

Videoüberwachung

Öffentlicher Bereich

Bereits im XV. TB LfD Nds. 1999/2000 habe ich die Videoüberwachung durch öffentliche Stellen im so genannten öffentlich zugänglichen Raum genauer beleuchtet. Entsprechend meinem gesetzlichen Auftrag, die Einhaltung der Vorschriften über den Datenschutz bei den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Landes zu kontrollieren und unter dem Eindruck der Diskussion im Innenausschuss des Nds. Landtages am 22. August 2001 zu dem Antrag der CDU-Fraktion „Bessere Videoüberwachung von gefährlichen Plätzen in Niedersachsen“ (vgl. LT-Drs. 14/2553) habe ich Ende 2001 alle Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen der Landes- und Kommunalverwaltung in Niedersachsen gebeten, mir unter Verwendung eines Vordrucks die derzeit von ihnen im öffentlich zugänglichen Raum praktizierten Maßnahmen der Videoüberwachung zu benennen.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für Videoüberwachungsmaßnahmen öffentlicher Stellen im öffentlich zugänglichen Raum stellen sich in Niedersachsen derzeit wie folgt dar:

Bei der grundlegenden Novellierung des NDSG zur Anpassung an die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts im so genannten Volkszählungsurteil hatte der Gesetzgeber 1993 Fragen des Videoeinsatzes nicht erörtert. Bei der Anpassung des Landesdatenschutzrechts an die EG-Datenschutz-Richtlinie (am 13. Juni 2001 hat der Niedersächsische Landtag die Novelle zum Niedersächsischen Datenschutzgesetz verabschiedet) ist meine Anregung, auch für diesen Bereich geeignete, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung beachtende Regelungen zu schaffen, leider nicht aufgegriffen worden. Die Landesregierung hat stattdessen darauf verwiesen, dass die derzeitigen Regelungen des NGefAG zur Videoüberwachung ausreichen. In der parlamentarischen Diskussion habe ich auf die Unzulänglichkeit der niedersächsischen Regelungen nachdrücklich hingewiesen. Als Grundlage für einen Einsatz von Videotechnik durch Behörden der Landes- und Kommunalverwaltung zur Überwachung öffentlich zugänglicher Räume kommt derzeit neben der speziellen Regelung im Niedersächsischen Spielbankgesetz allein § 32 Abs. 3 NGefAG (mit Ausnahme strafprozessualer Ermächtigungen und der sonstigen Regelungen in § 32 NGefAG) in Betracht. Die Vorschrift erlaubt nur eine Videobeobachtung zu Zwecken der Gefahrenabwehr. Im Gegensatz zur Polizei dürfen allerdings Gefahrenabwehrbehörden beobachtete Vorgänge nicht aufzeichnen, zulässig ist lediglich eine simultane Beobachtung am Bildschirm. Eine Datenerhebung durch Videobeobachtung stellt schon wegen der hohen Informationsdichte, die Bildinformationen aufweisen, und wegen der daraus zwangsläufig folgenden Erhebung nicht erforderlicher Daten (z.B. über Körperhaltung, Bekleidung) einen besonders tiefen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte dar. Ein solcher Eingriff bedarf einer (bereichsspezifischen) Regelung, welche die Voraussetzungen dieser besonderen Form der

Datenverarbeitung im Einzelnen festlegt. Deshalb kann aus meiner Sicht die Videobeobachtung nicht auf die allgemeine Datenerhebungsvorschrift des § 9 NDSG gestützt werden.

Im Übrigen ist diese Bestimmung auf diese besondere Form der Datenverarbeitung auch nicht zugeschnitten. So lassen sich z.B. dem Gesetz keine Aussagen darüber entnehmen, dass eine Videobeobachtung wegen überwiegender schutzwürdiger Belange der Betroffenen (z.B. Beobachtung von Umkleieräumen und Toilettenanlagen) unterbleiben muss. Ein Hinweis auf die Videobeobachtung und die dafür verantwortliche Stelle ist nicht vorgesehen. Auch die Pflicht zur Aufklärung über den Zweck der Erhebung und die zugrunde liegende Rechtsgrundlage (§ 9 Abs. 2 NDSG) wird den tatsächlichen Verhältnissen bei einer Videobeobachtung nicht gerecht.

