

# Unsere Freiheiten: Daten nützen - Daten schützen

## Videüberwachung durch öffentliche Stellen in Baden-Württemberg



Landesbeauftragter für  
**Datenschutz** und  
**Informationsfreiheit**  
Baden-Württemberg

**Der Landesbeauftragte für den Datenschutz  
und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg**

Königstraße 10a  
70173 Stuttgart

Telefon: (07 11) 61 55 41-0  
Telefax: (07 11) 61 55 41-15

E-Mail: [poststelle@lfdi.bwl.de](mailto:poststelle@lfdi.bwl.de)  
Homepage: <https://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/>

Schutzbedürftige Daten sollten nicht unverschlüsselt per E-Mail oder via Telefax übertragen werden.  
PGP-Fingerprint: E4FA 428C B315 2248 83BB F6FB 0FC3 48A6 4A32 5962

Zur besseren Lesbarkeit wird bei verallgemeinernden Substantiven lediglich das bestimmende Geschlecht genannt. Selbstverständlich richtet sich dieser Bericht an die Angehörigen aller Geschlechter.

Stand: 14. März 2019

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Bereiche</b> .....	4
<b>2. Adressaten der Norm</b> .....	5
a. Öffentliche Stellen und Vereinigungen des Privatrechts .....	5
b. Eigene Rechtspersönlichkeit und Teilnahme am Wettbewerb.....	5
<b>3. Voraussetzungen des § 18 LDSG</b> .....	6
a. Videoüberwachung .....	6
b. Öffentlich zugängliche Räume.....	7
c. Zweck der Überwachung.....	7
i. Objekt- oder Personenschutz .....	8
ii. Öffentliche Objekte .....	8
iii. Ausübung des Hausrechts .....	10
iv. Öffentliche Aufgaben .....	10
d. Gefahrenlage .....	10
i. Konkrete Gefahrenlage .....	11
ii. Abstrakte Gefahrenlage .....	11
e. Verhältnismäßigkeit .....	12
i. Erforderlichkeit und Geeignetheit.....	13
ii. Abwägung.....	13
<b>4. Hinweispflichten</b> .....	16
<b>5. Speicherdauer</b> .....	17
<b>6. Vorabkontrolle – Beteiligung der/des Datenschutzbeauftragten</b> .....	19
<b>7. Datenschutz-Folgenabschätzung</b> .....	20
<b>8. Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten</b> .....	20
<b>9. Videoüberwachung nicht-öffentlich zugänglicher Räume</b> .....	20
<i>Anlage 1 – Vorgelagertes Hinweisschild</i> .....	22
<i>Anlage 2 – Vollständiges Informationsblatt</i> .....	23

## 1. Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Bereiche

Grundsätzlich hat jeder Mensch das Recht, sich in der Öffentlichkeit frei zu bewegen, ohne dass sein Verhalten permanent mit einer Kamera beobachtet oder aufgezeichnet wird. Im Alltag ist Videoüberwachung dennoch weit verbreitet. Täglich greift diese Form der Datenverarbeitung in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein, ohne dass die Mehrzahl der Überwachten dafür einen Anlass gegeben hat. Mit großer Streubreite wird aufgezeichnet, um welche Uhrzeit, an welchem Tag, in welchem Zustand, mit welchem Erscheinungsbild, wie lange und an welchem Ort sich ein Betroffener aufhält, wie er diesen Bereich nutzt, wie er sich dort verhält und ob er allein oder in Begleitung ist. Bereits eine einfache Überwachungsanlage verarbeitet in erheblichem Umfang personenbezogene Daten, ohne dass der Großteil der Informationen für den Überwachenden je eine Rolle spielt.

Filmt eine öffentliche Stelle eine Person, greift sie in deren Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Rechtmäßig kann dieser Eingriff nur erfolgen, wenn diese Datenverarbeitung die Voraussetzungen einer Rechtsgrundlage erfüllt.

Diese Orientierungshilfe unterstützt öffentliche Stellen dabei, eine Videoüberwachung rechtskonform nach den Vorgaben der Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) und des § 18 des Landesdatenschutzgesetzes (LDSG) einzurichten. Die geltenden Vorschriften werden erläutert, die Voraussetzungen einer transparenten Hinweisbeschilderung aufgezeigt und auf technisch-organisatorischen Schutzmaßnahmen hingewiesen.

Die Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Räume durch öffentliche Stellen ist in § 18 Absatz 1 LDSG geregelt:

*Die Beobachtung öffentlich zugänglicher Räume mit Hilfe optisch-elektronischer Einrichtungen (Videoüberwachung) sowie die Verarbeitung der dadurch erhobenen personenbezogenen Daten ist zulässig, soweit dies im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder in Ausübung des Hausrechts im Einzelfall erforderlich ist,*

*um Leben, Gesundheit, Freiheit oder Eigentum von Personen, die sich in öffentlichen Einrichtungen, öffentlichen Verkehrsmitteln, Amtsgebäuden oder sonstigen baulichen Anlagen öffentlicher Stellen oder in deren unmittelbarer Nähe aufhalten (Nr. 1),*

*oder um Kulturgüter, öffentliche Einrichtungen, öffentliche Verkehrsmittel, Amtsgebäude oder sonstige bauliche Anlagen öffentlicher Stellen sowie die dort oder in deren unmittelbarer Nähe befindlichen Sachen (Nr. 2)*

*zu schützen und keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass schutzwürdige Interessen der betroffenen Personen überwiegen.*

## 2. Adressaten der Norm

### a. Öffentliche Stellen und Vereinigungen des Privatrechts

§ 18 LDSG gilt für Behörden und sonstige Stellen des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände und der sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts (öffentliche Stellen), vgl. § 2 LDSG. Erfasst sind die unmittelbare Verwaltung (Landesverwaltung), die Kommunalverwaltung (Gemeinden, Städte und Landkreise) und die mittelbare Verwaltung (sonstige Selbstverwaltungsträger).

*Beispiel: Die Handwerkskammer überwacht einen Teil der Fassade ihres Verwaltungsgebäudes mit einer Kamera. Als Körperschaft des öffentlichen Rechts ist sie Teil der mittelbaren Verwaltung und muss bei der Verarbeitung personenbezogener Daten u.a. die Voraussetzungen des Landesdatenschutzgesetzes erfüllen.*

Als öffentliche Stellen gelten auch juristische Personen und sonstige Vereinigungen des privaten Rechts, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen und an denen eine oder mehrere der in Absatz 1 genannten juristischen Personen des öffentlichen Rechts mit absoluter Mehrheit der Anteile oder absoluter Mehrheit der Stimmen beteiligt sind, vgl. § 2 Absatz 2 LDSG.

*Beispiel: Eine Gemeinde betreibt - mit absoluter Mehrheit der Anteile oder absoluter Mehrheit der Stimmen - eine GmbH. Das Unternehmen soll im Rahmen der Daseinsvorsorge die gemeindliche Wasserversorgung sicherstellen. Überwacht diese GmbH ihre Einrichtungen per Kamera, ist § 18 LDSG anzuwenden.*

### b. Eigene Rechtspersönlichkeit und Teilnahme am Wettbewerb

Nehmen öffentliche Stellen als Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit am Wettbewerb teil, sind aus Gründen der Wettbewerbsgleichheit die für nichtöffentliche Stellen geltenden datenschutzrechtlichen Vorschriften entsprechend anzuwenden, vgl. § 2 Absatz 5 Satz 1 LDSG. Beide Voraussetzungen müssen vorliegen. Die Teilnahme am Wettbewerb steht dabei im Gegensatz zum hoheitlichen Handeln.<sup>1</sup> Entscheidend ist, dass die öffentlichen Stellen Leistungen erbringen, die entsprechend von privaten Unternehmen erbracht werden können. Je weiter sich der Unternehmenszweck von einer öffentlichen Aufgabe entfernt (bspw. der Daseinsvorsorge) und eine Gewinnerzielungsabsicht in den Vordergrund rückt, desto eher ist eine Teilnahme am Wettbewerb anzunehmen.

