

Rechtsgutachten

Zur Rechtmäßigkeit der Kameraattrappen im Mensagarten an der Mensa Rempartstraße und in der Studentensiedlung

Arbeitskreis kritischer Juristinnen und Juristen Freiburg

Der Arbeitskreis kritischer Juristinnen und Juristen (akj) in Freiburg ist ein Zusammenschluss von jungen Jurist*innen, die sich mit rechtspolitischen Themen kritisch auseinandersetzen. Er ist undogmatisch, parteipolitisch ungebunden und versteht sich als Sammelbecken für Menschen, die abseits vom juristischen Mainstream fortschrittliche und emanzipatorische Positionen entwickeln, diskutieren und vertreten wollen. Mehr Infos: www.akj-freiburg.de. Kontakt: info@akj-freiburg.de.



A. Zusammenfassung

Die Kameraattrappen an Mensagarten und Studentensiedlung sind rechtswidrig. Die Argumentation soll hier thesenartig zusammengefasst werden:

- Die Kameraattrappen greifen in das allgemeine Persönlichkeitsrecht ein, da sie ein Überwachungsgefühl erzeugen und verhaltenssteuernd wirken.
- Sie greifen außerdem in die Informationsfreiheit und die aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende Rechtssicherheit ein, da die Bürgerinnen und Bürger getäuscht werden.
- Es liegt keine Rechtsgrundlage für die Eingriffe vor. Insbesondere ist § 20a LDSG nicht analog anzuwenden, da es sich bei den Attrappen nicht um Minusmaßnahmen zur tatsächlichen Überwachung handelt und die allgemeinen Voraussetzungen der Analogiebildung nicht vorliegen. Schon aus diesem Grund ist der Einsatz von Kameraattrappen rechtswidrig.
- Wendet man § 20a LDSG dennoch analog an, so sind die Verfahrensvorschriften missachtet worden. Das SWFR müsste das schriftliche Freigabeverfahren nach § 20a Abs. 6 LDSG nachholen, um den Verfahrensfehler zu heilen.
- Auch die materiellen Voraussetzungen von § 20a LDSG liegen nicht vor. An der Mensa fehlt es schon an den tatsächlichen Anhaltspunkten für eine Gefahr, weil die Schäden schon mehr als zwei Jahre zurückliegen. Die Vortäuschung einer Überwachung zu hellen Tageszeiten an der Studentensiedlung ist nicht erforderlich. An beiden Standorten sprechen zudem Anhaltspunkte für ein Überwiegen der Interessen der Betroffenen.

B. Sachverhalt

Die Mensa Rempartstraße ist eine zentral gelegene Mensa, die vom Studierendenwerk Freiburg-Schwarzwald (SWFR) betrieben wird. An das Hauptgebäude schließt eine Grünanlage („Alleegarten“) an, die bei entsprechendem Wetter während der Betriebszeiten zum Essen genutzt wird, aber auch darüber hinaus frei zugänglich ist. Im Sommer werden hier im ebenfalls vom SWFR betriebenen „Mensagarten“ Getränke ausgeschenkt und an den dauerhaft vorhandenen Bierbänken und -tischen verzehrt. Aufgrund ihrer ruhigen Lage und der attraktiven Gestaltung wird die Grünfläche außerdem für Gespräche, Picknicks, Spiele und Gruppentreffen (u.a. vom akj) genutzt. Das Studierendenwerk veranstaltet regelmäßig nächtliche Veranstaltungen wie Open-Air-Kino und Public Viewings. Mit der Neueröffnung der unmittelbar angrenzenden Universitätsbibliothek, die rund um die Uhr zugänglich sein soll, wird die Nutzung des Gartens aller Wahrscheinlichkeit nach weiter zunehmen.

Als Reaktion auf „erhebliche Schäden durch Vandalismus im Außenbereich der Mensa sowie am Pavillon“, hat das SWFR vor einigen Jahren an der Fassade der Mensa zwei täuschend echt aussehende Kameraattrappen angebracht, die auf die westliche Fassade des Hauptgebäudes sowie die nördliche Fassade des Pavillons gerichtet sind, aber – wären sie echt – auch weite Teile des Mensagartens erfassen könnten. Am Gebäude ist ein Schild mit der Aufschrift „Dieser Bereich wird aus Sicherheitsgründen nachts videoüberwacht und ist alarmgesichert!“ angebracht.

Auf Anfrage aus der Studierendenschaft teilte das SWFR am 27.09.2013 mit, dass „in den letzten beiden Jahren – abgesehen von einigen Diebstählen und kleineren Schäden, wie z.B. abgebrochene Spiegel an PKW – erfreulicherweise die Vorfälle zurückgegangen“ seien. Dies führt das SWFR auf die Langzeitwirkung der Attrappen zurück.

Auch an der „Studentensiedlung“ (StuSie) an der Sundgauallee hat das SWFR Attrappen angebracht. Die StuSie ist mit rund 1500 Bewohnerinnen und Bewohnern das größte Studierendenwohnheim Freiburgs. Neben den Wohnräumen befinden sich auf dem Gelände Grünflächen, eine Grillstelle, die StuSie-Bar, ein Volleyball- und ein Fußballplatz. Von den Bewohnerinnen und Bewohnern und anderen Personen wird das Außengelände insbesondere im Sommer zur Freizeitgestaltung genutzt.

Das SWFR hat vier Attrappen angebracht:

- Eine Attrappe an der Sundgauallee 20 zur Schranke hin wegen Vandalismus,

- eine Attrappe an der Sundgauallee 30 zum Sportplatz wegen Vandalismus, Verschmutzung und (nachrangig) „Fremdnutzung“ (Nutzung durch Nicht-Studierende),
- zwei Attrappen an der Sundgauallee 38 wegen Graffitischäden.

Nur am Sportplatz befindet sich ein Hinweisschild mit einem Kamerapiktogramm sowie der Aufschrift „Bereich wird 24 h videoüberwacht“. Zur Begründung des Einsatzes der Attrappen führt das SWFR aus, dass die Versicherungsdatenbank allein für die Zeit vom 01.01.2012 bis zum 27.09.2013 insgesamt acht Mal die Schadensart „Graffiti“ am Standort Sundgauallee aufweise. Zudem sei es zu eingetretenen Türen, eingeschlagenen Scheiben, Einbrüchen und Einbruchversuchen gekommen. Vom 01.01.2012 bis zum 27.09.2013 habe es rund sechs Schäden dieser Art gegeben, wobei nicht alle Glasschäden einberechnet seien.

Zur datenschutzrechtlichen Beurteilung führt das SWFR aus, dass es sich am „Leitfaden des Landesbeauftragten für den Datenschutz Baden-Württemberg“ orientiere. Nach diesem käme das Bundesdatenschutzgesetz bei bloßen Attrappen nicht zur Anwendung, da keine personenbezogenen Daten erhoben und verarbeitet werden. Aus diesem Grund sei auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sowie das Persönlichkeitsrecht „von vornherein gar nicht oder – hinsichtlich eines möglicherweise durch die Attrappen entstehenden gewissen Überwachungsdrucks – allenfalls marginal und in zulässiger Weise tangiert“. Die Bestreifung durch einen Sicherheitsdienst sei wegen hoher Kosten und geringer Wirkung keine geeignete Alternative. Eine Entfernung der Attrappen lehnt das SWFR daher sowohl für die Mensa als auch für die StuSie ab.