Schließlich ergäbe sich bei Zulassung einer Videoüberwachung nach den allgemeinen Datenverarbeitungsbestimmungen des NDSG ein eklatanter Wertungswiderspruch zum Gefahrenabwehrrecht. Nach § 32 Abs. 3 NGefAG dürfen öffentlich zugängliche Orte zwar von Gefahrenabwehrbehörden mit einer Videokamera offen beobachtet werden, eine Aufzeichnung darf nach dieser Vorschrift aber nicht erfolgen (lediglich die Polizei darf aufzeichnen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass an diesem Ort Straftaten von erheblicher Bedeutung begangen werden). Würde man eine Videoüberwachung nach § 9 NDSG für möglich halten, wäre eine Aufzeichnung dagegen nach § 10 NDSG zulässig. Dies würde bedeuten, dass der Gesetzgeber einen konkreten Rechtseingriff in einem Spezialgesetz ablehnt, den selben Eingriff aber in einem Querschnittsgesetz zulässt, das die allgemeine Tätigkeit öffentlicher Stellen regelt, die nicht durch besondere verwaltungsspezifische Aspekte bestimmt wird. Dies zeigt die innere Unstimmigkeit dieser Argumentation. Hierauf hatte bei den Beratungen zur Novellierung des NDSG auch der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst hingewiesen.

In der rechtlichen Bewertung dieser Frage besteht leider nach wie vor kein Konsens mit dem Innenministerium. Dieses hat in den Verwaltungsvorschriften zu § 9 NDSG eine Videoüberwachung im Rahmen des Hausrechts für zulässig erklärt, setzt sich mit den dann ergebenden und von mir wiederholt vorgetragenen gesetzlichen Wertungswidersprüchen zum NGefAG und meinen übrigen Einwänden aber nicht auseinander.

Entsprechend der Definition im neugeschaffenen § 6b BDSG verstehe ich unter Videoüberwachung „die Beobachtung öffentlich zugänglicher Räume mit optisch-elektronischen Einrichtungen“. Unter öffentlich zugänglichen Räumen sind die Bereiche zu verstehen, die von einer unbestimmten bzw. unbestimmbaren Anzahl betriebsfremder Personen betreten werden dürfen. Hierbei ist es unerheblich, wenn z.B. ein Entgelt für den Zutritt erhoben wird. Dazu gehören insbesondere dem Gemeingebrauch gewidmete Straßen, Wege und Plätze, aber auch tatsächlich für jedermann zugängliche Bereiche wie z.B. Eingangs- und Flurbereiche von Behördengebäuden, Schulen, Abfallsammelstellen und Schwimmbäder. Auch die Fälle einer nur teilweisen Einbeziehung öffentlich zugänglicher Räume (z.B. wird bei der Überwachung eines nicht für die Öffentlichkeit zugänglichen Behördengebäudes der vor dem Eingang liegende

Fußweg- oder Straßenbereich von der Kameraeinstellung mit erfasst) unterfallen der o. a. Definition. Nicht erfasst werden von der Definition optisch-elektronische Einrichtungen, bei denen durch unveränderbare Einstellung oder Ausstattung Bildaufnahmen entstehen, bei denen ein Personenbezug oder eine Personenbeziehbarkeit definitiv nicht, auch nicht durch ggf. nachfolgende Bildbearbeitung, hergestellt werden kann. Ich habe ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Videokameras, bei denen nach ihrer technischen Ausstattung die Möglichkeit der Veränderung der Bildeinstellung (Zoomfunktion) oder des Aufnahmefeldes sowie der Bildaufzeichnung besteht, von der Definition erfasst werden.

