

**Lucien Müller**

Dr. iur., Rechtsanwalt

**Videoüberwachung in öffentlich  
zugänglichen Räumen –  
insbesondere zur Verhütung und  
Ahndung von Straftaten**



# Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	XVII
Abkürzungen	XIX
Literatur	XXXIII
Materialien	LV

## **Einleitung** **1**

I. Einführung in das Problem- und Spannungsfeld der Videoüberwachung	1
II. Untersuchungsgegenstand und erste Begriffe	8
III. Gang der Untersuchung	13

## **Teil 1 Die Videoüberwachung in der praktischen Anwendung** **15**

I. Stand der Technik	15
A. Bildverarbeitung	15
1. Bildaufnahme	15
2. Bildübertragung	16
3. Bilddarstellung	16
4. Bildaufzeichnung	17
B. Videoanalyse und Datenabgleich (intelligente Videoüberwachung)	17
C. Kombination der Videoüberwachung mit anderen Überwachungs- und Kontrolltechnologien	20
D. Datenschutzfördernde Technik („Privacy Enhancing Technologies“)	21
II. Einsatzformen und -zwecke	23
A. Reine Videobeobachtung (Echtzeitbeobachtung) und Videoaufzeichnung	23
B. Personenbezogene und nicht personenbezogene Videoüberwachung (reine Übersichtsaufnahmen)	23
C. Mobile und stationäre Überwachung	24
D. Offene und verdeckte Überwachung	24
E. Observative, dissuasive und invasive Videoüberwachung	25
F. Videoüberwachung als Mittel zur Erkennung von Störungen und zur Abwehr konkreter Gefahren	26
G. Videoüberwachung als Mittel zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten bzw. zur Gefahrenvorsorge	26
H. Bemerkungen zur Videoüberwachung als kriminalpräventive Massnahme	27
I. Die Videoüberwachung in ihrem Bezug zur Strafverfolgung: Doppelfunktionalität und Strafverfolgungsvorsorge	28

<b>Teil 2 Die Videoüberwachung im Kontext des Datenschutzrechts</b>	<b>31</b>
I. Grundkonzept und Rechtsgrundlagen des Datenschutzes	31
II. Anwendbarkeit der Datenschutzgesetzgebung auf die Videoüberwachung	37
A. Nichtanwendbarkeit der Datenschutzgesetzgebung auf hängige Verfahren (Art. 2 Abs. 2 Bst. c DSGVO)	37
B. Nichtanwendbarkeit der Datenschutzgesetzgebung bei einer Bearbeitung ausschliesslich zum persönlichem Gebrauch (Art. 2 Abs. 2 Bst. a DSGVO)	38
1. Anwendungsbereich und Funktion des Ausschlussgrunds	39
2. Der Ausschlussgrund bei der Videoüberwachung	40
III. Bearbeitung von Personendaten	42
IV. Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten und Persönlichkeitsprofilen	50
A. Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten	50
1. Zum Begriff des besonders schützenswerten Personendatums	50
2. Die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten durch Videoüberwachung	51
B. Bearbeitung von Persönlichkeitsprofilen	55
1. Zum Begriff des Persönlichkeitsprofils	55
2. Zur Erstellung von Persönlichkeitsprofilen durch Videoüberwachung	56
V. Die Bedeutung von Datensammlungen im Bereich der Videoüberwachung	58
A. Allgemeine Bemerkungen	58
B. Videoüberwachung und Datensammlung	58
VI. Die Videoüberwachung im Lichte der datenschutzrechtlichen Bearbeitungsgrundsätze	60
A. Vorbemerkungen	60
B. Die Rechtmässigkeit der Datenbearbeitung	60
1. Allgemeine Bemerkungen	60
2. Strafbarkeit der Videoüberwachung nach Art. 179 <sup>quater</sup> StGB	61
a) Grundsätzliche Bemerkungen	61
b) Zur Erfassung von Tatsachen aus dem Geheimbereich durch Videoüberwachung	63
c) Zur Erfassung von nicht jedermann ohne weiteres zugänglichen Tatsachen aus dem Privatbereich mittels Videoüberwachung	65
3. Strafbarkeit einer akustischen Überwachung in öffentlich zugänglichen Räumen nach Art. 179 <sup>bis</sup> StGB	69
4. Die Videoüberwachung vor dem Hintergrund weiterer Strafbestimmungen	71
C. Der Grundsatz von Treu und Glauben	73
1. Allgemeine Bemerkungen	73
2. Bei der Videoüberwachung im Besonderen	75
D. Der Verhältnismässigkeitsgrundsatz	76
E. Der Grundsatz der Zweckbindung	78

