

§§ 4, 6 b, 38 Abs. 5 BDSG

Zulässige Videoüberwachung des Eingangsbereichs und der Treppenaufgänge eines privaten Bürogebäudes

NdsOVG, Urt. v. 29.09.2014 – 11 LC 114/13, DVBl. 2014, 1464

Fall

K ist Eigentümerin und Verwalterin eines mehrgeschossigen Bürogebäudes, in dem sich u.a. ihr Verwaltungssitz befindet. Die übrigen Büros sind an Rechtsanwälte, Steuerberater und weitere Unternehmen vermietet. Wohnräume gibt es in dem Gebäude nicht. Das Bürogebäude besteht aus einem Alt- und einem Neubau mit jeweils eigenem Eingang. Nachdem die Außenfassade des Gebäudes durch drei Graffiti-Aktionen verunstaltet und aus der im Erdgeschoss des Altbaus befindlichen Steuerberatungskanzlei sechs Notebooks gestohlen worden waren, ließ K im Gebäude im jeweiligen Eingangsbereich und in jedem Geschoss im Treppenhaus insgesamt acht Kameras anbringen. Die Kameras werden im sog. black box-Verfahren als Mini-dome-Videokameras betrieben, die fest installiert und fest auf einen Sichtbereich ohne Zoom-Funktion ausgerichtet sind. Sie schalten sich (nur) bei Bewegungen im Treppenhaus automatisch ein. Die Aufnahmen werden auf einer Festplatte gespeichert und automatisch überschrieben, d.h. gelöscht, wenn kein Bedarf mehr für eine Sichtung besteht, spätestens nach zehn Tagen. Die Videoaufnahmen können bei Bedarf auf PC-Monitore übertragen werden. Passwortgesicherten Zugang haben nur das Unternehmen, das die Videoanlage installiert hat, und ein von K bestellter betrieblicher Datenschutzbeauftragter, der den Zweck der Videoüberwachung schriftlich in einer Verfahrensordnung fixiert hat. Schilder an den beiden Eingangstüren des Gebäudes weisen in Textform und mittels eines Symbols auf die Videoüberwachung hin und benennen die verantwortliche Stelle.

Nachdem der zuständige Landesbeauftragte für Datenschutz (L) von der Installation der Kameras erfahren hatte, wies er K durch formell ordnungsgemäßen Bescheid vom 19.10.2011 unter Berufung auf § 38 Abs. 5 BDSG an, alle Kameras auszuschalten, die gespeicherten Aufnahmen zu löschen und die Kameras zu deinstallieren. Die Anlage verstoße gegen § 4 Abs. 1 BDSG. Es fehle insgesamt an der Geeignetheit und Erforderlichkeit der Videoüberwachung.

K hält den Bescheid für rechtswidrig und hat Klage zum Verwaltungsgericht erhoben. Sie ist der Ansicht, sie verstoße nicht gegen datenschutzrechtliche Vorschriften. Die Mieter hätten der Überwachung zugestimmt. Die Einschränkungen für eine Videoüberwachung in § 6 b BDSG seien zu unbestimmt. Im Übrigen sei ihr Bürogebäude kein öffentlich zugänglicher Raum, jedenfalls gelte dies außerhalb der üblichen Büro- und Geschäftszeiten, in denen das Gebäude verschlossen sei. Außerdem dienten die Kameras dem Schutz vor Straftaten und damit einem berechtigten Interesse. Schließlich seien die Anordnungen unverhältnismäßig, da eine zeitliche Beschränkung der Videoüberwachung zur Wahrung der Interessen der Betroffenen ausgereicht hätte. Im Übrigen ermächtige § 38 Abs. 5 BDSG keinesfalls dazu, die Deinstallation der Kameras anzuordnen. Hat die zulässige Anfechtungsklage der K Aussicht auf Erfolg?

Hinweise: Das Bürogebäude liegt im Land X, das von den Ermächtigungen in den §§ 61 Nr. 3, 68 Abs. 1 S. 2, HS 1, 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO Gebrauch gemacht hat. Der Landesbeauftragte für Datenschutz ist die nach § 38 BDSG zuständige Aufsichtsbehörde (§ 38 Abs. 6 BDSG).

Leitsätze

1. Der Eingangsbereich und die Treppenaufgänge zu Geschäftsräumen eines Bürogebäudes sind öffentlich zugängliche Räume im Sinn des § 6 b Abs. 1 BDSG.
2. Die Videoüberwachung des Eingangsbereichs und der Treppenaufgänge zu den Geschäftsräumen eines Bürogebäudes durch festinstallierte Mini-dome-Kameras ohne Zoom-Funktion und die kurzfristige Speicherung der Aufnahmen im sogenannten black-box-Verfahren kann zur Wahrnehmung berechtigter Interessen – hier zur Verhinderung von Straftaten – nach § 6 b Abs. 1 Nr. 3 BDSG erforderlich sein.

