



5511.313.5

## **Vermerk zum aktualisierten Gesetzesentwurf der Initiative „Bürgerbündnis für mehr Videoaufklärung und mehr Datenschutz“**

### **Allgemein:**

Erklärtes Ziel der o. g. Initiative ist der Ausbau der Videoaufklärung in Berlin bei gleichzeitiger Stärkung des Datenschutzes. Die Initiative hat zu diesem Thema einen Gesetzesentwurf für ein „Artikel-Gesetz für mehr Sicherheit und mehr Datenschutz in Berlin“ vorgestellt, über den nach ihren Plänen in einem Volksbegehren entschieden werden soll. Diesen Gesetzesentwurf bewertet die Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit wie folgt:

#### ▪ **Unzulässige Regelungsmaterie**

Gemäß Art. 62 Abs. 1 Satz 1 Verfassung von Berlin sind Volksbegehren nur zulässig, soweit das Land Berlin die Gesetzgebungskompetenz hat. Augenfällig ist, dass die Initiative für das geplante Volksbegehren in ihren Zielen und durch die Einstellung von Videos zur Öffentlichkeitsfahndung auf ihrer Webseite weit überwiegend mit einer verbesserten Aufklärung von Straftaten wirbt, obwohl das Land Berlin insoweit keine Gesetzgebungskompetenz hat (konkurrierende Gesetzgebung: Art. 74 Abs. 1 Nr. 1, 72 Abs. 1 Grundgesetz i. V. m. Strafprozessordnung). So soll die Verlängerung der Speicherfrist den Strafverfolgungsbehörden bei der Aufklärung von Straftaten helfen (vgl. Fn. 1, 11) und Aufnahme von Tondaten wichtige Hinweise für die strafrechtliche Einordnung geben (vgl. Fn. 12).

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes wäre noch nicht tangiert, wenn Festlegungen zur Erhebung und Speicherung von personenbezogenen Daten landesgesetzlich allein dem Gefahrenabwehrzweck dienen sollten und die so erlangten Daten lediglich bei dieser Gelegenheit auch zu Strafverfolgungszwecken gemäß der bundesgesetzlichen Strafprozessordnung weiterhin gespeichert und oder in sonstiger Weise weiterverarbeitet werden

Friedrichstr. 219  
10969 Berlin  
Besuchereingang:  
Puttkamer Str. 16-18

Telefon: (030) 13889-0  
Telefax: (030) 215 50 50  
mailbox@datenschutz-berlin.de

### **Sprechzeiten**

tgl. 10-15 Uhr, Do. 10-18 Uhr  
(oder nach Vereinbarung)

### **Erreichbarkeit**

U6: Kochstr.  
Bus: M29, 248

### **Internet**

<https://datenschutz-berlin.de>

würden. Vorliegend ist jedoch vorgesehen, dass der Landesgesetzgeber selbst die Verlängerung der Speicherdauer sowie die Erhebung von Tondaten zu Strafverfolgungszwecken und nicht bzw. nicht nur zu Gefahrenabwehrzwecken bestimmen soll. Der Einsatz von Videotechnik sowie die zulässige Dauer der Speicherung von Bild- und Tonaufnahmen zu Strafverfolgungszwecken ist jedoch in der Strafprozessordnung bereits abschließend vom Bund im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz geregelt worden. Die geplanten landesgesetzlichen Regelungen wären daher insoweit bereits verfassungsrechtlich unzulässig.

▪ **Gesetz zur Änderung des ASOG (ASOG-E): Unzulässige Speicherung von Daten auf Vorrat**

Unabhängig von dieser Zuständigkeitsproblematik ist der vorgelegte Gesetzentwurf auch inhaltlich nicht mit höherrangigem Recht vereinbar. Eine derart umfassende, anlasslose Ausweitung der Videoüberwachung und unterschiedslose Speicherung personenbezogener Daten auf Vorrat verstößt gegen europäische und nationale Datenschutzvorschriften. Insbesondere ist zu bemängeln, dass Zweck und Anlass der Datenverarbeitung nicht hinreichend bestimmt sind. Die Zwecke der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung werden miteinander verwoben und nicht klar abgegrenzt. Der Entwurf stellt auf Anhaltspunkte für eine abstrakte Bedrohung durch Straftaten, nicht aber auf eine konkrete Gefährdung durch Straftaten ab. Darüber hinaus legt der Entwurf bestimmte Objekte als gefährdete Objekte fest, ohne Kriterien dafür zu benennen. Damit wird die Eingriffsschwelle von pauschalen Wertungen abhängig gemacht, obwohl zahlreiche Daten von unbeteiligten Anwohnern, Passanten oder sonstigen unbeteiligten Personen erhoben werden, die nicht erforderlich sind.