C. Gliederung

I. Eingriff in Grundrechte.....	1
1. Allgemeines Persönlichkeitsrecht.....	1
2. Informationsfreiheit.....	3
II. Rechtsgrundlage.....	5
1. Hausrecht.....	5
2. § 20a LDSG.....	6
3. § 20a LDSG analog.....	6
a) Analogieverbot.....	6
b) Attrappen als Minusmaßnahmen.....	7
c) Allgemeine Voraussetzungen der Analogiebildung.....	8
aa) Planwidrige Regelungslücke.....	8
bb) Vergleichbare Interessenlage.....	8
d) Konflikt mit Hinweispflicht.....	9
4. Ergebnis.....	9
III. Verfahren.....	9
IV. Materielle Voraussetzungen des § 20a LDSG.....	10
1. Zweckbestimmung.....	10
2. Tatsächliche Gefahr.....	11
3. Erforderlichkeit.....	12
4. Interessenabwägung.....	12
5. Ergebnis.....	13
V. Endergebnis.....	14

D. Rechtsgutachten

Für die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Kameraattrappen stellt sich zunächst die Frage, ob diese einen Eingriff in Grundrechte darstellen (I.). Ein solcher könnte gerechtfertigt sein, wenn eine anwendbare Rechtsgrundlage existiert (II.). Schließlich ist zu prüfen, ob die Verfahrensvorschriften eingehalten wurden (III.) und ob die materiellen Voraussetzungen der Rechtsgrundlage erfüllt sind (IV.).

I. Eingriff in Grundrechte

Fraglich ist zunächst, ob die Kameraattrappen in Grundrechte eingreifen. In Betracht kommen das allgemeine Persönlichkeitsrecht, sowohl als eigenständiges Grundrecht als auch in seiner Ausprägung als Recht auf informationelle Selbstbestimmung, sowie die Informationsfreiheit.

1. Allgemeines Persönlichkeitsrecht

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht wird aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG hergeleitet und schützt „Elemente der Persönlichkeit, die nicht schon Gegenstand der besonderen Freiheitsgarantien des Grundgesetzes sind, diesen aber in ihrer konstituierenden Bedeutung für die Persönlichkeit nicht nachstehen“¹. Eine Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts ist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung.² Letzteres umfasst die „Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen“.³ Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe personenbezogener Daten stellen Eingriffe in den Schutzbereich dar.⁴

Unzweifelhaft stellt die Kameraüberwachung mit Aufzeichnung des Bildmaterials einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar. Nach überwiegender Meinung ist auch in der bloßen Beobachtung mittels Kamera ohne Aufzeichnung ein Eingriff zu sehen.⁵ Umstritten ist jedoch die Bewertung von Kameraattrappen. Mangels Datenerhebung scheint hier kein Eingriff auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung vorzuliegen. Allerdings ist zu beachten, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Volkszählungsentscheidung eine Gesellschaftsordnung als mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung unvereinbar ansieht, in der die Bürger „nicht

¹ BVerfGE 118, 168, 183.

² BVerfGE 65, 1.

³ BVerfGE 65, 1, 43.

⁴ BVerfGE 65, 1, 43.

⁵ OVG Münster, Beschluss vom 23. November 2010 – 5 A 2288/09 –, juris, Rn. 6; VG Berlin, Urteil vom 26. April 2012 – VG 1 K 818.09 –, juris, Rn. 27; *Röger/Stephan* NWVBl 2001, 201, 206; *Roggan* NVwZ 2001, 134, 135 f.

mehr wissen können, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über sie weiß.“⁶ An anderen Stellen führt das BVerfG einen von Überwachung ausgehenden „Einschüchterungseffekt“⁷ und ein „diffus bedrohliches Gefühl des Beobachtetseins“⁸ ins Feld.

Diese Effekte treffen auch auf Kameraattrappen zu. Durch die Kameraattrappen wird ein „Überwachungsdruck“ erzeugt, der eine ähnlich verhaltenssteuernde Wirkung hat wie wirkliche Kameras.⁹ Aus diesem Grund sehen die Zivilgerichte in dem Aufstellen von Attrappen einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht.¹⁰ Auch der BGH betont, dass ein Eingriff bereits vorliegt, „wenn Dritte eine Überwachung durch Überwachungskameras objektiv ernsthaft befürchten müssen.“¹¹ Im Rahmen von Versammlungen wird ein Eingriff in die „innere Versammlungsfreiheit“ angenommen, wenn Kameras auf Demonstrationsteilnehmerinnen und -teilnehmer gerichtet werden. Auf den tatsächlichen Einsatz der Kameras kommt es nicht an.¹²

Gegen den subjektiven Ansatz wird jedoch angeführt, dass er einen zu weiten Schutzzadius um das Grundrecht ziehe¹³ und den Eingriffsbegriff verschwimmen lasse.¹⁴ Auch das BVerfG hat in jüngeren Entscheidungen den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung eingeschränkt. So heißt es in der Entscheidung zur automatisierten Kennzeichenerfassung, dass kein Eingriff vorliege, „wenn der Abgleich mit dem Fahndungsbestand unverzüglich vorgenommen wird und negativ ausfällt (sog. Nichttrefferfall) sowie zusätzlich rechtlich und technisch gesichert ist, dass die Daten anonym bleiben und sofort spurlos und ohne die Möglichkeit, einen Personenbezug herzustellen, gelöscht werden.“¹⁵ Das deutet darauf hin, dass das BVerfG nicht ein bloßes Überwachungsgefühl für den Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ausreichen lassen will.¹⁶ Allerdings ist zu beachten, dass sich das Problem des Überwachungsgefühls bei der automatischen Kennzeichenerfassung zumindest nicht so offensichtlich stellt. Es gibt keine Hinweise auf die Geräte zur Kennzeichenerfassung. Der Großteil der Autofahrerinnen und Autofahrer dürfte daher auch nicht von der Erfassung erfahren. Die

⁶ BVerfGE 65, 1, 43; darauf abstellend Hartig/Klink/Eiermann/Klink LDSG RhPf., 2009, § 34 Rn. 2.5; *Büllesfeld* Polizeiliche Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze zur Kriminalitätsvorsorge, 2002, S. 123.

⁷ BVerfGE 115, 166, 188.

⁸ BVerfGE 125, 260, 320.

⁹ *Koreng* LKV 2009 198, 199.

¹⁰ AG Wedding, Urteil vom 09. April 1997 – 17 C 193/96 –, juris, Rn. 9; LG Darmstadt NZM 2000, 360; AG Winsen, Urteil vom 30. Dezember 2005 – 16 C 1642/05 –, juris, Rn. 23; AG Lichtenberg, Beschluss vom 24. Januar 2008 – 10 C 156/07 –, juris, Rn. 18.

