

Orientierungshilfe für die Videoüberwachung durch sächsische Kommunen nach § 13 SächsDSDG und § 30 SächsPBG

Stand: 07.05.2024

Die formellen und materiellen Anforderungen für den Einsatz einer Videoüberwachung wurden mit Inkrafttreten der DSGVO im Vergleich zum BDSG (bzw. dem vor für die sächsischen öffentlichen Stellen vormals geltendem SächsDSG) nicht abgesenkt. Sie blieben vielmehr hoch und nach wie vor komplex. Daher sollten Verantwortliche von älteren Videoüberwachungsanlagen prüfen, ob die vor Wirksamwerden der seit 25. Mai 2018 geltenden Rechtslage in Betrieb gesetzten laufenden Videoüberwachungen den geänderten Anforderungen entsprechen und fortgesetzt werden können. Dies betrifft insbesondere die gestiegenen Anforderungen an die Transparenz und an die Gestaltung der Datenverarbeitung. Diese Orientierungshilfe bietet ausführliche Hinweise für eine sorgfältige Prüfung, ob der Einsatz optisch-elektronischer Einrichtungen zu einem bestimmten Zweck datenschutzrechtlich zulässig ist.

Inhalt

Orientierungshilfe für die Videoüberwachung durch sächsische Kommunen nach § 13 SächsDSDG und § 30 SächsPBG	1
Inhalt	2
I. Grundsätze.....	3
II. Rechtliche Grundlagen für die Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Bereiche	4
1. Gesetzliche Grundlage des § 30 Abs. 1 SächsPBG	4
2. Gesetzliche Grundlage des § 13 Abs. 1 SächsDSDG	6
3. Definitionen der einzelnen Tatbestandsmerkmale.....	6
4. Verhältnis der Rechtsgrundlagen § 30 Abs. 1 SächsPBG zu § 13 Abs. 1 SächsDSDG ..	9
5. Verhältnismäßigkeit, insbesondere Erforderlichkeit.....	12
6. Monitoring	14
7. Zutritts-/Zufahrtbereiche	14
III. Videoüberwachung in nicht öffentlich zugänglichen Bereichen	14
IV. Hinweispflicht	15
V. Technisch-organisatorische Maßnahmen	16
VI. Die Behandlung aufgezeichneter Videodaten.....	16
1. Speicherfrist und Zweckänderung	16
2. Verschlüsselung.....	17
3. Zugriff, Weitergabe und Dokumentation	17
VII. Dienstanweisung/Dienstvereinbarung	18
VIII. Beteiligung des Datenschutzbeauftragten	18
IX. Evaluation	18
X. Kamera-Attrappen	19
XI. Kategorien sonstiger zur Prüfung vorgestellter Verwendungsbereiche	19
1. Kommunale Schwimmbäder	19
2. Straßenfeste	20
3. Museen.....	20
4. Webcam zu touristischen Zwecken.....	21
5. Videoüberwachung von und während Versammlungen.....	21

I. Grundsätze

1. Staatliche Stellen und privatwirtschaftliche Unternehmen setzen zunehmend Videoanlagen zur Überwachung öffentlicher und nichtöffentlicher Räume ein, um Straftaten zu verhindern oder mögliche Täter/innen zu ermitteln. Wissenschaftliche Studien belegen allerdings, dass die Videoüberwachung nur eine begrenzte Wirkung besitzt, wenn es darum geht, Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten. Vor ihrem Einsatz ist deshalb stets eine sorgfältige Prüfung erforderlich.
2. Gemeindliche Videoüberwachung bedarf nicht einer vorigen Zustimmung der Aufsichtsbehörde oder etwa der Rechtsaufsicht. Diese wird durch die Gemeinde in eigener Verantwortung durchgeführt, wobei auf die Einhaltung der Rechtmäßigkeit stets – bei jedem Verarbeitungsschritt – zu achten ist.
3. Die Videoüberwachung lässt sich in technischer Hinsicht auf unterschiedliche Weise realisieren. Von einer Videobeobachtung in Echtzeit (Monitoring) spricht man, wenn die aufgenommenen Bilder nur auf einen Monitor übertragen werden. Bei dieser Fallkonstellation stellt der Monitor sozusagen ein "verlängertes Auge" des Betrachters dar. Deshalb greift diese Form der Videoüberwachung auch weniger intensiv in die Rechte der Betroffenen ein, als dies bei der Speicherung (Videoaufzeichnung) der Bilddaten der Fall ist. Sie ist die andere Variante der Videoüberwachung. Noch eingriffsintensiver ist die zusätzliche Speicherung und Übermittlung von so genannten Audiodaten, also von Tonaufnahmen. Sie ist deshalb grundsätzlich auch nicht erlaubt.
4. Jede Form der Videoüberwachung stellt einen Eingriff in das Persönlichkeitsrecht der davon betroffenen Personen dar. Sie ist deshalb nur zulässig, wenn es dafür eine gesetzliche Grundlage gibt. Dies gilt für jede Form der Videoüberwachung.
5. In der Gemeindeordnung selbst gibt es keine Regelung zur Videoüberwachung. Als gesetzliche Grundlage für gemeindliche Videoüberwachung kommen deshalb zwei Normen in Betracht: § 13 Sächsisches Datenschutzdurchführungsgesetz (SächsDSDG) und § 30 Abs. 1 Sächsisches Polizeibehördengesetz (SächsPBG). Die detaillierte Darstellung dieser Rechtsgrundlagen und ihr Verhältnis zueinander erfolgen unter Punkt II.
6. Absolute Privat- bzw. Intimsphäre: In bestimmten Tabubereichen ist die Videoüberwachung sogar von vornherein unzulässig. Das ist immer dort der Fall, wo die Überwachung mit einem Eingriff in die Intimsphäre der Betroffenen verbunden wäre, was regelmäßig bei einer Videoüberwachung vor oder in Umkleieräumen oder Toiletten einschließlich deren Vorräumen der Fall ist. Auch Orte wie Kantinen und "Raucherecken", die u. a. auch zur Kommunikation mit anderen Personen besucht werden, sollten prinzipiell von Videoüberwachung verschont bleiben. Soweit die Videoüberwachung in Kommunen demnach nicht von vornherein ausgeschlossen ist, sind an ihre Zulässigkeit – je nach Fallkonstellation – also unterschiedliche Anforderungen zu stellen.

7. Wettbewerbsunternehmen der Kommunen: Die Videoüberwachung durch kommunale Unternehmen, die am Wettbewerb teilnehmen (§ 94 a SächsGemO, sog. öffentlich-rechtliche Wettbewerbsunternehmen) richtet sich nach Art. 6 Abs. 1 Buchstabe f DSGVO. Dies folgt aus § 2 Abs. 3 SächsDSDG. Demzufolge sind für solche Unternehmen bis auf die Datenverarbeitung im Dienst- und Beschäftigungsverhältnis (§ 11 Abs. 1 SächsDSDG), die Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes für den nichtöffentlichen Bereich anzuwenden. Dies gilt wiederum nicht für Eigenbetriebe, die keine eigene Rechtspersönlichkeit haben und der Gemeinde direkt unterstellt sind, für diese ist § 13 SächsDSDG anwendbar (§ 30 Abs. 1 SächsPBG ist hier a priori nicht einschlägig).

Im Übrigen ist nach einem Urteil des BVerwG die Vorschrift des § 4 BDSG „Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Räume“ mangels Öffnungsklausel in der DSGVO europarechtswidrig und damit nicht anwendbar. Es gilt der Anwendungsvorrang des sogenannten Unionsrechts. Bestimmungen der DSGVO dürfen demnach nicht durch nationale Regelungen der Mitgliedstaaten unterlaufen werden, BVerwG, Urteil vom 27. März 2019, Az.: 6 C 2.18.

II. Rechtliche Grundlagen für die Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Bereiche

Als Rechtsgrundlage für eine gemeindliche Videoüberwachung kommen zwei Landesnormen in Betracht, deren Regelungsgehalt und das Verhältnis der Normen zueinander im Folgenden näher beleuchtet werden sollen.