Bemerkenswert ist auch, dass die Initiative fortlaufend betont, dass das von ihr vorgeschlagene Gesetz den Datenschutz verbessern würde, obwohl das Gesetz zu einem sehr starken Anstieg der Verarbeitung von Daten insbesondere einer großen Zahl unbeteiligter Personen durch Videoüberwachung führen würde. Gemäß der Fn. 1 des Gesetzesentwurfs soll beispielsweise der Datenschutz durch die Verlängerung der Speicherfristen verbessert werden, damit Strafverfolgungsbehörden vor Rückgriff auf die Daten erst andere Ermittlungsmethoden einsetzen könnten. Zu einer Verbesserung des Datenschutzes soll auch die Entwicklung „intelligenter“ Videoüberwachung führen, da aufgrund der eingesetzten technischen Filter

nur relevante Daten zur Weiterverarbeitung freigegeben würden. Bei den vorgenannten Beispielen wird verkannt, dass bereits die Erhebung und Speicherung personenbezogener Daten Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstellen. Diese Eingriffe können sogar eine besonders hohe Eingriffsintensität aufweisen, wenn die „intelligente“ Videoüberwachung dazu dient, als unnormales oder unerwünscht bewertetes Verhalten (z. B. auf dem Boden sitzende Personen) zu kennzeichnen.

Die geltenden Regelungen zur Videoüberwachung verlangen stets, dass im Einzelfall eine Abwägung mit den schutzwürdigen Interessen der Betroffenen durchgeführt wird. Der vorgelegte Gesetzesentwurf enthält jedoch keine solchen Abwägungen, wodurch Rechte der Betroffenen missachtet werden.

- **Gesetz über das Berliner Institut für Kriminalprävention (BIKG-E): Unzulässige Aufgabenübertragung**

Mit dem vorgeschlagenen Gesetz soll zudem ein öffentliches Institut für Kriminalprävention gegründet werden, das unter anderem Bürgerinnen und Bürger in Sachen Datenschutz beim Einsatz von Videotechnik beraten und Auskunft über die Anwendbarkeit der datenschutzrechtlichen Normen erteilen soll. Dies würde gegen verfassungs- und europarechtliche Vorgaben zur Datenschutzaufsicht verstoßen, die die Beratung in Datenschutzfragen den unabhängigen Aufsichtsbehörden zuweisen.

Die einzelnen Artikel bewerten wir wie folgt:

### **Zu Artikel 1 – Gesetz zur Änderung des ASOG**

#### **Zu Artikel 1 Nr. 1:**

a) Die Norm soll eine dauerhafte Erhebung von Daten mittels Anfertigung von Bild- und Tonaufnahmen durch die Polizei an verschiedenen Orten zu Präventionszwecken ermöglichen.

Es ist zu befürchten, dass diese Regelung zu einer Video- und Tonüberwachung großer Bereiche insbesondere der Innenstadt Berlins führen würde, ohne dass es hierfür konkrete einzelfallbezogene Anlässe gibt. Für diese Befürchtung spricht, dass der Wortlaut eine polizeiliche Videoüberwachung

bei abstrakter Gefährdungslage an und in diversen Objekten sowie an sehr vielen Orten in Berlin zulassen würde.

b) Auch sollen Gebäude, Gelände oder Bauwerke von öffentlichem Interesse dauerhaft ohne Beschränkungen videoüberwacht werden dürfen (§ 24a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ASOG-E). Dabei wird nicht näher definiert, wann das Vorliegen eines öffentlichen Interesses zu bejahen ist. Neben allen öffentlich zugänglichen Räumen, wie Einkaufszentren, Kaufhäusern, Restaurants, Schwimmbädern und Museen fallen daher auch Privatgebäude und -gelände unter diese Norm, sobald diese von Belang für das Gemeinwohl sind, ohne dass nach konkreten Zwecken differenziert wird.

