

**Vollzug der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) und des Bayerischen Datenschutzgesetzes (BayDSG)****Hier: Antrag der Bürgerliste vom 04.03.2020 auf Videoüberwachung im gesamten Bereich des ZOB**

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich nehme Bezug auf den Antrag der Bürgerliste vom 04.03.2020 mit dem die Verwaltung beauftragt werden soll, „im gesamten Bereich des ZOB eine Videoüberwachung zur Prävention, Feststellung von Tathergängen und Identifizierung von Personen die Ordnungswidrigkeiten und Straftaten begangen haben, zu installieren“. Weiterhin wird die Verwaltung beauftragt, Abfragen in anderen Kommunen vorzunehmen, die ähnliche Probleme hatten und auf diese mit einer Installation von Videoüberwachungen reagierten.

1. Videoüberwachung am ZOB

Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz hat eine Orientierungshilfe (Stand: 01.02.2020) zum Thema „Videoüberwachung durch bayerische öffentliche Stellen“<sup>1</sup> herausgegeben, auf die ich mich im Folgenden, neben der Kommentarliteratur zu DSGVO/BayDSG, beziehe.

Ich darf aus datenschutzrechtlicher Sicht folgende Stellungnahme abgeben:

Bei einer Videoüberwachung (unabhängig ob als reine Videobeobachtung oder einer Videoaufzeichnung) werden personenbezogene Daten i.S. von Art. 4 Nr. 1 und 2 DSGVO verarbeitet. Eine Datenverarbeitung bedarf gem. Art. 6 Abs. 1 DSGVO einer Rechtsgrundlage – andernfalls handelt es sich um einen rechtswidrigen Eingriff in das grundgesetzlich geschützte Recht auf informationelle Selbstbestimmung der hiervon Betroffenen.

Rechtsgrundlage für eine Videoüberwachung in Bayern ist Art. 24 BayDSG. Dieser regelt die materiell-rechtliche Zulässigkeit einer Videoüberwachung.

**Art. 24 Videoüberwachung  
(zu Art. 6 DSGVO)**

(1) Die Verarbeitung personenbezogener Daten mit Hilfe von optisch-elektronischen Einrichtungen (Videoüberwachung) ist zulässig, wenn dies im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder in Ausübung des Hausrechts erforderlich ist,

1. um 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, oder
2. um Kulturgüter, öffentliche Einrichtungen, öffentliche Verkehrsmittel, Dienstgebäude oder sonstige bauliche Anlagen öffentlicher Stellen sowie die dort oder in deren unmittelbarer Nähe befindlichen Sachen

zu schützen und keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass überwiegende schutzwürdige Interessen der betroffenen Personen beeinträchtigt werden.

<sup>1</sup> abrufbar unter: [https://www.datenschutz-bayern.de/3/oh\\_video.pdf](https://www.datenschutz-bayern.de/3/oh_video.pdf)  
H:\06\Abteilung\DATENSCHUTZ\Videoüberwachung\ZOB\200608\_Stellungnahme  
Videoüberwachung\_ZOB.docx

Die Zulässigkeit einer Videoüberwachung wird damit von der Einhaltung strenger gesetzlicher Anforderungen abhängig gemacht.

Videoüberwachung ist damit nur zulässig um entweder

- a) „Leben, Gesundheit, Freiheit oder Eigentum von Personen“ die sich im Bereich öffentlicher Einrichtungen, öffentlicher Verkehrsmittel [...] aufhalten, zu schützen oder
- b) „um öffentliche Einrichtungen [...] zu schützen“

Gleichzeitig muss sie entweder „im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben“ oder „in Ausübung des Hausrechts“ erforderlich sein.