¹¹ BGH, Urteil vom 16. März 2010 – VI ZR 176/09 –, juris, Rn. 13; BGH, Urteil vom 21. Oktober 2011 – V ZR 265/10 –, juris, Rn. 9.

¹² VG Hannover, Urteil vom 14. Juli 2014 – 10 A 226/13 –, juris, Rn. 23.

¹³ *Heinrichs* BayVbl 2005, 289, 292.

¹⁴ *Schoch* Jura 2008, 352, 357.

¹⁵ BVerfGE 120, 378, 399.

¹⁶ Siehe die Kritik von *Breyer* NvwZ 2008, 824, 824 f.; *Cornils* Jura 2010, 443, 445 f.

Erzeugung eines Überwachungsgefühls ist ferner – anders als bei Attrappen – nicht beabsichtigt. Die Entscheidung des BVerfG ist daher so zu verstehen, dass Bagatellfälle der Datenerhebung aus dem Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ausgeklammert werden.

Bei Attrappen ist hingegen zumindest von einem Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht auszugehen, das einen weiteren Schutzzumfang hat als die spezielle Ausprägung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung. Der Effekt von Attrappen lässt sich als panoptisches Prinzip beschreiben, das Michel Foucault im Anschluss an das von Jeremy Bentham entworfene Gefängnis analysiert hat. Im Panoptikum sind die einzelnen Gefängniszellen jeder Zeit von einem in der Mitte des Gefängnisses gelegenen Turm einsehbar. Die Macht hingegen ist sichtbar aber nicht einsehbar; „sichtbar, indem der Häftling ständig die Silhouette des Turms vor Augen hat, von dem aus er bespätet wird; uneinsehbar, sofern der Häftling niemals wissen darf, ob er gerade überwacht wird; aber er muß sicher sein, daß er jederzeit überwacht werden kann.“¹⁷ Das gleiche gilt für Kameraattrappen. Die Betroffenen können nie wissen, ob es sich um eine echte Überwachung oder bloß um Attrappen handelt. „Die Wirkung der Überwachung 'ist permanent, auch wenn ihre Durchführung sporadisch ist“.¹⁸

Der flächendeckende Einsatz von Attrappen würde zu einer „von Disziplinarmechanismen vollständig durchsetzten Gesellschaft“¹⁹ führen, die nicht mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Im Sinne einer klaren Abgrenzung der Schutzbereiche erscheint der Rückgriff auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht bzw. eine neu zu entwickelnde Ausprägung desselben²⁰ vorzugswürdig.²¹ Ein Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG liegt vor.

2. Informationsfreiheit

Die Informationsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG schützt dem Wortlaut nach das Recht, „sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten“. Sie hat zwei Schutzrichtungen. Zum einen hat die Informationsfreiheit eine demokratische Funktion, indem sie die freie öffentliche Meinungsfindung ermöglicht. Zum anderen weist die Informationsfreiheit eine individualrechtliche Komponente auf: Sie dient den „elementaren Bedürfnissen des Menschen, sich aus möglichst vielen Quellen zu unterrichten, das eigene Wissen zu erweitern und sich so als Persönlichkeit zu entfalten.“²² Geschützt sind nicht nur die Entgegennahme und Beschaffung von Informationen,

¹⁷ *Foucault Überwachen und Strafen*, 1994 [1975], S. 258 f.

¹⁸ *Foucault Überwachen und Strafen*, 1994 [1975], S. 258.

¹⁹ *Foucault Überwachen und Strafen*, 1994 [1975], S. 268.

²⁰ Dafür *Lang BayVBl* 2006, 522, 526 ohne weitere Ausführungen.

²¹ So auch *Brink/Völler LKRZ* 2011, 201, 204.

²² *BVerfGE* 27, 71, 81.

sondern auch die negative Informationsfreiheit, also die Freiheit vor aufgedrängten Informationen.²³ Ein Eingriff liegt bei herkömmlichen Hinweisschildern unproblematisch nicht vor, da diese die Meinungsbildung der Rezipientinnen und Rezipienten nicht in aus ihrer Sicht unerwünschter Weise beeinflussen. Anders sind jedoch manipulierende Informationen zu beurteilen.²⁴ Ein Eingriff liegt insbesondere dann vor, wenn auf die freie Meinungsbildung durch Desinformation Einfluss genommen wird.²⁵ Auch das Bundesverfassungsgericht hat in Bezug auf staatliche Informationstätigkeit betont, dass die mitgeteilten Informationen zutreffen müssen.²⁶ Teilweise wird sogar ein „Gebot der Richtigkeit“ als „verfassungsrechtliche Basisvoraussetzung staatlicher Informationstätigkeit“²⁷ angenommen.²⁸ Indem eine Überwachung vorgetäuscht wird, verstoßen die Kameraattrappen gegen dieses Gebot.²⁹ Die Hinweisschilder auf die (vermeintliche) Videoüberwachung vertiefen als „schriftliche Lügen“ den Eingriff.³⁰ So wird zum einen die demokratische Kontrolle des SWFR eingeschränkt.³¹ Zum anderen wird durch die gezielte Desinformation die Wissensgrundlage für individuelle Entscheidungen – etwa, ob man den Abend im Mensagarten verbringen will oder woanders – beeinflusst.

Dabei ist zu beachten, dass die Täuschung nicht nur zur Meidung der vermeintlich überwachten Bereiche und zu angepasstem Verhalten führen kann. Das Problem der Täuschung stellt sich ganz praktisch auch in Fällen, in denen Bürgerinnen und Bürger sich aus Kriminalitätsfurcht bewusst in den Bereich der vermeintlichen Überwachung begeben oder dort beispielsweise vorübergehend eine Tasche oder ein Fahrrad abstellen. Zwar dürfte bei den Attrappen des SWFR klar sein, dass es sich nicht um Übertragungskameras handelt, die bei Vorfällen zu einem unmittelbaren Eingreifen staatlicher Organe führen,³² jedoch könnten Bürgerinnen und Bürger auf die Nutzung der Daten zur Verfolgung potenzieller Straftäterinnen und -tätern sowie auf den Abschreckungseffekt der

²³ Jarass/Pieroth/Jarass, Art. 5 GG Rn. 17; BK/Degenhart, Art. 5 GG Rn. 310.

²⁴ Fenchel Negative Informationsfreiheit, 1997, S. 131.

²⁵ Evers NJW 1987, 153, 158; Schmalenbach NVwZ 2005, 1357, 1357, die explizit auf staatliche Desinformation zur Gefahrenabwehr eingeht und sie für in der Regel verfassungswidrig hält.

²⁶ BVerwG NJW 1991, 1770, 1771.

²⁷ Augsberg DVBl 2007, 733, 740.

²⁸ Vgl. Gusy NJW 2000, 977, 985.