§ 38 Abs. 5 BDSG

Zur Gewährleistung der Einhaltung dieses Gesetzes und anderer Vorschriften über den Datenschutz kann die Aufsichtsbehörde Maßnahmen zur Beseitigung festgestellter Verstöße bei der Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten oder technischer oder organisatorischer Mängel anordnen. Bei schwerwiegenden Verstößen oder Mängeln, insbesondere solchen, die mit einer besonderen Gefährdung des Persönlichkeitsrechts verbunden sind, kann sie die Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung oder den Einsatz einzelner Verfahren untersagen, wenn die Verstöße oder Mängel entgegen der Anordnung nach Satz 1 und trotz der Verhängung eines Zwangsgeldes nicht in angemessener Zeit beseitigt werden.

L hat insgesamt drei Anordnungen getroffen: 1. alle Kameras auszuschalten, 2. die gespeicherten Aufnahmen zu löschen und 3. die Kameras zu deinstallieren.

§ 38 Abs. 5 BDSG sieht grundsätzlich ein **zweistufiges Verfahren** vor: Aufforderung zur Mängelbeseitigung (S. 1) und Untersagung bei Erfolglosigkeit (S. 2). Anerkannt ist jedoch, dass eine Untersagung ohne vorherige Aufforderung zur Mängelbeseitigung erfolgen kann, wenn die Datenerhebung und -verarbeitung, z.B. wegen Fehlens einer Rechtsgrundlage, eindeutig rechtswidrig ist (VG Oldenburg, Urt. v. 12.03.2013 – 1 A 3850/12; VG Ansbach Urt. v. 12.08.2014 – AN 4 K 13. 01634).

Abgrenzung BDSG – LDSG

- Für Behörden und öffentliche Stellen des **Bundes** gelten die ersten beiden Abschnitte des BDSG.
- Für Landes- und Kommunalbehörden und sonstige öffentliche Stellen auf **Landesebene** gilt das LDSG.
- Für **Private** (nicht-öffentliche Stellen) gilt das BDSG, und zwar der erste und dritte Abschnitt.

Zulässigkeit der Datenerhebung, -verarbeitung und -nutzung nach § 4 Abs. 1 BDSG

- Einwilligung durch den Betroffenen (§ 4 a BDSG)
- durch Rechtsvorschrift erlaubt oder angeordnet

Lösung

Die gemäß §§ 40 Abs. 1 S. 1, 42 Abs. 1, 1. Fall, 42 Abs. 2, 68 Abs. 1 S. 2, 74 Abs. 1 S. 2, 78 Abs. 1 Nr. 2 VwGO **zulässige Anfechtungsklage** hat Erfolg, soweit die angefochtenen Verwaltungsakte rechtswidrig sind und K dadurch in ihren subjektiven Rechten verletzt ist (vgl. § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO).

I. Ausschalten der Kameras

Als **Rechtsgrundlage** der formell ordnungsgemäßen Anordnung, die Kameras auszuschalten, kommt nur § 38 Abs. 5 BDSG in Betracht. § 38 Abs. 5 S. 1 BDSG regelt die Befugnis der Behörde, eine Beseitigung von Mängeln und Verstößen anzuordnen, betrifft also nur die **Mängelbeseitigung** bei Verfahren der Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten. Eine **Untersagungsverfügung** (hier des Betriebes der Kameras) kann nur nach § 38 Abs. 5 S. 2 BDSG ergehen. Dann müsste K mit der Videoüberwachung in schwerwiegender Weise gegen **Vorschriften des BDSG verstoßen** haben.

1. Ein solcher Verstoß kommt nur in Betracht, wenn das **BDSG** überhaupt **anwendbar** ist.

Nach **§ 1 Abs. 2 Nr. 3 BDSG** gilt das BDSG für die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten durch **nicht-öffentliche Stellen**, soweit sie die Daten unter Einsatz von Datenverarbeitungsanlagen verarbeiten, nutzen oder dafür erheben oder die Daten in oder aus nicht automatisierten Dateien verarbeiten, nutzen oder dafür erheben, **es sei denn**, die Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung der Daten erfolgt ausschließlich für persönliche oder familiäre Tätigkeiten.

