WWW.LDA.BRANDENBURG.DE

Stadt Prenzlau Personal
10. Okt. 2019
DSB

Landesbeauftragte
für Datenschutz
und Akteneinsicht

LDA Brandenburg · Stahnsdorfer Damm 77 · 14532 Kleinmachnow

Bereich Recht

Stadt Prenzlau
Der Bürgermeister
Herrn Hendrik Sommer
Postfach 1261
17282 Prenzlau

Datum: 9. Oktober 2019
Bearbeiterin: Frau Schmelz
Telefon: 033203 356-23
Telefax: 033203 356-49
Zeichen: Smz/175/19/1627
(Zeichen bei Antwortschreiben bitte angeben)

nachrichtlich:
Behördliche Datenschutzbeauftragte
Eileen Porath

Geplante Videoüberwachung des Pavillons am „Bauerngarten" sowie des Pavillons an der Uckerpromenade in Prenzlau
Ihre Anfrage vom 17. September 2019

Sehr geehrter Herr Sommer,

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 17. September 2019. Sie teilen uns mit, dass Ihnen ein Antrag der CDU/FDP-Fraktion der Stadt Prenzlau vorliegt, welcher eine Videoüberwachung des Pavillons am „Bauerngarten" sowie des Pavillons an der Uckerpromenade in Prenzlau vorsieht. Zudem teilen Sie uns das Ergebnis Ihrer Vorabprüfung mit und bitten um eine Beurteilung der Zulässigkeit der geplanten Videoüberwachung.

Zunächst weisen wir darauf hin, dass die Zulässigkeitsbewertung einer Videoüberwachung stets eine Einzelfallprüfung anhand des konkreten Sachverhaltes erforderlich macht. Zahlreiche Informationen zu den Gegebenheiten vor Ort, sowie konkrete Angaben zur geplanten Umsetzung (z. B. Anzahl der Kameras, Standorte der Kameras und deren Erfassungsbereich, Zeiten der Videoüberwachung, wer ist von der Videobeobachtung betroffen) sind dabei von Bedeutung. So müsste zunächst geklärt werden, ob die Stadt Prenzlau überhaupt Eigentümerin oder Besitzerin der zu überwachenden Flächen ist. Zudem sollten die genauen Zwecke der Videoüberwachung geklärt werden und ob eine Videobeobachtung in Echtzeit oder eine Videobilddatenspeicherung stattfinden soll.

Aufgrund der von Ihnen gemachten Angaben, können wir Ihre Stellungnahme zwar nachvollziehen, allerdings keine eigene vollständige datenschutzrechtliche Einschätzung abgeben.

Wir können Ihnen jedoch allgemeine Hinweise für die Prüfung der Zulässigkeit einer Videoüberwachung durch öffentliche Stellen und einige rechtliche Hinweise zu der o. g. Videoüberwachung geben:

Grundsätzlich gilt, dass eine Videoüberwachung gem. Art. 6 Abs. 1 Datenschutz-Grundverordnung (DS-GVO) nur zulässig ist, wenn alle Betroffenen eingewilligt haben oder die Überwachung auf eine gesetzliche Erlaubnisnorm gestützt werden kann.

Soweit durch die geplante Videoüberwachung der Pavillons öffentlich zugängliche Räume erfasst werden, kommt als Erlaubnisnorm für öffentliche Stellen § 28 Abs. 1 Brandenburgisches Datenschutzgesetz (BbgDSG) in Betracht. Hiernach ist eine Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Räume zulässig, wenn dies zur Erfüllung der Aufgaben, zur Wahrnehmung des Hausrechts, zum Schutz des Eigentums oder Besitzes oder zur Kontrolle von Zugangsberechtigungen erforderlich ist und keine Anhaltspunkte bestehen, dass überwiegende schutzwürdige Interessen der betroffenen Personen entgegenstehen.