*Beispiel: Eine Gemeinde betreibt mit einer GmbH ein Spaß- und Freizeitbad. Mit diesem Angebot nimmt sie am Wettbewerb teil und tritt in Konkurrenz zu anderen Freizeitbädern. Sie unterliegt denselben datenschutzrechtlichen Vorschriften wie die privatrechtliche Konkurrenz.*

---

<sup>1</sup> LT-Drs. 16/3930, S. 92.

Das Unternehmen muss dabei mit *eigener Rechtspersönlichkeit* am Wettbewerb teilnehmen. Öffentlich-rechtliche Unternehmensformen ohne eigene Rechtspersönlichkeit, wie beispielsweise *Eigenbetriebe*, sind als öffentliche Stellen im Sinne des § 2 Absatz 1 Satz 1 LDSG vom Anwendungsbereich des LDSG umfasst.<sup>2</sup> Dies gilt auch für Eigenbetriebe, die am Wettbewerb teilnehmen. Als Teil der Gemeindeverwaltung gelten für sie die Vorschriften der Gemeindeordnung Baden-Württemberg.<sup>3</sup> Die Gemeindeverwaltung unterfällt vollumfänglich den Regelungen des LDSG.

### 3. Voraussetzungen des § 18 LDSG

#### a. Videoüberwachung

Eine Videoüberwachung mit Hilfe optisch-elektronischer Einrichtungen liegt vor, wenn personenbezogene Daten verarbeitet werden. Das bedeutet, dass einzelne Personen auf den Aufnahmen erkennbar sein müssen oder die Aufnahmen Rückschlüsse auf deren Identität ermöglichen. Der Begriff der Videoüberwachung umfasst sowohl die Videobeobachtung, bei der eine Live-Übertragung der Bilder auf einen Monitor erfolgt, als auch die Videoaufzeichnung, bei der die Aufnahmen gespeichert und später ausgelesen werden können. Bereits die Aufnahme einer Person greift in deren Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein.<sup>4</sup> Ab diesem Zeitpunkt kann der Betroffene nicht mehr kontrollieren, was im Weiteren mit seinen personenbezogenen Daten geschieht. Ob der Betreiber die Videoaufzeichnungen auswertet oder ggf. ungesehen wieder löscht, ist unerheblich. Gleiches gilt, wenn die Videokameras im Bedarfs- oder Alarmfall aufzeichnen.

*Beispiel: Eine Stadt zeichnet den städtischen Müllcontainerhof mittels Kamera auf. Die Aufnahmen werden ohne Anlass gespeichert und nach einer bestimmten Zeit überschrieben. Gesichter werden mit einer Software automatisch unkenntlich gemacht, d.h. verpixelt. Im Schadens- oder Ereignisfall kann dies rückgängig gemacht und Tatverdächtige im Nachhinein identifiziert werden. Eine Videoüberwachung i.S. des § 18 LDSG liegt von Beginn an vor.*

Ist bei der Beobachtung ein Bezug zu einer bestimmten Person nicht möglich ist, liegt keine Videoüberwachung i.S. des § 18 LDSG vor. Beispiel hierfür sind Webcams, die eine Übersicht über öffentliche Straßen und Plätze oder die aktuelle Verkehrslage auf Autobahnen zeigen. Die Kameras dürfen Einzelpersonen dabei nicht erkennbar abbilden und die Aufzeichnung oder Übertragung muss so eingestellt sein, dass das Verhalten einzelner Personen weder räumlich noch zeitlich nachvollzogen werden kann. Die Aufnahmen dürfen keinen Bezug oder Rückschluss zum Verhalten einzelner Personen ermöglichen, dies muss auch bei einem längeren Beobachtungszeitraum der Fall sein.

---

<sup>2</sup> vgl. auch die Haltung der Landesregierung in LT-Drs. 16/3930, S. 63.

<sup>3</sup> § 3 Absatz 1 des Gesetzes über die Eigenbetriebe der Gemeinden.

<sup>4</sup> vgl. BVerfG, Beschluss v. 18.12.2018 – 1 BvR 142/15, Rz. 43ff.

*Beispiel: Eine Stadt betreibt eine Webcam, die mit fest eingestelltem Objektiv alle 60 Minuten ein Bild des öffentlichen Marktplatzes auf die städtische Webseite überträgt. Einzelne Personen sind nur schemenhaft erkennbar, angrenzende Wohngebäude oder Einzelhandelsgeschäfte sind nicht erfasst. Verhaltensmuster einzelner Personen sind nicht nachvollziehbar. Eine Videoüberwachung i.S. des § 18 LDSG liegt nicht vor.*

Kameraattrappen verarbeiten keine personenbezogenen Daten und sind damit nicht von § 18 LDSG erfasst. Allerdings kann eine Kameraattrappe einen Überwachungsdruck erzeugen, der u.U. geeignet ist, Persönlichkeitsrechte zu beeinträchtigen.

#### b. Öffentlich zugängliche Räume

§ 18 Absatz 1 Satz 1 LDSG regelt die Überwachung *öffentlich zugänglicher Räume*.<sup>5</sup> Dabei handelt es sich um Bereiche innerhalb oder außerhalb von Gebäuden, die nach dem erkennbaren Willen des Berechtigten (z.B. des Grundstückseigentümers) von Jedermann genutzt oder betreten werden dürfen. Ein *öffentlich zugänglicher Raum* liegt auch dann vor, wenn für den Zugang besondere allgemeine Voraussetzungen, wie etwa ein bestimmtes Mindestalter, erfüllt sein müssen, ein Eintrittspreis zu entrichten ist oder die Öffnung nur zu bestimmten Zeiten erfolgt. Dem öffentlichen Verkehr gewidmete Flächen sind immer öffentlich zugängliche Räume.

*Beispiel: Innerhalb der Öffnungszeiten gelten als öffentlich zugänglich: Ausstellungsräume eines Museums, Schulhöfe und Schulzentren, Schalterhallen, Bürgerbüros und Parkhäuser.*

Nicht-öffentlich zugänglich sind demgegenüber Räume, die nur von einem bestimmten und abschließend definierten Personenkreis betreten werden können oder dürfen. Entscheidend kann hier sein, dass die Nicht-Öffentlichkeit durch Verbotsschilder oder durch die Umgebungsgestaltung erkennbar ist. Die Einordnung als nicht-öffentlich zugänglicher Raum ist vom Einzelfall abhängig.

*Beispiel: Nicht-öffentlich zugänglich sind regelmäßig Büros, Lager oder Produktionsbereiche ohne Publikumsverkehr. Auch außerhalb von Öffnungszeiten können Bereiche nicht-öffentlich zugänglich sein, sofern diese erkennbar vom öffentlichen Raum abgegrenzt sind und - außerhalb der Betriebs- oder Öffnungszeiten - ein Betretungsverbot besteht, beispielsweise auf Friedhöfen oder Parkanlagen.*

#### c. Zweck der Überwachung

Eine Videobeobachtung nach § 18 LDSG setzt voraus, dass wichtige Rechtsgüter (Leben, Gesundheit, Freiheit oder Eigentum) oder Kulturgüter, öffentliche Einrichtungen, öffentliche Verkehrsmittel, Dienstgebäude und sonstige bauliche Anlagen geschützt werden sollen. Dabei muss der Zweck der Überwachung spätestens zum Zeitpunkt der Erhebung der perso-

---

<sup>5</sup> Im LDSG ist der Begriff der *öffentlich zugänglichen Räume* nicht näher bestimmt, weshalb auf die Definition zurückgegriffen wird, die zu § 4 BDSG bzw. § 6b BDSG a.F. entwickelt wurde.

nenbezogenen Daten eindeutig festgelegt sein.<sup>6</sup> Personenbezogene Daten dürfen nicht „ins Blaue“ hinein oder unter Berufung auf nicht näher genannte „Sicherheitsgründe“ verarbeitet werden.

*Beispiel: Eine Videoüberwachung, die aus „Gründen der Sicherheit“ erfolgt, verfolgt keinen eindeutig festgelegten Zweck und ist unzulässig. Unklar ist hier, welches Rechtsgut geschützt werden soll.*

#### i. Objekt- oder Personenschutz

Eine Videoüberwachung kann eingesetzt werden, um Leben, Gesundheit, Freiheit oder Eigentum von *Personen in* Objekten öffentlicher Stellen oder *die Objekte der öffentlichen Stellen* selbst zu schützen. § 18 Absatz 1 LDSG begrenzt die Zwecke der Überwachung auf den Schutz von *Personen* oder *Objekten*.

