

Düsseldorfer Kreis



Orientierungshilfe „Videoüberwachung durch nicht-öffentliche Stellen“

Stand: 19.02.2014

erarbeitet von der ad-hoc-AG Videoüberwachung der Aufsichtsbehörden im
nicht-öffentlichen Bereich unter maßgeblicher Beteiligung des LfD Niedersachsen
Redaktion: Der Landesbeauftragte für den Datenschutz Baden-Württemberg

Inhaltsübersicht

1.	Chancen und Risiken einer Videoüberwachung	3
2.	Zulässigkeit einer Videoüberwachung durch nicht- öffentliche Stellen in öffentlich zugänglichen Räumen	4
2.1.	Anwendungsbereich und Voraussetzungen des § 6b Abs. 1 BDSG	4
2.1.1.	Wann liegt eine Videoüberwachung vor?	4
2.1.2.	Was ist ein öffentlich zugänglicher Raum?	5
2.1.3.	Zulässigkeit einer Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Räume	6
2.1.3.1.	Zweck der Videoüberwachung	6
2.1.3.2.	Geeignetheit und Erforderlichkeit der Videoüberwachung	7
2.1.3.3.	Beachtung der schutzwürdigen Interessen des Betroffenen	7
2.2.	Einzelne Maßnahmen vor Einrichtung einer Videoüberwachung	8
2.2.1.	Verfahrensverzeichnis, Vorabkontrolle, Sicherungspflichten	8
2.2.2.	Hinweispflicht	9
2.3.	Durchführung einer zulässigen Videoüberwachung	10
2.3.1.	Speicherdauer	10
2.3.2.	Unterrichtungspflicht	10
2.3.3.	Tonaufzeichnungen	10
2.3.4.	Überprüfung der Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen	11
3.	Besondere Fallkonstellationen	11
3.1.	Webcams	11
3.2.	Videoüberwachung in der Gastronomie	11
4.	Videoüberwachung von Beschäftigten	12
5.	Sonstige Videoüberwachung durch nicht-öffentliche Stellen, insbes. Videoüberwachung durch Nachbarn oder Vermieter	14
6.	Checkliste für den Betreiber einer Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Räume	16

1. Chancen und Risiken einer Videoüberwachung

Videoüberwachung (zum Begriff s. 2.1.1.) ist vermeintlich in der Lage, bei gewissen Sicherheitsproblemen eine einfache Lösung zu bieten. So können etwa unübersichtliche Gebäudekomplexe zu verschiedensten Tages- und Nachtzeiten leicht überwacht werden. Die Aufsicht über das System kann zentral und mit wenig Personalaufwand erfolgen. Die Technik ist erschwinglich und regelmäßig ohne besondere Kenntnisse zu installieren.

Die datenschutzrechtliche Relevanz der Videoüberwachung wird von den Betreibern einer Videoüberwachungsanlage jedoch häufig falsch eingeschätzt. Jeder Mensch hat grundsätzlich das Recht, sich in der Öffentlichkeit frei zu bewegen, ohne dass sein Verhalten permanent mit Hilfe von Kameras beobachtet oder aufgezeichnet wird. Die Tatsache beobachtet zu werden, kann bei vielen Personen eine Änderung ihres Auftretens bewirken, weil die Gefahr besteht, dass das eigene Verhalten überprüft und nicht autorisiert z.B. im Internet veröffentlicht wird. Bei einer ununterbrochenen Überwachung kann das Wissen, dass jede Bewegung und jede Geste von einer Kamera überwacht wird, mit weitreichenden psychologischen Auswirkungen verbunden sein. Der Einzelne fühlt sich ständig beobachtet und ist dadurch einem permanenten Überwachungsdruck ausgesetzt.

Mit dem Einsatz von Videoüberwachungsanlagen sind weitere Risiken verbunden. Es besteht die Gefahr, dass Aufzeichnungen missbraucht oder für fremde Zwecke genutzt werden. Elektronische Bilder können ohne Weiteres gespeichert, kopiert und unbegrenzt an eine Vielzahl von Empfängern in kürzester Zeit und ohne finanziellen Aufwand weitergeleitet werden. Umfassende räumliche und zeitliche Überwachungen ermöglichen die Erstellung von Bewegungs- und Verhaltensprofilen. Hinzu kommt, dass „intelligente“ Videoüberwachungssysteme keine reine Zukunftsmusik mehr sind. Technisch ist es beispielsweise möglich, gezielt einzelne Personen automatisiert über eine große räumliche Distanz zu verfolgen und mittels Bilderabgleich in Datenbanken eindeutig zu identifizieren. Machbar ist es auch, „auffällige“ oder vermeintlich nicht normale Bewegungen und Verhaltensmuster herauszufiltern, anzuzeigen und gegebenenfalls Alarm auszulösen.

Diese Orientierungshilfe soll darüber informieren, unter welchen Voraussetzungen eine Videoüberwachung zulässig ist und welche gesetzlichen Vorgaben dabei einzuhalten sind. Sofern mit einer Kamera personenbezogene Daten erhoben werden, also z.B. Personen oder Kfz-Kennzeichen erkennbar sind, bedarf es nach dem sog. Verbot mit Erlaubnisvorbehalt einer rechtlichen Grundlage für die Datenverarbeitung. Zu unterscheiden ist dabei zwischen der Videoüberwachung durch nicht-öffentliche Stellen in öffentlich zugänglichen Räumen (§ 6b des Bundesdatenschutzgesetzes [BDSG]) der Videoüberwachung von Beschäftigten (§ 32 Abs. 1 BDSG) und einer sonstigen Videoüberwachung in nicht öffentlich zugänglichen Räumen (§ 28 BDSG).

Am Ende finden Sie einen Fragenkatalog, der Verantwortlichen und Datenschutzbeauftragten als Checkliste dienen kann.

2. Zulässigkeit einer Videoüberwachung durch nicht- öffentliche Stellen in öffentlich zugänglichen Räumen

Maßgebliche Vorschrift für die Zulässigkeitsprüfung einer Videoüberwachungsanlage ist § 6b BDSG, welche die Videoüberwachung von öffentlich zugänglichen Räumen durch nicht-öffentliche Stellen regelt. Nicht-öffentliche Stellen sind private Betreiber von Videotechnik, z. B. Unternehmen oder Privatpersonen.

