwendungsbereich der Vorschrift	111
3.	Ergebnis	112
B.	Befugnisse aus dem Landesdatenschutzgesetz	112
I.	Optisch-elektronische Überwachung, § 29b DSGVO NRW	112
1.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen	112
a)	Formelle Verfassungsmäßigkeit	112
b)	Materielle Verfassungsmäßigkeit	113
aa)	Normenklarheit und -bestimmtheit	113
bb)	Verhältnismäßigkeit	113
(1)	Verhältnismäßigkeit der Beobachtung	114
(a)	Die Wahrnehmung des Hausrechts als Zurechnungsgrund	114
(b)	Lösung über das Recht der öffentlichen Sachen	115
(2)	Verhältnismäßigkeit der Speicherung	116
2.	Anwendung der Vorschrift	117
a)	Anwendungsbereich	117
aa)	Abgrenzung zu § 6b BDSG	117
bb)	Abgrenzung zu § 24 Nr. 6 OBG NRW i.V.m. § 15 PolG NRW	118
cc)	Anwendung in Schulen	118
b)	Tatbestand und Rechtsfolge	119
aa)	Zulässigkeit der Beobachtung	119
(1)	Tatbestandsseite	119
(a)	Öffentlich zugängliche Bereiche	119
(aa)	Bereiche	120
(bb)	Öffentliche Zugänglichkeit	120
(cc)	Schulgelände	122

(dd) Nicht öffentlich zugängliche Bereiche .....	122
(b) Hausrechtsbegriff .....	122
(aa) Definitionsansätze .....	123
(bb) Entwicklung einer eigenen Definition .....	125
(cc) Zwischenergebnis .....	126
(dd) Einzelfälle .....	127
(c) Korrektiv der schutzwürdigen Interessen betroffener Personen .....	128
(2) Rechtsfolgenseite .....	128
bb) Hinweispflicht .....	130
cc) Zulässigkeit der Speicherung .....	131
(1) Erfordernis einer konkreten Gefahr .....	131
(2) Einsatz von Ringspeichersystemen .....	132
(3) Speicherung zu Beweiszwecken .....	133
(4) Das Erfordernis der Unverzichtbarkeit .....	133
dd) Löschungspflicht .....	134
ee) Benachrichtigungspflicht .....	134
c) Nutzung im Rahmen des Erhebungszwecks .....	136
d) Zulässigkeit von Zweckänderungen .....	136
3. Verwertungsverbote .....	137
a) Annahme eines Verwertungsverbotes .....	137
b) Korrektur des Ergebnisses durch teleologische Reduktion .....	138
4. Ergebnis .....	139
II. Allgemeine Datenerhebungsklausel .....	139
C. Zivilrechtliche Befugnisse .....	140
I. Videoüberwachungsmaßnahmen .....	140
II. Kameraattrappen .....	141
D. Befugnisse aus dem Bundesdatenschutzgesetz .....	142
I. Beobachtung öffentlich zugänglicher Räume mit optisch-elektronischen Einrichtungen, § 6b BDSG .....	142
1. Relevanz der Vorschrift für die kommunale Videoüberwachung .....	142
2. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen .....	142
3. Anwendung der Vorschrift .....	145
a) Zulässigkeit der Beobachtung .....	145
aa) Wahrnehmung des Hausrechts .....	146
bb) Wahrnehmung berechtigter Interessen .....	146
cc) Korrektiv der schutzwürdigen Interessen betroffener Personen .....	147
b) Hinweispflicht .....	148
c) Zulässigkeit der Verarbeitung und Nutzung .....	149
d) Benachrichtigungspflicht .....	150



e) Löschungspflicht .....	150
4. Ergebnis .....	150
II. Datenerhebung und Speicherung für eigene Geschäftszwecke, § 28 Abs. 1 BDSG .....	150
1. Anwendungsbereich .....	151
a) Anwendung der §§ 27 ff. BDSG für nicht öffentliche Stellen .....	151
b) Keine Sperrwirkung des § 6b BDSG .....	151
2. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen .....	152
3. Anwendung der Regelung des § 28 Abs. 1 Nr. 1 BDSG .....	153
4. Ergebnis .....	154