Nicht unter die Überwachungszwecke gem. § 18 Absatz 1 LDSG fällt der Einsatz einer personenscharfen Kameraüberwachung zum Zweck der Direktwerbung, der Verkehrsüberwachung, der Tierbeobachtung oder der Gestaltung des Schulunterrichts. Auch besonders sensible Daten<sup>7</sup>, wie Gesundheitsdaten oder biometrische Daten dürfen auf der Grundlage des § 18 LDSG nicht verarbeitet werden.<sup>8</sup>

*Beispiel: Im Sportunterricht sollen Bewegungsabläufe von Schülerinnen und Schülern mittels Kamera aufgezeichnet und im Anschluss analysiert werden. Die Verarbeitung personenbezogener Daten verfolgt keinen in § 18 Absatz 1 LDSG genannten Zweck. Eine Datenverarbeitung kann daher nicht auf dieser Rechtsgrundlage erfolgen. [Ggf. möglich ist aber, die Datenverarbeitung mit einer Einwilligung der betroffenen Schülerinnen und Schülern zu rechtfertigen.]*

Dies gilt auch für eine Videoüberwachung von Beschäftigten zum Zweck der *Verhaltens- und Leistungskontrolle*. Dies ist gem. § 15 Absatz 7 Satz 1 LDSG unzulässig.

#### ii. Öffentliche Objekte

Die Schutzziele des § 18 LDSG beziehen sich auf die folgenden Einrichtungen und Objekte. Unter Beachtung der übrigen Tatbestandsvoraussetzungen können auch deren Zugangsbereiche und Flächen in unmittelbarer Nähe videoüberwacht werden.

- Öffentliche Einrichtungen

---

<sup>6</sup> vgl. Art. 5 Absatz 1 Buchstabe b und Erwägungsgrund 39 Satz 6 der DS-GVO.

<sup>7</sup> Gemeint sind Daten, aus denen die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen, sowie genetischen Daten, biometrischen Daten zur eindeutigen Identifizierbarkeit einer natürlichen Person, Gesundheitsdaten oder Daten zum Sexualleben oder der sexuellen Orientierung einer natürlichen Person, vgl. Art. 9 Abs. 1 DS-GVO.

<sup>8</sup> § 18 LDSG gründet auf der Regelungsbefugnis des Art. 6 Abs. 1 Buchstabe e i.V. mit Abs. 3 S. 1 bis 3 DS-GVO, vgl. LT-Drs. 16/3930, S. 106.



Unter einer öffentlichen Einrichtung ist die Einrichtung einer öffentlichen Stelle zu verstehen, die durch Widmungsakt (Satzung, Veröffentlichung einer Benutzungsordnung, konkludentes Handeln) der allgemeinen Benutzung zugänglich gemacht und im öffentlichen Interesse unterhalten wird. Öffentliche Einrichtungen sind beispielsweise Wertstoffhöfe und Containerstandorte. Öffentliche Straßen, Wege und Plätze sind dagegen keine öffentlichen Einrichtungen.

*Beispiel: Eine Gemeinde möchte den Dorfplatz mit Kameras überwachen. Dort seien Pflanzen zertreten und Sitzbänken beschädigt worden. Eine Widmung oder Benutzungsordnung besteht für den öffentlichen Platz nicht, weshalb dieser keine öffentliche Einrichtung i.S. des § 18 LDSG ist.<sup>9</sup> Eine Überwachung des Dorfplatzes auf der Grundlage des § 18 LDSG ist nicht möglich.*

- Öffentliche Verkehrsmittel

Öffentliche Verkehrsmittel sind solche, die der Personenbeförderung dienen und grundsätzlich für jeden Nutzer in der Bevölkerung zugänglich sind. Die Regelung ist auf alle öffentlichen Verkehrsmittel anwendbar, die von öffentlichen Stellen betrieben werden und dem Anwendungsbereich des LDSG unterliegen. Soweit Verkehrsunternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit am Wettbewerb teilnehmen, sind die Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) anwendbar.

- Amtsgebäude

Unter Amtsgebäude fallen unter anderem alle staatlichen und kommunalen Verwaltungsgebäude, bei Justizvollzugsanstalten nur die Außenmauern.

*Beispiel: Ausgelagerte Dienststellen der Stadt- oder Gemeindeverwaltungen, die sich nicht im Rathaus befinden, sind ebenfalls Amtsgebäude.*

- Sonstige bauliche Anlagen

Die Definition der sonstigen baulichen Anlage ergibt sich aus § 2 Absatz 1 der Landesbauordnung. Bauliche Anlagen sind unmittelbar mit dem Erdboden verbundene, aus Bauprodukten hergestellte Anlagen. Eine Verbindung mit dem Erdboden besteht auch dann, wenn die Anlage durch eigene Schwere auf dem Boden ruht oder wenn die Anlage nach ihrem Verwendungszweck dazu bestimmt ist, überwiegend ortsfest benutzt zu werden. Straßen und Plätze fallen mangels baulicher Abgrenzbarkeit nicht unter den Begriff der sonstigen baulichen Anlage.

*Beispiel: Zu den sonstigen baulichen Anlagen gehören Brücken, Wasserspeicher und Tunnelbauten.*

- Kulturgüter

---

<sup>9</sup> Die Gemeinde kann hier kein Hausrecht ausüben (s.u.).

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

### iii. Ausübung des Hausrechts

Das *Hausrecht* umfasst die Befugnis, Störer aus einem bestimmten Raum zu verweisen und ihnen das Betreten für die Zukunft zu untersagen. Der Inhaber des Hausrechts ist grundsätzlich befugt, präventive und repressive Maßnahmen zu treffen, die zum Schutz des Objekts bzw. zur Abwehr unbefugten Betretens erforderlich sind. Das Hausrecht steht in unmittelbarer Verbindung zum überwachten Objekt und erfordert einen klar abgegrenzten Raum. Handelt es sich bei der überwachten Anlage um ein Gebäude, erfolgt die Überwachung in der Regel in Ausübung des Hausrechts.

### iv. Öffentliche Aufgaben

Öffentliche Aufgaben sind die Tätigkeiten öffentlicher Stellen, die ihnen durch Rechtsvorschrift übertragen sind. Diese Alternative gilt für Fälle, in denen eine Videoüberwachung notwendig ist, aber nicht auf das Hausrecht gestützt werden kann. Beispielsweise weil es sich nicht um einen abgrenzbaren Raum handelt und das Hausrecht nicht ausgeübt werden kann (Schutz der Landeswasserversorgung am Bodensee).

Der *Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung* wird grundsätzlich durch die Polizei gewährleistet. Soweit die Videoüberwachung zu Zwecken der Gefahrenabwehr einschließlich der vorbeugenden Straftatenbekämpfung sowie der Strafverfolgungsvorsorge eingesetzt werden soll, kann sich eine Gemeinde in ihrer Funktion als Ortspolizeibehörde auf § 21 des Polizeigesetzes Baden-Württemberg (PolG) stützen. Danach dürfen an öffentlich zugänglichen Orten Bild und Tonaufzeichnungen von Personen angefertigt werden, wenn sich an dieser Stelle die Kriminalitätsbelastung von der des Gemeindegebiets deutlich abhebt und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort auch künftig mit der Begehung von Straftaten zu rechnen ist.