2.1. Anwendungsbereich und Voraussetzungen des § 6b Abs. 1 BDSG

Im Folgenden wird beschrieben, wann diese Vorschrift Anwendung findet und welche Anforderungen sie an eine Videoüberwachungsanlage stellt.

2.1.1. Wann liegt eine Videoüberwachung vor?

§ 6b Absatz 1 BDSG definiert die Videoüberwachung als Beobachtung mit „optisch-elektronischen Einrichtungen“. Von diesem Begriff werden nicht nur handelsübliche Videokameras, sondern jegliche Geräte, die sich zur Beobachtung eignen, erfasst. Dabei ist irrelevant, ob sie über eine Zoomfunktion oder eine Schwenkvorrichtung verfügen, ob die Kamera stabil montiert oder frei beweglich ist. Auch der Einsatz von Webcams, Wildkameras, digitalen Fotoapparaten oder Mobiltelefonen mit integrierter Kamera ist grundsätzlich als Videoüberwachung anzusehen (s. hierzu auch Nr. 3.1.). Voraussetzung ist dabei jeweils die Erhebung personenbezogener Daten, das heißt, dass Personen auf den Aufnahmen erkennbar sein müssen oder sonst Rückschlüsse auf die Identität einer Person möglich sind.

Der Begriff der Videoüberwachung umfasst sowohl die Videobeobachtung, bei der eine Live-Übertragung der Bilder auf einen Monitor erfolgt, als auch die Videoaufzeichnung, bei der die Aufnahmen gespeichert werden. Eine Videoüberwachung liegt bereits vor, sobald die Möglichkeit der Beobachtung gegeben ist, das bedeutet, dass unabhängig von einer möglichen Speicherung oder Aufzeichnung der Bilder schon bei bloßer Live-Beobachtung mittels optisch-elektronischer Einrichtung die Vorgaben des § 6b BDSG einzuhalten sind. Der Begriff der Beobachtung erfasst auch die digitale Fotografie, sofern eine gewisse zeitliche Dauer zugrunde liegt. Damit unterfällt beispielsweise das Anfertigen von Fotos in kurzen Zeitintervallen ebenfalls der Vorschrift. Die gezielte Beobachtung einzelner Personen wird nicht vorausgesetzt. Die Überwachungsmaßnahme setzt selbst dann bereits mit der Inbetriebnahme der Kameras ein, wenn die Geräte erst im Bedarfs- oder Alarmfall aufzeichnen.

Bei bloßen Kameraattrappen oder unzutreffenden Hinweisen auf eine Videoüberwachung gehen die Datenschutzaufsichtsbehörden der meisten Bundesländer davon aus, dass das Bundesdatenschutzgesetz nicht zur Anwendung kommt, da es sich bei Attrappen um keine optisch-elektronische Einrichtungen handelt und deshalb keine personenbezogenen Daten erhoben werden. Allerdings erweckt auch das Anbringen von Kameraattrappen und unzutreffenden Hinweisen bei Personen, die diese zur Kenntnis nehmen, regelmäßig den Eindruck, dass sie tatsächlich videoüberwacht werden. Da die fehlende Funktionsfähigkeit der Kamera von außen nicht erkennbar ist, kann ein Überwachungsdruck hervorgerufen werden¹, der eine Beeinträchtigung des Persönlichkeitsrechts darstellen und damit zivilrechtliche Abwehransprüche auslösen kann. Diese müssen notfalls im Klageweg durchgesetzt werden. Ob darüber hinaus ein aufsichtsbehördliches Einschreiten gegen eine Attrappe in Betracht kommt, differiert danach, ob die örtlich zuständige Aufsichtsbehörde hierfür auch eine sachliche Zuständigkeit anerkennt. Dies erfahren Betroffene ggf. auf Nachfrage.

2.1.2. Was ist ein öffentlich zugänglicher Raum?

Die Anwendung des § 6b BDSG setzt voraus, dass ein öffentlich zugänglicher Raum beobachtet wird. Hierbei handelt es sich um Bereiche innerhalb oder außerhalb von Gebäuden, die nach dem erkennbaren Willen des Berechtigten (z.B. des Grundstückseigentümers) von Jedermann genutzt oder betreten werden dürfen. Ein öffentlicher Raum liegt auch dann vor, wenn für den Zugang besondere allgemeine Voraussetzungen, wie etwa ein bestimmtes Mindestalter, erfüllt sein müssen, ein Eintrittspreis zu errichten ist oder die Öffnung nur zu bestimmten Zeiten erfolgt. Darauf, ob der überwachte Bereich Privateigentum ist oder nicht, kommt es nicht an.

Zu den öffentlich zugänglichen Räumen gehören neben öffentlichen Verkehrsflächen beispielsweise Ausstellungsräume eines Museums, Verkaufsräume, Schalterhallen, Tankstellen, Biergärten, öffentliche Parkhäuser, Gasträume von Gaststätten oder Hotel-foyers.

Nicht öffentlich zugänglich sind demgegenüber Räume, die nur von einem bestimmten und abschließend definierten Personenkreis betreten werden können oder dürfen. Hierzu gehören etwa Büros oder Produktionsbereiche ohne Publikumsverkehr. Entscheidend ist hierbei, dass die Nicht-Öffentlichkeit durch Verbotsschilder oder den Kontext der Umgebung erkennbar ist. Die eigene private Wohnung zählt z.B. zu den nicht öffentlich zugänglichen Räumen. Zu beachten ist allerdings, dass die Einordnung als nicht öffentlich zugänglicher Raum vom Einzelfall abhängig ist. Das Treppenhaus eines Wohnhauses ist beispielsweise grundsätzlich ein nicht öffentlich zugänglicher Raum. Befindet sich im Haus allerdings eine Arztpraxis oder eine Anwaltskanzlei mit offenem Publikumsverkehr, dann ist dies bereits ausreichend, um das Treppenhaus während der Geschäftszeiten als öffentlich zugänglich einzuordnen. Eine Videoüberwachung nicht-öffentlich zugänglicher Räume kann unter Umständen nach § 28 BDSG zu beurteilen sein (siehe unten Nr. 5.).

