

Videoüberwachung von Polizeidienststellen



Art. 21a

Videobeobachtung und Videoaufzeichnung (Videoüberwachung)

(1) ¹Mit Hilfe von optisch-elektronischen Einrichtungen sind die Erhebung (Videobeobachtung) und die Speicherung (Videoaufzeichnung) personenbezogener Daten zulässig, wenn dies im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder in Ausübung des Hausrechts erforderlich ist,

1. um Leben, Gesundheit, Freiheit oder Eigentum von Personen, die sich im Bereich öffentlicher Einrichtungen, öffentlicher Verkehrsmittel, von Dienstgebäuden oder sonstigen baulichen Anlagen öffentlicher Stellen oder in deren unmittelbarer Nähe aufhalten, oder
2. um Kulturgüter, öffentliche Einrichtungen, öffentliche Verkehrsmittel, Dienstgebäude oder sonstige bauliche Anlagen öffentlicher Stellen sowie die dort oder in deren unmittelbarer Nähe befindlichen Sachen

zu schützen. ²Es dürfen keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass überwiegende schutzwürdige Interessen der Betroffenen beeinträchtigt werden.

(2) Die Videoüberwachung und die erhebende Stelle sind durch geeignete Maßnahmen erkennbar zu machen.

(3) Die Daten dürfen für den Zweck verarbeitet und genutzt werden, für den sie erhoben worden sind, für einen anderen Zweck nur, soweit dies zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung oder zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung oder von Straftaten erforderlich ist.

(4) Werden durch Videoüberwachung erhobene Daten einer bestimmten Person zugeordnet, ist diese über die Tatsache der Speicherung entsprechend Art. 10 Abs. 8 zu benachrichtigen.

(5) Die Videoaufzeichnungen und daraus gefertigte Unterlagen sind spätestens drei Wochen nach der Datenerhebung zu löschen, soweit sie nicht zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung oder von Straftaten oder zur Geltendmachung von Rechtsansprüchen benötigt werden.

(6) ¹Art. 26 bis 28 gelten für die Videoaufzeichnung entsprechend. ²Öffentliche Stellen haben ihren behördlichen Datenschutzbeauftragten rechtzeitig vor dem Einsatz einer Videoaufzeichnung neben den in Art. 26 Abs. 3 Satz 1 genannten Beschreibungen die räumliche Ausdehnung und Dauer der Videoaufzeichnung, die Maßnahmen nach Abs. 2 und die vorgesehenen Auswertungen mitzuteilen.

Einleitung

Das Polizeiaufgabengesetz (PAG) enthält in Bezug auf das verfassungsmäßig abgesicherte Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) bereichsspezifische Rechtsgrundlagen für die Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten.

Art. 32 Abs. 3 PAG enthält auch Regelungen für **offene** Bild- und Tonaufnahmen und -aufzeichnungen an gefährdeten Objekten.

Die dort geforderten Anforderungen an eine Videoüberwachung sind zwar weitreichend, aber nicht unbedingt passgenau, um eine visuelle Überwachung von Polizeidienststellen in Ausübung des Hausrechts zu gewährleisten.

Vor dem 01.07.2008 wurde zur Videoüberwachung behördeneigener Gebäude der bayerischen Verwaltung die allgemeine Datenerhebungsregelung des Art. 16 BayDSG, bei Schulen Art. 85 Abs. 1 BayEUG herangezogen. Auch wurde generell eine öffentliche Videoüberwachung auf diese Vorschriften gestützt.

Nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes¹ (der Bezugsfall war eine Videoüberwachung auf öffentlichen Plätzen) sind diese allgemeinen Regelungen nicht ausreichen, um eine Videoüberwachung zu rechtfertigen. Vielmehr bedarf es bereichsspezifischer Regelungen, welche explizit einen Bezug zur visuellen Überwachung herzustellen vermögen.

