

**Stadt Passau**  
261 Recht, Referendarausbildung  
-Datenschutz-  
Frau Bauer, Frau Probst  
Tel. NSt. 383

Referat 2  
Herrn Zacher

14. Dezember 2018  
261 - Datenschutz

### **Videoüberwachung im Klostergarten**

Sehr geehrter Herr Zacher,

nach intensiver Begleitung der technischen und organisatorischen Planung der Videoüberwachungsanlage im Klostergarten kann aus datenschutzrechtlicher Hinsicht folgendes ausgeführt werden:

1.

Mit Beschluss des Stadtrats der Stadt Passau vom 14.05.2018 wurde die Verwaltung beauftragt, eine Videoüberwachung des Klostergartens unter Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen zu installieren. Durch diese Präventivmaßnahme soll es gelingen, diesen zentralen Bereich der Innenstadt sicherer werden zu lassen. Dieser signifikante Sicherheitsgewinn soll bei gleichzeitiger Schonung der Privatsphäre und des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung der Besucherinnen und Besucher des Klostergartens erzielt werden.

Die technische und organisatorische Ausgestaltung der Videoüberwachung wurde von Beginn an mit der Datenschutzbeauftragten der Stadt Passau eng abgestimmt. Die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen kann durch zahlreiche organisatorische Vorkehrungen, beispielsweise die Dienstanweisung zur Videoüberwachung im Klostergarten samt Schulungskonzept der Mitarbeiter und effektiven Sicherheitsmechanismen erfüllt werden.

2.

Die kommunale Videoüberwachung und die mit der Videoüberwachung einhergehende Datenerhebung und -verarbeitung basieren auf Art. 6 Abs. 1 Satz 1 lit. c) und e) der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) in Verbindung mit Art. 24 des Bayerischen Datenschutzgesetzes (BayDSG), Art. 6 des Gesetzes über das Landesstrafrecht und das Ordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (LStVG), Art. 57 Abs. 1 Satz 1 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO) und nachgeordneten Vorschriften.

## 2.1.

Die Videoüberwachungsanlage wird technisch realisiert durch die Aufstellung von insgesamt 8 Videokameras, von denen zwei als sogenannte „Dome-Kameras“ über eine Zoom- und Schwenkfunktion verfügen. Die Videokameras sind verbunden mit der Videoüberwachungsanlage im eigens hierfür gebauten Überwachungsraum. Die Videoüberwachung wird in einem geschlossenen System betrieben, d.h. es besteht keine Netzwerk- und keine Internetverbindung des Systems nach außen, um den Grundsätzen der Datensicherheit und Datenintegrität Genüge zu tun.

Durch die städtischen Mitarbeiter vor Ort besteht grundsätzlich nur die Möglichkeit, Vorgänge in Echtzeit am Monitor im Überwachungsraum zu verfolgen. In besonders geregelten Ausnahmefällen und unter Beachtung strenger Vorgaben zur Handhabung und Dokumentation besteht die Möglichkeit, die Zoom- und Schwenkfunktion der Dome-Kameras zu betätigen, um bestimmte Vorgänge und Ereignisse im beobachteten Bereich konkreter festhalten zu können. Im Übrigen sind die Dome-Kameras auf die bekannten Kriminalitätsschwerpunkte ausgerichtet. Standorte und Ausrichtung der Dome-Kameras erlauben es, auf eine eventuelle Verlagerung von Kriminalitätsschwerpunkten flexibel zu reagieren.

Die städtischen Mitarbeiter vor Ort haben grundsätzlich keinen Zugriff auf gespeicherte Daten. Dieser Zugriff ist Mitarbeitern von Polizei und Ordnungsamt vorbehalten. Die Fälle des Zugriffs auf gespeicherte Daten ist in der Dienstanweisung zur Videoüberwachung konkret geregelt.

Die gewählte Auflösung der Videokameras verspricht eine gute Überwachungsqualität, ohne gleichzeitig die Rechte der Betroffenen überzustrapazieren.