1. Gesetzliche Grundlage des § 30 Abs. 1 SächsPBG

Mit der Novellierung des Polizeirechtes im Freistaat Sachsen mit Wirkung zum 1. Januar 2020 erfolgte eine grundlegende Neustrukturierung der Polizei. Damit erfolgte für die Organisation der Polizei ein Wechsel vom Einheitssystem zum Trennungssystem. Es entsteht hierdurch eine gesetzliche Trennung in Vollzugsdienst und Polizeibehörden, die Aufgabe der (nicht-straftatenbezogenen) Gefahrenabwehr bleibt dabei beiden Parteien vorbehalten. Ortspolizeibehörde ist dabei die Gemeinde (§ 1 Abs. 1 Nr. 4 SächsPBG).

Anders als früher (vgl. § 1 Abs. 1 SächsPolG a. F.) liegt die Aufgabe der Verhinderung/Verhütung von Straftaten und deren vorbeugende Bekämpfung nunmehr allein beim Polizeivollzugsdienst (§ 2 Abs. 1 Satz 3 SächsPVDG); den Gemeinden als Polizeibehörden obliegt ausschließlich die Gefahrenabwehr (§ 2 Abs. 1 SächsPBG). Zur Abgrenzung der Anwendungsbereiche von DSGVO und Richtlinie (EU) 2016/680 vgl. auch den Beitrag im [Tätigkeitsbericht des Sächsischen Datenschutzbeauftragten 2019, Punkt 2.1.1.](#)

Der Erfüllung der Aufgaben der Gefahrenabwehr dient auch die Regelung des § 30 SächsPBG. Nach §30 Abs. 1 SächsPBG können Gemeinden als Polizeibehörden personenbezogene Daten

in öffentlich zugänglichen Räumen durch den offenen Einsatz technischer Mittel zur Bildaufnahme und -aufzeichnung erheben,

(1) soweit Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort künftig erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit entstehen,

(2) oder dies insbesondere zum Schutz gefährdeter öffentlicher Anlagen oder Einrichtungen erforderlich ist.

Neu seit 25. Januar 2024:

Mit Urteil vom 25. Januar 2024 hat der Sächsische Verfassungsgerichtshof (Az. Vf. 91-II-19) im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle zur verfassungsrechtlichen Prüfung einzelner Vorschriften des Sächsischen Polizeivollzugsdienstgesetzes, des Sächsischen Polizeibehördengesetzes und des Sächsischen Datenschutz-Umsetzungsgesetzes nunmehr über die Verfassungsmäßigkeit auch dieser Normen entschieden.

Die Regelung des § 30 Absatz 1 Nr. 2 SächsPBG wurde für verfassungswidrig erklärt. Demnach genügt die Vorschrift nicht den Anforderungen an die verfassungsrechtlich geforderte Bestimmtheit und Normenklarheit (s. u.) Kassiert wurde dabei nur die zweite Alternative der Regelung, § 30 Absatz 1 Nr. 1 SächsPBG wurde dabei als mit der Verfassung vereinbar (verfassungskonform) erklärt. Auch die Verfassungsmäßigkeit von § 30 Absatz 2 SächsPBG (Löschung und Weiterverarbeitungsbefugnis) wurde bestätigt.

Der Gesetzgeber hat nunmehr bis 30. Juni 2026 Zeit, die Regelung neu zu fassen.

Der SächsVerfGH führt dazu aus, dass § 30 Abs. 1 Nr. 2 SächsPBG keine hinreichend bestimmten und klaren Vorgaben zu Anlass, Zweck und Grenzen der Maßnahme enthält. Weder dem Wortlaut noch der Gesetzesbegründung lässt sich entnehmen, welche öffentliche Anlagen oder Einrichtungen erfasst werden oder wann sie als gefährdet gelten sollen. Unklar ist auch, welchen Grad bzw. welche Intensität die Gefahr annehmen muss, damit eine Überwachung gerechtfertigt sein kann. Ein innerer Zusammenhang zwischen den erwarteten Gefahren für die geschützten Objekte und einer besonderen, auf tatsächlichen Anhaltspunkten basierenden Gefährdungslage ist ebenfalls nicht erkennbar. Begrenzt wird die Datenerhebung allein durch das Gebot der Erforderlichkeit.

Bis zur Neuregelung, so der SächsVerfGH, ist die Regelung zwar weiterhin anwendbar, aber mit folgender Maßgabe:

Nach § 30 Abs. 1 Nr. 2 SächsPBG darf Videoüberwachung nur an oder in Objekten im Sinne des § 15 Abs. 1 Nr. 3 SächsPVDG oder in deren unmittelbaren Nähe vorgenommen werden, soweit Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort künftig Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten begangen werden, durch die Personen, Sach- oder Vermögenswerte gefährdet werden.

In § 15 Abs. 1 Nr. 3 SächsPVDG sind folgende Objekte erfasst:

- Verkehrs- oder Versorgungsanlage oder -einrichtung

- öffentliche Verkehrsmittel
- Amtsgebäude, oder einem besonders gefährdeten Objekt oder in unmittelbarer Nähe hiervon

Die Regelung ist somit in § 30 Abs. 1 1. Alternative SächsPBG aufgegangen und enthält – zumindest bis zu ihrer Neuregelung durch den Gesetzgeber – somit keinen erheblichen Anwendungstatbestand. Zur Videoüberwachung eigener Amtsgebäude wird für Kommunen auch unabhängig hiervon empfohlen, auf das eigene Hausrecht zurückzugreifen.

2. Gesetzliche Grundlage des § 13 Abs. 1 SächsDSDG

Nach der Norm des § 13 Abs. 1 SächsDSDG - Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Räume - ist eine *Erhebung personenbezogener Daten mit Hilfe von optisch-elektronischen Einrichtungen (Videoüberwachung), deren Speicherung und sonstige Verarbeitung zulässig, soweit dies jeweils*

- 1. Alternative: zur Wahrnehmung einer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe oder*
- 2. Alternative: in Ausübung des Hausrechts*

erforderlich ist und keine Anhaltspunkte bestehen, dass schutzwürdige Interessen betroffener Personen überwiegen.

3. Definitionen der einzelnen Tatbestandsmerkmale

a. Unter **öffentlich zugänglichen Räumen** sind Bereiche zu verstehen, die von einem unbestimmten oder nur nach allgemeinen Merkmalen bestimmten Personenkreis betreten und genutzt werden können und ihrem Zweck nach auch dazu bestimmt sind. Ein solcher Raum bzw. Fläche kann innerhalb und außerhalb von Gebäuden liegen.

Die Zweckbestimmung kann sich aus einer Widmung z. B. für den öffentlichen Verkehr oder aus dem erkennbaren Willen des Berechtigten ergeben. Bei zwar faktischer Betretbarkeit für jedermann, aber klar erkennbarem entgegenstehenden Willen des Berechtigten (so Verbotsschilder oder andere überwindbare Eingrenzungen) ist keine öffentliche Zugänglichkeit gegeben.

Ganz allgemein gesehen fallen darunter beispielsweise Museen (siehe Punkt XI. 3) nach Erwerb einer Eintrittskarte, öffentliche Verkehrsmittel oder Kinderspielplätze. Bezogen auf den kommunalen Bereich sind als öffentlich zugängliche Bereiche z. B. Eingangsbereiche und Flure von Verwaltungsgebäuden oder das Bürgerbüro zu nennen, insgesamt also die Amtsbereiche mit Publikumsverkehr zumindest während der üblichen Öffnungszeiten. Aber auch städtische Parkanlagen oder Müllsammelstellen gehören dazu. Gängige Beispiele für nicht öffentliche zugängliche Bereiche sind Firmengelände, Arbeitsplätze oder Wohnungen; übertragen auf den kommunalen Bereich also z. B. Dienstzimmer, Sitzungsräume aber auch Klassenzimmer oder sonstige Funktionsräume von Schulen in kommunaler Trägerschaft. Diese sind nur einem

bestimmten Personenkreis zugänglich, der Inhaber des Hausrechts kann den/die Nutzer konkret (namentlich) bestimmen.

b. Eine **Videoüberwachung** (§ 13 Abs. 1 SächsDSDG) bzw. **offener Einsatz technischer Mittel zur Bildaufnahme und -aufzeichnung** (§ 30 Abs. 1 SächsPBG) liegt vor, wenn mit Hilfe optisch-elektronischer Einrichtungen personenbezogene Daten verarbeitet werden. Wenn beispielsweise lediglich Verkehrsüberwachung erfolgt, dabei die Auflösung der Kamera keine Aufnahme von Gesichtern und/oder Kfz-Kennzeichen ermöglicht, liegt keine Videoüberwachung in diesem Sinne vor.

c. Die **Verarbeitung personenbezogener Daten** umfasst 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 Offenlegung durch Übermittlung, Verbreitung oder eine andere Form der Bereitstellung, den Abgleich oder die Verknüpfung, die Einschränkung, das Löschen oder die Vernichtung (vgl. Art. 4 Nr. 2 DSGVO). Einzelne Personen müssen demnach auf den Videoaufnahmen erkennbar sein oder die Aufnahmen müssen Rückschlüsse auf deren Identität zulassen.