¹ LG Bonn, Urteil vom 16. November 2004 - 8 S 139/04; AG Lichtenberg, Beschluss vom 24.01.2008 - 10 C 156/07.

Eine Überwachung öffentlich zugänglicher Räume liegt auch dann vor, wenn außer einem privaten Grundstück auch der öffentliche Verkehrsraum in der Umgebung und die sich dort befindlichen Personen erfasst werden. Bei einem Nachbargrundstück handelt es sich nicht um einen öffentlichen Raum; dessen Beobachtung ist daher nicht von § 6b BDSG erfasst. Allerdings greift eine Überwachung von Nachbargrundstücken in die Persönlichkeitsrechte des Nachbarn ein. Dieser kann sich daher auf zivilrechtlichem Weg mittels Abwehr- und Unterlassungsansprüchen gegen die Videoüberwachung zur Wehr setzen (zur Videoüberwachung im Nachbarschaftsverhältnis vgl. unten Nr. 5).

2.1.3. Zulässigkeit einer Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Räume

Nach § 6b Absatz 1 BDSG ist das Beobachten öffentlich zugänglicher Räume per Videoüberwachung nur zulässig, soweit es zur Wahrnehmung des Hausrechts oder zur Wahrnehmung berechtigter Interessen für konkret festgelegte Zwecke (2.1.3.1.) erforderlich ist (2.1.3.2.) und keine Anhaltspunkte für das Vorliegen überwiegender schutzwürdiger Interessen der betroffenen Personen bestehen (2.1.3.3.).

2.1.3.1. Zweck der Videoüberwachung

Bevor eine Videoüberwachung installiert wird, ist zu konkretisieren, welches Ziel damit erreicht werden soll. Ein berechtigtes Interesse für den Betrieb einer Videoüberwachungsanlage kann ideeller, wirtschaftlicher oder rechtlicher Natur sein. Soll die Videoüberwachung dazu eingesetzt werden, vor Einbrüchen, Diebstählen oder Vandalismus zu schützen, ist darin grundsätzlich ein berechtigtes Interesse zu sehen, wenn eine tatsächliche Gefahrenlage nachgewiesen werden kann. Zu fordern sind konkrete Tatsachen, aus denen sich eine Gefährdung ergibt, beispielsweise Beschädigungen oder besondere Vorkommnisse in der Vergangenheit. Ratsam ist es daher, entsprechende Ereignisse sorgfältig zu dokumentieren (Datum, Art des Vorfalls, Schadenshöhe) oder etwaige Strafanzeigen aufzubewahren. Auch die Beweissicherung durch die Aufzeichnung kann ein solches berechtigtes Interesse darstellen.

In bestimmten Fällen kann auch eine abstrakte Gefährdungslage ausreichend sein, wenn eine Situation vorliegt, die nach der Lebenserfahrung typischerweise gefährlich ist, z.B. in Geschäften, die wertvolle Ware verkaufen (z.B. Juweliere) oder die im Hinblick auf Vermögens- und Eigentumsdelikte potentiell besonders gefährdet sind (z.B. Tankstellen).

Darüber hinaus ist im Vorhinein konkret festzulegen und schriftlich zu dokumentieren, welchem Zweck die Videoüberwachung im Einzelfall dienen soll. Dabei ist der Überwachungszweck jeder einzelnen Kamera gesondert und konkret anzugeben.

2.1.3.2. Geeignetheit und Erforderlichkeit der Videoüberwachung

Vor dem Einsatz eines Videoüberwachungssystems ist zu überprüfen, ob es tatsächlich für den festgelegten Zweck geeignet und erforderlich ist. Die Erforderlichkeit einer Videoüberwachung kann nur dann bejaht werden, wenn der beabsichtigte Zweck nicht genauso gut mit einem anderen (wirtschaftlich und organisatorisch) zumutbaren, in die Rechte des Betroffenen weniger eingreifenden, Mittel erreicht werden kann.

Vor der Installation einer Videoüberwachungsanlage muss man sich deshalb mit zumutbaren alternativen Methoden auseinandersetzen, die in das Persönlichkeitsrecht des Einzelnen weniger eingreifen. Eine Umzäunung, regelmäßige Kontrollgänge von Bewachungspersonal, der Einsatz eines Pförtners, der Einbau von Sicherheitsschlössern oder von einbruchssicheren Fenstern und Türen können beispielsweise ebenfalls einen wirksamen Schutz gegen Einbruch und Diebstahl bieten. Das Auftragen von spezieller Oberflächenbeschichtung kann Schutz vor Beschädigungen durch Graffiti bieten.

Des Weiteren muss vor Inbetriebnahme einer Kameraanlage eine Überprüfung dahingehend erfolgen, an welchen Orten und zu welchen Zeiten eine Überwachung unbedingt notwendig erscheint. Häufig kann eine Überwachung in den Nachtstunden oder außerhalb der Geschäftszeiten ausreichend sein.

Im Rahmen der Erforderlichkeit ist ferner zu untersuchen, ob eine reine Beobachtung im Wege des Live-Monitorings ausreichend ist, oder ob es zum Erreichen des Überwachungszwecks einer (regelmäßig eingriffsintensiveren) Aufzeichnung bedarf. In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass eine reine Aufzeichnung (blackbox) für präventive Zwecke nicht geeignet ist, da keine direkte Interventionsmöglichkeit besteht. Diese ist nur bei einem Monitoring gegeben, da dann z.B. Sicherheitspersonal unmittelbar eingreifen kann. Das bedeutet, dass eine Videoaufzeichnung zur Verhinderung von Unfällen oder Straftaten nicht geeignet ist.

Unter dem Aspekt der Datenvermeidung und Datensparsamkeit ist weiterhin zu prüfen, ob durch den Einsatz spezieller Technik bestimmte Bereiche des Aufnahmefeldes ausgeblendet oder die Gesichter der sich in diesen Bereichen aufhaltenden Personen „verschleiert“ werden können.