„[29] Fotos und Videoaufnahmen im Rahmen einer Videoüberwachung sind grundsätzlich personenbezogene Daten im Sinne von § 3 Abs. 1 BDSG. Der Personenbezogenheit von Videoaufnahmen steht insbesondere nicht entgegen, dass im Fall der Überwachung öffentlich zugänglicher Räume regelmäßig nur ein ganz geringer Prozentsatz des Bildmaterials tatsächlich zur Identifizierung von Personen genutzt wird. Entscheidend ist, dass der Zweck der Videoüberwachung gerade darin besteht, die auf den Bildern festgehaltenen Personen zu identifizieren, wenn die für die Verarbeitung Verantwortlichen dies für erforderlich halten (...). Diese personenbezogenen Daten werden mittels einer Datenverarbeitungsanlage von der Klägerin als nicht-öffentliche Stelle im Sinne des § 2 Abs. 4 Satz 1 BDSG erhoben und bei Bedarf verarbeitet und genutzt. Daher ist die Klägerin die für die Videoüberwachung verantwortliche Stelle gemäß § 3 Abs. 7 BDSG.“

Das BDSG ist damit **anwendbar**.

2. Fraglich ist, ob K mit dem Betrieb der Kameras **gegen datenschutzrechtliche Vorschriften verstoßen** hat. Nach **§ 4 Abs. 1 BDSG** ist die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten nur zulässig, soweit **dieses Gesetz oder eine andere Rechtsvorschrift** dies erlaubt oder anordnet oder der **Betroffene eingewilligt** hat.

a) Die Videoüberwachung könnte durch **Einwilligung** gerechtfertigt sein (§ 4 a BDSG). Soweit K in diesem Zusammenhang auf Einwilligungen ihrer Mieter verweist, übersieht sie, dass § 4 Abs. 1 BDSG eine Einwilligung des **Betroffenen** verlangt. Von der Videoüberwachung betroffen sind aber keineswegs nur die Mieter, sondern alle Personen, die das Büro- und Geschäftsgebäude der K betreten und allein hierdurch in das Blickfeld der Videokameras gelangen.

„[33] ... Zwar weist die Klägerin in den Eingangsbereichen des Gebäudes auf Schildern auf die Videoüberwachung hin. Daraus kann indes nicht die Schlussfolgerung gezogen werden, dass jeder Betroffene allein durch das Betreten des Gebäudes konkludent in die Datenerhebung und -verarbeitung seiner Bildaufnahme

einwilligt. Eine pauschale Einwilligung ist nicht wirksam. Zudem kann es bei Betroffenen an der erforderlichen Einwilligungsfähigkeit fehlen, etwa bei Kindern bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres.“

b) Fehlt es an einer wirksamen Einwilligung, so verstößt die Videoüberwachung nur dann nicht gegen § 4 Abs. 1 BDSG, wenn sie **durch eine Rechtsvorschrift erlaubt** oder angeordnet ist. Insoweit kommt hier **§ 6 b BDSG** in Betracht.

aa) Die Norm müsste **wirksam**, d.h. verfassungsgemäß sein. Vorschriften, die in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) eingreifen, unterliegen in besonderem Maße dem aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) abgeleiteten **Gebot der Normenklarheit und Bestimmtheit** (vgl. BVerfG RÜ 2009, 591, 593).

„[39] Der Senat teilt die einzelnen in der Literatur geäußerten Bedenken an der Verfassungsmäßigkeit des § 6 b BDSG nicht. Diese Bedenken werden im Hinblick auf die aus dem Rechtsstaatsprinzip und speziell der verfassungsmäßigen Schranke des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung abgeleiteten Gebote der Normenklarheit und Bestimmtheit geäußert (...). Der Kritik ist zwar zuzugeben, dass diese Norm insbesondere mit den Begriffsmerkmalen der Wahrnehmung berechtigter Interessen und der Erforderlichkeit sowie des Überwiegens schutzwürdiger Interessen der Betroffenen unbestimmte Rechtsbegriffe enthält. Es reicht aber nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes aus, wenn die Präzisierung mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden möglich ist (...).“

bb) § 6 b BDSG setzt voraus, dass eine **Beobachtung** durch optisch-elektronische Einrichtungen erfolgt. Darunter ist die Sichtbarmachung von Geschehnissen und Personen mit Hilfe dazu geeigneter technischer Einrichtungen von einer gewissen Dauer – und damit eine Form des Überwachens – zu verstehen.

„[42] ... Da im vorliegenden Fall die Bildaufzeichnungen für einen bestimmten Zeitraum in Form des black box-Verfahrens gespeichert werden, um die Möglichkeit der anlassbezogenen nachträglichen Inaugenscheinnahme der gespeicherten Videoaufnahmen zu gewährleisten, liegt ein Beobachten in diesem Sinne unzweifelhaft vor.“

cc) Das Bürogebäude der K müsste als **öffentlich zugänglicher Raum** i.S.d. § 6 b Abs. 1 BDSG anzusehen sein. Hierunter fallen alle Bereiche, die von einem unbestimmten oder nur nach allgemeinen Merkmalen bestimmten Personenkreis betreten und genutzt werden können und ihrem Zweck nach auch dazu bestimmt sind (Scholz in: Simitis, BDSG, § 6 b Rn. 42).