²⁹ Der thüringische Landesdatenschutzbeauftragte plädiert für ein absolutes Verbot von Attrappen, da sie eine Umkehrung des Transparenzgebots darstellen. Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Thüringer Datenschutzgesetzes und anderer Vorschriften (LT-Drs. 5/3086), http://www.tlfdi.de/imperia/md/content/datenschutz/veroeffentlichungen/grundsatzpapiere/stellungnahme_tlt_stand_30.09.2011.pdf, S. 22 [letzter Abruf: 26.10.2014].

³⁰ Vgl. Brink/Völler LKRZ 2011, 201, 206; Die Pflicht zur Lüge wird auch hinsichtlich der geplanten Änderung des Beschäftigtendatenschutzes problematisiert: Tinnefeld/Petri/Brink MMR 2010, 727, 732.

³¹ Klar Datenschutzrecht und die Visualisierung des öffentlichen Raums, 2012, S. 197 problematisiert Kameraattrappen vor dem Hintergrund eines „Gebot[s] der Transparenz staatlichen Handelns als Grundvoraussetzung in einer demokratischen Gesellschaft“.

³² Dieses Problem stellt sich insbesondere für U- und S-Bahnen, bezüglich derer sich herausgestellt hat, dass das Gefühl einer Videobeobachtung die Hilfsbereitschaft von Passantinnen und Passanten senkt, vgl. Brink/Völler LKRZ 2011, 201, 205.

(vermeintlichen) Videoaufzeichnung vertrauen. Problematisch ist letzteres dann, wenn der potenzielle Straftäter oder die potenzielle Straftäterin weiß, dass es sich lediglich um Attrappen handelt.

Diese praktischen Beispiele verdeutlichen, dass durch die Attrappen auch in die negative Informationsfreiheit eingegriffen wird.

Darüber hinaus könnte die Täuschung auch gegen das Rechtsstaatsprinzip verstoßen, das im Schutzbereich der Grundrechte seine Wirkung entfaltet.³³ Die Attrappen stellen einen Eingriff in den Grundsatz der Rechtssicherheit als Ausprägung des in Art. 20 GG verankerten Rechtsstaatsprinzip dar.³⁴ Die Bürgerinnen und Bürger werden täuschungsbedingt fremdgesteuert³⁵ und herabgesetzt³⁶. Das rechtsstaatliche Täuschungsverbot kommt unter anderem in § 136a Abs. 1 StPO zum Ausdruck, ist jedoch keineswegs allein im Strafprozess anwendbar.³⁷

Die Attrappen greifen somit in die Informationsfreiheit und die aus dem Rechtsstaatsprinzip folgende Rechtssicherheit ein.

II. Rechtsgrundlage

Grundvoraussetzung für die Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen ist die Existenz eines Gesetzes als Rechtsgrundlage. Ob und auf welche Rechtsgrundlage sich das Anbringen von Kameraattrappen stützen kann, ist von der Rechtsprechung nicht geklärt.³⁸

1. Hausrecht

Die Attrappen könnten auf das Hausrecht des Geschäftsführers gemäß § 5 Abs. 5 Studierendenwerkgesetz gestützt werden. Es ist umstritten, ob es sich bei dieser Norm um eine Befugnisnorm³⁹ oder nur um eine Zuständigkeitszuweisung für ein ungeschriebenes Hausrecht⁴⁰ handelt. Folgt man letzterer Auffassung, so dürfte klar sein, dass ein solches ungeschriebenes, gewohnheitsrechtliches Hausrecht kaum dem Gesetzesvorbehalt genügen kann.⁴¹ Aber auch wenn

³³ BVerfGE 128, 326, 390.

³⁴ *Brink/Völler* LKRZ 2011, 201, 205; *Wolff/Brink* DuD 2011, 447, 449.

³⁵ *Brink/Völler* LKRZ 2011, 201, 205.

³⁶ *Wolff/Brink* DuD 2011, 447, 449.

³⁷ *Evers* NJW 1987, 153, 156 spricht von einem im Rechtsstaatsprinzip begründeten Wahrheitsgebot; a.A. *Ogorek* JuS 2013, 811, 816.

³⁸ Es gibt ein verwaltungsgerichtliches Urteil, das jedoch die Frage behandelt, ob gegen private Kameraattrappen auf Grundlage des § 38 Abs. 5 BDSG vorgegangen werden darf: VG Oldenburg, Urteil vom 12. März 2013 – 1 A 3850/12 –, juris, Rn. 25 f.

³⁹ Dafür VGH München, Beschluss vom 23. Juni 2003 – 7 CE 03.1294 –, juris, Rn. 14.

⁴⁰ Dafür *Brüning* DÖV 2003, 389, 392 ff.; *Butzer* JuS 1997, 1014, 1016.

⁴¹ *Degenhart/Haack* Rechtsfragen der Videoüberwachung in Hochschulen des Freistaats Sachsen, <https://www.uni->

man in § 5 Abs. 5 StWG eine Befugnisnorm sieht, kann diese nicht als Rechtsgrundlage für einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht dienen, da sie mangels Tatbestandsvoraussetzungen nicht den Anforderungen genügt, die das Bundesverfassungsgericht⁴² an Bestimmtheit und Normenklarheit von Befugnisnormen stellt.⁴³ Als Rechtsgrundlage für das Anbringen von Kameraattrappen scheidet das Hausrecht des Geschäftsführers somit aus.

2. § 20a LDSG

Das LDSG ist gemäß § 2 Abs. 1 LDSG unter anderem anwendbar auf juristische Personen des öffentlichen Rechts, die der Aufsicht des Landes unterstehen. Das SWFR ist gemäß § 1 Abs. 1 StWG eine Anstalt des öffentlichen Rechts, die gemäß § 13 Abs. 1 StWG unter der Rechtsaufsicht des Wissenschaftsministeriums steht. Damit ist das LDSG anwendbar. Etwas anderes gilt gemäß § 2 Abs. 4 LDSG nur, soweit das SWFR am Wettbewerb teilnimmt. Mit dem Essen in der Mensa und der Vermietung von Wohnraum bietet das SWFR zwar Leistungen an, die auch von privaten Unternehmen angeboten werden, jedoch ist die Aufgabe des SWFR gemäß § 2 Abs. 1 StWG die soziale Betreuung und Förderung der Studierenden. Daher ist es kein öffentlich-rechtliches Wettbewerbsunternehmen. Das LDSG ist somit anwendbar.⁴⁴

§ 20a LDSG ermächtigt zur Erhebung personenbezogener Daten mithilfe optisch-elektronischer Einrichtungen (Videobeobachtung). Da es bei Kameraattrappen sowohl an einem Erheben personenbezogener Daten als auch an der Verwendung optisch-elektronischer Einrichtungen fehlt, ist § 20a LDSG nicht unmittelbar anwendbar.⁴⁵ Anders als die Landesdatenschutzgesetze anderer Bundesländer⁴⁶ erweitert das LDSG den Anwendungsbereich auch nicht ausdrücklich auf Kameraattrappen.

3. § 20a LDSG analog

In Betracht kommt jedoch eine analoge Anwendung von § 20a LDSG.

a) Analogieverbot

Ob Analogieschlüsse im öffentlichen Recht zulasten der Bürgerinnen und Bürger überhaupt

leipzig.de/degenhart/downloads/video.pdf, S. 6, 14 [letzter Abruf: 26.10.2014].