*Beispiel: Das Ordnungsamt der Stadt F möchte im Rahmen ihrer Aufgaben als Ortspolizeibehörde einen öffentlichen Platz mit Kameras überwachen. In den letzten Jahren habe die Straßenkriminalität an dieser Stelle deutlich zugenommen. Eine Videoüberwachung des öffentlichen Raums richtet sich in diesem Fall nach den Voraussetzungen des § 21 PolG, da sie zu Zwecken der Gefahrenabwehr erfolgt, und der vorbeugenden Straftatenbekämpfung sowie der Strafverfolgungsvorsorge dienen soll.*

### d. Gefahrenlage

Die Videoüberwachung als solche sowie die weitere Verarbeitung der dadurch erhobenen personenbezogenen Daten muss *im Einzelfall erforderlich* sein. Der Begriff der „Erforderlich-

keit“ bezieht sich in § 18 Absatz 1 LDSG auf das Vorliegen einer Gefahrenlage.<sup>10</sup> In der Begründung zu § 18 LDSG verbindet der Gesetzgeber den Begriff der „Erforderlichkeit“ mit der Frage, ob eine *Gefahrenlage* für die geschützten Rechtsgüter vorliegt, bzw. ob eine Überwachung überhaupt notwendig ist.<sup>11</sup>

Eine Überwachungsmaßnahme zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe oder zur Ausübung des Hausrechts setzt deshalb voraus, dass eine *konkrete oder abstrakte Gefahrenlage* für das öffentliche Objekt vorliegt. Eine (vermeintlich) abschreckende Wirkung von Videoüberwachung rechtfertigt *für sich genommen* keinen dauerhaften und anlasslosen Eingriff in Grundrechte. Anderenfalls könnte eine Überwachung uferlos zu Lasten von Betroffenen ausgedehnt werden.

Die Gefahrenlage ist im Einzelfall zu prüfen, d.h. bezogen auf das jeweilige Überwachungsobjekt. Eine rein generalisierende Betrachtung genügt nicht. Es müssen *tatsächliche Anhaltspunkte* bestehen, die den Schluss auf eine abstrakte oder konkrete Gefahrenlage für das einzelne Objekt zulassen.<sup>12</sup> Die öffentliche Stelle muss diese tatsächlichen Anhaltspunkte dokumentieren und gegenüber der Aufsichtsbehörde nachweisen können.<sup>13</sup> Bloße Indizien reichen zum Nachweis nicht aus.

#### i. Konkrete Gefahrenlage

Tatsächliche Anhaltspunkte für eine konkrete Gefahrenlage können vorliegen, wenn Beschädigungen, Eigentumsdelikte oder Übergriffe vorgefallen sind und einzeln nachgewiesen werden können. Entsprechende Ereignisse (Datum, Art des Vorfalls, Schadenshöhe) sollten zusammen mit etwaigen Strafanzeigen zum Nachweis dokumentiert sein.

*Beispiel: Die Fassade eines städtischen Museum wurde wiederholt beschädigt, damit ist auch zukünftig zu rechnen. Die Stadt hat die Schäden und Reparaturkosten dokumentiert und kann damit tatsächliche Anhaltspunkte einer konkreten Gefahrenlage für die öffentliche Einrichtung und den zu überwachenden Bereich nachweisen.*

#### ii. Abstrakte Gefahrenlage

Tatsächliche Anhaltspunkte für eine Gefährdung können sich auch aus einer abstrakten Gefahrenlage ergeben.<sup>14</sup> Ergibt eine Gefahrenprognose, die unter anderem auf der Grundlage von Erfahrungswerten erstellt werden kann, dass ein bestimmtes Gebäude oder eine be-

---

<sup>10</sup> Im Datenschutzrecht betrifft der Begriff der „Erforderlichkeit“ regelmäßig das Verhältnis zwischen Zweck und Mittel einer Datenverarbeitung, so im LDSG u.a. auch in den §§ 4, 5 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3, 6 Abs. 1 Nr. 1, 14 Abs. 1. In § 18 LDSG wird der Begriff anders verwendet. Tatbestandlich wird mit dem Begriff der „Erforderlichkeit“ hier der jeweilige Anlass einer Überwachungsmaßnahme erfasst. Die Erforderlichkeit der Datenverarbeitung, als Verhältnis zwischen Zweck und Mittel einer Datenverarbeitung, ist im Rahmen der Verhältnismäßigkeit zu prüfen – siehe unter Punkt 3/e/i.

<sup>11</sup> vgl. LT-Drs. 16/3930, S. 107.

<sup>12</sup> vgl. LT-Drs. 16/3930, S. 107.

<sup>13</sup> vgl. Art. 5 Absatz 2 DS-GVO.

<sup>14</sup> vgl. LT-Drs. 16/3930, S. 72.

stimmte Kategorie von Gebäuden häufiger Angriffen ausgesetzt ist als andere, kann dies für die Annahme einer Gefahrenlage i.S. des § 18 LDSG ausreichen.

Allerdings muss auch die abstrakte Gefahrenlage im Einzelfall auf das jeweilige Überwachungsobjekt bezogen sein. Das bedeutet, dass ein gewisser räumlicher, zeitlicher und sachlicher Zusammenhang zwischen einer drohenden Gefahr und dem möglicherweise gefährdeten Objekt bestehen muss. Nicht ausreichend ist die bloße Behauptung einer allgemeinen abstrakten Gefahrenlage.

*Beispiel: Eine Gemeinde betreibt ein Schwimmbad als Eigenbetrieb und möchte die Gänge, den Eingangsbereich und die Spinde mit Kameras überwachen. Zu einzelnen Vorfällen kam es bislang nicht. Die Gemeinde trägt vor, die Kriminalität steige bekanntlich immer weiter an und das Sicherheitsgefühl der Badegäste müsse erhöht werden. Tatsächliche Anhaltspunkte einer abstrakten Gefährdung der genannten Bereiche sind nicht vorgetragen. Eine abstrakte Gefahrenlage ist bezogen auf das Objekt nicht vorgetragen.*

Tatsächliche Anhaltspunkte für eine abstrakte Gefahrenlage können vorliegen, wenn sich in räumlichem und zeitlichem Zusammenhang eine bestimmte Gefahr in einem Objekt realisiert hat und daraus der Schluss gezogen werden kann, dass entsprechende Vorfälle mit großer Wahrscheinlichkeit bei einem vergleichbaren öffentlichen Objekt zu erwarten sind.

*Beispiel 1: In einem Wertstoffhof der Stadt P wird Kupfer in einem Container gelagert. Im Landkreis sind in den letzten Monaten große Mengen wertvoller Altmetalle gestohlen worden. Tatsächliche Anhaltspunkte für eine abstrakte Gefährdung des Wertstoffhofs der Stadt P liegen vor. Die Vorfälle stehen in einem räumlichen, zeitlichen und sachlichen Zusammenhang zu dem gefährdeten Objekt.*

*Beispiel 2: An einem Ladengeschäft in der Nachbarschaft eines Schulgebäudes wurde die Fassade beschmiert. Der Vorfall hat zu einem hohen Sachschaden geführt, liegt aber zwei Jahre zurück. Der Schulträger möchte die Fahrradständer im Schulpausenhof mit Kameras überwachen. Er behauptet, es liege eine abstrakte Gefahrenlage vor, da es vermehrt zu Straftaten in der Umgebung der Schule gekommen sei. Obwohl hier ein räumlicher Zusammenhang vorliegt, stehen die genannten Anhaltspunkte einer Gefährdung in keinem zeitlichen oder sachlichen Zusammenhang mit den vorgetragenen Vorfällen. Eine abstrakte Gefahrenlage liegt nicht vor.*

#### e. Verhältnismäßigkeit

Jede staatliche Maßnahme, die in Grundrechte eingreift, muss geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sein. Auch § 18 Absatz 1 LDSG verlangt, dass das Überwachungsinteresse der öffentlichen Stelle mit den schutzwürdigen Interessen der Betroffenen in Einklang zu bringen ist.

i. Erforderlichkeit und Geeignetheit

Erforderlich ist eine Videoüberwachung, wenn sie geeignet ist den angestrebten Zweck zu erreichen und kein anderes, milderes und gleichsam effektives Mittel zur Verfügung steht. Zu prüfen ist, ob eine Videoüberwachung die geplanten Zwecke überhaupt erreichen kann *und* ob die gewünschte Sicherheit mit geringeren Eingriffen in Persönlichkeitsrechte hergestellt werden kann.

Vor der Installation einer Videoüberwachungsanlage sind zumutbare Alternativen zu prüfen. Eine Umzäunung oder andere bauliche Maßnahmen, regelmäßige Kontrollgänge von Bewachungspersonal, der Einsatz eines Pförtners, Sicherheitsschlösser, Notfall- oder Alarmknöpfe, besonders gesicherte Fenster und Türen können vor Einbruch, Diebstahl und Übergriffen schützen. Eine spezielle Oberflächenbeschichtung und eine bewegungsaktivierte Beleuchtung können verhindern, dass Gebäude durch Vandalismus oder Graffiti beschädigt werden.