„[44] ... Hier ergibt sich die Zweckbestimmung aus dem erkennbaren Willen der Klägerin als Eigentümerin des Gebäudes und ihrer gewerblichen Mieter als Berechtigte, dass sowohl die Beschäftigten als auch die Kunden und Klienten der in dem Bürogebäude befindlichen Betriebe und Kanzleien sowie etwaige Zulieferer freien Zugang zu dem Gebäude erhalten sollen. Daher sind alle Räume, die von der Videoüberwachung betroffen sind, als öffentlich zugänglicher Raum zu betrachten.“

Fraglich ist allerdings, ob dies auch **außerhalb der üblichen Büro- und Geschäftszeiten** gilt, da das Gebäude dann verschlossen und dem Zutritt durch Dritte grundsätzlich entzogen ist.

„[46] ... Aufgrund der Eigenart und Struktur der in dem Gebäude befindlichen Kanzleien und sonstigen Unternehmen kann es durchaus vorkommen, dass auch außerhalb der üblichen Bürozeiten in den Abendstunden oder am Wochenende – wenn auch im eingeschränkten Umfang – Besprechungstermine mit Klienten, Mandanten und Kunden vereinbart werden und mithin Publikumsverkehr stattfinden kann. Das Gebäude ist deshalb auch außerhalb der üblichen Öffnungszeiten als öffentlich zugänglicher Raum anzusehen.“

§ 6 b BDSG

(1) Die Beobachtung öffentlich zugänglicher Räume mit optisch-elektronischen Einrichtungen (Videoüberwachung) ist nur zulässig, soweit sie

1. zur Aufgabenerfüllung öffentlicher Stellen,
2. zur Wahrnehmung des Hausrechts oder
3. zur Wahrnehmung berechtigter Interessen für konkret festgelegte Zwecke erforderlich ist und keine Anhaltspunkte bestehen, dass schutzwürdige Interessen der Betroffenen überwiegen.

(2) Der Umstand der Beobachtung und die verantwortliche Stelle sind durch geeignete Maßnahmen erkennbar zu machen.

(3) Die Verarbeitung oder Nutzung von nach Absatz 1 erhobenen Daten ist zulässig, wenn sie zum Erreichen des verfolgten Zwecks erforderlich ist und keine Anhaltspunkte bestehen, dass schutzwürdige Interessen der Betroffenen überwiegen. ...

Umstritten ist, ob auch bloße Kamera-Monitor-Systeme ohne nachfolgende Aufzeichnung oder Auswertung des Bildmaterials hierunter fallen (bejahend z.B. Scholz in: Simitis, BDSG, § 6 b Rn. 63 ff., zweifelnd Gola/Schomerus, BDSG, § 6 b Rn. 10, jeweils m.w.N.); zur Parallelproblematik im Versammlungsrecht vgl. VerfGH Bln RÜ 2014, 453.

§ 6 b BDSG verdrängt für die Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Räume als *lex specialis* die allgemeine Vorschrift des § 28 BDSG (Datenerhebung und -speicherung für eigene Geschäftszwecke).

Wenn die private Kamera Bereiche außerhalb des Gebäudes erfasst (z.B. die Straße vor dem Hauseingang), kann der Aufnehmende sich nicht auf sein Hausrecht (§ 6 b Abs. 1 Nr. 2 BDSG) berufen, sondern nur auf § 6 b Abs. 1 Nr. 3 BDSG. Zur Videoüberwachung öffentlicher Straßen nach dem PolG vgl. BVerwG RÜ 2012, 330.

Voraussetzungen § 6 b Abs. 1 BDSG

- **Beobachtung** durch optisch-elektronische Einrichtungen
- **öffentlich-zugänglicher Raum**
- **Rechtfertigungsgrund**
 - Aufgabenerfüllung öffentl. Stellen
 - Wahrnehmung des Hausrechts
 - Wahrnehmung berechtigter Interessen für konkret festgelegte Zwecke
- **Erforderlichkeit**
- keine Anhaltspunkte für ein **Überwiegen schutzwürdiger Interessen** der Betroffenen

dd) Die Videoüberwachung öffentlich-zugänglicher Räume ist nach § 6 b Abs. 1 BDSG nur erlaubt, wenn einer der dort abschließend aufgeführten **Rechtfertigungsgründe** vorliegt.

(1) Hier könnte die Überwachung nach § 6 b Abs. 1 **Nr. 2 BDSG zur Wahrnehmung des Hausrechts** erforderlich sein.

