RA/En

Rechtsrahmen für eine mobile Videoüberwachung von Schulen und Spielhöfen als mögliche Zielobjekte von Sachbeschädigungen - Antrag der CSU-Stadtratsfraktion vom 17.6.2010

I.

Mit Schreiben vom 17.6.2010 beantragte die CSU-Stadtratsfraktion die Prüfung des rechtlichen Rahmens für die mobile Videoüberwachung von Schulen oder Spielhöfen, die wiederholt Objekt von Sachbeschädigungen wurden.

1. Rechtliche Ausgangslage

Die Videoüberwachung des öffentlichen Raumes durch Kommunen wurde 2009 durch Art. 21a des Bayer. Datenschutzgesetzes (BayDSG) neu geregelt. Anlass hierfür war die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 23.2.2007, Az. 1 BvR 2368/06. Das Gericht hatte dort festgestellt, dass die Videoüberwachung des öffentlichen Raumes, insbesondere mit Aufzeichnung des gewonnen Bildmaterials, aufgrund des damit verbundenen erheblichen Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbststimmung einer hinreichend bestimmten und normenklaren Ermächtigungsgrundlage bedürfe. Voraussetzung für die Verfassungsmäßigkeit sei zudem ein hinreichender Anlass. Zusätzlich müsse die Überwachung in räumlicher und zeitlicher Hinsicht das Übermaßverbot wahren.

Der Bayerische Gesetzgeber hat diesen Vorgaben durch den Erlass des Art. 21a BayDSG Rechnung getragen. Das Gesetz definiert unter dem Oberbegriff der *Videoüberwachung* den geringeren Eingriff der *Videobeobachtung* und den gewichtigeren der *Videoaufzeichnung*. Beide sind im öffentlichen Raum durch öffentliche Stellen nur dann zulässig, wenn sie im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder zur Ausübung des Hausrechts erforderlich sind,

- um Leben, Gesundheit, Freiheit oder Eigentum von Personen, die sich im Bereich öffentlicher Einrichtungen, öffentlicher Verkehrsmittel, von Dienstgebäuden oder sonstigen baulichen Anlagen öffentlicher Stellen oder in deren unmittelbarer Nähe aufhalten,

- um Kulturgüter, öffentliche Einrichtungen, öffentliche Verkehrsmittel, Dienstgebäude oder sonstige bauliche Anlagen öffentlicher Stellen sowie die dort oder in deren unmittelbarer Nähe befindlichen Sachen

zu schützen. Es dürfen keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass überwiegende schutzwürdige Interessen der Betroffenen beeinträchtigt werden. Die Videoüberwachung und die erhebende Stelle sind durch geeignete Maßnahmen erkennbar zu machen. Die Aufzeichnungen sind innerhalb von drei Wochen nach ihrer Erstellung zu löschen, soweit sie nicht zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung oder von Straftaten erforderlich sind.

2. Einschränkung kommunaler Videoüberwachung

Damit unterliegt die Videoüberwachung durch die Stadt sowohl hinsichtlich des Gegenstandes der Überwachung, als auch hinsichtlich der Zielrichtung verschiedenen Einschränkungen.

a) *Gegenstand der Überwachung* dürfen nur öffentliche Einrichtungen, öffentliche Verkehrsmittel, Dienstgebäude oder sonstige bauliche Anlagen öffentlicher Stellen sein sowie unter bestimmten Bedingungen auch Kulturgüter, d.h. Kunstwerke oder Kulturwerte von besonderem Wert. Dabei ist unter öffentlicher Einrichtung jede Einrichtung zu verstehen, die durch Widmungsakt der allgemeinen Benutzung zugänglich gemacht und im öffentlichen Interesse unterhalten wird. Dienstgebäude sind alle staatlichen und kommunalen Verwaltungsgebäude. Sonstige bauliche Anlagen sind Brücken u.ä.. Damit ist beispielsweise die Überwachung eines Wertstoffhofes, des Rathauses, einer Brücke, aber z.B. auch des Schönen Brunnens grundsätzlich möglich, soweit die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind. Nicht zulässig ist auf dieser rechtlichen Grundlage hingegen die generelle Überwachung des öffentlichen Raumes oder von privat genutzten Bauwerken.

b) Dieser relativ weite Einsatzbereich der Videoüberwachungwird durch die Vorgabe des zulässigen *Überwachungsziels* eingeschränkt. Eine Überwachung ist nur zulässig, wenn sie entweder dem Schutz der Nutzer der öffentlichen Einrichtung oder sich dort aufhaltender Personen, d.h. auch der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, dient oder aber dem Schutz der Einrichtungen selbst. Keine zulässigen Zielsetzungen sind beispielsweise die generelle Abschreckung von Straftätern oder aber die Überwachung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, soweit nicht die sonstigen Voraussetzungen des Art. 21a Abs. 1 BayDSG erfüllt sind.

c) Eine zusätzliche Begrenzung der Videoüberwachung ergibt sich aus dem *Grundsatz der Erforderlichkeit*. Die Kenntnis der durch die Überwachung gewonnen Daten muss zur Erreichung des damit verfolgten Überwachungszwecks erforderlich sein und hierzu auch angemessen erscheinen.

- Insbesondere dürfen keine *schutzwürdigen Interessen* der durch die Videoüberwachung betroffenen Personen beeinträchtigt sein. Die Überwachung darf vor allem nicht den höchstpersönlichen Bereich berühren, was beispielsweise bei der Videoüberwachung einer öffentlichen Toilette der Fall wäre.