Bei jeder Kamera ist einzeln zu prüfen, zu welchen *Zeiten* und für welche *Bereiche* eine Überwachung unbedingt erforderlich ist. Häufig reicht eine Überwachung in den Nachtstunden oder außerhalb von Öffnungs- oder Geschäftszeiten aus. Die *Betriebszeiten* und *Erfassungsbereiche* von Kameras sind dabei so weit wie möglich einzuschränken (Grundsatz der „Datenminimierung“, Art. 5 Absatz 1 Buchstabe c DS-GVO). Bereiche die von der Überwachung erfasst, aber nicht von Interesse sind, müssen ausgeblendet oder geschwärzt werden. Sollen Kameras Personen vor Übergriffen schützen, ist zu prüfen, ob eine Aktivierung mittels Notfallknopf (mit gleichzeitiger Auslösung eines Alarms) ausreicht.

*Beispiel: Im Bürgerbüro der Stadt T wurde eingebrochen. In der Nacht haben Einbrecher ein Fenster im Erdgeschoss aufgehebelt. Zur Sicherheit soll eine Kamera im Eingangsbereich installiert werden. Diese soll Tag und Nacht aktiv sein und jeden Besucher des Büros filmen.*

*Fraglich ist, ob eine Videoüberwachung des Eingangsbereichs überhaupt geeignet ist, vor einem vergleichbaren Vorfall zu schützen. Auch ist eine dauerhafte Videoüberwachung während der Öffnungszeiten nicht erforderlich. Zu diesen Zeiten sind Beschäftigte anwesend, die bei einem Einbruch die Polizei verständigen können. Bevor eine Videoüberwachung installiert wird, ist zu prüfen, ob Sicherheitsfenster im Erdgeschoss installiert werden können.*

ii. Abwägung

Auch wenn eine Videoüberwachung in Ausübung des Hausrechts oder im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben erforderlich ist, darf sie nur in Betrieb genommen werden, wenn schutzwürdige Interessen der Betroffenen nicht überwiegen. An dieser Stelle ist eine Einzelfallabwägung zwischen dem (Sicherheits-) Interesse der öffentlichen Stelle und den schutzwürdigen Interessen der Betroffenen vorzunehmen. Maßgeblich sind die Gesamtumstände jedes Einzelfalls.

Unverhältnismäßig sind in jedem Fall Videoüberwachungen, die die Intimsphäre der Betroffenen verletzen, etwa die Überwachung von Toiletten, Saunas, Duschen oder Umkleekabinen.

(a) Sicherheitsinteresse des Verantwortlichen

Festzustellen ist, welche Bedeutung dem Sicherheitsinteresse des Verantwortlichen beizumessen ist. Das Sicherheitsinteresse ist erheblich, wenn die Maßnahme höherrangige Rechtsgüter schützen, beispielsweise *strafrechtsrelevante Vorfälle oder Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung* verhindern oder aufdecken soll. Der Schutz vor Bagatelldelikten überwiegt das Interesse der betroffenen Personen regelmäßig nicht. Die Bedeutung des Sicherheitsinteresses bemisst sich auch danach, ob und in welchem Umfang eine konkrete oder abstrakte Gefahr vorliegt. Je abstrakter eine Gefahrenlage ist, desto weniger eingriffst intensiv kann eine Maßnahme sein. Auch der objektive Wert eines überwachten Objekts (bzw. ein potentieller Schaden) kann ein besonderes Sicherheitsinteresse begründen.

*Beispiel:* Die Stadt R stellt ein seltenes Kunstobjekt im Foyer des Rathauses aus. Der Diebstahl oder eine Beschädigung des Objekts würde zu einem erheblichen finanziellen Schaden führen. Der Wert des Objekts ist bei der Interessenabwägung besonders zu berücksichtigen.

Ob die Interessen der Betroffenen im Einzelfall schutzwürdiger sind, entscheidet häufig die Intensität eines Eingriffs. Dieser bestimmt sich im Einzelfall u.a. durch *Art und Umfang der erfassten Informationen*, den *betroffenen Personenkreis* und die *Art und Weise der Datenverarbeitung*.

(b) Betroffener Personenkreis

Je nach Einsatz der Kamera können unterschiedliche *Personenkreise* betroffen sein. Beispielsweise sind personenbezogene Daten von Kindern besonders schützenswert.<sup>15</sup> Von einer Überwachung sind auch solche Bereiche frei zu halten, in denen Menschen kommunizieren, trauern, essen, trinken, sich austauschen, erholen oder Sport treiben. Hier steht die Entfaltung der Persönlichkeit im Vordergrund. In Park-, Kur-, Freizeit- Friedhofs- und Gastronomieanlagen sind die Interessen der Betroffenen daher besonders zu berücksichtigen. Der Informationsgehalt der Datenverarbeitung erhöht sich, wenn Beschäftigte von einer Überwachung (teil-) erfasst sind.

*Beispiel:* In der Gemeinde H sind Schmierereien an einem Spielplatz festgestellt worden. Gemeindemitarbeiter P beschließt, eine Wildkamera an einem Baum zu befestigen und den Spielplatz rund um die Uhr zu überwachen.

---

<sup>15</sup> vgl. Erwägungsgrund 38 der DS-GVO.

*In diesem Fall überwiegt das Interesse der betroffenen Personen. Einem geringen Schaden steht eine dauerhafte, heimliche und anlasslose Verarbeitung personenbezogener Daten von Kindern und Erwachsenen gegenüber, die eine Freizeiteinrichtung nutzen.*

Zu berücksichtigen sind auch die vernünftigen Erwartungen der betroffenen Personen.<sup>16</sup> Diese Erwartungen können sich u.a. aus der jeweiligen Transparenz der Datenverarbeitung und der Sozialsphäre des überwachten Bereichs ergeben, d.h. ob die Videoüberwachung in bestimmten Bereichen typischerweise akzeptiert oder abgelehnt wird.

*Beispiel: Die Gemeinde D betreibt eine Touristeninformation. Dort werden auch Souvenirs und Andenken verkauft. Die Verkaufsfläche wird mit Kameras überwacht. Am Eingang wird auf die Verarbeitung personenbezogener Daten zum Schutz des Eigentums hingewiesen. Die Überwachung der Verkaufsfläche in einem Ladengeschäft ist üblich, für die betroffenen Kunden erwartbar und damit weniger belastend.*

### (c) Informationsgehalt

Der *Informationsgehalt* von Videoüberwachungen öffentlich zugänglicher Bereiche ist in der Regel hoch. Üblicherweise wird unterschieds- und anlasslos erfasst, welche Person, zu welcher Uhrzeit, mit welcher Häufigkeit, in welcher Begleitung, in welchem emotionalen und körperlichen Zustand und mit welchem Erscheinungsbild einen bestimmten Bereich betritt, diesen nutzt und wieder verlässt. Überwachungsmaßnahmen, denen ein Betroffener nicht ausweichen kann, intensivieren einen Eingriff. Dies kann bei Zufahrten und Eingängen öffentlicher Gebäude der Fall sein, wenn Beschäftigte, Schülerinnen und Schüler, Bürgerinnen und Bürger diese Eingänge nutzen oder sogar nutzen müssen. Eine *weiträumige* Überwachung öffentlich zugänglicher Bereiche mit einer Vielzahl von Kameras erhöht die Menge der Daten und damit den Informationsgehalt der Aufnahmen erheblich. Der Eingriff verstärkt sich auch dann, wenn weitere Grundrechte betroffen sind, beispielsweise wenn in den überwachten Bereichen politische Veranstaltungen stattfinden.

*Beispiel: Der Schulträger möchte mit einer Kameraüberwachung des Schulhofes während der Pausenzeiten verhindern, dass dieser vermüllt wird oder Raufereien stattfinden. Die schutzwürdigen Interessen der betroffenen Schülerinnen und Schüler und der Lehrerinnen und Lehrer überwiegen an dieser Stelle. Die Betroffenen können einer Überwachung nicht ausweichen. Die Schülerinnen und Schüler sind zur Teilnahme am Unterricht verpflichtet und müssen die Schule besuchen.<sup>17</sup> [Die Überwachung ist i.Ü. nicht erforderlich, da die genannten Zwecke mit einer Pausenaufsicht erreicht werden können].*

---

<sup>16</sup> vgl. die Wertungen des Erwägungsgrunds 47 DS-GVO.

