



Stadt
Offenburg

Beschlussvorlage

Drucksache - Nr.

144/18

Beschluss	
Nr.	vom
wird von StSt OB-Büro ausgefüllt	

Dezernat/Fachbereich:
Fachbereich 10, Bürgerservice

Bearbeitet von:
Adelmann, Alexa
Klatt, Boris

Tel. Nr.:
82-2472
82-2200

Datum:
16.10.2018

1. Betreff: Antrag der Freien Wähler / Videoüberwachung in Offenburg

2. Beratungsfolge:	Sitzungstermin	Öffentlichkeitsstatus
1. Haupt- und Bauausschuss und Schul- und Sportausschuss	12.11.2018	öffentlich
2. Gemeinderat	19.11.2018	öffentlich

Beschlussantrag (Vorschlag der Verwaltung):

1. Der Haupt- und Bauausschuss nimmt den Bericht des Polizeipräsidiums zur Kenntnis.
2. Der Haupt- und Bauausschuss empfiehlt dem Gemeinderat, die Verwaltung zu beauftragen, die Möglichkeit einer Videoüberwachung am ZOB zu prüfen.

Beschlussvorlage

Drucksache - Nr.

144/18

Dezernat/Fachbereich:	Bearbeitet von:	Tel. Nr.:	Datum:
Fachbereich 10, Bürgerservice	Adelmann, Alexa Klatt, Boris	82-2472 82-2200	16.10.2018

Betreff: Antrag der Freien Wähler / Videoüberwachung in Offenburg

Sachverhalt/Begründung:

Die Fraktion der Freien Wähler Offenburg richtete sich mit E-Mail vom 17. August 2018 an Frau Oberbürgermeisterin Schreiner (s. Anlage 1). Die Fraktion fordert hierin auf, die Bereiche des Vierecks Bahnhof, ZOB, Pfähler- und Franz-Volk-Park mit einer Videoüberwachung zu beobachten und sich dabei auch einer automatisierten Gesichtserkennungstechnik zu bedienen.

Frau Oberbürgermeisterin Schreiner hat mit Schreiben vom 12. September 2018 diese Anfrage beantwortet (s. Anlage 2) und eine erneute intensive Prüfung auf Grundlage der neuesten Entwicklung insbesondere im Pfählerpark zugesichert.

I. Videoüberwachung nach den Vorgaben des Polizeigesetzes

Polizeipräsidium, Polizeirevier Offenburg und die Stadt Offenburg haben sich zum Antrag der Freien Wähler und dem Thema Videoüberwachung intensiv ausgetauscht, die Situation analysiert und mögliche Handlungsfelder erörtert.

Hierzu erfolgt in der Sitzung des Haupt- und Bauausschusses ein mündlicher Bericht des Polizeipräsidiums zu den Möglichkeiten einer Videoüberwachung und anderer Maßnahmen in Offenburg auf der Grundlage des Polizeigesetzes Baden Württemberg. Die hierfür einschlägige Rechtsgrundlage ist § 21 Polizeigesetz:

§ 21 Offener Einsatz technischer Mittel zur Bild- und Tonaufzeichnung

- (1) *Der Polizeivollzugsdienst kann bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Veranstaltungen und Ansammlungen, die ein besonderes Gefährdungsrisiko aufweisen, Bild- und Tonaufzeichnungen von Personen zur Erkennung und Abwehr von Gefahren anfertigen. Veranstaltungen und Ansammlungen weisen ein besonderes Gefährdungsrisiko auf, wenn*
- 1. auf Grund einer aktuellen Gefährdungsanalyse anzunehmen ist, dass Veranstaltungen und Ansammlungen vergleichbarer Art und Größe von terroristischen Anschlägen bedroht sind oder*
 - 2. auf Grund der Art und Größe der Veranstaltungen und Ansammlungen erfahrungsgemäß erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit entstehen können.*
- (2) *Der Polizeivollzugsdienst kann in den in § 26 Abs. 1 Nr. 3 genannten Objekten oder in deren unmittelbarer Nähe Bild- und Tonaufzeichnungen von Personen anfertigen, soweit Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass an oder in Objekten dieser Art Straftaten begangen werden sollen, durch die Personen, diese Objekte oder darin befindliche Sachen gefährdet sind.*

Beschlussvorlage

Drucksache - Nr.

