



Der Bayerische Landesbeauftragte
für den Datenschutz

Videoüberwachung durch bayerische öffentliche Stellen

Erläuterungen zu Art. 24
Bayerisches Datenschutzgesetz
Orientierungshilfe

Herausgeber:

Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz
80538 München | Wagnmüllerstraße 18
Telefon: +49 89 21 26 72-0
E-Mail: poststelle@datenschutz-bayern.de
<https://www.datenschutz-bayern.de>

Bearbeiter:

Dr. Patrick Veigel und Dr. Kai Engelbrecht

Version 1.0 | Stand: 1. Februar 2020

Diese Orientierungshilfe wird ausschließlich in elektronischer Form bereitgestellt.
Sie kann im Internet auf <https://www.datenschutz-bayern.de> in der Rubrik
„Datenschutzreform 2018“ abgerufen werden.

Die PDF-Datei ist für den doppelseitigen Ausdruck optimiert.

Vorwort

Videoüberwachung ist für die bayerischen öffentlichen Stellen wie auch für ihre Datenschutz-Aufsichtsbehörde ein seit Jahren relevantes Thema. Dies spiegelt sich auch in meinen Tätigkeitsberichten wider.¹ Die technischen Möglichkeiten von Videoüberwachungssystemen werden immer weiter verbessert, Hard- und Software werden gleichzeitig günstiger in der Anschaffung und somit auch für bayerische öffentliche Stellen immer erschwinglicher. Ausgreifende Videoüberwachung mit immer besserer Technik belastet aber intensiv die Rechte und Freiheiten derjenigen Bürgerinnen und Bürger, die ein grundrechtlich abgesichertes Interesse daran haben, in der Öffentlichkeit nicht „auf Schritt und Tritt“ überwacht zu werden.

Bereits vor dem Geltungsbeginn der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO)² sah das Landesrecht eine Befugnis für Videoüberwachungen durch bayerische öffentliche Stellen vor (Art. 21a Bayerisches Datenschutzgesetz in der bis zum 24. Mai 2018 geltenden Fassung – BayDSG-alt). Eine im Wesentlichen inhaltsgleiche Nachfolgebestimmung enthält nun Art. 24 Bayerisches Datenschutzgesetz (BayDSG).

Die vorliegende Orientierungshilfe erläutert rechtliche sowie technisch-organisatorische Aspekte der Videoüberwachung im Anwendungsbereich von Art. 24 BayDSG. Sie berücksichtigt dabei auch die vom Europäischen Datenschutzausschuss zum Thema „Videoüberwachung“ vorgelegte Leitlinie.³ Die Orientierungshilfe möchte insbesondere die Kommunen, aber auch die Behörden des staatlichen Bereichs beim rechtssicheren Umgang mit Art. 24 BayDSG anleiten.

Für Videoüberwachungen durch bayerische öffentliche – insbesondere staatliche und kommunale – Schulen wird Art. 24 BayDSG durch § 46 Abs. 1 Bayerische Schulordnung (BaySchO) mit ihrer Anlage 2 Nr. 6 „Videoüberwachung an Schulen“ ergänzt. Diese Besonderheiten sind unter Rn. 65 und Rn. 83 berücksichtigt.

¹ Bayerischer Landesbeauftragter für den Datenschutz, 28. Tätigkeitsbericht 2018, Nr. 4.3, 6.2.2, 6.4.3, 7.9 und 11.3; 27. Tätigkeitsbericht 2016, Nr. 3.2., 7.2.1 und 8.1.7, 26. Tätigkeitsbericht 2014, Nr. 3.4.1.1, 3.4.1.3, 3.4.2, 5.4.4, 6.2, 7.1.3 und 7.2.5; 25. Tätigkeitsbericht 2012, Nr. 7.9, 24. Tätigkeitsbericht 2010, Nr. 3.8.1, 6.1 und 6.2; 22. Tätigkeitsbericht 2006, Nr. 4.15.1, 4.15.2, 4.15.3 und 4.15.5; 21. Tätigkeitsbericht 2004, Nr. 7.13.1 und 7.13.2, 20. Tätigkeitsbericht 2002, Nr. 16.1.4 und 17.3.2; 19. Tätigkeitsbericht 2000, Nr. 2.2.1 und 2.2.2; 18. Tätigkeitsbericht 1998, Nr. 1.2, 18.1 und 2.2.1.

² Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung, ABl. L 119 vom 4. Mai 2016, S. 1, berichtigt ABl. L 314 vom 22. November 2016, S. 72, und ABl. L 127 vom 23. Mai 2018, S. 2).

³ Europäischer Datenschutzausschuss, Guidelines 3/2019 on processing of personal data through video devices, Version 2.0, Stand 1/2020, Internet: <https://www.datenschutz-bayern.de>, Rubrik „Datenschutzreform 2018 – Orientierungs- und Praxishilfen – Videoüberwachung (Art. 24 Bayerisches Datenschutzgesetz)“.

Vorwort

Besonderheiten des bereichsspezifischen Datenschutzrechts, wie sie etwa im Anwendungsbereich der Datenschutz-Richtlinie für Polizei und Strafjustiz (RLDSJ)⁴ oder im Polizeiaufgabengesetz zu beachten sind, bleiben dagegen einer gesonderten Darstellung vorbehalten.

Bitte beachten Sie folgende **Benutzungshinweise**:

- Um den Gebrauch der Orientierungshilfe zu erleichtern, sind die einschlägigen Normtexte vorangestellt. Merkmale oder Merkmalsgruppen in den Vorschriften sind mit Verweisen auf die Randnummern der Erläuterungen versehen.
- In der Orientierungshilfe zitierte Veröffentlichungen des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz sind – soweit nicht anders angegeben – auf der Internetpräsenz <https://www.datenschutz-bayern.de> in der Rubrik „Datenschutzreform 2018“ abrufbar.
- Wenn Sie Rückfragen oder Verbesserungsvorschläge haben, nutzen Sie bitte das dafür eingerichtete Postfach **orientierungshilfen@datenschutz-bayern.de**.

⁴ Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates (ABl. L 119 vom 4. Mai 2016, S. 89).

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	3
Inhaltsverzeichnis.....	5
Normtext.....	7
I. Einführung.....	9
II. Verarbeitungsbefugnis (Art. 24 Abs. 1 BayDSG).....	11
1. Berechtigter.....	11
2. Maßnahme: Videoüberwachung.....	12
a) Verarbeitung personenbezogener Daten.....	12
b) Videoaufzeichnung und Videobeobachtung.....	13
c) Optisch-elektronische Einrichtungen.....	14
d) Zweckbestimmung.....	15
e) „Altfälle“.....	17
3. Voraussetzungen der Maßnahme.....	17
a) Überwachungsgrund.....	17
aa) Im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben.....	18
bb) In Ausübung des Hausrechts.....	19
b) Schutzziele.....	20
aa) Personenschutz (Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 BayDSG).....	20
bb) Objektschutz (Art. 24 Abs. 1 Nr. 2 BayDSG).....	21
cc) Bestehen einer Gefahrensituation.....	21
(1) Gefahrensituation als Voraussetzung.....	22
(2) Gefahrensituation und Vorfalldokumentation.....	23
4. Rechtsfolge: Ermessensentscheidung.....	23
a) Erste Stufe der Verhältnismäßigkeitsprüfung: Geeignetheit.....	24
b) Zweite Stufe der Verhältnismäßigkeitsprüfung: Erforderlichkeit.....	25
aa) Erforderlichkeit der Videoüberwachung im Vergleich zu anderen Maßnahmen.....	25
bb) Erforderlichkeit der konkreten Videoüberwachung.....	26
c) Dritte Stufe der Verhältnismäßigkeitsprüfung: Angemessenheit.....	28
III. Transparenzgebot (Art. 24 Abs. 2 BayDSG).....	30
IV. Zweckbindung und Durchbrechung der Zweckbindung (Art. 24 Abs. 3 BayDSG).....	32
V. Speicherung (Art. 24 Abs. 4 BayDSG).....	34
VI. Unterrichtung des behördlichen Datenschutzbeauftragten (Art. 24 Abs. 5 BayDSG).....	35

Inhaltsverzeichnis

VII. Implementierung einer Videoüberwachungsanlage.....	37
1. Projektablauf.....	37
2. Technische Schutzmaßnahmen.....	41
3. Mitbestimmung des Personalrats.....	42
4. Dokumentation	43
Anhang 1: Landtags-Drucksache 15/9799.....	44
Anhang 2: Landtags-Drucksache 17/19628.....	50

Normtext

Bayerisches Datenschutzgesetz

Art. 24 – Videoüberwachung (zu Art. 6 DSGVO)

(1) Die Verarbeitung personenbezogener Daten ^{Rn. 16 ff.} mit Hilfe von optisch-elektronischen Einrichtungen ^{Rn. 24 ff.} (Videoüberwachung) ist zulässig ^{Rn. 51 ff.}, wenn dies im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben ^{Rn. 34 ff.} oder in Ausübung des Hausrechts ^{Rn. 38} erforderlich ^{Rn. 32} 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, ^{Rn. 40 ff.} 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 ^{Rn. 44}

zu schützen ^{Rn. 39} und keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass überwiegende schutzwürdige Interessen der betroffenen Personen beeinträchtigt werden. ^{Rn. 66 ff.}

(2) ¹Die Videoüberwachung ist durch geeignete Maßnahmen erkennbar zu machen. ^{Rn. 71 ff.}

²Dabei ist der Verantwortliche anzugeben, soweit dieser nicht aus den Umständen hervorgeht. ^{Rn. 74}

(3) Die Daten dürfen für den Zweck verarbeitet werden, für den sie erhoben worden sind, für einen anderen Zweck nur, soweit dies zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung oder von Straftaten erforderlich ist. ^{Rn. 75 ff.}

(4) Die nach Abs. 1 erhobenen und gespeicherten Daten sowie daraus gefertigte Unterlagen sind spätestens zwei Monate nach der Erhebung zu löschen, soweit sie nicht zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung oder von Straftaten oder zur Geltendmachung von Rechtsansprüchen benötigt werden. ^{Rn. 80 ff.}

(5) Öffentliche Stellen haben ihrem behördlichen Datenschutzbeauftragten unbeschadet des Art. 35 Abs. 2 DSGVO rechtzeitig vor dem Einsatz einer Videoüberwachung den Zweck, die räumliche Ausdehnung und die Dauer der Videoüberwachung, den betroffenen Personenkreis, die Maßnahmen nach Abs. 2 und die vorgesehenen Auswertungen mitzuteilen und ihm Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. ^{Rn. 84 ff.}

I. Einführung

Die **Videoüberwachung** im öffentlichen Raum ist aufgrund ihrer praktischen Relevanz ein seit langem landes-, bundes- und europaweit aktuelles Thema. Der (propagierte) Schutz der **öffentlichen Sicherheit** ist mit den **Persönlichkeitsrechten der betroffenen Bürgerinnen und Bürger** in Einklang zu bringen. 1

Auf Bundes- und Landesebene wurden insoweit verschiedene gesetzliche Tatbestände zur Videoüberwachung geschaffen. So regelt § 4 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), der auf bayerische öffentliche Stellen grundsätzlich keine Anwendung findet, die Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Räume. Der bayerische Gesetzgeber hat neben spezifischen Regelungen vor allem im präventiv-polizeilichen Bereich – wie in Art. 33 Polizeiaufgabengesetz (PAG) – mit **Art. 24 BayDSG** eine allgemeine Rechtsgrundlage geschaffen, die für die Videoüberwachung nicht nur, aber gerade auch kommunaler Einrichtungen praktisch bedeutsam ist. 2

Art. 24 BayDSG soll – wie bereits die Vorgängerregelung des Art. 21a BayDSG-alt – den Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit einer Rechtsgrundlage entsprechen, wie sie in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts formuliert worden sind.⁵ Die Grundrechtssensibilität der Videoüberwachung erfordert eine hinreichende gesetzliche Grundlage, die Anlass, Zweck und Grenzen des Grundrechtseingriffs bereichsspezifisch, präzise und normenklar festlegt.⁶ Denn öffentliche Videoüberwachungen greifen in die Grundrechte der überwachten Bürgerinnen und Bürger ein. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht gemäß Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) in seiner Ausprägung als **Recht auf informationelle Selbstbestimmung** ist durch die Videoüberwachung betroffen. Das Grundrecht gewährleistet insoweit die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.⁷ **Art. 24 BayDSG** ist somit zunächst einmal eine **Rechtsgrundlage**, um den **Grundrechtseingriff** der Videoüberwachung zu **legitimieren**, bei deren Anwendung die Rechtsposition jeder betroffenen Bürgerin und jedes betroffenen Bürgers gewahrt werden muss, soweit es der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebietet. Gleichzeitig dient Art. 24 BayDSG der Ausgestaltung und Konkretisierung europäischer Datenschutzvorgaben, wie sie sich aus Art. 8 Charta der Grundrechte der Europäischen Union und aus der Datenschutz-Grundverordnung ergeben. 3

Die **Videoüberwachung** gerade auch kommunaler Einrichtungen nach Art. 24 BayDSG stellt eine **Verarbeitung** im Sinne von Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. e DSGVO dar, weil der bezweckte Rechtsgüterschutz eine im öffentlichen Interesse liegende Aufgabe ist und die 4

⁵ Vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 23. Februar 2007, 1 BvR 2368/06, BeckRS 2007, 22066; Landtags-Drucksache 15/9799 (Anhang 1), S. 4.

⁶ Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 23. Februar 2007, 1 BvR 2368/06, BeckRS 2007, 22066.

⁷ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 15. Dezember 1983, 1 BvR 209/83 u. a., NJW 1984, S. 419 ff.

I. Einführung

verantwortliche öffentliche Stelle insoweit öffentliche Gewalt ausübt. Als **bereichsspezifische Bestimmung** konkretisiert Art. 24 BayDSG gemäß Art. 6 Abs. 2 und 3 DSGVO die Anforderungen für die Verarbeitung.⁸

- 5 Der bayerische Gesetzgeber hat bei der Schaffung von Art. 24 BayDSG von den Regelungsermächtigungen der Datenschutz-Grundverordnung Gebrauch machen wollen. Im Anwendungsbereich der **Datenschutz-Richtlinie für Polizei und Strafjustiz** wurden zwar mit Art. 28 bis 37 BayDSG spezifische Vorschriften geschaffen. Das bedeutet aber nicht, dass die Videoüberwachung nach Art. 24 BayDSG im Anwendungsbereich der Datenschutz-Richtlinie für Polizei und Strafjustiz ausgeschlossen wäre. Dafür spricht auch ein Umkehrschluss aus Art. 28 Abs. 3 BayDSG, der Art. 24 BayDSG nicht ausdrücklich ausnimmt.
- 6 Zu beachten sind nach allgemeinen Grundsätzen gleichwohl insbesondere die spezifischen präventiv- und repressiv-polizeilichen Befugnisse, die Art. 24 BayDSG vorgehen, vgl. Art. 1 Abs. 5 BayDSG. Der Bestimmung des Art. 24 BayDSG kann im polizeilichen Bereich daher allenfalls eine ergänzende Funktion zukommen, so im Anwendungsbereich des Polizeiaufgabengesetzes bei Videoüberwachungen, die in Ausübung des Hausrechts gemäß Art. 66 Satz 2 PAG vorgenommen werden.
- 7 Art. 24 BayDSG kann grundsätzlich auch bei der „Eigensicherung“ von **Sozialbehörden** Anwendung finden. § 35 Abs. 2 Erstes Buch Sozialgesetzbuch schließt dies nicht aus. Mit der Videoüberwachung werden grundsätzlich nicht Sozialdaten im Sinne von § 67 Abs. 2 Zehntes Buch Sozialgesetzbuch erhoben. Sozialdaten sind solche Daten, die durch die Sozialbehörde im Hinblick (gerade) auf ihre Aufgaben nach dem Sozialgesetzbuch verarbeitet werden. Mit der Videoüberwachung nimmt eine Sozialbehörde jedoch nur Aufgaben wahr, die sich grundsätzlich jeder Behörde stellen; sie dient nicht spezifisch sozialrechtlichen, sondern nur allgemeinen sicherheitsspezifischen Zwecken.
- 8 **Art. 24 BayDSG** ist so aufgebaut, dass **Absatz 1** die **materiell-rechtlichen Voraussetzungen** einer Videoüberwachung festlegt. Das **Transparenzgebot des Absatzes 2** enthält Regelungen zur Kenntlichmachung der Videoüberwachung und des Verantwortlichen. **Absatz 3** normiert die **Zweckbindung** der Datenerhebung und deren Durchbrechung. Als Verfahrensvorschriften hat der Gesetzgeber in **Absatz 4 Speicherungs- und Löschungsvorgaben** aufgenommen. **Absatz 5** regelt schließlich die **Beteiligung des behördlichen Datenschutzbeauftragten**.
- 9 Vor Durchführung einer Videoüberwachung muss sich die öffentliche Stelle zunächst einmal sicher sein, dass die gesetzlichen Vorgaben von Art. 24 Abs. 1 und 2 BayDSG beachtet werden und der behördliche Datenschutzbeauftragte gemäß Art. 24 Abs. 5 BayDSG beteiligt wurde. Art. 24 Abs. 3 und 4 BayDSG betreffen dann die weitere Verarbeitung der Daten, nachdem diese rechtmäßig erhoben wurden. Selbstverständlich muss sich die Behörde auch zum weiteren Umgang mit einmal erhobenen Daten rechtzeitig Gedanken machen.

