



Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz

Videoüberwachung - Leitfaden für bayerische Kommunen

Seit dem 1. Juli 2008 sind Zulässigkeit und Grenzen der Videoüberwachung durch bayerische öffentliche Stellen, wozu gerade auch Kommunen zählen, in Art. 21 a Bayerisches Datenschutzgesetz (BayDSG) geregelt. Für die Polizei gelten Sonderregelungen wie Art. 32 Abs. 2 Polizeiaufgabengesetz und Art. 9 Bayerisches Versammlungsgesetz.

Führen bayerische Kommunen Videobeobachtungen (Erhebung personenbezogener Daten mit Hilfe optisch-elektronischer Einrichtungen) oder gar noch eingriffsintensivere Videoaufzeichnungen (Speicherung personenbezogener Daten mit Hilfe optisch-elektronischer Einrichtungen) durch, müssen diese im Einklang mit Art. 21a BayDSG stehen. Dies gilt auch für solche kommunalen Eigenbetriebe bzw. sonstige dem BayDSG unterfallende kommunale öffentliche Stellen, die gemäß Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BayDSG als Unternehmen am Wettbewerb teilnehmen, denn eine **Videoüberwachung** stellt **keine Wettbewerbsteilnahme** dar, so dass es insoweit nicht zur Anwendung des Bundesdatenschutzgesetzes kommt. Da auch nicht funktionsfähige Kameras (**Kameraattrappen**) eine Verhaltensbeeinflussung bezwecken und daher in ähnlicher Weise wie "echte" Videoüberwachungen in die Persönlichkeitsrechte Betroffener eingreifen, beurteilt sich deren Zulässigkeit ebenfalls nach Art. 21a BayDSG.

Art. 21a Abs. 1 und 2 BayDSG stellen für die Zulässigkeit von Videoüberwachungen strenge materielle Datenschutzvoraussetzungen auf. Im Ergebnis darf eine Videoüberwachung **nur** durchgeführt werden, wenn sie zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder in Ausübung des Hausrechts **für Zwecke des Personen- oder Objektschutzes** erforderlich ist, **keine überwiegenden schutzwürdigen Interessen der Betroffenen beeinträchtigt werden** und sie **transparent** gestaltet ist. Im Einzelnen:

- (1) Da die Ermöglichung einer repressiven Strafverfolgung - beispielsweise hinsichtlich Vandalismus - keine kommunale Aufgabe, sondern eine solche von Polizei und Staatsanwaltschaft ist, kann dies allenfalls Nebenzweck einer der Gefahrenabwehr dienenden kommunalen Videoüberwachung sein. Soweit die Videoüberwachung

zur Erfüllung der den Gemeinden gesetzlich zugewiesenen Aufgabe der Gefahrenabwehr erfolgt, ist plausibel darzulegen, dass sie hierzu geeignet und erforderlich ist und andere weniger eingreifende Maßnahmen nicht in Betracht kommen. Vor einer Entscheidung über die Zulässigkeit einer Videoüberwachung ist daher eine Gefahrenanalyse durchzuführen. Es müssen Erfahrungswerte vorliegen, die den Schluss zulassen, dass bei dem betreffenden Objekt, z. B. einem Dienstgebäude oder Schule, eine Verletzung der in Art. 21a Abs. 1 Satz 1 BayDSG genannten Rechtsgüter in Zukunft wahrscheinlich ist. Die Videoüberwachung muss dazu dienen, dieser prognostizierten Gefahr entgegenzuwirken. Ein Mittel des präventiven Entgegenwirkens ist auch die Steigerung der Wahrscheinlichkeit einer repressiven Straf- oder zivilrechtlichen Verfolgung. Denn es kann davon ausgegangen werden, dass Täter oder Störer, die (aufgrund der Videoüberwachung) gesteigert eine repressive Ahndung befürchten müssen, im Sinne einer Verhaltenssteuerung zumindest zum Teil auch präventiv abgeschreckt werden.

- (2) Auch bei einer Videoüberwachung in Wahrnehmung des Hausrechts ist plausibel darzulegen, dass sie hierzu geeignet und erforderlich ist und andere weniger eingreifende Maßnahmen nicht in Betracht kommen. Dabei ist zu Gunsten öffentlicher Hausrechtsinhaber und der Verantwortlichen für eine öffentliche Einrichtung zu berücksichtigen, dass sie ein auch durch das Gesetz geschütztes Interesse daran geltend machen können, bei Sachbeschädigungen an der durch das Hausrecht geschützten Einrichtung zivilrechtlich Schadensersatzforderungen durchzusetzen.
- (3) Bei einer alleine auf die Erfüllung der den Gemeinden gesetzlich zugewiesenen Aufgabe der Gefahrenabwehr gestützten Maßnahme muss die **generelle Erforderlichkeit** einer Videoüberwachung in einem **ersten Schritt** - grundsätzlich anhand einer detaillierten und regelmäßig aktualisierten **Vorfalldokumentation** - geprüft und bejaht werden können. Hierfür wird regelmäßig die durch entsprechende Zahlen (ggf. auch von vergleichbaren Objekten) belegte signifikante Häufung von Gefahren erforderlich sein. Ein rein subjektives Empfinden der Bevölkerung bzw. eine rein subjektive Überwachungsbedürftigkeit genügen gerade nicht.

