



Orientierungshilfe für die Videoüberwachung in Kommunen

Stand 11/2014

I. Grundsätze

1. Staatliche Stellen und privatwirtschaftliche Unternehmen setzen zunehmend Videoanlagen zur Überwachung öffentlicher und nicht-öffentlicher Räume ein, um Straftaten zu verhindern oder mögliche Täter zu ermitteln. Wissenschaftliche Studien belegen allerdings, dass die Videoüberwachung nur eine begrenzte Wirkung besitzt, wenn es darum geht, Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten. Vor ihrem Einsatz ist deshalb stets eine sorgfältige Prüfung erforderlich.
2. Die Videoüberwachung lässt sich in technischer Hinsicht auf unterschiedliche Weise realisieren. Von Videobeobachtung (Monitoring) spricht man, wenn die aufgenommenen Bilder nur auf einen Monitor übertragen werden. Bei dieser Fallkonstellation stellt der Monitor sozusagen ein "verlängertes Auge" des Betrachters dar. Deshalb greift diese Form der Videoüberwachung auch weniger intensiv in die Rechte der Betroffenen ein als dies bei der Speicherung (Videoaufzeichnung) der Bilddaten der Fall ist. Sie ist die andere Variante der Videoüberwachung. Noch eingriffsintensiver ist die zusätzliche Speicherung und Übermittlung von so genannten Audiodaten, also von Tonaufnahmen. Sie ist deshalb grundsätzlich auch nicht erlaubt.
3. Jede Form der Videoüberwachung stellt einen Eingriff in das Persönlichkeitsrecht der davon betroffenen Personen dar. Sie ist deshalb nur zulässig, wenn es dafür eine gesetzliche Grundlage gibt oder die Betroffenen der Videoüberwachung zugestimmt haben. Dies gilt für jede Form der Videoüberwachung.
4. In der Gemeindeordnung selbst gibt es keine Regelung zur Videoüberwachung. Als gesetzliche Grundlage kommen deshalb vor allem die Bestimmungen des Landesdatenschutzgesetzes in Betracht. Für die Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Räume ist dies vor allem § 34 LDSG und für sonstige Bereiche kommen die §§ 12 bis 14 LDSG in Betracht. Die allgemeinen Ordnungsbehörden sind in bestimmten Fallkonstellationen ebenfalls dazu befugt, diese Technik zur Überwachung öffentlich zugänglicher Räume einzusetzen (§ 27 Abs. 1 POG).
5. Bei der Prüfung der Zulässigkeit der Überwachungseinrichtung ist also danach zu unterscheiden, ob sie sich in öffentlich zugänglichen oder nicht öffentlich zugänglichen Räumen befindet. Unter öffentlich zugänglichen Räumen sind Bereiche zu verstehen, die von einem unbestimmten oder nur nach allgemeinen Merkmalen bestimmten Personenkreis betreten und genutzt werden können und ihrem Zweck nach auch dazu bestimmt sind. Die Zweckbestimmung kann sich aus einer Widmung z.B. für den öffentlichen Verkehr oder aus dem erkennbaren Willen des Berechtigten ergeben. Ein solcher Raum kann innerhalb und außerhalb von Gebäuden liegen.

Ganz allgemein gesehen fallen darunter beispielsweise Museen (X., 1.3) nach Erwerb einer Eintrittskarte, öffentliche Verkehrsmittel, oder Kinderspielplätze. Bezogen auf den kommunalen Bereich sind als öffentlich zugängliche Bereiche z.B. Eingangsbereiche und Flure von Verwaltungsgebäuden oder das Bürger-Center zu nennen, insgesamt also die Amtsbereiche mit Publikumsverkehr zumindest während der üblichen Öffnungszeiten. Weiterhin zählen hierzu auch Tiefgaragen und Parkhäuser, die von kommunalen Unternehmen betrieben werden.