Mit Wirkung zum 01.07.2008 wurde daher der Art. 21 a BayDSG neu in das Bayerische Datenschutzgesetz eingefügt, welcher unter den dort benannten Voraussetzungen eine Videobeobachtung und Videoaufzeichnung gestattet.

Grundsätzlich finden die Regelungen des BayDSG keine Anwendung für den Polizeibereich, wenn die für die Polizei geltenden Vorschriften einen bestimmten Bereich **abschließend** regeln. Zwar bestimmt Art. 49 PAG grundsätzlich, dass die Regelungen der Art. 16-22 BayDSG keine Anwendung finden. Explizit für Art. 21 a BayDSG enthält Art. 49 PAG jedoch eine Ausnahme mit der Maßgabe, dass diese Form der Videobeobachtung und Videoaufzeichnung **zur Ausübung des Hausrechts** auch für die Polizei Anwendung findet.

Insofern stellt Art. 21 a BayDSG (in der Handlungsalternative: "zur Ausübung des Hausrechts") gegenüber Art. 32 PAG ein *lex specialis* dar und verdrängt letzteren.

¹ Entscheidung vom 23.02.2007, 1 BvR 2368/06

Materiellrechtliche Zulässigkeit

Mit Hilfe von optisch-elektronischen Einrichtungen sind die Erhebung (Videobeobachtung) und Speicherung (Videoaufzeichnung) personenbezogener Daten zulässig, wenn dies in Ausübung des Hausrechts erforderlich ist, um

- ◆ Leben, Gesundheit, Freiheit oder Eigentum von Personen, die sich in Polizeigebäuden oder in unmittelbarer Nähe hiervon aufhalten, oder
- ◆ die Dienstgebäude selber sowie die dort in deren unmittelbarer Nähe befindlichen Sachen

zu schützen².

Die Vorschrift des Art. 21 a BayDSG geht davon aus, dass die dort benannte Form der Erhebung (also Videobeobachtung) in der Form erfolgt, dass beispielsweise durch "Heranzoomen" Daten einer bestimmten Person zugeordnet werden können.

Erfolgt die Videobeobachtung in der Form, dass lediglich Übersichtsaufnahmen erfolgen, die eine Identifikation von bestimmten Personen gar nicht zulässt (bzw. bei Speicherung aufgrund der groben Rasterung eine Identifizierung nicht möglich ist), liegt nach der Meinung des Gesetzgebers kein Rechtseingriff vor. Die Voraussetzungen des Art. 21 a BayDSG brauchen dann nicht vorliegen (strittig).

In aller Regeln dürfte jedoch spätestens bei der Speicherung der Aufnahmen die technische Aufbereitung der Bilder eine Identifizierung ermöglichen.

Ähnlich ist die Sachlage bei bloßen "Kameraatrapen". Diese sind zur tatsächlichen Erhebung personenbezogener Daten nicht geeignet, so dass auch hier ein Rechtseingriff nicht zu sehen ist³.

Erforderlichkeit

Wie vorangegangen bereits erwähnt, muss die Videobeobachtung und -aufzeichnung auch **erforderlich** sein.

So ist zu fragen, ob es zum Einen erforderlich ist, personenbezogene Daten zu erheben und ggf. zu speichern. Weiterhin ist zu fragen, ob dies mittels Videotechnik zu tun ist⁴. Auch umfasst die Erforderlichkeitsprüfung die Festlegung des räumlichen Überwachungsbereiches (Eingang, Treppe, Vorraum etc.).

² Art. 21 a Abs. 1 Satz 1 BayDSG

³ Differenzierter: Wilde/Ehmann/Niese/Knoblauch, Kommentar zum BayDSG, Art. 21 a Rn. 9

⁴ LT-Drs. 15/9799, Seite 5

Grundsätzlich würde dieser Prüfungspunkt auch eine zeitliche Komponente umfassen, jedoch dürfte in aller Regel aufgrund der den Polizeidienststellen eigentümlichen Wesen (24 Stunden Erreichbarkeit) eine Videoüberwachung zu jeder Tages- und Nachtzeit erforderlich sein.

