

Videoüberwachung durch öffentliche Stellen des Landes Nordrhein-Westfalen – Allheilmittel oder Teufelszeug?

Aufgrund der Ereignisse in der Silvesternacht in Köln und anderen Städten stellt sich sowohl bei öffentlichen Stellen wie der Polizei und den Stadtverwaltungen als auch bei Bürgerinnen und Bürgern die Frage, ob die Videoüberwachung bestimmter Plätze und Straßenzüge im Stadtgebiet nicht sinnvoll wäre, weil damit möglicherweise ein Abschreckungseffekt einhergehen könnte und weniger Straftaten begangen werden bzw. die Strafverfolgung erleichtert wird.

Eine Videoüberwachung ist zwar (datenschutz-)rechtlich grundsätzlich möglich, allerdings sind an diese nach den unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen hohe Anforderungen zu stellen.

1. Allgemeines und rechtlicher Hintergrund

Das verfassungsmäßig gewährleistete Recht der Bürgerinnen und Bürger auf informationelle Selbstbestimmung (Artikel 2 Abs. 1 i.V.m. Artikel 1 Abs. 1 Grundgesetz) verbürgt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das Recht des Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden, und daher grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung persönlicher Daten zu bestimmen. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht umfasst nicht allein den Schutz der Privat- und Intimsphäre, sondern trägt in Gestalt des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung auch den informationellen Schutzinteressen des Einzelnen, der sich in die Öffentlichkeit begibt, Rechnung (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 23.02.2007, AZ: 1 BvR 2368/06). Insoweit beinhaltet das Recht auf informationelle Selbstbestimmung auch das Recht des Einzelnen, sich in der Öffentlichkeit frei und ungezwungen bewegen zu dürfen, ohne befürchten zu müssen, ungewollt zum Gegenstand einer Videoüberwachung gemacht zu werden.

Immer dann, wenn durch den Einsatz von Videokameras personenbezogene Daten auf einen Monitor übertragen und/oder aufgezeichnet werden, bedarf es für diesen Eingriff in das Grundrecht einer Rechtsgrundlage. Nach § 4 Abs. 1 Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen ist die Verarbeitung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen des Landes nur zulässig, wenn eine Rechtsvorschrift sie erlaubt

oder die betroffenen Personen eingewilligt haben. Eine Einwilligung kommt als Rechtsgrundlage für eine Videoüberwachung in aller Regel nicht in Betracht.

Bei Videoüberwachungsmaßnahmen ist ein Personenbezug gegeben, wenn durch die Videoüberwachung eine Individualisierbarkeit von Personen ermöglicht wird, also einzelne Personen erkennbar sind oder durch eine Bildbearbeitung erkennbar gemacht werden können. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn Gesichtszüge sichtbar sind oder durch das Körperbild, ggf. im Zusammenhang mit mitgeführten Gegenständen oder den sonstigen Begleitumständen, eine Identifizierung einzelner Personen möglich ist.

Unter die datenschutzrechtlichen Vorschriften fallen auch Systeme, die eine Identifizierung aufgezeichneter Personen erst nach Aufhebung einer Verpixelung vorsehen. Maßgeblich ist in diesem Zusammenhang der Aspekt, dass Personen in identifizierbarer Weise erfasst werden. Insoweit gleicht ein solches Verfahren einer nicht anlassbezogenen permanenten Aufzeichnung in einer „Black Box“, die nur im Falle eines Schadensereignisses geöffnet bzw. ausgelesen wird. Für die betroffenen Personen, die sich im Erfassungsbereich einer Kamera bewegen, stellt es nämlich keinen Unterschied dar, ob sie für die überwachende Stelle unmittelbar personenscharf erkennbar sind oder ob die Stelle hierzu zunächst noch eine technisch-organisatorische „Hürde“ überwinden muss. Die Speicherung von personenbezogenen Bilddaten in verpixelter Form stellt somit zwar grundsätzlich eine im Sinne der Datensicherung zu begrüßende technisch-organisatorische Maßnahme dar. Sie kommt jedoch erst dann zum Tragen, wenn die zugrundeliegende Datenerhebung – in diesem Fall die personenidentifizierbare Videoaufzeichnung – überhaupt zulässig ist.

