

STELLUNGNAHME ZUM EINSATZ MOBILER VIDEOÜBERWACHUNGSKAMERAS ZUR GEFAHRENABWEHR

Welche rechtlichen, datenschutzrechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen sind zu beachten?

Damit der Einsatz mobiler Videoüberwachungskameras rechtmäßig ist, muss eine einschlägige Rechtsgrundlage vorliegen, deren Voraussetzungen im Einzelfall erfüllt sind, da das Filmen von Personen durch öffentliche Stellen einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung darstellt. Als Rechtsgrundlage kommt Art. 6 Abs. 1 lit. e, Abs. 3 DSGVO in Verbindung mit § 18 Landesdatenschutzgesetz Baden-Württemberg (LDSG) in Betracht.

Nach § 18 LDSG ist die Beobachtung öffentlich zugänglicher Räume mit Hilfe optisch-elektronischer Einrichtungen (Videoüberwachung) sowie die Verarbeitung der dadurch erhobenen personenbezogenen Daten zulässig, soweit dies im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder in Ausübung des Hausrechts im Einzelfall erforderlich ist, um Leben, Gesundheit, Freiheit oder Eigentum von Personen, die sich in öffentlichen Einrichtungen, öffentlichen Verkehrsmitteln, Amtsgebäuden oder sonstigen baulichen Anlagen öffentlicher Stellen oder deren unmittelbarer Nähe aufhalten, oder um Kulturgüter, öffentliche Einrichtungen, öffentliche Verkehrsmittel, Amtsgebäude oder sonstige bauliche Anlagen öffentlicher Stellen sowie die dort oder in deren unmittelbarer Nähe befindlichen Sachen zu schützen und keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass schutzwürdige Interessen der betroffenen Personen überwiegen.

Eine Videoüberwachung liegt vor, wenn personenbezogene Daten verarbeitet werden. Dies ist der Fall, wenn einzelne Personen auf den Aufnahmen erkennbar sind oder die Aufnahmen Rückschlüsse auf deren Identität ermöglichen. Erfasst sind sowohl Formen der Videoüberwachung mittels Live-Übertragung als auch Videoaufzeichnungen.

Die Überwachung muss in einem öffentlich zugänglichen Raum stattfinden. Öffentlich zugängliche Räume sind Bereiche innerhalb oder außerhalb von Gebäuden, die nach dem erkennbaren Willen des Berechtigten von jedermann genutzt oder betreten werden dürfen.

Weitere Voraussetzung ist, dass der Schutz wichtiger Rechtsgüter, insbesondere Leben, Gesundheit, Freiheit oder Eigentum, oder der Schutz von Kulturgütern, öffentlichen Einrichtungen, öffentlichen Verkehrsmitteln, Dienstgebäuden oder sonstigen baulichen Anlagen öffentlicher Stellen bezweckt wird. Der Zweck der Videoüberwachung muss spätestens zum Zeitpunkt der Erhebung der personenbezogenen Daten konkret und eindeutig festgelegt sein. Eine Videoüberwachung allgemein aus „Gründen der Sicherheit“ genügt diesem Erfordernis nicht und ist daher unzulässig.

Eine Videoüberwachung kann eingesetzt werden, um Personen in Objekten öffentlicher Stellen oder diese Objekte selbst zu schützen. Öffentliche Straßen, Wege und Plätze sind hiervon nicht umfasst.

Videoüberwachung, mit dem Ziel, Personen im öffentlichen Straßenraum zu schützen, kann daher nicht auf § 18 LDSG gestützt werden.

Die Videoüberwachung und die weitere Verarbeitung der dadurch erhobenen personenbezogenen Daten müssen im Einzelfall erforderlich sein. Es muss eine konkrete oder zumindest abstrakte Gefahrenlage vorliegen, die den Einsatz der Überwachungsmaßnahme rechtfertigt. Eine Videoüberwachung zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder zur Ausübung des Hausrechts setzt daher voraus, dass tatsächliche Anhaltspunkte bestehen, die den Schluss auf eine entsprechende Gefahrenlage für das jeweilige Objekt zulassen. Die Gefahrenlage ist stets einzelfallbezogen zu prüfen. Die allgemeine Angabe „zur Prävention, Beweissicherung und Eigensicherung im Stadtgebiet Heilbronn“ ist hierfür nicht ausreichend.

Darüber hinaus muss jede staatliche Maßnahme, die in Grundrechte eingreift, geeignet, erforderlich und angemessen sein. Das Überwachungsinteresse der öffentlichen Stelle ist mit den schutzwürdigen Interessen der betroffenen Person in Einklang zu bringen.

