

Grundlagen

der Nutzung der Videoüberwachungsanlage im Klostergarten

in der Fassung vom 13.09.2019

PASSAU
DIE_DREI_FLÜSSE_STADT

Grundlagen der Nutzung der Videoüberwachungsanlage im Klostergarten – GRUNDLAGENPAPIER –

Präambel

Mit Beschluss des Stadtrats der Stadt Passau vom 14.05.2018 (Anlage 1) 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. Hierzu erfolgt mit dem vorliegenden Grundlagenpapier – als der Entscheidungsgrundlage für die Verwaltung – eine umfassende Abwägung, wie und in welchem Umfang die Videoüberwachung durchzuführen ist. Um die Einhaltung der dies garantierenden datenschutzrechtlichen Bestimmungen auch in der alltäglichen Praxis zu gewährleisten, sind zudem effektive Sicherheitsmechanismen zu implementieren.

§ 1

Vertrauensvolle Zusammenarbeit mit der Polizei und der Datenschutzbeauftragten

Bei Entscheidungen über die Installation der Videoüberwachungsanlage sowie über deren zukünftige Nutzung werden über den gesetzlich vorgeschriebenen Umfang hinaus soweit als möglich die Erfahrungswerte, die Meinung und die Expertise der Polizeiinspektion Passau sowie der Behördlichen Datenschutzbeauftragten der Stadt Passau berücksichtigt. Hierzu wird auf die zahlreichen gemeinsamen Erörterungen verwiesen und die Notwendigkeit der kontinuierlichen Fortführung dieses Dialogs betont.

§ 2

Grundsatz der Verschriftlichung sowie Leitlinien für die weiteren zu erlassenen Schriftstücke

- (1) Angesichts der Sensibilität des Spannungsfeldes zwischen legitimen Sicherheits- und Schutzinteressen der Bürgerinnen und Bürger und dem Freiheitsanspruch der Betroffenen soll die Nutzung der Videoüberwachung nicht allein der spontanen Entscheidung der Akteure im Einzelfall überlassen

bleiben. Vielmehr bedarf es möglichst umfassender und schriftlich dokumentierter, bindender Regelungen der typischen Konstellationen schon im Vorfeld. Darüber hinaus sind alle wesentlichen Grundlagen der Videoüberwachung auch deshalb möglichst detailliert schriftlich festzuhalten, um den Betroffenen die eigenverantwortliche Beurteilung der Eingriffswirkungen der Videoüberwachung zu ermöglichen.

- (2) Hierzu ist eine Dienstanweisung zur Nutzung der Videoüberwachungsanlage zu erlassen, die insbesondere den datenschutzrechtlichen Belangen Rechnung trägt und den Datenschutz in der Praxis der Videoüberwachung umfassend abbildet und sicherstellt.

In der Dienstanweisung ist sicherzustellen, dass nur geschultes Personal für die Überwachung eingesetzt wird. Befugnisse und hierarchische Verantwortlichkeiten sind eindeutig zu regeln.

Der Personalrat der inneren Verwaltung der Stadt Passau ist im Rahmen der vertrauensvollen Mitarbeit beim Erlass der Dienstanweisung zu beteiligen.

In Umsetzung dessen ist die Dienstanweisung vom 18.12.2018 erlassen und 2019 im Rahmen einer Neufassung angepasst worden. Die Dienstanweisung ist in der jeweils aktuellen Fassung Bestandteil dieses Grundlagenpapiers.

Ergänzend zur Dienstanweisung sind schriftliche Schulungsunterlagen zu erstellen, die sich am praktischen Ablauf der alltäglichen Praxis orientieren und die Dienstanweisung auf diese Weise für die Mitarbeiter ergänzend erläutern. Die Schulungsunterlagen sind im Einvernehmen zwischen Ordnungsamt und der behördlichen Datenschutzbeauftragten zu erstellen und ggf. zu aktualisieren.

In Umsetzung dessen sind die Schulungsunterlagen vom 17.12.2018 verfasst und 2019 aktualisiert worden, die in der jeweils aktuellen Fassung Bestandteil dieses Grundlagenpapiers sind.

- (3) Ferner ist im Einvernehmen zwischen Ordnungsamt und der Behördlichen Datenschutzbeauftragten ein Sicherheitskonzept zu erstellen und soweit notwendig zu aktualisieren. Es soll die technische Absicherung der Videoüberwachungsdaten und die Zugriffsberechtigungen und -möglichkeiten zu den Daten regeln und das Wesentliche der sonstigen sicherheitsrelevanten Regelungen in anderen Dokumenten zur Videoüberwachung im Klostergarten zusammenfassen.

In Umsetzung dessen ist das Sicherheitskonzept vom 17.12.2018 erstellt und 2019 aktualisiert worden, das in der jeweils aktuellen Fassung Bestandteil dieses Grundlagenpapiers ist.