<sup>17</sup> „Während des Schulbetriebs ist eine Videoüberwachung auf dem Schulhof sowie den sonstigen für den Schulbetrieb genutzten Räumlichkeiten im Hinblick auf die strengen gesetzlichen Voraussetzungen in § 20 a LDSG (a.F.) grundsätzlich nicht zulässig.“ vgl. Datenschutz an öffentlichen Schulen, Verwaltungsvorschrift vom 5. Dezember 2014, I, Nr. 10, S. 8.

#### (d) Art und Weise der Datenverarbeitung

Je nach Art und Weise einer Datenverarbeitung sind schutzwürdige Interessen mehr oder weniger betroffen. Kriterien hierfür sind u.a., ob Videoaufnahmen anlassbezogen oder anlasslos, zeitlich beschränkt oder dauerhaft erfolgen, ob ein reines Monitoring stattfindet oder Bilder aufgezeichnet werden und wie transparent eine Überwachungsmaßnahme ist. Auch spezielle Datenverarbeitungen und technische Einstellungen der Kameras sind an dieser Stelle zu berücksichtigen. Beispielsweise die optische Auflösung einer Kamera und deren technische Funktionen wie Pre-Recording, Nachtsicht, Fernzugriff, Zoom- und Schwenkbarkeit. Zu berücksichtigen ist auch, ob eine Datenverarbeitung mit Drittstaatbezug (Verarbeitung in einer „Cloud“) oder mit automatisierter Softwareunterstützung („Tracking“, „Profiling“, etc.) stattfindet.

*Beispiel: In einer Sporthalle soll mittels Kamera kontrolliert werden, ob die Nutzungszeiten innerhalb der Öffnung eingehalten werden. Der Live-Stream der Kamera ist über das Internet und einen Drittanbieter auf einem ausländischen Server abrufbar. Der Hausmeister kann mit Tablet oder Smartphone jederzeit auf die Live-Bilder zugreifen. Die Übermittlung personenbezogener Daten an einen Auftragsverarbeiter in einem Drittland und der nicht protokollierte Fernzugriff verstärken den Rechtseingriff. [Eine Verarbeitung personenbezogener Daten ist zu diesem Zweck schon nicht erforderlich.]*

Mit technischen Schutzmaßnahmen kann der Eingriff abgemildert oder ganz ausgeglichen werden. Beispielsweise mit einem strengen Zugriffs- und Löschkonzept, der Nutzung technischer Anonymisierungsverfahren (Schwärzen, Verpixeln, etc.), verstärkter Transparenz oder mit einem sogenannten Black-Box-Verfahren, das strenge Zugriffsbeschränkungen mit einer automatisierten Löschung von Aufnahmen verbindet.

*Beispiel: Die dauerhafte Videoüberwachung in Zügen des öffentlichen Nahverkehrs stellt einen intensiven Eingriff in die Rechte der Betroffenen dar. Die Speicherung der Aufnahmen in einer sogenannten Black-Box kann den Rechtseingriff abmildern. Ein stark beschränktes Zugriffskonzept ist hier mit einer kurzen Löschfrist von wenigen Stunden verbunden.*

#### **4. Hinweispflichten**

Eine Videoüberwachung ist durch *geeignete Maßnahmen* zum *frühestmöglichen Zeitpunkt* erkennbar zu machen; dabei ist der Verantwortliche mitzuteilen, vgl. § 18 Absatz 2 LDSG. Im Vergleich zu den Transparenzvorschriften der DS-GVO stellt § 18 Absatz 2 LDSG nur geringe



Anforderungen an eine Hinweispflicht des Verantwortlichen.<sup>18</sup> Diese Beschränkung der Transparenzpflichten bei Videoüberwachungen ist mit dem vorrangigen europäischen Datenschutzrecht nicht vereinbar.<sup>19</sup> Die Datenverarbeitung ist transparent und fair nach den Vorgaben der Art. 12 ff. DS-GVO umzusetzen.

Die Betroffenen können in zwei Schritten informiert werden. Zunächst mit einem *vorgelagerten Hinweisschild* (Anlage 1) und in einem zweiten Schritt mit einem *vollständigen Informationsblatt* (Anlage 2). Am Ort der Videoüberwachung ist darüber zu informieren, dass eine Videoüberwachung erfolgt, und der Verantwortliche anzugeben. Zum frühestmöglichen Zeitpunkt bedeutet, dass die Information möglichst vor dem Betreten des videoüberwachten Bereichs erfolgt, damit betroffene Personen ihr Verhalten danach ausrichten können.

Neben dem *Umstand der Überwachung, dem Namen und den Kontaktdaten des Verantwortlichen* sollte in einem vorgelagerten Hinweisschild angegeben werden:

- Die *Kontaktdaten der oder des behördlichen Datenschutzbeauftragten*, Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe b DS-GVO.
- Die *Verarbeitungszwecke und die Rechtsgrundlage* in Schlagworten, Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c DS-GVO.
- Die *Dauer der Speicherung*, Artikel 13 Absatz 2 Buchstabe a DS-GVO.<sup>20</sup>
- Ein *Hinweis auf Zugang zu den weiteren Pflichtinformationen* (vollständiges Info-schreiben), Artikel 13 Absatz 1 und 2 DS-GVO - Auskunftsrecht, Beschwerderecht, ggf. Empfänger der Daten).

Muster-Vorlagen für ein vorgelagertes Hinweisschild und eine vollständige Information des Betroffenen sind als Anlage 1 und 2 beigefügt. Die nachgelagerten Informationen können an geeigneter Stelle ausgelegt, ausgehändigt, ausgehängt oder auf einer Webseite vorgehalten werden.

## 5. Speicherdauer

Videoaufzeichnungen und daraus gefertigte oder sich auf die Videoüberwachung beziehende Unterlagen sind *unverzüglich*, spätestens jedoch vier Wochen nach der Datenerhebung zu

---

<sup>18</sup> Der Gesetzgeber geht davon aus, dass bei einer Videoüberwachung keine personenbezogenen Daten erhoben werden („...Daten nicht bei bestimmten Personen erhoben“, vgl. LT-Drs. 16/3930, S. 73). Das Bild einer Person, das eine Kamera aufzeichnet, ist nach Ansicht des EuGH aber bereits dann ein personenbezogenes Datum, sofern es die Identifikation der betroffenen Person *ermöglicht* (EuGH, Urteil v. 11.12.2014, C-212/13). Die Identifikation eines Tatverdächtigen ist mit einer Überwachung nach § 18 LDSG gerade bezweckt. Die *Möglichkeit* einer Identifikation beschränkt sich aber nicht auf Tatverdächtige, sondern besteht für alle überwachten Personen.

<sup>19</sup> Die Transparenzpflichten nach der Art. 12 ff. DS-GVO können nur in bestimmten Fällen des Art. 23 DS-GVO (nationale Sicherheit, Landesverteidigung, öffentliche Sicherheit, etc.) beschränkt werden. Es ist nicht ersichtlich, welche Fallgruppe eine Beschränkung von Hinweispflichten bei Videoüberwachungen durch öffentliche Stellen rechtfertigt. Der unbestimmte Rechtsbegriff der *geeigneten Maßnahmen* ist demnach europarechtskonform auszulegen.

<sup>20</sup> Der Hinweis, dass Daten gelöscht werden, wenn der Zweck erreicht ist, ist nicht ausreichend. Bei Videoüberwachungen gem. § 18 LDSG ist die Angaben einer *konkreten* Speicherdauer erforderlich.

löschen, soweit sie nicht zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung oder von Straftaten oder zur Geltendmachung von Rechtsansprüchen benötigt werden, vgl. § 18 Absatz 5 LDSG, Art. 17 Absatz 1 Buchstabe a DS-GVO. Der Verantwortliche muss die Videoaufzeichnungen unverzüglich, d.h. ohne schuldhaftes Zögern löschen, wenn feststeht, dass die Daten für die ursprünglichen Zwecke nicht mehr benötigt werden. Die Speicherdauer ist an den Zweck der Überwachung gebunden. Die Verarbeitung muss sich innerhalb der zulässigen und durch die jeweilige Videoüberwachung konkret verfolgten Zwecke bewegen.