Nicht in den Anwendungsbereich der datenschutzrechtlichen Vorschriften fallen hingegen reine Übersichtsaufnahmen oder Bildaufnahmen, die so unscharf sind oder in so geringer Auflösung erstellt werden, dass eine Identifizierung einzelner Personen nicht möglich ist.

2. Besondere Rechtsvorschriften zur Videoüberwachung (durch öffentliche Stellen)

a) § 29b DSG NRW

Öffentlichen Stellen des Landes Nordrhein-Westfalen ist eine personenbezogene Beobachtung öffentlich zugänglicher Bereiche mit optisch-elektronischen Einrichtungen unter den Voraussetzungen des § 29b DSG NRW erlaubt. Nach dieser Vorschrift ist eine solche Maßnahme allerdings nur zulässig, soweit dies der „Wahrnehmung des Hausrechts“ dient und keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass schutzwürdige Interessen betroffener Personen überwiegen. Eine Speicherung zulässig erhobener Bilddaten ist darüber hinaus nur bei einer konkreten Gefahr zu Beweis Zwecken erlaubt, wenn dies zum Erreichen der verfolgten Zwecke unverzichtbar ist.

Einzig zulässiger Zweck der Videoüberwachung ist also die **Wahrnehmung des Hausrechts**. Dieses umfasst die Befugnis, frei darüber zu entscheiden, wem der Zutritt zu einer bestimmten Örtlichkeit gestattet werden soll. Auch wenn in § 29b DSG NRW nicht von „Räumen“, sondern allgemein von öffentlich zugänglichen „Bereichen“ die Rede ist, muss es sich hierbei um hausrechtsfähiges „befriedetes Besitztum“ handeln. Ein solches liegt vor, wenn ein Grundstück von dem Berechtigten in äußerlich erkennbarer Weise mittels zusammenhängender Schutzwehren gegen das beliebige Betreten durch andere gesichert ist. Eine Videoüberwachung kann beispielsweise die für den Publikumsverkehr zugänglichen Bereiche eines Dienstgebäudes betreffen. Die an ein Dienstgebäude angrenzenden öffentlichen Verkehrsflächen dürfen jedoch grundsätzlich nicht erfasst werden, da sie nicht zum befriedeten Besitztum zählen. Nur wenn es für den Überwachungszweck lage- oder situationsbedingt unvermeidbar ist, öffentliche Verkehrsflächen mit in die Überwachung einzubeziehen, kann dies im Ausnahmefall gerechtfertigt sein (z.B. zum Schutz der Fassade eines Dienstgebäudes vor Sachbeschädigungen). In diesem Fall ist jedoch der Erfassungsbereich der Kameras auf das zwingend erforderliche Maß (Erfassung maximal eines Meters des öffentlichen Verkehrsraums) zu beschränken. Eine (darüber hinausgehende) personenbezogene Videoüberwachung von öffentlichen Wegen und Plätzen durch öffentliche Stellen des Landes Nordrhein-Westfalen kann hingegen nicht auf § 29b DSG NRW gestützt werden.

Die Unzulässigkeit einer Videoüberwachung öffentlicher Wege und Plätzen auf der Grundlage des § 29b DSG NRW ergibt sich im Übrigen auch aus den folgenden Erwägungen: Eine Videoüberwachung wäre nämlich nur dann zulässig, wenn sie zudem auch erforderlich und verhältnismäßig wäre.

Erforderlich ist eine Videoüberwachung, wenn das festgelegte Ziel mit der Überwachung erreicht werden kann und es dafür kein weniger einschneidendes Mittel gibt. Vor diesem Hintergrund wäre daher stets zunächst zu prüfen, ob dem Sicherheitsinteresse in anderer Weise Rechnung getragen werden könnte (z.B. durch regelmäßige Kontrollen von Sicherheitspersonal; Ausleuchten).