2.1.3.3. Beachtung der schutzwürdigen Interessen des Betroffenen

Auch wenn eine Videoüberwachung zur Wahrung des Hausrechts oder zur Wahrnehmung eines berechtigten Interesses erforderlich ist, darf sie nur in Betrieb genommen werden, wenn schutzwürdige Interessen der Betroffenen nicht überwiegen. An dieser Stelle ist eine Abwägung zwischen den berechtigten Interessen des Überwachenden und dem von der Überwachung Betroffenen vorzunehmen. Maßstab der Bewertung ist das informationelle Selbstbestimmungsrecht als besondere Ausprägung des Persönlichkeitsrechts auf der einen und der Schutz des Eigentums oder der körperlichen Unversehrtheit auf der anderen Seite. Bei der Abwägung sind die Gesamtumstände jedes Einzelfalls maßgeblich. Entscheidend ist häufig die Eingriffsintensität der jeweiligen Maßnahme. Diese wird durch Art der erfassten Informationen (Informationsgehalt), Umfang der erfassten Informationen (Informationsdichte, zeitliches und räumliches Ausmaß), den betroffenen Personenkreis, die Interessenlage der betroffenen Personengruppen, das Vorhandensein von Ausweichmöglichkeiten sowie Art und Umfang der Verwertung der er-

hobenen Daten bestimmt. In den Fällen, in denen die Videoaufnahmen nicht nur auf einen Monitor übertragen, sondern auch aufgezeichnet werden sollen, ist eine diesbezügliche Abwägung mit den schutzwürdigen Interessen der Betroffenen erneut vorzunehmen.

Grundsätzlich unzulässig sind Beobachtungen, die die Intimsphäre der Menschen verletzen, etwa die Überwachung von Toiletten, Saunas, Duschen oder Umkleidekabinen. Die schutzwürdigen Interessen überwiegen außerdem häufig dort, wo die Entfaltung der Persönlichkeit im Vordergrund steht, beispielsweise in Restaurants, Erlebnis- und Erholungsparks, wo Leute kommunizieren, essen und trinken oder sich erholen.

Auch eine permanente Überwachung, der eine betroffene Person nicht ausweichen kann, stellt einen gravierenderen Eingriff dar als eine Beobachtung, die lediglich zeitweise erfolgt und nur Teilbereiche des Raumes erfasst. Dies ist zum Beispiel bei der dauerhaften Überwachung von öffentlichen Zufahrten und Eingängen zu Mehrfamilienhäusern relevant, da die Bewohner auf die Nutzung des überwachten Bereichs angewiesen sind.

Grundsätzlich gilt, je mehr persönliche Informationen aufgrund der Überwachung erhoben werden, desto intensiver ist der Eingriff in die Grundrechte und in die schutzwürdigen Interessen der Betroffenen.

Ermöglicht die Qualität der Aufnahme keine Personenbeziehbarkeit, sind schutzwürdige Interessen Betroffener schon deshalb nicht verletzt, weil es an einer Datenerhebung im Sinne des § 3 Absatz 3 BDSG fehlt.

2.2. Einzelne Maßnahmen vor Einrichtung einer Videoüberwachung

Vor dem Einsatz einer Videoüberwachungsanlage gilt es im Vorhinein einige Maßnahmen und Voraussetzungen nach dem Bundesdatenschutzgesetz durchzuführen und einzuhalten.

2.2.1. Verfahrensverzeichnis, Vorabkontrolle, Sicherungspflichten

Vor Beginn der Videoüberwachung ist seitens der verantwortlichen Stelle der konkrete Zweck der Überwachungsmaßnahme (vgl. Nr. 2.1.3.1.) schriftlich festzulegen. Zudem sind technische und organisatorische Maßnahmen zu treffen (§ 9 BDSG), um die Sicherheit der Daten zu gewährleisten.

Vor der Inbetriebnahme einer Videoüberwachung ist eine Vorabkontrolle nach § 4d Absatz 5 BDSG erforderlich, wenn bei dem Einsatz der Videotechnik von besonderen Risiken für die Rechte und Freiheiten der Betroffenen auszugehen ist. Nach der Gesetzesbegründung bestehen besondere Risiken, wenn Überwachungskameras „in größerer Zahl und zentral kontrolliert eingesetzt werden“ (BT-Drs. 14/5793, S. 62). Der betriebliche Datenschutzbeauftragte hat gemäß § 4d Absatz 6 BDSG die Vorabkontrolle durchzuführen und das Ergebnis sowie die Begründung schriftlich zu dokumentieren.

Unabhängig von der Durchführung einer Vorabkontrolle ergibt sich das Erfordernis der vorherigen Zweckbestimmung aus § 6b Absatz 1 Nr. 3 BDSG, wenn die Videoüberwachung zur Wahrnehmung berechtigter Interessen erfolgt. Darüber hinaus ist für Verfahren, die automatisiert Daten verarbeiten, eine Verfahrensübersicht zu erstellen (vgl. § 4g Absatz 2 und 2a BDSG). Eine Videoüberwachung ist jedenfalls dann, wenn sie mittels digitaler Technik erfolgt, als automatisierte Verarbeitung zu qualifizieren. Welche Angaben in diese Übersicht aufgenommen werden müssen, zählt § 4e Satz 1 BDSG verbindlich und abschließend auf. Der dort geforderten allgemeinen Beschreibung der technisch-organisatorischen Maßnahmen zum Schutz der Daten kommt bei der Videoüberwachung besondere Bedeutung zu. Die Videobilddaten unterliegen wegen der sich aus einer unsachgemäßen Handhabung möglicherweise für den Betroffenen ergebenden Beeinträchtigungen entsprechend hohen Schutzkontrollen sowohl hinsichtlich des Zutritts, Zugangs und Zugriffs, aber auch der Weitergabe an Strafverfolgungsbehörden im Deliktfall. In der Verfahrensübersicht sind darüber hinaus die zugriffsberechtigten Personen zu benennen.

Die Verfahrensübersicht ist von der verantwortlichen Stelle zu erstellen und dem betrieblichen Datenschutzbeauftragten zur Verfügung zu stellen. Dieser muss die Inhalte der Verfahrensübersicht bis auf die Angaben zu dem Bereich des Datensicherheitsmanagements auf Antrag jedermann zugänglich machen. Dieses öffentlich zugängliche Papier nennt man Verfahrens- oder auch „Jedermannverzeichnis“. Sofern keine Pflicht zur Bestellung eines betrieblichen Datenschutzbeauftragten besteht, fällt dem Leiter der nicht-öffentlichen Stelle die Pflicht zu, die Erfüllung dieser Aufgaben des betrieblichen Datenschutzbeauftragten in anderer Weise sicherzustellen.