Meine Erhebung bei den Behörden und sonstigen Stellen der Landes- und Kommunalverwaltung über den Einsatz solcher Einrichtungen ist mittlerweile abgeschlossen. Insgesamt wurden 159 Videoüberwachungsmaßnahmen durch Behörden der Landesverwaltung in Niedersachsen (enthalten sind 83 Meldungen für die Polizei) unter den genannten Voraussetzungen gemeldet. Durch die Kommunalverwaltung wurden 142 Videoüberwachungsmaßnahmen angezeigt. Es lässt sich abschätzen, dass ca. 425 einzelne Kameras durch Landesbehörden und ca. 325 Kameras durch die kommunalen Gebietskörperschaften eingesetzt werden. Eine erste Auswertung hat ergeben, dass die eingesetzten Anlagen der Polizei auf der Grundlage des § 32 Abs. 3 NGefAG rechtmäßig genutzt werden. Die Polizeidirektion Hannover hat zusätzlich die Möglichkeit, sich auf ca. 152 Kameras der Üstra und ca. 24 Kameras der „Move“-GmbH aufschalten zu lassen. Dieses kommt jedoch nur bei konkreten Anlässen zur Strafverfolgung oder Gefahrenabwehr in Betracht. Insgesamt werden nur in wenigen Einzelfällen der polizeilichen Videoüberwachung Nachfragen durch mich nötig sein. Aus diesem Grund habe ich die Anlagen der Polizei nicht in die weitere Darstellung einbezogen.

Die übrigen gemeldeten Überwachungsmaßnahmen lassen sich insgesamt grob nach folgenden Unterscheidungsmerkmalen klassifizieren:

- Überwachung „rein“ technischer Vorgänge wie z.B. die gefahrenträchtige Schleusung eines Schiffes oder die Öffnung einer Hebebrücke,
- „Automatische Klingelanlagen“ (der Besucher nutzt eine Klingel zum Einlass und im betroffenen Gebäude öffnet sich das Bild der Person auf einem Monitor),
- Überwachung im Rahmen des so genannten Hausrechts zur Gebäude- bzw. Liegenschaftssicherung innerhalb des öffentlich zugänglichen Gebäudes bzw. mit Bezug in den öffentlich zugänglichen Bereich außerhalb des Gebäudes (z.B. Gehwege und Straßenteile),
- Überwachung an oder in Gebäuden zum Schutz dritter Personen oder der von ihnen eingebrachten Sachen (z.B. der öffentlich zugängliche Wartebereich für Patienten in der Notaufnahme eines Krankenhauses; Überwachung des Fahrradständers einer Schule).

Die Überwachung der technischen Vorgänge ist aus meiner Sicht datenschutzrechtlich unproblematisch, weil regelmäßig keine personenbezogenen Daten erhoben werden. Es soll lediglich sichergestellt werden, dass gefahrenträchtige Situationen im Ansatz vermieden werden, ohne einen

Personenbezug herzustellen. Die mir gemeldeten Videoüberwachungsmaßnahmen technischer Vorgänge ergeben einen Anteil von weniger als 10 Prozent.

Auch die „automatischen Klingelanlagen“ unterziehe ich keiner weiteren Überprüfung, weil der Einlassbegehrende regelmäßig Kenntnis von der Übertragung seiner Bilddaten erhält und somit von seiner Einwilligung ausgegangen werden kann, wenn er die Klingelanlage nutzt. Es ist ausgeschlossen, die Anlage für ständige Überwachungen größerer (öffentlicher) Bereiche einzusetzen. Der Anteil dieser Maßnahmen ist ebenfalls unterhalb von 10 Prozent angesiedelt.