⁴² BVerfGE 65, 1, 44.

⁴³ *Koreng* LKV 2009 198, 200.

⁴⁴ So auch der Landesdatenschutzbeauftragte Baden-Württemberg, Schreiben vom 16.07.2014, Anlage.

⁴⁵ *Bergmann/Möhrle/Herb*, § 20a LDSG Nr. 4.5.

⁴⁶ § 34 Abs. 6 RhPfdSG; § 30 Abs. 9 HmbgDSG.

zulässig sind, ist umstritten. Vor dem Hintergrund der Funktionen des Gesetzesvorbehalts ist die Schaffung von Eingriffsgrundlagen durch Analogiebildung besonders kritisch. Auch das BVerfG steht in diesen Fällen einer Analogie ablehnend⁴⁷ bis skeptisch⁴⁸ gegenüber. Darüber hinaus wird für Eingriffe in das allgemeine Persönlichkeitsrecht ein hohes Maß an Bestimmtheit verlangt: Es bedarf einer „gesetzlichen Grundlage, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für den Bürger erkennbar ergeben und die damit dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht“⁴⁹. Das Bestimmtheitsgebot gilt primär zugunsten der Betroffenen, es bezweckt aber auch, dass Behörden und Gerichten „ausreichend erkennbare und prognostizierbare Handlungs- und Kontrollmaßstäbe zur Verfügung stehen“⁵⁰. Die Auffassung des SWFR, dass das Datenschutzrecht nicht anwendbar sei, und vergleichbare Fälle⁵¹ verdeutlichen diese Problematik. Vieles spricht daher im vorliegenden Fall für äußerste Zurückhaltung bei Analogieschlüssen. Dies ist zu berücksichtigen, wenn im Folgenden überprüft wird, ob Kameraattrappen als Minusmaßnahmen von § 20a LDSG mitumfasst und die allgemeinen Voraussetzungen für eine Analogiebildung erfüllt sind.

b) Attrappen als Minusmaßnahmen

Für die Möglichkeit einer Analogiebildung spricht das *argumentum a maiore ad minus*: Wenn § 20a LDSG zu tatsächlicher Videoüberwachung ermächtigt, dann muss sie erst recht zur weniger eingriffsintensiven Vortäuschung der Videoüberwachung ermächtigen.⁵² Die Analogiebildung als Rechtsgrundlage zu sogenannten Minusmaßnahmen ist grundsätzlich anerkannt.⁵³ Es stellt sich jedoch die Frage, ob es sich bei den Kameraattrappen überhaupt um einen weniger intensiven Eingriff handelt. Im Gegensatz zur tatsächlichen Videoüberwachung werden keine personenbezogenen Daten erhoben oder gespeichert. In das allgemeine Persönlichkeitsrecht wird daher weniger intensiv eingegriffen. Stattdessen stellen Attrappen jedoch, anders als tatsächliche Videoüberwachung, einen Eingriff in die negative Informationsfreiheit und das Rechtsstaatsprinzip dar.⁵⁴

⁴⁷ BVerfG NJW 1996, 3146.

⁴⁸ BVerfGE 116, 69, 83.

⁴⁹ BVerfGE 65, 1, 44.

⁵⁰ Gusy NJW 2000, 977, 982.

⁵¹ Der bayrische Landesdatenschutzbeauftragte berichtet davon, dass eine Schule eine Attrappe auf den Eingang zu einer Toilette gerichtet hatte. 25. Tätigkeitsbericht, <https://www.datenschutz-bayern.de/tbs/tb25/tb25.pdf> [letzter Abruf: 26.10.2014], S. 200 ff.

⁵² Klar Datenschutzrecht und die Visualisierung des öffentlichen Raums, 2012, S. 198; Ogorek JuS 2013, 811, 816 mit falschen Verweisen auf Büllersfeld s.o., S. 161 und Wolf/Stephan/Deger BadWürttPolG, 6. Aufl. 2009, § 21 Rn. 10.

⁵³ BVerwG, Urteil vom 08. September 1981 – I C 88.77 –, juris, Rn. 37.

⁵⁴ Siehe oben unter I. 2.

So gesehen steht dem Minus an Datenerhebung ein Plus an Einschränkungen der Informationsfreiheit und Rechtssicherheit entgegen. Aus diesem Grund stellen Kameraattrappen im Vergleich zu echten Kameras keine Minusmaßnahmen dar, sondern vielmehr einen andersartigen Eingriff. Das *argumentum a maiore ad minus* greift nicht und kann daher auch nicht über die verfassungsrechtlich gebotene Zurückhaltung bei der Analogiebildung hinweghelfen.

c) Allgemeine Voraussetzungen der Analogiebildung

Da das *argumentum a maiore ad minus* einen Unterfall der Analogie darstellt, müssen auch im vorliegenden Fall die allgemeinen Voraussetzungen der Analogiebildung gegeben sein.⁵⁵ Folglich müssten eine planwidrige Regelungslücke und eine vergleichbare Interessenlage vorliegen.

aa) Planwidrige Regelungslücke

Ob eine planwidrige Regelungslücke vorliegt, bemisst sich nach der Regelungsabsicht des Gesetzgebers.⁵⁶ Ausgeschlossen ist die Analogiebildung in Fällen, in denen der Gesetzgeber einen bestimmten Sachverhalt bewusst nicht geregelt hat.⁵⁷

Bei der Schaffung des § 20a LDSG wurde in der Gesetzesbegründung betont, dass die Norm nicht auf Kameraattrappen anwendbar ist.⁵⁸ Der Landesdatenschutzbeauftragte hat im Gesetzgebungsverfahren darauf hingewiesen, dass Kameraattrappen unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des BVerfG in Grundrechte eingreifen und damit einer Rechtsgrundlage bedürften, und angeregt, eine entsprechende Ergänzung vorzunehmen.⁵⁹ Diesem Vorschlag ist der Gesetzgeber nicht gefolgt.⁶⁰ Folglich ist davon auszugehen, dass er Attrappen nicht von § 20a LDSG umfasst wissen wollte. Es fehlt somit an einer planwidrigen Regelungslücke als Grundlage jeder Analogiebildung.⁶¹

bb) Vergleichbare Interessenlage

Die Interessenlage bei der tatsächlichen Videoüberwachung müsste mit der Interessenlage der vorgetäuschten Videoüberwachung vergleichbar sein. Die Unterschiede hinsichtlich der

⁵⁵ Vgl. *Robrecht* LKV 2001, 391, 394.

⁵⁶ *Larenz Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, 6. Aufl. 1991, S. 373.

⁵⁷ BVerfG, Beschluss vom 11. September 2008 – 2 B 43/08 –, juris, Rn. 7.

⁵⁸ LT-Drs. 14/7313, S. 17.

⁵⁹ LT-Drs. 14/7482, S. 10.

⁶⁰ Dies kritisiert der 30. Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz Baden-Württemberg 2010/2011, S. 18 f.

