

Orientierungshilfe zur Videoüberwachung durch öffentliche Stellen im Land Niedersachsen

1. Einleitung

Diese Orientierungshilfe soll einen kurzen Überblick und einen so genannten roten Faden für die umfangreiche und problematische Thematik der Videoüberwachung durch öffentliche Stellen im Land Niedersachsen geben.

Neben den allgemeinen Normen des Bundes- und der Landesdatenschutzgesetze gibt es zahlreiche spezialgesetzliche Bestimmungen zur Videoüberwachung. **Für die Videoüberwachung durch Bundesbehörden, Privatpersonen und die Privatwirtschaft gilt diese Orientierungshilfe nicht.**

2. Allgemeines

2.1 Datenerhebung

Eine Videoüberwachung – einschließlich so genannter Klingelkameras – ist datenschutzrechtlich relevant, wenn personenbezogene und / oder -beziehbare Daten (z. B. Geeignetheit zur Personenidentifizierung, Erkennbarkeit von Kfz-Kennzeichen) erhoben werden. Kameras, die ausschließlich Übersichtsaufnahmen liefern und über keine Zoomfähigkeit verfügen, fallen nicht unter datenschutzrechtliche Bestimmungen.

In der Regel handelt es sich bei der Videoüberwachung um eine offene Datenerhebung; es gibt aber auch Varianten der verdeckten Datenerhebung.

2.2 Eigentumsverhältnisse

Die Eigentumsverhältnisse am technischen Gerät einer Videoüberwachungsmaßnahme spielen aus datenschutzrechtlicher Sicht keine Rolle. Teilweise werden die Videoanlagen von einer Stelle angeschafft und einer anderen Stelle zur Nutzung zur Verfügung gestellt. Die datenschutzrechtliche Verantwortung liegt bei der Daten verarbeitenden Stelle und verbleibt auch bei einer Auftragsdatenverarbeitung beim Auftraggeber.

2.3 Vorabkontrolle / Verfahrenbeschreibung

Bei der Einführung einer behördlichen Videoüberwachung ist gemäß § 7 Abs. 3 NDSG und § 25 a Abs. 6 NDSG eine Vorabkontrolle (frühere Bezeichnung: Technikfolgenabschätzung) erforderlich, die durch den behördlichen Datenschutzbeauftragten zu erstellen ist. Zur Prüfung der Zulässigkeit einer Videoüberwachung ist sie vor ihrer Einführung durchzuführen, um festzustellen, ob die mit der automatisierten Verarbeitung verbundenen Risiken für die Rechte der Betroffenen durch technische und organisatorische Maßnahmen wirksam beherrscht werden können.

Weiterhin ist eine Verfahrensbeschreibung nach landeseinheitlichem Muster zu fertigen, die von der Daten verarbeitenden Stelle zu erstellen ist (siehe § 8 NDSG i. V. m. Verwaltungsvorschrift zum NDSG).

Sofern die erforderlichen Dokumente vor dem Einsatz der Videoüberwachungsanlagen nicht erstellt wurden („Altanlagen“), sind sie nachträglich zu fertigen.

3. Kameratypen

Grundsätzlich unterscheidet man zwischen folgenden Kameratypen:

3.1 Klassische Kameraform

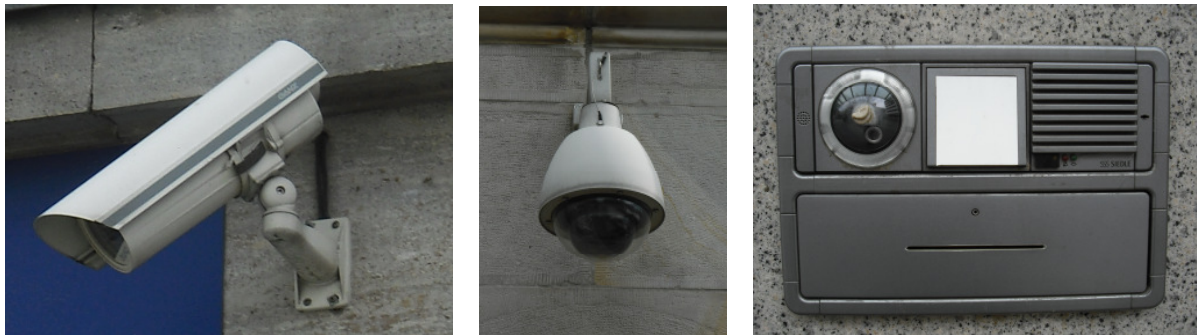
Die klassische Kamera kann grundsätzlich durch jedermann erkannt werden, sofern sie sich im normalen Sichtfeld befindet und nicht durch eine Vielzahl von baulichen Einrichtungen in unmittelbarer Nähe verschleiert wird.