⁸ Niese, in: Wilde u. a., Datenschutz in Bayern, Stand 6/2018, Art. 24 BayDSG Rn. 2.

II. Verarbeitungsbefugnis (Art. 24 Abs. 1 BayDSG)

1. Berechtigter

Art. 24 BayDSG regelt die Videoüberwachung durch **bayerische öffentliche Stellen**.⁹ Dies ergibt sich aus den Regelungen zum Anwendungsbereich des Bayerischen Datenschutzgesetzes (siehe insbesondere Art. 1 Abs. 1 Satz 1 bis 3 BayDSG). Als Beispiele nennt die Gesetzesbegründung die Videoüberwachung an den Eingängen von Schulen, den Außenmauern von Justizvollzugsanstalten, innerhalb oder im Umfeld sicherheitsrelevanter Gebäude sowie die Videoüberwachung von Wertstoffhöfen und Containerstandorten zum Zweck der Sicherstellung der ordnungsgemäßen Benutzung, der Verhinderung von illegalen Ablagerungen und der Aufklärung von Verstößen gegen das Abfallrecht.¹⁰ **10**

Private Rechtsträger können unter den Voraussetzungen von Art. 1 Abs. 2 Satz 1 BayDSG als öffentliche Stellen von Art. 24 Abs. 1 BayDSG Gebrauch machen. Die Vorschrift lautet: **11**

„Öffentliche Stellen sind auch Vereinigungen des privaten Rechts, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen und an denen – ungeachtet der Beteiligung nicht öffentlicher Stellen – eine oder mehrere der in Abs. 1 Satz 1 genannten juristischen Personen des öffentlichen Rechts unmittelbar oder durch eine solche Vereinigung beteiligt sind.“

Eine Videoüberwachung nach Art. 24 BayDSG ist bei solchen Rechtsträgern allerdings **nur insofern** möglich, **als** sie eine **öffentliche Aufgabe** wahrnehmen.¹¹ Häufig ist solchen Stellen in der Praxis ein Aufgabenkreis zugeordnet, der sowohl aus öffentlichen und als auch aus nicht öffentlichen Anteilen besteht. In Fällen dieser Art kann Art. 24 BayDSG nur in Bezug auf öffentliche Anteile in Betracht kommen. **12**

Beispiel: Die Stadt S hat ihre Stadtwerke in die „100-Prozent-Tochter“ Stadtwerke S GmbH privatisiert, welche die städtische Wasserversorgungsanlage sowie ein Hallenbad der Daseinsvorsorge betreibt und den Bezug von Strom anbietet. – Die Stadtwerke S GmbH nimmt mit den Sparten „Wasser“ und „Schwimmbad“ öffentliche Aufgaben für die Stadt S wahr, vgl. Art. 57 Abs. 2 Satz 1 Gemeindeordnung (GO) und Art. 83 Abs. 1 Verfassung des Freistaates Bayern. Die Lieferung von Strom ist dagegen im Hinblick auf die in diesem Bereich mittlerweile eingetretene Marktliberalisierung nicht mehr als öffentliche Aufgabe anzusehen. Die Stadtwerke S GmbH könnten daher die Videoüberwachung einer Wassergewinnungsanlage

⁹ Zum Begriff der (bayerischen) öffentlichen Stelle ausführlich Niese, in: Wilde u. a., Datenschutz in Bayern, Stand 6/2018, Art. 1 BayDSG Rn. 6 ff.

¹⁰ Landtags-Drucksache 15/9799 (Anhang 1), S. 4.

¹¹ Zur Abgrenzung Niese, in: Wilde u. a., Datenschutz in Bayern, Stand 6/2018, Art. 1 BayDSG Rn. 46 ff.

II. Verarbeitungsbefugnis

oder am Schwimmbad auf Art. 24 Abs. 1 BayDSG stützen, die Videoüberwachung eines Umspannwerks dagegen nicht.

- 13 Insbesondere öffentliche Stellen im Sinne von Art. 1 Abs. 1 BayDSG werden datenschutzrechtlich wie nicht öffentliche Stellen behandelt, soweit sie als **Unternehmen am Wettbewerb teilnehmen** (vgl. Art. 1 Abs. 3 Satz 1 BayDSG). Auch wenn eine Videoüberwachung im Zusammenhang mit einer wettbewerblichen Tätigkeit durchgeführt wird, erlangt sie aber nicht gleichsam akzessorisch diesen Charakter. Die Videoüberwachung durch eine öffentliche Stelle im Sinne von Art. 1 Abs. 1 BayDSG ist hier an Art. 24 BayDSG zu messen.

Beispiel: Die Stadtwerke aus dem vorigen Beispiel haben die Rechtsform eines Kommunalunternehmens (Anstalt des öffentlichen Rechts, Art. 89 Abs. 1 Satz 1 GO). – Nicht nur die Videoüberwachung der Wassergewinnungsanlage und des Schwimmbads, auch die des Umspannwerks richtet sich nach Art. 24 BayDSG.

- 14 Art. 24 BayDSG findet im Übrigen auf nicht öffentliche Stellen Anwendung, soweit diese als sogenannte „**Beliehene**“ hoheitliche Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen (vgl. Art. 1 Abs. 4 BayDSG).

2. Maßnahme: Videoüberwachung

- 15 Art. 24 Abs. 1 BayDSG bezieht sich auf die Maßnahme „Videoüberwachung“; das Gesetz definiert dies als **Verarbeitung personenbezogener Daten mit Hilfe von optisch-electronischen Einrichtungen**. Die Orientierungshilfe erläutert dieses normprägende Merkmal vorab. Systematisch gehört es zur Rechtsfolge (siehe Rn. 51 ff.).

a) Verarbeitung personenbezogener Daten

- 16 Der Begriff der „Verarbeitung personenbezogener Daten“ knüpft an die Definitionen der Datenschutz-Grundverordnung an. Personenbezogene Daten sind gemäß Art. 4 Nr. 1 DSGVO

„alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person (im Folgenden ‚betroffene Person‘) beziehen; als identifizierbar wird eine natürliche Person angesehen, die direkt oder indirekt, insbesondere mittels Zuordnung zu einer Kennung wie einem Namen, zu einer Kennnummer, zu Standortdaten, zu einer Online-Kennung oder zu einem oder mehreren besonderen Merkmalen, die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität dieser natürlichen Person sind, identifiziert werden kann“.

- 17 Eine Videoüberwachung verarbeitet personenbezogene Daten, wenn die mit ihr aufgenommenen Personen grundsätzlich identifizierbar sind. Zur Identifizierung einer Person ist die **Erkennbarkeit des Gesichts** ausreichend, aber nicht zwingend notwendig. Denn Personen können auch durch **andere spezifische Merkmale** – etwa durch Kleidung, mitgeführte Gegenstände oder körperliche Besonderheiten wie auffällige Tätowierungen – identifiziert werden. Art. 4 Nr. 1 DSGVO führt insofern beispielsweise die Zuordnung zu besonderen Merkmalen an, die Ausdruck der physischen oder physiologischen Identität der be-

2. Maßnahme: Videoüberwachung

troffenen Person sind. Vor diesem Hintergrund müssen die Aufnahmen ein Mindestmaß an Genauigkeit aufweisen. Ob sie für eine Identifizierung durch eine kundige Betrachterin oder einen kundigen Betrachter ausgewertet werden, die oder der bestimmte Personen (wieder)erkennt, oder ob elektronische Hilfsmittel eingesetzt werden, ist in diesem Zusammenhang nicht von Bedeutung.

Zeitlich erfolgt der **Eingriff** in die Rechte der aufgenommenen Person zum ersten Mal bereits **während der Erfassung durch die Videoüberwachung**, sofern die Person in diesem Zeitpunkt identifizierbar ist. Bereits dann werden personenbezogene Daten erhoben, und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist berührt, unabhängig davon, ob es erst später zu einer tatsächlichen Identifizierung der Person kommt.¹² Ist eine Videoüberwachung so unpräzise, dass eine Identifizierung konkreter Personen nicht möglich ist, liegt keine nach Art. 24 Abs. 1 BayDSG rechtfertigungsbedürftige Videoüberwachung vor. Da es in solchen Fällen meist an einem Grundrechtseingriff fehlt, wird keine Rechtsgrundlage benötigt. Die Maßnahme muss sich allerdings innerhalb des Aufgabenkreises der öffentlichen Stelle halten.

18

Beispiel: Eine Stadt in einer Tourismusregion möchte an ihrem Rathaus eine Webcam installieren, die alle paar Minuten eine Übersicht des gesamten Rathausplatzes aufnimmt. Auf der Homepage der Stadt werden mit den Bildern die – aus einem externen Angebot eingebundenen – Wetterdaten ergänzt. Die Bilder sind so grob gerastert, dass zwar die Anwesenheit von Menschen erkennbar ist; selbst ungewöhnliche Kleidungsstücke fallen aber nicht weiter auf.¹³ – Eine Identifizierung konkreter Personen ist nicht möglich, sodass die Stadt für die Errichtung und den Betrieb der Webcam keine Rechtsgrundlage benötigt. Der Betrieb der Anlage dürfte noch von der kommunalen Aufgabe „Tourismusförderung“ gedeckt sein.

Gegenbeispiel: Wird die Auflösung der Webcam erhöht, so dass Kraftfahrzeugkennzeichen von vorbeifahrenden Autos erkennbar oder Personen identifizierbar werden, liegt eine Verarbeitung personenbezogener Daten vor. Die Webcam ist eine Videoüberwachung, die an Art. 24 Abs. 1 BayDSG zu messen ist. Errichtung und Betrieb sind unzulässig, weil das „Aufhübschen“ der eigenen Homepage kein gesetzlich zugelassener Überwachungszweck ist.

b) Videoaufzeichnung und Videobeobachtung

Der Verarbeitungsbegriff der Datenschutz-Grundverordnung ist in Art. 4 Nr. 2 DSGVO weit gefasst. Der Begriff bezeichnet danach

19

„jeden mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführten Vorgang oder jede solche Vorgangsreihe im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten wie das Erheben, das Erfassen, die Organisation, das Ordnen, die Speicherung, die Anpassung oder Veränderung, das Auslesen, das Abfragen, die Verwendung, die Offenle-

¹² Vgl. Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 11. Dezember 2014, C-212/13, Rn. 22; Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 18. Dezember 2018, 1 BvR 142/15, BeckRS 2018, 37186, Rn. 43.

¹³ Vgl. Landtags-Drucksache 15/9799 (Anhang 1), S. 4.

II. Verarbeitungsbefugnis

gung durch Übermittlung, Verbreitung oder eine andere Form der Bereitstellung, den Abgleich oder die Verknüpfung, die Einschränkung, das Löschen oder die Vernichtung“.

- 20** Art. 21 a Abs. 1 BayDSG-alt unterschied bei der Videoüberwachung die beiden Varianten der Videobeobachtung und der Videoaufzeichnung.
- 21** Die **Videobeobachtung** ist eine Datenverarbeitung in Form der Erhebung, bei der Bilder aufgenommen und live auf einen Monitor übertragen werden; dort werden sie von einer oder einem Beschäftigten der öffentlichen Stelle oder einer sonst damit beauftragten Person angesehen, die unmittelbar auf wahrgenommene Ereignisse reagieren kann (etwa durch Verständigen von Polizei oder Rettungsdienst). Bei einer **Videoaufzeichnung** werden Bilder aufgenommen und auf einem Speichermedium gesichert. Datenschutzrechtlich ist die Videoaufzeichnung die Kombination aus einer Erhebung und einer Speicherung von personenbezogenen Daten. Videobeobachtung und Videoaufzeichnung können miteinander kombiniert werden; in diesem Fall müssen sie auch in der Kombination rechtmäßig sein.
- 22** Die **Videoaufzeichnung** mit dauerhafter Datenspeicherung ist **gegenüber** der bloß „flüchtigen“ **Videobeobachtung** regelmäßig **der eingriffsintensivere Vorgang**.¹⁴ Dies hat verschiedene Konsequenzen: Als Grundrechtseingriff muss die Videoüberwachung verhältnismäßig sein, so dass sich bei der Wahl des erforderlichen Mittels die Frage stellt, ob die Videobeobachtung im konkreten Fall bereits zielführend oder ob sogar eine Videoaufzeichnung notwendig ist, weil es auf die Datenspeicherung und -auswertung entscheidend ankommt. Andererseits ermöglicht eine Videobeobachtung einen unmittelbaren, sofortigen Eingriff durch Personal, was bei der reinen Videoaufzeichnung nicht der Fall ist. Entscheidet sich die Behörde für eine Videoaufzeichnung, ergeben sich Folgefragen im Umgang mit den zu speichernden Daten (zum Beispiel hinsichtlich der Zugriffsrechte und der Löschfristen).
- 23** Die Unterscheidung von Videoaufzeichnung und Videobeobachtung ist vor diesem Hintergrund insbesondere bei der auf der Rechtsfolgenseite gebotenen Verhältnismäßigkeitsprüfung (siehe Rn. 54 ff.) von Bedeutung. Auch wenn Art. 24 BayDSG die Begriffe Videobeobachtung und Videoaufzeichnung nicht mehr ausdrücklich erwähnt, sollte die Unterscheidung zwischen diesen Varianten weiterhin beachtet werden.

c) Optisch-elektronische Einrichtungen

- 24** Zur Verarbeitung personenbezogener Daten werden bei Art. 24 Abs. 1 BayDSG **optisch-elektronische Einrichtungen** eingesetzt. Darunter fallen alle Geräte, die geeignet sind, Bilder zu übertragen oder aufzuzeichnen, gleich ob analog oder digital.¹⁵ Optisch-elektronische Einrichtungen erzeugen Bilder, indem Lichtsignale in elektrische Signale umgewandelt werden. Neben klassischen Überwachungskameras kommen bei entsprechender Verwendung als Instrumente einer Videoüberwachung grundsätzlich auch Webcams oder fest installierte

¹⁴ Landtags-Drucksache 15/9799 (Anhang 1), S. 4.

¹⁵ Niese, in: Wilde u. a., Datenschutz in Bayern, Stand 6/2018, Art. 24 BayDSG Rn. 16.

2. Maßnahme: Videoüberwachung

digitale Fotoapparate in Betracht.¹⁶ Nicht nur Überwachungsvideos, sondern auch kurze Bildsequenzen können unter Art. 24 BayDSG fallen.

Art. 24 BayDSG erfasst **nur ortsfeste Anlagen**, nicht hingegen beispielsweise mit Kameras bestückte Flugdrohnen. Die Vorschrift nimmt optisch-elektronische „Einrichtungen“ in Bezug; sie rechtfertigt im Wesentlichen die Überwachung im Bereich von Gebäuden und ähnlichen Anlagen. Im Übrigen ist Art. 24 BayDSG auf die mit im Betrieb beweglichen Anlagen verbundenen besonderen Gefährdungen für das Datenschutzgrundrecht nicht abgestimmt. Ein Tatbestand für den Einsatz von unbemannten Luftfahrtsystemen, wie ihn Art. 47 PAG für die polizeiliche Videoüberwachung vorsieht, existiert im Bayerischen Datenschutzgesetz gerade nicht. Im Übrigen ist die Fassung des Transparenzgebots (Art. 24 Abs. 2 BayDSG) ebenfalls nicht an andere als ortsfeste Videoüberwachungen angepasst.¹⁷

Ebenfalls nicht unter Art. 24 BayDSG fallen Einrichtungen, denen kein optisch-elektronisches Funktionsprinzip zugrunde liegt, wie etwa **Mikrofone**, die akustische Signale aufzeichnen, oder **Körperscanner**, bei denen elektromagnetische Strahlung zum Einsatz kommt.¹⁸ Art. 24 Abs. 1 BayDSG deckt daher auch keine Bildaufnahmen mit gleichzeitiger Tonaufzeichnung.

Hinweis: Sollte die Kamera über eine Tonaufzeichnungsfunktion verfügen, so muss diese dauerhaft deaktiviert werden, da Art. 24 BayDSG für die „Audioüberwachung“ keine taugliche Rechtsgrundlage ist. Das unbefugte Abhören und Aufnehmen des vertraulich gesprochenen Wortes ist nach Maßgabe von § 201 Strafgesetzbuch strafbar.

d) Zweckbestimmung

Die im Gesetz gewählte Bezeichnung der Anlage als „Videoüberwachung“ spiegelt eine spezifische Zweckbestimmung, die der Verantwortliche für die mit ihr zu verarbeitenden personenbezogenen Daten festlegt (vgl. Art. 5 Abs. 1 Buchst. b DSGVO). Diese Zweckbestimmung kann bei Art. 24 Abs. 1 BayDSG (nur) in einer **technikgestützten Kontrolle des Verhaltens von Personen** liegen. Dabei kann es um das Handeln der betroffenen Personen ebenso gehen wie um ein Unterlassen, insbesondere auch um die Frage, ob Personen Hilfe durch den Verantwortlichen benötigen (so bei der Videobeobachtung zur Ergänzung der Badeaufsicht in einem Schwimmbad). In jedem Fall muss der Verantwortliche die in Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BayDSG vorgegebenen Schutzziele verfolgen. Dies hat folgende Konsequenzen:

- Setzt der Verantwortliche **Kameratechnik** mit der **Zweckbestimmung einer Verhaltenskontrolle** ein, ist die Maßnahme anhand von Art. 24 BayDSG oder einer nach Art. 1 Abs. 5 BayDSG vorrangigen bereichsspezifischen Regelung zu prüfen; kann die Maßnahme nach diesen Vorschriften nicht rechtmäßig durchgeführt werden, ist ein Rückgriff

¹⁶ Siehe bereits Scholz, in: Simitis, Bundesdatenschutzgesetz, 8. Aufl. 2014, § 6b BDSG Rn. 38 zum alten Datenschutzrecht.