### *5. Kapitel*

<b>Repressive Befugnisse</b>	155
A. Behandlung doppelfunktionaler Maßnahmen .....	155
B. Einsatz von Videoüberwachungstechnik zur Geschwindigkeitsmessung .....	156
C. Allgemeine Voraussetzung des Vorliegens eines Anfangsverdachts .....	157
D. Befugnisse aus der Strafprozessordnung .....	159
I. Visuelle Observation außerhalb von Wohnungen, § 100h Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StPO .....	159
II. Erkennungsdienstliche Maßnahmen, §§ 163b Abs. 1 Satz 3, 81 b StPO .....	163
III. Maßnahmen zur Identitätsfeststellung, § 163b Abs. 1 Satz 1 StPO .....	165
1. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen .....	165
a) Normenklarheit und -bestimmtheit .....	165
b) Verhältnismäßigkeit .....	166
2. Anwendung der Vorschrift .....	166
3. Ergebnis .....	167
IV. Strafprozessuale Generalklausel, § 163 StPO .....	167
V. Verwertungsverbote .....	169
1. Rechtsprechung des BGH in Strafsachen .....	169
2. Verkehrsordnungswidrigkeiten .....	170
3. Fernwirkung .....	170
4. Ergebnis .....	171

### *6. Kapitel*

<b>Weitere datenschutzrechtliche Anforderungen</b>	172
A. Vorabkontrolle und Verfahrensverzeichnis .....	172
I. Anwendungsbereich .....	172
II. Automatisierte Verfahren .....	174

III. Verfahren bei der Vorabkontrolle .....	175
B. Datenverarbeitung im Auftrag .....	176
I. Funktionsübertragung und Auftragsdatenverarbeitung .....	177
II. Datenschutzrechtliche Vorgaben .....	178

*7. Kapitel*

<b>Ergebnisse der Untersuchung der geltenden Rechtslage</b>	180
---	-----

*8. Kapitel*

<b>Möglichkeiten einer künftigen Rechtsgestaltung</b>	183
---	-----

A. Ermittlung des Regelungsbedarfs .....	183
I. Fehlender Regelungsbedarf .....	183
1. Verkehrsüberwachung .....	183
2. Videoüberwachung im Schulbereich .....	183
II. Das Problem fehlender bereichsspezifischer Regelungen .....	184
III. Bestehende Regelungsdefizite .....	185
1. Überwachung im Wege des Kamera-Monitor-Prinzips .....	185
a) Regelungsdefizite .....	185
b) Regelungen in den übrigen Bundesländern .....	186
c) Bewertung .....	187
2. Aufzeichnung .....	187
a) Regelungsdefizite .....	187
b) Regelungen in den übrigen Bundesländern .....	189
c) Bewertung .....	189
3. Kameraattrappen .....	190
a) Regelungsdefizite .....	190
b) Regelungen in den übrigen Bundesländern .....	190
c) Bewertung .....	191
IV. Berichtspflichten .....	191
B. Die Regelungsvorschläge im Einzelnen .....	192
I. Regelung der Aufzeichnung unter Einsatz datenschutzfördernder Technik	192
1. Begriff der datenschutzfördernden Technik .....	192
2. Einsatzformen in der Videoüberwachungstechnik .....	192
3. Regelungsansätze in der Literatur .....	194
a) Einsatz von sog. Privacy-Filtern .....	194
b) Drei-Stufen-Modell .....	195
4. Bewertung .....	196
a) Eingriffsqualität .....	196
b) Verbot automatisierter Einzelfallentscheidungen .....	196

c) Hinreichender Anlass für die Aufzeichnung .....	197
d) Relation von intelligenter Technik zur hoheitlichen Verantwortung .	198
5. Regelungsvorschlag .....	199
a) Pseudonymisierung .....	199
b) Verfahrensrechtliche Vorkehrungen .....	200
aa) Behördenleitervorbehalte und behördliche Datenschutzbeauf-	
tragte .....	200
bb) Vorabkontrolle .....	200
c) Ergänzende Befugnis zur Aufzeichnung .....	201
d) Löschungspflicht .....	201
II. Bereichsspezifische Erweiterungen der Befugnisse zur Videoüberwachung	202
1. Nicht öffentlich zugängliche Bereiche .....	202
a) Regelungsbedürftigkeit .....	202
b) Regelungsvorschlag .....	203
c) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....	203
2. Großveranstaltungen .....	204
a) Regelungsbedürftigkeit .....	204
b) Regelungsvorschlag .....	206
c) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....	208
3. ÖPNV .....	209
a) Regelungsbedürftigkeit .....	209
b) Regelungsvorschlag .....	210
c) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....	211
4. Eigensicherung .....	211
a) Regelungsbedürftigkeit .....	211
b) Regelungsvorschlag .....	213
aa) Kommunale Ordnungsbehörden .....	213
bb) Rettungsdienst .....	214
c) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung .....	216
III. Kameraattrappen .....	217
1. Regelungsbedürftigkeit .....	217
2. Regelungsvorschlag .....	221
C. Synopse .....	222
I. DSG NRW .....	222
II. PolG NRW .....	224
III. OBG NRW .....	225
IV. RettG NRW .....	225
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>227</b>
<b>Sachwortverzeichnis .....</b>	<b>252</b>