## 2.1.

Eine Videoüberwachung, also die Erhebung (Videobeobachtung) und die Speicherung (Videoaufzeichnung) von personenbezogener Daten mit Hilfe von optisch-elektronischen Einrichtungen, ist zulässig, wenn sie zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder in Ausübung des Hausrechts für Zwecke des Personen- oder Objektschutzes erforderlich ist, keine überwiegenden schutzwürdigen Interessen der Betroffenen beeinträchtigt werden und sie transparent gestaltet ist.

Der Klostergarten ist eine öffentliche Einrichtung der Stadt Passau. Er dient als Naherholungsraum für die Passau Bürger. Wie das Ordnungsamt mitteilt und durch entsprechende Statistiken und polizeiliche Berichte untermauert werden kann, wird dieser Zweck durch die Begehung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten in diesem Bereich untergraben. Zudem werden die Einrichtungen im Klostergarten regelmäßig durch Vandalismus beschädigt. Die Passau Bürger nutzen den Klostergarten aufgrund der Situation nicht in dem geplanten Umfang wie vorgesehen. Hinzu kommen Kosten in Höhe von mindestens 25.000 € für die Behebung von Vandalismus-Schäden allein bei der Stadtgärtnerei. Der Klostergarten ist zudem lokaler Brennpunkt im Drogenhandel.

Eine Videoüberwachung ist gemäß Art. 24 BayDSG zulässig, wenn damit die öffentliche Aufgabe der Gefahrenabwehr erfüllt wird. Die Ermöglichung einer repressiven Strafverfolgung (z. B. in Zusammenhang mit Vandalismus) allein ist keine kommunale Aufgabe und kann daher nur Nebenzweck der Videoüberwachung zur Gefahrenabwehr sein.

## 2.2.

Geschützt in Bezug auf Art. 24 BayDSG sind einerseits 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 (Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 BayDSG) und andererseits Kulturgüter, öffentliche Einrichtungen, öffentliche Verkehrsmittel, Dienstgebäude oder sonstige bauliche Anlagen öffentlicher Stellen sowie die dort oder in deren unmittelbarer Nähe befindlichen Sachen (Art. 24 Abs. 1 Nr. 2 BayDSG).

### 2.2.1.

Aufgrund entsprechender Vorfalldokumentation konnte durch die Verwaltung und die Polizei festgestellt werden, dass eine Verletzung von den vorgenannten Rechtsgütern im Klostergarten auch in Zukunft wahrscheinlich ist und die geplante Videoüberwachung dazu dienen wird, der prognostizierten Gefahr entgegenzuwirken.

Der nachfolgenden Straf- und Ordnungswidrigkeits-Statistik der Polizei für den Klostergarten kann entnommen werden, dass hier zahlreiche Delikte, insbesondere auch der Handel mit Drogen, begangen werden und zudem ständige Verstöße gegen die Grünanlagensatzung der Stadt vorliegen. Die Vorfalldokumentation der Polizei zeigt zudem, dass neben Körperverletzungsdelikten und exzessiven Alkoholmissbrauch auch Vandalismus und Drogenhandel in den letzten Jahren nicht unter Kontrolle gebracht werden konnten. In Teilbereichen, insbesondere im Drogenhandel ist sogar eine deutliche Verschlechterung im Hinblick auf die Fallzahlen eingetreten.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (bis 07.05.2018)
Sonst. Owi/LstVG*	13	35	35	73	73	34	21
Körperverletzung (KV)	6	9	4	6	4	3	-
gefährliche KV	2	3	2	2	-	1	-
Beleidigung	2	5	2	2	-	4	-
Rauschgiftkriminalität	7	1	2	6	13	15	7

\* Anzeigen wg. Grünanlagensatzung (in aller Regel übermäßiger Alkoholkonsum, Müll, Notdurft, Lärm)

Unterschiedliche Maßnahmen der Stadt in Zusammenarbeit mit der Polizei haben zwar in den letzten Jahren gewisse Verbesserungen gebracht, trotzdem ist die Lage im Klostergarten noch nicht akzeptabel und das Sicherheitsgefühl der Bürger für diesen Bereich quasi nicht vorhanden. Bereits umgesetzte Maßnahmen, wie die Besetzung einer zweiten Streetworker-Stelle, erweiterte polizeiliche Präsenz, erhöhte Kontrollen und Ahndung von Delikten haben noch keine wesentliche Besserung ergeben, so dass eine weitere Maßnahme, nämlich die Videoüberwachung als Mittel der Gefahrenabwehr zweckmäßig erscheint.