¹⁷ Vgl. Niese, in: Wilde u. a., Datenschutz in Bayern, Stand 6/2018, Art. 24 BayDSG Rn. 16.

¹⁸ Ehmann u. a., Datenschutz an der Schule, 2019, S. 133.

II. Verarbeitungsbefugnis

auf eine allgemeine Verarbeitungsbefugnis (insbesondere Art. 4 Abs. 1 BayDSG) versperrt.

- Setzt der Verantwortliche **Kameratechnik** ausschließlich mit einer **anderen Zweckbestimmung als** der einer **Verhaltenskontrolle** ein, steht Art. 24 BayDSG als Rechtsgrundlage nicht zur Verfügung. Soweit die Maßnahme insbesondere wegen einer beiläufigen Verarbeitung personenbezogener Daten eine Rechtsgrundlage benötigt, kann diese im Fachrecht, ersatzweise in allgemeinen Verarbeitungsbefugnissen (insbesondere Art. 4 Abs. 1 BayDSG) zu finden sein.

- 29** Will der Verantwortliche Kameratechnik ausschließlich mit einer anderen Zweckbestimmung als der einer Verhaltenskontrolle einsetzen, muss er **technisch-organisatorische Maßnahmen** treffen, die ein faktisches „Umschlagen“ in diese Richtung verhindern. Er muss die Anlage also so ausgestalten, dass der Einsatz zur Verhaltenskontrolle ausgeschlossen ist. Dies gilt insbesondere auch für „**Beifunde**“.

Beispiel 1: Eine Stadt nutzt im eigenen Wald eine Wildkamera, um die Nutzung einer Futterstelle zu beobachten. – Der Stadt geht es nicht um die Kontrolle des Verhaltens von Waldbesucherinnen und Waldbesuchern, sondern von Wildtieren. Als technisch-organisatorische Maßnahmen zur Sicherstellung der Zweckbestimmung kommen insbesondere in Betracht:

- Festlegung des Erfassungsbereichs der Wildkamera so, dass Wege nicht betroffen sind;
- zuverlässige Information umherstreifender Waldbesucherinnen oder Waldbesucher über die Wildkamera und ihren Erfassungsbereich;
- die Wahl einer für den forstlichen Zweck ausreichenden, möglichst niedrigen Auflösung;
- Wahl einer tierbezogenen Aufnahmeperspektive;
- Einsatz nur zu Tageszeiten, die für den forstlichen Zweck von Interesse sind;
- Anfertigung von Standbildern nach Ansprechen eines Bewegungsmelders anstelle einer laufenden Videoaufzeichnung;
- Sicherungen gegen eine Kenntnisnahme der aufgenommenen Videos oder Bilder durch außenstehende Personen (vgl. auch Rn. 99 ff.);
- Festlegung einer Löschroutine, die eine zeitnahe Aussonderung von „Beifunden“ gewährleistet.

Wird trotz ausreichender technisch-organisatorischer Maßnahmen doch einmal eine durch das Unterholz streifende waldbesuchende Person aufgenommen, kann der mit der Aufnahme verbundene Grundrechtseingriff durch Art. 4 Abs. 1 BayDSG gerechtfertigt werden.

Beispiel 2: Im Zusammenhang mit dem Vollzug einer Entwässerungssatzung setzt eine Stadt eine kamerabestückte Drohne zur Erfassung versiegelter Flächen ein. – Auch hier ist nicht eine Verhaltenskontrolle der verfolgte Zweck, sondern die Gewinnung grundstücksbezogen auswertbarer Luftbilder. Die Stadt kann sich auf diese Zweckbestimmung nur berufen, wenn sie dementsprechende technisch-organisatorische Maßnahmen ergreift. In diesem Fall ist die Zulässigkeit der Maßnahme anhand der allgemeinen Verarbeitungsbefugnis aus Art. 4 Abs. 1 BayDSG zu prüfen.

e) „Altfälle“

Bereits zu Geltungsbeginn der Datenschutz-Grundverordnung und des neuen Bayerischen Datenschutzgesetzes waren bei bayerischen öffentlichen Stellen zahlreiche Videoüberwachungsanlagen im Einsatz. Soweit eine Videoüberwachungsanlage nach Art. 21a Abs.1 BayDSG-alt rechtmäßig betrieben werden konnte und Art. 24 Abs. 1 BayDSG eine merkmalsgleiche Befugnisnorm bereitstellt, ist eine neuerliche Prüfung grundsätzlich nicht erforderlich. Die Prüfung unter Geltung des alten Rechts muss allerdings – möglichst auf den seinerzeit von mir bereitgestellten Formularen – dokumentiert sein. Eine datenschutzrechtliche Freigabe nach Art. 26 BayDSG-alt sollte aufbewahrt werden. Nachzuholen ist für alte Videoüberwachungsanlagen der Eintrag im Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten (siehe Rn. 96). Bei der turnusmäßigen Überprüfung der Videoüberwachungsanlage (siehe Rn. 97) ist dann neues Recht zugrunde zu legen. Bei dieser Gelegenheit sollten die aktuell von mir bereitgestellten Formulare verwendet werden.¹⁹

30

3. Voraussetzungen der Maßnahme

Art. 24 Abs. 1 BayDSG bestimmt als Voraussetzungen der Maßnahme „Videoüberwachung“, dass dies im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder in Ausübung des Hausrechts erforderlich ist (**Überwachungsgrund**, siehe Rn. 32), 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 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 (**Schutzziele**, siehe Rn. 39).

31

a) Überwachungsgrund

Die Videoüberwachung muss dabei im Rahmen der Erfüllung der öffentlichen Aufgabe „erforderlich“ sein, um die betroffenen Rechtsgüter zu schützen. Das bedeutet auf Tatbestandsebene zunächst, dass die Videoüberwachung nicht die Grenzen der öffentlichen Aufgabe der öffentlichen Stelle oder die Grenzen des Hausrechts verlassen darf, aber auch, dass sie sich innerhalb dieser Grenzen auf das jeweils Nötige beschränken muss.

32

Beispiel: In ein Landratsamt wurde mehrmals eingebrochen. Die Polizei empfiehlt eine Videoüberwachung außerhalb der Dienststunden. „In Ausübung des Hausrechts erforderlich“ kann hier eine Anlage sein, mit der typische Zugangswege (für Einbrecherinnen und Einbre-

¹⁹ Die Formulare „Prüfbogen für eine Videoüberwachung durch eine bayerische öffentliche Stelle (Art. 24 Bayerisches Datenschutzgesetz)“ und „Vorfalldokumentation für eine Videoüberwachung durch eine bayerische öffentliche Stelle (Art. 24 Bayerisches Datenschutzgesetz)“ sind auf <https://www.datenschutz-bayern.de> in der Rubrik „Datenschutzreform 2018 – Orientierungs- und Praxishilfen – Videoüberwachung (Art. 24 Bayerisches Datenschutzgesetz)“ bereitgestellt.

II. Verarbeitungsbefugnis

cher) überwacht werden. Nicht erforderlich ist eine lückenlose Erfassung aller Verkehrsflächen innerhalb des Gebäudes oder gar von Büros.

- 33 Hinweis:** Im Rahmen von Art. 24 BayDSG ist das Merkmal der Erforderlichkeit an zwei Stellen relevant. Einerseits stellt es den Bezug zu einer öffentlichen Aufgabe oder dem Hausrecht sicher. Andererseits muss die konkrete Videoüberwachungsmaßnahme – wie jeder staatliche Rechtseingriff – verhältnismäßig in Bezug auf die Erreichung des bezweckten Erfolgs sein. Die Erforderlichkeit taucht in diesem Kontext als Bestandteil einer Verhältnismäßigkeitsprüfung auf, dort aber mit Blick auf den Rechtsgüterschutz als Überwachungszweck (siehe Rn. 59 ff.).

aa) Im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben

- 34 Öffentliche Aufgaben** sind zunächst all jene Aufgaben, die der öffentlichen Stelle durch Gesetz zugewiesen sind. Dementsprechend muss die öffentliche Stelle ausgehend von derjenigen gesetzlichen Grundlage, die ihre eigenen Aufgaben beschreibt und festlegt, einen Bezug der Videoüberwachung zur eigenen Aufgabe prüfen und feststellen. Ein Tätigwerden außerhalb des eigenen Aufgabenbereichs wäre unzulässig.
- 35** Als öffentliche Aufgabe ist auch die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der öffentlichen Stelle selbst anzusehen und die Aufrechterhaltung eines ungestörten Besucherverkehrs bzw. der ungestörten Nutzung der Einrichtung.²⁰ Daraus wird man folgern können, dass eine ungestörte Nutzung den Schutz elementarer Rechtsgüter der Benutzerinnen und Benutzer der Einrichtung wie Leben, Gesundheit, Freiheit und Eigentum einschließt.²¹ Im Bereich der Nutzung der Einrichtung gehört es somit zur Aufgabe der öffentlichen Stelle, für den Schutz der bezeichneten Rechtsgüter der Nutzerinnen und Nutzer zu sorgen. Dies gilt aber nur, soweit die Einrichtung für Besucherinnen und Besucher auch zugänglich ist. Somit beinhaltet das Merkmal der öffentlichen Aufgabe über die im Einzelnen gesetzlich festgelegten Aufgabenzuweisungen zur jeweiligen öffentlichen Stelle hinaus eine sicherheitsspezifische Komponente. Prüft eine öffentliche Stelle die Zulässigkeit einer Videoüberwachung, muss sie die öffentliche Aufgabe, auf welche sich die Maßnahme beziehen soll, präzise ermitteln und dies auch dokumentieren.
- 36** Die Videoüberwachung muss sich **im Rahmen der Erfüllung** der öffentlichen Aufgabe halten. Sie muss zur Aufgabenerfüllung „von vornherein“ dazugehören, sie erleichtern oder zumindest unterstützen.

Beispiel: Ein Wasser-, Gas und Stromversorger in der Rechtsform eines Kommunalunternehmens, der den Parkplatz vor seinem Verwaltungsgebäude videoüberwachen möchte, kann für die Rechtfertigung nicht auf gesetzlich oder satzungsmäßig festgelegte Aufgaben zurückgreifen. Allerdings ermöglicht er Kundinnen und Kunden sowie Beschäftigten die ungestörte Nutzung seiner Einrichtung (Verwaltungsgebäude), was den festgelegten Aufgaben (Wasserversorgung, Gasversorgung, Stromversorgung) zugutekommt. Unzulässig wäre

²⁰ Niese, in: Wilde u. a., Datenschutz in Bayern, Stand 6/2018, Art. 24 BayDSG Rn. 19.

²¹ Schwabenbauer, Videoüberwachung durch Gemeinden nach Art. 21a Bayerisches Datenschutzgesetz, KommunalPraxis Bayern (KommPrax BY) 2016, S. 147 (150).

3. Voraussetzungen der Maßnahme

es, wenn das Kommunalunternehmen gleichzeitig den angrenzenden Wertstoffhof der Stadt mitüberwachen würde. Dies wäre keine öffentliche Aufgabe des Stadtwerks, sondern gegebenenfalls eine solche der Stadt.²²

Gemeinden sind nach Art. 6 Landesstraß- und Verordnungsgesetz auch **örtliche Sicherheitsbehörden**. Vor diesem Hintergrund sind sie mitunter – unzutreffend – der Auffassung, Art. 24 Abs. 1 BayDSG als Rechtsgrundlage für eine Überwachung öffentlicher Straßen und Plätze heranziehen zu dürfen. Anders als das Polizeirecht (siehe insbesondere Art. 33 PAG) enthält das Landesstraß- und Verordnungsgesetz jedoch keine „Standardmaßnahme Videoüberwachung“. Dies lässt den Schluss zu, dass der Gesetzgeber den Sicherheitsbehörden eine solche Standardmaßnahme auch nicht zur Verfügung stellen möchte. Der Polizei kommt insofern ein „Überwachungsmonopol“ zu. Im Übrigen fokussieren die in Art. 24 Abs. 1 BayDSG genannten Schutzziele (siehe Rn. 39) insgesamt eine „erweiterte Eigensicherung“. Es geht dagegen nicht um den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Allgemeinen oder gar um eine Erleichterung der Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten. Eine „Regelungslücke“ entsteht so nicht, weil insbesondere Art. 33 Abs. 2 Nr. 3 PAG (unter anderem) die Videoüberwachung gefährlicher Orte ermöglicht.

37

bb) In Ausübung des Hausrechts

Die Videoüberwachung kann auch in **Ausübung des Hausrechts** erfolgen. Die Inhaberin oder der Inhaber des Hausrechts hat die Befugnis, darüber zu entscheiden, wer bestimmte Räume oder befriedetes Besitztum betreten darf. Dazu gehört auch die Befugnis, Personen des Grundstücks zu verweisen und ihnen ein zukünftiges Betreten durch Verhängung eines Hausverbots zu verbieten.²³ Da das Hausrecht letztlich ebenfalls der Funktionsfähigkeit der öffentlichen Stelle dient,²⁴ überschneidet sich der Anwendungsbereich mit der Tatbestandsvariante „im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben“. Das Hausrecht endet an der Grundstücksgrenze, so dass außerhalb von Grundstücken, auf die sich das Hausrecht bezieht, auf die Alternative „Erfüllung öffentlicher Aufgaben“ zurückgegriffen werden kann.²⁵ Einen eigenständigen Anwendungsbereich kann das Merkmal „Ausübung des Hausrechts“ in Fällen der **Zugangskontrolle** haben.²⁶

38

Beispiel: Ist eine öffentliche Einrichtung das Ziel von Einbrüchen, ohne dass die Funktionsfähigkeit der Einrichtung dadurch gestört wird, beispielsweise weil sich Beschädigungen in Grenzen halten, kein nennenswertes Diebesgut erbeutet werden kann und die Einbrüche außerhalb der Nutzungszeiten stattfinden, wird eine Videoüberwachung allenfalls in Ausübung des Hausrechts erforderlich sein.

²² Ehmann u. a., Datenschutz an der Schule, 2019, S. 138.

²³ Brink/Wilhelm, in: Wolff/Brink, Beck'scher Online-Kommentar Datenschutzrecht, Stand 8/2019, § 4 BDSG Rn. 25.

²⁴ Niese, in: Wilde u. a., Datenschutz in Bayern, Stand 6/2018, Art. 24 BayDSG Rn. 20.

²⁵ Niese, in: Wilde u. a., Datenschutz in Bayern, Stand 6/2018, Art. 24 BayDSG Rn. 20.

²⁶ Schwabenbauer (Fn. 21), KommPrax BY 2016, S. 147 (151).

II. Verarbeitungsbefugnis

b) Schutzziele

- 39 Die Videoüberwachung muss dem Schutz der in Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BayDSG aufgeführten Rechtsgüter und Einrichtungen dienen. Dadurch wird dem datenschutzrechtlichen Grundsatz der Zweckbindung des Art. 5 Abs. 1 Buchst. b DSGVO Genüge getan. Es muss zumindest ein Rechtsgut oder eine Einrichtung betroffen sein. Die Aufzählung ist abschließend.

Beispiel: Im Eingangsbereich eines gemeindlichen Schwimmbads soll eine Kamera installiert werden, da vermehrt Nutzerinnen und Nutzer die Drehtreueanlage überspringen. Die Videoüberwachung mag im Rahmen der Erfüllung einer Daseinsvorsorgeaufgabe und auch in Ausübung des Hausrechts (nur wer zahlt, darf hinein) erforderlich sein. Doch gehört das nicht in Sacheigentum konkretisierte Gemeindevermögen nicht zu den in Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BayDSG aufgezählten Rechtsgütern oder Einrichtungen. Die Videoüberwachung ist daher unzulässig. Ebenso wenig wäre die Videoüberwachung aus haftungs- oder versicherungsrechtlichen Gründen erlaubt (etwa die Videoüberwachung des Personals, um die Einhaltung der Verkehrssicherungspflichten beweisen zu können).²⁷ Im Grundsatz zulässig wäre dagegen eine Videoüberwachung in schwer einsehbaren, besonderen Gefahrenbereichen, etwa einer verwinkelten künstlichen Grotte, wenn die Anlage den Schutz von Leben und Gesundheit der dort badenden Personen bezweckt.

aa) Personenschutz (Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 BayDSG)

- 40 Eine Videoüberwachung kann gemäß Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 BayDSG Leben, Gesundheit, Freiheit oder Eigentum von Personen schützen, die sich im Bereich öffentlicher Einrichtungen, öffentlicher Verkehrsmittel, von Dienstgebäuden oder sonstigen baulichen Anlagen öffentlicher Stellen oder in deren unmittelbarer Nähe aufhalten.
- 41 Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 BayDSG stellt die Videoüberwachung in den Dienst des Schutzes bestimmter Grundrechte; die Vorschrift ermöglicht öffentlichen Stellen, ihnen obliegende Schutzpflichten auch mit dem Instrument der Videoüberwachung zu erfüllen. Die Schutzgüter „**Leben und Gesundheit**“ greifen Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG auf. Das Schutzgut „**Freiheit**“ (vgl. Art. 2 Abs. 1 GG) erfasst jedenfalls die Fortbewegungsfreiheit. Nach meiner Auffassung kommt eine Videoüberwachung aber grundsätzlich auch zu dem Zweck in Betracht, eine von Zwang durch Außenstehende freie Benutzung der jeweiligen Verwaltungsressource (öffentliche Einrichtung, öffentliches Verkehrsmittel, Dienstgebäude oder sonstige bauliche Anlage) sicherzustellen (so in dem Fall, dass Störerinnen oder Störer den Eingang eines Verwaltungsgebäudes blockieren, damit andere nicht hineingelangen können). Beim Schutzgut „**Eigentum**“ (vgl. Art. 14 Abs. 1 GG) steht das persönliche Eigentum an beweglichen Sachen im Vordergrund.
- 42 Die Videoüberwachung darf nur dem Schutz von Personen dienen, die sich „im Bereich öffentlicher Einrichtungen, öffentlicher Verkehrsmittel, von Dienstgebäuden oder sonstigen baulichen Anlagen öffentlicher Stellen oder in deren unmittelbarer Nähe aufhalten“. Der Ge-

²⁷ Schwabenbauer (Fn. 21), KommPrax BY 2016, S. 147 (148).