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
Abl. EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft
ABMG	Autobahnmautgesetz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AG	Amtsgericht
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AZVOFeu NRW	Verordnung über die Arbeitszeit der Beamtinnen und Beamten des feuerwehrtechnischen Dienstes im Lande Nordrhein-Westfalen
BAG	Bundesarbeitsgericht
BayDSG	Bayerisches Datenschutzgesetz
BayPAG	Bayerisches Polizeiaufgabengesetz
BayRDG	Bayerisches Rettungsdienstgesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BbgDSG	Brandenburgisches Datenschutzgesetz
BbgPolG	Brandenburgisches Polizeigesetz
Bd.	Band
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
Begr.	Begründer
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Strafsachen
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BKA	Bundeskriminalamt
BlnASOG	Berliner Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz
BlnDSG	Berliner Datenschutzgesetz
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BOStrab	Verordnung über den Bau und Betrieb der Straßenbahnen
BremDSG	Bremisches Datenschutzgesetz
BremHilfeG	Bremisches Hilfeleistungsgesetz
BremPolG	Bremisches Polizeigesetz
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BT-Drucks.	Drucksachen des Bundestags

BtMG	Gesetz über den Verkehr mit Betäubungsmitteln
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgericht – Entscheidungen
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
cctv	closed circuit television
CDU	Christlich Demokratische Union
CLSR	Computer Law & Security Review
CR	Computer und Recht
c't	Magazin für Computertechnik
DANA	Datenschutznachrichten
DAR	Deutsches Autorecht
DB	Der Betrieb
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
DIB	Datenschutz- und Informationsfreiheitsbericht
dies.	dieselbe/n
DIN	Deutsches Institut für Normung
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DPolBl.	Deutsches Polizeiblatt
Drucks.	Drucksache
DSB	Datenschutz-Berater
DSG EKD	Datenschutzgesetz der Evangelischen Kirche in Deutschland
DSG LSA	Datenschutzgesetz Sachsen-Anhalt
DSG MV	Datenschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern
DSG NRW	Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen
DuD	Datenschutz und Datensicherheit
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGStPO	Einführungsgesetz zur Strafprozessordnung
EKMR	Europäische Kommission für Menschenrechte
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
etc.	et cetera
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuroPriSe	European Privacy Seal
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EUZBLG	Gesetz über die Zusammenarbeit von Bund und Ländern in Angelegenheiten der Europäischen Union
f.	folgende
F.D.P.	Freie Demokratische Partei

ff.	fortfolgende
Fiff	Forum InformatikerInnen für Frieden und gesellschaftliche Verantwortung
Fn.	Fußnote
FSHG	Feuerschutzhilfeeistungsgesetz
GA	Goldammer's Archiv für Strafrecht
gem.	gemäß
GesEntw	Gesetzesentwurf
GG	Grundgesetz
GO NRW	Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Halbs.	Halbsatz
HbgDSG	Hamburgisches Datenschutzgesetz
HbgPolDVG	Hamburger Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei
HDSG	Hessisches Datenschutzgesetz
Hrsg.	Herausgeber
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
i. S. d.	im Sinnes des
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JR	Juristische Rundschau
Jura	Juristische Ausbildung
jurisPR-ITR	juris PraxisReport IT-Recht
jurisPR-StrafR	juris PraxisReport Strafrecht
jurisPR-VerkR	juris PraxisReport Verkehrsrecht
JuS	Juristische Schulung
JZ	JuristenZeitung
K&R	Kommunikation und Recht
Kap.	Kapitel
KDO	Katholische Datenschutzordnung
KG	Kammergericht
KJ	Kritische Justiz
KommJur	Kommunaljurist
KrW-/AbfG	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz
LDI NRW	Landesbeauftragte/r für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen
LDSG BW	Landesdatenschutzgesetz Baden-Württemberg
LDSG RP	Landesdatenschutzgesetz Rheinland-Pfalz
LDSG SH	Landesdatenschutzgesetz Schleswig-Holstein
LfD	Landesbeauftragte/r für den Datenschutz
LG	Landgericht
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen/Rheinland- Pfalz/Saarland

LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LRg	Landesregierung
LT-Drucks.	Landtagsdrucksache
LVwG SH	Landesverwaltungsgesetz Schleswig-Holstein
MBI.	Ministerialblatt
MIK NRW	Ministerium für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen
MMR	MultiMedia und Recht
MSchKrim	Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform
MVSOG	Sicherheits- und Ordnungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NDSG	Niedersächsisches Datenschutzgesetz
NdsSOG	Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	Neue Juristische Wochenschrift Rechtsprechungs-Report Zivilrecht
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report
NWB	Neue Wirtschaftsbriefe
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZG	Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
OBG NRW	Ordnungsbehördengesetz Nordrhein-Westfalen
OLG	Oberlandesgericht
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein in Lüneburg
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
POG NRW	Polizeiorganisationsgesetz Nordrhein-Westfalen
PolG BW	Polizeigesetz Baden-Württemberg
PolG NRW	Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen
PTV	Polizei, Technik, Verkehr
RdA	Recht der Arbeit
RDV	Recht der Datenverarbeitung
RettG NRW	Rettungsgesetz Nordrhein-Westfalen
RFID	Radio-Frequency Identification

RGSt	Reichsgericht in Strafsachen
RhPffPOG	Polizei- und Ordnungsbehördengesetz Rheinland-Pfalz
Rn.	Randnummer
rp	Rheinische Post
S&I	Sicherheit & Industrie
S.	Seite/n
SaarPolG	Saarländisches Polizeigesetz
SächsDSG	Sächsisches Datenschutzgesetz
SächsPolG	Sächsisches Polizeigesetz
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
SBauVO	Sonderbauverordnung
SchulG	Schulgesetz
SDSG	Saarländisches Datenschutzgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts Erster Instanz
sog.	sogenannte
SOG LSA	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung Sachsen-Anhalt
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
StrWG NRW	Straßen- und Wegegesetz Nordrhein-Westfalen
StV	Strafverteidiger
StVÄndG	Strafverfahrensrechtsänderungsgesetz
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVO	Straßenverkehrsordnung
SVR	Straßenverkehrsrecht
TB	Tätigkeitsbericht
ThürDSG	Thüringer Datenschutzgesetz
ThürPAG	Thüringer Polizeiaufgabengesetz
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
u. a.	und andere
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
Verf NRW	Landesverfassung Nordrhein-Westfalen
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VersG	Versammlungsgesetz
VersR	Versicherungsrecht
VerwArch	Verwaltungsarchiv
vfdb	Vereinigung zur Förderung des Deutschen Brandschutzes
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche



VO-DV I	Verordnung über die zur Verarbeitung zugelassenen Daten von Schülerinnen, Schülern und Eltern
VR	Verwaltungsroundschau
VV	Verwaltungsvorschrift
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
W&S	Wirtschaftsschutz & Sicherheitstechnik
z. B.	zum Beispiel
ZD	Zeitschrift für Datenschutz
zfs	Zeitschrift für Schadensrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
Ziff.	Ziffer
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZKM	Zeitschrift für Konfliktmanagement

## 1. Kapitel

# Einleitung

## A. Anlass der Untersuchung

Anlass der Untersuchung ist ein zunehmender Einsatz von Videoüberwachungstechnologie durch die Kommunen. Dieser lässt sich besonders deutlich in Schulen, kommunalen Einrichtungen sowie im Bereich der Verkehrsüberwachung beobachten. Die genaue Anzahl der von den Kommunen in NRW eingesetzten Videoüberwachungsanlagen ist nicht bekannt, es ist aber davon auszugehen, dass der Einsatz von Videoüberwachungstechnik seit der Jahrtausendwende deutlich zugenommen hat. Diesbezügliche Erhebungen des Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit NRW fehlen bislang. Bereits Ende 1996 war in Großbritannien in jeder zweiten Kommunalverwaltung eine Überwachungsanlage installiert<sup>1</sup> und es ist davon auszugehen, dass diese Überwachungsichte mittlerweile auch in deutschen Kommunalverwaltungen erreicht ist. So ergab eine, im Zeitraum von Dezember 2008 bis März 2010 von dem Landesbeauftragten für den Datenschutz Niedersachsen unter anderem in 34 niedersächsischen Kommunen durchgeführte Erhebung, dass lediglich 10 Kommunen auf den Einsatz von Videoüberwachungstechnik gänzlich verzichteten.<sup>2</sup> Im Zeitraum von 2001 bis 2009 erhöhte sich die Anzahl der von niedersächsischen Kommunen eingesetzten Videoüberwachungskameras von insgesamt 54 auf 462 Kameras, was einer Zunahme von über 800 % entspricht.<sup>3</sup> Ein entsprechender Anstieg des Einsatzes von Videoüberwachungstechnologie durch die Kommunalverwaltungen liegt auch für NRW nahe.