Der größte Teil der Überwachungsmaßnahmen wurde mir unter dem Oberbegriff „Hausrecht“ gemeldet; er nimmt einen Anteil von mehr als 80 Prozent der Meldungen ein. Hier besteht das oben bereits angesprochene Problem, dass eine Rechtsgrundlage für einen Grundrechtseingriff durch eine Videoüberwachung nicht vorhanden ist. Das Hausrecht muss nach seiner Entstehungsgeschichte und nach seinem im Wege der Auslegung herausgebildeten Rechtsgehalt als ein notwehrähnliches Recht gesehen werden. Im Einzelfall dürfen konkrete Verstöße gegen und Eingriffe in das befriedete Besitztum abgewehrt werden; das Hausrecht gibt jedoch generell nicht die Berechtigung zur Vornahme präventiver (d.h. vorbeugender) Maßnahmen. Die Videoüberwachung ist dagegen zunächst eine reine Präventionsmaßnahme. Eine Notwehrsituation erfordert immer das Vorliegen einer gegenwärtigen Gefahr für das entsprechende Rechtsgut. Allein die Möglichkeit, dass sich eine entsprechende Gefahr entwickeln könnte, genügt dem Erfordernis der Gegenwärtigkeit nicht. Ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung in Form einer Videoüberwachung kann deshalb nach meiner Auffassung nicht auf das Hausrecht gestützt werden. Die Tatsache, dass sowohl der Bundes- als auch einige Landesgesetzgeber außerhalb Niedersachsens den Begriff des Hausrechts in den jeweiligen Datenschutzgesetzen genutzt und in Verbindung mit dem Hausrecht eine Ermächtigungsgrundlage für eine Videoüberwachung (abhängig vom Vorliegen weiterer Voraussetzungen) geschaffen haben, lässt insofern nur den Schluss zu, dass im Kontext des Datenschutzrechts offensichtlich ein von der obigen Auffassung abweichendes Verständnis des Terminus „Hausrecht“ gegeben ist. Zielsetzung der Gesetzgeber war es offenbar, die bereits bestehenden Videoüberwachungen zu legalisieren und diese in einen gesetzlichen Rahmen zu bringen. Sie wollten jedoch keine „Generalermächtigung“ schaffen, sondern formulierten weitere einschränkende Voraussetzungen, wie z.B. die Erforderlichkeit der Maßnahme. Auch im Gesetzgebungsverfahren des Bundes wurde der Begriff soweit ersichtlich nicht näher hinterfragt oder erläutert (vgl. BT-Drs. 14/4329, 14/4458, 14/4571, 14/5793; BR-Drs. 461/00).

Meine Auffassung zum Inhalt des überkommenen Begriffs des Hausrechts und zu der insoweit problematischen Verknüpfung dieses Begriffs mit einer Befugnisnorm zur präventiven Überwachung durch optisch-elektronische Einrichtungen in den Datenschutzgesetzen habe ich dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und den von einer entsprechenden Landesgesetzgebung betroffenen Landesbeauftragten für den Datenschutz übermittelt, um auf diesem Wege eine breite Diskussion und Klärung des Problems zu ermöglichen. Neben

der Frage der grundsätzlichen Geeignetheit des Hausrechts als Ermächtigungsgrundlage für den Einsatz von Videotechnik ist insbesondere auch der Umfang dieses „Rechts“ klärungsbedürftig. Umfasst das Hausrecht neben dem Schutz des Eigentums und der Sicherheit der dort Beschäftigten auch den Schutz von Eigentum und Sicherheit von z.B. Besuchern, Schülern usw.? Diese aus datenschutzrechtlicher Sicht grundsätzlichen Fragestellungen zur Videoüberwachung unter dem Oberbegriff „Hausrecht“ habe ich auch den betroffenen öffentlichen Stellen in Niedersachsen mitgeteilt. Bis zu einer endgültigen Klärung werde ich den bislang praktizierten Videoeinsatz unter diesem Gesichtspunkt zunächst unbeanstandet lassen.

In fünf Fällen habe ich kommunale Stellen um eine ergänzende Stellungnahme gebeten, weil die durchgeführten Überwachungsmaßnahmen in den intimen Bereich der Bürger hineinreichen könnten (Maßnahmen zur Überwachung in einer Sauna bzw. Überwachung eines Toilettenvorraumes). In solchen sensiblen Bereichen sehe ich neben dem Aspekt des Hausrechts auch die Verhältnismäßigkeit einer Videoüberwachung als Problem. Die Antworten stehen derzeit noch aus.

