



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

Zu den Rechtsgrundlagen der Videoüberwachung in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen

Zu den Rechtsgrundlagen der Videoüberwachung in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 127/23
Abschluss der Arbeit: 24.10.2023 (zugleich letzter Abruf der Internetfundstellen)
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Unionsrecht	4
3.	Nationales Recht	5
3.1.	§ 4 BDSG	5
3.2.	§ 26 BDSG	6

1. Einleitung

Der Einsatz von **Videüberwachung in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen** – beispielsweise Schulen, berufliche Ausbildungsstätten, Werkstätten oder Wohn-, Betreuungs- oder Pflegeheime – ist in Deutschland **nicht spezifisch** geregelt. Er unterliegt daher grundsätzlich den **allgemeinen Regelungen** für die **Verarbeitung personenbezogener Daten** in Art. 6 Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO)¹ sowie den in Art. 12, 13 DS-GVO und Art. 30 DS-GVO normierten **Informations- und Dokumentationspflichten**. Eine **Sonderregelung** für die Beobachtung **öffentlich zugänglicher Bereiche** mittels Videüberwachung findet sich in § 4 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG)².

2. Unionsrecht

Die Videüberwachung räumlicher Bereiche, in denen sich Menschen mit Behinderungen sowie Beschäftigte der jeweiligen Einrichtung aufhalten, stellt eine **Verarbeitung personenbezogener Daten** im Sinne des Art. 4 Nr. 1, 2 DS-GVO dar. Art. 6 Abs. 1 DS-GVO legt die **Voraussetzungen** fest, unter denen eine solche Verarbeitung grundsätzlich **zulässig** ist. Dort heißt es:

Die Verarbeitung ist nur rechtmäßig, wenn mindestens eine der nachstehenden Bedingungen erfüllt ist:

- a. Die betroffene Person hat ihre Einwilligung zu der Verarbeitung der sie betreffenden personenbezogenen Daten für einen oder mehrere bestimmte Zwecke gegeben;
- b. die Verarbeitung ist für die Erfüllung eines Vertrags, dessen Vertragspartei die betroffene Person ist, oder zur Durchführung vorvertraglicher Maßnahmen erforderlich, die auf Anfrage der betroffenen Person erfolgen;
- c. die Verarbeitung ist zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich, der der Verantwortliche unterliegt;
- d. die Verarbeitung ist erforderlich, um lebenswichtige Interessen der betroffenen Person oder einer anderen natürlichen Person zu schützen;
- e. die Verarbeitung ist für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde;
- f. die Verarbeitung ist zur Wahrung der berechtigten Interessen des Verantwortlichen oder eines Dritten erforderlich, sofern nicht die Interessen oder Grundrechte und Grundfreiheiten

¹ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung – DS-GVO), Amtsblatt L 119 vom 4.5.2016, S. 1, ber. Amtsblatt L 314 vom 22.11.2016, S. 72, Amtsblatt L 127 vom 23.5.2018, S. 2.

² Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) vom 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2097), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 23. Juni 2021 (BGBl. I S. 1858; 2022 I 1045).

der betroffenen Person, die den Schutz personenbezogener Daten erfordern, überwiegen, insbesondere dann, wenn es sich bei der betroffenen Person um ein Kind handelt.

Unterabsatz 1 Buchstabe f gilt nicht für die von Behörden in Erfüllung ihrer Aufgaben vorgenommene Verarbeitung.³

Gegenüber den in der Einrichtung **untergebrachten oder betreuten Personen** dürfte eine Videoüberwachung insbesondere auf eine **Einwilligung** (Art. 6 Abs. 1 Buchst. a DS-GVO) gestützt werden können oder zur **Erfüllung eines Vertrages** (Art. 6 Abs. 1 Buchst. b DS-GVO) oder zum **Schutz lebenswichtiger Interessen** der betroffenen Personen (Art. 6 Abs. 1 Buchst. d DS-GVO) zulässig sein. Im Hinblick auf die **Beschäftigten** der jeweiligen Einrichtung kommen vor allem deren **Einwilligung** (Art. 6 Abs. 1 Buchst. a DS-GVO) und die **Erforderlichkeit zur Wahrung berechtigter Interessen des Verantwortlichen** (Art. 6 Abs. 1 Buchst. f DS-GVO) als Gründe für Zulässigkeit einer Videoüberwachung in Betracht. Setzt ein Betreiber Technik zur Videoüberwachung in einer Einrichtung ein, so hat er die **Betroffenen** gemäß Art. 12, 13 DS-GVO über diesen Umstand zu **informieren**. Ferner muss er gemäß Art. 30 Abs. 1 DS-GVO ein **Verzeichnis aller Verarbeitungstätigkeiten** führen.