3.2 Domkamera

Die Bezeichnung stammt von der Bauform. Die Domkamera kann durch einen Laien leicht mit anderen baulichen Installationen (z. B. Beleuchtungskörper, Brandmelder) verwechselt werden. Eine zusätzliche Problematik bei Domkameras besteht darin, dass der beobachtete Personenkreis die Blickrichtung der Kamera nicht erkennen kann.

3.3 Klingelkamera

Die Klingelkamera kann technisch z. B. als Gesichtsfeldkamera, mit Bull's Eye Modus oder Fischaugen-Weitwinkel ausgeführt sein und ist in der Regel in Gegensprechanlagen integriert. Die Leistungsfähigkeit und die technischen Funktionen dieses Kameratyps sind sehr unterschiedlich.



Lichtbilder der o. a. Kameratypen

4. Rechtsgrundlagen

Eine Videoüberwachung und / oder -aufzeichnung bedarf immer einer gesetzlichen Grundlage. Die folgende Übersicht beinhaltet die wesentlichen Bestimmungen:

4.1 Allgemein / Alle § 25 a Nds. Datenschutzgesetz (NDSG)

4.2 Justizvollzug § 28 Nds. Justizvollzugsgesetz (NJVollzG)
§ 81 Nds. Justizvollzugsgesetz (NJVollzG)
§ 190 Nds. Justizvollzugsgesetz (NJVollzG)

4.3 Kommunalverwaltung als Gefahrenabwehrbehörde

§ 32 Nds. Gesetz über die öffentl. Sicherheit und Ordnung

- 4.4 Polizei** § 32 Nds. Gesetz über die öffentl. Sicherheit und Ordnung
§ 35 Nds. Gesetz über die öffentl. Sicherheit und Ordnung
§ 12 a Versammlungsgesetz (VersG)
§ 19 a Versammlungsgesetz (VersG)
- 4.5 Strafverfolgung** § 58 a Strafprozessordnung (StPO)
§ 100 h Strafprozessordnung (StPO)
- 4.6 Straßenverkehr** präventiv – keine Rechtsgrundlage
repressiv – § 46 Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG)
i. V. m. § 100 h Strafprozessordnung (StPO)
- 4.7 Verfassungsschutz** § 6 Nds. Verfassungsschutzgesetz (NVerfSchG)

5. Grenzen der Videoüberwachung

Der komplette Erfassungsbereich der Kamera muss der jeweiligen gesetzlichen Bestimmung entsprechen, ansonsten sind manuelle oder technische Ausblendungen bzw. Beschränkungen der Schwenk- oder Zoomfunktion vorzusehen.

5.1 Personaldatenschutz

Sofern Mitarbeiter/innen der öffentlichen Stellen von Videoüberwachungsmaßnahmen betroffen sind, darf keine Verhaltens- und Leistungskontrolle stattfinden. Bei der Planung von derartiger Videoüberwachung sind die Personalvertretungen nach §§ 64, 67 Nds. Personalvertretungsgesetz (NPersVG) einzubinden. Diese personaldatenschutzrechtlichen Belange sind nicht nur bei Maßnahmen nach § 25 a NDSG (z. B. Raucherecken), sondern auch beim gesamten Spektrum des Videokameraeinsatzes zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang weise ich auch auf die Möglichkeit einer Dienstvereinbarung zwischen der Behördenleitung und den Personalvertretungen hin.

Weitere Informationen zum Thema Personaldatenschutz und Videoüberwachung sind auf meiner Homepage www.lfd.niedersachsen.de unter „Themen/Stichworte – Personaldatenschutz“ zu finden.