Während sich die rechtswissenschaftliche Diskussion in den letzten Jahren intensiv mit der Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Orte aufgrund polizeirechtlicher Ermächtigungsgrundlagen, in NRW aufgrund des § 15a PolG NRW, befasste,<sup>4</sup> wurde die Betrachtung von Befugnissen der Kommunen zur Videoüberwachung vernachlässigt. Neue Technologien haben zu sinkenden Hardwarekosten sowie zu verbesserten Speicherkapazitäten geführt,<sup>5</sup> was den Einsatz von

---

<sup>1</sup> Weichert, DANA 1999, S. 4 (S. 6).

<sup>2</sup> LfD Niedersachsen, Pressemitteilung vom 20.4.2010.

<sup>3</sup> LfD Niedersachsen, Pressemitteilung vom 20.4.2010.

<sup>4</sup> Vgl. etwa die Abhandlungen von Jendro, Geiger, Büllesfeld, Bartsch, Post, Bausch, Randhahn und Maximini.

<sup>5</sup> Vgl. Senior, in: Senior, S. 1.

Videüberwachungstechnologie für die Kommunen attraktiv macht. Ferner sind enorme Fortschritte im Bereich der Analysesoftware zu verzeichnen. So soll die technische Weiterentwicklung etwa eine Identifizierung einzelner Personen und deren Abgleich mit bestehenden Datenbanken sowie den Einsatz sog. „intelligenter Kameras“, die durch eine automatische Verhaltenserkennung zwischen Störern und Nichtstörern unterscheiden können sollen, ermöglichen.<sup>6</sup>

Das BVerfG hat sich in mehreren jüngeren Entscheidungen mit der Zulässigkeit von Videüberwachungsmaßnahmen beschäftigt und die verfassungsrechtlichen Anforderungen konkretisiert.<sup>7</sup> Im Rahmen dieser Untersuchung werden die Reichweite und die Grenzen der Rechtmäßigkeit des Einsatzes von Videüberwachungstechnologie durch die Kommunen aufgezeigt.

## **B. Untersuchungsgegenstand und Ziel der Untersuchung**

Gegenstand der Untersuchung ist die Prüfung der Zulässigkeit des Einsatzes von Videüberwachungstechnik durch die Kommunen in NRW aufgrund der derzeit geltenden Ermächtigungsgrundlagen. Für die Prüfung maßgeblich sind hier in erster Linie die Grundrechte der von den Überwachungsmaßnahmen Betroffenen.

Ausgehend von dem Ergebnis dieser Prüfung wird sodann der bestehende Regelungsbedarf aufgezeigt. Im Anschluss hieran werden Regelungsvorschläge erarbeitet. Ziel der Untersuchung ist die Entwicklung von Regelungen, die das praktische Bedürfnis der Kommunen an einem Einsatz von Videüberwachungstechnologie mit dem verfassungsrechtlich gebotenen Schutz der Betroffenen in Ausgleich bringen.

## **C. Begriffsbestimmungen**

Zur Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes, der kommunalen Videoüberwachung in NRW, ist eine Bestimmung der maßgeblichen Begriffe, wie sie im Rahmen der Untersuchung zugrunde gelegt werden, erforderlich.

### **I. Begriff der Videoüberwachung**

Unter dem Begriff „Video“ (lat.: ich sehe) werden elektronische Systeme zur Bewegtbildübermittlung verstanden,<sup>8</sup> deren Nutzung auf einen geschlossenen Be-

---

<sup>6</sup> Vgl. *Fetzer/Zöller*, NVwZ 2007, S. 775 (S. 777).