- (4) Die technischen Daten der eingesetzten Videoüberwachungsanlage sind ebenfalls bindend festzuhalten. Die Kameras und Speichermedien müssen mit Blick auf die Genauigkeit des Bildes – nicht mehr als zur Zielerreichung notwendig –, der hardwarezentrierten Eingrenzung des Sichtfeldes, des in sich abgeschlossenen Systems sowie einer automatischen Meldung bei Kamerabewegung und

der Sicherheit der Speichermedien den Anforderungen des Datenschutzes genügen sowie sicher und zweckmäßig sein. Hardwarezentrierte Eingrenzung des Sichtfeldes bedeutet dabei, dass dies in der Kamera selbst zu erfolgen hat und nicht erst softwarebasiert nach Übermittlung der Daten, um auszuschließen, dass die ungefilterten Daten rekonstruiert werden können.

Die technische Ausstattung der eingesetzten Videoüberwachungsanlage genügt diesen Anforderungen. Die technischen Beschreibungen der Herstellerfirma zu den eingesetzten Kameras (Anlage) sind ebenfalls Bestandteil dieses Grundlagenpapiers.

Vor einer Änderung der technischen Details, beispielsweise durch Austausch mit einer Kamera mit anderen technischen Gegebenheiten, muss eine einvernehmliche Entscheidung zwischen Ordnungsamt und der Behördlichen Datenschutzbeauftragten unter Beachtung aller oben genannten Kriterien ergehen. Die Entscheidung ist von den Verantwortlichen zu dokumentieren und zu begründen und dem Oberbürgermeister zur Unterschrift vorzulegen.

§ 3

Wahrung der Gesetzes- und Verhältnismäßigkeit

- (1) Die Videoüberwachung im Klostergarten findet im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben statt. Die mit der Videoüberwachung einhergehende Datenerhebung und -verarbeitung basiert auf Art. 6 I 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 I 1 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO) und nachgeordneten Vorschriften.

Die Videoüberwachung stellt nach Art. 24 I BayDSG eine optisch-elektronische Einrichtung dar, welche im Klostergarten fest installiert werden soll und womit Bilder aufgezeichnet werden können, die in der Qualität so ausgelegt sind, dass eine Identifizierung einer aufgenommenen Person möglich ist, jedoch keine für die zu erreichenden Zwecke hinausgehende Detailschärfe erreicht wird. Der Klostergarten ist eine öffentliche Einrichtung der Stadt Passau im Sinne des Art. 21 I 1 GO. Er ist als Naherholungsraum für die Passauer Bürger gewidmet und wird im öffentlichen Interesse unterhalten. Der verfolgte Zweck der Videoüberwachung ist die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Sinne des Art. 6 LStVG. Unter öffentlicher Sicherheit ist hier insbesondere die Gewährleistung der Unversehrtheit des Lebens, der Gesundheit, der Freiheit oder des Vermögens von Personen gemeint, die den Kloster-

garten aufsuchen. Die Videoüberwachung soll als präventive Maßnahme potentielle Täter abschrecken und so Straftaten (z. B. Körperverletzungsdelikte, Eigentumsdelikte, Rauschgiftdelikte) verhindern. Aber auch die Einhaltung der Rechtsordnung beispielsweise durch Unterbindung von Ordnungswidrigkeiten (z. B. Verstöße gegen die Grünanlagensatzung der Stadt Passau im Zuge extensiven Alkoholmissbrauchs) soll durch die Videoüberwachung präventiv gelingen, um die öffentliche Einrichtung als attraktiven Naherholungsraum zu erhalten. Die öffentliche Einrichtung selbst soll durch die Videoüberwachung geschützt werden, indem insbesondere potentielle Täter von Sachbeschädigungen und Vandalismus abgehalten werden. Auch die Einhaltung der Grünanlagensatzung der Stadt Passau (z. B. Verbot der Vermüllung, Verbot von Alkoholkonsum) soll durch diese präventive Maßnahme unterstützt werden. Die Videoüberwachung soll daher insgesamt zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der öffentlichen Stelle als Naherholungsraum dienen und den Bürgern einen unbeschwerten Aufenthalt im Klostergarten ermöglichen.

- (2) Zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bei der Nutzung der Videoüberwachungsanlage sind die Abwägungen gemäß des Prüfungsschemas des Bayerischen Innenministeriums zu beachten. Die entsprechenden Ausführungen (Anlage) sind Bestandteil dieses Grundlagenpapiers. Ergänzend wird auf die Stellungnahme der Behördlichen Datenschutzbeauftragten der Stadt Passau vom 13.12.2018 verwiesen (Anlage).
- (3) Der Verhältnismäßigkeit der Videoüberwachung wird insbesondere dadurch Rechnung getragen, dass die Überwachung nur zu den Zeiten stattfindet, in welchen im Rahmen der polizeilichen Vorfalldokumentation (Anlage) die Begehung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten festgestellt wurde.