So ist sich die Verwaltung sicher, dass durch die flächendeckende Überwachung des Klostergartens im Bereich der Cagnes-sur-mer Promenade bis zur westlichen Ringstraße die Anzahl der Straftaten und Ordnungswidrigkeiten zurückgehen und die öffentliche Anlage gemäß ihrem Zweck wieder genutzt werden wird.

Nur als Nebenzweck soll die Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten erleichtert werden.

### 2.2.2.

Der Eingriff durch die Videoüberwachung in die schutzwürdigen Interessen der Betroffenen ist als nicht unerheblich zu klassifizieren; insbesondere ist trotz öffentlichen Platzes auch die Privatsphäre eines jeden einzelnen betroffen. Jeder Aufenthalt einer Person im Klostergarten wird durch die geplante Maßnahme aufgezeichnet. Der Klostergarten wird insbesondere auch zur Tageszeit durch Studenten auf dem Hin- und Rückweg zur Universität stark frequentiert. Es ist daher eine hohe Anzahl an Betroffenen vorhanden.

Dieser Eingriff kann jedoch im vorliegenden Fall und unter Abwägung der Rechtsgüter in der Gesamtschau als gerechtfertigt angesehen werden. Die von der Stadt Passau zu schützenden Rechtsgüter überwiegen die Rechte der Betroffenen. Folgende Maßnahmen wurden in Abstimmung mit dem Datenschutz ergriffen, um die Eingriffsintensität zu minimieren:

#### 2.2.2.1.

Die Überwachung erfolgt nicht rund um die Uhr, sondern zwischen 6:00 Uhr und 1:00 Uhr, da sich in diesem Zeitfenster nach den Erfahrungswerten der Polizei die meisten Delikte abspielen. Außerhalb der Überwachungszeiten werden die Kameras automatisch abgestellt.

Nicht überwacht werden zudem Versammlungen und sonstige Veranstaltungen im Klostergarten; zu diesen Zeiten werden die Kameras durch Hauben abgedeckt, um gegenüber jedem Bürger und jeder Bürgern klar zu machen, dass die Videoüberwachung inaktiv ist. Hierauf wird zudem gesondert an den Eingängen zum Klostergarten hingewiesen. Das besonders geschützte Versammlungsgrundrecht wird daher durch die Videoüberwachung nicht tangiert, Voraussetzung ist lediglich, dass die Stadt Passau von einer solchen Versammlung rechtzeitig Kenntnis erhält, um entsprechende Maßnahmen zu veranlassen.

Bei anderen Veranstaltungen – zu denken ist etwa an die seit zwei Jahren regelmäßig stattfindende „Oide Dult“ oder das Afrika-Festival – wird ebenfalls die Videoüberwachungsanlage deaktiviert und dieser Umstand durch Abdeckungshauben und Hinweisschilder verdeutlicht.

Für den zweimal wöchentlich stattfindenden Wochenmarkt im Klostergarten wird die Videoanlage automatisch deaktiviert. Es ist in der Dienstvereinbarung zur Videoüberwachung vorgesehen, dass die Inaktivität der Videoüberwachung in regelmäßigen Abständen von städtischen Mitarbeitern zu prüfen ist, da aus Gründen der Aufwandsreduzierung darauf verzichtet wird, auch zu Wochenmarktszeiten die Videokameras mit Hauben abzudecken.