3. Voraussetzungen der Maßnahme

setzgeber nimmt mit dem Begriff der **öffentlichen Einrichtung** insbesondere auf Art. 21 GO, Art. 15 Landkreisordnung (LKrO) und Art. 15 Bezirksordnung (BezO) Bezug. Eine öffentliche Einrichtung ist durch Widmungsakt der allgemeinen Benutzung zugänglich gemacht und wird im öffentlichen Interesse unterhalten.²⁸

Beispiel: Öffentliche Einrichtungen sind etwa kommunale Schwimmbäder, Museen, Kindergärten und Wertstoffhöfe.

Öffentliche Verkehrsmittel dienen der Beförderung und sind für die Allgemeinheit zugänglich. Umfasst ist das Verkehrsmittel selbst (etwa Busse und Bahnen), der Einstiegsbereich (Haltestellen) und bei Bahnen die Schienentrasse.²⁹ Die Rechtsform der das Verkehrsmittel betreibenden Stelle spielt dabei keine Rolle, solange es sich um eine öffentliche Stelle im Sinne des Bayerischen Datenschutzgesetzes handelt. **Dienstgebäude** sind insbesondere staatliche und kommunale Verwaltungsgebäude, aber auch Gerichtsgebäude oder Justizvollzugsanstalten.³⁰ Zu den **sonstigen baulichen Anlagen** zählen nach der Gesetzesbegründung Brücken, Wasserspeicher oder Wohnhäuser, die öffentlichen Stellen gehören.

43

bb) Objektschutz (Art. 24 Abs. 1 Nr. 2 BayDSG)

Anders als Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 BayDSG zielt der Tatbestand des Art. 24 Abs. 1 Nr. 2 BayDSG nicht auf den Schutz von Personen, sondern von **Objekten**. Geschützt werden Kulturgüter, öffentliche Einrichtungen, öffentliche Verkehrsmittel, Dienstgebäude oder sonstige bauliche Anlagen öffentlicher Stellen sowie die dort oder in deren unmittelbarer Nähe befindlichen Sachen. Zu den Kulturgütern gehören Denkmäler, Kunstwerke und andere Kulturgegenstände, die besonders wertvoll sind und an denen ein besonderes historisches, wissenschaftliches oder auch technisches Interesse besteht, wie etwa wissenschaftliches, bibliothekarisches und archivarisches Gut.³¹ Zu den **bei den geschützten Objekten befindlichen Sachen** können beispielsweise Einrichtungsgegenstände oder Bargeldbestände gehören.

44

cc) Bestehen einer Gefahrensituation

Die Videoüberwachung ist ein Instrument, das die Beherrschung von Gefahrenquellen erleichtern soll. Was die **Gefahrenquelle „Mensch“** betrifft, verfolgt die Videoüberwachung **präventive Zwecke**: In den überwachten Bereichen sollen potentielle Störerinnen und Störer durch offene, klar erkennbare Überwachungsmaßnahmen von Aktivitäten abgehalten werden, die sich gegen die erwähnten Rechtsgüter richten.³² Die Videoüberwachung dient demgegenüber nur „nebenbei“ der Aufklärung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten

45

²⁸ Landtags-Drucksache 15/9799 (Anhang 1), S. 5.

²⁹ Niese, in: Wilde u. a., Datenschutz in Bayern, Stand 6/2018, Art. 24 BayDSG Rn. 23.

³⁰ Landtags-Drucksache 15/9799 (Anhang 1), S. 5.

³¹ Landtags-Drucksache 15/9799 (Anhang 1), S. 5.

³² Vgl. Landtags-Drucksache 15/9799 (Anhang 1), S. 4.

II. Verarbeitungsbefugnis

sowie der Strafverfolgungsvorsorge.³³ Solche Zwecke zu verfolgen gehört grundsätzlich nicht zu den Aufgaben der von Art. 24 Abs. 1 BayDSG berechtigten öffentlichen Stellen, sondern ist Sache von Polizei und Justiz, die hierfür auf spezifische gesetzliche Befugnisse zurückgreifen können.

(1) Gefahrensituation als Voraussetzung

- 46** Der Wortlaut von Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BayDSG spricht nicht ausdrücklich von einer Gefahr, sondern nur von einer Erforderlichkeit zum Schutz bestimmter Rechtsgüter oder Einrichtungen. Da aus Sicht des Gesetzgebers eine flächendeckende Videoüberwachung unzulässig ist,³⁴ kann nicht allein die theoretische Möglichkeit eines Gefahreintritts irgendwann in der Zukunft ohne einen konkreten Situationsbezug ausreichen. Vielmehr ist eine **Gefahrensituation im Einzelfall** anhand einer **Prognose** festzustellen. Dabei muss auf Basis konkreter Tatsachen in der Vergangenheit oder Gegenwart – die regelmäßig in einer **Vorfalldokumentation** festgehalten sind (siehe Rn. 49 f.) – die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines künftig eintretenden Schadens an den bezeichneten Rechtsgütern bestehen.³⁵ Andernfalls ist eine Videoüberwachung für die Verfolgung der gesetzlichen Schutzziele nicht erforderlich.
- 47** Je konkreter und genauer die Tatsachenbasis dabei ist, desto präziser lässt sich die Gefahr greifen und eingrenzen. Dies hat auch Bedeutung für die räumliche und zeitliche Positionierung von Videokameras. Die Gefahr muss zwar nicht derart spezifiziert werden, dass ganz konkrete Modalitäten zu Ort, Zeit und Tathergang vorherzusagen sind. Derartige Voraussetzungen könnten kaum erfüllt werden. Die Gefahrenprognose muss aber erkennen lassen, dass Verletzungen an den aufgeführten Rechtsgütern mit dem jeweils nötigen Grad an Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind.
- 48** In räumlicher und zeitlicher Hinsicht ist auf Basis der vergangenen Tatsachenfeststellungen regelmäßig eine Eingrenzung zu treffen. Da die Videoüberwachung eine Dauermaßnahme (siehe Rn. 63) ist, muss die Gefahr grundsätzlich für die gesamte Zeitdauer der geplanten Videoüberwachung prognostiziert werden können. Dabei ist zu beachten, dass der erforderliche Wahrscheinlichkeitsgrad durch das Gewicht des jeweils beeinträchtigten Rechtsguts und das Ausmaß des drohenden Schadens mitbestimmt wird.³⁶ An die Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Schadens für Leben und Gesundheit von Menschen können demnach bei der Gefahrenprognose geringere Anforderungen gestellt werden als bei drohenden Eigentumsschäden. Nicht ausreichend für die Annahme einer Gefahr sind unspezifische Unsicherheitsgefühle oder reine Spekulationen.³⁷

³³ Zum kompetenzrechtlichen Hintergrund siehe Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 18. Dezember 2018, 1 BvR 142/15, NJW 2019, S. 827 (831).

³⁴ Landtags-Drucksache 15/9799 (Anhang 1), S. 4.

³⁵ Ehmann u. a., Datenschutz an der Schule, 2019, S. 133 f.

³⁶ Ehmann u. a., Datenschutz an der Schule, 2019, S. 135.

³⁷ Vgl. Europäischer Datenschutzausschuss, Guidelines 3/2019 (Fn. 3), S. 10 (zu Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. f DSGVO).

4. Rechtsfolge: Ermessensentscheidung

Beispiel: Ein von außen schlecht einsehbarer, finsterner Durchgangshof eines alten Rathauses mag abends ein bedrohlich wirkender Ort sein. Dies allein genügt aber nicht für die Annahme einer Gefahr. Kam es dort bereits zu Angriffen auf Personen oder zu Beschädigungen der Fassade oder von Inventar (Laternen, Sitzbänke, Brunnen, gärtnerische Ausstattung), wird dies aber für eine Gefahr sprechen.

(2) Gefahrensituation und Vorfalldokumentation

Um eine Gefahrensituation zu prognostizieren, müssen **ortsbezogene Tatsachen und Umstände** untersucht werden. Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob es in der Vergangenheit bereits zu Vorfällen gekommen ist, die im Hinblick auf die Schutzziele des Art. 24 Abs. 1 BayDSG relevant sind. Die Annahme eines allgemeinen Unsicherheitsgefühls ohne konkreten Tatsachenbezug reicht allein für die Begründung einer Gefahr nicht aus. **49**

Als vorbereitende Maßnahme ist **regelmäßig** eine **Vorfalldokumentation** zu erstellen. Die Vorfalldokumentation ist eine strukturierte Sammlung aus tatsächlichen Anhaltspunkten, die für die Prognose relevant sind. Dokumentiert werden in ihr einzelne Begebenheiten und ihre Auswirkungen im Hinblick auf die gesetzlichen Schutzziele in einem bestimmten räumlichen Kontext. Ergänzt wird sie um Nachweise wie Anzeigen, Beschwerden, Schadensmeldungen an Versicherungen oder polizeiliche Ermittlungsberichte.³⁸ Dokumentierte Vorfälle werden zeitlich und örtlich eingeordnet. Eine sorgfältig erstellte Vorfalldokumentation erleichtert die Prognose erheblich und bietet in einem nächsten Schritt eine wesentliche Grundlage, um die erforderlichen Maßnahmen bei der Gestaltung einer Videoüberwachungsanlage festlegen zu können. **50**

4. Rechtsfolge: Ermessensentscheidung

Liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen vor, entscheidet die öffentliche Stelle nach **pflichtgemäßem Ermessen**, ob und in welcher Form sie eine Videoüberwachungsanlage errichtet und betreibt. Das Ermessen wird nach Maßgabe von **Art. 40 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz** ausgeübt. **51**

Zu den **gesetzlichen Grenzen des Ermessens**, die dabei zu beachten sind, zählt insbesondere das nationale **Recht auf informationelle Selbstbestimmung** (Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG). **52**

Hinweis: Meiner aufsichtsbehördlichen Praxis liegt die Auffassung zugrunde, dass nationale Verarbeitungsbefugnisse, wie sie durch Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. e, Abs. 3 UAbs. 1 Buchst. b DSGVO zugelassen sind, im Lichte (auch) der Grundrechte des nationalen Rechts anzuwenden sind. Dies gilt insbesondere für die Ausübung eines Verarbeitungsermessens. Diese Annahme beruht auf der Bewertung, dass Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. e, Abs. 3 **53**

³⁸ Vgl. Schwabenbauer (Fn. 21), KommPrax BY 2016, S. 147 (150).

II. Verarbeitungsbefugnis

UAbs. 1 Buchst. b DSGVO nationale Vielfalt zulässt,³⁹ indem die Regelung das System der Rechtsgrundlagen für Verarbeitungen im öffentlichen Sektor – ungeachtet der in Art. 6 Abs. 3 UAbs. 2 DSGVO enthaltenen Vorgaben – für spezifische nationale Regelungen öffnet.

- 54 Das vom Recht auf informationelle Selbstbestimmung geschützte **Interesse, im öffentlichen Raum von Videoüberwachungen verschont zu bleiben**, ist mit dem **Interesse der öffentlichen Stelle an der Durchführung der Maßnahme** zum **Ausgleich** zu bringen. Dieser Ausgleich wird nach Maßgabe des **Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes** bewirkt.
- In diesem Rahmen wird zunächst die **Geeignetheit** der Videoüberwachung in ihrer konkret geplanten Gestalt geprüft, die verfolgten Schutzziele zu erreichen (1. Stufe).
 - Anschließend ist ihre **Erforderlichkeit** in den Blick zu nehmen, die Frage also, ob eine Alternativmaßnahme in Betracht kommt, welche die Schutzziele gleich effektiv verfolgt, jedoch weniger eingriffsintensiv wirkt (2. Stufe).
 - Schließlich ist die **Angemessenheit** der Maßnahme zu würdigen. Dafür sind die widerstreitenden Interessen zu ermitteln, rechtlich zu bewerten und zu gewichten; in einer Abwägung ist zu ermitteln, welchem Interesse der Vorrang gebührt (3. Stufe). Der Einsatz der Videoüberwachungsanlage in ihrer konkreten Gestalt ist nur zulässig, wenn die Abwägung das Interesse der öffentlichen Stelle an der Durchführung der Maßnahme als vorrangig erweist.
- 55 **Hinweis:** Unabdingbar ist eine **eingehende Dokumentation der** getroffenen **Ermessensentscheidung**. Dies gilt insbesondere für die Frage der Erforderlichkeit (Prüfung von Alternativmaßnahmen) und die Angemessenheit (Interessenausgleich). Nur so kann der Verantwortliche seiner Rechenschaftspflicht (Art. 5 Abs. 2 DSGVO) im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung genügen.

a) Erste Stufe der Verhältnismäßigkeitsprüfung: Geeignetheit

- 56 Die Videoüberwachung muss in ihrer konkret geplanten Gestalt zunächst geeignet sein, die verfolgten Schutzziele zu erreichen. Das ist der Fall, wenn sie die festgestellte Gefahrensituation ganz oder zu einem Teil entschärft, wenn sie also eine **risikomindernde Wirkung** hat.
- 57 Der Gesetzgeber nimmt grundsätzlich an, dass eine Videoüberwachung der Prävention dient, weil potentielle Störerinnen und Störer von Aktivitäten abgeschreckt werden, welche den Schutzzielen zuwiderlaufen.⁴⁰ Dies ist aber nur der Fall, wenn die Videoüberwachung verhaltenssteuernd wirken kann. Das setzt voraus, dass sie nach außen klar erkennbar ist, sodass eine potenzielle Störerin oder ein potenzieller Störer weiß oder zumindest damit rechnen muss, dass sie oder er beobachtet wird und identifiziert werden kann. Kommt es trotz Videoüberwachung regelmäßig (weiterhin) zu Gefahrensituationen oder gar zu Störungen, kann dies ein Indiz dafür sein, dass die Videoüberwachung kein geeignetes Mittel darstellt, die Schutzziele zu fördern. In solchen Fällen ist bei der Überprüfung der Rechtmä-

³⁹ Zu dieser Kategorie im Zusammenhang mit der Wahl des grundrechtlichen Prüfungsmaßstabs eingehend Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 6. November 2019, 1 BvR 16/13, BeckRS 2019, 29201, Rn. 63 ff.

⁴⁰ Landtags-Drucksache 15/9799 (Anhang 1), S. 4.

4. Rechtsfolge: Ermessensentscheidung

Bigkeit des (weiteren) Betriebs einer bestehenden Videoüberwachungsanlage besonderes Augenmerk auf die Gesamtsituation zu legen.

Eine Videoüberwachung ist ungeeignet, wenn sie an der Gefahrensituation nichts zu ändern vermag oder wenn sie ihr in einer inadäquaten Form zu begegnen sucht. Das ist dann der Fall, wenn sie auf ein anderes Risiko reagiert als das bei der Prüfung ihrer Voraussetzungen für maßgeblich erachtete.

58

Beispiel: Die (reine) Videoaufzeichnung des schwer einsehbaren Beckenbereichs in einem kommunalen Schwimmbad ist ungeeignet, um die Rechtsgüter Leben und Gesundheit der Badegäste bei Badeunfällen zu schützen. Hier kommt es darauf an, dass Personal bei einem Unfall „auf der Stelle“ eingreifen kann – eine Möglichkeit, die nur bei einer Videobeobachtung eröffnet ist. Dass die Videoaufzeichnung bei einem Haftungsprozess gegen die Kommune etwa dabei helfen kann, ein Fremdverschulden nachzuweisen, macht sie nicht rechtmäßig: Das Interesse an einer „Beweiserleichterung“ gehört nicht zu den Schutzziele des Art. 24 Abs. 1 BayDSG.

b) Zweite Stufe der Verhältnismäßigkeitsprüfung: Erforderlichkeit

Die Videoüberwachung muss weiterhin erforderlich sein, um die Schutzziele zu erreichen. Hier ist im Grundsatz festzustellen, ob eine **Alternativmaßnahme** in Betracht kommt, welche die Schutzziele **gleich effektiv** verfolgt, jedoch **weniger eingriffsintensiv** wirkt. Im Fall einer Videoüberwachung ist als Besonderheit zu berücksichtigen, dass die konkrete Gestalt der Anlage und ihres Betriebs maßgeblich die Eingriffsintensität bestimmt.