Zum Tatbestandsmerkmal „im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben“ gehört grundsätzlich die Aufrechterhaltung eines ungestörten Besucherverkehrs bzw. der ungestörten Nutzung der Einrichtung. Aber:

„Gemeinden sind nach Art. 6 Landesstraf- und Verordnungsgesetz auch örtliche Sicherheitsbehörden. Vor diesem Hintergrund sind sie mitunter – unzutreffend – der Auffassung, Art. 24 Abs. 1 BayDSG als Rechtsgrundlage für eine Überwachung öffentlicher Straßen und Plätze heranziehen zu dürfen. Anders als das Polizeirecht (siehe insbesondere Art. 33 PAG) enthält das Landesstraf- und Verordnungsgesetz jedoch keine „Standardmaßnahme Videoüberwachung“. Dies lässt den Schluss zu, dass der Gesetzgeber den Sicherheitsbehörden eine solche Standardmaßnahme auch nicht zur Verfügung stellen möchte. Der Polizei kommt insofern ein „Überwachungsmonopol“ zu. Im Übrigen fokussieren die in Art. 24 Abs. 1 BayDSG genannten Schutzziele (siehe Rn. 39) insgesamt eine „erweiterte Eigensicherung“. Es geht dagegen nicht um den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Allgemeinen oder gar um eine Erleichterung der Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten. Eine „Regelungslücke“ entsteht so nicht, weil insbesondere Art. 33 Abs. 2 Nr. 3 PAG (unter anderem) die Videoüberwachung gefährlicher Orte ermöglicht.“<sup>2</sup>

**Die Ermöglichung einer repressiven Strafverfolgung – wie im Antrag der Bürgerliste formuliert „zur Feststellung von Tathergängen und Identifizierung von Personen die Ordnungswidrigkeiten und Straftaten begangen haben“ – ist keine kommunale Aufgabe, sondern eine solche von Polizei und Staatsanwaltschaft. Somit kann dies allenfalls Neben Zweck einer der Gefahrenabwehr dienenden kommunalen Videoüberwachung sein<sup>3</sup>.**

Im weiteren Verlauf der Zulässigkeitsprüfung muss eine Gefahrensituation prognostiziert werden. Dies geschieht regelmäßig mit einer Vorfalldokumentation, in der ortsbezogene Tatsachen und Umstände untersucht werden. Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob es in der Vergangenheit bereits zu Vorfällen gekommen ist, die im Hinblick auf die Schutzziele des Art. 24 Abs. 1 BayDSG relevant sind.<sup>4</sup>

Die PI Weiden teilte dazu in ihrem Schreiben mit, dass die „Sicherheitsstörungen“ am ZOB von 21 (2018), auf 62 (2019) angestiegen sind.

Im Einzelnen gab es im Jahr 2019 folgende Delikte am ZOB:

- Körperverletzung: 5 (2018: 4)
- Sachbeschädigung: 4 (3)
- Rauschgift/Beleidigung/Brandstiftung: jeweils 1 (0)
- Ordnungswidrigkeiten: 23 (3)
- Verstoß gegen die ZOB-Satzung: 16 (3)

---

<sup>2</sup> Aus der Orientierungshilfe des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz „Videoüberwachung durch bayerische öffentliche Stellen“, Seite 19, Rn. 37,

<sup>3</sup> a.a.O., Rn. 45

<sup>4</sup> A.a.O., Rn. 49

Auch wenn man hier subjektiv von einer teilweisen „starken“ Erhöhung der Fallzahlen (insbesondere Ordnungswidrigkeiten und Verstöße gegen die ZOB-Satzung) sprechen kann, relativieren sich diese Zahlen, wenn man sie in Relation zu einem Jahr mit 365 Tagen stellt. Auch die PI Weiden spricht in ihrem Schreiben explizit (nur) von negativen Auswirkungen auf das „subjektive Sicherheitsgefühl“ der Weidener Bevölkerung.

Die Annahme eines „allgemeinen Unsicherheitsgefühls“ reicht allein für die Begründung einer Gefahr nicht aus.

Erst wenn durch entsprechende Zahlen (ggf. auch von vergleichbaren Objekten) eine signifikante Häufung von Gefahren erkennbar wird, kann die generelle Erforderlichkeit einer Videoüberwachung geprüft und ggf. bejaht werden.