Öffentlich zugänglich sind alle Bereiche, die ihrem Zweck nach dazu bestimmt sind, von einer Vielzahl von Personen frei oder nach allgemein erfüllbaren Kriterien betreten und genutzt zu werden. Entscheidend ist allein, ob die Bereiche dem öffentlichen Verkehr gewidmet oder nach dem erkennbaren Willen der Berechtigten zur Nutzung durch die Allgemeinheit vorgesehen sind.

Die Videoüberwachung muss zur Erfüllung des verfolgten Zwecks erforderlich sein. Die Erforderlichkeit ist nur gegeben, wenn und soweit die konkrete Art und Weise der Überwachung geeignet ist, den Zweck zu erreichen, und es keine anderen, weniger eingreifenden Maßnahmen gibt (sog. mildere Mittel).

Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung sind alle möglichen schutzwürdigen Interessen der von der Videoüberwachung betroffenen Personen mit dem Betreiberinteresse abzuwägen. Diese Interessenlage des Verantwortlichen ist den Interessen, Grundrechten und Grundfreiheiten der abgebildeten Personen gegenüberzustellen. Im Ergebnis muss ein Überwiegen der Interessen der Betroffenen ausgeschlossen sein, um von der Zulässigkeit der Videoüberwachung ausgehen zu können.

Soweit durch die geplante Videoüberwachung nicht öffentlich zugängliche Räume erfasst werden, ist die Zulässigkeit anhand des § 5 Abs. 1 BbgDSG zu beurteilen. Voraussetzung ist danach, dass die Verarbeitung für die Wahrnehmung einer, in die Zuständigkeit des Verantwortlichen fallenden Aufgabe, erforderlich ist, die im öffentlichen Interesse liegt.

Die Videoüberwachung muss also zur Erfüllung dieses Zweckes erforderlich sein. Sofern von der Erforderlichkeit ausgegangen werden kann, sind im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung alle denkbaren schutzwürdigen Interessen der von der Videoüberwachung betroffenen Personen mit dem Betreiberinteresse abzuwägen.

Die beschriebenen Voraussetzungen müssen für jede einzelne Kamera vorliegen.

Bezogen auf das konkrete Vorhaben der Videoüberwachung der Pavillons haben wir auf Grundlage der übermittelten Informationen Zweifel an der Zulässigkeit der Videoüberwachung. Die erwähnten Zwecke des Schutzes vor Vandalismus, Lärmbelästigung und Vermeidung von unerlaubter Müllentsorgung ließen sich unter dem Zweck „Schutz des Eigentums oder Besitzes“ zusammenfassen. Jedoch erscheint bereits die Erforderlichkeit fraglich. Der genannte Zweck wäre nur zu erreichen, wenn eine Videobeobachtung in Echtzeit durchgeführt wird und die Möglichkeit eines schnellen Zugriffs gewährleistet ist. Dies ist aufgrund der hohen

Personalkosten (Wachdienst) jedoch meist nicht durchführbar. Allenfalls eine Videobilddatenspeicherung wäre für eine Beweissicherung im Rahmen des Eigentums- oder Besitzschutzes geeignet. Dann wären hier jedoch sogenannte mildere Mittel zu prüfen, die geeignet sind, den Zweck der Videoüberwachung zu erreichen. In Frage kämen gegebenenfalls die Vornahme von baulichen Veränderungen an den Pavillons oder die verstärkte Kontrolle des Geländes durch die Ordnungsbehörden oder die Polizei.