5.2 Kernbereich privater Lebensgestaltung

Das verfassungsmäßige Gebot der Achtung der Intimsphäre verbietet jeden Eingriff in den absolut geschützten Kernbereich privater Lebensgestaltung. Selbst überwiegende Interessen der Allgemeinheit, etwa das Interesse an effektiver Strafverfolgung und -vollstreckung, rechtfertigen keine Maßnahmen, die diesen Kernbereich verletzen. Hierdurch werden insbesondere Duschen, Sauna-, Toiletten- und Umkleidebereiche jeglicher Beobachtung entzogen.

Die Videoüberwachung findet ihre Grenze zudem in § 201 a Strafgesetzbuch (StGB).

In § 201 Strafgesetzbuch (StGB) ist die Audioüberwachung grundsätzlich unter Strafe gestellt. Lediglich mit Erlaubnisnorm sind entsprechende Eingriffe möglich. In Kombination mit der Videoüberwachung ist dies z. B. nach §§ 12 a, 19 a VersG und § 32 Abs. 1 NSOG möglich.

5.3 Unverletzlichkeit der Wohnung

Eine Überwachung von Wohn-, Geschäftsräumen und Privatgrundstücken ist nach der Mehrzahl der angeführten Vorschriften nicht zulässig. Lediglich unter eng umrissenen Umständen ist eine direkte Wohnraumüberwachung möglich. Sie setzt immer eine Erlaubnisnorm und einen richterlichen Beschluss voraus.

Ansonsten spielt es bei Gebäuden, Wohnungen und befriedetem Besitztum, welche dem Grundrechtsschutz des Artikels 13 Grundgesetz (GG) unterliegen, keine Rolle, ob nur zu bestimmten Tages-, Nacht- und Jahreszeiten freier Blick besteht (z. B. Licht in den Räumen oder Laubbäume im Sommer vor dem Gebäude). Schon die Möglichkeit der Grundrechtsverletzung ist unzulässig.

5.4 Versammlungsfreiheit

Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit – Artikel 8 GG – garantiert die möglichst unbeeinflusste Teilnahme des Einzelnen vor, während und nach Demonstrationen und Aufzügen und schützt damit auch davor, das Grundrecht im Fokus von intensiver (polizeilicher) Beobachtung wahrnehmen zu müssen.

6. Urteile

Die folgenden höchstrichterlichen Entscheidungen enthalten weitere wesentliche Regelungen zum Datenschutz und den Grenzen staatlicher Eingriffsbefugnis:

- Bundesverfassungsgericht – Beschluss vom 15.12.1983 / 1 BvR 484/83
=> Recht auf informationelle Selbstbestimmung
- Bundesverfassungsgericht – Beschluss vom 17.02.2009 / 1 BvR 2492/08
=> Entscheidung zum Bayerischen Versammlungsgesetz
- Bundesverfassungsgericht – Beschluss vom 13.03.1972 / 2 BvR 41/71
=> Grundrechtsschutz für Strafgefangene
- Bundesverfassungsgericht – Beschluss vom 11.08.2009 / 2 BvR 941/08
=> Entscheidung zur repressiven Verkehrsüberwachung
- Oberlandesgericht Oldenburg – Urteil vom 27.11.2009 / Ss Bs 186/09
=> Entscheidung zur repressiven Verkehrsüberwachung

7. Beobachtung und Aufzeichnung

Die Bestimmungen u. a. nach § 25 a NDSG und § 32 NSOG unterscheiden jeweils das Beobachten und Aufzeichnen. Das simultane Beobachten mittels Videokamera stellt bereits eine automatisierte Datenverarbeitung dar und ist in § 25 a Abs. 1 NDSG bzw. § 32 Abs. 3 Satz 1 NSOG geregelt. Die Aufzeichnungen richten sich nach § 25 a Abs. 2 NDSG und § 32 Abs. 3 Satz 2 NSOG. Die anderen Vorschriften für den Einsatz von Videotechnik haben vergleichbare Regelungen bzw. sind entsprechend auszulegen.

Das Beobachten bedeutet, dass auch eine tatsächliche Beobachtungsmöglichkeit besteht. Es muss also mindestens ein Monitor vorhanden sein, der eine temporäre Beobachtung durch eigenes oder fremdes Personal ermöglicht, welches im Ernstfall als Interventionspersonal zur Verfügung steht bzw. entsprechende Informations- und Meldewege bedient.