Beim Wochenmarkt wie auch bei sonstigen Veranstaltungen („Oide Dult“, Afrikafestival u.ä.) ist es zwar so, dass etwa die Marktbesucher oder Veranstalter ihrerseits Kriminalität beklagen. Diese Art von Kriminalität (im Wesentlichen Eigentumsdelikte) ist aber weniger geeignet, das Sicherheitsgefühl der Besucherinnen und Besucher im Klostergarten nachhaltig zu beeinträchtigen, zumindest nicht in dem Maße wie Delikte gegen die Gesundheit und die körperliche Unversehrtheit bzw. andere Delikte, die dazu geeignet sind, bei den Besucherinnen und Besucher quasi körperliches Unbehagen auszulösen.

Gleichzeitig führt die vergleichsweise rege Betriebsamkeit im Klostergarten bei Veranstaltungen und während des Wochenmarktes dazu, dass Personen, die sich sonst in den weniger einsehbaren Bereichen des Klostergartens aufhalten und dort ihren kriminellen Machenschaften nachgehen, sich gestört fühlen und den Klostergarten ohnehin meiden.

Es entspricht demzufolge dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, die Videoüberwachung zeitlich und je nach Nutzung des Klostergartens so zu beschränken, dass sie dann verwirklicht wird, wenn konkret mit der Begehung von Straftaten zu rechnen ist.

#### 2.2.2.2

Die Positionierung der Kameras ist mit dem Datenschutz eng abgestimmt. Die Dienstanweisung zur Videoüberwachung sieht vor, dass in regelmäßigen Abständen geprüft wird, ob die Videoüberwachung überhaupt noch erforderlich ist, aber auch, ob der überwachte Bereich verändert werden muss, z.B. Kameras abgeschaltet oder neu positioniert.

Hierzu ist es erforderlich, dass jeweils ein konkreter Überblick darüber besteht, was sich im Klostergarten an Ereignissen abspielt und vor allem wo. Zusammen mit der Polizei wurde daher die Fläche in Quadranten eingeteilt. Sowohl die Polizei wie auch die städtischen Mitarbeiter vor Ort werden künftig bei Delikten festhalten und dokumentieren, wo sich diese Delikte abgespielt haben; also in welchen Quadranten.

So lässt sich in den Überprüfungszeiträumen nicht nur feststellen, ob sich die Kriminalitätsrate entsprechend dem präventiven Zweck vermindert hat, sondern es lässt sich ableiten, in welchen Bereichen der präventive Zweck sich verwirklicht hat und die Videoüberwachung aufgegeben werden kann.

Gleichzeitig besteht die Möglichkeit, die Dome-Kameras in der Grundeinstellung neu auszurichten. Damit wird gleichzeitig zuverlässig verhindert, dass sich die Kriminalitätsschwerpunkte innerhalb des Klostergartens unbehelligt verlegen lassen. Mit dieser Vorgehensweise wird eine besonders flexible Reaktion und Anpassung der Videoüberwachungsanlage erfolgen können, die mit einer nur statischen Kameraaufhängung nicht erreicht werden kann.

#### 2.2.2.3

Wenn man sich für eine Form der Videoüberwachung entscheidet, stellt sich immer auch die Frage danach, ob es der Verhältnismäßigkeit entspricht, Aufzeichnungen zu speichern, zumal es bei Aufzeichnungen der Natur der Sache entspricht, dass diese eher geeignet sind, einem repressiven Zweck zu dienen als einem präventiven.

Im vorliegenden Fall wurde ein Kompromiss gefunden, der wiederum den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verwirklicht.

Zwar hat man sich für eine Aufzeichnung entschieden. Die Aufzeichnungen werden aber nach der knappen Speicherdauer von nur 72 Stunden automatisch überschrieben, wenn kein Anlass zur Annahme besteht, dass die Aufzeichnungen zu Zwecken der Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten über einen längeren Zeitraum gespeichert werden müssen. Soll eine solche längere Speicherung erfolgen, so kann diese nur von Mitarbeitern im Ordnungsamt, bei Gefahr in Verzug ausnahmsweise auch durch die Polizei, ggf. unter Hinzuziehung der Staatsanwaltschaft, veranlasst werden. Nur diese Personengruppen sind auch berechtigt, aufge-

zeichnetes Material zu sichten. Die Begrenzung des berechtigten Personenkreises erfolgt bewusst, um Missbrauch zu unterbinden.

