

Wie ist der Einsatz von Webcams durch Kommunen datenschutzrechtlich zu bewerten?

Immer mehr Städte und Gemeinden installieren Webcams und stellen deren Bilder auf ihren eigenen Internetseiten jedem Besucher der Seite zur Ansicht zur Verfügung. Es werden dabei häufig Strände, Landschaften, Einkaufsstraßen usw. gezeigt. Jeder Besucher der Internetseite soll sich ein Bild vom Ort, seinen touristischen Einrichtungen, dem Betrieb auf den Straßen, der Wetterlage etc. machen können. Zum Teil werden die im Internet gezeigten Bilder in bestimmten Zeitabständen, die zwischen wenigen Sekunden und einigen Minuten liegen können, aktualisiert, zum Teil handelt es sich auch um sogenannte Live-Streams, d.h. um die ununterbrochene Übertragung von bewegten Bildern, vergleichbar dem Fernsehbild. In beiden Fällen können neben der aufgenommenen Örtlichkeit auch Personen abgebildet werden. Es hängt von den Einstellungen und der Bildauflösung der Webcam ab, ob diese Personen erkennbar sind.

Rechtliche Einordnung von Webcams

Für die von öffentlichen Stellen betriebene Video-Überwachung gibt es eine gesetzliche Regelung in § 20 Landesdatenschutzgesetz (LDSG). Nach Abs. 1 der Vorschrift dürfen „öffentliche Stellen (...) mit optisch-elektronischen Einrichtungen öffentlich zugängliche Räume beobachten (...), soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben oder zur Wahrnehmung eines Hausrechts erforderlich ist und schutzwürdige Belange Betroffener nicht überwiegen.“

Es stellt sich die Frage, ob diese Vorschrift auch für den Einsatz von Webcams durch öffentliche Stellen zur Anwendung kommt. Der Einsatz der Webcams müsste dann jeweils zur Aufgabenerfüllung der betreffenden Stelle erforderlich sein. Diese Voraussetzung wird meist nicht vorliegen.

Allerdings ist schon zweifelhaft, ob der Einsatz von Webcams ein „Beobachten“ im Sinne der Vorschrift ist. Der Begriff impliziert in der Regel ein aktives, gezieltes Wahrnehmen eines Vorgangs. Im hier interessierenden Kontext erfordert Beobachten, dass der Betreiber der Video-Überwachung (also der Beobachter) das per Video-Technik übertragene Geschehen genau verfolgt oder zumindest durch bloßes Schauen passiv aufnimmt. Von diesem typischen Szenario bei der klassischen Video-Überwachung geht auch die Regelung im LDSG aus. Die besondere Gefährdung für das informationelle Selbstbestimmungsrecht liegt darin begründet, dass die Technik es dem Betreiber erlaubt, über einen bestimmten Zeitraum das Verhalten einer Person zu beobachten, möglicherweise sogar, ohne dass diese dessen gewahr wird. Die beobachtete Person gerät in eine unterlegene Position, da es an Gegenseitigkeit mangelt: der Betroffene wird beobachtet, ohne dass er die Möglichkeit hat, auf der gleichen Ebene zu kontern. Alleine durch die ungestörte einseitige Beobachtung übt der Beobachter eine gewisse Macht über den Betroffenen aus. Dieses informatorische Ungleichgewicht verletzt grundlegende Prinzipien der Fairness und ist letztlich dazu geeignet, das Persönlichkeitsrecht bzw. das Recht auf informationelle Selbstbestimmung des Betroffenen zu gefährden. Daher unternimmt das Gesetz den Versuch, dieses Ungleichgewicht bis zu einem gewissen Grade auszugleichen.