Zur Abwehr von Gefahren und zur Beweissicherung nach § 18 Absatz 1 LDSG bedarf es allenfalls einer kurzzeitigen Speicherung. Soweit es im Rahmen des Hausrechts zu Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung gekommen ist, bzw. Ansprüche geltend gemacht werden sollen, reicht eine Speicherdauer von *48 Stunden* an Werktagen und *72 Stunden* an Wochenenden und Feiertagen in der Regel aus.<sup>21</sup> Innerhalb dieser Zeiträume kann der Verantwortliche Beschädigungen an geschützten Objekten und Einrichtungen bzw. Straftaten üblicherweise feststellen und eine Löschung der relevanten Sequenzen unterbinden. Entsprechende Aufnahmen können den Strafverfolgungsbehörden zur weiteren Auswertung zur Verfügung gestellt werden.

Die genannte vierwöchige Frist ist eine *Höchstspeicherfrist*.<sup>22</sup> Die Speicherung der Aufnahmen ist als selbstständiger Verarbeitungsvorgang (Art. 4 Nr. 2 DS-GVO) rechtfertigungsbedürftig, d.h. die Speicherung selbst muss erforderlich, angemessen und verhältnismäßig sein. Eine verlängerte Speicherung bis zu vier Wochen ist daher im Einzelfall zu begründen. Beispielsweise ist an Feiertagen und in Urlaubszeiten eine Verlängerung von Speicherfristen möglich, wenn kein Geschäftsbetrieb erfolgt und Schäden nicht unmittelbar bemerkt werden können. Ggf. müssen im Einzelfall auch besondere Sachverhalte nachvollzogen werden, die sich über einen längeren Zeitraum erstrecken.

Eine verlängerte Speicherfrist gilt nur für bestimmte Kameras und kann *nicht* als Standard-Speicherdauer *auf alle Kameras übertragen* werden.<sup>23</sup> Sie gilt - nach dem Grundsatz der Datenminimierung - außerdem *nur für die Zeiten*, an welchen beispielsweise eine Kontrolle der überwachten Bereiche nicht möglich ist, beispielsweise an Wochenenden oder in Ferien und

---

<sup>21</sup> Auch bei der Speicherung der Aufnahmen müssen die unterschiedlichen Interessen miteinander in Ausgleich gebracht werden: Eine Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Räume erfasst in der Regel umfangreich personenbezogenen Daten, die zur Erreichung des Zwecks nicht erforderlich sind. Zudem ist bei Videoüberwachungen aus Sicherheitsgründen der Schadens- oder Ereignisfall die Ausnahme. Eine lange Speicherdauer greift so hauptsächlich in Rechte von Personen ein, die keiner Tat verdächtigt werden. Es werden regelmäßig weit überwiegend Daten von Unbeteiligten gespeichert, die weder Einfluss auf ihre Überwachung noch Anlass für eine Speicherung ihrer Daten gegeben haben. Die Pflicht zur unverzüglichen Löschung wahrt die Rechte *dieser* Betroffenen. Sie sind umso schutzwürdiger, je länger die Daten gespeichert werden. Von einer Speicherfrist von 48 Stunden geht man deshalb aus, weil in dieser Zeit eine Beweissicherung für den Überwachenden regelmäßig möglich ist und die schutzwürdigen Interessen der Betroffenen gewahrt bleiben. Im *begründeten* Einzelfall kann diese Abwägung anders ausfallen.

<sup>22</sup> LT-Drs. 16/3930, S. 108.

<sup>23</sup> Nach dem Stand der Technik können unterschiedliche Speicherfristen und -zeiten für jede Kamera einzeln eingestellt werden, vgl. § 3 LDSG.

Urlaubszeiten. Mit internen Arbeitsabläufen können längere Speicherfristen in der Regel nicht begründet werden.

*Beispiel: Die Fassade einer Schule ist videoüberwacht. Es wird befürchtet, dass Vorfälle nicht aufgeklärt werden können, wenn die Fassade während der Sommerferien beschädigt wird. Die Aufnahmen der Überwachungskameras werden ganzjährig über einen Zeitraum von 7 Wochen gespeichert.*

*Die Speicherung ist in diesem Umfang nicht erforderlich und daher unzulässig. Zum einen ist die Speicherfrist auf Zeiten zu begrenzen, an welchen eine Kontrolle nicht stattfinden kann. Das bedeutet, dass eine verlängerte Speicherung nur für die Ferienzeiten gilt und nicht auf das ganze Jahr ausgeweitet werden kann. Zum anderen ist eine Kontrolle der überwachten Bereiche innerhalb der Höchstspeicherfrist von vier Wochen zumutbar.*

## **6. Vorabkontrolle – Beteiligung der/des Datenschutzbeauftragten**

Rechtzeitig vor dem erstmaligen Einsatz einer Videoüberwachungseinrichtung ist die oder der *behördliche Datenschutzbeauftragte*<sup>24</sup> zu beteiligen. Ihr oder ihm ist der Zweck, die räumliche Ausdehnung, die Dauer der Videoüberwachung, der betroffene Personenkreis, die Maßnahmen zur Transparenz der Datenverarbeitung und die geplante Auswertung der Überwachung mitzuteilen und Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, vgl. § 18 Absatz 6 LDSG. Für die Prüfung ist ihr oder ihm ausreichend Zeit einzuräumen. Bei Änderungen des Verfahrens ist eine erneute Beteiligung in gleichem Umfang erforderlich. Bei einer Stellungnahme sollte die oder der behördliche Datenschutzbeauftragte insbesondere prüfen:

- Die Zwecke der Videoüberwachung.
- Das Bestehen tatsächlicher Anhaltspunkte, die den Schluss auf eine abstrakte oder konkrete Gefahrenlage für das einzelne Objekt zulassen.
- Die Erforderlichkeit der Datenverarbeitung und ggf. der Speicherung, d.h. mildere alternative Mittel. Außerdem ist der räumliche und zeitliche Umfang der Verarbeitung zu kontrollieren.
- Die Interessenabwägung im Einzelfall.
- Die Vornahme von Transparenzmaßnahmen.
- Die angemessenen und spezifischen Maßnahmen zur Wahrung der Interessen der betroffenen Person gem. § 3 LDSG.
- Notwendigkeit einer Datenschutz-Folgenabschätzung.

---

<sup>24</sup> [Teil I](#) unseres Praxisratgebers „Die/der Beauftragte für den Datenschutz“ gibt einen Überblick über die rechtlichen Voraussetzungen einer *Benennung* einer oder eines Datenschutzbeauftragten. [Teil II](#) des Praxisratgebers befasst sich mit den *persönlichen Voraussetzungen*, der *Durchführung der Benennung*, der *Stellung*, den *Aufgaben* und der *Beendigung der Benennung* einer oder eines behördlichen Datenschutzbeauftragten. Die Praxisratgeber sind auf unserer Webseite unter <https://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/ds-gvo/> abrufbar.

## 7. Datenschutz-Folgenabschätzung

Im Rahmen der Vorabkontrolle muss die oder der behördliche Datenschutzbeauftragte prüfen, ob eine Datenschutz-Folgenabschätzung gem. Art. 35 DS-GVO durchzuführen ist. Dies ist der Fall, wenn die Form der Verarbeitung, insbesondere bei der Verwendung neuer Technologien, aufgrund der Art, des Umfangs, der Umstände und der Zwecke der Verarbeitung voraussichtlich ein hohes Risiko zur Folge hat.<sup>25</sup> Die Datenschutz-Folgenabschätzung befasst sich insbesondere mit Abhilfemaßnahmen, durch die der Schutz personenbezogener Daten sichergestellt und die Einhaltung der Verordnung nachgewiesen werden kann.

Eine Datenschutz-Folgenabschätzung ist bei Videokameras insbesondere bei einer systematischen und umfangreichen (weiträumigen) Überwachung öffentlich zugänglicher Bereiche durchzuführen, vgl. Art. 35 Absatz 3 Buchstabe c DS-GVO i.V. mit Erwägungsgrund 91 Satz 3.

