

Handreichung Videoüberwachung an staatlichen Schulen in Hamburg

I. Ausgangslage

II. Vorgaben für den Einsatz bereits eingerichteter Videoüberwachungstechnik

1. Prüfungspunkte, die vor Einsatz der Videoüberwachungstechnik zu beachten waren und bei Versäumnis nachzuholen sind

- a. Erforderlichkeit der Videoüberwachung zur Abwehr und Verfolgung von Straftaten — Gefährdungsanalyse
- b. Verfahrensbeschreibung
- c. Anhörungen von Schulkonferenz, Lehrerkonferenz und Schülerrat
- d. Konsultation des BfDI
in besonders gelagerten Einzelfällen
- e. Verantwortlichkeit und Zuständigkeit für den laufenden Betrieb
- f. Aufstellungsorte, Überwachungszeiten und technische Anforderungen
 - (1) Aufstellungsorte
 - (2) Überwachungszeiten
 - (3) Technische Anforderungen an die Überwachung
- g. Zugriffsrechte
- h. Logbuch
- i. Lösungsfristen
- j. Hinweis im Zugangsbereich der betroffenen Räume

2. Fortlaufende Pflichten nach Inbetriebnahme von Videoüberwachungstechnik

- a. Einhaltung der Lösungsfristen
- b. Datenauswertung, Weitergabe
- c. Unterrichtspflichten
- d. Erweiterung bestehender Anlagen
- e. Fortlaufende Überprüfung der Notwendigkeit des Einsatzes von Videoüberwachungstechnik
- f. Altanlagen, die bereits vor Abschluss der DV bestanden

III. Einzelfragen

1. Kamera-Attrappen und nicht funktionstüchtige Kameras
2. Einsatz von Web-Cams

IV. Kurzprüfungsschema/Checkliste

Inhalt

I Ausgangslage

Verschiedene staatliche Schulen in Hamburg beklagen das Vorkommen von Diebstählen, Sachbeschädigungen und Gewalttätigkeiten. Diese Kriminalitätsentwicklung bringt Schulleitungen dazu, über Instrumente zur Verhinderung und Aufklärung von Straftaten nachzudenken. Dabei haben Schulen in der Vergangenheit zum Teil auch den Einsatz von Videotechnik in Betracht gezogen. Die Überwachung mit optisch-elektronischen Mitteln greift allerdings immer in das Grundrecht der Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung als eine Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts, Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz, ein. Videoüberwachung tangiert das Recht am eigenen Bild und muss im schulischen Bereich nicht zuletzt deshalb sehr kritisch gesehen werden, weil ein Konflikt mit dem Bildungs- und Erziehungsauftrag möglich ist. Dieser Auftrag richtet sich gemäß § 2 Hamburgisches Schulgesetz (HmbSG) nach den Werten des Grundgesetzes sowie der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg. Er soll die Entfaltung der Person ebenso wie die Selbständigkeit der Entscheidungen und Handlungen der Schülerinnen und Schüler fördern.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Umgang mit Videoüberwachungstechnik in hamburgischen staatlichen Schulen haben sich seit einer Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den gesetzlichen Voraussetzungen der Videoüberwachung im öffentlichen Raum¹ verändert. Gegenwärtig besteht nach Einschätzung des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit (im Folgenden HmbBfDI) sowie des Rechtsausschusses der Hamburgischen Bürgerschaft **keine ausreichende rechtliche Grundlage** mehr für die Installation von Videokameras in öffentlichen Dienstgebäuden und damit auch in staatlichen Schulen. Dies gilt grundsätzlich auch für bereits bestehende Anlagen. Der HmbBfDI toleriert jedoch im Einvernehmen mit dem Rechtsausschuss der Hamburgischen Bürgerschaft bereits bestehende Videoüberwachungsanlagen in Schulen, sofern sie den datenschutzrechtlichen Grundsätzen entsprechen. Bis zur Schaffung einer hinreichend bestimmten Gesetzesgrundlage **können allerdings Neuanlagen in Schulen nicht genehmigt werden**. Für **bestehende Anlagen (Altanlagen)** soll die vorliegende, in Abstimmung mit dem HmbBfDI erstellte Handreichung einen Leitfaden bieten, der praxisnah über den Umgang mit vorhandener Videoüberwachungstechnik informiert und die datenschutzrechtlichen Pflichten zusammenfasst. Unterschieden wird zwischen den Pflichten, die vor der Anbringung von Videotechnik zu berücksichtigen waren und die ggf. nachzuholen sind, sowie denjenigen Pflichten, die nach der Installation von Videoüberwachungstechnik fortlaufend berücksichtigt werden müssen. Die Handreichung nimmt Bezug auf die „Dienstvereinbarung über den Betrieb von Videoüberwachungsanlagen“ (im Folgenden DV), die im Jahr 2006 zwischen der Behörde für Schule und Berufsbildung, den Personalräten für pädagogisches Personal der einzelnen Schulformen sowie dem Personalrat geschlossen wurde. Auch diese DV wurde in enger Zusammenarbeit mit dem HmbBfDI erstellt.