Gängige Beispiele für nicht öffentliche zugängliche Bereiche sind Firmengelände, Arbeitsplätze oder Wohnungen; übertragen auf den kommunalen Bereich also z.B. Dienstzimmer, Sitzungsräume aber auch Klassenzimmer oder sonstige Funktionsräume von Schulen in kommunaler Trägerschaft. Diese sind nur bestimmten Personenkreisen zugänglich, der Inhaber des Hausrechts kann den/die Nutzer konkret (namentlich) bestimmen.

6. In bestimmten Tabubereichen ist die Videoüberwachung sogar von vornherein unzulässig. Das ist immer dort der Fall, wo die Überwachung mit einem Eingriff in die Intimsphäre der Betroffenen verbunden wäre, was regelmäßig bei einer Videoüberwachung vor oder in Umkleieräumen oder Toiletten einschließlich deren Vorräumen der Fall ist. Auch Orte wie Kantinen und "Raucherecken", die u.a. auch zur Kommunikation mit anderen Personen besucht werden, sollten prinzipiell von Videoüberwachung verschont bleiben.
7. Gegenstand dieser Orientierungshilfe sind nicht sog. Webcams, die häufig von Kommunalverwaltungen zu touristischen Zwecken eingesetzt werden. Die mit der Kamera beispielsweise an einem Marktplatz aufgenommenen Bilder werden im Internet veröffentlicht, wobei in regelmäßigen Zeitabständen eine Aktualisierung erfolgt. Der Einsatz solcher Webcams ist immer dann datenschutzrechtlich unzulässig, wenn dabei personenbezogene Daten übermittelt werden. Dies bedeutet, dass ein derartiger Einsatz unzulässig ist, wenn auf den Aufnahmen die Gesichter von Personen oder die Kennzeichen von Fahrzeugen eindeutig zu erkennen sind.

Der Einsatz von Webcams, bei dem das Vorliegen personenbezogener Aufnahmen nicht völlig ausgeschlossen werden kann, ist lediglich dann datenschutzrechtlich hinnehmbar, wenn im Laufe eines Tages nicht mehr als vier zu unterschiedlichen Zeiten aufgenommene Bilder der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Wegen der weiteren Einzelheiten wird an dieser Stelle auf den 21. Tätigkeitsbericht (Tz. 18.1) des LfDI verwiesen, der auf seiner Homepage unter <http://www.datenschutz.rlp.de/downloads/tb/tb21.pdf> abrufbar ist.

Soweit die Videoüberwachung in Kommunen nicht von vornherein ausgeschlossen ist (vgl. I. 6.) sind an ihre Zulässigkeit - je nach Fallkonstellation - also unterschiedliche Anforderungen zu stellen.

II. Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Räume

1.1 Soweit es um die Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Räume geht, kommt als gesetzliche Grundlage vor allem § 34 LDSG in Betracht. Danach ist die Videoüberwachung in Form der **Videobeobachtung** (Monitoring) zulässig, wenn dies

1. zur Aufgabenerfüllung oder der Wahrnehmung des Hausrechtes
2. erforderlich ist und
3. keine Anhaltspunkte bestehen, dass schutzwürdige Interessen der Betroffenen überwiegen.

Die **Videoaufzeichnung** ist nur dann zulässig, soweit dies

1. zur Abwehr einer konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder zum Schutz der Funktionsfähigkeit gefährdeter öffentlicher Anlagen
2. erforderlich ist und
3. keine Anhaltspunkte bestehen, dass schutzwürdige Interessen der Betroffenen überwiegen.

Für die Videoaufzeichnung ist eine Vorabkontrolle nach § 9 Abs. 5 durchzuführen.

1.2 Die Videoüberwachung durch Unternehmen, die am Wettbewerb teilnehmen (sog. öffentlich-rechtliche Wettbewerbsunternehmen, z.B. kommunale Schwimmbäder, X., 1.1), richtet sich allerdings nach § 6b BDSG. Dies folgt aus § 2 Abs. 3 LDSG, demzufolge für solche Unternehmen die Bestimmungen des Ersten Abschnitts des Bundesdatenschutzgesetzes gelten. Allerdings entspricht § 6b BDSG weitgehend dem § 34 LDSG, so dass auch insoweit die o.g. Voraussetzungen vorliegen müssen.