Der Zugang zu aufgezeichnetem Videomaterial ist mehrfach gesichert. Zum einen werden die Zugriffsberechtigungen zur Videoüberwachungsanlage mit Benutzernamen und Kennwörtern versehen, wobei im Rahmen der Rechtezuteilung darauf geachtet wird, dass jeder User tatsächlich auch nur das „kann“, was er „darf“.

Zudem ist der Server mit den Videoaufzeichnungen extra gegen Wegnahme gesichert und zwar so, dass Grund zur Annahme besteht, dass selbst Personen, die konkret danach suchen, den Server voraussichtlich nicht finden werden bzw. jedenfalls sich nicht unbefugt Zugriff verschaffen können. Schließlich wird die Videoüberwachungsanlage als geschlossenes System betrieben, so dass etwa Hacker-Angriffe von außen stark erschwert bzw. unmöglich sind. Das System wird die Übertragung von Daten vom Server auf andere Speichermedien nur unter Nutzung bestimmter Passwörter und nur für Speichermedien zulassen, die konkret hierfür eingerichtet sind (BYOD ausgeschlossen!). Von diesen Speichermedien wird es von vornherein nur drei Stück geben, nämlich einen USB-Speicherstick für Gefahr-im-Verzug-Fälle bei der Polizei, einen zum „regulären“ Gebrauch im Ordnungsamt und einen als Ersatz, falls einer der anderen beiden Sticks aus technischen Gründen ausfällt.

#### 2.2.2.4

Die mit der Videoüberwachung betrauten Mitarbeiter sind für die datenschutzrechtlichen Belange geschult und sensibilisiert.

Vor allem für die städtischen Mitarbeiter vor Ort wurde ein Schulungskonzept entwickelt, da bei diesen Mitarbeitern aufgrund ihrer Ausbildung nicht ohne Weiteres eine besondere Sensibilität im Umgang mit datenschutzrechtlichen Belangen vorausgesetzt werden kann.

Die Schulung enthält Grundlagen des Datenschutzes sowie Grundlagen des Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechtes. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei aber bei der Vermittlung der Anforderungen aus der Dienstanweisung zur Videoüberwachung. Die Dienstanweisung zur Videoüberwachung dient in besonderem Maße der Verwirklichung der datenschutzrechtlichen Belange und ist daher elementarer Bestandteil der Konzeption der Videoüberwachung insgesamt. Es ist von herausragender Wichtigkeit, dass die städtischen Mitarbeiter vor Ort ein Bewusstsein dafür entwickeln, dass sie ein wichtiger Bestandteil im Spannungsfeld zwischen dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und der sicherheitsbehördlichen Aufgabe der Gefahrenabwehr sind.

Es ist vorgesehen, dass die Schulungen ausschließlich von Volljuristen vorgenommen werden, im ersten Aufschlag von der Unterzeichnerin Frau Probst mit Unterstützung durch die Unterzeichnerin Frau Bauer. Beide sind in besonderem Maße (letztere als behördliche Datenschutzbeauftragte) mit datenschutzrechtlichen Fragestellungen vertraut und haben bereits zahlreiche datenschutzrechtliche Schulungen durchgeführt. Dies ist wichtig, da die beste Schulung nicht hilft, wenn die zu Schulenden aus der Veranstaltung keinen informationellen Mehrwert für sich selbst gewinnen können. Es ist davon auszugehen, dass aufgrund der Erfahrung der für die Schulung Verantwortlichen ein gutes Ergebnis mit den Schulungen erzielt werden wird.

Die Mitarbeiter im Ordnungsamt, die sich künftig mit der Videoüberwachungsanlage beschäftigen werden, sind aufgrund ihres Studiums (gehobener und höherer Dienst) ausreichend sensibilisiert.