Im Falle der Webcam fehlt es allerdings gerade an dem Element der Beobachtung durch den Betreiber des Systems. Vielmehr hat hier jeder Internetnutzer die Möglichkeit, die Position des Beobachters einzunehmen. Dies gilt grundsätzlich auch für eine zu einer bestimmten Zeit beobachtete Person, auch wenn diese naturgemäß die Szenerie zu einem anderen Zeitpunkt wahrnimmt, also nicht zu der Zeit, als sie selbst am Ort anwesend war. Während die zielgerichtete, tendenziell unfaire einseitige Beobachtung durch den Systembetreiber nicht vorliegt, kommt ein anderes Element ins Spiel: die gleichsam demokratisierte Möglichkeit der Beobachtung steht nun jedermann zu, potentiell weltweit. Es wird deutlich, dass sich das Schwergewicht der Gefährdung von der einseitigen Beobachtung, die ihrerseits unbeobachtet stattfindet, verschiebt hin zur globalen Veröffentlichung der Bilder. Dieser Problematik werden jene Rechtsvorschriften gerecht, welche sich mit den Voraussetzungen für die Verbreitung, also Veröffentlichung, von Abbildungen von Personen beschäftigen; dies sind die Vorschriften des Kunsturhebergesetzes. Daher ist dieses Gesetz auf den Einsatz von Webcams durch öffentliche Stellen anzuwenden, es ist spezieller als das LDSG. Im Hinblick auf die Veröffentlichung gelten damit für Webcams einheitliche Voraussetzungen, unabhängig davon, ob sie von privaten oder öffentlichen Stellen betrieben werden.

Zulässigkeit von Webcam-Übertragungen

Die Übertragung der Bilder in das Internet stellt eine Verbreitung bzw. öffentliche Zurschaustellung von Bildnissen dar, die nach § 22 des Kunsturhebergesetzes (KunstUrhG) der Einwilligung des Betroffenen bedarf. Sind auf den von der Webcam gelieferten Bildern einzelne Personen erkennbar, so wäre eine solche Internet-Übertragung nach dieser Vorschrift im Grundsatz unzulässig. Dabei wäre es nicht einmal erforderlich, dass das Gesicht der abgebildeten Person die Identifizierung ermöglicht. Bereits dann, wenn der Bekanntenkreis des Abgebildeten z.B. aufgrund körperlicher Merkmale der Person in der Lage wäre, diese zu identifizieren, käme es zu einem unzulässigen Verbreiten von Bildern.

Zwar könnte die Unzulässigkeit prinzipiell dadurch überwunden werden, dass die Einwilligung des Abgebildeten eingeholt wird. Im Falle einer Webcam wird es aber praktisch unmöglich sein, von jeder Person, die im öffentlichen Raum in den Erfassungsbereich der Kamera gerät, eine ausdrückliche Einverständniserklärung einzuholen. Auch würde es nicht ausreichen, durch entsprechende Hinweise auf den Betrieb der Webcam aufmerksam zu machen und dann etwa anzunehmen, dass die Personen, die den Erfassungsbereich betreten, sich quasi konkludent mit der Verbreitung ihres Bildes einverstanden erklären. Der Hinweis würde nicht alle Adressaten erreichen und zudem lässt sich das Betreten bestimmter Bereiche nicht vermeiden, ohne dass es erhebliche Nachteile für den Betroffenen hätte. Dem bloßen Betreten solcher Bereiche kann daher kein Erklärungswert zugemessen werden.

Allerdings erlaubt das Kunsturhebergesetz unter bestimmten Voraussetzungen ausnahmsweise die Veröffentlichung von Bildern, auch wenn Personen darauf abgebildet sind. Nach § 23 Abs. 1 Nr. 2 KunstUrhG dürfen solche Bilder ohne Einwilligung der Betroffenen dann veröffentlicht werden, wenn die Personen nur als Beiwerk neben einer