Sofern die rechtlichen Voraussetzungen vorliegen, kann auch eine Aufzeichnung stattfinden. Damit wird die Beobachtung aber nicht hinauf, sondern muss fortgeführt werden. Ansonsten ist der präventive Charakter der Maßnahme nicht mehr gegeben, weil die Aufzeichnung nur noch der Dokumentation der Tat und der Möglichkeit der späteren Ermittlung von Tatverdächtigen dient.

Die Beobachtungsmonitore dürfen durch Dritte nicht eingesehen werden können. Sofern die örtlichen Gegebenheiten dieses nicht zulassen, müssen z. B. TFT-Sichtschutzfolien zum Einsatz kommen, um den Blickwinkel auf den Monitor deutlich zu reduzieren.

8. Benachrichtigungs- und Kennzeichnungspflicht

8.1 Benachrichtigungspflicht (bei nicht offener Videoüberwachung)

Beispielhaft werden einige spezialgesetzliche Normen zur Benachrichtigungspflicht in Zusammenhang mit einer verdeckten Videoüberwachungsmaßnahme angeführt:

- § 30 Abs. 4 Nds. Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (NSOG)
- § 190 Abs. 4 Nds. Justizvollzugsgesetz (NJVollzG)
- § 6 Abs. 9 Nds. Verfassungsschutzgesetz (NVerfSchG)
- § 101 Abs. 4 Strafprozessordnung (StPO)

8.2 Kennzeichnungspflicht (bei offener Videoüberwachung)

Grundsätzlich sind personenbezogene Daten mit Kenntnis der Betroffenen (offen) zu erheben; siehe u. a. § 25 a Abs. 3 NDSG und § 32 Abs. 3 NSOG.

Nach § 25 a Abs. 3 NDSG ist eine Kennzeichnungspflicht vorgesehen, aus der sich die Maßnahme sowie die verarbeitende Stelle für jedermann nachvollziehen lässt, bevor der überwachte Bereich betreten wird. Die Kennzeichnung kann mittels Piktogramm und / oder Texttafel vorgenommen werden.

Sofern an den Zugangs- und Zufahrtsmöglichkeiten die Behörde bzw. Dienststelle eindeutig erkenn- und bestimmbar ist, kann ein Zusatz auf dem Hinweisschild auf die Daten verarbeitende Stelle entfallen. Sobald dies nicht der Fall ist oder mehrere Nutzer des Gebäudes vorhanden sind, muss die Daten verarbeitende Stelle auf dem Hinweisschild ausgewiesen werden.



konkrete Beispiele für die Umsetzung der Kennzeichnungspflicht



Bei den Einsatzvarianten der Videotechnik handelt es sich grundsätzlich um eine offene Überwachung. Somit muss der Durchschnittsbürger in der Lage sein, die Videoüberwachung tatsächlich wahrnehmen zu können. Bei einer Verwendung von Domkameras ist die Erkennbarkeit in der Regel nicht gegeben und es besteht eine Verwechslungsgefahr mit anderen technischen Geräten; entsprechend ist eine Kennzeichnung notwendig.

9. Löschungsfristen

9.1 Prävention

Bei der präventiven Nutzung von Videotechnik sind die Daten grundsätzlich am Ende des nächsten auf die Aufzeichnung folgenden Arbeitstag zu löschen.

9.2 Repression

Bei der repressiven Variante – auch nach Zweckdurchbrechung – sind die erforderlichen Aufnahmen umgehend zu sichern, an die Polizei bzw. Staatsanwaltschaft abzugeben und bei der aufnehmenden Stelle zu löschen.

10. Sonderfälle

10.1 Doppelnutzung

Bei einer Doppelnutzung durch einen privaten Betreiber und temporärer Zugriffsmöglichkeit durch eine öffentliche Stelle (insbesondere durch die Polizei bei Fußballspielen) sind die unterschiedlichen Zweckbestimmungen der Videoüberwachung zu beachten. Während der private Betreiber die Videoüberwachung auf § 6 b Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) stützt, muss die Polizei sich auf § 32 NSOG berufen. Daher sind von den beteiligten Stellen jeweils eigene Vorabkontrollen und Verfahrensbeschreibungen zu erstellen.

Bei der temporären Nutzung durch die Polizei ist die Übertragung an den privaten Betreiber zu unterbrechen. Ansonsten würde eine Datenübermittlung zwischen einer öffentlichen und einer privaten Stelle stattfinden, für die es in diesen Fällen keine Rechtsgrundlage gibt.