¹ Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 23.02.2007, Az.: 1 BvR 2368/06

II. Vorgaben für den Einsatz bereits eingerichteter Videoüberwachungstechnik

1. Prüfungspunkte, die vor Einsatz der Videoüberwachungstechnik zu beachten waren und bei Versäumnis nachzuholen sind

Die folgenden Prüfungspunkte waren auf der Grundlage der DV bereits vor dem Ersteinsatz der vorhandenen Videoüberwachungstechnik zu berücksichtigen und sind jetzt nachzuholen, soweit sie nicht oder nur unvollständig beachtet wurden.

Zunächst war zu prüfen, ob der Einsatz konkret erforderlich und alternativlos war.

a. Erforderlichkeit der Videoüberwachung zur Abwehr und Verfolgung von Straftaten — Gefährdungsanalyse

Nach § 1 Abs. 1 der DV können öffentlich zugängliche Räume der Schulen unter Beachtung der gesetzlichen Vorschriften erst videoüberwacht werden, *wenn keine anderen geeigneten Maßnahmen mit geringerer Eingriffstiefe gegeben sind*. Abs. 2 derselben Bestimmung regelt den ausschließlichen Zweck der Videoüberwachung, nämlich die *Abwehr und Verfolgung strafrechtlich relevanter Handlungen*. Von Schulleitungen war daher zunächst zu prüfen, ob diese Voraussetzungen vorliegen. Die dabei zu beantwortenden Fragen können dem Fragebogen Gefährdungsanalyse, die der DV als Anlage 1 beigefügt ist, entnommen werden. Es müssen *belegbare Tatsachen* die Annahme rechtfertigen, dass *schwerwiegende Beeinträchtigungen des Eigentums oder die Begehung sonstiger strafbarer Handlungen drohen*, die es abzuwehren gilt.

Soweit diese Ausgangslage an der Schule bejaht wurde, war weiter zu prüfen, ob die Videoüberwachung für die Abwehr bzw. Verfolgung von Straftaten alternativlos war. Als weniger eingriffsintensive Alternativen kommen z.B. Organisationsmaßnahmen im Bereich Personal (vermehrte Wach- und Kontrollgänge), verbesserte Beleuchtung, Errichtung von Zäunen, Einführung von effizienten Schließ- bzw. Zugangskontrollsystemen oder Raumnutzungsplänen in Betracht. Soweit diese oder andere Maßnahmen nicht ausreichend erschienen und Videotechnik nach Abwägung aller Vor- und Nachteile zum Einsatz kommen sollte, musste sie in ein Gesamtsicherheitskonzept eingebunden werden und durfte nicht isoliert eingesetzt werden, vgl. Anlage 3 der DV, Einleitung.

Es war zudem im Rahmen einer Risikoanalyse zu untersuchen, ob und in welchem Umfang mit der Nutzung Gefahren für die Rechte der Betroffenen verbunden sind und wie diese Gefahren durch technische und organisatorische Maßnahmen wirksam beherrscht werden können. Hierzu zählen u. a. Regelungen über die Wartung der Anlage und die Sicherung der Speichermedien. Entsprechende Fragen befinden sich ebenfalls in dem Fragebogen Gefährdungsanalyse als Anlage 1 der DV.

b. Verfahrensbeschreibung

Vor Einsatz von Videoüberwachungstechnik musste gem. § 2 Abs. 3 der DV eine Verfahrensbeschreibung erstellt werden. Hierfür war der in Anlage 2 zur DV enthaltene Vordruck zu verwenden. Die Verfahrensbeschreibung dient der internen Kontrolle des Datenschutzes und ist laufend auf dem neuesten Stand zu halten.

c. Anhörungen von Schulkonferenz, Lehrerkonferenz und Schülerrat

Schulkonferenz, Lehrerkonferenz und Schülerrat waren vor Installation und Betrieb der Anlage anzuhören und ihnen musste die Gefährdungsanalyse vorgestellt werden, § 2 Abs. 1 der DV.