1. Allgemeine Bemerkungen	78
2. Bei der Videoüberwachung im Besonderen	80
F. Der Grundsatz der Erkennbarkeit der Datenbearbeitung	83
1. Allgemeine Bemerkungen	83
2. Bei der Videoüberwachung im Besonderen	85
G. Grundsatz der Datensicherheit	91
1. Allgemeine Bemerkungen	91
2. Bei der Videoüberwachung im Besonderen	92
H. Der Grundsatz der Datenrichtigkeit	94
1. Im Allgemeinen	94
2. Bei der Videoüberwachung im Besonderen	94
<b>Teil 3 Die Videoüberwachung vor dem Hintergrund der Grundrechte</b>	<b>97</b>
I. Einleitende Bemerkungen	97
II. Menschenwürde	99
A. Gehalt und Funktion der Würdenorm	99
B. Videoüberwachung und Menschenwürde	101
III. Recht auf Achtung des Privatlebens nach Art. 8 EMRK	105
A. Allgemeine Hinweise	105
1. Grundsätzliches zum Schutz des Privatlebens	105
2. Schutz vor staatlicher Datenbearbeitung	106
3. Zum Schutz des Privatlebens in der Öffentlichkeit	107
B. Die Videoüberwachung in öffentlich zugänglichen Räumen in der Rechtsprechung des EGMR und der EKMR	111
1. Videoaufnahmen ohne Personenbezug	111
2. Videobeobachtungsmassnahmen	112
3. Videoaufzeichnungsmassnahmen	114
4. Bemerkungen zur Rechtsprechung	118
IV. Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung	122
A. Gehalt und Schutzbereich	122
B. Eingriffsqualität der Videoüberwachung	129
1. Videoaufzeichnung	129
2. Weiterbearbeitung der Videoaufzeichnungen	130
3. Videobeobachtung	131
4. Verletzung des Kerngehalts?	134
C. Zur Frage eines Grundrechtsverzichts	135
D. Intensität der Grundrechtsbeeinträchtigung durch Videoüberwachung	136
V. Persönliche Freiheit	146
A. Bemerkungen zu den Schutzgehalten	146

B. Videoüberwachungsmassnahmen und die persönliche Freiheit im Allgemeinen	147
C. Videoüberwachung und das Recht auf Bewegungsfreiheit im Besonderen	150
D. Videoüberwachung und das Recht auf körperliche Unversehrtheit im Besonderen	154
VI. Unschuldsvermutung	157
A. Videoüberwachung in öffentlich zugänglichen Räumen als Verletzung der Unschuldsvermutung?	157
B. Verwendung der Videoaufzeichnungen im Strafverfahren	159
VII. Meinungs- und Versammlungsfreiheit	162
A. Bemerkungen zu den Schutzbereichen	162
B. Beeinträchtigung durch Videoüberwachungsmassnahmen	164
VIII. Diskriminierungsverbot	167
A. Im Allgemeinen	167
B. Bedeutung für die Videoüberwachung	167
IX. Glaubens- und Gewissensfreiheit	169
A. Bemerkungen zu den Schutzbereichen	169
B. Bedeutung für die Videoüberwachung	169
X. Anspruch auf Achtung der Wohnung	171
XI. Wirtschaftsfreiheit und Eigentumsgarantie	174
A. Wirtschaftsfreiheit und Videoüberwachung	174
B. Eigentumsgarantie und Videoüberwachung	177
XII. Informationsfreiheit	181
XIII. Grundrechtskonkurrenzen im Bereich der Videoüberwachung	183
A. Allgemeine Bemerkungen	183
B. Konkurrenzen zum Recht auf informationelle Selbstbestimmung	183
1. Menschenwürde	183
2. Persönliche Freiheit	184
3. Meinungs- und Versammlungsfreiheit	184
4. Glaubens- und Gewissensfreiheit	186
5. Diskriminierungsverbot	186
6. Wirtschaftsfreiheit und Eigentumsgarantie	186
7. Anspruch auf Achtung der Wohnung	187
8. Unschuldsvermutung	187
XIV. Grundrechtliche Verpflichtung zur Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Räume?	188
A. Zu einem „Grundrecht auf Sicherheit“	188
B. Staatliche Schutzpflichten und Videoüberwachung	189

