

Stand: Januar 2019

Videoüberwachung öffentlicher Plätze durch Polizei und Ordnungsbehörden nach § 184 Abs. 2 Landesverwaltungsgesetz Schleswig-Holstein

Checkliste

Die Landespolizei sowie die Ordnungsbehörden in Schleswig-Holstein haben nach § 184 Abs. 2 Landesverwaltungsgesetz (LVwG) die Befugnis, zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit öffentliche Plätze mittels Videoüberwachung zu beobachten. Bei Vorliegen weiterer Voraussetzungen dürfen dabei auch Bild- und Tonaufzeichnungen angefertigt werden.

Diese Checkliste soll Polizei- und Ordnungsbehörden in Schleswig-Holstein einen Überblick darüber geben, welche Voraussetzungen und Anforderungen bei der Videoüberwachung öffentlicher Plätze zu beachten sind.

Inhalt

1. Voraussetzungen
2. Beschränkung der Maßnahme auf 6 Monate
3. Offene Maßnahme
4. Speicherdauer
5. Technische und organisatorische Maßnahmen
6. Sonderfall: Automatisierte Gesichtserkennung

1. Voraussetzungen

Nach § 184 Abs. 2 LVwG ist die bloße Beobachtung mittels Bildübertragung zulässig, soweit dies zur Aufgabenerfüllung – d.h. zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit – erforderlich ist.

Sollen Bild- und Tonaufzeichnungen hergestellt werden, ist dies nur unter folgenden besonderen Voraussetzungen gestattet:

a) Kriminalitäts- und Gefahrenschwerpunkt

Es muss zu einer signifikanten Häufung von Straftaten oder Gefahren kommen; diese muss durch Zahlen belegt sein. Das subjektive Empfinden der Bevölkerung reicht nicht aus.

b) Geschützte Rechtsgüter

Das Gesetz erlaubt die Videoüberwachung öffentlicher Plätze nur zum Schutz bestimmter gewichtiger Rechtsgüter. Genannt sind Leib, Leben und Freiheit einer Person sowie gleichgewichtige andere Rechtsgüter.

Das Eigentum ist als Rechtsgut in § 184 Abs. 2 LVwG nicht ausdrücklich genannt. Zum Schutz des Eigentums ist die Maßnahme nur zulässig, wenn ähnlich gewichtige Schäden wie für Leib, Leben oder Freiheit drohen. Dies ist nur der Fall, wenn schwere Schäden für das Eigentum zu erwarten sind. Das Sprühen von Graffiti oder Abladen von Müll kann zwar einen Schaden hervorrufen, dieser dürfte aber in der Regel nicht gleichwertig sein, wie Schäden für Leib oder Leben.

c) Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts

Die gesetzlichen Anforderungen an die Gefahrenschwelle, d.h. die Wahrscheinlichkeit, dass es zu Schäden kommt, ist recht hoch. Es müssen Tatsachen vorliegen, die die Annahme rechtfertigen, dass Schäden für Leib, Leben oder Freiheit oder gleichgewichtige Schäden für andere Rechtsgüter zu erwarten sind. Die bloße nicht auf Fakten gestützte Vermutung, dass es zu entsprechenden Schädigungen kommen kann, reicht nicht aus.

d) Eignung zur Gefahrenabwehr

Zweck der Videoüberwachung muss nach dem Gesetz die Abwehr von Gefahren sein. Die Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit der konkreten Videoüberwachung muss also in Bezug auf diesen Zweck begründet werden können. Mit der Verbesserung der Strafverfolgung kann die Maßnahme nicht begründet werden. Die Nutzung der vorhandenen Aufzeichnungen für diesen Zweck ist zwar zulässig. Der Zweck kann aber die Anfertigung der Aufzeichnungen nicht begründen.