Sofern dennoch von einer erforderlichen Videoüberwachung ausgegangen wird und öffentlich zugängliche Bereiche erfasst werden, ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass die Interessen Betroffener überwiegen. Die Interessenlage der Stadt Prenzlau ist den Interessen, Grundrechten und Grundfreiheiten der von der Bilddatenverarbeitung betroffenen Personen gegenüberzustellen. Die Verarbeitung ist nur rechtmäßig, wenn letztere nicht überwiegen. Die Interessenprüfung erfordert eine am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz orientierte umfassende Abwägung zwischen den durch die Zwecke der Videoüberwachung bestimmten geschützten Positionen der Anwender von Videotechnik und den Interessen derjenigen, die Objekt der Videoüberwachung und Speicherung der Bilddaten sind. Bei der Abwägung sind aufseiten der verantwortlichen Stelle insbesondere die Zwecksetzung der Videoüberwachung zu beachten, während aufseiten der Betroffenen in erster Linie das Recht auf Schutz der personenbezogenen Daten einer Person aus Artikel 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh)[1] von Bedeutung ist. Der Frage der Eingriffsintensität kommt eine entscheidende Bedeutung zu. Das Gewicht des Eingriffs wird maßgeblich durch Anlass und Umstände der Erhebung, den betroffenen Personenkreis und die Art und den Umfang der Verwertung der erhobenen Daten bestimmt.

Auf Seiten der Stadt Prenzlau ist insbesondere das Recht auf Schutz ihres Eigentums oder Besitzes zu berücksichtigen. Hierbei ist jedoch auch zu berücksichtigen, ob im Erfassungsbereich der jeweiligen Kamera eine erhöhte Gefahr für die Begehung befürchteter Delikte besteht und zumutbare Alternativen zur Verfügung stehen. Verantwortliche müssen das Bestehen einer Gefährdungslage substantiiert darlegen (Scholz in Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht 1. Auflage 2019, Anhang 1 zu Artikel 6 Videoüberwachung, Rn. 77). Eine bloße Behauptung oder die allgemeine Vermutung, dass Rechtsverletzungen zu erwarten sind, genügt nicht. Ihren Angaben nach ist es bisher einmal zu Vandalismus in einem der zu überwachenden Pavillons und ganz allgemein zu Ruhestörungen und unerlaubter Müllentsorgung gekommen. Diese Angaben genügen jedoch nicht, um eine erheblich über das allgemeine Lebensrisiko hinausgehende Gefährdungslage anzunehmen, die es besonders zu gewichten gäbe (vgl. BVerwG 6 C 2.18, Urteil vom 27. März 2019, Leitsatz 3). Hierfür wäre es erforderlich, ein überdurchschnittlich hohes Maß an bestimmten, sich wiederholenden oder besonders schwerwiegenden Vorfällen und besonders gefährdete Bereiche nachzuweisen. Wenn das Interesse am Betrieb der Videoüberwachung nicht durch konkrete, also einzelfallbezogene Tatsachen begründbar ist, handelt es sich um eine Maßnahme der allgemeinen abstrakten Gefahrenvorsorge. Die vorgetragenen Vorfälle sind zumeist dem Bagatellbereich zuzuordnen und zudem weder zeitlich noch örtlich konkretisiert. Da gemäß Artikel 5 Absatz 2 DS-GVO der Verantwortliche für die Einhaltung der Rechtmäßigkeit (u.a.) der Verarbeitung verantwortlich ist und deren Einhaltung nachweisen können muss (Rechenschaftspflicht), sind anlassgebende Vorfälle, auf die das berechtigte Interesse einer Datenverarbeitung gestützt wird, konkret und nachweislich zu dokumentieren sowie in Betracht kommende Alternativen auszuschöpfen. Anlasslose Informationserhebungen, die ohne Anknüpfung an einen konkreten Verdacht erfolgen und überdies eine große Streubreite aufweisen, sind grundsätzlich von höherer Eingriffsin-

[1] Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C 326 vom 26.10.2012, S. 391.

tensität als anlassbezogene (Scholz in Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht 1. Auflage 2019, Anhang 1 zu Artikel 6 Videoüberwachung, Rn. 108). Dies gilt insbesondere auch für die Personen, die sich z. B. im Rahmen ihrer Freizeitgestaltung im Bereich der Pavillons aufhalten, dort verweilen und die Grünflächen nutzen. Sie erwähnten auch einen Spielplatz in der unmittelbaren Umgebung der Pavillons. Hier weisen wir darauf hin, dass Kinder nach dem gesetzgeberischen Willen besonders vor einer Verarbeitung ihrer Daten zu schützen sind.