d. Konsultation des BfDI in besonders gelagerten Einzelfällen

Durch die Abstimmung dieser Handreichung mit dem HmbBfDI und der DV wurde eine Informations- und Entscheidungsgrundlage für die wesentlichen datenschutzrechtlichen Gesichtspunkte geschaffen. Soweit § 2 Abs. 3 der DV eine Beratung mit dem HmbBfDI, über die „technische Auslegung“ vorsieht, sind die verbleibenden, möglicherweise von der Handreichung nicht abgedeckten, besonders gelagerten Einzelfälle gemeint, in denen der HmbBfDI konsultiert werden kann.

e. Verantwortlichkeit und Zuständigkeit für laufenden Betrieb

Die Verantwortlichkeit für den Betrieb der Videoüberwachungsanlage ist in § 2 Abs. 2 der DV detailliert geregelt und allein der Schulleitung zugewiesen.

f. Aufstellungsorte, Überwachungszeiten und technische Anforderungen

(1) Aufstellungsorte

Es dürfen nach § 1 Abs. 1 der DV nur öffentlich zugängliche Räume der Schulen überwacht werden. Hierunter fallen diejenigen Räume, die frei oder nach allgemein erfüllbaren Voraussetzungen betreten werden können wie das Schulgebäude als solches, dessen Eingangsbereich und die Flure. Die Beobachtung des Schulhofes wird ebenfalls von der DV erfasst.

Im Gegensatz dazu sind Räume, die nur bestimmten Personenkreisen zugänglich sind, wie z.B. das Lehrerzimmer sowie die Unterrichts-, Selbstlern- und Aufenthaltsräume von vornherein von der Videoüberwachung ausgeschlossen.

Es muss durch technische und organisatorische Maßnahmen sichergestellt sein, dass die aufgezeichneten Komponenten nur von autorisierten Personen bedient werden können. Hierzu zählen bei Videorekordern insbesondere das Wechseln der Bänder und die Auswertung des aufgezeichneten Videomaterials. Beim Einsatz von IT-Technik sind die dort vorhandenen Schutzmechanismen in Form von Kennungen und Passwörtern zu nutzen.

(2) Überwachungszeiten

Üblicherweise findet eine Überwachung nur außerhalb der Nutzungszeiten statt. Für eine Überwachung während des laufenden Schulbetriebes sind höhere Anforderungen zu stellen. Darüber hinaus ist bei der Festlegung der Überwachungszeiten auf die ursprüngliche Motivation für die Einrichtung der Anlage Bezug zu nehmen.

Beispielsweise kann eine Überwachung während der Nutzungszeit gerechtfertigt sein, wenn die Schule ein Problem mit schulfremden Personen beklagt, die während der Pausen wiederholt auf das Schulgelände vordringen, und es dabei zu strafrechtlich relevanten Handlungen gekommen ist. Auf der anderen Seite kann es erforderlich sein, die Überwachung auf die Zeiten zu begrenzen, die außerhalb der Nutzungszeiten

liegen, wenn die Schule ausschließlich in diesen Zeiten wiederholt Vandalismus ausgesetzt war.

(3) Technische Anforderungen an die Überwachung

Die Videokameras mussten so eingerichtet werden, dass die Aufzeichnung von Tönen unmöglich ist, § 1 Abs. 1, S. 2 der DV. Insofern durften nur Anlagen beschafft werden, die keine Tonaufzeichnungen ermöglichen. Als Überwachungsmodus war nur die automatisierte Überwachung, d.h. im Gegensatz zur personellen Überwachung, die kontinuierliche visuelle Aufzeichnung erlaubt, vgl. Anlage 3 der DV. Die Kamera musste schwer erreichbar angebracht werden, über Anzahl, Positionierung und Einstellungswinkel der Kameras mussten schriftliche und grafische Aufzeichnungen angefertigt werden.

Die Verbindungswege mussten ausreichend gesichert sein. Im Einzelnen musste das Transportmedium der Informationen (Kabel) vor mechanischen Unterbrechungen geschützt werden. Ebenfalls war und ist die Sicherheit der Daten selbst zu gewährleisten. Eine Verwendung von WLAN ist aufgrund der mangelnden Netzwerksicherheit nicht zulässig gewesen.