„[48] Das Hausrecht, auf das sich auch nicht-öffentliche Stellen wie die Klägerin berufen können, beinhaltet die Befugnis, darüber zu entscheiden, wer ein Gebäude betreten und darin verweilen darf. Der Inhaber des Hausrechts ist daher berechtigt, die zum Schutz des Objekts und der sich darin aufhaltenden Personen sowie die zur Abwehr unbefugten Betretens erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, d.h. Störer zu verweisen und ihnen das Betreten für die Zukunft zu untersagen, mithin ein Hausverbot auszusprechen. Eine Beobachtung zur Wahrnehmung des Hausrechts dient sowohl einem präventiven als auch einem repressiven Zweck, indem zum einen Straftaten durch Abschreckung verhindert und zum anderen die Strafverfolgung durch die Auswertung des aufgenommenen Bildmaterials zum Zweck der Beweissicherung ermöglicht werden. Inhaber des Hausrechts können mehrere Personen sein – etwa der Eigentümer des Objekts und seine Mieter (...).“

Als Eigentümer des Gebäudes hat K zum einen ein Interesse daran, ihr (eigenes) Eigentum zu schützen und unberechtigte Personen vom Betreten des Gebäudes fernzuhalten. Zugleich hat sie zum anderen aber auch ein eigenes Interesse daran, dass die Mieter der Büroräume als ihre Vertragspartner in ihrem Gebäude nicht durch unberechtigte Personen zu Schaden kommen.

(2) Außerdem kann sich K auf die **Wahrnehmung berechtigter Interessen** nach § 6 b Abs. 1 **Nr. 3 BDSG** berufen. Davon ist regelmäßig auszugehen, wenn die Videoüberwachung zum **Zwecke der Gefahrenabwehr** eingesetzt wird.

„[52] ... Diese konkrete Gefährdungslage ergibt sich zwar nicht mit hinreichender Sicherheit aus dem Gesichtspunkt der Verunstaltung des Gebäudes mit Graffiti. Derartige Schmierereien sind in der Vergangenheit lediglich an der Außenfassade des Gebäudes, nicht aber innerhalb des Gebäudes, in der sich die Videokameras befinden, angebracht worden. Die Klägerin hat aber zutreffend darauf hingewiesen, dass in jüngerer Vergangenheit aus den Büros der in dem Gebäude befindlichen Steuerberatungsgesellschaft mehrere wertvolle Notebooks ... gestohlen worden sind. Die aufgrund der Abschreckungswirkung mögliche Verhinderung von Straftaten zum Nachteil des Eigentümers des überwachten Objekts und der Vertragspartner und die Sicherung von Beweismaterial zur Aufklärung von begangenen Straftaten stellen ein berechtigtes Interesse dar. Die zu fordernde objektive Begründbarkeit des berechtigten Interesses liegt vor, wenn sie sich auf konkrete Tatsachen stützen kann, aus denen sich der zu erwartende Eintritt einer Gefahr ergibt (...). Ein solcher Fall ist hier gegeben ...“

Durch die schriftliche Fixierung in der Verfahrensordnung (§ 4 e S. 1 Nr. 4 BDSG) ist der **Zweck** der Videoüberwachung i.S.d. § 6 b Abs. 1 Nr. 3 BDSG auch **konkret festgelegt** worden.

ee) Die seitens der K durchgeführte Videoüberwachung muss für die Erreichung der vorgenannten Zwecke nach § 6 b Abs. 1, Halbs. 1 BDSG **erforderlich** sein.

(1) Als Ausprägung des **Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit** setzt dies zunächst die **Geeignetheit** der Maßnahme voraus.

„[56] Die Videoüberwachung (Beobachtung und Speicherung) ist zur Abschreckung von Störern und Straftätern (grundsätzlich) geeignet, da der Umstand der Überwachung durch die Hinweisschilder in hinreichendem Umfang erkennbar ist. Sie kann auch im Nachhinein einen hinreichend sicheren Rückschluss auf die verantwortlichen Störer und Täter liefern. Die aufgezeichneten Bilder sind für eine spätere Identifizierung von ausreichender Qualität und werden für einen bestimmten

Zeitraum zum Zweck der Auswertung gespeichert. Die Eignung der Bilder für Vorgänge zur Abend- und Nachtzeit mag zwar eingeschränkt sein. Entscheidend ist aber, dass eine Maßnahme nicht nur dann zu einem bestimmten Zweck geeignet ist, wenn dieser mit ihrer Hilfe vollständig erreicht werden kann. Ausreichend ist vielmehr bereits ihre Eignung, diesen Zweck zu fördern (...). Diese Eignung kommt den Bildern auch bei schlechten Sichtverhältnissen zu.“

(2) Erforderlich ist die Maßnahme nur dann, wenn es keine milderen, gleich wirksamen Mittel zur Zweckerreichung gibt. Dies betrifft sowohl das „Ob“ als auch das „Wie“ des Einsatzes der Videotechnik.

(a) Bzgl. des „Ob“ kommt als Alternative zur Videoüberwachung der Einsatz von Wachpersonal in Betracht.