144/18

Dezernat/Fachbereich:	Bearbeitet von:	Tel. Nr.:	Datum:
Fachbereich 10, Bürgerservice	Adelmann, Alexa Klatt, Boris	82-2472 82-2200	16.10.2018

Betreff: Antrag der Freien Wähler / Videoüberwachung in Offenburg

- (3) *Der Polizeivollzugsdienst oder die Ortspolizeibehörden können an öffentlich zugänglichen Orten Bild- und Tonaufzeichnungen von Personen anfertigen, wenn sich die Kriminalitätsbelastung dort von der des Gemeindegebiets deutlich abhebt und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort auch künftig mit der Begehung von Straftaten zu rechnen ist.*
- (4) *Der Polizeivollzugsdienst kann die nach Absatz 1 Satz 2 Nummer 1 sowie Absatz 2 und 3 angefertigten Bildaufzeichnungen auch automatisch auswerten. Die automatische Auswertung darf nur auf das Erkennen solcher Verhaltensmuster ausgerichtet sein, die auf die Begehung einer Straftat hindeuten.*
- (5) *Der Polizeivollzugsdienst kann bei der Durchführung von Maßnahmen zur Gefahrenabwehr oder zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten an öffentlich zugänglichen Orten zur Abwehr einer Gefahr Daten durch Anfertigen von Bild- und Tonaufzeichnungen mittels körpernah getragener Aufnahmegерäte erheben. Die Erhebung personenbezogener Daten kann auch dann erfolgen, wenn Dritte unvermeidbar betroffen sind.*
- (6) *Die Speicherung der nach Absatz 5 erlangten Daten für eine Dauer von mehr als 60 Sekunden ist nur zulässig, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dies zum Schutz von Polizeibeamten oder Dritten gegen eine Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist. Die Datenerhebung nach Absatz 1 bis 4 und 7 bleibt unberührt.*
- (7) *Der Polizeivollzugsdienst kann in Gewahrsam genommene Personen offen mittels Bildübertragung beobachten, soweit dies zu ihrem oder zum Schutz des zur Durchführung des Gewahrsams eingesetzten Personals oder zur Verhütung von Straftaten in polizeilich genutzten Räumen erforderlich ist.*
- (8) *Auf die Beobachtung mittels Bildübertragung und die Bild- und Tonaufzeichnung sowie die automatisierte Auswertung ist, sofern diese nicht offenkundig ist, in geeigneter Weise hinzuweisen. Bild- und Tonaufzeichnungen sind unverzüglich, spätestens jedoch nach vier Wochen zu löschen, soweit sie im Einzelfall nicht zur Verfolgung von Straftaten oder von Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung, zur Geltendmachung von öffentlich-rechtlichen Ansprüchen oder nach Maßgabe des § 2 Abs. 2 zum Schutz privater Rechte, insbesondere zur Behebung einer bestehenden Beweisnot, erforderlich sind. Die weitere Verarbeitung darf auch erfolgen, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden. Die Bedeutung einer Ordnungswidrigkeit ist erheblich, wenn nach den Umständen des Einzelfalls ein Schaden für ein wichtiges Rechtsgut oder für andere Rechtsgüter in erheblichem Umfang droht oder wenn die betreffende Vorschrift ein sonstiges wichtiges Interesse der Allgemeinheit schützt.*

Beschlussvorlage

Drucksache - Nr.

144/18

Dezernat/Fachbereich:
Fachbereich 10, Bürgerservice

Bearbeitet von:
Adelmann, Alexa
Klatt, Boris

Tel. Nr.:
82-2472
82-2200

Datum:
16.10.2018

Betreff: Antrag der Freien Wähler / Videoüberwachung in Offenburg

- (9) *Für die erhobenen Daten nach Absatz 5 gilt Absatz 8 mit der Maßgabe, dass diese spätestens nach 60 Sekunden automatisch zu löschen sind und jede über das Erheben hinausgehende Verarbeitung ausgeschlossen ist, sofern nicht zuvor die Voraussetzungen des Absatzes 6 vorliegen.*

II. Videoüberwachung durch die Stadt Offenburg nach den Vorgaben des neuen Landesdatenschutzgesetzes

1. Neue Regelung durch Einführung der Datenschutzgrundverordnung sowie eines neuen Landesdatenschutzgesetzes

Die Einführung der Europäischen Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) führt dazu, dass diverse Gesetze, so auch das Landesdatenschutzgesetz (LDSG) angepasst werden mussten. Gegenüber der alten Rechtslage erleichtert die Novellierung des Landesdatenschutzgesetzes die Videoüberwachung **öffentlich zugänglicher Räume** durch öffentliche Stellen. Die neue Regelung zur Videoüberwachung lautet seit 21. Juni 2018:

§ 18 LDSG Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Räume

- (1) *Die Beobachtung öffentlich zugänglicher Räume mit Hilfe optisch-elektronischer Einrichtungen (Videoüberwachung) sowie die Verarbeitung der dadurch erhobenen personenbezogenen Daten ist zulässig, soweit dies im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder in Ausübung des Hausrechts im Einzelfall erforderlich ist,*

1 um Leben, Gesundheit, Freiheit oder Eigentum von Personen, die sich in öffentlichen Einrichtungen, öffentlichen Verkehrsmitteln, Amtsgebäuden oder sonstigen baulichen Anlagen öffentlicher Stellen oder in deren unmittelbarer Nähe aufhalten, oder

2. 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.