Außerdem soll eine dauerhafte Videoüberwachung bei Verkehrs- und Versorgungsanlagen oder -einrichtungen, öffentlichen Verkehrsmitteln und Amtsgebäuden sowie auch Religionsstätten, Denkmälern und Friedhöfen ermöglicht werden (§ 24a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ASOG-E). Insbesondere sollen auch Gebäude der Strafgerichtsbarkeit, der Staatsanwaltschaft und Justizvollzugsanstalten innen und in deren Umgebung mit permanenten Bildaufzeichnungen gesichert werden können (vgl. Fn. 4). Dies dürfte allein schon aufgrund der Regelungen zum Beschäftigtendatenschutz und dem Grundsatz der Öffentlichkeit von Gerichtsverfahren, der keine Beschränkung des Zugangs von Personen durch deren durchgehende Überwachung erlaubt, in diesem Ausmaß unzulässig sein. Sämtliche datenschutzfreundlichen und sehr differenzierten Regelungen des Justizvollzugsdatenschutzgesetzes, die u. a. auch den notwendigen Kernbereichsschutz garantieren, wären zudem obsolet.

c) Weiterhin soll zukünftig eine dauerhafte Videoüberwachung an gefährlichen Orten durchgeführt werden, soweit tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass dort Straftaten verabredet, vorbereitet oder verübt werden (§ 24a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ASOG-E). Die Formulierung lässt eine Videoüberwachung faktisch an jedem Ort zu, soweit abstrakt Straftaten drohen. Aufgrund der fehlenden Eingrenzung verstößt die Regelung gegen den Bestimmtheitsgrundsatz. Das Bundesverfassungsgericht fordert, dass Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nur auf Grundlage eines Gesetzes erfolgen, das hinreichend bestimmt ist und den Zweck der Datenverarbeitung konkret benennt. Die Initiatoren begründen den Wortlaut mit der besseren Verständlichkeit für Bürgerinnen und

Bürger (vgl. Fn. 5). Wegen der Allgemeinheit des Regelungsgehalts bleibt jedoch gerade der konkrete Anwendungsbereich vollkommen unklar. Zudem richtet sich das Gesetz auch an die Anwender, d. h. die Polizei, die ganz konkret wissen muss, wann sie etwas darf und wann nicht.

Gemäß § 24a Abs. 1 Satz 2 ASOG-E soll insbesondere eine dauerhafte Erhebung von Daten nach § 24a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ASOG-E erfolgen, wenn es sich um belebte Orte oder um große Fahrradabstellplätze handelt. Betroffen hiervon wären Straßen und Plätze mit besonders hohem Passanteraufkommen sowie Verkehrsknotenpunkte. Derartige Örtlichkeiten sind in einer Großstadt wie Berlin eher die Regel als die Ausnahme. Ein Ausweichen vor einer Videoüberwachung wäre besonders in der Innenstadt Berlins kaum noch möglich.

Mit großen Fahrradabstellplätzen sind insbesondere Anlagen für 100 und mehr Fahrräder gemeint (vgl. Fn. 7). Der Eingriff in die Grundrechte der Nutzer sei gering, weil das Betreten der gekennzeichneten Abstellplätze leicht vermieden werden könne, indem man sein Fahrrad außerhalb des bewachten Abstellplatzes abstellt und Bereiche, deren Betreten nicht vermieden werden könne, nicht zum Zwecke des Diebstahlschutzes überwacht würden (vgl. Fn. 7). Bürgerinnen und Bürger, die nicht videoüberwacht werden wollen, wären mit einer solchen Vorschrift von der Nutzung von der Stadt bereitgestellter großer öffentlicher Fahrradstellplätze ausgeschlossen. Aus der Fn. 7 sowie der Fn. 9 ergibt sich weiterhin, dass auch der Einsatz „intelligenter“ Videotechnik erlaubt sein soll. Wegen der Grundsätze der Bestimmtheit und des Gesetzesvorbehalts wäre jedoch der Einsatz solcher Technik schon allein wegen der fehlenden Normierung im Gesetzestext selbst unzulässig. Soweit „intelligente“ Videoüberwachungssysteme auf der Verarbeitung biometrischer Daten basieren, ist auch zu beachten, dass deren Einsatz gemäß Art. 10 EU-Richtlinie 2016/680 nur zulässig ist, wenn dies unbedingt erforderlich ist und eine Rechtsnorm dies ausdrücklich erlaubt bzw. die Identifizierung zur Wahrung lebenswichtiger Interessen erforderlich ist. Eine Nutzung solcher Systeme zum Zweck der Verhinderung von Vandalismus oder Fahrraddiebstählen erscheint nicht von den Ausnahmeregelungen des Art. 10 EU-Richtlinie 2016/680 erfasst.