Eine umfangreiche Verarbeitung mit einer Vielzahl von Kameras auf einer großen, weiträumigen Fläche oder eine zentrale Überwachung einer Vielzahl kleinerer Flächen kann demnach eine Folgenabschätzung auslösen. Weitere Informationen zu einer Datenschutz-Folgenabschätzung finden Sie im [Kurzpapier Nr. 5](#) der Datenschutzkonferenz und auf unserer [Webseite](#).

## 8. Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten

In der Regel ist eine Datenverarbeitung mittels Videoüberwachung in das Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten gem. Art. 30 DS-GVO aufzunehmen. Im Verzeichnissesverzeichnis muss der Verantwortliche dokumentieren, welche personenbezogenen Daten mit Hilfe welcher Verfahren auf welche Weise verarbeitet und welche Datenschutzmaßnahmen getroffen wurden. Das Verzeichnis ist der Aufsichtsbehörde auf Antrag zur Verfügung zu stellen. Eine [Muster-Vorlage](#) und weitere [Hinweise zum Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten](#) finden Sie auf unserer Webseite.

## 9. Videoüberwachung nicht-öffentlich zugänglicher Räume

Eine optische Überwachung nicht-öffentlich zugänglicher Räume ist im LDSG nicht geregelt. Solche Bereiche können optisch überwacht werden, wenn personenbezogene Daten überhaupt nicht oder aufgrund einer anderen Rechtsgrundlage verarbeitet werden dürfen, beispielsweise aufgrund einer Einwilligung der Betroffenen oder aufgrund einer Dienstvereinbarung. Sind Beschäftigte von einer Videoüberwachung erfasst, ist insbesondere § 15 Absatz 1, 5 und 7 LDSG zu beachten. Soweit die Datenverarbeitung von Behörden in Erfüllung ihrer Aufgaben vorgenommen wird, ist ein Rückgriff auf die allgemeine Rechtsgrundlage des Art. 6 Absatz 1 Buchstabe f DS-GVO aufgrund von Art. 6 Absatz 1 Unterabsatz 2 DS-GVO

---

<sup>25</sup> Zum Begriff des Risikos verweisen wir auf die Leitlinien zur Datenschutz-Folgenabschätzung und Beantwortung der Frage, ob eine Verarbeitung im Sinne der DS-GVO „wahrscheinlich ein hohes Risiko mit sich bringt“ ([WP 248 Rev. 01 17/DE](#)) und das [Kurzpapier Nr. 18](#) „Risiken für die Rechte und Freiheiten natürlicher Personen“ der Datenschutzkonferenz.

grundsätzlich nicht möglich.<sup>26</sup> Etwas anderes kann im Einzelfall gelten, wenn Behörden in gleicher Weise wie private Akteure am Privatrechtsverkehr teilnehmen.

---

<sup>26</sup> Gemeint sind sowohl Pflicht- als auch freiwillige Aufgaben einer Behörde.

Beispiel für ein vorgelagertes Hinweisschild nach Art. 13 der Datenschutz-Grundverordnung bei Videoüberwachung<sup>1</sup>



- Weitere Informationen erhalten Sie:
- per Aushang (wo genau?)
  - bei unserer Bürgerinformation / Aushang im Erdgeschoss, o.ä.
  - (ggf.) zusätzlich im Internet unter ...

Name und Kontaktdaten des Verantwortlichen und ggf. seines Vertreters:

Kontaktdaten des Datenschutzbeauftragten:

Zwecke und Rechtsgrundlage der Datenverarbeitung:

- Zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe bzw. in Ausübung des Hausrechts / Objekt- oder Personenschutz

- § 18 Absatz 1 Nr. (..) Landesdatenschutzgesetz Baden-Württemberg

Speicherdauer oder Kriterien für die Festlegung der Dauer:

<sup>1</sup> Hinweis: Die Informationen sind unentgeltlich in präziser, transparenter, verständlicher und leicht zugänglicher Form in einer klaren und einfachen Sprache bereitzustellen. Sie können in Kombination mit standardisierten Bildsymbolen bereitgestellt werden (vgl. Art. 12 DSGVO). Um Lesbarkeit zu erreichen, sollte der Ausdruck mindestens in DIN A4 erfolgen.

Beispiel für ein vollständiges Informationsblatt (Aushang) nach Art. 13 der Datenschutz-Grundverordnung bei Videoüberwachung<sup>1</sup>



**Bezeichnung und Kontaktdaten der verantwortlichen öffentlichen Stelle:**

**Kontaktdaten des/der Datenschutzbeauftragten:**

**Rechtsgrundlage und Zwecke der Datenverarbeitung:**

- Zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe bzw. in Ausübung des Hausrechts / Objekt- oder Personenschutz

- § 18 Absatz 1 Nr. (...) Landesdatenschutzgesetz Baden-Württemberg

**Speicherdauer oder Kriterien für die Festlegung der Dauer:**

**Empfänger oder Kategorien von Empfänger der Daten (sofern Datenübermittlung stattfindet):**

bei Absicht des Verantwortlichen, die personenbezogenen Daten **an ein Drittland oder eine internationale Organisation zu übermitteln**: Informationen über Angemessenheitsbeschluss der Kommission bzw. geeignete oder angemessene Garantien:



Sie finden diese Informationen zusätzlich im Internet unter ...

#### Hinweise auf die Rechte der Betroffenen

Sie haben das Recht, von der verantwortlichen öffentlichen Stelle

- eine Bestätigung darüber zu verlangen, ob sie betreffende personenbezogene Daten verarbeitet werden; ist dies der Fall, so haben sie ein **Recht auf Auskunft** über diese personenbezogenen Daten und auf die in Art. 15 DS-GVO im einzelnen aufgeführten Informationen;
- unverzüglich die **Berichtigung** sie betreffender unrichtiger personenbezogener Daten und ggf. die **Vervollständigung** unvollständiger personenbezogener Daten zu verlangen, Art. 16 DS-GVO;
- zu verlangen, dass sie betreffende personenbezogene Daten unverzüglich gelöscht werden, sofern einer der in Art. 17 DS-GVO im einzelnen aufgeführten Gründe zutrifft, z. B. wenn die Daten für die verfolgten Zwecke nicht mehr benötigt werden (**Recht auf Löschung**);
- die **Einschränkung der Verarbeitung** zu verlangen, wenn eine der in Art. 18 DS-GVO aufgeführten Voraussetzungen gegeben ist, z. B. wenn Sie Widerspruch gegen die Verarbeitung eingelegt haben, für die Dauer der Prüfung.

Sie haben das Recht, aus Gründen, die sich aus ihrer besonderen Situation ergeben, jederzeit gegen die Verarbeitung sie betreffender personenbezogener Daten **Widerspruch** einzulegen. Die verantwortliche öffentliche Stelle verarbeitet die personenbezogenen Daten dann nicht mehr, es sei denn, sie kann zwingende schutzwürdige Gründe für die Verarbeitung nachweisen, die Ihre Interessen, Rechte und Freiheiten überwiegen, oder die Verarbeitung dient der Geltendmachung, Ausübung oder Verteidigung von Rechtsansprüchen (Art. 21 DS-GVO).

Auf mögliche Beschränkungen des Auskunftsrechts sowie des Rechts auf Löschung gemäß §§ 9 und 10 des Landesdatenschutzgesetzes (LDSG) wird hingewiesen.

Jede betroffene Person kann sich unbeschadet eines anderweitigen verwaltungsrechtlichen oder gerichtlichen Rechtsbehelfs **beim Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg beschweren**, wenn sie der Ansicht ist, dass die Verarbeitung der sie betreffenden personenbezogenen Daten gegen die DS-GVO oder das LDSG verstößt (Art. 77 DS-GVO).

<sup>1</sup> Hinweis: Die Informationen sind unentgeltlich in präziser, transparenter, verständlicher und leicht zugänglicher Form in einer klaren und einfachen Sprache bereitzustellen. Sie können in Kombination mit standardisierten Bildsymbolen bereitgestellt werden (vgl. Art. 12 DSGVO). Um Lesbarkeit zu erreichen, sollte der Ausdruck mindestens in DIN A3