1.3 Des Weiteren erlaubt auch § 27 Abs. 1 POG den allgemeinen Ordnungsbehörden die Videoüberwachung. Gemäß § 27 Abs. 1 S. 2 ist dies der Fall, soweit die Videoüberwachung im Einzelfall

1. zur Abwehr einer Gefahr,
2. zum Schutz gefährdeter öffentlicher Anlagen oder Einrichtungen,
3. zur Abwehr von Gefahren durch den Straßenverkehr oder
4. zur Wahrnehmung von durch andere Rechtsvorschriften übertragenen Aufgaben erforderlich ist.

Die Videoüberwachung zur Verhütung von Straftaten ist den Polizeibehörden vorbehalten.

2. Eine konkrete Gefahr für eine zulässige Videoaufzeichnung liegt grundsätzlich nur dann vor, wenn Vorkommnisse in der Vergangenheit die Annahme rechtfertigen, dass auch künftig schwerwiegende Beeinträchtigungen der Interessen und Schutzgüter der Kommune drohen. Dabei kann es um die Sicherheit der Beschäftigten gehen, aber auch um die Unversehrtheit von kommunalem Eigentum. Sachbeschädigungen, Diebstähle oder Einbrüche können daher eine Videoaufzeichnung - jedenfalls prinzipiell - ebenso

rechtfertigen, wie Körperverletzungen oder sonstige Delikte gegen die körperliche Integrität der genannten Personen.

Bloße Verunreinigungen und Bagatellschäden rechtfertigen ebenfalls nicht den Einsatz von Überwachungskameras.

3. Die Videoüberwachung muss außerdem aber auch verhältnismäßig sein. Dies ist nicht der Fall, wenn der Kommune Mittel zur Verfügung stehen, die weniger eingriffsintensiv sind als die Videoüberwachung. Eine solche Alternative kann beispielsweise zum Schutz des Eigentums in unübersichtlichen Örtlichkeiten der Einsatz von Spiegeln, in Außenbereichen auch der Einsatz von starken Scheinwerfern mit Bewegungsmeldern sein. Mit anderen Worten: Videoüberwachung kann dann nur nachrangig zum Einsatz kommen.

Ist zum Schutz von Gebäudewänden gegen Graffiti Videoüberwachung erforderlich, darf nach der Rechtsprechung nur ein schmaler, absolut notwendiger Bereich (ca. 1 m) eines Gehweges oder einer sonstigen, für den öffentlichen Verkehr gewidmeten Fläche erfasst werden. Die Kameras müssen dabei so ausgerichtet sein, dass Personen außerhalb der fraglichen Fläche nicht den Eindruck haben müssen, ihre Bewegungen würden durch die Kameras erfasst. Gegebenenfalls kann durch die Anbringung von Seitenblenden am Objektiv erreicht werden, dass eine eindeutige Abschirmung des Erfassungsbereiches erfolgt. Privathäuser dürfen nicht erfasst werden. Diese Grundsätze können auf die Überwachung von Denkmälern und Skulpturen übertragen werden.

4. Eine bloße Bildübermittlung zur unmittelbaren Betrachtung auf Monitoren ("verlängertes Auge") ist nur dann zweckmäßig und somit verhältnismäßig, wenn auch tatsächlich eine simultane Beobachtung der übertragenen Daten erfolgt. Zudem muss sichergestellt sein, dass bei einer für ein Rechtsgut auftretenden Gefahr von der beobachtenden Stelle ohne Verzögerung Schutzmaßnahmen eingeleitet werden können. Wurde die Videoüberwachung z.B. anlässlich eines tätlichen Übergriffes auf den Nutzer einer Tiefgarage eingerichtet, um solche Vorfälle zu vermeiden bzw. direkt eingreifen zu können, wäre die Maßnahme zur Erfüllung des Zwecks nicht geeignet und deshalb unzulässig, wenn eine Beobachtung nur zeitweise sichergestellt wäre.