Nicht öffentlicher Bereich

In der Vergangenheit habe ich mich wiederholt mit Anfragen und Beschwerden zum Thema Videoüberwachung durch nicht öffentliche Stellen befasst. In meinem letzten Tätigkeitsbericht habe ich darauf hingewiesen, dass die Videoüberwachung weder grundsätzlich verdammt noch als ein Allheilmittel gepriesen werden kann. Es ist daran festzuhalten, dass eine sachgerechte datenschutzrechtliche Bewertung immer auf den konkreten Zweck der Maßnahme abzustellen hat und die anlassgebenden Umstände zu berücksichtigen sind. Die anhaltende Diskussion über diese spezielle Überwachungstechnik hat den Gesetzgeber veranlasst, mit § 6b eine Regelung für diesen Bereich in das BDSG einzufügen. Es bleibt abzuwarten, ob das gesetzgeberische Ziel, den immer weiter zunehmenden Einsatz dieser Überwachungstechnik einzudämmen, erreicht werden kann.

Die neue Regelung

Die neue Regelung ist im nicht öffentlichen Bereich anwendbar, wenn Private öffentlich zugänglich Räume mit optisch-elektronischen Einrichtungen beobachten und die Beobachtung nicht ausschließlich persönlichen oder familiären Zwecken dient. Auf die eingesetzte Kameratechnik kommt es nicht mehr an. Es ist somit unerheblich, ob für die Beobachtung digitale oder analoge Kameratechnik eingesetzt wird, denn die Regelung setzt nicht voraus, dass die gewonnenen (Bild-)Daten unter Einsatz von oder für Datenverarbeitungsanlagen erhoben werden. Die datenschutzrechtliche Relevanz der Beobachtungsmaßnahme ist unabhängig von der Frage, ob das Bildmaterial nur betrachtet oder auch gespeichert wird.

Öffentlich zugängliche Räume

In Anfragen wird oft die Frage aufgeworfen, was denn „öffentlich zugängliche Räume“ seien. Ein öffentlich zugänglicher Raum ist jeder Bereich, der ohne besondere Voraussetzungen betreten werden kann. In der Gesetzesbegründung werden beispielhaft Bahnsteige, Ausstellungsräume eines Museums, Verkaufsräume oder Schalterhallen aufgeführt. Hierunter sind alle Räume zu

fassen, die nach dem Willen des oder der Berechtigten für jedermann zugänglich sind beziehungsweise von jedermann - gegebenenfalls nach dem Kauf einer Eintrittskarte - betreten werden können. Der zu beobachtende Bereich kann innerhalb oder außerhalb von Gebäuden liegen. In diesem Zusammenhang kommt es auch nicht auf die Eigentumsverhältnisse an, es kann sich also um öffentliche oder private Grundstücke handeln.

Die Erforderlichkeit der Videoüberwachung

Bei der Konzeption von Überwachungsmaßnahmen ist als gesetzliche Voraussetzung für den rechtmäßigen Einsatz von Videotechnik die Erforderlichkeit zu prüfen. Sie ist dann gegeben, wenn der verfolgte beabsichtigte Zweck nicht mit einem anderen zumutbaren Mittel, das weniger in die Rechte der Betroffenen eingreift, erreicht werden kann. In diesem Zusammenhang ist auch zu prüfen, ob eine flächendeckende Einführung der Überwachungstechnik erforderlich ist oder ob ein Einsatz an Schwerpunkten oder zu bestimmten Zeiten ausreicht. Unter den Gesichtspunkt der Datenvermeidung und Datensparsamkeit ist weiterhin zu prüfen, ob durch den Einsatz von inzwischen verfügbarer Technik bestimmte Bereiche des Aufnahmefeldes komplett ausgeblendet oder die Gesichter der sich in diesen Bereichen aufhaltenden Personen „verschleiert“ werden können.