Normspezifische Definitionen zu § 30 Abs. 1 SächsPBG:

d. Von **künftigen erheblichen Gefahren (für die öffentliche Sicherheit)** ist dann auszugehen, wenn eine Sachlage eintreten kann, bei der im Einzelfall die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass in absehbarer Zeit ein Schaden für ein bedeutsames Rechtsgut, wie Bestand oder Sicherheit des Bundes oder eines Landes, Leben, Gesundheit, Freiheit einer Person oder bedeutende Sach- und Vermögenswerte, eintritt. Die Legaldefinition nach § 4 Nr. 3 c Sächsisches Polizeivollzugsdienstgesetz (SächsPVDG) gilt über die Verweisungsnorm nach § 3 SächsPBG auch im Anwendungsbereich dieses Gesetzes.

Es empfiehlt sich an dieser Stelle in Kooperation mit dem Polizeivollzugsdienst (vgl. § 4 Abs. 1 SächsPBG) eine Belastungsanalyse zu erstellen, ob in dem betreffenden öffentlichen Raum künftig mit erheblichen Gefahren für die öffentliche Sicherheit zu rechnen ist. Auch sonstige Erkenntnisse spielen hier eine Rolle, wie beispielsweise etablierter Treffpunkt für Problemgruppen oder eine zentrale, viel frequentierte Lage, auf der sich Unordnung und Ordnungswidrigkeiten häufen.

Es muss somit eine Tatsachenbasis vorhanden sein, die objektiv betrachtet den Schluss zulassen kann, dass künftig auf dem zu überwachenden Raum erhebliche Gefahren für ein bedeutsames Rechtsgut drohen.

Dabei ist auch zu beachten, dass seit der sächsischen Polizeirechtsnovelle die nichtstraftatenbezogene Gefahrenabwehr primär den Polizeibehörden obliegt (§ 2 Abs. 1 Satz 1 SächsPBG), die Verhütung von Straftaten (straftatenbezogene Gefahrenabwehr) nunmehr ausschließlich den Polizeivollzugsbehörden, § 2 Abs. 1 Satz 3 SächsPVDG. Der

Aufgabenbereich der (Orts-)Polizeibehörden wurde daher im Wesentlichen auf ordnungsbehördliche Aufgaben beschränkt (s. o.).

In Folge dessen wird Videoüberwachung von festgestellten Kriminalitätsschwerpunkten nach § 57 Abs. 3 Nr. 2 SächsPVDG durch die Landespolizei sich im sachlichen Anwendungsbereich mit dieser Norm überschneiden. Eine Sperrwirkung der einen Vorschrift gegenüber der anderen ist indes vom Gesetzgeber nicht vorgesehen, so dass es durchaus Fälle geben wird, in denen sowohl die Gemeinde als auch der Polizeivollzugsdienst berechtigt sein werden, zu videografieren. Zu dem Verhältnis dieser Rechtsgrundlagen siehe auch unten unter Punkt II. 4. b.

Normspezifische Definitionen zu § 13 Abs. 1 SächsDSDG:

e. **Wahrnehmung einer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe** ist eine Tätigkeit öffentlicher Stellen, die ihnen durch Rechtsvorschrift übertragen wurde oder die in Ausübung öffentlicher Gewalt Akte der Exekutive vornimmt.

f. Die **Ausübung des Hausrechts** umfasst ein Verweisen von Personen aus einem bestimmten Raum sowie die zukünftige Untersagung des Betretens durch den Inhaber des Hausrechts. Dieser ist befugt, präventive und repressive Maßnahmen zu treffen, die zum Schutz des Objekts oder zum unbefugten Betreten erforderlich sind. Maximal ein Umkreis von einem 1-Meter-Bereich um das Gebäude darf in diesem Fall erfasst werden.

g. Die **Interessenabwägung („keine Anhaltspunkte, dass schutzwürdige Interessen betroffener Personen überwiegen“)** muss stets erfolgen zwischen den sich gegenüberstehenden schutzwürdigen Interessen der betroffenen Personen (Persönlichkeitsrecht) einerseits und den anzuerkennenden Zwecken der bzw. des Verantwortlichen einer Videoüberwachung andererseits. Schutzwürdige Interessen orientieren sich an den verfassungsrechtlich geschützten Persönlichkeitsrechten und sind wie die Zwecke auch im Einzelfall entsprechend zu gewichten.

Sofern mit einer beabsichtigten Überwachungsmaßnahme lediglich beispielsweise kleineren Sachbeschädigungen, kleineren Verunreinigungen in Parks begegnet werden soll, würden solche oder ähnliche Vorkommnisse keinen Eingriff in das Persönlichkeitsrecht der von der Videoüberwachung betroffenen Personen rechtfertigen, wenn man diese in ein Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung setzt. Die beabsichtigte Überwachungsmaßnahme wäre datenschutzrechtlich nicht zulässig und die Beeinträchtigung der Interessen von der bzw. dem Verantwortlichen hinzunehmen. Auf der anderen Seite können unter Umständen auch beispielweise illegale Müllablagerungen durchaus eine Videoüberwachung rechtfertigen, wenn eine gewisse Erheblichkeit vorliegt. Immerhin kann eine illegale Müllablagerung unter Umständen als Umweltstraftat geahndet werden (§ 326 StGB u. a.). Zudem sind die dafür genutzten Flächen und Plätze meist so gelegen, dass an diesen in den seltensten Fällen kaum schützenswerte Interessen beeinträchtigt werden können. Es kommt stets auf eine sorgfältige einzelfallbezogene Abwägung der Zwecke und Interessen an.

Hinsichtlich einer Videoüberwachung in Wahrnehmung des Hausrechts dürfen keine Hinweise dafür vorliegen, dass schutzwürdige Interessen der von einer Überwachungsmaßnahme betroffenen Personen die Interessen beispielsweise des Inhabers des Hausrechts überwiegen. Die Überwachung sensibler Bereiche im Sinne des Punkt I. 5. ist daher grundsätzlich ausgeschlossen. Es ist ausreichend, dass Anhaltspunkte für das Überwiegen schutzwürdiger Interessen der Betroffenen bestehen, die sich auf belegbare Tatsachen stützen. Es müssen keine bewiesenen Tatsachen vorliegen.

4. Verhältnis der Rechtsgrundlagen § 30 Abs. 1 SächsPBG zu § 13 Abs. 1 SächsDSDG

Kern dieser Orientierungshilfe ist die möglichst differenzierte Ausarbeitung der Konkurrenz der zuvor beschriebenen Rechtsgrundlagen, da die Wahl der korrekten Rechtsgrundlage die Rechtmäßigkeit der Videoüberwachung begründet.

Die Abgrenzung der Anwendungsbereiche der Normen § 13 Abs. 1 SächsDSDG und § 30 Abs. 1 SächsPBG ist gesetzlich nicht geregelt, und ist daher durch Auslegung zu ermitteln. Es wird sich dabei nicht vermeiden lassen, dass Fallkonstellationen sich in einem Graubereich befinden und einer besonders kleinteiligen Prüfung bedürfen. In dieser Orientierungshilfe können aber selbstredend nicht sämtliche möglichen Fälle erfasst werden.

Das Verhältnis der Rechtsgrundlagen § 30 Absatz 1 Nummer 2 SächsPBG (Schutz gefährdeter Anlagen und Einrichtungen) zu § 13 Absatz 1 2. Alt. SächsDSDG (Hausrecht) ist durch das ergangene Urteil des SächsVerfGH (s. o.) obsolet. Der praktische Anwendungsbereich der Vorschrift geht aufgrund der vom SächsVerfGH vorgenommenen Einschränkung gegen Null.