59

Daher ist einerseits zu prüfen, ob nicht andere, in Bezug auf den Grundrechtseingriff mildere Mittel als eine Videoüberwachung in Betracht kommen (aa). Ist dies der Fall, muss andererseits überlegt werden, ob eine Videoüberwachung in der konkret geplanten Gestalt erforderlich ist, oder ob eine weniger stark eingreifende Ausführung der Anlage sowie Regelung des Betriebs dem Schutzziel ebenso förderlich sein können (bb).

60

aa) Erforderlichkeit der Videoüberwachung im Vergleich zu anderen Maßnahmen

Was die Erforderlichkeit der Videoüberwachung im Vergleich zu anderen Maßnahmen betrifft, ist zunächst zu prüfen, welche anderen Maßnahmen – beispielsweise baulicher, technischer oder organisatorischer Art – als **mildere Mittel** in Betracht kommen. Zu denken ist hier insbesondere

61

- (im Freien:) an eine **Erhöhung der Einsehbarkeit** bei unübersichtlichen Orten, beispielsweise durch Rückschnitt von Hecken oder Entfernung unnötiger baulicher Sicht Hindernisse;
- an die Installation einer (besseren) **Beleuchtung**, die eine Örtlichkeit bei Dunkelheit als „Rückzugswinkel“ unattraktiv macht;

II. Verarbeitungsbefugnis

- an die **Umgestaltung von Örtlichkeiten** mit dem Ziel, durch gesteigerte Frequentierung die soziale Kontrolle zu erhöhen;
- an **graffitiabweisende Anstriche** oder Folien;
- an die Einzäunung eines betroffenen Geländes oder an die Anlage von **Zugangsbarrieren** (etwa den Einbau von Sicherheitsschlössern, um Unbefugten den Zutritt zu erschweren);
- an den Einbau einer **Alarmanlage** als Alternative bei der Zutrittssicherung;
- je nach der Kostenbelastung im Einzelfall auch an die Beschäftigung von **Pfortenpersonal** oder an die Bestreifung durch einen **Sicherheitsdienst**.⁴¹

62 Ein Austauschmittel scheidet nicht bereits von vornherein aus, weil es höhere Kosten verursacht als die Errichtung und der Betrieb einer Videoüberwachungsanlage. Gleichwohl muss sich eine öffentliche Stelle nicht stets auf „unbezahlbare“ bauliche Maßnahmen oder einen noch weniger bezahlbaren Personaleinsatz verweisen lassen. Als vergleichbar sind insbesondere Austauschmittel zu prüfen, die einen ähnlichen wirtschaftlichen Aufwand verursachen.

bb) Erforderlichkeit der konkreten Videoüberwachung

63 Eine Videoüberwachung ist im konkreten Fall auf das jeweils **räumlich** und **zeitlich** sowie **technisch** Erforderliche zu begrenzen.

- Eine generelle Frage des **räumlich** Erforderlichen ist die **Kameraposition**. Die Kamera ist so zu positionieren, dass möglichst nur der Ort erfasst wird, auf den sich die Gefahrsituation bezieht. Auch ist beim Einsatz mehrerer Kameras an einem Ort darauf zu achten, dass diese nur auf die gefährdeten Bereiche ausgerichtet werden. Sichere Bereiche sind von der Videoüberwachung auszunehmen. Dies kann durch das entsprechende Platzieren von Kameras oder durch technische Maßnahmen an der Kamera selbst (etwa Schwarzschtaltungen, mechanische oder softwaretechnische Sperren) sichergestellt werden.

Eine nach Art. 24 BayDSG zulässige Videoüberwachungsanlage darf nicht – und zwar auch nicht „nebenbei“ **fremde Wohn- oder Geschäftsräume** erfassen. Entsprechende Bereiche müssen außerhalb des Erfassungsbereichs verbleiben, andernfalls bereits bei Fertigung der Aufnahmen technisch zuverlässig „gepixelt“ werden.

- Auch in **zeitlicher** Hinsicht muss sich die Videoüberwachung auf das erforderliche Maß beschränken. Ist mit Rechtsgutsverletzungen nur außerhalb der Öffnungszeit einer öffentlichen Einrichtung zu rechnen, so ist die Videoüberwachung auf dieses Zeitfenster zu begrenzen. Die geplante Dauer der Videoüberwachungsmaßnahme ist ebenfalls auf das erforderliche Maß zu beschränken. Um die Erforderlichkeit auch in zeitlicher Hinsicht

⁴¹ Vgl. die Beispiele bei Europäischer Datenschutzausschuss, Guidelines 3/2019 (Fn. 3), S. 10 (zu Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. f DSGVO).

4. Rechtsfolge: Ermessensentscheidung

korrekt einschätzen zu können, bietet sich ein Probetrieb der Videoüberwachungsanlage bei erstmaliger Einrichtung mit anschließender Evaluation an. Die Überprüfung der Anlage sollte mit Blick auf die zeitliche Erforderlichkeit dann in regelmäßigen Intervallen erfolgen.

- In **technischer** Hinsicht sollten **Kameras mit Zoomfunktionen** und **schwenkbare Kameras** nur dann Verwendung finden, wenn der gesamte durch die Kamera erfassbare Bereich von der Gefahrensituation betroffen ist. Es ist sicherzustellen, dass die Kamera nur diesen Bereich erfassen kann.

Kameras mit Nachtsichtfunktion dürfen eingesetzt werden, wenn die Gefahrenlage (auch) nachts besteht. Gehen die technischen Möglichkeiten der Kamera über das rechtlich Erforderliche hinaus, so muss sichergestellt werden, dass entsprechende Funktionen dauerhaft deaktiviert werden.⁴² Vorzugswürdig ist dann aber der Einsatz von Kameras, die nicht über solche Funktionen verfügen.

Eine Frage der Erforderlichkeit ist es auch, ob sich die öffentliche Stelle für eine **Videobeobachtung**, eine **Videoaufzeichnung** oder eine **Kombination aus beiden Maßnahmen** entscheidet. Die reine Videobeobachtung ist dabei grundsätzlich das mildere Mittel, da sie keinen dauerhaften Datenbestand generiert. Allerdings sind die Schutzrichtungen der verschiedenen Maßnahmen nicht völlig deckungsgleich. Während es bei der Videobeobachtung auf die Eingriffsmöglichkeit durch Sicherheitspersonal in Echtzeit ankommt, hat die Videoaufzeichnung dann Sinn, wenn ein für eine Videobeobachtung notwendiger Personalaufwand nicht betrieben werden kann. Dies ist beispielsweise außerhalb der Öffnungszeiten von öffentlichen Einrichtungen der Fall oder beim Einsatz in öffentlichen Verkehrsmitteln. Zu überlegen ist auch die Verbindung der Videoüberwachungsanlage mit einem „Notfallknopf“. Erst das anlassbezogene Drücken des „Notfallknopfs“ löst dann im Gefahrenfall die Videoaufzeichnung aus.

64

Besonderheiten bei öffentlichen Schulen: Für eine Videoüberwachung durch öffentliche Schulen ist § 46 Abs. 1 BaySchO und deren Anlage 2 Nr. 6 zu beachten.

65

Diese durch das Bayerische Staatsministerium für Unterricht und Kultus erlassene Rechtsverordnung regelt für die Videoüberwachung durch öffentliche Schulen einige (schuldatenschutzrechtliche) Besonderheiten. Auch bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen des Art. 24 BayDSG konkretisiert die Anlage 2 Nr. 6 BaySchO als eine solche Besonderheit typisierend Rahmenbedingungen, innerhalb derer sich die Videoüberwachung grundsätzlich halten muss. Diese typisierenden Rahmenbedingungen kommen bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit – und zwar auf der Stufe der Erforderlichkeit – zum Tragen.

Nr. 2 der Anlage 2 Nr. 6 BaySchO bestimmt, dass aus schuldatenschutzrechtlicher Sicht durch die Videoüberwachung grundsätzlich nur „Personen, die sich im Eingangsbereich der Schule aufhalten oder sich zwischen 22:00 Uhr und 6:30 Uhr außerhalb von schulischen oder sonstigen von der Schule zugelassenen Veranstaltungen auf dem Schulgelände befinden“, darüber hinaus „Personen, die sich außerhalb von schulischen oder sonstigen von der

⁴² Europäischer Datenschutzausschuss, Guidelines 3/2019 (Fn. 3), S. 31.

II. Verarbeitungsbefugnis

Schule zugelassenen Veranstaltungen an Feiertagen, Wochenenden oder in den Ferien auf dem Schulgelände befinden“, betroffen sein dürfen.

In der Sache enthält diese Regelung damit zeitliche beziehungsweise räumliche Vorgaben, die im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Videoüberwachung in öffentlichen Schulen zu berücksichtigen sind. Mit anderen Worten: Eine Videoüberwachung durch Schulen ist grundsätzlich nur verhältnismäßig, wenn die räumlichen und zeitlichen Grenzen der Nr. 2 der Anlage 2 Nr. 6 BaySchO eingehalten werden. Allenfalls in eng begrenzten Ausnahmefällen kann die nach Art. 24 Abs. 1 BayDSG zu prüfende Verhältnismäßigkeit auch bei Überschreiten der in Nr. 2 der Anlage 2 Nr. 6 BaySchO genannten Grenzen gewahrt sein. Hierfür ist dann freilich eine nochmals gesteigerte Begründungsleistung in Bezug auf die Erforderlichkeit zur Abwehr einer Gefahr für ein besonders gewichtiges Rechtsgut (insbesondere Leben, Gesundheit, Freiheit) und die Verhältnismäßigkeit durch den Verantwortlichen zu erbringen.

c) Dritte Stufe der Verhältnismäßigkeitsprüfung: Angemessenheit

- 66** In einer **Abwägung** der gewichteten widerstreitenden Interessen ist schließlich zu ermitteln, welchem Interesse der Vorrang gebührt. Mit der Formulierung in Art. 24 Abs. 1 BayDSG ist die Videoüberwachung (nur) zulässig, wenn (unter anderem) „keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass überwiegende schutzwürdige Interessen der betroffenen Personen beeinträchtigt werden“.
- 67** Bei der Abwägung stehen sich regelmäßig das Interesse des Einzelnen, unbeobachtet zu bleiben, auf der einen Seite und das Interesse an der Verfolgung der gesetzlichen Schutzziele auf der anderen Seite gegenüber.
- 68** Diese **Interessen** sind **zunächst hinsichtlich ihres rechtlichen Schutzes zu erfassen** und zu **gewichten**. Will die öffentliche Stelle Ermessensfehler vermeiden, sollte sie sich insofern nicht in Leerformeln flüchten. Für die Gewichtung kann es hilfreich sein, eine tabellarische Übersicht der Argumente anzulegen, welche im Einzelfall von Bedeutung sind. Die folgende Aufstellung zeigt exemplarisch einige solche Argumente auf:

Interesse, von der Videoüberwachung verschont zu bleiben	Interesse an der Verfolgung der gesetzlichen Schutzziele
– umfangreiche Videoüberwachung führt zu einer vollständigen Kontrolle des Zugangs zu einem Verwaltungsgebäude (insbesondere: unausweichlicher Kontakt mit einer Behörde wird ebenso unausweichlich mit einer Videodokumentation verbunden) – Videoüberwachung führt zu einer Zugangskontrolle, wobei Kundinnen oder Kunden ein gesteigertes Interesse an einem unbeobachteten Zugang haben (etwa bei Sozialberufen oder Stellen, die eine Beratung nach dem Schwangerschaftskonfliktgesetz anbieten)	– Gefahrensituation, bei der es bereits mehrfach zu Störungen gekommen ist (insbesondere: Straftaten gegen Benutzerinnen und Benutzer einer Einrichtung sind dokumentiert) – Gefahrensituation, bei der eine erhebliche Störung in einem hohen Maß wahrscheinlich ist (insbesondere: es liegt eine polizeiliche Bewertung vor, die auf einer konkreten Tatsachengrundlage einen Handlungsbedarf des Verantwortlichen aufzeigt)

4. Rechtsfolge: Ermessensentscheidung

Interesse, von der Videoüberwachung verschont zu bleiben	Interesse an der Verfolgung der gesetzlichen Schutzziele
– Videoüberwachung kann (mittelbar) zur Leistungs- und Verhaltenskontrolle von Beschäftigten genutzt werden (insbesondere: Kameras sind so aufgestellt, dass das Ein- und Ausgangsverhalten kontrolliert werden kann) – Videoüberwachung erfasst – trotz ordnungsgemäßer Beschilderung – Bereiche, in denen sich Bürgerinnen und Bürger typischerweise unbeobachtet fühlen (etwa Überwachung eines Vorplatzes mit hoher Aufenthaltsqualität) – eine Videoüberwachungsanlage ist so umfassend und vernetzt, dass individuelle Bewegungsprofile erstellt werden können (etwa bei einer Ausstattung aller Stationen in einem U-Bahn-Netz mit entsprechender Technik)	– Ort der Videoüberwachung wird von Bürgerinnen und Bürgern aus Sorge vor Nachteilen gemieden, eine Einrichtung wird nicht mehr entsprechend ihrer Widmung genutzt – Ort der Videoüberwachung wird durch Störerinnen und Störer immer wieder in einen Zustand gebracht, der das Publikum von einer Benutzung abhält – bei der Verfolgung der Schutzziele blieben alle zahlreich erprobten Alternativmaßnahmen erfolglos

Anschließend sind die **gewichteten Interessen zueinander in Beziehung zu setzen**. Die öffentliche Stelle muss offenlegen, aus welchen Erwägungen sie dem Interesse an der Verfolgung der Schutzziele den Vorzug gibt.

69

Dabei ist auch der **räumliche und zeitliche Erfassungsbereich** der Kamera zu berücksichtigen, soweit die „Hürde“ der Erforderlichkeit bereits genommen ist (siehe Rn. 59 ff.). Relevant sind hier insbesondere die Anzahl betroffener Personen, die Intensität der Videoüberwachung, die Aussagekraft der gesammelten Informationen sowie die Informationsdichte.⁴³ Regelmäßig unangemessen ist die Videoüberwachung, wenn sie intime Lebensbereiche erfasst. Hierzu gehören Toilettenanlagen, Umkleidekabinen oder Aufenthaltsräume sowie der Zugang zu diesen Räumlichkeiten. Der räumliche Erfassungsbereich kann oftmals durch technisch zuverlässige **Verpixelung** (etwa bei nicht zu beobachtenden öffentlichen Straßen oder unzulässigen Einblicken in private Wohn- oder Geschäftsräume) im Rahmen des Angemessenen gehalten werden.

70

⁴³ Vgl. Europäischer Datenschutzausschuss, Guidelines 3/2019 (Fn. 3), S. 12 (zu Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. f DSGVO).

III. Transparenzgebot (Art. 24 Abs. 2 BayDSG)

- 71** Art. 24 Abs. 2 BayDSG regelt ein besonderes Transparenzgebot. Danach sind die Videoüberwachung durch geeignete Maßnahmen erkennbar zu machen und der Verantwortliche anzugeben, soweit dieser nicht aus den Umständen hervorgeht. Das Transparenzgebot muss für die gesamte Dauer der Videoüberwachung beachtet werden. Wird es nicht erfüllt, ist die Videoüberwachung unzulässig.
- 72** Zur Erfüllung des Transparenzgebots haben sich **Hinweisschilder** bewährt, die Piktogramme zur Kennzeichnung einer Videoüberwachung nach DIN 33450 (weißes Kamerasymbol auf blauem Grund) enthalten. Die Hinweisschilder müssen so angebracht werden, dass betroffene Personen von einer Videoüberwachung erfahren, wenn sie den überwachten Bereich betreten.
- 73** In diesem Zusammenhang bedeutsam sind auch die **Informationspflichten** der Art. 13 f. DSGVO. Da bei der Erhebung personenbezogener Daten der Zeitpunkt der ersten Erfassung einer identifizierbaren Person relevant ist, müssen Informationspflichten grundsätzlich zu diesem Zeitpunkt erfüllt werden. Für das Vorliegen eines personenbezogenen Datums ist nicht die tatsächliche Identifikation einer Person erforderlich, vielmehr genügt die Identifizierbarkeit (vgl. Art. 4 Nr. 1 DSGVO). Es reicht aus, dass die Kamera Bilder aufnimmt, die bei Sichtung durch eine entsprechend kundige Person oder im Rahmen eines automatisierten Abgleichs eine Identifizierung zulassen; auf die Verfügbarkeit von Identifizierungsmitteln – etwa Vergleichsbildern – bei der öffentlichen Stelle selbst kommt es nicht an.
- 74** **Art. 24 Abs. 2 BayDSG** ergänzt in diesem Zusammenhang als **landesrechtliche Vorgabe zur mehrschichtigen Erfüllung von Informationspflichten**⁴⁴ die Regelungen der Art. 13 f. DSGVO.
- Eine Pflicht, grundsätzlich den **Verantwortlichen** zu **nennen**, ordnet Art. 24 Abs. 2 BayDSG ausdrücklich an.
 - Im Hinblick auf die Funktion, die vollständigen **Datenschutzhinweise** zu **erschließen**, ist es aus aufsichtsbehördlicher Sicht empfehlenswert, das Hinweisschild um eine verknüpfende Information zu ergänzen. Dies kann etwa durch Hinweis auf einen Schaukasten geschehen, in dem die vollständigen Datenschutzhinweise bereithängen; auch die Angabe einer Internetadresse und/oder eines QR-Codes kann den Weg dorthin weisen. Eine Art. 13 f. DSGVO entsprechende Information muss am Ort der Videoüberwachung bereitgehalten werden.