<b>Teil 4</b>	<b>Verfassungsrechtliche Zulässigkeitsvoraussetzungen der staatlichen Videoüberwachung</b>	<b>195</b>
I.	Bundesstaatliche Kompetenzverteilung im Bereich der Videoüberwachung	195
	A. Grundsätzliche kantonale Kompetenz	195
	B. Bundeskompetenzen im Bereich der Videoüberwachung	197
II.	Zur gesetzlichen Grundlage für die Videoüberwachung	201
	A. Erfordernis einer genügend bestimmten, formell-gesetzlichen Regelung	201
	B. Anforderungen an die gesetzliche Regelung der Videoüberwachung im Einzelnen	210
	1. Ort der Überwachung	212
	2. Gesetzliche Vorstrukturierung der Interessenabwägung (Kriminalitätsschwerpunkt und Schutzbedürfnis)	215
	3. Zweck der Überwachung	219
	4. Anordnungs- und Durchführungsbefugnis sowie Verantwortlichkeit und Aufsicht	223
	5. Technische Mittel und Einsatzformen	224
	6. Regelung des weiteren Umgangs mit dem Bildmaterial	226
	7. Organisatorische, technische und verfahrensrechtliche Schutzvorkehrungen	231
III.	Öffentliches Interesse an der Videoüberwachung	233
IV.	Verhältnismässigkeit der Videoüberwachung	237
	A. Einleitende Bemerkungen	237
	1. Das Verhältnismässigkeitsprinzip im Allgemeinen und im Polizeirecht im Besonderen	237
	2. Massgebliche Zwecke für die Verhältnismässigkeitsprüfung bei der Videoüberwachung	239
	B. Verhältnismässigkeit der Datenbeschaffung	241
	1. Geeignetheit der Videoüberwachung zur Verhütung von Straftaten?	241
	2. Erforderlichkeit	248
	a) Allgemeine Bemerkungen	248
	b) Videobeobachtung und Videoaufzeichnung	249
	c) Personelle Massnahmen (Verstärkung der Polizeipräsenz)	250
	d) Bauliche Massnahmen, verbesserte Beleuchtung, sozialpolitische Massnahmen	252
	e) Wegweisung	253
	f) Erforderlichkeit der Überwachung in ihrer konkreten Durchführung	253
	g) Berücksichtigung privater Schutzvorkehrungen bei der Überwachung privater Räume	255
	3. Zumutbarkeit (Verhältnismässigkeit i.e.S.)	255
	a) Einleitende Bemerkungen zur Zumutbarkeit der Videoüberwachung	255
	b) Zumutbarkeit der Beeinträchtigung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung	256
	i) Allgemeine Voraussetzungen	256