Somit muss die Videoüberwachung in erster Linie für die Abwehr von Gefahren geeignet, erforderlich und angemessen sein. Die Maßnahme ist nur zur Gefahrenabwehr geeignet, wenn die Kamerabilder live beobachtet werden, und im eintretenden Gefahrenfall tatsächlich Hilfe geleistet werden kann. Beschränkt sich die Maßnahme dagegen auf die Aufzeichnung ohne Live-Monitoring, kann sie nur für die Strafverfolgung, nicht aber zur Gefahrenabwehr eingesetzt werden. Die Gefahrenabwehr würde sich in solchen Fällen auf den bloßen Abschreckungseffekt beschränken. Dieser mögliche Effekt reicht jedoch als Begründung für eine Videoüberwachung als Gefahrenabwehrmaßnahme nicht aus, da die Überwachungsmaßnahme in solchen Fällen eine tatsächliche Gefahrenabwehr nicht ermöglicht. Da der eigentliche Zweck der Maßnahme nicht erreicht werden kann, ist die Maßnahme insgesamt nicht zulässig.

e) Erforderlichkeit zur Gefahrenabwehr

Die Maßnahme muss zum Zweck der Gefahrenabwehr erforderlich sein. Sie ist folglich ausgeschlossen, soweit es andere gleich geeignete Mittel gibt, die weniger in die Grundrechte der betroffenen Personen eingreifen. Andere Möglichkeiten müssen daher ausgeschöpft werden. Als solche alternativen Mittel kommen z.B. eine verbesserte Ausleuchtung von öffentlichen Plätzen, eine verstärkte Polizeipräsenz, bauliche Umgestaltungen oder direkte Maßnahmen gegen Störer in Betracht.

f) Angemessenheit der Maßnahme

Wenn die Eignung und Erforderlichkeit der Videoüberwachung gegeben sind, ist im letzten Schritt eine Interessenabwägung vorzunehmen. Dabei sind die Interessen der betroffenen Personen, sich frei von staatlicher Überwachung im öffentlichen Raum zu bewegen, den Zwecken gegenüberzustellen, denen die Maßnahme dient. Überwiegen die Interessen der betroffenen Personen, ist die Videoüberwachung nicht zulässig. Solche besonderen Interessen ergeben sich im Bereich der Videoüberwachung durch nicht staatliche Stellen insbesondere dann, wenn durch die Videoüberwachung besonders sensible Bereiche berührt sind, wie etwa Eingangsbereiche von Wohnungen oder Arztpraxen. Auch an weniger sensiblen Orten kann die Überwachung die Interessen der betroffenen Personen erheblich beeinträchtigen, wenn sie etwa zur Bildung von Bewegungsprofilen besonders geeignet ist. Dies ist etwa der Fall an Bahnhöfen, die täglich von Pendlern genutzt werden.

Häufig kann die schutzwürdigen Interessen der betroffenen Personen durch eine entsprechende Gestaltung der Videoüberwachung schon ausreichend Rechnung getragen werden. So können z.B. sensible Orte wie Wohnungseingänge oder Balkone durch Schwärzung ausdrücklich von der Erfassung ausgenommen werden. Zur Berücksichtigung der Interessen von Pendlern kann eine Verpixelung der Aufnahmen in Betracht kommen. Auf diese Weise kann der Eingriff in die Rechte vielfach abgemildert werden, so dass der Betrieb der Videoüberwachung mit diesen Einschränkungen möglich sein kann.

Kann den überwiegenden schutzwürdigen Interessen nicht durch geeignete Maßnahmen Rechnung getragen werden, ist die Videoüberwachung nicht zulässig.

2. Beschränkung der Maßnahme auf 6 Monate

Die Videoüberwachung mit Bild- und Tonaufzeichnung ist nach § 184 Abs. 2 Satz 3 LVwG auf sechs Monate zu befristen. Vor einer etwaigen Verlängerung sollte die Maßnahme evaluiert werden, d.h. folgende Fragen beantwortet werden:

- In welchem Umfang sind Straftaten zurückgegangen? Ggf. auch differenziert nach der Art der Straftat
- In welchem Umfang sind Gefahrensituationen zurückgegangen?
- Wie viele Straftaten konnten durch die Videoüberwachung aufgeklärt werden?

Außerdem muss eine Prognose angestellt werden, wie sich die Situation mit und ohne Videoüberwachung entwickeln würde.

3. Offene Maßnahme

§ 184 Abs. 2 LVwG erlaubt die Videoüberwachung nur als offene Maßnahme. Nach § 184 Abs. 6 LVwG ist auf den Umstand einer offenen Videoüberwachung in geeigneter Weise hinzuweisen. Ausreichende Hinweisschilder müssen daher angebracht werden. Die betroffenen Personen müssen hiervon Kenntnis erhalten können, bevor sie den überwachten Bereich betreten. Sie müssen mindestens die in § 31 des Landesdatenschutzgesetzes (LDSG) genannten Informationen enthalten. Hierzu gehören z.B. der Name und die Kontaktdaten des Verantwortlichen und Informationen zum Zweck der Maßnahme.