Es liegt auch keine abstrakte Gefährdungslage vor, also eine Situation, in der nach der allgemeinen Lebenserfahrung eine erhöhte Wahrscheinlichkeit für den Eintritt der erwarteten Störung besteht, wie z. B. bei Juwelieren oder Banken (Scholz in Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmann, Datenschutzrecht 1. Auflage 2019, Anhang 1 zu Artikel 6 Videoüberwachung, Rn. 76).

Im Ergebnis könnten die Videoüberwachungen der Pavillons jeweils als mittelschwere Eingriffe zu bewerten sein. Auf der anderen Seite ist das Interesse der Stadt Prenzlau an den Videobildern nicht durch konkrete einzelfallbezogene Tatsachen begründet bzw. durch zumutbare Alternativen realisierbar und daher insgesamt als gering zu bewerten. Im Ergebnis wäre das Interesse der Stadt Prenzlau in der Abwägung als geringer zu bewerten und damit die Videoüberwachung wohl unzulässig.

Sofern Sie dennoch von einer zulässigen Videoüberwachung der Pavillons ausgehen, müssten von der Stadt, als verantwortliche Stelle, weitere rechtliche Vorgaben, wie insbesondere die Festlegung zahlreicher technischer und organisatorischer Maßnahmen (Art. 32 DS-GVO), die Erstellung des Verzeichnisses der Verarbeitungstätigkeiten (Art. 30 Abs. 1 DS-GVO) und die Erfüllung von Informationspflichten (Art. 12 ff. DS-GVO) beachtet und umgesetzt werden.

In dem Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten nach Art. 30 Abs. 1 DS-GVO sind u. a. die Zwecke der Verarbeitung, eine Beschreibung der Kategorien betroffener Personen und der Kategorien personenbezogener Daten, die Löschfristen und auch eine allgemeine Beschreibung der technisch-organisatorischen Maßnahmen gemäß Art. 32 Abs. 1 DS-GVO festzuhalten.

Typische, bewährte technische und organisatorische Maßnahmen sind in der Hilfestellung „Hinweise zum Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten, Art. 30 DS-GVO (Stand: Februar 2018)", Ziff. 6.7. und 6.8. auf unserer Internetseite www.lda.brandenburg.de unter Datenschutz → Auslegung und Umsetzung der Datenschutz-Grundverordnung → Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten abrufbar. Bitte bedenken Sie, dass die Auflistung nicht vollständig oder abschließend ist. In Abhängigkeit von den konkreten Verarbeitungstätigkeiten können weitere oder andere Maßnahmen geeignet und angemessen sein.

Ergänzend verweisen wir zur Empfehlung für die technisch-organisatorischen Maßnahmen auf die Veröffentlichungen des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) unter https://www.bsi.bund.de/ zum Thema IT-Grundschutz.

Erfolgt eine Verarbeitung im Auftrag eines Verantwortlichen, ist ein Auftragsverarbeitungsvertrag gemäß Art. 28 Abs. 3 DS-GVO mit dem Auftragsverarbeiter erforderlich. Dies gilt auch, wenn ein Zugriff auf personenbezogene Daten durch den externen Dienstleister nicht ausgeschlossen werden kann. Falls technisch die Möglichkeit besteht, dass der Dienstleister Kennt-

nis von personenbezogenen Daten erlangt, muss ein Vertrag oder ein anderes Rechtsinstrument nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten erstellt werden, der bzw. das den Auftragsverarbeiter in Bezug auf den Verantwortlichen bindet und in dem Gegenstand und Dauer der Verarbeitung, Art und Zweck der Verarbeitung, die Art der personenbezogenen Daten, die Kategorien betroffener Personen und die Pflichten und Rechte des Verantwortlichen festgelegt sind. Hinweise zur Auftragsverarbeitung finden Sie auf unserer Internetseite www.lda.brandenburg.de unter Datenschutz → Auslegung und Umsetzung der Datenschutz-Grundverordnung → Kurzpapiere der Datenschutzkonferenz → Kurzpapier Nr. 13: Auftragsverarbeitung, Art. 28 DS-GVO (Stand: 17. Dezember 2018). Des Weiteren ist eine „Formulierungshilfe für einen Auftragsverarbeitungsvertrag nach Art. 28 Abs. 3 DS-GVO" auf unserer Internetseite unter Datenschutz → Auslegung und Umsetzung der Datenschutz-Grundverordnung abrufbar. Beachten Sie bitte auch, dass der Auftragsverarbeiter ein Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten nach Art. 30 Abs. 2 DS-GVO zu erstellen hat.