ii)	Das Zumutbarkeitserfordernis einer besonderen Gefahrenlage für grundsätzlich hochwertige Rechtsgüter im Besonderen	260
(a)	Zum Bestehen einer besonderen Gefahrenlage	261
(b)	Gefährdung grundsätzlich hochwertiger Rechtsgüter	266
c)	Zumutbarkeit der Beeinträchtigung weiterer betroffener Grundrechte	270
i)	Anspruch auf Achtung der Wohnung	270
ii)	Meinungs- und Versammlungsfreiheit sowie Glaubens- und Gewissensfreiheit	270
iii)	Wirtschaftsfreiheit und Eigentumsgarantie	271
iv)	Diskriminierungsverbot	272
C.	Verhältnismässigkeit der weiteren Bearbeitungsschritte	272
1.	Grundsätzliche Bemerkungen	272
2.	Auswertung	274
3.	Bekanntgabe	278
4.	Aufbewahrung	279
5.	Veröffentlichung im Rahmen der Fahndung	283
V.	Verfahrensrechtliche, organisatorische und technische Schutzvorkehrungen	288
A.	Allgemeine Bemerkungen	288
B.	Erfordernis eines effektiven Rechtsschutzes	290
1.	Rechtsschutz gegenüber einer unrechtmässigen Datenbearbeitung durch Videoüberwachung	290
2.	Festhalten der überwachten Bereiche in einer anfechtbaren Verfügung	295
C.	Kontrolle der Videoüberwachung und Informationspflichten	297
D.	Technische und organisatorische Schutzvorkehrungen und Einsatz datenschutzfreundlicher Technologien	301
E.	Überprüfung der Wirksamkeit der Videoüberwachung	302
1.	Zum Bestehen von Evaluationspflichten	302
2.	Bemerkungen zu den Anforderungen an die Evaluation	304
<b>Teil 5</b>	<b>Der Einsatz von Videoüberwachung durch Private</b>	<b>307</b>
I.	Die Bedeutung der Grundrechte bei der privaten Videoüberwachung	307
A.	Unmittelbare Grundrechtsbindung	307
B.	Geltung der Grundrechte über die staatlichen Schutzpflichten und die Horizontalwirkung	308
1.	Allgemeines	308
2.	Besondere Bedeutung der Grundrechte bei der privaten Videoüberwachung	310
3.	Konkrete Massnahmen zur Verwirklichung der Grundrechte im Bereich der privaten Videoüberwachung	312
a)	Auslegung des zivil- und strafrechtlichen Persönlichkeitsschutzes mit Blick auf die Grundrechte	312
b)	Hinreichender Rechtsschutz	313
c)	Begleitende staatliche Kontrolle privater Videoüberwachung	314
d)	Genehmigungspflicht für eine private Videoüberwachung?	315

e) Melde- und Registrierungspflichten sowie Videoregister	316
f) Strafrechtliche Sanktionierung?	317
g) Normierung spezifischer Zulässigkeitsvoraussetzungen für die private Videoüberwachung?	319
II. Videoüberwachung im Kontext des Persönlichkeitsschutzes	321
A. Allgemeine Bemerkungen	321
1. Anwendungsbereich von Art. 28 ZGB: Insbesondere das Recht am eigenen Bild	321
2. Konkretisierung des Persönlichkeitsschutzes im Bereich der Datenbearbeitung; Art. 12 und Art. 13 DSGVO	324
B. Persönlichkeitsverletzende Datenbearbeitung im Bereich der Videoüberwachung und deren Rechtfertigung	325
1. Persönlichkeitsverletzende Datenbearbeitungen	325
a) Im Allgemeinen	325
b) Die Verhältnismässigkeit der Videoüberwachung im Besonderen	327
i) Verhältnismässigkeit der Datenbeschaffung	327
ii) Verhältnismässigkeit der weiteren Bearbeitungsschritte	332
2. Rechtfertigung einer persönlichkeitsverletzenden Datenbearbeitung	334
a) Rechtfertigung mittels Einwilligung	334
i) Voraussetzungen der Einwilligung	335
ii) Einwilligung in eine persönlichkeitsverletzende Datenbearbeitung durch Videoüberwachung	336
b) Rechtfertigung durch ein überwiegendes privates Interesse	338
i) Allgemeines	338
ii) Bedeutung von Art. 13 Abs. 2 Bst. a DSGVO für die Videoüberwachung	339
iii) Mögliche private Interessen und deren Bedeutung als Rechtfertigungsgrund	341
c) Rechtfertigung durch ein überwiegendes öffentliches Interesse	344
d) Rechtfertigung durch Gesetz	345
III. Zur Zulässigkeit privater Videoüberwachung öffentlicher Räume	346
IV. Staatlicher Beizug Privater im Bereich der Videoüberwachung	351
A. Zur Auslagerungsfähigkeit der Videoüberwachung	351
B. Zur Einräumung staatlicher Zugriffsrechte auf private Videoüberwachungsanlagen	354
V. Exkurs: Verwertung privater Videoaufzeichnungen im Strafprozess	356
<b>Teil 6 Schlussbetrachtung</b>	<b>359</b>
I. Kritik und Empfehlungen zur Praxis und Gesetzgebung im Bereich der Videoüberwachung	359
II. Schlussthesen	366