⁶¹ So auch der Landesdatenschutzbeauftragte Baden-Württemberg, Schreiben vom 16.07.2014, Anlage.

Grundrechtseingriffe wurden bereits geschildert. Darüber hinaus sind die Rechtfertigungsgründe für die jeweiligen Eingriffe miteinander zu vergleichen. Während die tatsächliche Videoüberwachung sowohl der Abschreckung als auch der Verfolgung von Straftäterinnen und -tätern dient, bezwecken Attrappen lediglich Abschreckung. Es besteht eine „unterschiedliche Eignung für bestimmte Gemeinwohlbelange“.⁶² Aus diesem Grund wird auch befürchtet, dass der Einsatz von Attrappen regelmäßig unverhältnismäßig sei, weil mit „Kanonen auf Spatzen“ geschossen werde: Besteht eine ernsthafte Gefahr wird der Staat sich wahrscheinlich nicht auf bloße Attrappen beschränken und echte Videoüberwachungsanlagen installieren. Besteht keine ernsthafte Gefahr, stellt sich die Frage, ob die Attrappen verhältnismäßig sind. Dies verdeutlicht, dass die Unterschiede zwischen der echten und der vorgetäuschten Videoüberwachung zu groß sind, um von einer vergleichbaren Interessenlage ausgehen zu können.⁶³

d) Konflikt mit Hinweispflicht

Die Kameraattrappen stehen im Widerspruch zum Transparenzgebot des § 20a Abs. 2 LDSG. Nach dieser Bestimmung sind die Videobeobachtung und die erhebende Stelle durch geeignete Maßnahmen erkennbar zu machen. Es ist umstritten, ob die Vorschrift auch auf Kameraattrappen anwendbar ist. Dies wird teilweise mit der Begründung abgelehnt, dass ein Hinweis entweder kontraproduktiv sei oder eine Lüge darstelle.⁶⁴ Andererseits dient die Kenntlichmachung der verantwortlichen Stelle dem Rechtsschutz der Betroffenen.⁶⁵ Die analoge Anwendung von § 20a LDSG führt also unvermeidbar zu Konflikten mit der Hinweispflicht.⁶⁶

4. Ergebnis

Eine analoge Anwendung von § 20a LDSG scheidet aus den genannten Gründen aus. Auch sonst ist keine Rechtsgrundlage für die Kameraattrappen ersichtlich. Schon aus diesem Grund sind sie rechtswidrig. Im Folgenden wird dennoch hilfsgutachtlich geprüft, ob die formellen und materiellen Voraussetzungen von § 20a LDSG vorlägen.

III. Verfahren

Bejaht man die analoge Anwendung von § 20a LDSG, sind auch die Verfahrensvorschriften –

⁶² *Wolff/Brink* DuD 2011, 447, 449.

⁶³ So im Ergebnis auch VG Oldenburg, Urteil vom 12. März 2013 – 1 A 3850/12 –, juris, Rn. 26.

⁶⁴ *Gola/Schomerus*, § 6b BDSG Rn. 25.

⁶⁵ *Gola/Schomerus*, § 6b BDSG Rn. 25.

⁶⁶ Diese problematisieren auch *Tinnefeld/Petri/Brink* MMR 2010, 727, 730.

soweit übertragbar – analog anzuwenden. Nach § 20a Abs. 6 LDSG bedarf der erstmalige Einsatz optisch-elektronischer Einrichtungen der vorherigen schriftlichen Freigabe durch die verantwortliche Stelle. So wird gewährleistet, dass die Voraussetzungen für die Videoüberwachung, insbesondere die gebotene Interessenabwägung, tatsächlich geprüft werden.⁶⁷

Auf Kameraattrappen übertragbar sind § 20a Abs. 6 S. 2 Nr. 1 bis 5 LDSG. Die in Nr. 6 bis 8 geforderten Angaben betreffen hingegen die Speicherung, Nutzung und Übermittlung von Daten und sind daher nicht auf Attrappen übertragbar. Nach § 20a Abs. 6 S. 3 LDSG ist der Entwurf für die schriftliche Freigabe dem behördlichen Datenschutzbeauftragten zur Prüfung zuzuleiten. Ist kein behördlicher Datenschutzbeauftragter bestellt, hat die Behörde die Maßnahme gemäß § 32 LDSG dem Landesbeauftragten für Datenschutz anzuzeigen und ein Verfahrensverzeichnis gemäß § 11 LDSG zu führen.⁶⁸

Weil das SWFR nicht von der analogen Anwendung von § 20a LDSG ausging, hat es auch nicht die Verfahrensvorschriften, die analog anwendbar sind, beachtet. Fraglich ist, welche Rechtsfolge dies hat. Ob die Heilungs- und Unbeachtlichkeitsvorschriften der §§ 45 f. LVwVfG auf das Datenschutzrecht anwendbar sind, ist von der Rechtsprechung noch nicht geklärt.⁶⁹ Jedoch spricht die zu anderen Rechtsgebieten ergangene Rechtsprechung für eine entsprechende Anwendung.⁷⁰ Der Verfahrensfehler kann daher entsprechend § 45 Abs. 1 Nr. 4, 5 LVwVfG geheilt werden. Dazu müsste das Freigabeverfahren nachgeholt werden.

IV. Materielle Voraussetzungen des § 20a LDSG

Geht man von der analogen Anwendbarkeit des § 20a LDSG aus, müssten zudem die materiellen Voraussetzungen vorliegen.

1. Zweckbestimmung

Nach § 20a Abs. 1 S. 1 LDSG ist die Videoüberwachung nur zulässig, wenn sie im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder in Ausübung des Hausrechts erfolgt und dem Schutz bestimmter Rechtsgüter, Einrichtungen und Objekte dient. Zur Ausübung des Hausrechts sowie zum Schutz öffentlicher Einrichtungen gehört die Verhinderung und Verfolgung von

⁶⁷ Bergmann/Möhrle/Herb, § 20a LDSG Nr. 13.

⁶⁸ Bergmann/Möhrle/Herb, § 20a LDSG Nr. 13.2. Beim Verfahrensverzeichnis sind nur die § 11 Abs. 2 Nr. 1, 2, 3 und 5 übertragbar.

⁶⁹ BVerwG NJW 2005, 2330, 2332 f. hat offen gelassen, ob § 46 BayVwVfG auf das Datenschutzrecht anwendbar ist.

⁷⁰ OVG Koblenz NVwZ-RR 1992, 370; BVerwG NVwZ-RR 2000, 369, 371; BVerwGE 133, 13, Rn. 48; OVG Münster DVBl 2010, 719, 720.

Sachbeschädigungen an den Einrichtungen des SWFR. Die Verhinderung der „Fremdnutzung“ des Sportplatzes stellt hingegen keinen rechtmäßigen Zweck dar. Dies wird daran deutlich, dass § 20a Abs. 1 S. 1 LDSG beispielhaft die Begehung von Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung oder Straftaten nennt. Die bloße Verhinderung von unbefugter Nutzung fällt nicht unter den Schutz der Einrichtung im Sinne von § 20a Abs. 1 S. 1 LDSG.