2.2.2. Hinweispflicht

Nach § 6b Absatz 2 BDSG sind der Umstand der Beobachtung und die verantwortliche Stelle durch geeignete Maßnahmen erkennbar zu machen. Der Hinweis kann mit Hilfe entsprechender Schilder oder graphischer Symbole (z.B. Piktogramm nach DIN 33450) erfolgen. Er ist so (etwa in Augenhöhe) anzubringen, dass der Betroffene vor dem Betreten des überwachten Bereichs den Umstand der Beobachtung erkennen kann. Der Betroffene muss einschätzen können, welcher Bereich von einer Kamera erfasst wird, damit er in die Lage versetzt wird, gegebenenfalls der Überwachung auszuweichen oder sein Verhalten anzupassen. Außerdem muss die für die Datenverarbeitung verantwortliche Stelle erkennbar sein, das heißt, wer genau die Videodaten erhebt, verarbeitet oder nutzt. Entscheidend ist dabei, dass für den Betroffenen problemlos feststellbar ist, an wen er sich bezüglich der Wahrung seiner Rechte ggf. wenden kann. Daher ist die verantwortliche Stelle grundsätzlich mit ihren Kontaktdaten explizit auf dem Hinweisschild zu nennen.

2.3. Durchführung einer zulässigen Videoüberwachung

2.3.1. Speicherdauer

Gemäß § 6b Absatz 5 BDSG sind die Daten der Videoüberwachung unverzüglich zu löschen, wenn sie zur Erreichung des Zwecks nicht mehr erforderlich sind oder schutzwürdige Interessen der Betroffenen einer weiteren Speicherung entgegenstehen. Das ist der Fall, wenn eine Gefahr nicht weiter abgewendet werden muss oder eine Beweissicherung nicht notwendig ist. Ist es beispielsweise an einer Tankstelle zu keinem Überfall oder Diebstahl gekommen, werden Videoaufzeichnungen für Beweis Zwecke nicht mehr benötigt und sind daher zu löschen. Ob eine Sicherung des Materials notwendig ist, dürfte grundsätzlich innerhalb von ein bis zwei Tagen geklärt werden können². Das bedeutet, dass Videoaufzeichnungen grundsätzlich nach 48 Stunden zu löschen sind. In begründeten Einzelfällen kann eine längere Speicherfrist angenommen werden, etwa wenn an Wochenenden und Feiertagen kein Geschäftsbetrieb erfolgt. Da sich die gesetzliche Speicherdauer am Aufzeichnungszweck orientiert, kann der Zeitpunkt der Löschpflicht je nach Einzelfall variieren. Dem Lösungsgebot wird am wirksamsten durch eine automatisierte periodische Löschung, z.B. durch Selbstüberschreiben zurück liegender Aufnahmen, entsprochen.

2.3.2. Unterrichtungspflicht

Werden die Kameraaufnahmen einer bestimmten Person zugeordnet, ist diese Person darüber zu unterrichten (§ 6b Absatz 4 BDSG). Zweck dieser Regelung ist es, Transparenz zu schaffen und der identifizierten Person die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung und die Verfolgung ihrer Rechte zu ermöglichen. Inhaltlich geht die Unterrichtungspflicht über die Hinweispflicht hinaus. Eine Unterrichtung hat über die Art der Daten, die Zweckbestimmung der Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung und die Identität der verarbeitenden Stelle zu erfolgen. Die Notwendigkeit einer Benachrichtigung besteht erst bei einer tatsächlichen Zuordnung, allein die Möglichkeit dazu macht eine Benachrichtigung noch nicht erforderlich. Die Benachrichtigung hat bei der erstmaligen Zuordnung zu erfolgen.

2.3.3. Tonaufzeichnungen

Für solche Überwachungsmaßnahmen ist im Strafgesetzbuch (StGB) mit § 201 (Verletzung der Vertraulichkeit des Wortes) eine Regelung enthalten, die es unter Strafandrohung verbietet, das nichtöffentlich gesprochene Wort aufzuzeichnen oder abzu hören. Sofern eine Videoüberwachungskamera daher über eine Audiofunktion verfügt, ist diese irreversibel zu deaktivieren.

² Vgl. die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 14/5793, S. 63.

2.3.4. Überprüfung der Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen

Der Betreiber einer Videoüberwachungsanlage ist verpflichtet, die rechtlichen Voraussetzungen für den Betrieb in regelmäßigen Abständen zu überprüfen. Insbesondere die Frage der Geeignetheit und Erforderlichkeit der Maßnahme ist zu evaluieren. Lassen sich zum Beispiel nach Ablauf eines Jahres, in dem die Kamera in Betrieb war, keine Tatsachen (mehr) feststellen, welche die Annahme rechtfertigen, dass das überwachte Objekt gefährdet ist, oder wurde der mit der Überwachung angestrebte Zweck nicht erreicht, darf die Videoüberwachung nicht weiter betrieben werden. Dies kann auch Teilbereiche einer Überwachung betreffen. Das Ergebnis der Überprüfung sollte schriftlich dokumentiert werden.

3. Besondere Fallkonstellationen

3.1. Webcams

Webcams ermöglichen es, Live-Aufnahmen ins Internet einzustellen und damit einer unbestimmten Zahl von Personen weltweit zugänglich zu machen. Problematisch ist dabei, dass Persönlichkeitsrechtsverletzungen bei einer Live-Übertragung nicht mehr rückgängig gemacht werden können. Für zufällig von der Kamera erfasste Personen besteht daher ein großes Risiko, das durch die steigende Qualität und die einfache Möglichkeit der technischen Vervielfältigung und Bearbeitung der Aufnahmen noch erhöht wird. Der Einsatz einer Webcam ist nur dann datenschutzrechtlich unbedenklich, sofern auf den aufgenommenen Bildern – etwa aufgrund der Kamerapositionierung, fehlender Zoom-Möglichkeiten oder niedriger Auflösung – Personen oder Kfz-Kennzeichen nicht erkannt werden können.