- (2) *Die Videoüberwachung ist durch geeignete Maßnahmen zum frühestmöglichen Zeitpunkt erkennbar zu machen; dabei ist der Verantwortliche mitzuteilen.*
- (3) *Für einen anderen Zweck dürfen die Daten nur weiterverarbeitet werden, soweit dies zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung oder von Straftaten erforderlich ist.*

Beschlussvorlage

Drucksache - Nr.

144/18

Dezernat/Fachbereich:	Bearbeitet von:	Tel. Nr.:	Datum:
Fachbereich 10, Bürgerservice	Adelmann, Alexa	82-2472	16.10.2018
	Klatt, Boris	82-2200	

Betreff: Antrag der Freien Wähler / Videoüberwachung in Offenburg

- (4) *Werden durch Videoüberwachung erhobene Daten einer bestimmten Person zugeordnet, besteht die Pflicht zur Information der betroffenen Person über diese Verarbeitung nach Artikel 13 und 14 der Verordnung (EU) 2016/679. § 8 gilt entsprechend.*
- (5) *Die Videoaufzeichnungen und daraus gefertigte oder sich auf die Videoüberwachung beziehende Unterlagen 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.*
- (6) *Öffentliche Stellen haben ihren jeweiligen Datenschutzbeauftragten unbeschadet des Artikels 35 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2016/679 rechtzeitig vor dem erstmaligen Einsatz einer Videoüberwachungseinrichtung den Zweck, die räumliche Ausdehnung und die Dauer der Videoüberwachung, den betroffenen Personenkreis, die Maßnahmen nach Absatz 2 und die vorgesehenen Auswertungen mitzuteilen und ihm Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.*

2. Wesentliche Änderungen und Voraussetzungen

Nach der früheren Regelung in § 20a LDSG (a.F. = „alte Fassung“) mussten Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die heute weiterhin in § 18 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LDSG aufgeführten Rechtsgüter, Einrichtungen oder Objekte gefährdet sind und die Videobeobachtung erforderlich ist, insbesondere um die Begehung von Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung oder Straftaten zu verhindern oder deren Verfolgung zu ermöglichen. Es musste also bereits etwas geschehen sein, ehe eine Videoüberwachung zulässig sein konnte. Der neue § 18 LDSG verlangt dagegen keine auf das konkrete Objekt bezogenen tatsächlichen Anhaltspunkte für eine Gefährdung mehr.

Die Videoüberwachung muss aber weiterhin zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder zur Ausübung des Hausrechts erforderlich sein.

Dies kann sowohl bei einer konkreten als auch einer abstrakten Gefährdungssituation zu bejahen sein. Die Erforderlichkeit ist aber **stets im Einzelfall**, das heißt bezogen auf das Überwachungsobjekt, zu prüfen. Es müssen tatsächliche Anhaltspunkte bestehen, die den Schluss auf eine abstrakte oder konkrete Gefahrenlage für das einzelne Objekt zulassen. Eine rein generalisierende Betrachtung genügt keinesfalls.

Zudem muss die Videoüberwachung im Einzelfall geeignet und erforderlich zur Gefahrenabwehr sein. D.h. es muss im konkreten Einzelfall den verfolgten Zweck mindestens fördern und unter allen verfügbaren Mitteln das mildeste sein.

Weiterhin erforderlich ist eine Interessenabwägung.

Beschlussvorlage

Drucksache - Nr.

144/18

Dezernat/Fachbereich:	Bearbeitet von:	Tel. Nr.:	Datum:
Fachbereich 10, Bürgerservice	Adelmann, Alexa Klatt, Boris	82-2472 82-2200	16.10.2018

Betreff: Antrag der Freien Wähler / Videoüberwachung in Offenburg

Die neue Regelung sieht auch weiterhin keine allgemeine Überwachung des öffentlichen Raums vor. Vielmehr wird zunächst auf die Beobachtung „**öffentlich zugänglicher Räume**“ abgestellt.

Aus der Aufzählung der in § 18 Abs. 1 Nr. 1 und 2 LDSG benannten Schutzgüter können zudem weitere Einschränkungen abgeleitet werden. So können nur überwacht werden:

- öffentliche Einrichtungen,
- öffentliche Verkehrsmittel,
- Amtsgebäude,
- sonstige bauliche Anlagen öffentlicher Stellen und
- öffentlich zugängliche Räume in unmittelbarer Nähe der o.g. Bereiche.