2. Tatsächliche Gefahr

Nach § 20a Abs. 1 S. 2 Nr. 1 LDSG müssen Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die in Satz 1 genannten Rechtsgüter, Einrichtungen oder Objekte gefährdet sind. Nach der Gesetzesbegründung reichen bloße Indizien nicht aus. „Entweder muss es in der Vergangenheit bereits zu entsprechenden Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung gekommen sein oder es müssen beweiskräftige Tatsachen dafür vorliegen, dass solche in Zukunft begangen werden sollen.“⁷¹

Das SWFR begründet die Attrappen an der Mensa damit, dass „erhebliche Schäden durch Vandalismus im Außenbereich der Mensa sowie am Pavillon“ entstanden seien. Gleichzeitig führt es jedoch auch aus, dass „in den letzten beiden Jahren – abgesehen von einigen Diebstählen und kleineren Schäden, wie z.B. abgebrochene Spiegel an PKW – erfreulicherweise die Vorfälle zurückgegangen“ seien. Dies liegt nach Ansicht des SWFR an der Langzeitwirkung der Attrappen. Soweit sich das SWFR also auf erhebliche Straftaten stützt, die möglicherweise durch die Attrappen verhindert worden sein könnten, handelt es sich um bloße Mutmaßungen, die nicht mehr vom Begriff der Tatsachen umfasst sind.⁷² Es bleiben somit die einige Jahre zurückliegenden, bisher nicht genauer benannten Schäden. Ob diese noch immer als Tatsachengrundlage für die Maßnahme taugen, ist fraglich. So wird gefordert, die Voraussetzungen der Videoüberwachung fortlaufend, z.B. alle zwei Jahre,⁷³ zu überprüfen.⁷⁴ Diese Überprüfung würde leerlaufen, wenn man die Argumentation des SWFR, dass die zurückgegangenen Straftaten auf die Kameraattrappen zurückzuführen seien, als hinreichende Tatsachenbasis akzeptierte. Aus diesen Gründen ist inzwischen vom Fehlen hinreichender Tatsachen auszugehen.

Hinsichtlich der StuSie liegen die Schäden noch nicht so lange zurück. Die Ausführungen des SWFR zu den entstandenen Schäden sind bisher jedoch auch hier äußerst vage. Insbesondere wird nicht ausgeführt, wo genau die Schäden entstanden und wie hoch diese sind. Für eine tatsächliche

⁷¹ LT-Drs. 14/7313, S. 19.

⁷² *Belz/Mußmann*, § 21 PolG Rn. 24.

⁷³ *Bergmann/Möhrle/Herb*, § 20a LDSG Nr. 13.4.

⁷⁴ Stellungnahme des Landesdatenschutzbeauftragten zum Gesetzentwurf, LT-Drs. 14/7482, S. 12.

Gefahr liegen dort daher (bisher) keine hinreichenden Anhaltspunkte vor.

3. Erforderlichkeit

Erforderlich ist eine Maßnahme, wenn keine milderen, gleich geeigneten Mittel zur Verfügung stehen. Auf die Kosten von Alternativmaßnahmen kommt es zunächst nicht an,⁷⁵ jedoch müssen nur zumutbare Alternativen eingesetzt werden.⁷⁶ Als Alternative zur vorgetäuschten Videoüberwachung kommt der Einsatz eines Sicherheitsdienstes in Betracht. Um gleich geeignet zu sein, müsste die Bestreifung dauerhaft eingesetzt werden und den gesamten gefährdeten Bereich einsehen können. Das wäre nicht nur mit erheblichen Kosten verbunden, sondern würde einen ähnlichen Überwachungsdruck aufbauen wie die Kameraattrappen. Daher spricht vieles dafür, dass die Kameraattrappen erforderlich sind.

Die vorgetäuschte Videoüberwachung ist jedoch in räumlicher wie in zeitlicher Beziehung auf das notwendige Maß zu beschränken.⁷⁷ Da zu hellen Tageszeiten nicht mit Vandalismus und Einbrüchen zu rechnen ist, ist die vorgetäuschte Überwachung nur mit dem Hinweis zulässig, dass sie zu Nachtzeiten erfolgt. Die auch die Tagzeit umfassende vorgetäuschte Überwachung an der StuSie ist nicht erforderlich.

4. Interessenabwägung

Nach § 20a Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LDSG dürfen ferner keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass schutzwürdige Interessen der Betroffenen überwiegen. Die Bestimmung entspricht dem insofern gleichlautenden § 6b Abs. 1 BDSG. Es sind die verfassungsrechtlichen Positionen derjenigen, die der (vermeintlichen) Überwachung ausgesetzt sind, mit den Rechtsgütern, die geschützt werden sollen, abzuwägen. Dabei sind alle Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen.

Auf der Seite der von der vermeintlichen Überwachung betroffenen Personen sind somit die Eingriffe in das allgemeine Persönlichkeitsrecht, die negative Informationsfreiheit sowie die sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ergebene Rechtssicherheit zu berücksichtigen. ^sDer Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht ist zwar im Vergleich zur tatsächlichen Überwachung weniger intensiv. Andere Umstände sprechen jedoch für ein Überwiegen der Interessen der Betroffenen: Die Schutzbedürftigkeit ist hoch in öffentlichen Räumen, in denen eine Vielzahl von Personen sich

⁷⁵ Wolff/Brink/Brink, § 6b BDSG Rn. 62.

⁷⁶ VGH Mannheim NVwZ 2004, 498, 502.

⁷⁷ Bergmann/Möhrle/Herb, § 20a LDSG Rn. 20a.

lange aufhalten, sich erholen und miteinander kommunizieren.⁷⁸ Dies ist beim Mensagarten und bei Teilen des Außengeländes der StuSie (Attrappen an Sundgauallee 30 und 38) der Fall. Hinsichtlich des Mensagartens ist insbesondere zu berücksichtigen, dass manche Veranstaltungen des SWFR bis in die späten Abendstunden hinein dauern, die durchaus von der unpräzisen Formulierung „nachts“ auf dem Hinweisschild umfasst sein können. Die Schutzbedürftigkeit ist besonders hoch in Bereichen, denen die Betroffenen nicht ausweichen können.⁷⁹ Dies ist bei der Attrappe an der Sundgauallee 20 der Fall, die den Hauptzugang zum Gelände und die einzige Zufahrt zum Parkplatz erfasst. Schließlich ist von einem intensiven Eingriff auszugehen, wenn die Betroffenen selbst keinerlei Anlass dazu gegeben haben⁸⁰ und die Maßnahme eine große Streubreite hat.⁸¹ Auch das trifft auf die Kameraattrappen zu.