„[57] ... Es ist aber bereits fraglich, ob ein derartiger Einsatz in gleicher Weise geeignet ist, die gewünschten Zwecke zu erreichen. Das Wachpersonal kann nicht zu jeder Zeit an allen überwachten Orten zugleich sein. Zudem sähen sich die Bediensteten, Kunden und Mandanten der in dem Bürogebäude ansässigen Kanzleien und Unternehmen einer permanenten Beobachtung durch Wachleute ausgesetzt, die sich gegenüber der Videoüberwachung als ein subjektiv gravierender Eingriff darstellt. Schließlich sind die Kosten für den Einsatz von Wachpersonal gegenüber dem Betrieb einer Videoanlage ungleich höher und damit wirtschaftlich nicht vertretbar.“

(b) Bzgl. des „Wie“ kommt in **zeitlicher Hinsicht** als Alternative die Beschränkung der Videoüberwachung auf die Zeiten in Betracht, in denen ein Publikumsverkehr in dem Bürogebäude im Allgemeinen nicht stattfindet (also insbesondere in den Abend- und Nachtstunden und an Sonn- und Feiertagen).

„[59] ... Es ist aber nicht von der Hand zu weisen, dass eine Videoüberwachung zu den genannten Zwecken auch während der Zeiträume, in denen das Gebäude öffentlich zugänglich ist, erforderlich ist. Denn auch während dieser Zeiträume kann es – angesichts der dann freien Zugänglichkeit des Gebäudes sogar mit einer höheren Wahrscheinlichkeit – zu Diebstählen oder anderen Straftaten kommen, so dass in zeitlicher Hinsicht eine Videoüberwachung des Gebäudes ‚rund um die Uhr‘ erforderlich ist.“

(c) In räumlicher Hinsicht kommt die Beschränkung der Videoüberwachung allein auf die beiden Eingangsbereiche in Betracht.

„[60] ... Da potentielle Störer und Straftäter aber unberechtigterweise auch auf anderen Wegen, beispielsweise über stets verschlossene weitere Türen oder insbesondere durch Fenster, in das Gebäude gelangen können, bedarf es der Überwachung mithilfe der weiteren Videokameras in den übrigen Bereichen. Zudem sind die Aufzeichnungen der weiteren Videokameras geeignet und erforderlich, um den potentiellen Täterkreis weiter einzuengen.“

Auch im Übrigen bestehen keine Bedenken hinsichtlich des **räumlichen Umfangs** der Überwachung,

„[61] ... weil die Videoanlage weder über einen Schwenkmechanismus noch über eine Zoomfunktion verfügt und Bereiche außerhalb des Gebäudes und innerhalb der vermieteten Büroräume nicht erfasst werden. Gleiches gilt hinsichtlich der Verfahrensabläufe, da der Zugriff auf die Beobachtungseinrichtungen hinreichend eingeschränkt und gesichert ist.“

ff) Nach § 6 b Abs. 1, Halbs. 2 BDSG ist eine Videoüberwachung nur zulässig, wenn keine Anhaltspunkte bestehen, dass **schutzwürdige Interessen der Betroffenen überwiegen**, d.h. die Maßnahme muss **angemessen** sein.

„[63] Die Interessenprüfung gemäß § 6 b Abs. 1 und 3 BDSG erfordert eine am **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** orientierte umfassende Abwägung zwischen den durch die Zwecke der Videoüberwachung bestimmten grundrechtlich geschützten Positionen der Anwender von Videotechnik und den Interessen derjenigen, die

Objekt der Videoüberwachung und -speicherung sind. Bei der Abwägung sind auf Seiten der verantwortlichen Stelle insbesondere die Zwecksetzung der Beobachtung sowie die sie begleitenden Umstände (vor allem deren technische Ausgestaltung) zu beachten, während auf Seiten der von der Überwachung betroffenen Personen in erster Linie das allgemeine Persönlichkeitsrecht gemäß Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG in seinen Ausprägungen als Recht der informationellen Selbstbestimmung, des Rechtes am eigenen Bild sowie des Schutzes der Privatsphäre von Bedeutung ist (...). Hierbei sind alle Gesamtumstände des Einzelfalls maßgeblich.“

Bei der Abwägung kommt es insbesondere auf die **Eingriffsintensität** an. Je stärker das Maß der Beeinträchtigung durch die Überwachungsmaßnahme ist, desto schutzwürdiger sind die Interessen der betroffenen Personen. Insoweit ist hier zu berücksichtigen, dass K eine Überwachungstechnik einsetzt, die die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen **nur unwesentlich** tangiert.