<sup>7</sup> Vgl. BVerfG, DVBl. 2007, S. 497 ff., zu einer geplanten Videoüberwachung des Regensburger Karavan-Denkmal; BVerfGE 120, 378 ff., zur automatisierten Kennzeichenerfassung; BVerfG, NJW 2009, S. 3293 f.; NJW 2010, S. 2717 f. sowie NJW 2011, S. 2783 ff., jeweils zur Abstands- und Geschwindigkeitsmessung.

<sup>8</sup> Vgl. *Schmidt*, Professionelle Videotechnik, S. 1.

nutzerkreis beschränkt ist. Das Kriterium des geschlossenen Benutzerkreises grenzt die Videotechnik vom Fernsehen, das als Teil des öffentlichen Rundfunks einem uneingeschränkten Benutzerkreis offensteht, ab. Entscheidend für die Videotechnik ist die Möglichkeit der „Liveübertragung“, also eine unmittelbare Betrachtungsmöglichkeit der aufgenommenen Bilder.<sup>9</sup> Ein Videoüberwachungssystem besteht aus vier wesentlichen Systemkomponenten: einer Videokamera, einem Übertragungsmedium, einem Wiedergabe- sowie einem Aufzeichnungsgerät.<sup>10</sup>

Betrachtet wird der Einsatz der Videotechnologie zu Überwachungszwecken. Unter dem Begriff Überwachung wird die fortgesetzte Überprüfung von Personen, Sachen und Vorgängen zum Schutz Einzelner und der Allgemeinheit verstanden.<sup>11</sup> Videoüberwachung setzt ein zielgerichtetes Beobachten voraus.<sup>12</sup> Nicht vom Untersuchungsgegenstand erfasst ist der Einsatz von Videotechnologie zu anderen Zwecken als zur Überwachung, etwa zu rein informativen oder touristischen Zwecken, wie sie etwa von Kommunen häufig mit dem Einsatz von Webcams verfolgt werden. Die aufgenommenen Bilder sind, sofern sie das Verhalten von Personen abbilden, zwar datenschutzrechtlich relevant,<sup>13</sup> mangels einer zielgerichteten Beobachtung liegt eine Überwachung jedoch nicht vor.<sup>14</sup> Entsprechend unterfällt auch der Einsatz von Videotechnik zur Frequenzmessung von Fußgängern, wie er häufig im Rahmen des Stadtmarketings durchgeführt wird, um Informationen über die Attraktivität von bestimmten Standorten zu erhalten, nicht dem Untersuchungsgegenstand, da in diesen Fällen keine Überwachung, sondern eine Standortanalyse erfolgt.

Unter dem Begriff der Videoüberwachungsmaßnahme werden über den Vorgang des optisch-elektronischen Beobachtens, also der Aufnahme, Übertragung und Wiedergabe von Videosignalen hinaus, auch sich der bloßen Beobachtung anschließende Vorgänge der Aufzeichnung und Bearbeitung verstanden.<sup>15</sup> Der Begriff der Aufnahme wird als Teil der optisch-elektronischen Beobachtung ver-

---

<sup>9</sup> Vgl. *Schmidt*, Digitale Film- und Videotechnik, S. 24 ff.; *ders.*, Professionelle Videotechnik, S. 292 ff.

<sup>10</sup> *Büllesfeld*, S. 6; *Post*, S. 93; *Kruegle*, S. 15; *Gwozdek*, S. 19.

<sup>11</sup> Vgl. *Brockhaus*, S. 497.

<sup>12</sup> Vgl. *Schroer*, in: *Hempel/Metelmann*, S. 336.

<sup>13</sup> Vgl. *LfD NRW*, 15. TB, S. 70, zu einem mittels Webcam aufgenommenen Marktplatz. Nach Auffassung der LfD NRW soll eine solche Praxis unzulässig sein, wenn einzelne Personen zu erkennen und, jedenfalls mit Zusatzwissen, auch zu identifizieren sind und eine Einwilligung der Betroffenen nicht vorliegt. Vgl. ferner *LfD RP*, 18. TB, S. 92.

<sup>14</sup> Vgl. *König*, in: *Bauer/Reimer*, S. 316 f.

<sup>15</sup> Das zugrunde gelegte Begriffsverständnis ist damit weiter als die beispielsweise in § 6b Abs. 1 BDSG enthaltene Legaldefinition, die den Begriff der Videoüberwachung auf die Beobachtung beschränkt.