Das BbgDSG trifft die zur Durchführung der DS-GVO notwendigen ergänzenden Regelungen. Als öffentliche Stelle unterliegen Sie zusätzlich auch den Anforderungen des BbgDSG. Gemäß § 4 Abs. 1 BbgDSG gilt Folgendes:

> „(1) Jede mittels automatisierter Verfahren vorgesehene Verarbeitung personenbezogener Daten bedarf vor ihrem Beginn oder vor einer wesentlichen Änderung der schriftlichen Freigabe. In der Freigabeerklärung ist zu bestätigen, dass
> 1. die Verarbeitung im Einklang mit den Artikeln 5 und 6 der Verordnung (EU) 2016/679 erfolgt,
> 2. ein aus einer Risikoanalyse und unter Berücksichtigung der Vorgaben von Artikel 32 der Verordnung (EU) 2016/679 entwickeltes Sicherheitskonzept ergeben hat, dass geeignete technische und organisatorische Maßnahmen getroffen sind, um ein dem Risiko für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen angemessenes Schutzniveau zu gewährleisten, und
> 3. für die Verfahren, von denen voraussichtlich ein hohes Risiko für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen ausgeht, eine Datenschutz-Folgenabschätzung gemäß Artikel 35 der Verordnung (EU) 2016/679 erfolgt ist.
> Die Freigabe erfolgt durch den Verantwortlichen. Bei gemeinsamen Verfahren kann die Zuständigkeit für die Freigabe entsprechend Artikel 26 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2016/679 vereinbart werden. Die Freigabeerklärung ist dem Verzeichnis nach Artikel 30 der Verordnung (EU) 2016/679 beizufügen."

Die Datenschutz-Folgenabschätzung (früher: Vorabkontrolle) ist gemäß Art. 35 Abs. 3 lit. c DS-GVO insbesondere bei einer systematischen umfangreichen Überwachung öffentlich zugänglicher Bereiche durchzuführen.

Vor Inbetriebnahme der geplanten Videoüberwachung ist die Erstellung folgender Unterlagen erforderlich:

- ein aus einer Risikoanalyse entwickeltes Sicherheitskonzept gemäß § 4 Abs. 1 BbgDSG
- Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten gemäß Art. 30 DS-GVO inklusive
  - technische und organisatorische Maßnahmen gemäß Art. 32 DS-GVO sowie
  - die Freigabeerklärung gemäß § 4 Abs. 1 BbgDSG
- ggf. Auftragsverarbeitungsvertrag gemäß Art. 28 Abs. 3 DS-GVO
- ggf. eine Datenschutz-Folgenabschätzung gemäß Art. 35 DS-GVO

Abschließend möchten wir nochmals darauf hinweisen, dass unsere Informationen keine konkrete datenschutzrechtliche Bewertung darstellen und demnach keine Rückschlüsse auf eine Zulässigkeit der von Ihnen geplanten Videoüberwachung gezogen werden können. Wir gehen davon aus, dass Sie die Zulässigkeit der geplanten Videoüberwachung anhand der von uns zuvor aufgestellten Maßstäbe selbst kritisch hinterfragen und dabei unsere geäußerten Bedenken berücksichtigen.

Bei Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung. Sollten Ihre Fragen den Bereich Technik und Organisation betreffen, können Sie sich gern an Frau Klein (App. 24) wenden.

Mit freundlichen Grüßen

Schmelz