„[64] Die Videokameras werden als sogenannte Mini dome-Kameras betrieben, die fest installiert und auf einen Sichtbereich ohne Zoom-Funktion ausgerichtet sind. Schwenkbewegungen, die die Bewegungen der beobachteten Personen im Raum nachvollziehen, sind nicht möglich. Ebenso wenig ist es möglich, Einzelheiten der beobachteten Personen, insbesondere Gesichtskonturen, näher in den Blick zu nehmen. Daher erfassen die Videokameras weniger als ein aufmerksamer Beobachter (...). Die von den Kameras überwachten Örtlichkeiten dienen nicht einem längeren Verweilen, etwa zum Zweck einer Kommunikation mit Dritten, sondern die Betroffenen gelangen lediglich für einen sehr kurzen Zeitraum (hierbei dürfte es sich meistens lediglich um Sekunden handeln) in das Blickfeld der Kameras. Bewegungs- und Verhaltensprofile einzelner beobachteter Personen können aufgrund der Videoüberwachung nicht erstellt werden. Es werden keine Einblicke in höchstpersönliche Bereiche der Intim- und Privatsphäre – wie dies etwa bei der Überwachung von Toiletten, Umkleidekabinen, Duschen, Saunen, ärztlichen Behandlungsräumen oder Privaträumen und Gastronomiebetrieben (...) der Fall wäre – und keine Einblicke in Arbeitsbereiche der in dem Bürogebäude der Klägerin tätigen Beschäftigten ermöglicht (...). Die Tatsache der Videoüberwachung wird offenlegt, sodass eine heimliche Vornahme der Überwachungsmaßnahme, die besonders schwerwiegend in die Rechte der betroffenen Personen eingreifen kann, nicht gegeben ist. Es ist deshalb insgesamt nicht ersichtlich, dass durch die Beobachtung ein erhöhter Anpassungsdruck bei den Betroffenen erzeugt wird.“

Hinzu kommt, dass die Videoaufnahmen i.d.R. nicht auf einen Monitor übertragen werden, an dem Überwachungspersonen zur ständigen und sofortigen Auswertung der Bilder sitzen. Die Aufnahmen werden vielmehr im sogenannten black box-Verfahren auf einen Server geleitet und i.d.R. nach einer bestimmten Zeit ohne jede Auswertung durch Überschreiben der digital gespeicherten Daten wieder gelöscht. Lediglich wenn ein Ereignis eintritt, das den oben genannten Zwecken des Hausrechts und den berechtigten Interessen der K und ihrer Mieter zuwiderläuft, erfolgt eine Sichtung des aufgenommenen Bildmaterials mit dem Ziel der Auswertung. Anhaltspunkte für ein **überwiegendes Interesse der Betroffenen** bestehen daher nicht.

gg) Den Anforderungen des § 6 b Abs. 2 BDSG nach **Kenntlichmachung** der Beobachtung und der verantwortlichen Stelle ist K durch die Hinweisschilder nachgekommen. Die **unverzügliche Löschung** der erhobenen Daten nach § 6 b Abs. 5 BDSG ist gewährleistet. Die Frist von 10 Tagen ist angesichts des verfolgten Zwecks für die Auswertung der Daten angemessen.

Damit liegen die **Voraussetzungen der „Erlaubnisnorm“** des § 6 b BDSG vor. K verstößt nicht gegen datenschutzrechtliche Vorschriften. Die Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage des § 38 Abs. 5 S. 2 BDSG liegen nicht vor. Die Untersagung des Betriebs der Kameras ist **rechtswidrig**.

II. Mangels Gesetzesverstoßes liegen auch die Voraussetzungen für eine **Löschung** der Aufnahmen nach § 38 Abs. 5 S. 1 i.V.m. § 35 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BDSG nicht vor. Die Speicherung war nach § 6 b Abs. 1 und 3 BDSG zulässig.

„[61] Da die Klägerin mit der Videoüberwachung nicht ausschließlich präventive Zwecke (zur Abschreckung), sondern nach dem oben Gesagten zusätzlich in zulässiger Weise den repressiven Zweck der Aufklärung etwaiger Straftaten verfolgt, bedarf es gemäß § 6 b Abs. 3 S. 1 BDSG nicht nur der Beobachtung, sondern auch der Aufzeichnung und Speicherung der Daten. Ohne Speicherung der Aufnahmen wäre es der Klägerin nicht möglich, im Nachhinein auf das Bildmaterial zuzugreifen, um sich mit dessen Hilfe bei in dem Bürogebäude begangenen Straftaten einen Überblick über mögliche Täter zu verschaffen. ...“

III. Entsprechendes gilt für das **Gebot, die Kameras zu deinstallieren**. Zum einen ist die Videoüberwachung nach § 6 b BDSG erlaubt. Zum anderen rechtfertigt § 38 Abs. 5 S. 2 BDSG allenfalls die Untersagung des Betriebs der Kameras, nicht deren Beseitigung (VG Oldenburg, UrT. v. 12.03.2013 – 1 A 3850/12). Sind die Kameras ausgeschaltet, fehlt es im Übrigen in jedem Fall an einem Gesetzesverstoß. Durch ausgeschaltete Kameras werden keine Daten erhoben. Sie werden ebenso wenig wie bloße Kameraattrappen von § 6 b BDSG erfasst.