Auch eine grundsätzlich erforderliche Videoüberwachung wäre dennoch unzulässig, wenn **Anhaltspunkte** dafür bestehen, **dass schutzwürdige Interessen der Betroffenen überwiegen**. Bei jeder Videoüberwachungsmaßnahme muss der mit ihr verfolgte Zweck in einem angemessenen Verhältnis zu den schutzwürdigen Belangen der Betroffenen stehen. Es wäre daher eine umfassende Güter- und Interessenabwägung zwischen dem Sicherheitsinteresse der öffentlichen Stelle und den schutzwürdigen Interessen der Personen, die die öffentlich zugänglichen Bereiche aufsuchen, vorzunehmen. Dem Sicherheitsinteresse der öffentlichen Stelle steht hierbei das verfassungsmäßig gewährleistete Recht der Bürgerinnen und Bürger auf informationelle Selbstbestimmung gegenüber. In Bezug auf die Videoüberwachung öffentlicher Wege und Plätze, die dem Gemeingebrauch unterliegen, würde die Abwägung der widerstreitenden Interessen zugunsten des Rechts auf informationelle

Selbstbestimmung der betroffenen Bürgerinnen und Bürger ausfallen. Hierbei wären im Wesentlichen folgende Gesichtspunkte von Bedeutung:

Zum einen ist die Schutzbedürftigkeit regelmäßig in öffentlichen Räumen hoch, in denen sich Menschen typischerweise länger aufhalten und die zur Entfaltung sozialer Kommunikation dienen. Zum anderen ist zu beachten, dass verdachtslose Eingriffe mit großer Streubreite, bei denen zahlreiche Personen in den Wirkungsbereich einer Maßnahme einbezogen werden, die in keiner Beziehung zu einem etwaigen Fehlverhalten Einzelner stehen und den Eingriff nicht veranlasst haben, grundsätzlich mit einer hohen Eingriffsintensität verbunden sind. Insofern würde eine Videoüberwachung öffentlicher Wege und Plätze, die dem Gemeingebrauch unterliegen, sämtliche diese Bereiche aufsuchenden Personen unter einen Generalverdacht stellen, obwohl etwaige Vorkommnisse vermutlich eher auf einen eingeschränkten Täterkreis zurückzuführen sein dürften. Eine solche Videoüberwachung wäre mithin unverhältnismäßig.

Zu dieser Thematik finden sich ferner auch Ausführungen im 22. Bericht des LDI NRW, 2015, Kapitel 6.2, S. 59 f. („Keine Videoüberwachung öffentlicher Plätze durch Kommunen“).

b) § 24 Nr. 6 Ordnungsbehördengesetz (OBG) i.V.m. § 15 Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen (PolG NRW)

Nach § 24 Nr. 6 OBG können nordrhein-westfälische Ordnungsbehörden temporäre personenbezogene Videoüberwachungsmaßnahmen unter den Voraussetzungen des § 15 PolG NRW durchführen (siehe hierzu c)), soweit dies „zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist“.

c) § 15 PolG NRW

Nach § 15 PolG NRW kann die Polizei im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen oder Ansammlungen, die nicht dem Versammlungsgesetz unterliegen, personenbezogene Daten auch durch den Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen von Teilnehmenden erheben, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dabei Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten begangen werden. **Öffentliche Veranstaltungen** im Sinne dieser Vorschrift sind beispielsweise Volksfeste, Sport- oder Kulturveranstaltungen. Bei Maßnahmen nach § 15 PolG NRW handelt es sich um eine zeitlich begrenzte, vorübergehende Videoüberwachung.

Materielle Voraussetzung für die Datenerhebung ist, dass **Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass bei oder im Zusammenhang mit den Veranstaltungen von den zu beobachtenden Teilnehmern Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten begangen werden.** Allgemeines Erfahrungswissen der Polizei genügt insoweit nicht,

vielmehr müssen Fakten vorliegen, die die entsprechende Schlussfolgerung zulassen.