4. Speicherdauer

- solange erforderlich
- höchstens 1 Monat (§ 184 Abs. 4 LVwG)

Ein Monat ist die Höchstfrist. Falls die Aufbewahrung der Aufzeichnungen nur für einen kürzeren Zeitraum erforderlich ist, dann dürfen sie nur für diesen kürzeren gespeichert werden.

5. Technische und organisatorische Maßnahmen

a) Bei der Erhebung

Wie wird sichergestellt, dass nur die erforderlichen Bereiche erfasst werden? (Ausrichtung der Kamera(s), Schwärzung von Bereichen, Verpixelung)

b) Bei der Speicherung

- Wie gelangen die Daten von der Kamera auf den Datenträger? Erfolgt die Übertragung über das Internet, muss diese Verbindung hinreichend gegen den Zugang durch unbefugte Dritte gesichert sein.
- Der Datenträger (falls die Videokamera mit einem Datenträger ausgestattet ist) muss hinreichend gegen den Zugang durch unbefugte Dritte gesichert sein.
- Es muss geregelt werden, wer Zugang zu den Aufnahmen hat.

c) Bei der Nutzung

- Es muss geregelt werden, unter welchen Voraussetzungen und ggf. in welchem Verfahren (4-Augen-Prinzip o.ä.) auf die Daten zugegriffen werden darf.
- Protokollierung der Zugriffe auf die Aufnahmen / Dokumentation der Zweckänderung der Daten (§ 184 Abs. 4 Satz 3 LVwG)
- Umgang mit den Daten, die für Strafverfahren verwendet werden (auf welchem Medium werden diese gespeichert? Übergabe an die Staatsanwaltschaft? Bleibt eine Kopie bei der Polizei?)

d) Löschung

- Gibt es eine automatische Löschroutine?
- Nach welcher Zeit wird gelöscht?

e) Technische Administration

- Wer administriert die Videoüberwachungsanlage? Interner oder externer Administrator?
- Hat der Administrator Zugriff auf die Bildaufzeichnungen?
- Im Falle externer Administration: Vertrag zur Auftragsdatenverarbeitung mit den erforderlichen Weisungen zur Gewährleistung der Datensicherheit und Einräumung von Kontrollbefugnissen des Auftraggebers?
- Wie erfolgt der Zugriff des Administrators auf das System? Fernwartung? Falls ja, lässt sich der Zugriff bei Bedarf aktivieren oder ist ein ständiges „standby“ nötig? Protokollierung der Zugriffe?

f) Dokumentation, Datenschutzfolgenabschätzung

Die Maßnahme ist nach § 46 des Landesdatenschutzgesetzes (LDSG) zu dokumentieren. Bei besonderen Risiken für die Persönlichkeitsrechte und Freiheiten der betroffenen Personen, z.B. bei systematischer und umfangreicher Überwachung, ist eine Datenschutzfolgenabschätzung nach § 43 LDSG durchzuführen.

6. Sonderfall: Automatisierte Gesichtserkennung

Bei einer automatisierten Gesichtserkennung werden die Aufnahmen mit bereits vorhandenen Gesichtsbildaufnahmen abgeglichen. Hierbei handelt es sich um einen erheblichen Eingriff in die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen, da die Anonymität von Personen in solchen Bereichen jederzeit aufgehoben werden kann, ohne dass die Person hiervon konkret Kenntnis erhält und

auf das Verfahren einwirken kann. Es bedarf hierfür einer ausdrücklichen gesetzlichen Befugnis. § 184 LVwG enthält eine solche Befugnis nicht, denn diese Vorschrift erlaubt nur die Beobachtung und die Aufzeichnung der Aufnahmen sowie die weitere Speicherung zur Strafverfolgung. Ein Abgleich der Aufzeichnungen mit anderen personenbezogenen Daten ist hier nicht geregelt. Eine automatisierte Gesichtserkennung ist daher schon mangels gesetzlicher Grundlage unzulässig.

Kontakt

Die Landesbeauftragte für Datenschutz Schleswig-Holstein
Unabhängiges Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD)
Holstenstraße 98
24103 Kiel
Tel: 0431 988-1200
E-Mail: mail@datenschutzzentrum.de
www.datenschutzzentrum.de