In einem **zweiten Schritt** ist der Standort **jeder einzelnen Kamera** sowie deren Erfassungswinkel entsprechend zu begründen. Die Videoüberwachung ist dabei zum

einen **räumlich** auf die „gefährdeten“ Bereiche zu begrenzen, insbesondere also auf „Tote Winkel“ und auf Bereiche, bei denen aufgrund von Schadensfällen in der Vergangenheit auch künftig mit vergleichbaren Vorkommnissen zu rechnen ist. Der jeweilige Kameraerfassungsbereich ist dort, wo er über die gefährdeten Bereiche hinausgeht, durch geeignete technische Maßnahmen (z.B. Schwarzschtaltungen, mechanische Sperren, Umsetzen der Kameras, softwaretechnische Sperren bestimmter möglicher Beobachtungsbereiche) einzuschränken. Zum anderen ist die Videoüberwachung aber auch in **zeitlicher Hinsicht** auf das erforderliche Maß – also in der Regel auf die Zeiten, in denen mit Schadensfällen zu rechnen ist - zu beschränken.

Sollten sich bei den danach notwendigen Erforderlichkeitsprüfungen alternative, weniger in die Persönlichkeitsrechte von Betroffenen einschneidende Maßnahmen (z.B. verstärkte Überwachung durch Aufsichtspersonal oder Alarmanlagen) bei einem aus Sicht der verantwortlichen Stelle vertretbarem Aufwand als ebenso geeignet erweisen, sind solche Maßnahmen zunächst auszuschöpfen. **Videoüberwachungen werden daher regelmäßig Teil eines Gesamtkonzeptes sein müssen.**

- (4) Um eine Beeinträchtigung überwiegender schutzwürdiger Interessen von Betroffenen zu vermeiden, dürfen **höchstpersönliche Bereiche**, wie z.B. (der Zugang zu) Toilettenanlagen, Umkleidekabinen oder Aufenthaltsräume **grundsätzlich nicht videoüberwacht** werden.

Sollten auch Mitarbeiter von der Videoüberwachung betroffen sein, so ist zusätzlich der Mitbestimmungstatbestand des Art. 75a Abs. 1 Nr. 1 Bayerisches Personalvertretungsgesetz (BayPVG) zu beachten. Insoweit sollten schon aus Transparenzgründen Dienstvereinbarungen gem. Art. 73 BayPVG abgeschlossen werden, in welchen insbesondere geregelt werden sollte, welche Mitarbeiterdaten aufgezeichnet werden, wie lange die aufgezeichneten Daten gespeichert werden, welche Personen Zugriff auf diese Daten haben, sowie dass die Videoüberwachung nicht zu Zwecken der Verhaltens- und/oder Leistungskontrolle von Mitarbeitern eingesetzt werden darf.

- (5) Gemäß Art. 21a Abs. 2 BayDSG sind die Videoüberwachung und die erhebende Stelle durch geeignete Maßnahmen erkennbar zu machen, wobei die Information regelmäßig durch deutlich sichtbare Anbringung von Piktogrammen (vgl. z.B. DIN 33450, weißes Kamerasymbol auf blauem Hintergrund) vor Betreten des videoüberwachten Bereichs zu geben sein wird. Sollte die Videoüberwachung nur zu bestimmten Zeiten erfolgen, ist grundsätzlich auch auf diese Zeiten hinzuweisen.
- (6) Nach Art. 26 Abs. 1 Sätze 1 und 3 BayDSG bedürfen erstmaliger Einsatz/wesentliche Änderung von automatisierten Verfahren zur Verarbeitung personenbezogener Daten einer vorherigen schriftlichen Freigabe durch die das Verfahren einsetzende öffentliche Stelle. Erteilt wird die datenschutzrechtliche Freigabe gemäß Art. 26 Abs. 3 Satz 2 BayDSG grundsätzlich durch den behördlichen Datenschutzbeauftragten. Dieser hat gemäß Art. 27 BayDSG ein Verzeichnis der bei der Kommune eingesetzten und datenschutzrechtlich freigegebenen automatisierten Verfahren zu führen, in welches jeder Bürger kostenlos Einsicht nehmen kann. Die Beschreibung der technischen und organisatorischen Maßnahmen nach Art. 26 Abs. 3 Satz 1 BayDSG sowie die zusätzlichen Angaben nach Art. 21a Abs. 6 Satz 2 BayDSG sind dabei auch aus Sicherheitsgründen nicht in das öffentlich zugängliche Verzeichnissesverzeichnis nach Art. 27 BayDSG aufzunehmen. Aufgrund der Rechtsfolgenverweisung des Art. 21a Abs. 6 Satz 1 BayDSG unterfällt den letztgenannten gesetzlichen Bestimmungen auch der Betrieb einer Videoaufzeichnungsanlage. In diesem Zusammenhang weise ich insbesondere auf das „Prüfungsschema zur Videobeobachtung und Videoaufzeichnung (Videoüberwachung)“ und das „Muster zur Beschreibung der technischen und organisatorischen Maßnahmen beim Einsatz einer Videoaufzeichnungsanlage“ hin, welche von meiner Homepage www.datenschutz-bayern.de unter der Rubrik „Veröffentlichungen“, Unterrubrik „Mustervordrucke“ abgerufen werden können.