⁴⁴ Dazu näher Artikel 29-Datenschutzgruppe, Leitlinien für Transparenz gemäß der Verordnung 2016/679, WP 260 (rev.01), S. 23 f., im Internet abrufbar auf <https://www.datenschutz-bayern.de> in der Rubrik „Datenschutzreform 2018 – Orientierungs- und Praxishilfen – Informationspflichten“.

III. Transparenzgebot

Beispiel: Die Stadtwerke A überwachen Stationen ihrer U-Bahn per Videoüberwachung, jeweils mit einer Vielzahl einzelner Kameras. An den Zugängen sind blaue Hinweisschilder angebracht, die neben dem Kamerasymbol folgenden Text enthalten: „Dieser Bereich ist videoüberwacht. | Stadtwerke A | Datenschutzhinweise unter [Webadresse] sowie im Schaukasten auf dem Bahnsteig.“ – Die Stadtwerke A haben die Pflicht aus Art. 24 Abs. 2 BayDSG mit den Hinweisschildern erfüllt, ihrer Verpflichtung aus Art. 13 f. DSGVO kommen sie mit den digital wie analog bereitgehaltenen Datenschutzhinweisen nach.

IV. Zweckbindung und Durchbrechung der Zweckbindung (Art. 24 Abs. 3 BayDSG)

75 Nach Art. 24 Abs. 3 BayDSG dürfen die durch die Videoüberwachung (rechtmäßig) erhobenen Daten für den Zweck verarbeitet werden, für den sie erhoben worden sind, für einen anderen Zweck nur, soweit dies zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung oder von Straftaten erforderlich ist.

76 **Art. 24 Abs. 3 BayDSG** ordnet eine **besondere** (vgl. Art. 6 Abs. 3 BayDSG) **Zweckbindung** an, die den Grundsatz des Art. 5 Abs. 1 Buchst. b DSGVO ausfüllt. Die Vorschrift regelt zunächst, dass die erhobenen Daten für den Zweck verarbeitet werden dürfen, für den sie ursprünglich erhoben wurden. Zweck der Videoüberwachung ist die Verhaltenskontrolle in Verfolgung der in Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BayDSG genannten Schutzziele durch die überwachende öffentliche Stelle (siehe Rn. 28 f.). Legt eine öffentliche Stelle bei der Prüfung, ob eine Videoüberwachung zulässig ist, bestimmte Schutzziele für ihre Maßnahme fest, bestimmt sie damit zugleich über den „Zweckkorridor“ für anschließende Verarbeitungen.

Beispiel: Eine Stadt richtet eine Videoüberwachung ein, um gegen Graffiti-Sprayerinnen oder Graffiti-Sprayer vorgehen zu können. Auf den Videoaufnahmen sind bald einschlägige Aktionen dokumentiert. Die öffentliche Stelle kann diese Daten nun – innerhalb des regulären „Zweckkorridors“ verwenden, um Schlüsse für Vorbeugemaßnahmen zu ziehen, um zivilrechtliche Ansprüche (Unterlassung, Schadensersatz) geltend zu machen und/oder die Daten mit dem Ziel der Strafverfolgung an die Polizei zu übermitteln.

77 Der „Zweckkorridor“ wird auch dann nicht verlassen, wenn der im Rahmen der Gefahrprognose in Aussicht genommene und der tatsächlich eintretende Schaden zwar vom „Phänotyp“ unterschiedlich sind, jedoch das gleiche Schutzziel betroffen ist.

Beispiel: Die gegen Graffiti gerichtete Videoüberwachung zeichnet auf, wie eine Angreiferin nachts einen Brandsatz gegen die Rathaustür wirft. Die Angreiferin wird identifiziert; die Stadt macht Schadensersatz geltend. In beiden Fällen ist dieselbe öffentliche Einrichtung betroffen, die Aufnahmen werden im Rahmen der Zweckbindung verwendet.

78 Eine Zweckänderung liegt jedoch vor, wenn die mit der Videoüberwachung erhobenen personenbezogenen Daten nicht mehr zur Verfolgung der Schutzziele verarbeitet werden, welche die Videoüberwachung tragen. Eine solche (zweckändernde) Verarbeitung ist nach Art. 24 Abs. 3 BayDSG nur zulässig, soweit dies zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung oder von Straftaten erforderlich ist. Die Vorschrift geht anderen Bestimmungen vor, die zweckändernde Verarbeitungen auch aus anderen Gründen zulassen.

Beispiel: Die Videoüberwachungsanlage aus dem vorigen Beispiel zeichnet eine Schlägerei auf, die sich im Anschluss an einen Drogenhandel entwickelt. Die Stadt möchte die Aufnah-

men der Polizei zur Verfügung stellen. Nimmt man an, dass dies zur Verfolgung der dokumentierten Straftaten erforderlich ist, steht die besondere Zweckbindung des Art. 24 Abs. 3 BayDSG dem nicht entgegen. Die Übermittlung aus Initiative der Stadt ist dann an Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayDSG zu messen.

Bei der Frage, wann eine Ordnungswidrigkeit von erheblicher Bedeutung vorliegt, sind alle Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen. Wichtig sind insbesondere das betroffene Rechtsgut und die angedrohte Sanktion der jeweiligen Ordnungswidrigkeit. Der Gesetzgeber geht von Ordnungswidrigkeiten aus, die das Sicherheitsgefühl in der Öffentlichkeit sowie sonstige bedeutsame Interessen der Allgemeinheit in besonderer Weise beeinträchtigen (wie das Abbrennen von Feuerwerkskörpern in einer Menschenmenge) oder die mit einem hohen Bußgeld geahndet werden (etwa unerlaubte Müllablagerungen, Gewässerverschmutzung oder sonstige gravierende Umweltverstöße).⁴⁵ Die Verfolgung von Parkverstößen gehört grundsätzlich nicht dazu.

79

⁴⁵ Landtags-Drucksache 15/9799 (Anhang 1), S. 5.

V. Speicherung (Art. 24 Abs. 4 BayDSG)

- 80** Die bei der Videoaufzeichnung nach Art. 24 Abs. 1 BayDSG erfolgende Speicherung personenbezogener Daten unterfällt dem Verarbeitungsbegriff des Art. 4 Nr. 2 DSGVO. Unerheblich ist insoweit, ob die Speicherung analog (etwa auf Filmmaterial) oder digital (etwa auf Festplatten) erfolgt.
- 81** **Art. 24 Abs. 4 BayDSG** regelt im Hinblick auf die nach Art. 24 Abs. 1 BayDSG erhobenen und gespeicherten Daten sowie die daraus gefertigten Unterlagen eine **Höchstspeicherungsdauer von zwei Monaten**. Etwas anderes gilt nur, soweit die Daten zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung oder von Straftaten oder zur Geltendmachung von Rechtsansprüchen benötigt werden. Dann ist eine längere Speicherdauer zulässig.
- 82** Zu beachten ist, dass es sich dabei um eine Höchstfrist handelt. Im konkreten Fall kann – und wird in der Regel – die rechtlich zulässige Frist der Speicherung deutlich kürzer sein. Erhobene Daten sind immer dann zu löschen, sobald sie für die Zwecke, für die sie erhoben oder auf sonstige Weise verarbeitet wurden, nicht mehr notwendig sind, vgl. Art. 17 Abs. 1 Buchst. a DSGVO. Werden die Videoaufzeichnungen durchgesehen und keine Vorkommnisse festgestellt, die für die in Art. 24 Abs. 4 Halbsatz 2 BayDSG genannten Zwecke relevant sind, so sind die Daten umgehend zu löschen.
- 83** **Besonderheiten bei öffentlichen Schulen:** Für eine Videoüberwachung durch öffentliche Schulen ist § 46 Abs. 1 BaySchO und deren Anlage 2 Nr. 6 zu beachten. Diese durch das Bayerische Staatsministerium für Unterricht und Kultus erlassene Rechtsverordnung regelt für die Videoüberwachung durch öffentliche Schulen einige schuldatenschutzrechtliche Besonderheiten. Eine solche ist hier bei der Speicherdauer zu beachten. Nr. 5 der Anlage 2 Nr. 6 BaySchO bestimmt, dass aus schuldatenschutzrechtlicher Sicht gespeicherte Daten bereits jeweils spätestens **drei Wochen** nach Aufzeichnung zu löschen sind, soweit sie nicht zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung oder von Straftaten oder zur Geltendmachung von Rechtsansprüchen benötigt werden.

VI. Unterrichtung des behördlichen Datenschutzbeauftragten (Art. 24 Abs. 5 BayDSG)

Nach Art. 24 Abs. 5 BayDSG hat die öffentliche Stelle ihren Datenschutzbeauftragten **rechtzeitig vor dem Einsatz** einer Videoüberwachung darüber in Kenntnis zu setzen und ihm Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Art. 24 Abs. 5 BayDSG regelt auch, was dem behördlichen Datenschutzbeauftragten konkret mitzuteilen ist. Im Einzelnen sind dies der Zweck, die räumliche Ausdehnung und die Dauer der Videoüberwachung, der betroffene Personenkreis, die Maßnahmen nach Art. 24 Abs. 2 BayDSG und die vorgesehenen Auswertungen. Hierzu sollte möglichst das Formblatt „Prüfbogen für eine Videoüberwachung durch eine bayerische öffentliche Stelle (Art. 24 Bayerisches Datenschutzgesetz – BayDSG)“⁴⁶ verwendet werden. **84**

Die Mitteilung ist rechtzeitig, wenn der behördliche Datenschutzbeauftragte sich vor Einrichtung der Videoüberwachung eine Meinung bilden und die entsprechende Stellungnahme abgeben kann.⁴⁷ Wieviel Zeit dem behördlichen Datenschutzbeauftragten zu lassen ist, hängt von der Komplexität des Einzelfalls ab. Aus aufsichtsbehördlicher Sicht sollten dem behördlichen Datenschutzbeauftragten die erforderlichen Informationen bei einer Videoüberwachung üblicher Dimensionierung **spätestens einen Monat vor Aufnahme des Betriebs** zur Verfügung gestellt werden. **85**

Hinweis: Art. 24 Abs. 5 BayDSG regelt ein „Beteiligungsminimum“. Eine öffentliche Stelle, die datenschutzrechtliche Belange ernst nimmt, wird ihren behördlichen Datenschutzbeauftragten frühzeitig einbinden, möglichst bereits vor einer Grundsatzentscheidung und erst recht vor der „Beschaffungsphase“ (siehe im Einzelnen Rn. 92). **86**

Die Einbeziehung des behördlichen Datenschutzbeauftragten gilt **nicht nur im Falle der erstmaligen Einrichtung** einer Videoüberwachungsanlage, auch wenn der Wortlaut des Art. 24 Abs. 5 BayDSG „Einsatz einer Videoüberwachung“ dies nahelegt. Vielmehr muss Art. 24 Abs. 5 BayDSG auch dann Anwendung finden, wenn eine bestehende Videoüberwachung zeitlich und/oder räumlich erheblich geändert oder ausgedehnt wird, vgl. Art. 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayDSG. Andernfalls könnte die Regelung und damit der ihr innewohnende Schutzmechanismus ausgehöhlt werden. **87**

Art. 24 Abs. 5 BayDSG gilt „unbeschadet des Art. 35 Abs. 2 DSGVO“. Unabhängig von Art. 24 Abs. 5 BayDSG ist im Falle der Durchführung einer Datenschutz-Folgenabschätzung nach Art. 35 DSGVO der Rat des Datenschutzbeauftragten gemäß Art. 35 Abs. 2 DSGVO einzuholen. Eine Datenschutz-Folgenabschätzung ist insbesondere in Fällen der systematischen umfangreichen Überwachung öffentlich zugänglicher Bereiche gemäß Art. 35 Abs. 3 **88**

⁴⁶ Im Internet abrufbar auf <https://www.datenschutz-bayern.de> in der Rubrik „Datenschutzreform 2018 – Orientierungs- und Praxishilfen – Videoüberwachung (Art. 24 Bayerisches Datenschutzgesetz)“.

⁴⁷ Ehmann u. a., Datenschutz an der Schule, 2019, S. 145.

VI. Unterrichtung des behördlichen Datenschutzbeauftragten

Buchst. c DSGVO erforderlich (so etwa bei der durchgängigen Überwachung des öffentlichen Personennahverkehrs in Großstädten⁴⁸).

- 89** Die Bayerische Blacklist zur Datenschutz-Folgenabschätzung enthält weitere Fallgruppen, in denen eine Datenschutz-Folgenabschätzung zwingend erforderlich ist. Verantwortliche sollten vor Implementierung einer Videoüberwachungsanlage sorgfältig prüfen, ob im Hinblick auf diese eine Datenschutz-Folgenabschätzung erforderlich ist. Gegebenenfalls haben sie eine solche durchzuführen. In jedem Fall ist das Ergebnis der Prüfung zu dokumentieren.

⁴⁸ Nr. 3 Bayerische Blacklist, im Internet abrufbar auf <https://www.datenschutz-bayern.de> in der Rubrik „DSFA“.

VII. Implementierung einer Videoüberwachungsanlage

1. Projektablauf

Auf dem Weg zu einer Videoüberwachung muss unter anderem das rechtliche Prüfprogramm abgearbeitet werden, wie es in den vorigen Abschnitten dargestellt ist. Die nachfolgend skizzierte Projektstruktur soll veranschaulichen, wie ein „datenschutzfreundlicher“ Ablauf aussehen könnte und an welchen Stellen Einflussgrößen aus dem Bereich des Datenschutzes (optimal) Berücksichtigung finden können. Die Projektstruktur beruht auf der Annahme, dass der Verantwortliche auch für die Beschaffung der Infrastruktur zuständig ist. Von diesem Regelfall weicht das Fachrecht mitunter ab, so beispielsweise bei staatlichen Schulen (vgl. Art. 8 Abs. 1 Satz 1 Bayerisches Schulfinanzierungsgesetz).

90

Schritt 1: Vorbereitungsphase

91

Kein rational agierender Verantwortlicher prüft „aus heiterem Himmel“, ob er an einem von Art. 24 Abs. 1 BayDSG erfassten Ort eine Videoüberwachungsanlage installiert. Er beobachtet vielmehr zunächst einmal die „Wetterlage“. Mit anderen Worten: Der Verantwortliche zieht eine Maßnahme nach Art. 24 Abs. 1 BayDSG (erst) in Betracht, wenn ihm in einer bestehenden Gefahrensituation weniger eingriffsintensive und weniger kostspielige Handlungsalternativen nicht mehr zur Verfügung stehen.

In einer Vorbereitungsphase wird der Verantwortliche daher (1) zunächst einmal die Lage beobachten und damit beginnen, eine **Vorfalldokumentation** zu führen, wie sie (auch) bei der Prüfung einer Maßnahme nach Art. 24 Abs. 1 BayDSG heranzuziehen ist. Dauert die Gefahrensituation an, verschärft sie sich gar, wird der Verantwortliche (2) ein **Sicherheitskonzept** erstellen, das eine – nach Eingriffsintensität und Kosten möglichst abgestufte – Planung enthält, in deren Verlauf auch die Prüfung vorgesehen werden kann, ob eine Videoüberwachungsanlage eingerichtet werden kann. Der Verantwortliche wird sodann (3) die nach dem Sicherheitskonzept vorrangigen, weniger eingriffsintensiven und weniger kostspieligen **Maßnahmen erproben und** nach angemessener Zeit **evaluieren**. Haben diese Maßnahmen nicht den erwarteten Erfolg, nimmt der Verantwortliche mit der fortgeführten Vorfalldokumentation und den Evaluationsergebnissen Schritt 2 in Aussicht.

Schritt 2: Prüfphase

92

In der Prüfphase stellt der Verantwortliche – insbesondere auf Grundlage der Vorfalldokumentation und der Evaluationsergebnisse (siehe Schritt 1) – fest, ob die Voraussetzungen von Art. 24 Abs. 1 BayDSG erfüllt sind; gegebenenfalls bereitet er die als Rechtsfolge angeordnete Ermessensentscheidung vor. In die-

VII. Implementierung einer Videoüberwachungsanlage

sem Rahmen prüft der Verantwortliche auch, welche Varianten für die Ausgestaltung der Videoüberwachungsanlage in Betracht kommen. Er nimmt dabei insbesondere die technischen Spezifikationen sowie Regelungen in den Blick, die er für den späteren Betrieb treffen kann (etwa: Live-Beobachtung, Betriebszeiten usw.). Für die Prüfung kann der Verantwortliche den „Prüfbogen für eine Videoüberwachung durch eine bayerische öffentliche Stelle (Art. 24 Bayerisches Datenschutzgesetz – BayDSG)“ heranziehen. Am Ende der Prüfphase steht ein Entscheidungsvorschlag für eine Grundsatzentscheidung. Die „Gestalt“ einer Videoüberwachungsanlage sollte zu diesem Zeitpunkt so weit konkretisiert sein, dass an die Grundsatzentscheidung die Beschaffungsphase anschließen kann.

Der behördliche Datenschutzbeauftragte sollte in der Prüfphase so früh wie möglich einbezogen werden. Eine beratende Begleitung dieser Phase ist grundsätzlich sinnvoll. Der Verantwortliche sollte dem behördlichen Datenschutzbeauftragten zudem die Möglichkeit geben, zu dem Entscheidungsvorschlag für die Grundsatzentscheidung Stellung zu nehmen. Eine – auch abratende – Stellungnahme sollte dem Entscheidungsträger (etwa dem Gemeinderat) zugänglich gemacht werden.