Letztendlich muss auch geprüft werden, welche Art der Überwachung (Videobeobachtung, Videoaufzeichnung, oder beides) notwendig erscheint.

In jedem Fall ist die Videoüberwachung in räumlicher und zeitlicher Hinsicht auf das zur Erreichung des mit der Überwachung verfolgten Zweckes (Eigensicherung in Ausübung des Hausrechts) notwendige Maß zu beschränken⁵.

Überwiegende schutzwürdige Interessen der Betroffenen

Eine Videoüberwachung im oben benanntem Sinne ist unzulässig, wenn durch diese Maßnahme überwiegende schutzwürdige Interessen der Betroffenen beeinträchtigt wären⁶.

Dieser Aspekt ist prüfungstechnisch schon bei der Erforderlichkeitsprüfung zu beachten. Da in der personenbezogenen Videoüberwachung jedoch ein nicht unerheblicher Eingriff in die Grundrechte Dritter liegt, hat es der Gesetzgeber für notwendig erachtet, diesen Punkt nochmals gesondert und klarstellend in den Gesetzestext einzubringen.

Dies ist in regelmäßig bei der höchstpersönlichen Lebenssphäre von Menschen der Fall. Toiletten-, Umkleide- und Aufenthaltsräume sind daher keine geeigneten Überwachungsorte für visuelle Maßnahmen.

Transparenzgebot

Die Videoüberwachung und die erhebende Stelle sind durch geeignete Maßnahmen erkennbar zu machen⁷.

Als Ausfluss des Transparentgebotes muß die Tatsache der Videoüberwachung sowie die verantwortliche Stelle für die Betroffenen erkennbar sein.

Dies kann in aller Regel durch entsprechende Hinweisschilder geschehen. Eine genaue Anzahl der technischen Einrichtungen ist hierbei nicht anzugeben, ein Hinweis, dass ein bestimmtes Gebäude der visuellen Beobachtung unterliegt, ist ausreichend⁸.

⁵ LT-Drs. 15/9799, Seite 5

⁶ Art. 21 a Abs. 1 Satz 2 BayDSG

⁷ Art. 21 a Abs. 2 BayDSG

⁸ Wilde/Ehmann/Niese/Knoblauch, Kommentar BayDSG, Art. 21 a BayDSG Rn. 28

Sind allerdings die optisch-elektronischen Einrichtungen für jedermann gut erkennbar und lässt sich aus der Art der Anbringung auch die erhebende Stelle erkennen (z. B. Kamera neben Schild "Polizei"), so bedarf es keiner weiteren Kenntlichmachung wie Schilder etc. mehr⁹.

Zweckbindungsgebot

Die Daten dürfen gem. Art. 21 a Abs. 3 BayDSG nur für den Zweck verarbeitet und genutzt werden, für den sie erhoben worden sind.

Eine Verarbeitung und Nutzung der durch die Videoüberwachung gewonnenen Daten ist folglich grundsätzlich nur im Rahmen der Hausrechtsausübung zulässig. Ziel muss es sein, Gefahren für das Leben, die Gesundheit oder das Eigentum von Personen, die sich innerhalb der Polizeidienststelle oder in unmittelbarer Nähe hiervon befinden, oder Gefahren für das Gebäude selbst abzuwehren.

Ausnahmen vom Zweckbindungsgebot sind dann zulässig, wenn die Verarbeitung oder Nutzung zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung oder zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung oder von Straftaten erforderlich ist.

Sofern es sich bei der Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, bei der erheblichen Ordnungswidrigkeit oder bei der Straftat allerdings sachlich um Fallkonstellationen handelt, welche die Hausrechtssphäre betreffen, so ist selbstverständlich ein Rückgriff auf die Ausnahmetatbestände nicht notwendig.