Im Anschluss daran wäre ein darauf basierendes und für ein schnelles Einschreiten geeignetes Gesamtkonzept für die Zulässigkeit der Videoüberwachung zu erarbeiten und danach – unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit zu überprüfen, ob dem von der Behörde verfolgten Zweck nicht auch durch weniger in die Persönlichkeitsrechte von Betroffenen einschneidende Maßnahmen Rechnung getragen werden kann.

Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit, also der Prüfung der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit, sind bei „Erforderlichkeit“ mildere Mittel, zu prüfen.

Als mildere Mittel kommen hier, wie auch von der PI Weiden bereits vorgeschlagen, zuerst der Einsatz oder (später) die Verstärkung des geplanten kommunalen Ordnungsdienstes in Betracht. Auch die Umsetzung der von Seiten der PI Weiden vorgeschlagenen Änderungen innerhalb der ZOB-Satzung müssen als mildere Mittel (vorher) geprüft und getestet werden.

Sofern die Videoüberwachung nicht bereits an der „Erforderlichkeit“ scheitert, wären abschließend bei der Prüfung der Angemessenheit die schutzwürdigen Interessen der betroffenen Personen angesichts des erheblichen Eingriffs in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz) zu berücksichtigen und einzubeziehen.

**Die Notwendigkeit dieser Prüfung wird umso deutlicher, wenn man sich vergegenwärtigt, dass von der Videoüberwachung alle Personen – also auch solche, die selbst keinen Überwachungsanlass schaffen, betroffen sind.**

## 2. Umfrage Videoüberwachung bei vergleichbaren Kommunen

Am 26.05.2020 wurde eine interkommunale Städteumfrage durchgeführt. Die Anfrage wurde an die kreisfreien Städte Amberg, Coburg, Hof, Kaufbeuren, Memmingen, Passau, Schwabach und Straubing geschickt.

In **Hof** und **Memmingen** findet bisher keine Überwachung öffentlicher Plätze statt.

In **Straubing** werden das Gäubodenvolksfest und angrenzende Bereiche durch die Polizei videoüberwacht. Eine Videoüberwachung öffentlicher Plätze durch die Stadt erfolgt nicht.

### **Fazit:**

Aus datenschutzrechtlicher Sicht halte ich eine Videoüberwachung des ZOB aktuell für unzulässig.

Die Ermöglichung einer repressiven Strafverfolgung ist keine kommunale Aufgabe, sondern eine solche von Polizei und Staatsanwaltschaft.

Unabhängig davon, ob tatsächlich alle Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 24 Abs. 1 BayDSG erfüllt werden, scheitert eine Videoüberwachung aktuell mindestens an der fehlerhaften Auslegung des „pflichtgemäßen Ermessens“. Wie oben erwähnt, ist dabei eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen, d.h. ob eine Videoüberwachung geeignet, erforderlich und angemessen ist. Hier scheitert es bereits an der Erforderlichkeit, da es mildere Mittel gibt (z.B.

Einsatz eines kommunalen Ordnungsdienstes, Änderung der ZOB-Satzung), die ggf. gleich effektiv sind, aber weniger eingriffsintensiv wirken.

Ohne sie im Detail geprüft zu haben, würde eine Videoüberwachung auch nicht angemessen sein, da das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung vermutlich schwerer wiegt als der Schutzzweck, insbesondere, wenn man sich wie oben erwähnt, vergegenwärtigt, dass von der Videoüberwachung alle Personen – also auch solche, die selbst keinen Überwachungsanlass schaffen, betroffen wären.

Die durchgeführte Städteumfrage zeigt, dass auch in vergleichbaren Kommunen derzeit keine Videoüberwachung öffentlicher Plätze stattfindet.

Für Rückfragen stehe ich gerne zur Verfügung (Mo, Di und Fr vormittag).

Susann Rögner  
Datenschutzbeauftragte