Soweit neue Mitarbeiter mit Aufgaben der Videoüberwachung betraut werden, sind sie ebenfalls zu schulen (Innenstadtkümmerer) bzw. es ist sich zu versichern, dass sie sich ihrer datenschutzrechtlichen Verantwortung bewusst sind.

Sämtliche Unterlagen zur Videoüberwachung inklusive Schulungsunterlagen werden mindestens im Intranet der Stadt Passau zur jederzeitigen Einsichtnahme durch Mitarbeiter bereitgestellt. Zudem ist sichergestellt, dass die Mitarbeiter wissen, an welche Ansprechpartner (Ordnungsamt, Datenschutz, Dienststelle für Arbeit, Qualifizierung, Ehrenamt und Senioren, Abteilung IuK) sie sich bei Problemen oder Unklarheiten wenden können.

#### 2.2.2.5.

Die behördliche Datenschutzbeauftragte hat die Möglichkeit, jederzeit die Einhaltung der Dienstanweisung zur Videoüberwachung zu prüfen. Zudem ist eine regelmäßige Berichtspflicht vor allem auch gegenüber der höchsten Managementebene vorgesehen. So ist sichergestellt, dass sich keine Unregelmäßigkeiten oder „Schlendrian“ im Umgang mit der Videoüberwachungsanlage einstellen.

#### 2.3.

Die gesetzlich normierte Transparenz (Art. 24 Abs. 2 BayDSG) der Videoüberwachung im Klostergarten ist gegeben. An allen Eingängen zum Klostergarten wurden im Einvernehmen mit der Datenschutzbeauftragten Hinweisschilder gut lesbar angebracht. Die Hinweisschilder weisen unter Verwendung von Symbolen daraufhin, dass der videoüberwachte Bereich nun betreten wird. Zudem sind Angaben zum Überwachungszeitraum und zur Speicherdauer, vor allem aber die Pflichtangaben nach Art. 13 Abs. 1 DSGVO enthalten.

Am Überwachungsraum werden zudem die ausführlichen Datenschutzhinweise mit allen nach Art. 13 DSGVO vorgesehenen Inhalten und die Überwachungszeiten ausgehängt. Ein zusätzlicher Lageplan dient den Betroffenen dazu, sich auf einen Blick ein Bild vom überwachten Bereich verschaffen zu können.

Die Mitarbeiter der Videoüberwachungsanlage haben diese Schilder täglich zu kontrollieren und gegebenenfalls auszutauschen, wenn die Lesbarkeit beeinträchtigt ist.

Bei Veranstaltungen werden die deaktivierten Kameras zu besserer Transparenz zudem mit Hauben abgedeckt und die Hinweisschilder mit einem Zusatz „Videoüberwachung deaktiviert“ behängt.

#### 3.

Durch die Erstellung der grundlegenden Unterlagen zur Videoüberwachung im Klostergarten, insbesondere der Dienstanweisung, dem Grundlagenpapier, dem Sicherheitskonzept und den Schulungsunterlagen kann aus derzeitiger Sicht sichergestellt werden, dass durch die entsprechenden technischen und organisatorischen Vorgaben der Datenschutz bei der Videoüberwachung gewährleistet ist. Insbesondere wurden die Zugriffe auf die Aufzeichnungen und die

Datenweitergabe vor allem an die Polizei detailliert geregelt und diverse Protokoll- und Berichtspflichten vorgegeben. Die Veränderung der Dome-Kameras kann nur unter streng geregelten Voraussetzungen und Kontrollmöglichkeiten durchgeführt werden.

In technischer Hinsicht wurde die Videoüberwachung nach dem derzeit aktuellen Stand der Technik installiert und abgesichert.

Die Videoüberwachung wird daher derzeit aus datenschutzrechtlicher Hinsicht nicht beanstandet. Sie wird gemäß der Dienstanweisung und dem Grundlagenpapier zur Videoüberwachung im Klostergarten der ständigen Kontrolle und Überprüfung durch den Datenschutz unterliegen.

Mit freundlichen Grüßen

Marina Probst

Julia Bauer  
-Datenschutzbeauftragte-