Bei der Auswahl der Technik war zudem zu beachten, dass sie einen Gesamteindruck des zu überwachenden Raumes vermitteln kann und Inhalte am Bildschirm erkennbar machen muss. Technische Komponenten mit Selbstüberwachungstechnik, die Vandalismusschäden am Transportmedium oder den aufnehmenden Einheiten entdecken und Alarm auslösen können, sollten bei der Anschaffung besonders berücksichtigt werden. Ein technisches Handbuch muss vorgehalten werden.

Die Videoüberwachung darf nicht in sonstige Netze der Schule (z.B. Verwaltungsnetze) eingebunden sein.

g. Zugriffsrechte

Es ist erforderlich, eine gekoppelte Zugangsberechtigung einzurichten („Vier-Augen-Prinzip“), damit der Zugriff durch eine einzelne, grundsätzlich berechnigte Person ausgeschlossen wird, gem. § 3 Abs. 2 S.1 der DV.

h. Logbuch

Mit Hilfe eines revisionssicheren Mechanismus, der als Logbuch bezeichnet wird, müssen Auswertungs- und sonstigen Betriebsvorgänge aufgezeichnet werden. Hierdurch kann zum einen die erfolgte automatische Löschung der Daten als auch jeder Zugriff und Zugriffsversuch festgehalten werden. Das Logbuch ist ein wesentliches Instrument, um einen Missbrauch der Daten zu verhindern, und gleichzeitig eine sichere Methode, den sorgsam Umgang mit den aufgezeichneten Daten bei Bedarf nachzuweisen. Revisionssicher bedeutet in diesem Zusammenhang, dass im Nachhinein keine Veränderungen am Logbuch vorgenommen werden können und dass das Logbuch auch nicht vernichtet werden kann, um den Nachweis des unerlaubten Zugriffs zu verschleiern.

i. Lösungsfristen

Es ist zu gewährleisten, dass die Daten gem. § 3 Abs. 4 der DV spätestens 2 Wochen nach ihrer Erhebung automatisch gelöscht werden, es sei denn, dass sie innerhalb dieser Frist, im Rahmen einer Anzeigenerstattung durch die Schulleitung, an die Straf-

verfolgungsbehörden weitergegeben wurden und in diesem Zusammenhang das Vorhalten der Daten notwendig erscheint.

j. Hinweis im Zugangsbereich der betroffenen Räume

Gem. § 1 Abs. 4 der DV ist auf die Videoüberwachung im Zugangsbereich der betroffenen Räume (und Bereiche) durch Hinweisschilder u. a. in Form von Piktogrammen deutlich hinzuweisen. Bei einer internationalen Schülerschaft oder internationalen Schulangehörigen sind die Hinweisschilder mehrsprachig zu gestalten.

2. Pflichten nach Inbetriebnahme von Videoüberwachungstechnik

a. Einhaltung der Löschungsfristen

Die Einhaltung der 2-Wochen-Löschungsfrist ist gem. § 3 Abs. 4 der DV durch ein automatisches System zu gewährleisten und zu überwachen.

b. Datenauswertung, Weitergabe

Es ist darauf zu achten, dass eine Auswertung nur unter den Voraussetzungen des § 3 der DV erfolgen kann. Es muss bereits vor der Auswertung ein Anhaltspunkt für einen strafrechtlich relevanten Tatbestand vorliegen. Erst danach darf eine gleichzeitige Auswertung durch die Schulleitung und eine zweite Person erfolgen. Erhobene Daten dürfen nur im Rahmen einer Anzeigenerstattung an die Strafverfolgungsbehörden weitergegeben werden. Die Weitergabe an Dritte ist ohne Ausnahme unzulässig.

c. Unterrichtspflichten

Ergibt die Auswertung einen Anhaltspunkt dafür, dass Bedienstete an einer strafbaren Handlung beteiligt sein könnten, ist nach § 3 Abs. 2 der DV der Personalrat unverzüglich zu informieren. Dem Personalrat steht nur dann ein Einsichtsrecht zu, wenn dies durch den Bediensteten ausdrücklich gewünscht wird und hierdurch nicht die Ermittlungen der Strafverfolgungsbehörden behindert oder gefährdet werden können.

d. Erweiterung bestehender Anlagen

Eine Erweiterung einer bestehenden Überwachungsanlage ist bis zur Schaffung einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage zur Videoüberwachung öffentlicher Dienstgebäude nicht möglich.

e. Fortlaufende Überprüfung der Notwendigkeit des Einsatzes von Videoüberwachungstechnik

Nach § 5 Abs. 2 der DV ist regelmäßig zu überprüfen, ob die bestehende Anlage noch und in dem Umfang erforderlich ist, in dem sie eingerichtet wurde. Gegebenenfalls ist sie wieder abzubauen bzw. ihr Wirkungsbereich zu verkleinern, wenn kein konkreter Anlass für ihren Einsatz mehr besteht oder ihr Einsatzrahmen eingeschränkt werden kann.