Relevant und im Folgenden beleuchtet wird deswegen das Verhältnis zwischen § 30 Absatz 1 Nummer 1 SächsPBG - Videoüberwachung wegen erheblicher Gefahren - und § 13 Absatz 1 1. Alt. SächsDSDG - Erfüllung von im öffentlichen Interesse stehenden Aufgaben.

Die Videoüberwachung zur Ausübung des Hausrechtes (§ 13 Absatz 1 2. Alt. SächsDSDG) steht nunmehr faktisch in keiner Konkurrenz und wird deswegen unabhängig beleuchtet.

Es ist zunächst festzustellen, dass es sich bei § 30 SächsPBG um ein sog. *lex specialis*, also eine Spezialnorm zu § 13 SächsDSDG handelt, § 13 SächsDSDG somit im Anwendungsbereich des § 30 SächsPBG subsidiär ist.

Liegt der Zweck der Videoüberwachung hauptsächlich in der Beobachtung eines bestimmten Bereichs öffentlicher Straßen, Plätze oder Grünanlagen, weil es dort wiederholt zu Verhaltensweisen von Personen gekommen ist, die in Rechtsgutverletzungen münden, und soll die Videoüberwachung der Abwehr dieser Gefahr dienen, ist die Maßnahme zulässig, wenn die Voraussetzungen von § 30 SächsPBG vorliegen. § 13 SächsDSDG wird durch § 30 SächsPBG verdrängt (Sperrwirkung).

Die Abgrenzung der Rechtsgrundlagen erfolgt nach dem Zweck der Maßnahme:

a. Soll mit der Videoüberwachung durch das Ordnungsamt der Zweck einer Störer- bzw. verhaltensbedingter Ordnungserhaltung auf einem öffentlichen Platz verfolgt werden (Überwachung von Orten, auf dem sich Personen ständig ansammeln und es deswegen öfter zu Unruhe und Unordnung kommt) - ist Videoüberwachung nur aufgrund § 30 Abs. 1 SächsPBG möglich. Es ist im ersten Schritt zu prüfen, ob auf dem zu überwachenden Raum eine erhebliche Gefahr für ein bedeutsames Rechtsgut vorliegt (Tatsachenbasis, Gefahrprognose, siehe dazu oben unter Punkt II. 3. d.).

Wird dies bejaht, ist die Überwachung möglich. Wird dies aber verneint (die Anwendungsvoraussetzungen sind nicht erfüllt), weil beispielsweise die Gefährdungsschwelle nicht überschritten ist, keine erhebliche Gefahr droht oder kein bedeutsames Rechtsgut betroffen ist, kann die Polizeibehörde nicht auf Grundlage des §13 Abs. 1 Alt. 1 SächsDSDG (Aufgabenerfüllung) zurückgreifen. Hier liegt eine klare Sperrwirkung vor.

Beispiel: Auf einem städtischen Platz sammeln sich ständig Personengruppen zum gemeinsamen Drogen-/Alkoholkonsum, es entstehen hieraus Pöbeleien, Belästigungen, Lärm, Müll, Passanten fühlen sich in der Gegenwart dieser Gruppe unsicher. Die Annahme einer „erheblichen Gefahr“ i.S.v. § 30 Abs. 1 Nr. 1 SächsPBG, § 4 Nr. 3 Buchstabe c SächsPVDG würde dies nicht rechtfertigen. Die Voraussetzungen von § 30 Abs. 1 SächsPBG lägen nicht vor, eine Videoüberwachung des Platzes wäre unzulässig. Ein Rückgriff auf § 13 SächsDSDG ist nicht möglich.

b. Ein Problem erwächst aus der Tatsache, dass durch die Sperrwirkung der spezialgesetzlichen Vorschrift zur Videoüberwachung öffentlichen zugänglichen Raums durch Polizeibehörden in § 30 SächsPBG Gemeinden von der Anwendbarkeit des § 13 Abs. 1 Alt. 1 SächsDSDG (Aufgabenerfüllung) gänzlich ausgeschlossen wären, soweit sie im Bereich der Gefahrenabwehr als besondere Gefahrenabwehr- und Polizeibehörden tätig sind (Bauamt, Umweltamt, Gewerbeamt usw.). Aus § 13 Abs. 1 SächsDSDG würde den Gemeinden somit nur das Hausrecht verbleiben.

Dieses Ergebnis würde die kommunale Aufgabenerfüllung enorm erschweren und nähme den Gemeinden die Möglichkeit des Einsatzes eines sinnvollen Mittels. Es sind keine Hinweise dafür erkennbar, dass der Gesetzgeber mit der Schaffung von § 30 SächsPBG eine derart weitreichende Beschneidung der Möglichkeiten der Videoüberwachung durch Kommunen beabsichtigt hat.

Es spricht viel dafür, dass der Gesetzgeber nicht die Gemeinde als „Bündelungsbehörde“ mit all ihren Aufgaben und verschiedenen besonderen Gefahrenabwehrzuständigkeiten in verschiedenen Ämtern im Blick hatte, als § 30 SächsPBG beschlossen wurde. Vielmehr richtet sich die Vorschrift direkt an die Ortspolizeibehörde in ihrer Aufgabe als Gefahrenabwehrbehörde (Ordnungsamt, „Polizeibehörde“ im landläufigen Sinn).

Die besonderen gemeindlichen Polizeibehörden wie Umweltamt, Bauamt etc. sind in ihrer besonderen Aufgabe bei der Gefahrenabwehr nicht Normadressaten des § 30 Abs. 1 SächsPBG.

Für diese gemeindlichen Stellen verbleibt es bei § 13 Abs. 1 SächsDSDG, der eine spezielle, funktions- oder verfahrensbezogene Videoüberwachung öffentlich zugänglichen Raums zur Aufgabenerfüllung dieser Stellen auch dann erlaubt, wenn die Schwelle einer drohenden „erheblichen Gefahr“ nicht überschritten würde.

c. Möchte die Gemeinde auf der anderen Seite zur Wahrung der gemeindlich-funktionalen Aufgabenerfüllung videografieren, und handelt sie nicht als allgemeine Polizeibehörde (Ordnungsamt, gemeindlicher Vollzugsdienst „Polizeibehörde“) – dann ist § 13 Abs. 1 1. Alt. SächsDSDG einschlägig (Videoüberwachung zur Wahrnehmung einer im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe). Hier geht es um die Wahrung der Funktionalität der Behörde, um die Wahrnehmung besonderer Verwaltungsaufgaben zumeist in einem räumlich eng begrenzten Bereich (s. o. Bauamt, Umweltamt, Abfallamt usw.), nicht aber um die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf einem nicht kommunalaufgabenspezifisch ausgerichteten öffentlich zugänglichen Platz.

Beispiel: Die Videoüberwachung im gemeindlichen Frei- oder Schwimmbad (siehe hierzu auch Punkt XI. 1.) oder die Überwachung von Denkmälern zum Kulturgutschutz, die von Beschädigung/Graffiti betroffenen sind. Auch kann beispielsweise die Überwachung von Abfallbeseitigungsanlagen inklusive des Umfeldes aufgrund illegaler Müllablagerungen darunter subsumiert werden.

Für eine Abgrenzung der Anwendungsbereiche der Vorschriften je nach verfolgtem Zweck auch Berlitt in Schiedermaier, SächsDSDG, § 13 Rn. 32ff.

Aus dieser Abgrenzung, die den Zweck der Videoüberwachung in den Mittelpunkt rückt, ergibt sich zugleich eine Harmonisierung der gesetzlichen Eingriffsschwellen für die Videoüberwachung öffentlicher Straßen, Wege und Plätze durch den Polizeivollzugsdienst einerseits (§ 57 Abs. 3 Nr. 2 SächsPVDG) und die Polizeibehörden andererseits (§ 30 SächsPBG). Während es nach alter Rechtslage nur die Befugnis des Polizeivollzugsdienstes zur Videoüberwachung von Kriminalitätsschwerpunkten (§ 37 Abs. 2 SächsPolG a. F.) und die Befugnis öffentlicher Stellen zur Videoüberwachung öffentlich zugänglichen Raums (§ 33 Abs. 1 SächsDSG a. F.) mit deutlichen Unterschieden in den Anwendungsvoraussetzungen gab, ist die Überwachung öffentlicher Plätze und Straßen durch die „Ortspolizei“ einerseits (§ 30 Abs. 1 Nr. 1 SächsPBG) und den Polizeivollzugsdienst andererseits (§ 57 Abs. 3 Nr. 2 SächsPVDG) nunmehr unter vergleichbar hohen Voraussetzungen möglich.

d. Videoüberwachung zur Ausübung des Hausrechtes nach § 13 Absatz 1 2. Alt. SächsDSDG ist im Vergleich zu der zuvor dargestellten Rechtsgrundlage für die Videoüberwachung ziemlich niederschwellig. Kommunen können in den eigenen Räumen und den eigenen umfriedeten Bereichen aufgrund des Hausrechtes überwachen, insoweit eine Erforderlichkeit besteht und die Überwachung nicht unverhältnismäßig ist. Räumlicher Anwendungsbereich der Observierung ist indes nur das Gebäude inklusive eines höchstens ein Meter breiten Streifens.