Eine andere Variante der Doppelnutzung kann bei § 32 Abs. 3 Satz 1 NSOG auftreten, sofern die Verwaltungsbehörde und die Polizei die gleiche Anlage für eine Videoüberwachung nutzen. Bei der Gefahrenabwehr ist aber zu beachten, dass es eine originär und eine subsidiär zuständige Behörde gibt, die nicht gleichzeitig eine Zuständigkeit für den gleichen Sachverhalt haben können. Somit kann bei einer derartigen Videoüberwachung immer nur eine Behörde die Videobeobachtung durchführen. Eine zeitweise Übertragung der Beobachtung von der Verwaltungsbehörde an die Polizei ist – z. B. außerhalb der üblichen Büroarbeitszeiten (Abend-/ Nachtstunden, Wochenenden und Feiertage) – gegebenenfalls möglich.

10.2 kommunale Abfallentsorgung

In den Fällen des § 45 Abs. 2 Nds. Abfallgesetz handelt es sich um eine hoheitliche Tätigkeit, so dass die Videoüberwachung nur nach § 32 Abs. 3 Satz 1 NSOG durchgeführt werden kann. Somit ist nur eine Beobachtung zulässig; eine Aufzeichnung ist nicht möglich.

10.3 Schulgrundstücke

Aufgrund einer Doppelzuständigkeit für Schulen ist die Videoüberwachung einer detaillierten Prüfung zu unterziehen. Zunächst gilt, dass die Kommunalverwaltung für die Liegenschaft, die Ausstattung, den Hausmeister und das Sekretariat zuständig ist. Die Schulleitung ist hingegen für den Lehrkörper und die Schüler verantwortlich.

Sofern sich die Videoüberwachung auf die Zeiten des Schulbetriebes bezieht, ist ein Einvernehmen zwischen Kommunalverwaltung und Schulleitung herzustellen. Ein anderer Fall ist gegeben, wenn die Überwachung sich ausschließlich auf Zeiten außerhalb des regelmäßigen Schulbetriebes bezieht (z. B. Nutzung der Sporthalle durch Vereine oder Freigabe des Schulhofes für die öffentliche Nutzung). In diesem Fall kann die Kommunalverwaltung die Entscheidung allein fällen.

10.4 Öffentliche Wettbewerbsunternehmen

Für Unternehmen, welche als öffentliche Wettbewerbsunternehmen geführt werden (z. B. kommunale Eigenbetriebe oder Zweckverbände), ist nach § 2 Abs. 3 NDSG § 6 b Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) für die Videoüberwachung maßgeblich.

11. Schlussbemerkungen

Die Videoüberwachung ist zahlreicher öffentlicher Kritik ausgesetzt. Nur ein sachgerechter Umgang mit dieser Technik bietet die Gewähr für einen verfassungsgemäßen Einsatz. Hierzu werden nochmals einige Eckpunkte angeführt:

- Vorliegen einer ausreichenden Rechtsgrundlage;
- Beachtung der Verhältnismäßigkeit der Mittel;
- Durchführung einer Technikfolgenabschätzung (Vorabkontrolle);
- Bereithalten einer Verfahrensbeschreibung u. a. zur Einsicht durch Betroffene;
- regelmäßige Prüfung der Erforderlichkeit von Beobachtung und Aufzeichnung;
- konstante Beobachtungsmöglichkeit durch entsprechendes Personal;
- Informations- und Meldewege für festgestellte Gefahrensituationen;
- Vorhandensein von Interventionspersonal vor Ort;
- Beachtung der Benachrichtigungs- und Kennzeichnungspflichten.

Betroffene können sich jederzeit an den Landesbeauftragten für den Datenschutz Niedersachsen (LfD Nds.) wenden, wenn sie meinen, dass ihre Rechte durch eine Videoüberwachungsmaßnahme beeinträchtigt wurden.

Neben den Kontrollfunktionen beinhaltet die Tätigkeit des LfD Nds. auch ein Beratungsangebot für Behörden und sonstige öffentliche Stellen, die Videotechnik schon einsetzen bzw. zukünftig einsetzen wollen.

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen
Brühlstraße 9, 30169 Hannover
Tel.: 0511 - 120 4500 / Fax: 0511 - 120 4599
E-Mail: poststelle@lfd.niedersachsen.de

Stand: April 2010