3.2. Videoüberwachung in der Gastronomie

Die Videoüberwachung des Gastraumes einer Gaststätte³ ist nach § 6b BDSG im Regelfall datenschutzrechtlich unzulässig. Jedenfalls die mit Tischen und Sitzgelegenheiten ausgestatteten Gastronomiebereiche sind Kundenbereiche, die zum längeren Verweilen, Entspannen und Kommunizieren einladen und damit nicht mit Videokameras überwacht werden dürfen⁴. Das dem Freizeitbereich zuzurechnende Verhalten als Gast einer Gaststätte geht mit einem besonders hohen Schutzbedarf des Persönlichkeitsrechts des Betroffenen einher. Eine Videoüberwachung stört die unbeeinträchtigte Kommunikation und den unbeobachteten Aufenthalt der Gaststättenbesucher und greift damit besonders intensiv in das Persönlichkeitsrecht des Gastes ein. Das schutzwürdige Interesse des Besuchers überwiegt im Normalfall das berechnete Interesse des Gastronomieinhabers an einer Überwachung, weshalb sich dessen Interesse nur in seltenen Ausnahmefällen durchsetzen kann.

Gleiches gilt für Café- und Gastrobereiche in Bäckereien, Tankstellen, Hotels etc.

³ Gemeint ist die Gaststätte im Sinne des Gaststättengesetzes (GastG), d.h. ein Betrieb, in welchem Getränke und/oder Speisen zum Verzehr an Ort und Stelle verabreicht werden und der jedermann oder bestimmten Personenkreisen zugänglich ist (vgl. § 1 GastG). Unter den Gaststättenbegriff fallen somit auch Cafés, Imbisslokale, Schnellrestaurants etc.

⁴ Vgl. AG Hamburg, Urteil vom 22.04.2008 – 4 C 134/08.

4. Videoüberwachung von Beschäftigten

Besonders hohe Anforderungen an die Erforderlichkeit der Überwachung nach § 6b BDSG gelten, wenn in öffentlich zugänglichen Räumen mit Publikumsverkehr gleichzeitig Arbeitsplätze überwacht werden, zum Beispiel in Verkaufsräumen im Einzelhandel. In solchen Fällen ist nicht nur die Persönlichkeitssphäre der Kunden betroffen, sondern es kommt auch zu einer Überwachung der dort tätigen Beschäftigten. Für solche Bereiche, in denen die Wahrscheinlichkeit von Straftaten zu einem geschäfts-typischen Risiko gehört und die Erfassung der Beschäftigten lediglich eine Nebenfolge der zulässigen Überwachung des Publikumsverkehrs darstellt, überwiegt in Einzelfällen das berechnete Interesse des Arbeitgebers Straftaten vorzubeugen. Dennoch ist bei der Installation der Videoüberwachung das Einrichten von sog. Privat-zonen, d.h. das dauerhafte Ausblenden von Bereichen, in denen sich Beschäftigte länger aufhalten, erforderlich. Je weniger Rückzugsmöglichkeiten den Beschäftigten in nicht überwachten Bereichen zur Verfügung stehen, desto eher überwiegen deren schutzwürdige Interessen.

Das Erheben, Verarbeiten oder Nutzen von personenbezogenen Daten der Beschäftigten durch eine Videoanlage kann in der Regel nicht auf § 32 Absatz 1 Satz 1 BDSG gestützt werden. Denkbar sind offene Überwachungsmaßnahmen danach jedoch insbesondere zur Erfüllung der Schutzpflicht des Arbeitgebers gegenüber den Beschäftigten, wenn eine Videoüberwachung in besonders gefahrträchtigen Arbeitsbereichen erforderlich ist. Jedoch ist in diesem Zusammenhang der Erfassungsbereich auf den sicherheitsrelevanten Bereich zu beschränken und der Beschäftigte soweit wie möglich auszublenden. Eine Überwachung allein zu dem Zweck, einen ordnungsgemäßen Dienstablauf zu gewährleisten, ist nicht gerechtfertigt.

Zur Aufdeckung von Straftaten dürfen personenbezogene Daten eines Beschäftigten nach § 32 Absatz 1 Satz 2 BDSG nur dann erhoben, verarbeitet oder genutzt werden, wenn vorab zu dokumentierende tatsächliche Anhaltspunkte den Verdacht begründen, dass der Betroffene im Beschäftigungsverhältnis eine Straftat begangen hat, die Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung zur Aufdeckung erforderlich ist und das schutzwürdige Interesse des Beschäftigten an dem Ausschluss der Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung nicht überwiegt, insbesondere Art und Ausmaß im Hinblick auf den Anlass nicht unverhältnismäßig sind.

Eine Videoüberwachung, die in nicht öffentlich zugänglichen Räumen stattfindet und nicht in Zusammenhang mit dem Beschäftigungsverhältnis steht, ist an den Voraussetzungen des § 28 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 BDSG zu messen. Der Einsatz von Videotechnik muss zur Wahrung berechtigter Interessen des Arbeitgebers erforderlich sein und schutzwürdige Interessen des Beschäftigten dürfen nicht überwiegen. So können ausnahmsweise auch Eigentumsinteressen des Arbeitgebers eine Videoüberwachung rechtfertigen, wenn der Beschäftigte nicht im Fokus der Überwachung steht und nicht permanent erfasst wird, z.B. der nächtliche Wachmann, der die zum Zweck der Verhinderung und Aufklärung von Diebstählen videoüberwachten Lagerräume kontrolliert, in denen wertvolle Ware aufbewahrt wird. Aber auch hier ist zuvor zu prüfen, ob weniger einschneidende Mittel in Betracht kommen.

Für die Bewertung der Zulässigkeit einer solchen Maßnahme ist ergänzend die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts⁵ zugrunde zu legen. In wenigen Ausnahmefällen kann danach die Überwachung von Beschäftigten mittels Kameras durch den Arbeitgeber dann zulässig sein, wenn sie offen erfolgt, die Beschäftigten also wissen, dass ihr Arbeitsplatz videoüberwacht wird. Entscheidend ist, ob der Arbeitgeber ein berechtigtes Interesse an den Kameraaufnahmen hat, etwa um Diebstählen oder Vandalismus durch sein Personal vorzubeugen. Hat er ein solches, berechtigt ihn dieses jedoch nicht ohne Weiteres zur Überwachung. Vielmehr muss sein Interesse mit den schutzwürdigen Interessen des Beschäftigten, nicht in seinem Persönlichkeitsrecht verletzt zu werden, abgewogen werden. Das Persönlichkeitsrecht schützt den Beschäftigten vor einer lückenlosen Überwachung am Arbeitsplatz durch Videoaufnahmen, die ihn einem ständigen Überwachungsdruck aussetzen, dem er sich nicht entziehen kann. Deswegen überwiegt das Beschäftigteninteresse, von einer derartigen Dauerüberwachung verschont zu bleiben, wenn der Arbeitgeber mit der Überwachung nur befürchteten Verfehlungen seiner Beschäftigten präventiv begegnen will, ohne dass hierfür konkrete Anhaltspunkte bestehen.