Möglichst bereits vor der Grundsatzentscheidung sollte auch der Personalrat eingebunden werden, soweit dies erforderlich ist (siehe Rn. 106).

93 Schritt 3: Grundsatzentscheidung

Wer die Grundsatzentscheidung für oder gegen die Beschaffung, die Einrichtung und den Betrieb einer Videoüberwachungsanlage trifft, hängt bei bayerischen öffentlichen Stellen von den gesetzlichen und verwaltungsinternen Vorgaben ab. Bei staatlichen Behörden wird die Entscheidung häufig der Behördenleitung vorbehalten sein. Im kommunalen Bereich sind insbesondere die gesetzlichen Vorgaben zur Zuständigkeitsabgrenzung zwischen den Hauptorganen zu beachten, die durch die jeweilige Geschäftsordnung des kollegialen Hauptorgans (etwa des Gemeinderats) konkretisiert sein können. Bei der Anwendung dieser Regelungen sollte auch berücksichtigt werden, dass die Grundsatzentscheidung hinsichtlich einer Videoüberwachungsanlage nicht nur zu Ausgaben führt, sondern auch erhebliche Grundrechtseingriffe vorbereitet. Daher kann die Zuständigkeit insbesondere des Gemeinderats selbst dann begründet sein, wenn eine (nachfolgende) Vergabeentscheidung durch den ersten Bürgermeister zu treffen ist.

94 Schritt 4: Beschaffungsphase

Fällt die Grundsatzentscheidung zugunsten der Videoüberwachungsanlage aus, folgt die Beschaffungsphase. Der Verantwortliche führt für die erforderliche Hard- und Software sowie etwa benötigte Dienstleistungen Vergabeverfahren nach Maßgabe der einschlägigen Vorgaben durch.

Bereits bei der **Ausschreibung** achtet er darauf, die **Videoüberwachungsanlage in ihrer konkreten „Gestalt“** so zu beschreiben, dass die Ergebnisse aus der Prüfphase abgebildet sind. An dem Vergabeverfahren teilnehmende Bieterrinnen und Bieter müssen Angebote für die nach Einschätzung des Verantwortlichen rechtmäßig zu errichtende und zu betreibende Videoüberwachungsanlage abgeben, nicht für eine Videoüberwachungsanlage, die nicht Gegenstand der Prüfung war und nur vielleicht einmal rechtmäßig errichtet und betrieben werden kann. Der Verantwortliche achtet ferner darauf, dass die Ausschreibungsunterlagen die erforderlichen **technischen Schutzmaßnahmen** (siehe Rn. 99 ff.) spezifizieren.

Warnhinweis: Ein Verantwortlicher, der die Grundsatzentscheidung nicht fundiert vorbereitet, schreibt häufig (viel) zu unspezifisch aus. In solchen Fällen tritt häufig erst im Zuge der Aufnahme des Betriebs zutage, dass die Videoüberwachungsanlage nicht rechtmäßig eingesetzt werden kann (insbesondere weil sie überdimensioniert ist). Der Verantwortliche hat dann unter Umständen öffentliche Mittel von erheblicher Höhe „in den Sand gesetzt“. Eine Videoüberwachung eignet sich nicht als „Schnellschuss-Maßnahme“. Sie will mit Sorgfalt – also auch einem gewissen zeitlichen Vorlauf – geplant sein.

Schritt 5: Vergabeentscheidung

95

Das Vergabeverfahren mündet in die Vergabeentscheidung, mit der sich der Verantwortliche für eine bestimmte Anbieterin oder einen bestimmten Anbieter der erforderlichen Hard- und Software sowie etwa benötigter Dienstleistungen entscheidet.

Hinweis: Gerade im kommunalen Bereich ist eine klare Trennung von Grundsatz- und Vergabeentscheidung angezeigt: Nur so ist bei Befassung eines Gremiums gewährleistet, dass zunächst einmal die Fragen des „Ob“ und gegebenenfalls des „Wie“ diskutiert und entschieden werden können sowie – ein positives „Erstvotum“ vorausgesetzt – anschließend die Auswahl des Anbieters. Bei der Behandlung im Gremium wird im Übrigen in aller Regel nur bei der Vergabeentscheidung ein Ausschluss der Öffentlichkeit in Betracht kommen (vgl. etwa Art. 52 Abs. 2 Satz 1 GO), bei der Grundsatzentscheidung hingegen nicht.

Schritt 6: Einrichtungsphase

96

Wurde das Vergabeverfahren erfolgreich beendet, kann mit der Einrichtung der Videoüberwachungsanlage begonnen werden. Bei der Installation ist darauf zu achten, dass die Anlage den in der Prüfphase festgestellten rechtlichen und tatsächlichen Anforderungen genügt. Der Verantwortliche hat die Einhaltung der zuvor festgelegten technischen Spezifikationen ebenso zu überprüfen wie die räumliche und zeitliche Reichweite der Videoüberwachung. Das mit der Videoüberwachung befasste Personal der öffentlichen Stelle ist im Umgang mit der Anlage zu schulen. Für den sicheren Betrieb notwendige technische Schutzmaßnahmen (siehe Rn. 99 ff.) sind zu etablieren.

VII. Implementierung einer Videoüberwachungsanlage

Vor Aufnahme des Betriebs hat der Verantwortliche die Einhaltung des Transparenzgebots (siehe Rn. 71 ff.) durch das Aufstellen/Anbringen entsprechender Hinweisschilder sicherzustellen. Eine etwaige Stellungnahme des behördlichen Datenschutzbeauftragten (siehe Rn. 84 ff.) ist zu beachten. Die Videoüberwachungsanlage ist zudem in das Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten nach Art. 30 DSGVO aufzunehmen.

97 Schritt 7: Betriebsphase

Der Betrieb der Videoüberwachungsanlage erfolgt nach dem ursprünglich erarbeiteten Konzept. Der Verantwortliche sollte die Vorfalldokumentation auch nach Installation der Videoüberwachungsanlage weiterführen. Nur auf diese Weise kann die aktuelle Notwendigkeit der Videoüberwachung und damit deren Rechtmäßigkeit dauerhaft überprüft werden.

Da die Videoüberwachung eine „**Dauermaßnahme**“ ist, müssen insbesondere das Vorliegen einer Gefahrensituation sowie die Erforderlichkeit regelmäßig kritisch überprüft werden. Die Prüfungsintervalle sollten vorab festgelegt und nach Entwicklung der Gefahrensituation angepasst werden. Insbesondere auf die folgenden Aspekte sollte geachtet werden:

- Wie entwickelt sich das Aufkommen an relevanten Vorfällen?
- Sind tageszeitliche Schwerpunkte zu erkennen, sodass etwa eine nur nächtliche Videoüberwachung ausreicht?
- Welche Veränderungen ergeben sich bei den Rahmenbedingungen? Wirken sich etwa bauliche Maßnahmen aus, die eine Videoüberwachung als entbehrlich erscheinen lassen?

Während des Betriebs hat der Verantwortliche die fehlerfreie Funktion der Anlage sicherzustellen. Regelmäßige Kontrollen sorgen außerdem dafür, tatsächliche Abweichungen von den Feststellungen in der Prüfphase frühzeitig zu erkennen. So sind technische Abweichungen von den ursprünglichen Vorgaben zu korrigieren, sofern diese noch aktuell sind.

98 Schritt 8: Rückbauphase

Tatsächliche Veränderungen können dazu führen, dass der Betrieb der Videoüberwachungsanlage nicht mehr den gesetzlichen Voraussetzungen entspricht und rechtswidrig geworden ist. Um einen rechtmäßigen Zustand wiederherzustellen, muss der Verantwortliche prüfen, welche Veränderungen an der Videoüberwachungsanlage angezeigt sind. In der Regel muss die Anlage erkennbar deaktiviert oder abgebaut werden.

2. Technische Schutzmaßnahmen

- Art. 24, 25 und 32 DSGVO erfordern, dass durch technische und organisatorische Maßnahmen ein dem Risiko angemessenes Datenschutzniveau gewährleistet wird: **99**
- In Bezug auf den Umgang mit den erhobenen Daten bedeutet dies, dass der Zugriff auf die Daten besonders geschützt sein muss. Dies betrifft die Videokamera selbst, etwaige Anzeigegeräte, die Datenübertragung, die Datenspeicherung inklusive der Datensicherung (Backup) sowie die Übermittlung der gespeicherten Daten an befugte Dritte (etwa eine Ermittlungsbehörde). **100**
- Kameras sind so zu positionieren, dass Unbefugte keinen Zugriff darauf haben können. Ansonsten besteht nicht nur die Gefahr der Umpositionierung entgegen dem Überwachungskonzept, sondern auch die Möglichkeit der Manipulation, etwa durch unberechtigten Zugriff auf die Kameradaten. **101**
- Der unbefugte Zugriff auf netzwerkfähige Videokameras ist mittels geeigneter Maßnahmen (etwa regelmäßiger Firmware-Aktualisierungen, Passwortschutz) zu verhindern. Im Falle drahtlos arbeitender Kameras muss die Übertragung ausreichend verschlüsselt sein, um gegen Zugriffe unbefugter Dritter hinreichend geschützt zu sein. Sofern Netzkabel etwa im Außenbereich nicht ausreichend gegen unbefugten physischen Zugriff geschützt sind, müssen auch hier Schutzmaßnahmen für die übertragenen Daten und das Netzwerk an sich geprüft werden. **102**
- Die Computersysteme, auf denen die Videoaufzeichnungen gespeichert und gesichert werden, müssen gegen den Zugriff Dritter ausreichend geschützt sein (zum Beispiel abschließbare Räume, Passwortsicherung, Vergabe von Zugriffsrechten, Protokollierungsmöglichkeit der Zugriffe).⁴⁹ Dazu gehört auch der Schutz vor Angriffen aus dem Internet. Falls aus Sicherheitsgründen ein eigenes Computersystem ohne Zugang zum Internet betrieben wird, ist insbesondere auch hier auf dessen Aktualisierung zu achten. Sollte das Computersystem Zugang zum Internet haben, ist stets auf notwendige und aktuelle Sicherheitskomponenten (wie Firewall, Virens Scanner) und regelmäßige Systemupdates zu achten. **103**
- Technische und organisatorische Schutzmaßnahmen sollten sich an gängigen Schutzstandards orientieren.⁵⁰ Hilfreich zur Identifizierung der erforderlichen Maßnahmen ist das IT-Grundschutz-Kompodium des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik.⁵¹ **104**
- Bei der Videoüberwachung auf Monitoren sind diese so zu positionieren, dass Unbefugte keinen Einblick nehmen können. Wird ein Unternehmen mit der Wartung der Videoüberwachungsanlage betraut, so handelt es sich dabei regelmäßig um eine Auftragsverarbeitung. Dementsprechend sind zusätzlich die Anforderungen von Art. 28 DSGVO zu beachten. **105**

⁴⁹ Ehmann u. a., Datenschutz an der Schule, 2019, S. 150.

⁵⁰ DIN EN ISO/IEC 27000, Informationstechnik – Sicherheitsverfahren – Informationssicherheits-Managementsysteme, im Internet beziehbar über <https://www.beuth.de>.

⁵¹ Internet: <https://www.bsi.bund.de>, Rubrik „Themen – IT-Grundschutz – IT-Grundschutz-Kompodium“.

VII. Implementierung einer Videoüberwachungsanlage

3. Mitbestimmung des Personalrats

- 106** Sind Beschäftigte an ihrem Arbeitsplatz von der Videoüberwachung (mit-)betroffen, so kann dies einen ständigen Anpassungs- und Leistungsdruck erzeugen. Der Videoüberwachung kann auch nicht ohne weiteres ausgewichen werden, so dass derartige Maßnahmen nur in Ausnahmefällen zulässig sein können. Nach **Art. 75a Abs. 1 Nr. 1 Bayerisches Personalvertretungsgesetz** (BayPVG) hat der **Personalrat** bei der Einführung, Anwendung und erheblichen Änderung technischer Einrichtungen zur Überwachung des Verhaltens oder der Leistung der Beschäftigten **mitzubestimmen**, soweit eine gesetzliche oder tarifliche Regelung nicht besteht. Es reicht für das Eingreifen der personalrechtlichen Mitbestimmungspflicht dabei aus, dass die technische Einrichtung objektiv geeignet ist, die Beschäftigten zu überwachen. Im Anwendungsbereich von Art. 24 BayDSG sind vor allem Fälle nicht selten, bei denen die zu Sicherheitszwecken installierte Videoüberwachungsanlage (beiläufig) auch Beschäftigte der öffentlichen Einrichtung aufzeichnet.
- 107** In derartigen Fällen ist stets der Abschluss einer Dienstvereinbarung im Sinne des Art. 73 BayPVG zu empfehlen, die gemäß Art. 73 Abs. 2 BayPVG durch Dienststelle und Personalrat gemeinsam beschlossen, von beiden Seiten unterzeichnet und anschließend bekanntgemacht wird. Die Informationspflichten – insbesondere nach Art. 13 f. DSGVO – treffen den Verantwortlichen unabhängig von einer Dienstvereinbarung, wenngleich diese (ebenfalls) ein Instrument bei der Herstellung von Transparenz ist.
- 108** Kann eine Videoüberwachungsanlage Beschäftigte erfassen, sollte eine **Dienstvereinbarung** insbesondere auf folgende Punkte eingehen:
- **Zweck der Videoüberwachung** (präzise Beschreibung erforderlich);
 - (regelmäßig:) **Ausschluss der Zwecke „Leistungs- und Verhaltenskontrolle“**;
 - (ausnahmsweise:) Voraussetzungen, unter welchen der Einsatz zur Leistungs- und Verhaltenskontrolle zulässig ist, etwa durch möglichst klare und bestimmte Beschreibung, wann ein Verdacht von Handlungen gegen Interessen des Dienstherrn/Arbeitgebers vorliegt, der eine Auswertung rechtfertigt;
 - **Regelung der „Auswertungsprozedur“**, insbesondere was Anwesenheitsrechte einer Vertreterin oder eines Vertreters des Personalrats und der oder des behördlichen Datenschutzbeauftragten betrifft;
 - restriktive **Regelung der Zugriffsrechte** auf die gespeicherten Daten bei einer Videoaufzeichnung und des Zugangs zu Monitoren bei einer Videobeobachtung;
 - **Regelung zur Dauer der Speicherung** (auch von Backup-Dateien); Speicherfristen sollten möglichst kurz ausfallen;
 - Regelung, welche **technischen und organisatorischen Maßnahmen** getroffen werden, um eine Beachtung dieser Vorgaben im „Alltagsbetrieb“ zu gewährleisten.

4. Dokumentation

Für jede Videoüberwachungsanlage sollte der Verantwortliche einen „**Anlagenakt**“ führen, der neben der Entscheidung für die Errichtung und den Betrieb der Anlage (etwa: Verfügung des ersten Bürgermeisters, soweit erforderlich Gemeinderatsbeschluss) den ausgefüllten „**Prüfbogen für eine Videoüberwachung durch eine bayerische öffentliche Stelle (Art. 24 Bayerisches Datenschutzgesetz – BayDSG)**“⁵² sowie – in der Regel – die „**Vorfalldokumentation für eine Videoüberwachung durch eine bayerische öffentliche Stelle (Art. 24 Bayerisches Datenschutzgesetz – BayDSG)**“⁵³ enthält. Die in Art. 26 BayDSG-alt vorgesehene Freigabe ist im neuen Recht nicht mehr vorgesehen. Soweit bei einer älteren Videoüberwachungsanlage eine Freigabe erteilt ist, sollte das Dokument jedenfalls bis zu einer umfassenden turnusmäßigen Überprüfung (siehe näher Rn. 97 f.) aufbewahrt werden.

109

⁵² Siehe Fn. 19.

⁵³ Siehe Fn. 19.

Anhang 1

Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Bayerischen Datenschutzgesetzes, des Polizeiaufgaben- gesetzes und des Bayerischen Strafvollzugsgesetzes

(Landtags-Drucksache 15/9799 vom 29. Januar 2008, Auszug)

[Entwurf des Normtextes:]

[Seite 3] „Das Bayerische Datenschutzgesetz [...] wird wie folgt geändert: [...]

2. Es wird folgender Art. 21a eingefügt:

„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 zwei Monate 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.“

[Entwurfsbegründung:]

„A. Allgemeines

[Seite 4]

Weder die Videobeobachtung noch die Videoaufzeichnung waren bisher im Bayerischen Datenschutzgesetz (BayDSG) ausdrücklich geregelt. Bislang wurde die offene Videoüberwachung durch bayerische öffentliche Stellen auf Art. 16 Abs. 1 und 2 Satz 1, Art. 17 Abs. 1 und 2 Nr. 10 BayDSG bzw. bei Schulen auf Art. 85 Abs. 1 BayEUG gestützt.

Das Bundesverfassungsgericht hat am 23.02.2007 (1 BvR 2368/06) in der Begründung eines Beschlusses zu einer Verfassungsbeschwerde ausgeführt, dass die allgemeinen Regelungen des Bayerischen Datenschutzgesetzes nicht ausreichen, um eine Videoaufzeichnung auf öffentlichen Plätzen mit der Möglichkeit der Personenidentifizierung durchzuführen, sondern dass es hierzu einer speziellen Rechtsgrundlage bedarf. Dies sei die Folge des Eingriffs in das durch Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG gewährleistete allgemeine Persönlichkeitsrecht in seiner Ausprägung als Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings betont, dass die Videoüberwachung öffentlicher Einrichtungen mit Aufzeichnung des gewonnenen Bildmaterials auf der Grundlage einer hinreichend bestimmten und normenklaren Ermächtigungsgrundlage materiell verfassungsgemäß sein kann.