- Zusätzlich ist auch ein *Anlass für die Überwachung* notwendig. Dieser kann sich beispielsweise aus konkreten Vorschädigungen des zu überwachenden Objekts ergeben, aber auch aufgrund der Erfahrung mit vergleichbaren Objekten, beispielsweise mit benachbarten Schulen oder Spielhöfen, die bereits von solchen Beschädigungen betroffen waren.

- Zudem müssen Überwachungsort, Überwachungszeitraum und Art der Überwachung (Videobeobachtung oder Videoaufzeichnung) zur Erreichung des konkreten Zieles erforderlich sein.

d) Gem. Art. 21a Abs. 2 BayDSG ist zudem durch ein entsprechendes Hinweisschild auf die Tatsache der Videoüberwachung und die für die Überwachung verantwortliche Stelle hinzuweisen, soweit diese Tatsache aus den Umständen nicht offenkundig ist.

3. Mobile oder stationäre Videoüberwachung von Schulgebäuden

Auf der dargestellten rechtlichen Grundlage wäre die Videoüberwachung von Schulgebäuden oder öffentlichen Spielhöfen zur Verhinderung von Sachbeschädigungen grundsätzlich zulässig. Dies gilt unabhängig davon, ob die hierzu verwendeten Geräte stationär oder mobil sind.

Bei Schulgebäuden handelt es sich um kommunale Verwaltungsgebäude, ebenso wie es sich bei Spielhöfen um durch Widmungsakt einer allgemeinen Benutzung zugänglich gemachte öffentliche Einrichtungen handelt.

Bei der Auswahl der konkreten Überwachungsobjekte und der Art und Weise der Überwachung sind aber aus den Grundsätzen der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit bestimmte *Grenzen* zu beachten:

- Es muss ein *konkreter Anlass* für die Überwachung des jeweiligen Objektes bestehen. Hierfür reicht es aus, dass das konkrete Gebäude, beispielsweise die Schule oder der Spielhof, bereits in der Vergangenheit Ziel von Sachbeschädigungen war oder aber aufgrund konkreter Anhaltspunkte, beispielsweise Schäden an vergleichbareren, v.a. benachbarten Objekten, damit zu rechnen ist, dass er Ziel solcher Attacken werden könnte.

- Die Videoüberwachung muss sich *örtlich und zeitlich* auf das zwingend notwendige Maß beschränken. Dies wird im Regelfall sowohl eine Überwachung während der Unterrichtszeiten, als auch eine flächendeckende Überwachung des gesamten Schulgeländes ausschließen. Die Überwachung sollte sich auf die Zeiten und Orte beschränken, bei denen eine anderweitige Überwachung, beispielsweise durch den Hausmeister oder anwesende Lehrkräfte, nicht gewährleistet ist. Nicht zulässig wäre - aufgrund des Gewichts des damit verbundenen Grundrechtseingriffs - beispielsweise eine flächendeckende Überwachung des gesamten Schulgeländes oder einer Schultoilette – selbst wenn es dort immer wieder zu Beschädigungen gekommen ist.

- Im konkreten Einzelfall ist zu prüfen, ob eine *Aufzeichnung der Überwachungsergebnisse* (Videoaufzeichnung) notwendig ist oder nicht doch die Videobeobachtung als milderer Eingriff ausreicht. Wenn es sich bei der Überwachung nur um Einzelfallmaßnahmen handelt, wäre unter Umständen trotz der höheren Kosten eine ständige Überwachung einer bloßen Aufzeichnung sachlich vorzuziehen, da hiermit die Chance erhöht wird, die Täter „auf frischer Tat" zu stellen. Erfolgt eine Aufzeichnung der Beobachtungen, ist sicherzustellen, dass diese spätestens drei Wochen nach Aufnahme gelöscht werden, wenn keine gewichtigen Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten eingetreten sind.

- Im Regelfall wird es sich schon aus Gründen der „Abschreckungswirkung" anbieten, die Überwachungskamera deutlich sichtbar anzubringen. Aus der Verbindung mit dem Schulgebäude wird regelmäßig auch offenkundig sein, dass die Überwachung durch die Stadt Nürnberg als Sachaufwandsträger erfolgt. Um die Wirkungen noch zu verstärken kann trotzdem ein Hinweis auf die Überwachung durch entsprechende Schilder sinnvoll sein. Zwingend ist ein solcher Hinweis, wenn die Kamera verdeckt angebracht ist.

4. Zusammenfassung

Grundsätzlich ist eine Videoüberwachung von Schul- oder Spielhöfen rechtlich zulässig. Dies gilt insbesondere dann, wenn es in der Vergangenheit bereits zu Schäden gekommen ist. Allerdings muss sich die Überwachung hinsichtlich Zeit und räumlichem Umfang auf das zwingend erforderliche Maß beschränken. Im Einzelfall ist zu prüfen, ob eine Aufzeichnung der Daten erfolgen muss oder aber nicht durch eine bloße Beobachtung das Ziel der Verhinderung von Beschädigungen ebenso erreicht werden kann. Soweit die Überwachungskamera nicht offen angebracht wird, ist durch ein Schild auf die Überwachung hinzuweisen.

SchA
Eing. 20. JULI 2010
weiter ...
☐ mit Rücksprache
☐ z. w. V. z. K.
☐ zur Stellungnahme
☐ Antwortschreiben/Vorlage bis für ___
☐ WV ...
☐ Kopie an ...
...

II. Herrn RA/L

III. SchA/L

Nürnberg, den 19.7.2010
Rechtsamt
i.A.

Engelbrecht
5305