Die zulässigen Zwecke

Die Videoüberwachung durch nicht öffentliche Stellen ist nach § 6b Abs. 1 Nr. 2 und 3 BDSG nur zulässig, wenn sie zur Wahrnehmung des Hausrechts oder zur Wahrnehmung berechtigter Interessen für konkret festgelegte Zwecke erforderlich ist und keine Anhaltspunkte für das Vorliegen überwiegender schutzwürdiger Interessen des Betroffenen bestehen.

Nach § 6b Abs. 1 Nr. 2 BDSG ist eine Videoüberwachung zur Wahrnehmung des Hausrechts zulässig, durch diese Bestimmung wird der Umfang der aus dem Hausrecht abzuleitenden Überwachungsbefugnisse aber nicht konkret festgelegt. Zivilrechtlich gesehen ist das Hausrecht die Befugnis, über die Benutzung eines geschützten Raums zu verfügen und gegebenenfalls ein Hausverbot aussprechen zu können. Ob daraus allein allerdings eine Berechtigung zu einer umfassenden präventiven Überwachung abgeleitet werden kann, erscheint mir zweifelhaft; auf die vorstehenden Ausführungen zur Videoüberwachung durch öffentliche Stellen weise ich insoweit hin. Von Seiten der Praxis werden vom Hausrecht die Maßnahmen als gedeckt angesehen, die die ordnungsgemäße Nutzung der überwachten Räume sicherstellen sollen, um bei einer nicht bestimmungsgemäßen Nutzung einschreiten zu können. Auch die Überwachung ausgesprochener Hausverbote wird davon erfasst.

Maßnahmen, die zur Wahrnehmung berechtigter Interessen für konkret festgelegte Zwecke bestimmt sind, fallen unter § 6b Abs. 1 Nr. 3 BDSG. Diese Regelung wurde erst im Gesetzgebungsverfahren in das Gesetz aufgenommen und führte gegenüber dem Regierungsentwurf zu einer Einschränkung der Videoüberwachung, da sie eine engere Zweckbindung beinhaltet. Berechtigt ist jedes Interesse, das nach vernünftiger Erwägung durch die Sachlage gerechtfertigt ist, also ein tatsächliches Interesse, das wirtschaftlicher oder ideeller Natur sein kann. Nach diesen Kriterien kann sich beispielsweise aus dem

Schutz des Eigentums ein berechtigtes Interesse ergeben. Das Motiv einer allgemeinen abstrakten Gefahrenvorsorge für den Schutz des Eigentums reicht dabei aber nicht. Vielmehr müssen belegbare Tatsache die Annahme rechtfertigen, dass schwerwiegende Beeinträchtigungen des Eigentums drohen und es diese abzuwehren gilt.

Die Dokumentation der Zwecke

Die Zwecke der Videoüberwachung sind schriftlich vor der Inbetriebnahme der Überwachungsanlage zu dokumentieren. Hierbei ist zu bedenken, dass in einem Objekt gegebenenfalls mehrere unterschiedliche Zwecke bestehen können. So kann beispielsweise die Überwachung der Frauenparkplätze im kaufhauseigenen Parkhaus nicht mit dem Schutz vor Diebstählen, der aber für die Verkaufsräume zutreffend ist, begründet werden. Die Festlegung der Zwecke ist sehr sorgfältig vorzunehmen, da mittels der Videoüberwachung gewonnene Erkenntnisse für andere als die festgelegte Zwecke nicht verwendet werden dürfen.

Weiterverarbeitung von Bildaufnahmen

In den Fällen, in denen die Videoaufnahmen auch aufgezeichnet werden sollen, ist gemäß § 6b Abs. 3 Satz 1 BDSG sowohl die Erforderlichkeit erneut zu prüfen als auch eine erneute Abwägung der schutzwürdigen Interessen der Betroffenen vorzunehmen. Auch ist die beabsichtigte Weiterverarbeitung zu dokumentieren. Die Übermittlung der gewonnenen Aufnahmen an Strafverfolgungsbehörden beziehungsweise deren Nutzung als Beweismittel zur Erlangung von Schadensersatz kann zum Erreichen eines dokumentierten Zwecks erforderlich sein. Bei Personen, die einer Straftat verdächtigt werden, dürften in der Regel keine Anhaltspunkte überwiegender schutzwürdiger Interessen am Ausschluss der Nutzung der Aufnahmen als Beweismittel bestehen. Für einen anderen als den dokumentierten Zweck dürfen die aufgezeichneten Videoaufnahmen gemäß § 6b Abs. 3 Satz 2 BDSG nur benutzt werden, soweit dies zur Abwehr von Gefahren für die staatliche und öffentliche Sicherheit sowie zur Verfolgung von Straftaten erforderlich ist.