Zur Geeignetheit von Monitoring im konkreten Fall vgl. X., 1.2

5. Weiterhin dürfen auch keine Hinweise dafür vorliegen, dass schutzwürdige Interessen der von einer Überwachungsmaßnahme betroffenen Personen die Interessen beispielsweise des Inhabers des Hausrechts überwiegen. Die Überwachung sensibler Bereiche im Sinne der Ziffer I. 6. ist daher grundsätzlich ausgeschlossen.

Es ist ausreichend, dass Anhaltspunkte für das Überwiegen schutzwürdiger Interessen der Betroffenen bestehen, die sich auf belegbare Tatsachen stützen. Es müssen keine bewiesenen Tatsachen vorliegen.

6. Das reine Monitoring von Zutritts-/Zufahrtsbereichen kann dann weitgehend unproblematisch gehandhabt werden, wenn die Beobachtung eng auf den jeweiligen Bereich beschränkt wird und keine sonstigen, insbesondere keine dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Flächen außerhalb der kommunalen Liegenschaft erfasst werden. Die dabei zum Einsatz kommenden Kameras sollten über keine Zoom- oder Schwenkfunktionen verfügen.

III. Videoüberwachung nicht öffentlich zugänglicher Räume

Bei nicht öffentlichen Räumen (z.B. IT-Technikräume, X., 2.1) dürfte aufgrund der eingeschränkten Zugangsmöglichkeiten regelmäßig davon auszugehen sein, dass die Videoüberwachung nicht in großer Zahl Personen betrifft, die selbst keinen Anlass für die Überwachung gegeben haben. Da somit von einer geringeren Eingriffsintensität ausgegangen werden kann, kommen die allgemeinen datenschutzrechtlichen Vorschriften in §§ 12 bis 14 LDSG als Ermächtigungsgrundlage in Betracht. Die bisher genannten Ausführungen zur Verhältnismäßigkeit gelten entsprechend (vgl. II.).

Sofern die Videoüberwachung sinnvoll ist, kann sie auch mit Einwilligung der Betroffenen wirksam sein. Diese Einwilligung muss freiwillig sein. Ob das der Fall ist, ist sorgfältig zu prüfen.

IV. Hinweispflicht

1. § 34 Abs. 2 LDSG verlangt, dass auf jede Form (Monitoring o. Aufzeichnung) der Videoüberwachung sowie die verantwortliche Stelle hingewiesen wird. Dies geschieht in der Regel durch entsprechende Piktogramme (vgl. DIN 33450) oder Hinweisschilder. Sie sind so anzubringen, dass sie vor dem Betreten des überwachten Bereichs mühelos (z.B. an der Eingangstür zum Verwaltungsgebäude oder Einfahrtschranke zum Parkhaus) wahrgenommen werden können. Ist die Überwachungsanlage nur während einer bestimmten Tageszeit in Betrieb, so ist auch darauf hinzuweisen.
2. Datenschutzfreundlich wäre es auch, wenn die Kommune die Inbetriebnahme einer Überwachungsanlage in den üblichen Medien wie Amtsblatt oder Regionalzeitung öffentlich bekanntmachen und ab einer bestimmten Anzahl von Anlagen ein für jedermann einsehbares "Anlagenkataster" mit Angaben zum Standort, Anlass, Zweck sowie Kameraanzahl einer Anlage führen würde.
3. Im Hinblick auf das Transparenzgebot empfiehlt es sich, auch auf Überwachungsmaßnahmen in nicht öffentlich zugänglichen Räumen mit geeigneten Mitteln hinzuweisen.