Beispiel: Auf das Hausrecht stützen könnte man eine Überwachung der öffentlichen Bereiche von Verwaltungsgebäuden, einem Foyer eines Museums oder einer Schule. Eine Umgebungsüberwachung ist indes nach dieser Rechtsgrundlage nicht möglich, so wie das bei der illegalen Müllablagerung notwendig wäre.

- e. Zusammenfassend kann bei der Abgrenzung der einschlägigen Rechtsgrundlage nach alledem auf folgendes Schema zurückgegriffen werden, wobei zu fragen ist:

Zu welchem Zweck wird Videoüberwachung eingesetzt?

§ 13 Abs. 1 1. Alt. SächsDSDG	§ 30 Abs. 1 Nr. 1 SächsPBG	(§ 57 Abs. 3 Nr. 2 SächsPVDG)
<p><i>Erfüllung von im öffentlichen Interesse stehenden Aufgaben</i></p> <p>Wahrung der Funktionalität der Behörde</p>	<p><i>künftige erhebliche Gefahren</i></p> <p>nichtstraftatbezogene Gefahrenabwehr</p> <p>Störer- bzw. verhaltensbedingte Ordnungserhaltung</p>	<p><i>Insb. Orte mit erhöhter Kriminalitätsbelastung, Kriminalitätsschwerpunkt</i></p> <p>straftatbezogene Gefahrenabwehr</p> <p>Zuständigkeit: Polizeivollzugsdienst</p>

Sperrwirkung

5. Verhältnismäßigkeit, insbesondere Erforderlichkeit

Auf welcher Rechtsgrundlage die Videoüberwachung auch beruht, sie muss in jedem Fall auch verhältnismäßig sein. Für Überwachung nach § 30 SächsPBG ergibt sich das unmittelbar aus § 13 SächsPBG, der explizit für jegliche polizeilichen Maßnahmen nach diesem Gesetz Verhältnismäßigkeit anordnet.

Verhältnismäßig ist die Videoüberwachung nur dann, wenn diese für die Erreichung eines bestimmten legitimen Zweckes geeignet, erforderlich und angemessen ist.

Die Prüfung der Verhältnismäßigkeit muss nicht nur anfänglich, sondern bei jedem Verarbeitungsschritt (Bildaufnahme, Speicherung, Weitergabe, Zweckänderung u. a.) separat erfolgen. Insbesondere bei der Prüfung der Erforderlichkeit des § 13 Abs. 1 SächsDSDG ist auf die Ultima-Ratio zu achten. Erst nachdem andere, milderen Maßnahmen ausgeschlossen wurden oder gescheitert sind, kann diese Norm zur Anwendung kommen. Für § 30 Abs. 1 SächsPBG ist eine derartige Regelung nicht explizit formuliert. Jedoch muss es sich auch hier um das mildeste Mittel handeln, da sonst eine Verhältnismäßigkeit nicht bejaht werden könnte.

Eine Videoüberwachung muss im Einzelfall insbesondere immer erforderlich, d. h. grundsätzlich anlassabhängig und angemessen sein. Die Erforderlichkeit ist in diesem Zusammenhang zu bejahen, wenn der Zweck bzw. das festgelegte Ziel mit der Videoüberwachung erreicht werden

kann – Stichwort „geeignet“ - und es dafür kein anderes, gleich wirksames, aber weniger eingriffsintensives – milderer - Mittel gibt, z. B.:

- der Einsatz von mehr Personal durch einen Sicherheitsdienst, die Polizei oder Ordnungsbehörde für Kontrollgänge
- bessere Ausleuchtung von schlecht einsehbaren Orten einer Liegenschaft über Bewegungsmelder,
- Verlegung von Schließfächern oder Spinden in einem Schwimmbad an einen Standort, der vom Personal ständig eingesehen werden kann
- Sicherung von Computern, Monitoren usw. gegen Gelegenheitsdiebstähle mit Hilfe von Stahlseilen oder Schlössern anstelle der Einrichtung einer Überwachungsanlage.
- Einsatz von Spiegeln, in Außenbereichen auch der Einsatz von starken Scheinwerfern mit Bewegungsmeldern

Ein milderer Mittel kann bei der Zulässigkeit einer Überwachungsanlage auch in folgenden Maßnahmen gesehen werden: Die Überwachung sollte räumlich beschränkt werden, indem nur ein Teil der Räumlichkeiten (z. B. nur ein Teilbereich der Spinde im Schwimmbad) überwacht wird, um so den Besucherinnen und Besuchern die freie Wahl zwischen einem Mehr an Sicherheit für ihr Eigentum und einem Weniger an Eingriff in die Privatsphäre zu lassen. Bei der Videoüberwachung von ortsfesten Objekten, z. B. einer Skulptur auf dem Vorplatz einer Stadthalle, sollte nur ein geringer Anteil der umliegenden Grundfläche erfasst werden.

Statt die Überwachung rund um die Uhr stattfinden zu lassen, wird die Videoüberwachung auf einen bestimmten Zeitraum beschränkt, in dem Einbrüche oder Sachbeschädigungen überwiegend geschehen sind und Personen davon nicht oder minimal betroffen werden, die keinen Anlass für die Maßnahme gegeben haben. Gegebenenfalls kann durch die Anbringung von Seitenblenden am Objektiv der Kameras erreicht werden, dass eine eindeutige Abschirmung des Erfassungsbereiches erfolgt. Privathäuser dürfen nicht erfasst werden. Diese Grundsätze können auf die Überwachung von Denkmälern und Skulpturen übertragen werden.

Sensible oder nicht benötigte Aufnahmebereiche sind zu verpixeln oder auszublenden, wie z. B. eine zum Verweilen und Ausruhen gedachte Bank oder Bildbereiche, in denen die Kennzeichen vorbeifahrender Kraftwagen erkennbar wären. Ist zur Sicherung von Gebäudewänden gegen Graffiti Videoüberwachung angedacht, darf nach der Rechtsprechung nur ein schmaler, absolut notwendiger Bereich (ca. 1 m) eines Gehweges oder einer sonstigen, für den öffentlichen Verkehr gewidmeten Fläche erfasst werden. Die Kameras müssen dabei so ausgerichtet sein, dass Personen außerhalb der fraglichen Fläche nicht den Eindruck haben müssen, ihre Bewegungen würden durch die Kameras erfasst. Kameras sind nur mit den benötigten Funktionalitäten anzuschaffen, denn es werden nicht für jeden Zweck Kameras mit Zoom benötigt. Wenn der bzw. dem Verantwortlichen mildere Mittel zur Verfügung stehen, die weniger eingriffsintensiv sind als die Videoüberwachung, sind diese vorzuziehen. Weiterhin ist die Überwachungsmaßnahme insgesamt unzulässig, wenn die gewählte Form der Videoüberwachung zur Erreichung des Zweckes nicht geeignet ist.

6. Monitoring

Auch eine bloße Bildübermittlung zur unmittelbaren Betrachtung auf Monitoren ("verlängertes Auge") fällt ebenfalls sowohl unter § 30 Abs. 1 SächsPBG als auch unter § 13 Abs. 1 SächsDSDG, siehe Punkt I.2. Diese ist zum einen nur dann zweckmäßig und somit verhältnismäßig, wenn auch tatsächlich eine simultane Beobachtung der übertragenen Daten erfolgt. Zudem muss sichergestellt sein, dass bei einer für ein Rechtsgut auftretenden Gefahr von der beobachtenden Stelle ohne Verzögerung Schutzmaßnahmen eingeleitet werden können. Wurde die Videoüberwachung z. B. anlässlich eines tätlichen Übergriffes auf den Nutzer einer Tiefgarage eingerichtet, um solche Vorfälle zu vermeiden bzw. direkt eingreifen zu können, wäre die Maßnahme zur Erfüllung des Zwecks nicht geeignet und deshalb unzulässig, wenn eine Live-Beobachtung nur zeitweise sichergestellt wäre. Zur Geeignetheit von Monitoring im konkreten Fall vgl. auch Punkt XI. 2.