Dem steht das Interesse des SWFR gegenüber, Sachbeschädigungen zu verhindern. Dieses wiegt viel, wenn man unterstellt, dass es in der Vergangenheit bereits wiederholt zu Schäden gekommen ist.⁸² Allerdings wurde das Ausmaß der Sachbeschädigungen vom SWFR noch nicht genauer dargelegt. Zudem handelt es sich beim Eigentum nicht um ein Rechtsgut von erheblicher Bedeutung.⁸³

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass Anhaltspunkte für ein Überwiegen der Interessen der Betroffenen genügen. Eine gerichtsfeste Beweisführung ist nicht notwendig.⁸⁴ Vor diesem Hintergrund spricht vieles dafür, dass die Kameraattrappen auch gegen § 20a Abs. 1 S. 2. Nr. 2 LDSG verstoßen.

5. Ergebnis

Auch wenn § 20a LDSG analog anwendbar wäre, bestünden gravierende Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Attrappen. Bezüglich der Mensa liegen keine hinreichenden Tatsachen vor, die eine Gefährdung der Einrichtung begründen, da die begangenen Straftaten schon mehrere Jahre zurückliegen. Die vorgetäuschte Überwachung an der StuSie zu hellen Tageszeiten ist nicht erforderlich. Hinsichtlich beider Areale spricht schließlich vieles dafür, dass die Interessen der Betroffenen überwiegen.

⁷⁸ Weichert DuD 2000, 662, 667.

⁷⁹ Däubler/Klebe/Wedde/Weichert/Wedde, § 6b BDSG Rn. 47; LG Braunschweig NJW 1998, 2457, 2458.

⁸⁰ BGH NJW 1995, 1957; Wolff/Brink/Brink, § 6b BDSG Rn. 78.

⁸¹ BVerfGE 107, 299, 320 f.; 109, 279, 353; 113, 29, 53.

⁸² Vgl. Plath/Becker, § 6b BDSG Rn. 23.

⁸³ Vgl. Simitis/Bizer, § 6b BDSG Rn. 65; LG Berlin NZM 2001, 207, 208.

⁸⁴ Däubler/Klebe/Wedde/Weichert/Wedde, § 6b BDSG Rn. 46.

V. Endergebnis

Die Kameratrappen greifen in das allgemeine Persönlichkeitsrecht und die negative Informationsfreiheit ein. Der Eingriff ist nicht gerechtfertigt, da es an einer geeigneten Rechtsgrundlage fehlt. Selbst im Fall der analogen Anwendung von § 20a LDSG wären dessen formelle und materielle Voraussetzungen nicht erfüllt. Die Attrappen sind somit rechtswidrig.

Anlage

**LANDESBEAUFTRAGTER FÜR DEN DATENSCHUTZ
BADEN - WÜRTTEMBERG
Postfach 10 29 32 • 70025 Stuttgart**

**E-Mail: poststelle@lfd.bwl.de
FAX: 07 11 / 61 55 41 - 15**

Herrn
David Werdermann

Datum 16. Juli 2014
Name Frau Dr. Stollhof
Telefon 0711/615541-25
Aktenzeichen: D 1520/8
(Bitte bei Antwort angeben)

Kameraattrappen des Studierendenwerks Freiburg-Schwarzwald

Ihre E-Mail vom 4. Juni 2014

Sehr geehrter Herr Werdermann,

für Ihre E-Mail vom 4. Juni 2014 danken wir und bitten Sie zugleich um Nachsicht, dass sich die Bearbeitung aufgrund der vielen Zuschriften, die uns täglich erreichen, und aufgrund vorübergehender Personalengpässe verzögert hat.

Sie erkundigen sich zu der rechtlichen Einschätzung von Kameraattrappen. Hierzu können wir Ihnen Folgendes mitteilen:

Das Studierendenwerk Freiburg-Schwarzwald unterliegt als rechtsfähige Anstalt des Öffentlichen Rechts nach unserer Einschätzung dem Landesdatenschutzgesetz (LDSG). Etwas anderes würde nach § 2 Absatz 4 LDSG nur dann gelten, wenn es als Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit am Wettbewerb teilnehmen würde, da für solche öffentlichen Stellen die Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes entsprechend anzuwenden sind. Entsprechend des Studierendenwerksgesetzes ist zentrale Aufgabe die soziale Betreuung und Förderung der Studierenden. Der Betrieb einer Mensa sowie eines Studierendenwohnheims ist nach unserer Einschätzung keine Wettbewerbstätigkeit.

§ 20a LDSG als Spezialvorschrift für Videoüberwachung durch öffentliche Stellen findet auf Attrappen keine Anwendung. Es fehlt sowohl an dem Tatbestandsmerkmal der „optisch-elektronischen Einrichtung“ als auch an einer Erhebung personenbezogener Daten.

Eine analoge Anwendung des § 20a LDSG auf Kameraattrappen scheidet mangels planwidriger Regelungslücke aus. Ausweislich der Gesetzesbegründung sind Attrappen ausdrücklich nicht erfasst (vgl. LT-Drs. 14 / 7313, S. 17, abrufbar unter http://www9.landtag-bw.de/WP14/Drucksachen/7000/14_7313_d.pdf). Der Landesbeauftragte für den Datenschutz Baden-Württemberg hatte dies im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens – bedauerlicherweise ohne Erfolg – kritisiert (vgl. hierzu unseren 30. Tätigkeitsbericht 2010/2011, unter 1. Teil, 2.1, S. 18 ff., abrufbar unter <http://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/wp-content/uploads/2013/02/30.Taetigkeitsbericht-2011-Broschue.pdf#page=17>).

Auch wenn das Landesdatenschutzgesetz auf Attrappen keine Anwendung findet, bedeutet dies nicht, dass das Persönlichkeitsrecht „allenfalls marginal tangiert“ ist, wie Ihren Ausführungen zufolge das Studentenwerk folgert. Hierauf hat der Landesbeauftragte für den Datenschutz auch im Zusammenhang mit der Videoüberwachung durch nicht-öffentliche Stellen mehrfach hingewiesen. Bei dem vom Studentenwerk angesprochenen „Leitfaden“ handelt es sich womöglich um die Orientierungshilfe „Videoüberwachung durch nicht-öffentliche Stellen“, welche Sie auf unserer Internetseite finden (<http://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/wp-content/uploads/2014/03/OH-VÜ-durch-nicht-öffentliche-Stellen.pdf>). Dort wird am Ende des Punktes 2.1.1, S. 6, darauf hingewiesen, dass auch durch den Einsatz von Kameraattrappen das Persönlichkeitsrecht Betroffener verletzt werden kann, da die fehlende Funktionsfähigkeit von außen nicht erkennbar ist und unter Umständen ein gewisser Überwachungsdruck vermittelt wird. Nach der Rechtsprechung könnte dies unter Umständen einen Abwehranspruch der Betroffenen nach § 823 i.V.m. § 1004 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) begründen. Das gleiche gilt für den Einsatz von Attrappen durch öffentliche Stellen. Die fehlende Anwendbarkeit des Landesdatenschutzgesetzes führt allerdings dazu, dass unserer Dienststelle keine Prüfkompetenz zukommt und wir an einem aufsichtsbehördlichen Einschreiten gehindert wären.

Wir hoffen, diese Ausführungen waren für Sie hilfreich. Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag
gez. Dr. Stollhof