In der Abwägung wird auch gewichtet, ob den Beschäftigten überhaupt ein kontrollfreier und damit unbeobachteter Arbeitsbereich verbleibt. Zur Kontrolle von Arbeitsleistungen, Sorgfalt und Effizienz sind Kameras keinesfalls erlaubt. Sensible Bereiche wie Umkleidekabinen, sanitäre Räumlichkeiten oder Pausen- und Aufenthaltsräume sind ebenfalls von der Überwachung auszunehmen.

Eine heimliche Videoüberwachung ist nur in absoluten Ausnahmefällen zulässig, wenn weniger einschneidende Mittel zur Aufklärung des Verdachts ausgeschöpft sind, die Videoüberwachung praktisch die einzig verbleibende Möglichkeit zur Aufklärung oder zur Verhinderung des Missstandes darstellt und insbesondere im Hinblick auf den angerichteten oder zu verhindernden Schaden nicht unverhältnismäßig ist.

Kann die Datenerhebung und -verarbeitung im Beschäftigungsverhältnis nicht auf eine Rechtsgrundlage gestützt werden, ist die Videoüberwachung wegen § 4 Absatz 1 BDSG (Verbot mit Erlaubnisvorbehalt) unzulässig. Eine etwaige arbeitgeberseitig eingeholte Einwilligung des Beschäftigten ist irrelevant, da es im Beschäftigungsverhältnis in der Regel an der Freiwilligkeitsvoraussetzung des § 4a Absatz 1 Satz 1 BDSG mangelt.

Soweit die Videoüberwachung den gesetzlichen Vorgaben entspricht, kann sie durch eine datenschutzrechtskonforme Betriebsvereinbarung näher geregelt werden. Die Verfahren zur Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten sollten näher beschrieben werden. Dazu gehören insbesondere

- Gegenstand der Datenerhebung, -verarbeitung oder -nutzung
- Zweckbindung
- Datenvermeidung- und Datensparsamkeit
- Art und Umfang der erhobenen, verarbeiteten oder genutzten Daten
- Empfänger der Daten
- Rechte der Betroffenen
- Löschfristen
- Technische und organisatorische Maßnahmen wie beispielsweise das Berechtigungskonzept

⁵ Vgl. insb. BAG, Urteil vom 27.03.2003 - 2 AZR 51/02; Beschluss vom 29.06.2004 – 1 ABR 21/03; Beschluss vom 14.12.2004 – 1 ABR 34/03; Beschluss vom 26.08.2008 – 1 ABR 16/07; Urteil vom 21.06.2012 – 2 AZR 153/11.

Soweit ein Betriebsrat nicht existiert, sollte der Arbeitgeber entsprechende Dienstanweisungen erstellen.

Zulässige Verfahren zur Videoüberwachung ermöglichen in der Regel eine Bewertung der Persönlichkeit der betroffenen Beschäftigten einschließlich ihrer Fähigkeiten, ihrer Leistungen und ihres Verhaltens. Daher ist nach § 4d Absatz 5 Satz 2 Nr. 2 BDSG regelmäßig eine Vorabkontrolle durchzuführen (vgl. oben Nr. 2.2.1.).

5. Sonstige Videoüberwachung durch nicht-öffentliche Stellen, insbes. Videoüberwachung durch Nachbarn oder Vermieter

Bei der Beurteilung der Zulässigkeit von Videokameras, die an oder in Wohnhäusern angebracht sind, ist nach dem Erfassungsbereich der Kameras zu unterscheiden. Die Videoüberwachung des eigenen, allein genutzten Grundstücks ist zulässig. Allerdings ist zu betonen, dass die Beobachtungsbefugnis des Hausrechtsinhabers grundsätzlich an den Grundstücksgrenzen endet. Wer außer seinem Grundstück auch öffentlichen Raum wie Straßen, Gehwege oder Parkplätze überwacht, kann sich nicht auf sein Hausrecht stützen, da sich dieses Recht nur auf den privaten Grund und Boden erstreckt. Berechtigte Interessen, beispielsweise der Schutz des Eigentums, stehen in diesen Fällen hinter den schutzwürdigen Interessen der Personen, die in den Erfassungsbereich der Kamera geraten, wie Nachbarn, Passanten und sonstige Verkehrsteilnehmer, in der Regel zurück. Die zur Überwachung und zum Schutz des eigenen Grundstücks zulässig eingesetzte Videoüberwachungstechnik darf daher nicht zur Folge haben, dass – quasi nebenbei – auch anliegende öffentliche Wege und die sich dort aufhaltenden Personen mitüberwacht werden.

Sofern sich die Videoüberwachung auf das Grundstück des Nachbarn erstreckt, ohne dass eine öffentlich zugängliche Fläche betroffen ist, ist die Anwendbarkeit des Bundesdatenschutzgesetzes zumeist deshalb zu verneinen, da es sich um eine persönliche bzw. familiäre Tätigkeit im Sinne des § 1 Absatz 2 Nr. 3 BDSG handelt, welche vom Regelungsbereich des Bundesdatenschutzgesetzes ausgenommen ist. Dies hat zur Folge, dass die Anlage nicht der Kontrolle der Datenschutzaufsichtsbehörden unterliegt. Videoüberwachten Nachbarn stehen jedoch unabhängig davon unter Umständen zivilrechtliche Unterlassungs- und Abwehransprüche zu. Diese müssten auf dem Zivilrechtsweg gegebenenfalls unter Einschaltung eines Rechtsanwalts geltend gemacht werden. Darüber hinaus kann das Beobachten fremder Grundstücke mit einer Videoanlage strafrechtliche Konsequenzen haben, wenn damit der höchst persönliche Lebensbereich der beobachteten Person verletzt wird (vgl. § 201a des Strafgesetzbuchs).