Zweck der Maßnahme ist es, in der Entstehung begriffene Straftaten und Ordnungswidrigkeiten rechtzeitig zu erkennen, um diese verhüten zu können. Entsprechende frühzeitige Erkenntnisse ermöglichen einen sachgerechten Kräfteinsatz der Polizei oder auch andere Maßnahmen wie z.B. Lautsprecherdurchsagen, die zur Beruhigung der aufgebrachten Personen führen können. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist bei allen eingesetzten Mitteln stets zu beachten.

d) § 15a PolG NRW

Nach Maßgabe des § 15a PolG NRW kann die Polizei eine Videoüberwachung einzelner öffentlich zugänglicher Orte durchführen, soweit es sich um sog. **Kriminalitätsschwerpunkte** handelt. Sie kann zur Verhütung von Straftaten einzelne öffentlich zugängliche Orte, an denen wiederholt Straftaten begangen wurden und deren Beschaffenheit die Begehung von Straftaten begünstigt, mittels Bildübertragung beobachten und die übertragenen Bilder aufzeichnen, solange Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass an diesem Ort weitere Straftaten begangen werden. Dabei ist die Beobachtung, falls sie nicht offenkundig ist, durch geeignete Maßnahmen erkennbar zu machen. Die Durchführung von Videoüberwachungsmaßnahmen auf der Grundlage dieser Vorschrift unterliegt **sehr strengen Voraussetzungen**; dazu gehört bspw. Folgendes:

Durch die Videoüberwachung an Kriminalitätsbrennpunkten können Straftaten verhütet, die Aufklärung von Straftaten gesteigert und das Sicherheitsgefühl verbessert werden. Die Videoüberwachung ist jedoch im Rahmen eines Gesamtkonzepts einzusetzen, das auf die spezifischen Gegebenheiten abgestimmt ist und ergänzende Maßnahmen vorsieht. Vor einem Einsatz dieser Maßnahme ist zu prüfen, ob die Videoüberwachung aller Wahrscheinlichkeit nach nur zu einem Verdrängungseffekt führt; in diesem Fall ist die Videoüberwachung unzulässig (so auch Punkt 15a.0 der Verwaltungsvorschrift (VV) zum PolG NRW zu § 15a).

Die Beschaffenheit der Örtlichkeit muss günstige Tatgelegenheiten bieten und somit für potenzielle Straftäter als attraktiver Tatort nicht ohne weiteres austauschbar sein. Das kann neben den baulichen Gegebenheiten der Fall sein durch die Tätererwartung eines erhöhten Aufkommens geeigneter Opfer, schwach ausgeprägter Anzeigebereitschaft der Opfer oder einer verspäteten Erstattung der Strafanzeige oder eines geringen Entdeckungsrisikos. Damit soll eine Videoüberwachung an Orten verhindert werden, an denen ausschließlich mit Verdrängungseffekten zu rechnen ist (vgl. Punkt 15a.13 VV PolG NRW zu § 15a).

e) Hinweise für die verantwortlichen Stellen und behördlichen Datenschutzbeauftragten

Sofern eine Behörde eine Videoüberwachung nach den o.g. Vorschriften erwägt, ist **in jedem Fall** die oder der behördliche Datenschutzbeauftragte **im Vorfeld** zu beteiligen. Diese(r) hat eine Vorabkontrolle nach § 10 Abs. 3 Satz 1 DSG NRW durchzuführen. Danach sind die zu treffenden technischen und organisatorischen Maßnahmen (vgl. § 10 Abs. 2 DSG NRW) auf der Grundlage eines zu dokumentierenden Sicherheitskonzepts zu ermitteln, zu dessen Bestandteil die Vorabkontrolle hinsichtlich möglicher Gefahren für das in § 1 DSG NRW geschützte Recht auf informationelle Selbstbestimmung gehört, die **vor** der Entscheidung über den Einsatz oder einer wesentlichen Änderung eines automatisierten Verfahrens durchzuführen ist. Darüber hinaus hat nach § 8 DSG NRW jede datenverarbeitende Stelle, die für den Einsatz eines Verfahrens zur automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten verantwortlich ist, ein Verzeichnis festzulegen.

In diesem Zusammenhang weise ich darauf hin, dass die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen **keine Genehmigungsbehörde** ist.