Die Videoüberwachung muss geeignet sein, den angestrebten Zweck zu erreichen, und es darf kein mildereres, gleich wirksames Mittel zur Verfügung stehen. Es ist zu prüfen, ob eine Videoüberwachung die vorgesehenen Zwecke tatsächlich erfüllen kann und ob die gewünschte Sicherheit auch mit weniger eingriffsintensiven Maßnahmen hergestellt werden kann. Zunächst sind daher zumutbare Alternativen zu prüfen.

Für jede einzelne Kamera ist gesondert zu prüfen, zu welchen Zeiten und für welche Bereiche eine Überwachung zwingend erforderlich ist. Die Betriebszeiten und Erfassungsbereiche der Kameras sind dabei so weit wie möglich zu begrenzen (Grundsatz der „Datenminimierung“, Art. 5 Abs. 1 lit. c DSGVO).

Eine Videoüberwachung ist nur zulässig, wenn die schutzwürdigen Interessen der betroffenen Personen nicht überwiegen. Hierzu ist eine einzelfallbezogene Abwägung zwischen dem (Sicherheits-) Interesse der öffentlichen Stelle und den Interessen der Betroffenen unter Berücksichtigung der Gesamtumstände vorzunehmen. Das Sicherheitsinteresse ist insbesondere dann erheblich, wenn die Maßnahme dem Schutz höherrangiger Rechtsgüter dient, etwa der Verhinderung oder Aufdeckung strafrechtsrelevanter Vorfälle oder Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung. Je abstrakter die Gefahrenlage ist, desto weniger eingriffsintensiv darf eine Maßnahme sein. Die Intensität des Eingriffs bestimmt sich insbesondere nach Art und Umfang der erfassten Informationen, dem betroffenen Personenkreis sowie der Art und Weise der Datenverarbeitung.

Die Videoüberwachung ist durch geeignete Maßnahmen zum frühestmöglichen Zeitpunkt erkennbar zu machen und muss offen durchgeführt werden. Zum frühestmöglichen Zeitpunkt bedeutet, dass die Information möglichst vor dem Betreten der videoüberwachten Bereiche erfolgt, damit betroffene Personen ihr Verhalten danach ausrichten können. Als geeignete Maßnahme zur Kenntlichmachung gilt insbesondere das Anbringen eines Hinweisschildes, aus dem sowohl der überwachte räumliche Bereich als auch der Verantwortliche eindeutig hervorgehen.

Videoaufzeichnungen sind unverzüglich, spätestens jedoch vier Wochen nach der Datenerhebung zu löschen, soweit sie nicht zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung oder von Straftaten oder zur Geltendmachung von Rechtsansprüchen benötigt werden. Steht fest, dass die Daten für die ursprünglichen Zwecke nicht mehr benötigt werden, sind sie unverzüglich, also ohne schuldhaftes Zögern, zu löschen, da die Speicherdauer an den Zweck der Überwachung gebunden ist. In der Regel ist eine Speicherdauer von 48 Stunden an Werktagen und 72 Stunden an Wochenenden

und Feiertagen ausreichend, um Beschädigungen an geschützten Objekten und Einrichtungen oder Straftaten üblicherweise festzustellen.

Bei der Videoüberwachung sind der Datenschutz durch Technikgestaltung und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen nach Art. 25 DSGVO sowie die Sicherheit der Verarbeitung nach Art. 32 DSGVO zu gewährleisten. Daraus folgt, dass Aufzeichnungen grundsätzlich in einer „Black-Box“-Lösung mit Ringspeicher zu erfolgen haben, bei der Bilddaten regelmäßig überschrieben und nur anlassbezogen manuell gesichert werden. Der Zugriff auf gespeicherte Aufnahmen ist streng zu beschränken. Insbesondere sind die Daten zu verschlüsseln. Der Zugriff sollte nach Möglichkeit nur nach dem Vier-Augen-Prinzip erfolgen. Unverschlüsselte Übertragungen, etwa über WLAN, oder eine Bereitstellung der Aufnahmen ohne Zugriffsbeschränkungen sind mit den Anforderungen der Art. 25 und 32 DSGVO nicht vereinbar.