Die Videoüberwachung im Klostergarten wird daher nach Absprache mit der Polizei und der Behördlichen Datenschutzbeauftragten täglich im Zeitraum zwischen 6:00 Uhr und 1:00 Uhr stattfinden. Zu den Zeiten des Wochenmarktes und bei sonstigen öffentlichen Veranstaltungen und Versammlungen wird die Videoüberwachung deaktiviert. Die Videoüberwachung wird durch Hinweisschilder und Aushänge am Überwachungsraum sichtbar gemacht.

Die Speicherung der Daten erfolgt für 72 Stunden. Darüber hinausgehende Speicherungen und die dazugehörigen Löschrufen werden in der Dienstanweisung zur Videoüberwachung ausführlich geregelt.

Gemäß des beigefügten Lageplans (Anlage) wird der gekennzeichnete Bereich von acht feststehenden und zwei schwenk- und zoombaren Kameras (Dome-Kameras) überwacht. Die Dome-Kameras sind nur auf die Bereiche des Klostergartens fokussiert, in denen es ausweislich der poli-

zeilichen Vorfalldokumentation (Anlage) vermehrt zur Begehung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten (Brennpunkte) kommt. Auf die vorangegangenen, im Rahmen des Stadtratsbeschlusses vom 14.05.2018 erläuterten polizeilichen Erhebungen wird ergänzend Bezug genommen.

- (4) Die Kriterien der Videoüberwachung, nämlich die Positionierung der Kameras, die Zeiten der Aufzeichnung, die Überprüfung der Verhältnismäßigkeit zwischen der präventiven Maßnahme der Gefahrenabwehr und dem Eingriff in die Privatsphäre der Besucher des Klostergartens sind in Zusammenhang mit der dazu kontinuierlich zu aktualisierenden Vorfalldokumentation der Polizei (Anlage) mindestens zweimal jährlich zu überprüfen und entsprechend anzupassen. Das Prozedere wird in der Dienstanweisung zur Videoüberwachung näher geregelt.

§ 4

Transparenz

- (1) Für die Bürgerinnen und Bürger wird die Videoüberwachung so transparent wie möglich gestaltet. Am Überwachungsraum werden die Datenschutzhinweise, eine Grafik über den überwachten Bereich sowie die Überwachungszeiten ausgehängt. Zudem sind an den Zugängen zum Klostergarten Hinweisschilder ersichtlich, die auf die Videoüberwachung hinweisen. Soll die Videoüberwachung nicht genutzt werden, sind (Zusatz-)Schilder anzubringen und grundsätzlich die Kameras mit Hauben abzuhängen. Zu den üblichen Zeiten des Wochenmarktes sind die Kameras automatisch deaktiviert. Darauf wird auf der Beschilderung hingewiesen.
- (2) Auf der Website der Stadt Passau und im Ordnungsamt können die Bürgerinnen und Bürger weitere Informationen zur Videoüberwachung beziehen. Hierzu gehört auch die Bereitstellung der unter § 2 II-IV genannten weiteren Dokumente, die nur insoweit geschwärzt werden können, als sicherheitsrelevante Merkmale betroffen sind, die Außenstehenden nicht zugänglich sein sollten.
- (3) Bei Änderungen der unter § 2 II-IV genannten weiteren Dokumente ist ab deren Wirksamwerden dafür Sorge zu tragen, dass gemäß Abs. 2 über die aktualisierten Fassungen informiert wird. In dem im Internet zu veröffentlichenden bzw. zur Einsicht ausliegenden Text dieses Grundlagenpapiers ist in § 2 II-IV ein entsprechender redaktioneller Verweis auf die nunmehr aktuelle Fassung aufzunehmen. Gleiches gilt für Veränderungen der im Grundlagenpapier genannten Festlegungen insbesondere in § 3 II, soweit diese im ordnungsgemäßen Verfahren gemäß der Dienstanweisung zur Videoüberwachung verändert wurden.

§ 5

Inkrafttreten

Dieses Grundlagenpapier zur Umsetzung des Stadtratsbeschlusses vom 14.05.2018 tritt mit Unterzeichnung in Kraft.

Passau, 01.10.2019

.....

Oberbürgermeister

Anlagen:

- Anlage 1: Beschluss des Stadtrats zur Videoüberwachung vom 14.05.2018
- Anlage 2: Technische Beschreibungen der Herstellerfirma zu den eingesetzten Kameras, Stand: 18.12.2018
- Anlage 3: Prüfungsschema zur Videoüberwachung, Stand: 05.12.2018
- Anlage 4: Stellungnahme der behördlichen Datenschutzbeauftragten vom 13.12.2018
- Anlage 5: Polizeiliche Vorfalldokumentation, Stand: 06.12.2018
- Anlage 6: Lageplan der Kameras, Stand: 18.12.2018