3. Nationales Recht

Auf nationaler Ebene können ergänzend zwei Vorschriften für den Einsatz von Videoüberwachung in Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen von Bedeutung sein. Soweit sich die Videoüberwachung auf öffentlich zugängliche Räume erstreckt, macht § 4 BDSG Vorgaben zu ihrer Zulässigkeit. Werden auch Beschäftigte von der Videoüberwachung erfasst, ist § 26 BDSG zu beachten.

3.1. § 4 BDSG

Soweit die Videoüberwachung auch **öffentlich zugängliche Bereiche** betrifft, enthält § 4 Abs. 1 BDSG weitere Erlaubnistatbestände für ihren Einsatz. § 4 Abs. 1 Satz 1 BDSG lautet:

Die Beobachtung öffentlich zugänglicher Räume mit optisch-elektronischen Einrichtungen (Videoüberwachung) ist nur zulässig, soweit sie

1. zur Aufgabenerfüllung öffentlicher Stellen,
2. zur Wahrnehmung des Hausrechts oder
3. zur Wahrnehmung berechtigter Interessen für konkret festgelegte Zwecke

erforderlich ist und keine Anhaltspunkte bestehen, dass schutzwürdige Interessen der betroffenen Personen überwiegen.⁴

³ vgl. Art. 6 Abs. 1 DS-GVO.

⁴ vgl. § 4 Abs. 1 BDSG.

Allerdings wird sowohl im **juristischen Schrifttum**⁵ als auch in der **Rechtsprechung**⁶ vertreten, dass **§ 4 BDSG** hinsichtlich der **Videoüberwachung durch nichtöffentliche Stellen unvereinbar** mit dem **Unionsrecht** und infolgedessen **unanwendbar** sei. Gemäß Art. 6 Abs. 3 Satz 1 Buchst. b DS-GVO dürfen die Mitgliedstaaten in ihrem nationalen Recht nur für Verarbeitungen nach Art. 6 Abs. 1 Buchst. c und e DS-GVO eigene Rechtsgrundlagen schaffen. Dies betrifft die Fälle, in denen die Verarbeitung erforderlich ist zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung des Verantwortlichen (Art. 6 Abs. 1 Buchst. c DS-GVO) oder für die Wahrnehmung einer Aufgabe, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt (Art. 6 Abs. 1 Buchst. e DS-GVO). Demgegenüber erlaubt § 4 BDSG die Videoüberwachung unter anderem zur Wahrung des Hausrechts (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 BDSG) und zur Wahrnehmung berechtigter Interessen für konkret festgelegte Zwecke (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 BDSG), also auch in Fällen, in denen es weder um die Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung noch um die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben geht. Der deutsche Gesetzgeber dürfte beim Erlass des § 4 BDSG, soweit er auch für nichtöffentliche Stellen gelten soll, mithin den ihm vom Unionsrecht eingeräumten Gestaltungsspielraum überschritten haben.

Erfolgt die Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Räume durch **öffentliche Stellen**, so ist § 4 Abs. 1 BDSG **grundsätzlich anwendbar**. Allerdings scheidet nach überwiegender Ansicht in der Literatur die **Wahrnehmung berechtigter Interessen** gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 3 BDSG als Erlaubnisnorm für die Videoüberwachung aus.⁷ Da Art. 6 Abs. 1 UAbs. 2 DSGVO öffentlichen Stellen ausdrücklich verbietet, sich bei der Datenverarbeitung auf die Wahrnehmung berechtigter Interessen (Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 lit f DSGVO) zu berufen, sei § 4 Abs. 1 Nr. 3 aufgrund einer europarechtskonformen Auslegung bei der **Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Räume durch öffentliche Stellen unanwendbar**.

3.2. § 26 BDSG

Mit dem Erlass von § 26 BDSG hat der nationale Gesetzgeber von der **Öffnungsklausel des Art. 88 Abs. 1 DS-GVO** Gebrauch gemacht.⁸ Diese Vorschrift erlaubt den Mitgliedstaaten, spezifischere Vorschriften zur Gewährleistung des Schutzes der Rechte und Freiheiten hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Beschäftigendaten im Beschäftigungskontext zu schaffen.