7. Zutritts-/Zufahrtsbereiche

Das reine Monitoring von Zutritts-/Zufahrtsbereichen kann dann weitgehend unproblematisch gehandhabt werden, wenn die Beobachtung eng auf den jeweiligen Bereich beschränkt wird und keine sonstigen, insbesondere keine dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Flächen außerhalb der kommunalen Liegenschaft erfasst werden. Die dabei zum Einsatz kommenden Kameras sollten über keine Zoom- oder Schwenkfunktionen verfügen.

III. Videoüberwachung in nicht öffentlich zugänglichen Bereichen

Eine Videoüberwachung nicht öffentlich zugänglicher Räume (z. B. Dienstzimmer, IT-Technikräume) richtet sich ausdrücklich des Gesetzeswortlautes nicht nach § 13 SächsDSDG oder etwa § 30 SächsPBG. Hier wird aufgrund der eingeschränkten Zugangsmöglichkeiten vertreten, dass die Videoüberwachung nicht in großer Zahl Personen betrifft, die selbst keinen Anlass für die Überwachung gegeben haben.

Meist wird an dieser Stelle Beschäftigtendatenschutz tangiert, so dass zusätzlich die Voraussetzungen des § 11 SächsDSDG erfüllt sein müssen.

Als Rechtsgrundlage für die Videoüberwachung in einem nicht öffentlich zugänglichen Bereich dient deswegen die Generalklausel des § 3 SächsDSDG, wonach die Verarbeitung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen zulässig ist, wenn sie zur Erfüllung der in der Zuständigkeit des Verantwortlichen liegenden Aufgabe oder in Ausübung öffentlicher Gewalt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde, erforderlich ist. Da es sich bei dieser Norm um eine Generalklausel handelt, müssen gesetzliche Aufgabenzuweisungen hinreichend bestimmt normiert sein und es muss sich um eine Aufgabe in eigener Zuständigkeit handeln. Zudem muss die Überwachung gerade zur Erfüllung dieser Aufgabe notwendig sein die Zuständigkeit des

Verantwortlichen wird mit der Verarbeitungsbefugnis verbunden. An die Erforderlichkeit sind hohe Anforderungen zu stellen. Sollte eine Videoüberwachung nicht öffentlich zugänglicher Räume geplant sein, ist eine sorgsame Prüfung der Erforderlichkeit eines jeden Verarbeitungsschrittes notwendig.

Soll eine Videoüberwachung auf eine Einwilligung im Sinne des Art. 7 DSGVO gestützt werden, dürften die Voraussetzungen dieser Vorschrift allerdings nur in seltenen Einzelfällen erfüllt sein. Insbesondere ist das Betreten des gekennzeichneten Erfassungsbereichs einer Videokamera nicht als „eindeutig bestätigende Handlung“ und auch nicht als informierte Einwilligung im Sinne des Art. 4 Nr. 11 DSGVO zu werten. Auch hier ist eine sorgfältige Prüfung erforderlich.

IV. Hinweispflicht

§ 13 Abs. 3 SächsDSDG verlangt, dass auf die Umstände der Videoüberwachung sowie den Verantwortlichen (z. B. Gemeindeverwaltung, Kreisverwaltung, Körperschaft des öffentlichen Rechts) frühzeitig (d. h. noch vor videographischer Erfassung) hingewiesen wird. Dies geschieht in der Regel durch entsprechende Piktogramme oder Hinweisschilder.

Nach § 13 Abs. 3 SächsDSDG ist die Tatsache der Videoüberwachung, der Name und die Kontaktdaten des Verantwortlichen sowie die Möglichkeit, beim Verantwortlichen die weiteren Informationen nach Art. 13 der DSGVO zu erhalten, durch geeignete Maßnahmen erkennbar zu machen. Sie sind so anzubringen, dass sie vor dem Betreten des überwachten Bereichs mühelos wahrgenommen werden können. Ist die Überwachungsanlage nur während einer bestimmten Tageszeit in Betrieb, so ist auch darauf hinzuweisen.

Durch die Verweisungsnorm des § 30 Abs. 3 SächsPBG gilt diese Regelung gleichermaßen für die Videoüberwachung nach § 30 Abs. 1 SächsPBG.

Die Informationspflicht kann auf zwei Ebenen erfolgen: ein vorgelagertes, am Ort der Überwachung sofort optisch präsent und geistig erfassbares Hinweisschild enthält die o.g. (essentiellen) Informationen, die vollständigen Informationen können dann – innerhalb des überwachten Bereichs – an geeigneter, gut zugänglicher Stelle ausgelegt, ausgehängt oder auch im Internet vorgehalten werden (nachgelagertes Hinweisschild). Wesentlich ist dabei, dass das einfache (vorgelagerte) Hinweisschild einen klaren Hinweis darauf enthalten muss, wo die vollständigen Informationen eingesehen werden können.

Weitergehende und ausführliche Informationen finden sich in der im [Tätigkeitsbericht des Sächsischen Datenschutzbeauftragten 2019, Punkt 3.1.1.](#) (samt Muster der Hinweisschilder) und [Tätigkeitsbericht des Sächsischen Datenschutzbeauftragten 2021, Punkt 3.1.2.](#) und in der [Orientierungshilfe der Datenschutzkonferenz „Videoüberwachung durch nicht-öffentliche Stellen“, Punkt 3.3.](#) *Dass diese Beiträge die Videoüberwachung durch nichtöffentliche Stellen beleuchten, ist im Kontext der Hinweispflicht unschädlich.*

V. Technisch-organisatorische Maßnahmen

Gemäß Art. 32 Absatz 1 DSGVO muss die Verarbeitung personenbezogener Daten während der Videoüberwachung nicht nur rechtlich zulässig sein, sondern auch von den für die Verarbeitung Verantwortlichen und Verarbeitern angemessen gesichert werden. Die umgesetzten organisatorischen und technischen Maßnahmen müssen in einem angemessenen Verhältnis zu den Risiken für Rechte und Freiheiten natürlicher Personen stehen, die sich aus versehentlicher oder rechtswidriger Zerstörung, Verlust, Änderung, unbefugter Offenlegung oder Zugriff auf Videoüberwachungsdaten ergeben. Gemäß Art. 24 und 25 DSGVO müssen die für die Verarbeitung Verantwortlichen deswegen technische und organisatorische Maßnahmen ergreifen, um alle Datenschutzgrundsätze während der Verarbeitung zu wahren und Mittel für betroffene Personen zur Ausübung ihrer Rechte gemäß Art. 15 bis 22 DSGVO festzulegen.

Die für die Verarbeitung Verantwortlichen sollten interne Rahmenbedingungen und Richtlinien festlegen, die diese Umsetzung sowohl zum Zeitpunkt der Festlegung der Mittel für die Verarbeitung als auch zum Zeitpunkt der Verarbeitung selbst sicherstellen.

Zudem ist nach Art. 30 DSGVO zusammen mit dem behördlichen Datenschutzbeauftragten zu erstellende Verarbeitungsverzeichnis für die Videoüberwachung abzustimmen. Auch ist zu prüfen, ob die Voraussetzungen des Art. 35 DSGVO vorliegen und eine Datenschutz-Folgenabschätzung durchzuführen ist.

Nach der hier vertretenen Rechtsauffassung erfolgt eine Videoüberwachung nach § 30 SächsPBG im Anwendungsbereich der DSGVO (s. o.). Insofern gelten die Hinweise für alle hier genannten Arten kommunaler Videoüberwachung. Videoüberwachungsmaßnahmen von Behörden im Anwendungsbereich des 3. Teils des BDSG oder des SächsDSUG unterliegen ganz ähnlichen, teils auch höheren Anforderungen an Vorbereitung, Dokumentation und Protokollierung (vgl. §§ 20, 23, 26, 27, 32 SächsDSUG).