V. Die Behandlung aufgezeichneter Videodaten

1. Ist die Videoüberwachung mit einer Aufzeichnung und Speicherung der aufgenommenen Daten verbunden, müssen diese Daten gelöscht werden, wenn sie zur Erreichung des ursprünglichen Zwecks nicht mehr erforderlich sind (vgl. § 34 Abs. 5 LDSG). Dies ist regelmäßig zwei bis drei Arbeitstage nach dem Beginn der Aufzeichnung der Fall, es sei denn, durch Feiertage werden längere Speicherzeiten notwendig. Über diesen Zeitraum hinaus können natürlich die

Sequenzen gespeichert werden, die für polizeiliche Ermittlungen bei entsprechenden Vorfällen benötigt werden.

2. Es empfiehlt sich, die Aufzeichnungen zu verschlüsseln. Dies hat zur Folge, dass die aufgezeichneten Videodaten nur von einer bestimmten Person entschlüsselt und ausgewertet werden können. Nach Möglichkeit sollte das Schlüsselpasswort auf mehrere Personen aufgeteilt werden, so dass der Zugriff auf die Aufzeichnungen immer nach dem "Vier-Augen-Prinzip" erfolgen muss.
3. Solange die Videoaufnahmen zulässigerweise gespeichert sind, dürfen nur besonders legitimierte Personen Zugriff auf diese Daten nehmen. Dieser Personenkreis ist ausdrücklich festzulegen. Er kann variieren, je nachdem, welches Amt für die Videoüberwachung verantwortlich ist. In jedem Falle müssen die zugriffsberechtigten Personen dem Anlass entsprechend Verantwortungsträger sein. Es sollte nur ein möglichst kleiner Personenkreis zugriffsberechtigt sein.
4. Die Weitergabe von Videoaufzeichnungen darf nur im Rahmen der mit der Videoüberwachung unmittelbar verfolgten Zwecke an Polizei, Staatsanwaltschaft oder Gerichte erfolgen. Ein polizeilicher Zugriff aus anderen Gründen ist nur auf der Grundlage gesetzlicher Befugnisse erlaubt.
5. Jeder Zugriff und jede Auswertung ist zu dokumentieren. Auf diese Weise kann auch geprüft und nachvollzogen werden, ob die Überwachungsanlage nach Ablauf einer bestimmten Frist noch erforderlich ist.

VI. Dienstanweisung

Alle mit einer Videoüberwachung zusammenhängenden Fragen und Probleme sind für jedes Amt, jeden Eigenbetrieb oder jedes Wettbewerbsunternehmen, in dem eigenständig eine Überwachungsanlage betrieben wird, in einer Dienstanweisung zu regeln. Das gilt für den Zweck der Videoüberwachung und die zulässige Dauer der Videospeicherung, für den Kreis der zugriffsberechtigten Personen und die für eine Weitergabe in Betracht kommenden Anlässe. Auch die Notwendigkeit einer Dokumentation der Zugriffe ist festzulegen. Eine „Musterdienstanweisung zum Einsatz von Videoüberwachung im Kommunalbereich“ steht im Internetangebot des Landesbeauftragten zur Verfügung.

VII. Institutionelle Beteiligungen

1. Die behördlichen Datenschutzbeauftragten sind gemäß § 11 Abs. 3 Nr. 1 LDSG rechtzeitig über geplante Videoüberwachungen zu unterrichten, damit sie auf die Einhaltung der vorstehenden Grundsätze hinwirken, im Falle einer Videoaufzeichnung die Vorabkontrolle durchführen, das der Videoüberwachung zu Grunde liegende Verfahren nach Maßgabe des § 10 Abs. 2 LDSG beschreiben und diese Beschreibung in das Verzeichnisseinstellen können.
2. Die zuständigen Personalräte sind entsprechend den Bestimmungen des Landespersonalvertretungsgesetzes zu beteiligen, wenn von der Videoüberwachung wesentlich auch das Personal der datenverarbeitenden Dienststelle betroffen ist. In der Dienstanweisung oder einer entsprechenden Dienstvereinbarung (vgl. VI.) sollte eine ausdrückliche Erklärung enthalten sein, dass die mit der Überwachungsmaßnahme aufgezeichneten Daten nicht zu Verhaltens- und Leistungskontrollen der Beschäftigten genutzt werden dürfen.