Werden bei der Videoüberwachung von Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen auch personenbezogene Daten von Beschäftigten für **Zwecke des Beschäftigungsverhältnisses** verarbeitet, so ist dies außer in den Fällen der Einwilligung gemäß Art. 6 Abs. 1 Buchst. a DS-GVO und

⁵ Starnecker, in: Gola/Heckmann, 3. Aufl. 2022, BDSG § 4 Rn. 10 ff., m.w.N.

⁶ BVerwG, Urteil vom 27.03.2019 – [6 C 2.18](#), Rn. 47, vgl. auch Anmerkung von Kühling/Sachmann, in: NJW 2019, 2556 (2562).

⁷ Frenzel, in: Paal/Pauly, 3. Auflage 2021, BDSG § 4 Rn. 13; Starnecker, in: Gola/Heckmann, 3. Aufl. 2022, BDSG § 4 Rn. 38; Buchner, in: Kühling/Buchner, 3. Aufl. 2020, BDSG § 4 Rn. 12.

⁸ Gola/Pötters, in: Gola/Heckmann, 3. Aufl. 2022, BDSG § 26 Rn. 1.

der Wahrnehmung berechtigter Interessen gemäß Art. 6 Abs. 1 Buchst. f DS-GVO⁹ nur dann zulässig, wenn die Voraussetzungen von § 26 Abs. 1 BDSG vorliegen. § 26 Abs. 1 BDSG lautet:

Personenbezogene Daten von Beschäftigten dürfen für Zwecke des Beschäftigungsverhältnisses verarbeitet werden, wenn dies für die Entscheidung über die Begründung eines Beschäftigungsverhältnisses oder nach Begründung des Beschäftigungsverhältnisses für dessen Durchführung oder Beendigung oder zur Ausübung oder Erfüllung der sich aus einem Gesetz oder einem Tarifvertrag, einer Betriebs- oder Dienstvereinbarung (Kollektivvereinbarung) ergebenden Rechte und Pflichten der Interessenvertretung der Beschäftigten erforderlich ist. Zur Aufdeckung von Straftaten dürfen personenbezogene Daten von Beschäftigten nur dann verarbeitet werden, wenn zu dokumentierende tatsächliche Anhaltspunkte den Verdacht begründen, dass die betroffene Person im Beschäftigungsverhältnis eine Straftat begangen hat, die Verarbeitung zur Aufdeckung erforderlich ist und das schutzwürdige Interesse der oder des Beschäftigten an dem Ausschluss der Verarbeitung nicht überwiegt, insbesondere Art und Ausmaß im Hinblick auf den Anlass nicht unverhältnismäßig sind.¹⁰

Darüber hinaus konkretisiert § 26 Abs. 2 DS-GVO die Anforderungen an eine Einwilligung im Sinne des Art. 6 Abs. 1 Buchst. a DS-GVO bei der Verarbeitung personenbezogener Daten Beschäftigter. In § 26 Abs. 2 BDSG heißt es:

Erfolgt die Verarbeitung personenbezogener Daten von Beschäftigten auf der Grundlage einer Einwilligung, so sind für die Beurteilung der Freiwilligkeit der Einwilligung insbesondere die im Beschäftigungsverhältnis bestehende Abhängigkeit der beschäftigten Person sowie die Umstände, unter denen die Einwilligung erteilt worden ist, zu berücksichtigen. Freiwilligkeit kann insbesondere vorliegen, wenn für die beschäftigte Person ein rechtlicher oder wirtschaftlicher Vorteil erreicht wird oder Arbeitgeber und beschäftigte Person gleichgelagerte Interessen verfolgen. Die Einwilligung hat schriftlich oder elektronisch zu erfolgen, soweit nicht wegen besonderer Umstände eine andere Form angemessen ist. Der Arbeitgeber hat die beschäftigte Person über den Zweck der Datenverarbeitung und über ihr Widerrufsrecht nach Artikel 7 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2016/679 in Textform aufzuklären.

⁹ Gola/Pötters, in: Gola/Heckmann, 3. Aufl. 2022, BDSG § 26 Rn. 4.

¹⁰ Vgl. § 26 Abs. 1 BDSG.