Soweit die Verarbeitung oder Nutzung der Wahrnehmung von Aufsichts- oder Kontrollbefugnissen dient oder Ausbildungs- oder Prüfungszwecken ("Zweckidentität" gem. Art. 17 Abs 3 BayDSG), so stellt auch dies eine zulässige Form der Datennutzung dar. Dies ergibt sich aus der "systematischen Auslegung (Widerspruchsfreiheit des Gesetzes)"¹⁰.

Benachrichtigungspflicht

Werden die erhobenen Daten tatsächlich einer bestimmten Person zugeordnet, so sind diese Personen grundsätzlich über die Tatsache der Speicherung zu benachrichtigen (§ 21 a Abs. 4 BayDSG).

⁹ LT-Drs. 15/9799, Seite 5; BT-Drs. 14/7905, Seite 1

¹⁰ Wilde/Ehmann/Niese/Knoblauch, Kommentar BayDSG, Art. 21a Rn. 34a

Diese (wie wir noch sehen werden eher theoretische) Verpflichtung ergibt sich in Anlehnung an Art. 11 der "EG-Datenschutzrichtlinie".

Diese Verpflichtung ist dann einschlägig, wenn tatsächlich eine Speicherung der durch Videobeobachtung erhobenen Daten erfolgt. Ob diese Daten später in Akten oder Dateien aufgenommen werden sollen, ist dagegen unmaßgeblich.

Personenbezogene Daten sind grundsätzlich solche Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse, die einer bestimmten Person zugeordnet werden *können*. Ob der Betroffene tatsächlich in diesem Sinne identifiziert wird, ist für den Begriff der "personenbezogenen Daten" irrelevant.

Werden diese Daten im Rahmen einer Videobeobachtung gewonnen und **auch tatsächlich** einer bestimmten Person zugeordnet (z. B. Herr XY), so liegt ein Fall des Art. 21 a Abs. 4 BayDSG vor, welcher eine grundsätzliche Benachrichtigungspflicht auslöst.

Ist die Person lediglich "bestimmbar" aber nicht identifiziert, so besteht keine Verpflichtung nach Art. 21 a Abs. 4 BayDSG.

Dies würde allerdings sämtliche Personen betreffen, die sich auf den gespeicherten Daten befinden und so identifiziert wurden. So müssten vom Grundsatz her sämtliche Beschäftigte der Polizeidienststelle, welche sich auf den gespeicherten Daten befinden, regelmäßig über die Tatsache der Speicherung benachrichtigt werden.

Durch Verweisung auf Art. 10 Abs. 8 BayDSG unterlieg deshalb diese Benachrichtigungsverpflichtung bestimmter Ausnahmeregelungen. Aufgrund der noch zu besprechenden Ausnahmetatbestände stellt die Benachrichtigungsverpflichtung nach Art. 21 a Abs. 4 BayDSG eher eine theoretische Verpflichtung dar, welcher nur in seltenen Fällen tatsächlich nachgekommen werden muss.

Diese Benachrichtigungspflicht betrifft nur die Fälle der **Speicherung** der personenbezogenen Daten. Fälle der bloßen Datenerhebung sind von der Regelung nicht erfasst.

Die Tatsache der Speicherung ist unter Verweisung auf Art. 10 Abs. 8 Satz 1 BayDSG nur dann mitzuteilen, wenn die Erhebung (Videobeobachtung) schon **ohne Kenntnis** der Betroffenen Person erfolgte. Dies ist bei deutlich sichtbarer Positionierung von Überwachungskameras in aller Regel nicht der Fall, da die Erhebung seiner personenbezogenen Daten dem Betroffenen hier ersichtlich ist.

Erfolgt die Erhebung der Daten dennoch ohne Kenntnis des Betroffenen so ist dieser im weiteren Falle der Speicherung seiner Daten über folgende Informationen zu benachrichtigen:

11 Richtlinie 95/46/EG

- ◆ Tatsache der Speicherung
- ◆ Art der Daten
- ◆ Zweckbestimmung der Speicherung
- ◆ Rechtsgrundlage der Speicherung

Soll der Betroffene bereits anderweitig über andere Sachverhalte informiert werden, so kann die Benachrichtigung gem. Art. 21 a Abs. 4 BayDSG mit diesem Schreiben verbunden werden.