Vor dem erstmaligen Einsatz einer Videoüberwachungseinrichtung ist die oder der behördliche Datenschutzbeauftragte zu beteiligen und ihr oder ihm Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Für diese Prüfung ist ausreichend Zeit einzuräumen. Bei Änderungen des Verfahrens ist eine erneute Beteiligung in gleichem Umfang erforderlich. Eine umfangreiche Verarbeitung mit einer Vielzahl von Kameras auf einer großen, weiträumigen Fläche oder eine zentrale Überwachung einer Vielzahl kleinerer Flächen kann zudem eine Datenschutz-Folgenabschätzung erforderlich machen.

Der Einsatz mobiler Videoüberwachungskameras zur Gefahrenabwehr durch öffentliche Stellen ist somit nur unter engen rechtlichen, datenschutzrechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen zulässig. Die maßgebliche Rechtsgrundlage nach Art. 6 Abs. 1 lit. e, Abs. 3 DSGVO in Verbindung mit § 18 LDSG erfasst ausschließlich die Überwachung von Personen in Objekten öffentlicher Stellen oder deren unmittelbarer Nähe sowie den Schutz der Objekte öffentlicher Stellen selbst. Eine Überwachung des allgemeinen öffentlichen Raums ist hiervon nicht umfasst. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass ein Großteil denkbarer Einsatzszenarien mobiler Videoüberwachungen „zur Prävention, Beweissicherung und Eigensicherung im Stadtgebiet Heilbronn“ von der bestehenden Rechtsgrundlage nicht gedeckt wäre.

Hinzu kommt ein erheblicher organisatorischer und administrativer Aufwand. Für jeden Standort und jede einzelne Kamera ist eine eigenständige Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen. Dabei ist sicherzustellen, dass nur so viele personenbezogene Daten wie unbedingt erforderlich erhoben werden, insbesondere durch eine Beschränkung der Betriebszeiten und Erfassungsbereiche. Vor dem erstmaligen Einsatz einer Videoüberwachungseinrichtung ist jeweils die oder der behördliche Datenschutzbeauftragte zu beteiligen. Dies gilt auch bei wesentlichen Änderungen des Einsatzortes oder der Ausgestaltung der Maßnahme. Bei einer wiederkehrenden oder wechselnden Nutzung mobiler Kameras an unterschiedlichen Standorten ist regelmäßig eine erneute datenschutzrechtliche Prüfung erforderlich.

Insgesamt ist festzuhalten, dass mobile Videoüberwachung aufgrund der engen gesetzlichen Voraussetzungen, der beschränkten Reichweite der Rechtsgrundlage sowie des erheblichen Prüf- und Abstimmungsaufwands nur in Ausnahmefällen als praktikables Mittel der Gefahrenabwehr in Betracht kommt. Die Rechtsgrundlage des Art. 6 Abs. 1 lit. e, Abs. 3 DSGVO in Verbindung mit § 18 LDSG ist zum flächendeckenden oder flexiblen Einsatz von mobilen Videoüberwachungsanlagen im öffentlichen Raum zur Gefahrenabwehr nicht geeignet.

Auch die geplante Gesetzesänderung (aktueller Stand: Kabinettsbeschluss) erlaubt keine umfassende Sicherheitsüberwachung. Die Videoüberwachung soll zum Schutz sicherheitsrelevanter Einrichtun-

gen, Dienstgebäude, Dienstfahrzeuge, Kulturgüter, oder öffentlicher Verkehrsmittel sowie der dort jeweils befindlichen Personen und Sachen erleichtert werden, sofern sie erforderlich ist. Die Videoüberwachung soll dann als angemessen und verhältnismäßig gelten. In § 18 Abs. 6 LDSG soll geregelt werden, dass Videoüberwachung einschließlich der Nutzung von KI-Systemen zulässig ist, soweit dies im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder in Ausübung des Hausrechts im Einzelfall erforderlich ist, um den Erhaltungszustand und die Funktionsfähigkeit des Eigentums öffentlicher Stellen und zu öffentlichen Zwecken gewidmeter Gegenstände zu überwachen und keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass schutzwürdige Interessen der betroffenen Personen überwiegen. Auch hier ist ein konkreter Bezug zum Eigentum öffentlicher Stellen oder öffentlich gewidmeten Gegenständen erforderlich. Eine allgemeine Videoüberwachung zum Schutz von Personen im öffentlichen Straßenraum wird auch mit der geplanten Gesetzesänderung nicht ermöglicht.

Zur weiteren Information verweisen wir auf die Broschüre des Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit Baden-Württemberg – Videoüberwachung durch öffentliche Stellen in Baden-Württemberg, Stand: 14. März 2019.