Die Unterrichtungspflicht

Zur Transparenz der Verarbeitung und Nutzung von durch Videoüberwachungsmaßnahmen gewonnenen personenbezogenen Daten soll § 6b Abs. 4 BDSG beitragen. Durch organisatorische Maßnahmen hat die verantwortliche Stelle sicherzustellen, dass identifizierte Personen gemäß § 33 BDSG benachrichtigt werden. Darunter fällt immer die verdächtige Person, aber auch das Opfer eines Zwischenfalls oder sonstige namentlich bekannte Personen.

Die schutzwürdigen Interessen der Betroffenen

Vor dem Beginn der Überwachungsmaßnahme ist auch zu prüfen, ob Anhaltspunkte für überwiegende schutzwürdige Interessen der Betroffenen bestehen. In Bereichen, in denen die freie Entfaltung der Persönlichkeit oder die Wahrnehmung von Freiheitsrechten eher untypisch ist, werden die schutzwürdigen Interessen der Betroffenen in der Regel nicht betroffen. Als derartige Bereiche sind zum Beispiel Kaufhäuser, Bankgebäude oder Tankstellen anzusehen. Werden aber Stätten der Begegnung, zum Beispiel Freizeiteinrichtungen, Restaurants, Fußgängerzonen und zum Verweilen einladende Freiflächen beobachtet, ist genauer zu prüfen, ob schutzwürdige Interessen dem Einsatz von Überwachungstechnik entgegenstehen. Wenn

Personen so videoüberwacht werden, wie ein aufmerksamer Beobachter dies mit bloßem Auge auch tun könnte, und ist nicht zu erwarten, dass die Beobachtung zu einem übersteigert angepassten Verhalten der Beobachteten führt, so wird man im Regelfall keine Verletzung eines schutzwürdigen Interesses feststellen können. Geht die Videoüberwachung jedoch über die „normale“ Beobachtung hinaus, wird beispielsweise durch eine beabsichtigte Beobachtung auch Einblick in Situationen oder Handlungsabläufe ermöglicht, die der Privat- und Intimsphäre der Betroffenen zuzurechnen sind, so werden deren schutzwürdige Interessen verletzt und die Maßnahme ist unzulässig.

Da bei einem Einsatz von Videotechnik im gewerblichen Bereich gegebenenfalls auch die Beschäftigten von der Videoüberwachung betroffen werden, sind auch deren schutzwürdige Interessen zu berücksichtigen.

Die Hinweispflicht

Meine Beratungs- und Kontrolltätigkeit zeigt, dass die in § 6b Abs. 2 BDSG vorgeschriebene Hinweispflicht noch nicht überall beachtet wird bzw. bekannt ist. Durch Hinweisschilder ist sowohl auf die Tatsache der Videobeobachtung als auch auf die dafür verantwortliche Stelle deutlich hinzuweisen. Die im „Düsseldorfer Kreis“ kooperierenden Aufsichtsbehörden entwickeln zurzeit ein Piktogramm für die Videoüberwachung, um eine Vereinheitlichung der optischen Gestaltung der Hinweisschilder zu erreichen.