VIII. Evaluation

Nach Ablauf eines Jahres ist zu überprüfen, ob der Grund für eine zulässige Videoüberwachung noch fortbesteht. Zu diesem Zweck ist eine Evaluation durchzuführen. Liegen keine Anhaltspunkte für eine Gefährdung der Interessen und Schutzgüter mehr vor, ist die Maßnahme zu beenden. Die Anlagen müssen in diesem Fall nicht zwangsläufig entfernt werden. Es genügt, wenn sie gut erkennbar verhüllt sind. Liegt der Grund für eine Videoüberwachung allerdings noch vor, ist die Überprüfung regelmäßig einmal jährlich zu wiederholen.

IX. Kamera-Attrappen

Der Einsatz von Kamera-Attrappen ist unter den Voraussetzungen der Videoüberwachung zulässig (§ 34 Abs. 6 LDSG). Für die Kenntlichmachung gelten dieselben Anforderungen wie dies beim Einsatz funktionstüchtiger Kameras der Fall ist.

X. Kategorien häufiger zur Prüfung vorgestellter Überwachungsbereiche

1. Öffentlich zugängliche Räume

1.1 Kommunale Schwimmbäder

Der Einsatz von Videoüberwachungstechnik in den als öffentlich-rechtliche Wettbewerbsunternehmen zu qualifizierenden kommunalen Schwimmbädern zur Wahrung des Hausrechts (§ 2 Abs. 3 LDSG i.V.m. § 6b BDSG) wird grundsätzlich nicht in Frage gestellt. Im Rahmen der Angemessenheit einer Anlage werden Einzelheiten hinterfragt wie

- Kann die Überwachung (teilweise) als Monitoring organisiert werden? oder
- Kann die Betriebsdauer der Anlage eingeschränkt werden?

Wegen weiterer Einzelheiten wird verwiesen auf den Datenschutzbericht 2012/2013, Tz. III-7.1.2.

1.2 Straßenfeste

U.a. die Katastrophe in Duisburg 2010 hat dazu geführt, dass Kommunen bei großen Volks- und Straßenfesten Videoüberwachungstechnik zur Lenkung der Besucherströme einsetzen wollen.

Als geeignetes Mittel kommt hier grundsätzlich nur die Videobeobachtung (Monitoring) in Frage, um das Verhalten der Festgäste einschätzen und ohne zeitliche Verzögerung Maßnahmen ergreifen zu können.

Zu einzelnen Aspekten in Sachen Angemessenheit wird auf den Datenschutzbericht 2012/2013, a.a.O., verwiesen.

1.3 Museen

Bei der Prüfung von Überwachungsmaßnahmen durch kommunale Museen sind auch „Ethische Richtlinien für Museen“ des ICOM (Internationaler Museumsrat) zu berücksichtigen. Diese fordern auch geeignete Sicherheitsmaßnahmen zum Schutz von

Ausstellungsstücken vor Diebstahl und Beschädigung, damit der Verpflichtung zur Präsentation und Zugänglichkeit von Exponaten in einem angemessenen Rahmen Rechnung getragen werden kann.

(http://www.icom-deutschland.de/client/media/364/icom_ethische_richtlinien_d_2010.pdf)

2. Nicht öffentlich zugängliche Räume

2.1 IT-Technikräume

Als Zweck einer Überwachungsmaßnahme in diesem Zusammenhang wird geltend gemacht, zweck- oder pflichtwidriges Verhalten zu verhindern bzw. wenigstens aufzuklären.

Hier kann die Frage nach dem geeigneten Mittel – Monitoring, Aufzeichnung oder Aufsichtspersonal – nur nach Prüfung des Einzelfalles beantwortet werden. Einzelne Gesichtspunkte werden im Datenschutzbericht 2012/2013, a.a.O., angesprochen.