d) Zudem soll eine Videoüberwachung an Orten möglich sein, an denen sich gewöhnlich große Menschenansammlungen befinden, wenn tatsächli-

che Anhaltspunkte die Annahme einer bevorstehenden gemeingefährlichen Gewalttat rechtfertigen (§ 24a Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 ASOG-E). Zwar werden Regelbeispiele genannt, die jedoch so umfassender Natur sind, dass praktisch eine sehr großflächige Videoüberwachung zulässig wäre („[...] an Orten von herausgehobenem touristischen Interesse, oder in deren Umfeld [...]“). Auch hier mangelt es an der Bestimmtheit der Norm. Eine Dokumentationspflicht für die polizeiliche Anordnung ergibt sich zudem lediglich aus einer unverbindlichen Fußnote (vgl. Fn. 6).

e) Eine Videoüberwachung in dem beschriebenen Ausmaß, die die geplanten Regelungen ermöglichen würde, wäre zudem unverhältnismäßig.

Es ist bereits ihre Geeignetheit fraglich. Das Beispiel London zeigt, dass die Kriminalität trotz beinahe flächendeckender Videoüberwachung kaum zurückgegangen ist, sondern sich nur verlagert hat. Gerade deshalb bietet es sich in Berlin vor einer Ausweitung der Videoüberwachung an, dass eine systematische, ergebnisoffene und wissenschaftlich fundierte Überprüfung der Erfolge der bereits jetzt stattfindenden Videoüberwachungsmaßnahmen nach dem ASOG auf der Grundlage eines umfassenden Bewertungsansatzes durchgeführt wird. Ferner ist zudem zu bedenken, dass eine solche Überwachung dazu führen kann, das Wegsehen bei Auftreten von Gewalttaten zu fördern, da man dem Trugschluss erliegt, dass rechtzeitig Hilfe kommt, da die Polizei das Geschehen wahrscheinlich über die Videokameras live an Monitoren verfolgt.

Weiterhin stellt sich die Frage nach der Erforderlichkeit und Angemessenheit der geplanten Videoüberwachungsmaßnahmen:

Mildere Mittel als eine dauerhafte Videoüberwachung wären z. B. die Steigerung der Polizeipräsenz oder die bessere Ausleuchtung/Gestaltung kritischer Bereiche. In diesem Zusammenhang sei erneut darauf hingewiesen, dass die Erforderlichkeit in Bezug auf die Gefahrenabwehr beurteilt werden muss und nicht in Bezug auf die Strafverfolgung.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass eine nicht anlassbezogene großflächige Videoüberwachung u. a. aufgrund ihrer Streubreite einen tiefen Eingriff in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der davon Betroffenen darstellt. Möglichkeiten, einer solchen Überwachung insbesondere an großen

Plätzen und Verkehrsknotenpunkten auszuweichen, bestünden kaum. Gleichzeitig würden unabhängig von deren praktischer Nutzung Bewegungsprofile von einer Vielzahl unbeteiligter Personen entstehen, auch wenn diese dann möglicherweise vorerst nicht ausgewertet würden. Der Europäische Gerichtshof hat jüngst dargelegt, dass eine derartige anlass- und unterschiedslose Speicherung von Daten auf Vorrat mit der Europäischen Grundrechte-Charta unvereinbar ist (EuGH, Urteil vom 21.12.2016 – C-203/15 u. C-698/15 – Tele2 Sverige).