Die Videoüberwachung durch öffentliche Stellen kann wesentlich zum Schutz von Leben, Gesundheit, Freiheit oder Eigentum oder zum Schutz von Kulturgütern, öffentlichen Einrichtungen, öffentlichen Verkehrsmitteln, Dienstgebäuden und sonstigen baulichen Anlagen öffentlicher Stellen beitragen. Sie entfaltet dabei präventive Wirkung, da in den so überwachten Bereichen potentielle Täter durch die offenen oder durch besonderen Hinweis erkennbaren Überwachungsmaßnahmen von der Tatbegehung abgeschreckt werden. Sie leistet auch einen wesentlichen Beitrag zur Aufklärung von Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung und von Straftaten, vor allem zur Identifizierung von Tatverdächtigen. Auch können Schadensersatzansprüche aus unerlaubter Handlung nachgewiesen werden.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts betrifft zwar nur die Videoaufzeichnung von öffentlichen Straßen und Plätzen zum Schutz öffentlicher Einrichtungen, bei denen Personen individualisierbar sind. Gleichwohl wird mit Art. 21a BayDSG eine Regelung geschaffen, die generell die offene Videoüberwachung (Videobeobachtung und Videoaufzeichnung) umfasst. Der neu eingeführte Art. 21a BayDSG gilt für alle bayerischen öffentlichen

Anhang 1

Stellen. Zu nennen sind hier beispielsweise die Videoüberwachung an den Eingängen von Schulen, den Außenmauern von Justizvollzugsanstalten, innerhalb oder im Umfeld sicherheitsrelevanter Gebäude sowie die Videoüberwachung von Wertstoffhöfen und Containerstandorten zum Zweck der Sicherstellung der ordnungsgemäßen Benutzung der Wertstoffhöfe, der Verhinderung von illegalen Ablagerungen und der Aufklärung von Verstößen gegen das Abfallrecht.

Mit der Einführung des Art. 21a BayDSG ist keine Ausweitung der Videoüberwachung durch bayerische öffentliche Stellen beabsichtigt. Auch bleibt die flächendeckende Videoüberwachung weiterhin unzulässig. Sie wäre weder erforderlich noch verhältnismäßig. Die Maßnahmen dürfen stets nur zum Schutz der in den Nummern 1 und 2 des Absatzes 1 genannten Güter und Orte erfolgen. Der Gesetzentwurf trägt damit sowohl den Notwendigkeiten der öffentlichen Aufgabenerfüllung als auch dem Recht der Bürger auf informationelle Selbstbestimmung Rechnung.

Sowohl die Beobachtungs- und Aufzeichnungsgeräte als auch die Aufzeichnungen sind durch geeignete Sicherheitsmaßnahmen vor einem unberechtigten Zugriff zu sichern (Art. 7 Abs. 1 BayDSG). Videoaufzeichnungen ohne Personenbezug, wie z. B. Webcams im Internet, die nur eine Übersicht über eine Stadt und ihre Straßen und Plätze zeigen, fallen nicht unter Art. 21a BayDSG. Die Bilder müssen aber ein solch grobes Raster aufweisen, dass die Herstellung eines Personenbezugs ausgeschlossen ist.

Videobeobachtungen und -aufzeichnungen, die die Sicherheit und Ordnung des Straßenverkehrs gewährleisten sollen, benötigen nur Übersichtsaufnahmen ohne Personenbezug, so dass eine Berücksichtigung in Art. 21a BayDSG nicht erforderlich war.

Art. 21a BayDSG ist gegenüber den allgemeinen Vorschriften der Datenerhebung, -verarbeitung und -nutzung des Art. 16 Abs. 1 und 2 Satz 1, Art. 17 Abs. 1 und 2 Nr. 10 BayDSG bzw. bei Schulen des Art. 85 Abs. 1 BayEUG vorrangig.

Für die Polizei bestehen einzelne bereichsspezifische Regelungen (Art. 32 PAG, §§ 12a, 19a VersammlG). Die Befugnis des Art. 21a BayDSG steht der Polizei bei der Ausübung des Hausrechts zur Verfügung, z. B. bei der Eigensicherung von Polizeidienststellen. Dies wird durch die Ergänzung des Art. 49 PAG klargestellt (§ 2 des Gesetzentwurfs).

Bei der Erfüllung der gesetzlich festgelegten Aufgaben des Verfassungsschutzes findet Art. 21a BayDSG keine Anwendung, sondern die bereichsspezifischen Regelungen des BayVSG (Art. 10 BayVSG). Soweit es nicht um die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben des Verfassungsschutzes geht, sondern ausschließlich um die Ausübung des Hausrechts der Dienststellen des Verfassungsschutzes, können Videoaufnahmen auf Art. 21a BayDSG gestützt werden.

Für Versammlungen und Aufzüge stellen die §§ 12a und 19a VersammlG vorrangige bereichsspezifische Sonderregelungen dar. Art. 21a BayDSG berechtigt nicht dazu, Teilnehmer von Versammlungen und Aufzügen im Sinn des Versammlungsrechts zu erfassen.

B. [...]

C. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Absatz 1

Absatz 1 enthält die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Videoüberwachung und erlaubt – im Rahmen des Erforderlichkeitsprinzips – sowohl die bloße Videobeobachtung als auch die eingriffsintensivere Videoaufzeichnung. Gemeinsamer rechtlicher Oberbegriff für Videobeobachtung und -aufzeichnung ist ‚Videoüberwachung‘. Die Videoüberwachung soll zum Schutz wichtiger Rechtsgüter (Leben, Gesundheit, Freiheit und Eigentum) und zum Schutz von Kulturgütern, öffentlichen Einrichtungen, öffentlichen Verkehrsmitteln, Dienstgebäuden und sonstigen baulichen Anlagen öffentlicher Stellen zulässig sein. Die Videoüberwachung soll sowohl dem Schutz der Besucher und Beschäftigten, die sich an den genannten Orten aufhalten, als auch dem Schutz der Institutionen und Einrichtungen selbst (Objektschutz) dienen.

[Seite 5]

Mit dem Begriff der öffentlichen Einrichtung in den Nummern 1 und 2 wird auf die Begrifflichkeiten des Art. 21 GO, Art. 15 LKrO und Art. 15 BezO Bezug genommen. Damit ist mit öffentlicher Einrichtung eine Einrichtung einer öffentlichen Stelle gemeint, die durch Widmungsakt der allgemeinen Benutzung zugänglich gemacht und im öffentlichen Interesse unterhalten wird.

Wertstoffhöfe und Containerstandorte sind öffentliche Einrichtungen. Hier kommt eine Videoaufzeichnung zum Zweck der Sicherstellung der ordnungsgemäßen Benutzung der Wertstoffhöfe, der Verhinderung von illegalen Ablagerungen und der Aufklärung von Verstößen gegen das Abfallrecht in Frage.

Öffentliche Verkehrsmittel in den Nummern 1 und 2 sind solche, die der Personenbeförderung dienen und grundsätzlich für jeden Nutzer in der Bevölkerung zugänglich sind. Die Regelung ist – unabhängig von der Rechtsform – auf alle öffentlichen Verkehrsmittel anwendbar, die als öffentliche Stellen dem Bayerischen Datenschutzgesetz unterliegen (Art. 2 Abs. 1 und 2 BayDSG), z. B. auf die Münchner Verkehrs- und Tarifverbund GmbH und die Verkehrs-Aktiengesellschaft Nürnberg. Für öffentliche Verkehrsmittel, die von nicht-öffentlichen Stellen betrieben werden, z. B. durch private Busunternehmen, gelten die Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes.

Unter Dienstgebäude (in den Nummern 1 und 2) fallen unter anderem alle staatlichen und kommunalen Verwaltungsgebäude, Gerichtsgebäude und Justizvollzugsanstalten. Zu den sonstigen baulichen Anlagen (Art. 2 Abs. 1 BayBO) öffentlicher Stellen zählen zum Beispiel Brücken und Wasserspeicher. Aber auch Wohnhäuser im Eigentum oder Besitz öffentlicher Stellen gehören hierzu, da das BayDSG für die gesamte Tätigkeit öffentlicher Stellen gilt, auch bei privatrechtlichem Handeln.

Zu den Kulturgütern in Nummer 2 gehören Denkmäler, Kunstwerke und darüber hinaus auch andere Kulturgegenstände, die besonders wertvoll sind und an denen ein besonderes historisches, wissenschaftliches oder auch technisches Interesse besteht, insbesondere wissenschaftliches, bibliothekarisches und archivarisches Gut.

Die Videoüberwachung muss gemäß Satz 1 im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder in Ausübung des Hausrechts erforderlich sein. Die Kenntnis der Daten muss zur Errei-

Anhang 1

chung des Zwecks objektiv geeignet sein und im Verhältnis zu dem angestrebten Zweck auch angemessen erscheinen.

Nach Satz 2 dürfen keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass überwiegende schutzwürdige Interessen der Betroffenen beeinträchtigt werden. Die schutzwürdigen Interessen der von einer Videoüberwachung betroffenen Personen sind zwar schon in die Prüfung der Erforderlichkeit der Maßnahme einzubeziehen. Da die personenbezogene Videoüberwachung jedoch einen erheblichen Grundrechtseingriff darstellt, sollen die schutzwürdigen Interessen der Betroffenen im Gesetzestext besonders hervorgehoben werden.

Die Erforderlichkeitsprüfung muss sich gerade auf den Einsatz der Videotechnik beziehen: ‚Ist es erforderlich, personenbezogene Daten zu erheben und gegebenenfalls zu speichern, und ist es auch erforderlich, dies mittels Videotechnik zu tun?‘ Weiterhin ist der Anlass, der räumliche Überwachungsbereich (etwa Eingangsbereiche von öffentlichen Gebäuden, Bereiche, in denen aufgrund von Erfahrungen in der Vergangenheit auch künftig etwa mit Sachbeschädigungen zu rechnen ist) und der Zeitraum der Überwachung (zum Beispiel Aufzeichnung nur während bestimmter sensibler Tages- bzw. Nachtzeiten) zu prüfen. Auch ist jeweils zu erwägen, welche Art der Videoüberwachung (Videobeobachtung, Videoaufzeichnung) zur Erreichung des Zwecks erforderlich ist.

In jedem Fall ist die Videoüberwachung in räumlicher und zeitlicher Hinsicht auf das zur Erreichung des mit der Überwachung verfolgten Zwecks notwendige Maß zu beschränken.

Zu Absatz 2

Absatz 2 ist Ausfluss des Transparenzgebots, nach dem die Tatsache der Videoüberwachung ebenso wie die verantwortliche Stelle erkennbar sein müssen. Ohne diese Voraussetzungen ist eine Videoüberwachung unzulässig. Der Betroffene kann durch Hinweisschilder von der Videoüberwachung in Kenntnis gesetzt werden. Eine Kennzeichnungspflicht durch gesonderte Hinweisschilder besteht jedoch nicht, wenn die Videokameras für jedermann so sichtbar angebracht sind, dass damit die Überwachung und die erhebende Stelle offenkundig sind.

Im Übrigen wird die generalpräventive Wirkung gerade dann eintreten, wenn die Videoüberwachung deutlich zu erkennen ist. Zum Beispiel wird im Fall der Videoüberwachung von Wertstoffhöfen bereits das Hinweisschild dazu geeignet sein, potentielle Umweltsünder von illegalen Ablagerungen abzuhalten und damit Ordnungswidrigkeiten erst gar nicht entstehen zu lassen.

Zu Absatz 3

Absatz 3 regelt die Zweckbindung. 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.

Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung sind solche, die das Sicherheitsgefühl in der Öffentlichkeit sowie sonstige bedeutsame Interessen der Allgemeinheit in besonderer Weise beeinträchtigen (z. B. das Abbrennen von Feuerwerkskörpern in einer Menschen-

menge) oder die mit einem hohen Bußgeld geahndet werden (z. B. unerlaubte Müllablagerungen, § 61 Abs. 1 Nr. 1 und 2, Abs. 3 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Gewässerverschmutzung, § 41 Abs. 1 Nr. 9, Abs. 2 Wasserhaushaltsgesetz, oder sonstige gravierende Umweltverstöße).

Zu Absatz 4

Absatz 4 bestimmt für den Fall, dass durch Videobeobachtung oder Videoaufzeichnung erhobene Daten einer bestimmten Person zugeordnet werden, die Person über die Tatsache der Speicherung entsprechend Art. 10 Abs. 8 BayDSG zu benachrichtigen ist. Dies soll unabhängig davon gelten, ob die personenbezogenen Daten in eine Datei oder in Akten aufgenommen werden. Aus diesem Grund musste für Art. 10 Abs. 8 [BayDSG], der nur für Dateien gilt, eine entsprechende Anwendung bestimmt werden.

Zu Absatz 5

Absatz 5 sieht eine Löschung spätestens zwei Monate nach der Datenerhebung vor, es sei denn, dass die Videoaufzeichnungen und die daraus gefertigten Unterlagen zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung oder von Straftaten oder zur Geltendmachung von Rechtsansprüchen benötigt werden. |

Diese Frist begrenzt die in der datenschutzrechtlichen Freigabe nach Art. 21a Abs. 6 Satz 1, Art. 26 BayDSG bzw. in einer Rechtsverordnung nach Art. 21a Abs. 6 Satz 1, Art. 28 BayDSG festzulegende Aufzeichnungsdauer auf höchstens zwei Monate. Die nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip im Einzelfall für das konkrete Videoaufzeichnungsverfahren innerhalb der Höchstfrist vorzusehende Aufzeichnungsdauer hängt davon ab, innerhalb welcher Frist die speichernde Stelle die Existenz relevanter Vorkommnisse feststellen kann bzw. innerhalb welcher Frist sie damit rechnen kann, dass ihr von dritter Seite (etwa Drittgeschädigten oder Anzeigeerstatern) relevante Vorkommnisse mitgeteilt werden.

[Seite 6]

Zu Absatz 6

Nach Absatz 6 Satz 1 gelten die Vorschriften über die datenschutzrechtliche Freigabe (Art. 26 BayDSG), das Verfahrensverzeichnis (Art. 27 BayDSG) und die Rechtsverordnungen ermächtigungen (Art. 28 BayDSG) für die Videoaufzeichnung entsprechend. Die datenschutzrechtliche Freigabe stellt eine Vorabkontrolle im Sinn des Art. 20 EG-Datenschutzrichtlinie dar (Richtlinie 95/46 EG vom 24.10.1995, Abl. EG Nr. L 281/31 vom 23.11.1995). Nr. 14 bis 16 der Erwägungsgründe der Richtlinie betonen die Bedeutung der Richtlinie für die Videoüberwachung. Absatz 6 Satz 2 legt Informationen fest, die der behördliche Datenschutzbeauftragte für seine Prüfung benötigt.“

Anhang 2

Gesetzentwurf der Staatsregierung für ein Bayerisches Datenschutzgesetz

(Landtags-Drucksache 17/19628 vom 12. Dezember 2017, Auszug)

[Entwurfsbegründung:]

[Seite 44] „Zu Art. 24
Videoüberwachung
(zu Art. 6 DSGVO)

Die Vorschrift regelt die Videoüberwachung durch bayerische öffentliche Stellen.

Die Regelung stützt sich auf Art. 6 Abs. 3 DSGVO. Sie entspricht der in Art. 21a BayDSG (alt) enthaltenen Regelung. Insbesondere die maximale Speicherfrist für Videoaufzeichnungen von zwei Monaten in Abs. 4 entspricht der ab 1. August 2017 geltenden Rechtslage in Art. 21a Abs. 5 BayDSG (alt).^[54]

Nach Abs. 2 ist am Ort der Videoüberwachung erkennbar zu machen, dass eine Videoüberwachung erfolgt und darüber zu informieren, wer der dafür Verantwortliche ist. Soweit es aus den Umständen nicht hervorgeht[,] ist der Verantwortliche explizit anzugeben.

Kennzeichnend für eine Videoüberwachung ist, dass die damit erhobenen Daten zunächst nicht auf einzelne Personen bezogen erhoben werden. Eine Information aller von einer Videoüberwachung betroffenen Personen nach Art. 13 DSGVO ist daher regelmäßig nicht möglich. Erst wenn die Videoaufnahme einer bestimmten Person zugeordnet wird und die Aufnahmen zu dieser Person gespeichert werden („Anlage eines Vorgangs“), entstehen für die damit verbundene Verarbeitung die Informationspflichten nach Art. 13 DSGVO i. V. m. Art. 9 bzw. den entsprechenden vorrangigen bereichsspezifischen Vorschriften.

Nach Art. 35 Abs. 3 Buchst. c DSGVO ist vor einer systematischen umfangreichen Überwachung öffentlich zugänglicher Bereiche eine Datenschutz-Folgenabschätzung durchzuführen.“

⁵⁴ In der Zeit vom 1. August 2009 bis zum 31. Juli 2017 war eine verkürzte Löschfrist von drei Wochen anzuwenden, zum Hintergrund Niese, in: Wilde u. a., Datenschutz in Bayern, Stand 8/2017, Art. 21a BayDSG Rn. 39.