Ergebnis: Die angefochtenen Verwaltungsakte sind rechtswidrig und verletzen K in ihrem Eigentumsrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG. Das Verwaltungsgericht wird den Bescheid vom 19.10.2011 aufheben.

Fragen des Datenschutzes stellen sich heute in fast allen Lebensbereichen. In der Klausur geht es zumeist um die Zulässigkeit der Datenerhebung und Fragen der Verhältnismäßigkeit. Kontrovers diskutiert wird zurzeit vor allem die private Videoüberwachung im öffentlichen Straßenverkehr mit Hilfe einer On-Board-Kamera (sog. Dash-Cam). Das VG Ansbach (UrT. v. 12.08.2014 – AN 4 K 13.01634) hält eine solche Videoüberwachung für unzulässig, sofern die Aufnahmen dem Zweck dienen, an Dritte weitergegeben zu werden, z.B. an die Polizei oder durch Veröffentlichung im Internet, da hiermit der persönliche Bereich i.S.d. § 1 Abs. 2 Nr. 3 BDSG verlassen werde. Der Generalanwalt beim EuGH hatte im Rahmen seiner Schlussanträge vom 10.07.2014 im Verfahren C-212/13 hingegen darauf hingewiesen, dass es bei der Anwendung der EU-Datenschutzrichtlinie (RL 95/46/EG) nicht auf die subjektive Absicht des Aufnehmenden ankomme, sondern ein objektiver Maßstab anzulegen sei, d.h. ob die Kamera generell geeignet ist, aus dem privaten Bereich der verantwortlichen Stelle in Rechte Dritter einzugreifen (BeckEuRS 2014, 398642). Dies ginge deutlich weiter als die Abgrenzung des VG Ansbach und würde das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen weiter stärken.

Ermächtigungsgrundlage für die Untersagung des Betriebs solcher Kameras ist ebenfalls § 38 Abs. 5 S. 2 BDSG. Als Erlaubnisnorm für die Datenerhebung kommt nur § 6 b Abs. 1 Nr. 3 BDSG in Betracht, z.B. im Hinblick auf das Interesse an einer Beweissicherung aus Anlass eines Verkehrsunfalls. Nach Auffassung des VG Ansbach überwiegen allerdings die schutzwürdigen Interessen der anderen Verkehrsteilnehmer (§ 6 b Abs. 1, Halbs. 2 BDSG). Maßgebend hierfür sei, dass das BDSG heimliche Aufnahmen unbeteiligter Dritter grundsätzlich nicht zulasse (§ 6 Abs. 2 BDSG) und solche Aufnahmen einen erheblichen Eingriff in das Persönlichkeitsrecht und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen darstellen. Damit schied eine Rechtfertigung nach § 6 b Abs. 1 BDSG aus und der Betrieb der Dash-Cam ist nach § 4 Abs. 1 BDSG unzulässig. Das Gericht bemängelte jedoch, dass die Untersagungsverfügung zu unbestimmt sei (§ 37 Abs. 1 VwVfG). Außerdem habe der Landesdatenschutzbeauftragte das ihm durch § 38 Abs. 5 S. 2 BDSG eröffnete Ermessen nicht ordnungsgemäß ausgeübt.

Horst Wüstenbecker

§ 38 Abs. 5 S. 1 BDSG sieht zwar die „Beseitigung“ vor, betrifft aber nur die Beseitigung von Mängeln im Verfahren, nicht die Beseitigung von Anlagen (VG Oldenburg, a.a.O.).

Vgl. Lachenmann/Schwiering NVZ 2014, 291 und Balzer/Nugel NJW 2014, 1622; vgl. auch AG München, UrT. v. 13.08.2014 – 345 C 5551/14: Wegen des datenschutzrechtlichen Verstoßes können Aufzeichnungen einer Dash-Cam im Zivilprozess nicht als Beweismittel verwertet werden.

Soweit das LDSG Regelungen zur Videoüberwachung enthält (z.B. Art. 21 a Bay-DSG, § 20 a LDSG BW, § 29 b DSG NRW) gelten diese nur für Landes- und Kommunalbehörden und andere öffentliche Stellen auf Landesebene (s.o.). Hieran ist – vorbehaltlich spezieller Regelungen im PolG – z.B. der zurzeit diskutierte Einsatz von Mini-Kameras als Teil der Polizei-Uniform zu messen (sog. Body-Cams). Inhaltlich entsprechen die landesrechtlichen Regelungen § 6 b BDSG. Problematisch ist vor allem, ob beim Einsatz von Body-Cams „schutzwürdige Interessen der Betroffenen überwiegen“ und ob die relativ kleinen Kameras dem Transparenzgebot gerecht werden (vgl. § 6 b Abs. 2 BDSG).