Landschaft oder sonstigen Örtlichkeit erscheinen. Es hängt von der konkreten Ausgestaltung ab, ob abgebildete Personen (noch) als bloßes Beiwerk zur in erster Linie dargestellten Landschaft etc. angesehen werden können. Grundsätzlich ist das der Fall, wenn die Personen auch weggelassen werden könnten, ohne dass sich Gegenstand und Charakter des Bildes verändern würden. Dabei spielt auch die Größe der abgebildeten Personen im Verhältnis zur Bildgröße und ihre Position auf dem Bild eine Rolle. Bei Webcams, die Aufnahmen von öffentlichen Räumen in das Internet übertragen, werden zwar oft Menschen zu sehen sein, die die öffentlichen Räume bevölkern. Allerdings werden diese Menschen in der Regel nicht den Charakter des Bildes bestimmen. Je nach Einstellung der Webcam handelt es sich um Übersichtsaufnahmen, bei denen die Menschen nur in geringer Größe und nicht in dominierender Position im Bild abgebildet werden. Daher können die Betreiber von Webcams die genannte Ausnahme nach dem KunstUrhG in den meisten Fällen in Anspruch nehmen. Damit dürften Personen abgebildet werden, solange sie als Beiwerk zu den hauptsächlich aufgenommenen Örtlichkeiten erscheinen. Auch der Umstand, dass eine Person im Einzelfall - etwa aufgrund besonders auffälliger äußerlicher Merkmale - trotz ihres „Beiwerkcharakters“ erkannt werden könnte, spricht nicht gegen die Erlaubnis zur Verbreitung der Abbildung nach § 23 Abs. 1 Nr. 2 KunstUrhG. Etwas anderes würde nur dann gelten, wenn die Kamera in so einer Weise installiert ist, dass sie Aufnahmen von einzelnen Personen im öffentlichen Raum ermöglichen, die der abgebildeten Person das optische Übergewicht gegenüber der Örtlichkeit gibt. Dies wäre z.B. der Fall bei einer niedrig angebrachten Kamera, die Personen im Bildvordergrund deutlicher und größer abbildet. Entsprechendes würde gelten, wenn die Kamera die Möglichkeit bietet, sie zu schwenken und an einzelne Objekte heranzuzoomen.

Allerdings ist die Befugnis zur Veröffentlichung von solchen Bildern zusätzlich durch § 23 Abs. 2 KunstUrhG begrenzt. Die Verbreitung der Bilder ist danach nur zulässig, wenn dadurch nicht ein berechtigtes Interesse des Abgebildeten verletzt wird. An dieser Stelle ist die Art der Verbreitung der Bilder zu berücksichtigen; diese werden ins Internet übertragen und sind weltweit abrufbar. Die Abgebildeten haben ein berechtigtes Interesse an der Wahrung ihrer Persönlichkeitsrechte. Dazu gehört ihr Recht, sich im öffentlichen Raum zu bewegen, ohne dass diese Tatsache einem weltweiten Publikum übermittelt wird. Weitergehend als der vorstehend erläuterte § 23 Abs. 1 Nr. 2 KunstUrhG ist daher nach Abs. 2 zu fordern, dass die von der Webcam miterfassten Personen regelmäßig nicht zu identifizieren sind. Unproblematisch wäre damit z.B. die Übersichtsaufnahme einer Fußgängerzone, auf der Passanten nur undeutlich erkennbar sind. Während das Identifizieren der Abgebildeten in der Regel nicht möglich sein soll, mag es allerdings wenige Fälle geben, in denen dies aufgrund von Sonderwissen, das bei bestimmten Betrachtern der Bilder vorliegt, doch möglich ist (z.B. Kenntnis von bestimmten äußerlichen Eigenschaften von auf der Straße aufgenommenen Fahrzeugen, und Kenntnis davon, dass dieses Fahrzeug immer von einer bestimmten Person gefahren wird.). Dieses Restrisiko kann nach den genannten Vorschriften hingenommen werden.

Fazit

Die Verbreitung von durch Webcams aufgenommenen Bildern auf den Webseiten von öffentlichen Stellen ist grundsätzlich zulässig, soweit die o. g. rechtlichen Bedingungen beachtet werden.

Hinweise zur Umsetzung

Öffentliche Stellen sollten vor der Inbetriebnahme von Webcams genau die Standortfrage und die Auflösung der Bilder prüfen. Sollen nur Örtlichkeiten und Landschaften gezeigt werden, dürfte eine Auflösung ausreichend sein, die es dem Betrachter ermöglichen, alles in ausreichender Schärfe zu betrachten. Panoramaaufnahmen aus größerer Entfernung ist der Vorzug zu geben.

Zoomfunktionen, die die Erkennbarkeit von Personen oder Gegenständen, die Personen zugeordnet werden könnten (z. B. Kraftfahrzeuge), sollten generell nicht zur Verfügung gestellt werden.