Die Schutzmaßnahmen sollten sich an gängigen Schutzstandards orientieren. Hilfreich zur Identifizierung der erforderlichen Maßnahmen ist auch das IT-Grundschutz-Kompendium des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), abrufbar unter:

https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Grundschutz/Kompendium/IT_Grundschutz_Kompendium_Edition2022.pdf?__blob=publicationFile&v=3#download=1

VI. Die Behandlung aufgezeichneter Videodaten

1. Speicherfrist und Zweckänderung

Gem. sowohl § 13 Abs. 4 SächsDSDG als auch § 30 Abs. 2 SächsPBG sind die aus der Videoüberwachung gespeicherten ist eine Höchstspeicherfrist von einem Monat vorgesehen.

Daneben wird von beiden Normen für den Fall, dass die Daten für die festgeschriebenen Zwecke noch erforderlich sind, eine längere Speicherdauer für den Einzelfall vorbehalten. Hier ist eine präzise und sorgfältige Prüfung erforderlich.

Die möglichen Zweckänderungstatbestände sind ähnlich, aber nicht gleichlautend:

§ 13 Abs. 4 SächsDSDG	§ 30 Abs. 2 SächsPBG
<ul style="list-style-type: none"> • Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit • Verfolgung von Straftaten • Geltendmachung von Rechtsansprüchen • Wahrung schutzwürdiger Interessen betroffener Personen, insbesondere zur Behebung einer bestehenden Beweisnot 	<ul style="list-style-type: none"> • Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten, • Gefahrenabwehr, insbesondere zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten (durch Polizeivollzugsdienst), • Geltendmachung von öffentlich-rechtlichen Ansprüchen • Schutz privater Rechte, insbesondere Behebung einer bestehenden Beweisnot

Daneben ist aber der Grundsatz aus Art. 17 Abs. 1 Buchstabe a DSGVO, wonach personenbezogene Daten unverzüglich zu löschen sind, wenn sie für die Zwecke, für die sie verarbeitet wurden, nicht mehr notwendig sind, weiterhin anzuwenden. Im Hinblick auf den Grundsatz der Datenminimierung (Art. 5 Abs. 1 Buchstabe c DSGVO) ist regelmäßig nach Ablauf von zwei bis drei Arbeitstagen bzw. nach 72 Stunden zu löschen. Über diesen Zeitraum hinaus können Bildsequenzen gespeichert werden, die z. B. für polizeiliche Ermittlungen bei entsprechenden Vorfällen benötigt werden.

2. Verschlüsselung

Es empfiehlt sich, die Aufzeichnungen zu verschlüsseln. Dies hat zur Folge, dass die aufgezeichneten Videodaten nur von einer bestimmten Person entschlüsselt und ausgewertet werden können. Nach Möglichkeit sollte das Schlüsselpasswort auf mehrere Personen aufgeteilt werden, so dass der Zugriff auf die Aufzeichnungen immer nach dem "Vier-Augen-Prinzip" erfolgen muss.

3. Zugriff, Weitergabe und Dokumentation

Solange die Videoaufnahmen zulässigerweise gespeichert sind, dürfen nur besonders legitimierte Personen Zugriff auf diese Daten nehmen. Dieser Personenkreis ist ausdrücklich festzulegen. Er kann variieren, je nachdem, welches Amt für die Videoüberwachung verantwortlich ist. In jedem Falle müssen die zugriffsberechtigten Personen dem Anlass entsprechend Verantwortungsträger sein. Es sollte nur ein möglichst kleiner Personenkreis zugriffsberechtigt sein.

Die Weitergabe von Videoaufzeichnungen darf nur im Rahmen der mit der Videoüberwachung unmittelbar verfolgten Zwecke an Polizei, Staatsanwaltschaft oder Gerichte erfolgen. Ein polizeilicher Zugriff aus anderen Gründen ist nur auf der Grundlage gesetzlicher Befugnisse erlaubt (z. B. nach StPO)

Jeder Zugriff und jede Auswertung sind zu dokumentieren. Auf diese Weise kann auch geprüft und nachvollzogen werden, ob die Überwachungsanlage nach Ablauf einer bestimmten Frist noch erforderlich ist; Grundsatz der Rechenschaftspflicht, Art. 5 Abs. 2 DSGVO.

VII. Dienstanweisung/Dienstvereinbarung

Alle mit einer Videoüberwachung zusammenhängenden Fragen und Probleme sind für jedes Amt, jeden Eigenbetrieb oder jedes Wettbewerbsunternehmen, in dem eigenständig eine Überwachungsanlage betrieben wird, in einer Dienstanweisung zu regeln. Das gilt für den Zweck der Videoüberwachung und die zulässige Dauer der Videospeicherung, für den Kreis der zugriffsberechtigten Personen und die für eine Weitergabe in Betracht kommenden Anlässe. Auch die Notwendigkeit einer Dokumentation der Zugriffe ist festzulegen.

Die zuständigen Personalräte sind entsprechend den Bestimmungen des Sächsischen Personalvertretungsgesetz zu beteiligen, wenn von der Videoüberwachung wesentlich auch das Personal der datenverarbeitenden Dienststelle betroffen ist. In der Dienstanweisung oder einer entsprechenden Dienstvereinbarung sollte eine ausdrückliche Erklärung enthalten sein, dass die mit der Überwachungsmaßnahme aufgezeichneten Daten nicht zu Verhaltens- und Leistungskontrollen der Beschäftigten genutzt werden dürfen.

VIII. Beteiligung des Datenschutzbeauftragten

Die behördlichen Datenschutzbeauftragten sind gemäß Art. 38 Abs. 1 DSGVO rechtzeitig über geplante Videoüberwachungen zu unterrichten, damit sie auf die Einhaltung der vorstehenden Grundsätze hinwirken, eine etwaige Datenschutz-Folgenabschätzung beratend begleiten und die weiteren Aufgaben gem. Art. 39 DSGVO wahrnehmen können.

IX. Evaluation

Auch wenn nicht ausdrücklich gesetzlich vorgeschrieben, sollte dennoch in regelmäßigen Abständen überprüft werden, ob der Grund für eine zulässige Videoüberwachung noch fortbesteht. Die Überprüfung bzw. Evaluation in einem jährlichen Turnus durchzuführen – erscheint dabei angemessen.

Liegen keine Anhaltspunkte für eine Gefährdung der Interessen und Schutzgüter mehr vor, ist die Maßnahme zu beenden. Die Anlagen müssen in diesem Fall nicht zwangsläufig entfernt werden. Es genügt, wenn sie gut erkennbar verhüllt sind. Liegt der Grund für eine Videoüberwachung allerdings noch vor, ist die Überprüfung regelmäßig einmal jährlich zu wiederholen.

X. Kamera-Attrappen

Kamera-Attrappen, genauso wie dauerhaft deaktivierte und funktionsunfähige Kameras fallen nicht in den Anwendungsbereich des § 13 Abs. 1 SächsDSDG oder § 30 Abs. 1 SächsPBG, auch dann nicht, wenn Hinweisschilder eine Überwachung vorspiegeln.

Mit Kamera-Attrappen werden nämlich keine personenbezogenen Daten erfasst, die DSGVO ist auf diese nicht anwendbar. Hierüber besteht auch auf europäischer Ebene Einigkeit ([Siehe EDSA-Leitlinien 3/2019 zur Verarbeitung personenbezogener Daten durch Videogeräte, 29. Januar 2020, S. 7](#)). Somit erfolgt kein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Eine Prüfung durch die Aufsichtsbehörde oder gar eine Datenschutzfolgenabschätzung sind deswegen nicht erforderlich.

Allerdings kann eine Kamera-Attrappe unter Umständen das allgemeine Persönlichkeitsrecht verletzen, da auch hierdurch beim Betroffenen ein Überwachungsdruck entstehen kann. Dem Betroffenen können auch wegen einer Kameraattrappe gerichtlich durchsetzbare Unterlassungsansprüche zustehen (vgl. u. a. BGH, Urt. v. 16.03.2010, Az. VI ZR 176/09 = NJW 2010, 1533, 1534 Rn. 13). Die Überprüfung erfolgt wiederum nicht durch die datenschutzrechtliche Aufsichtsbehörde, sondern auf Antrag/Klage auf zivilgerichtlichem Weg.