Bei einer Videoüberwachung im Innenbereich eines Mehrfamilienhauses handelt es sich in der Regel um nicht-öffentlich zugängliche Räume, weshalb sich die Zulässigkeit nicht nach § 6b BDSG richtet (vgl. oben Nr. 2.1.2.). In diesen Fällen greift § 28 BDSG, wonach ähnliche Voraussetzungen für eine Videoüberwachung gelten wie in den Fällen des § 6b BDSG. Außerdem besteht in diesen Fällen ebenfalls die Möglichkeit, mit zivilrechtlichen Unterlassungs- und Abwehransprüchen gegen einen etwaigen Eingriff in das Persönlichkeitsrecht vorzugehen.

So stellt eine dauerhafte Überwachung im Innenbereich eines Mehrfamilienhauses, zum Beispiel in Treppenaufgängen, im Fahrstuhlvorraum und im Fahrstuhl selbst, einen schweren Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Betroffenen dar. In der hierzu ergangenen zivilrechtlichen Rechtsprechung⁶ besteht Einigkeit darüber, dass eine Rundumüberwachung des sozialen Lebens nicht dadurch gerechtfertigt werden kann, dass der Vermieter mit der Überwachung Schmierereien, Verschmutzungen oder einmaligen Vandalismus verhindern möchte. In der Regel überwiegen daher die schutzwürdigen Interessen der Mieter und Besucher als Betroffene.

⁶ Vgl. beispielsweise LG Berlin, Urteil vom 23.05.2005 – 62 S 37/05; KG Berlin, Beschluss vom 04.08.2008 – 8 U 83/08; AG München, Urteil vom 16.10.2009 – 423 C 34037/08. Seite 18

6. Checkliste für den Betreiber einer Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Räume

Planen Sie die Installation von Videokameras oder betreiben Sie bereits eine Videoüberwachungsanlage? Folgende Fragen sollten Sie für eine zulässige Überwachungsmaßnahme beantworten können:

1. Welche Bereiche sollen überwacht werden?
 - öffentlich zugänglicher Raum (z.B. Kundenbereiche)
 - Mitarbeiterräume
 - öffentliche Flächen (z.B. Gehwege)
2. Dient die Videoüberwachung der
 - Wahrung des Hausrechts
 - oder
 - Wahrung eines anderen berechtigten Interesses (Zweck)?
 Wenn ja, welchem?
 Besteht eine Gefährdungslage und auf welche Tatsachen, z.B. Vorkommnisse in der Vergangenheit, gründet sich diese?
3. Wurde der Zweck der Videoüberwachung schriftlich festgelegt?
4. Warum ist die Videoüberwachung geeignet, den festgelegten Zweck zu erreichen?
5. Warum ist die Videoüberwachung erforderlich und warum gibt es keine milderen Mittel, die für das Persönlichkeitsrecht der Betroffenen weniger einschneidend sind?
6. Welche schutzwürdigen Interessen der Betroffenen haben Sie mit welchem Ergebnis in die Interessenabwägung einbezogen?
7. Ist eine Beobachtung der Bilder auf einem Monitor ohne Aufzeichnung der Bild-
daten ausreichend? Wenn nein, warum nicht?
8. Sofern aufgezeichnet wird, wann werden die Aufnahmen gelöscht? Wenn das Löschen nicht innerhalb von 48 Stunden erfolgt, begründen Sie bitte das spätere Löschen.
9. Zu welchen Zeiten erfolgt die Videoüberwachung und wer hält sich üblicherweise zu dieser Zeit im überwachten Bereich auf?
10. Wenn eine Videoüberwachung rund um die Uhr erfolgt, warum halten Sie sie für erforderlich bzw. warum kann sie nicht zeitlich eingeschränkt werden, z.B. außerhalb der Geschäftszeiten oder die Nachtstunden?
11. Werden bestimmte Bereiche der Überwachung ausgeblendet oder verpixelt?
Wenn nein, warum nicht?

12. Über welche Möglichkeiten verfügt die Videokamera und welche hiervon sind für die Überwachung nicht erforderlich und ggfs. zu deaktivieren?
 - hinsichtlich der Ausrichtung, z.B. schwenkbar oder variabel, Dome-Kamera
 - bezüglich der Funktionalität, z.B. Zoomobjektive, Funkkameras, Audiofunktion
13. Wurde geprüft, ob eine Vorabkontrolle erforderlich ist und wurde sie ggf. durch die bzw. den betrieblichen Datenschutzbeauftragten durchgeführt? Wenn nein, warum ist eine Vorabkontrolle nicht erforderlich?
14. Wird auf die Videoüberwachung so hingewiesen, dass der Betroffene vor Betreten des überwachten Bereichs den Umstand der Beobachtung erkennen kann?
15. Wird in dem Hinweis die verantwortliche Stelle genannt?
16. Unter welchen Voraussetzungen wird Einsicht in die Aufnahmen genommen? Durch wen? Ist die Protokollierung der Einsichtnahme sichergestellt? Wurden die zugriffsberechtigten Personen auf das Datengeheimnis verpflichtet?
17. Wurden die technisch-organisatorischen Maßnahmen zum Schutz der Daten nach § 9 BDSG (und der Anlage hierzu) getroffen?
18. Gibt es im Unternehmen einen Betriebsrat und wurde mit diesem eine Betriebsvereinbarung zur Videoüberwachung getroffen?

Rein vorsorglich weisen wir darauf hin, dass eine Beschäftigung mit diesen Fragen nicht automatisch zur Zulässigkeit der Videoüberwachungsmaßnahme führt.

Haben Sie zu dem Betrieb der Videoüberwachungsanlage konkrete Fragen, können Sie sich gerne an die für Sie zuständige Datenschutzaufsichtsbehörde wenden. Maßgeblich ist grundsätzlich der Sitz des Betreibers. Für Niedersachsen ist dies

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz Niedersachsen
Prinzenstr. 5, 30159 Hannover
Tel.: 0511 - 120 4500 / Fax: 0511 - 120 4599
eMail: poststelle@lfd.niedersachsen.de