Bei der Beurteilung, was tatsächlich unter „öffentlich zugängliche Räume“ sowie „öffentliche Einrichtungen“ im Sinne der neuen Regelung zu verstehen ist, kann zum einen auf die Gesetzesbegründung zum LDSG als auch auf § 10 der Gemeindeordnung zurückgegriffen werden sowie entsprechende Rechtsprechung dazu.

Videoüberwachung könne nach der Gesetzesbegründung zum § 20 a LDSG a.F. beispielsweise in Betracht kommen zum Schutz von Verwaltungsgebäuden, von Feuerwachen, Schulen, Denkmälern, zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Benutzung von Wertstoffhöfen und Containerstandorten, zur Verhinderung illegaler Ablagerungen, zum Schutz von Fahrzeugen des Schienenverkehrs sowie von Kassensystemen in den genannten Gebäuden. In diesem Sinne könnte beispielsweise beim ZOB eine Videoüberwachung möglich sein.

Grünflächen und Parkanlagen wie der Pfähler- oder der Franz-Volk-Park fallen dagegen grundsätzlich nicht in den Anwendungsbereich des § 18 LDSG, da sie dem Gemeingebrauch unterliegen und nicht die Definition „öffentliche Einrichtung“ erfüllen. Gemeingebrauch steht nämlich jedermann zulassungsfrei zur Verfügung, während öffentliche Einrichtungen nach § 10 Gemeindeordnung Baden-Württemberg (GemO) primär der Daseinsvorsorge der Bürger dienen und ihnen deshalb zur Verfügung gestellt werden sollen.

Auch der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (VGH) kommt zum Schluss, dass öffentliche Grünflächen keine öffentlichen Einrichtungen im Sinne des § 10 GemO darstellen (VGH Baden-Württemberg, 26.06.1972 - I 787/71 mit weiteren Nachweisen; Schoch, in: Rechtsprechungsentwicklung: Zugang zu kommunalen öffentlichen Einrichtungen, NVwZ 2016, 257).

Beschlussvorlage

Drucksache - Nr.

144/18

Dezernat/Fachbereich:	Bearbeitet von:	Tel. Nr.:	Datum:
Fachbereich 10, Bürgerservice	Adelmann, Alexa Klatt, Boris	82-2472 82-2200	16.10.2018

Betreff: Antrag der Freien Wähler / Videoüberwachung in Offenburg

Daneben spricht auch die Gesetzesbegründung gegen die Anwendbarkeit des § 18 LDSG auf Grün- bzw. Parkanlagen: „Anwendungsfälle dieser Norm sind wie bisher (§ 20 a LDSG a. F.) der Personen- und Objektschutz, also der Schutz von Personen, die sich in öffentlichen Objekten oder in deren Nähe aufhalten, sowie der Schutz der öffentlichen Objekte selbst.“.

Ebenfalls nicht umfasst sind öffentliche Straßen und Wege, wie etwa Verkehrsflächen und Fußgängerzonen.

In Parkanlagen sowie auf öffentlichen Straßen und Wegen wäre folglich weiterhin nur eine Überwachung nach den strengen Vorgaben des Polizeigesetzes möglich.

3. Vorschlag und weiteres Verfahren

Die neuen Möglichkeiten der Videoüberwachung und Videoaufzeichnung nach dem Landesdatenschutzgesetz bedürfen auf jeden Fall einer intensiven Einzelfallprüfung durch die Verwaltung. Auch gibt es aufgrund der sehr neuen Rechtsgrundlage im LDSG noch keine einschlägige Rechtsprechung und Literatur die als Beurteilungsgrundlage für die Zulässigkeitsprüfung dienen könnte. Insofern wird hier in weiten Teilen „Neuland“ betreten mit den damit einhergehenden rechtlichen Risiken.

Unter Berücksichtigung der vorstehend ausgeführten Entwicklungen und Voraussetzungen sieht die Verwaltung derzeit als potenziellen, aber noch detaillierter zu prüfenden Standort für eine Videoüberwachung die öffentlich zugängliche Einrichtung des **Zentralen Omnibusbahnhofes (ZOB)** an.

Sowohl die DSGVO als auch das LDSG sehen eine frühzeitige Einbindung des städtischen Datenschutzbeauftragten in jedem Einzelfall zwingend vor. Bevor eine Videoüberwachung erfolgen kann muss zudem von der datenschutzrechtlichen verantwortlichen Stelle eine sog. Datenschutzfolgeabschätzung und ein Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten erstellt werden.

III. Beauftragung der Verwaltung

Die Verwaltung soll deshalb beauftragt werden, die Voraussetzungen und die Anwendbarkeit des § 18 LDSG i.V.m. der DSGVO im Bereich des ZOB zu prüfen, dem Haupt- und Bauausschuss im Frühjahr 2019 hierüber zu berichten und ggf. einen Umsetzungsvorschlag zu unterbreiten.