Der Einsatz einer Kamera-Attrappe ist zur tatsächlichen Videoüberwachung stets ein milderes Mittel. Es sollte deswegen immer im Rahmen der Erforderlichkeit überprüft werden, ob unter Umständen nicht schon mit einer Attrappe der gewünschte Zweck (Prävention, Abschreckung etc.) auch erreicht werden kann.

XI. Kategorien sonstiger zur Prüfung vorgestellter Verwendungsbereiche

Unter Punkt II. 4. a. wurden die wesentlichen Anwendungsbereiche kommunaler Videoüberwachung bereits angesprochen: Ordnungshütung öffentlicher Plätze vor Störern, Prävention illegaler Müllablagerung, Sicherung sonstiger Daseinsvorsorge, Überwachung eigener Gebäude nah Hausrecht.

Exemplarisch sollen im Folgenden auch sonstige Fallbeispiele vorgestellt werden. Die Zulässigkeit ist in jedem Einzelfall anhand der in Frage kommenden Rechtsgrundlage zu prüfen.

1. Kommunale Schwimmbäder

Der Einsatz von Videoüberwachungstechnik wird in den entweder als öffentlich-rechtliche Wettbewerbsunternehmen (Rechtsgrundlage Art. 6 Abs. 1 Buchstabe f DSGVO) oder als Eigenbetriebe (Rechtsgrundlage § 13 Abs. 1 2. Alt. SächsDSDG) organisierten kommunalen Schwimmbädern zur Wahrung des Hausrechts grundsätzlich nicht in Frage gestellt. Hier steht als Zweck der Datenverarbeitung die einrichtungsbezogene Gefahrenabwehr (Unterstützung der

Badeaufsicht, Verhinderung von Unfällen etc.) im Vordergrund, aber auch der Schutz vor Diebstahl oder tätlichen oder verbalen Auseinandersetzungen gehört dazu.

Siehe im Übrigen hierzu auch Punkt I.7.

Im Rahmen der Angemessenheit einer Anlage werden Einzelheiten hinterfragt wie

- Kann die Überwachung (teilweise) als Monitoring organisiert werden?
- Kann die Betriebsdauer der Anlage eingeschränkt werden?

Einen Überblick über den Rahmen zulässiger Videoüberwachung von Schwimmbädern gibt auch die [Orientierungshilfe Schwimmbad der Datenschutzkonferenz vom 08. Januar 2019](#). Die dort aufgeführten Erwägungen müssen auch in die Abwägung der öffentlichen Interessen und den schutzwürdigen Interessen betroffener Personen einfließen.

2. Straßenfeste

Unter anderem die Katastrophe in Duisburg 2010 hat dazu geführt, dass Kommunen bei großen Volks- und Straßenfesten Videoüberwachungstechnik zur Lenkung der Besucherströme einsetzen wollen. Als geeignetes Mittel kommt hier grundsätzlich nur die Videobeobachtung (Monitoring) in Frage, um das Verhalten der Festgäste einschätzen und ohne zeitliche Verzögerung Maßnahmen ergreifen zu können. An der Speicherung der Aufnahmen wird bei diesem Zweck grundsätzlich kein Erfordernis bestehen. Zudem reichen grundsätzlich Übersichtsaufnahmen, die keine Erhebung von personenbezogenen Daten ermöglichen.

3. Museen

Nach dem Einbruch in das Dresdner Grüne Gewölbe im Dezember 2019 hat diese Thematik besonders in Sachsen an Wichtigkeit zugenommen. Bei der Prüfung von Überwachungsmaßnahmen durch kommunale Museen sind auch „[Ethische Richtlinien für Museen](#)“ des ICOM (Internationaler Museumsrat) zu berücksichtigen. Diese fordern geeignete Sicherheitsmaßnahmen zum Schutz von Ausstellungsstücken vor Diebstahl und Beschädigung, damit der Verpflichtung zur Präsentation und Zugänglichkeit von Exponaten in einem angemessenen Rahmen Rechnung getragen werden kann.

Insbesondere ist eine Abwägung vorzunehmen zwischen den Interessen und Rechten einer Vielzahl von redlichen Museumsbesuchern, die unweigerlich von der Videoüberwachung und der anschließenden Datenverarbeitung betroffen werden und denjenigen, den die Überwachung auch tatsächlich gilt. Im Rahmen der Prüfung der Kriterien „Geeignetheit“, „Erforderlichkeit“ und „Verhältnismäßigkeit“, sind diese Überlegungen zu Grunde zu legen. Letzten Endes ist zu fragen, ob der Wert der Ausstellungstücke und andere Risikofaktoren die Überwachung der Besucher rechtfertigt.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird an dieser Stelle auf den [Tätigkeitsbericht des Sächsischen Datenschutzbeauftragten 2019, Punkt 2.2.16](#) verwiesen, der dieses Thema ausführlich beleuchtet.

4. Webcam zu touristischen Zwecken

Die mit der Kamera beispielsweise an einem Marktplatz aufgenommenen Bilder werden im Internet veröffentlicht, wobei in regelmäßigen Zeitabständen eine Aktualisierung erfolgt. Es genügen grundsätzlich Übersichtsaufnahmen von innerörtlichen Plätzen oder Ausflugszielen ohne jegliche Verbindung zu einer Person. Kann dies nicht völlig ausgeschlossen werden, ist der Einsatz einer solchen Webcam datenschutzrechtlich nur dann hinnehmbar, wenn im Laufe eines Tages nicht mehr als vier zu unterschiedlichen Zeiten aufgenommene Bilder der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Es muss in jedem Fall ausgeschlossen werden, dass fremde Grundstücke sowie Nachbargebäude im unmittelbaren Nahbereich erfasst werden. Bei schwenk- und zoombaren Kameras ist zudem stets sicherzustellen, dass keine Aufnahmen durch Fenster oder Türen in das Gebäudeinnere möglich sind.

Ähnlich verhält es sich mit einer Verkehrsraumüberwachung. Zur Zweckerfüllung ist es in der Regel ausreichend, die Auflösung derart gering zu wählen, dass keine Identifizierung von Personen bzw. Fahrzeugen anhand der Kfz-Kennzeichen erfolgen kann.

Die Zulässigkeit ist jedoch immer im Einzelfall zu beurteilen.

5. Videoüberwachung von und während Versammlungen

Wie bereits unter Punkt I. 6. ausgeführt, kann zwar die Kommune gem. § 30 Abs. 1 SächsPBG öffentlich zugängliche Räume bei bestimmten Gefahrenlagen oder gem. § 13 SächsDSDG zur Wahrung öffentlicher Aufgaben oder des Hausrechtes videoüberwachen.

Versammlungen im Sinne von Art. 8 GG, wie etwa Demonstrationen, dürfen durch Kommunen gar nicht videoüberwacht werden, §§ 20, 32 Abs. 2 Nr. 6 Sächsisches Versammlungsgesetz, SächsVersG. Der Anwendungsbereich einer zulässigen Videoüberwachung ist in diesen Fällen sehr eng und begrenzt sich auf die Fälle der erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Die Prüfung und der Vollzug obliegen ausschließlich dem Polizeivollzugsdienst, § 32 SächsVersG.

Kommunale Videoüberwachung im Bereich des Versammlungsgeschehens ist in diesem Fall überhaupt nicht gestattet und ist deswegen während einer Demonstration und sonstiger Versammlung nach dem SächsVersG zu unterbrechen. Sollten deswegen auf dem Gelände oder auf der angemeldeten Route feste Videokameras angebracht sein, so sind diese für den Zeitraum der Versammlung abzuschalten; ihre (temporäre) Außerbetriebnahme muss für die Versammlungsteilnehmer eindeutig erkennbar sein. Bei den Teilnehmern darf kein Überwachungsdruck entstehen, dies würde gegen die verfassungsrechtlich garantierte Versammlungsfreiheit verstoßen. Die Vorschrift des § 20 SächsVersG gilt während der Versammlung im Sinne von Art. 8 GG ausschließlich und verdrängt die sonstigen Rechtsgrundlagen zur Videoüberwachung öffentlich zugänglichen Raums

Hierzu verweise ich zu weiteren Ausführungen auf den [Tätigkeitsbericht des Sächsischen Datenschutzbeauftragten 2019, Punkt 8.6.](#)