Ein Hinweis auf die verantwortliche Stelle ist bei jeder Darstellungsform zu geben. Es liegt zwar nahe, dass die Überwachung eines Kaufhauses durch das Kaufhaus selbst, im Auftrag durch ein Sicherheitsunternehmen durchgeführt wird, der Gesetzgeber verlangt aber ausdrücklich die Benennung der verantwortlichen Stelle, damit der Betroffene bei dieser seine Rechte geltend machen kann. Der Kunde kennt meist die konkrete Rechtsform des Unternehmens und die für sie handelnden Personen nicht. Beispielsweise ist in einem Filialunternehmen die verantwortliche Stelle aus Sicht des Kunden nicht selbsterklärend. Er weiß nicht, bei wem er seine Rechte geltend machen kann, in der Filiale vor Ort oder in der Konzernzentrale. Er weiß auch nicht, ob die Überwachung durch das Kaufhaus selbst oder im Wege der Funktionsübertragung von einem Dritten durchgeführt wird. Diese Unsicherheit besteht auch in so genannten Einkaufsmärkten mit verschiedenen Einzelhandelsgeschäften - Shop in Shop - in einem Gebäude.

Der Hinweis ist deutlich sichtbar anzubringen. Was deutlich sichtbar ist, hängt von der Größe und Gestaltung des Hinweises, aber auch vom Umfeld und dem Hintergrund ab. So habe ich ein Verkehrsunternehmen darauf hingewiesen, dass ein mit weißen Buchstaben bedrucktes Hinweisschild, welches sich nicht von dem silberfarbenen Fahrzeug erkennbar absetzt, seine Funktion nicht erfüllt. Die optische Gestaltung und räumliche Anordnung des Hinweises ist so vorzunehmen, dass der Kunde den Hinweis vor dem Eintritt in den überwachten Bereich im normalen Blickwinkel hat. Die Hinweisfunktion ist nur erfüllt, wenn sie für den Kunden ohne weiteres wahrnehmbar ist und von ihm nicht erst gesucht werden muss. Durch den deutlich wahrnehmbaren Hinweis auf die Videoüberwachung wird der „demnächst“ von ihr Betroffene gewarnt und kann

sich dann entscheiden, ob er diesen überwachten Bereich überhaupt betreten möchte.

Die Löschung

Das durch die Videobeobachtung gewonnene Bildmaterial darf gemäß § 6b Abs. 5 BDSG nur so lange gespeichert werden, wie es zur Erreichung des verfolgten Zweckes erforderlich ist. Aber auch Aufnahmen, die für den Beobachtungszweck noch benötigt werden, etwa weil aufklärungsbedürftige Vorkommnisse aufgezeichnet wurden, dürfen nur gespeichert bleiben, wenn schutzwürdige Interessen des Betroffenen nicht entgegenstehen und solange sie zur Erreichung des Beobachtungszwecks erforderlich sind. Die verantwortliche Stelle hat daher die angefallenen Aufnahmen unverzüglich einer Bedarfsprüfung zu unterziehen. In den Fällen, in denen die Aufnahmen nicht mehr für die Erreichung des dokumentierten Aufnahmезwecks benötigt werden, sind diese unverzüglich, d.h. in der Regel innerhalb von ein bis zwei Arbeitstagen, zu löschen. Bei der Konzeption von Überwachungsmaßnahmen sind die hierzu erforderlichen organisatorischen Maßnahmen zu regeln. Am wirksamsten wird dem Lösungsgebot durch eine automatisierte periodische Löschung, etwa durch Selbstüberschreiben zurückliegender Aufnahmen entsprochen.

Der Handlungsbedarf

Meine bisherigen Erfahrungen mit der in vielen Bereichen des täglichen Lebens eingesetzten Videoüberwachung veranlassen mich, diesem Bereich auch zukünftig erhöhte Beachtung zu schenken. Die für die Videobeobachtung verantwortlichen Stellen werde ich zur datenschutzgerechten Ausgestaltung der Überwachungsmaßnahmen anhalten, wenn andere geeignete Maßnahmen nicht ausreichen, die mit dem Einsatz der Videotechnik angestrebten Zwecke zu erreichen. Insbesondere werde ich auf die Durchführung der erforderlichen Vorabkontrolle und die notwendigen organisatorischen Maßnahmen achten.