Weiterhin besteht gem. Art. 10 Abs. 8 Nr. 2 BayDSG dann eine Ausnahme von der Benachrichtigungsverpflichtung, wenn der Betroffene auf andere Weise Kenntnis von der Tatsache der Speicherung erlangt. Eine genaue Kenntnis, was, wo, wie gespeichert wird, braucht nicht vorhanden zu sein.

Insofern empfiehlt es sich, die Beschäftigten der Polizeidienststelle vorab von der Speicherung der Daten zu informieren.

Letztendlich kann gem. Art. 10 Abs. 8 Nr. 3 BayDSG eine Benachrichtigung auch dann unterbleiben, wenn die Benachrichtigung der Betroffenen unmöglich ist oder einen unverhältnismäßig hohen Aufwand erfordern würde.

Löschungsfrist

Die Videoaufzeichnungen und eventuell hieraus gefertigte Unterlagen sind gem. Art. 21 a Abs. 5 BayDSG **spätestens drei Wochen nach der Datenerhebung zu löschen**, soweit sie nicht zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung oder von Straftaten oder zur Geltendmachung von Rechtsansprüchen benötigt werden.

Diese Frist ist als **Speicherungshöchstdauer** zu verstehen. In Anlehnung an den Grundgedanken des Art. 45 Abs. 2 Nr. 2 PAG sind die durch Videobeobachtung erhobenen Daten dann umgehend zu löschen, wenn feststeht, dass sie weder zum Zwecke der eigentlichen Erhebung noch zur Verfolgung von erheblichen Ordnungswidrigkeiten, Straftaten noch zur Geltendmachung von Rechtsansprüchen erforderlich sind.

Freigabe und Verfahrensverzeichnis

Gem. Art. 21 Abs. 6 BayDSG gelten die Vorschriften über die datenschutzrechtliche Freigabe und über das Verfahrensverzeichnis gem. Art. 26, 27 BayDSG bei der Videoaufzeichnung entsprechend.

Die Vorschriften der Art. 26 und 27 BayDSG finden insofern nur **entsprechende** Anwendung, als dass sie sich von der Grundintention auf automatisierte Dateien beziehen.

Automatisierte Datenverarbeitung liegt dann vor, wenn sie "durch Einsatz eines gesteuerten technischen Verfahrens selbsttätig abläuft"¹².

Vom Grundsatz her finden Art. 26, 27 BaDSG gem. Art. 49 PAG für den polizeilichen Bereich keine Anwendung, da Art. 47 PAG für automatisierte Dateien bereits eine Errichtungsanordnung vorsieht.

Da es sich bei Art. 21 a Abs. 6 BayDSG allerdings um eine Rechtsfolgeverweisung handelt, ist ein Freigabeverfahren in Anlehnung an Art. 26 BayDSG erforderlich. Das Freigabeverfahren dient der erweiterten Prüfung der Zweckmäßigkeit der Maßnahmen und erfüllt zugleich die in Art. 20 der EG-Datenschutzrichtlinie¹³ enthaltene Verpflichtung zur Vorabkontrolle zur Reduzierung spezifischer Risiken für die Rechte und Freiheiten der Betroffenen.

Ein fehlendes Freigabeverfahren durch die zuständige zum Datenschutz beauftragte Stelle führt allerdings **nicht** zur Rechtswidrigkeit der Videobeobachtung und Videoaufzeichnung.

Der behördliche Datenschutzbeauftragte hat ferner in entsprechender Anwendung von Art. 27 BayDSG ein Verzeichnis über die eingesetzten optisch-elektronischen Einrichtungen zu führen.

12 Wilde/Ehmann,Niese/Knoblauch, Kommentar zum BayDSG, Art. 7Rn. 14

13 Richtlinie 95/46/EG