- f. Altanlagen, die bereits vor Abschluss der DV bestanden

Nach § 5 Abs. 1 der DV sind für Anlagen, die bereits vor Bekanntgabe der DV existierten, die erforderlichen Anhörungen nachzuholen. Auch bei diesen Anlagen sind alle Pflichten zu beachten, die laut DV für den Betrieb einer Überwachungsanlage gelten.

III. Einzelfragen

1. Kamera-Attrappen und nicht funktionstüchtige Kameras

Obwohl durch Nachbildungen von Videokameras oder nicht funktionstüchtige Kameras tatsächlich keine Daten erhoben werden, kann von der Anbringung dieser Objekte ein Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen ausgehen. Dies gilt dann, wenn die Gegenstände nicht bereits auf den ersten Blick ohne weiteres für diejenigen Personen, die sich in den vermeintlichen Überwachungsbereich begeben, als Attrappen oder funktionsuntaugliche Kameras erkennbar sind. Für die Einrichtung einer „vorgetäuschten Überwachung“ musste daher in der Vergangenheit ebenfalls das Verfahren, das durch die DV für „echte“ Kameras vorgegeben wird, eingehalten werden. Soweit es nicht eingehalten wurde, ist es unverzüglich nachzuholen. Die Gleichbehandlung von Kameraattrappen und funktionstüchtigen Kameras hat ihren Grund nach bundesverfassungsgerichtlicher Rechtsprechung darin, dass die Betroffenen nicht darüber im Ungewissen gelassen werden dürfen, ob und wer über sie Informationen sammelt. Öffentliche Stellen, wie staatliche Schulen, tragen dabei eine besondere Verantwortung dafür, dass ihr Handeln wahrhaftig und transparent ist. Eine vorgetäuschte Videoüberwachung ist hiermit unvereinbar. Sie beeinträchtigt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung in gleicher Weise wie eine funktionierende Videoüberwachung, weil sie Einfluss auf die Verhaltensweise der Person nimmt, die in den – vermeintlichen – Erfassungsbereich der Kameraattrappe gerät.

2. Einsatz von Web-Cams

Für sogenannte Web-Cams, also Kameras, deren Bilder über das Internet einer unbestimmten Vielzahl von Personen zugänglich gemacht werden, **gelten die allgemeinen datenschutzrechtlichen Vorgaben, nicht jedoch die DV**. Erläuterungen zum Einsatz von Web-Cams bleiben daher einer gesonderten Mitteilung vorbehalten.

IV. Kurzprüfungsschema/ Checkliste

1. Prüfungspunkte, die vor Einsatz bestehender Videoüberwachungstechnik zu beachten waren und bei Versäumnis nachzuholen sind
 - Erforderlichkeitsprüfung durchgeführt? Ist Videoüberwachung alternativlos zur Kriminalitätsbekämpfung und –verfolgung notwendig?
 - Gefährdungsanalyse vorgenommen?
 - Verfahrensbeschreibung erstellt?
 - Anhörung von Schulkonferenz, Lehrerkonferenz, Schülerrat und, bei verbleibenden Fragen, auch Konsultation des BfDI erfolgt?
 - Verantwortlichkeit und Zuständigkeit für laufenden Betrieb klar geregelt?
 - Aufstellungsorte, Überwachungszeiten und technische Anforderungen, ist Konsultation des BfDI erfolgt?
 - Zugriffsrechte klar geregelt?
 - Logbuch bereitgehalten und dessen Führung geregelt?
 - Lösungsfristen notiert?
 - Hinweisschilder bzw. Piktogramme im Zugangsbereich der betroffenen Räume ausgehängt?

2. Nach Inbetriebnahme von Videoüberwachungstechnik zu beachten
 - Lösungsfristen gewahrt?
 - Dokumentationspflichten beachtet?
 - Betroffene unterrichtet?
 - Regelmäßige Überprüfung: Besteht Erfordernis für Videoüberwachung alternativlos fort?

V. Rechtsgrundlagen und weitere Informationen

1. DV über den Betrieb von Videoüberwachungsanlagen, online abrufbar unter:
<http://www.svs.hamburg.de/index.php/article/detail/1979>
2. HmbDSG, online abrufbar unter <http://hh.juris.de/start.htm>