f) Nach § 24a Abs. 2 ASOG-E soll der Umstand einer Beobachtung nach § 24a Abs. 1 ASOG-E kenntlich gemacht werden. In der dazugehörigen Fußnote wird jedoch ein Unterlassungstatbestand für den Fall geschaffen, dass wichtige Gründe im Einzelfall gegen eine Kenntlichmachung sprechen (vgl. Fn. 10). Zudem soll eine im Einzelfall (z. B. wegen Vandalismus) fehlende Kennzeichnung nicht die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung hindern. Auch insoweit verbieten die Grundsätze der Bestimmtheit und des Gesetzesvorbehalts solche Regelungen außerhalb des Gesetzestextes. Zudem würde eine solche Ausnahmeregelung eine dauerhafte, verdeckte Überwachung mittels Bild und Ton zulassen, die insbesondere angesichts der oben dargestellten Möglichkeiten der Überwachung nicht-öffentlicher Räume verfassungsrechtlich höchst bedenklich wäre.

g) Die Speicherfrist für Videoaufnahmen nach § 24a Abs. 1 ASOG-E soll gemäß § 24a Abs. 3 Satz 2 ASOG-E grundsätzlich einen Monat betragen, soweit die Daten nicht zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr oder zur Verfolgung von Straftaten länger benötigt werden.

Derzeit sind polizeiliche Videoaufnahmen an gefährdeten Orten und in öffentlichen Verkehrseinrichtungen unverzüglich zu vernichten oder zu löschen, soweit sie nicht zur Verfolgung von Straftaten benötigt werden (§ 24a Abs. 3, § 24b Abs. 2 ASOG). Auch § 4 Abs. 5 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) in seiner ab 25. Mai 2018 geltenden Fassung fordert, dass Daten unverzüglich gelöscht werden, wenn sie nicht mehr erforderlich sind. Darüber hinaus muss eine Löschung unverzüglich erfolgen, wenn schutzwürdige Interessen der Betroffenen einer weiteren Speicherung entgegenstehen. Auch diesen Umstand berücksichtigt der Gesetzentwurf nicht.

Es ist hingegen nicht ersichtlich, weshalb erlaubt werden sollte, Videoaufnahmen nach § 24a Abs. 1 ASOG-E pauschal einen Monat zu speichern. Sobald sich eine Gefahr nicht verwirklicht hat, sind solche Aufnahmen – abgesehen von einer konkreten Strafverfolgung – nicht mehr erforderlich zur Gefahrenabwehr und daher unverzüglich zu löschen.

h) Gemäß § 24a Abs. 4 ASOG-E sollen Betroffene über die Verarbeitung ihrer Daten nicht benachrichtigt werden, wenn die Daten nach Ablauf der vorgenannten Frist gelöscht oder vernichtet werden. Diese Regelung stellt einen unzulässigen Eingriff in die Betroffenenrechte dar, weil keine tragfähige Begründung genannt und ersichtlich ist, weshalb insoweit das informationelle Selbstbestimmungsrecht eingeschränkt werden soll.

#### **Zu Artikel 1 Nr. 2:**

Der Polizei soll durch eine Abänderung des derzeitigen § 19a ASOG ermöglicht werden, bei Personen- oder Fahrzeugkontrollen im öffentlichen Verkehrsraum Bild und Tonaufzeichnungen – insbesondere durch Körperkameras (vgl. Fn. 13) – anzufertigen, wenn dies nach den Umständen zum Schutz der Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten oder Dritter gegen eine Gefahr für Leib oder Leben erforderlich ist.

Die vorgeschlagene Änderung ist bereits im Hinblick auf die Gesetzgebungstechnik zu kritisieren und verstößt gegen den Bestimmtheitsgrundsatz. Denn die Erweiterung der Befugnisse zum Einsatz optisch-elektronischer Mittel ergibt sich erst aus dem Fußnotentext. Der Gesetzeswortlaut lässt weder klar erkennen, dass sog. Body-Cams eingesetzt werden können, noch werden die genauen Voraussetzungen für den Einsatz benannt. Insbesondere ist auch zu fordern, dass für die Betroffenen deutlich erkennbar sein sollte, ob eine Aufnahme erfolgt oder nicht.

#### **Zu Artikel 2 – Gesetz über das Berliner Institut für Kriminalprävention**

Die vorgeschlagene Gründung eines Berliner Instituts für Kriminalprävention (BIK) ist vor dem Hintergrund zu kritisieren, dass dieses Institut z. B. Anfragen darüber beantworten soll, wie Videoüberwachung datenschutzgerecht eingesetzt werden kann. § 38 Abs. 1 Satz 2 BDSG sowie zukünftig Art. 57 DSGVO weisen diese Aufgabe jedoch den datenschutzrechtlichen Aufsichtsbehörden ausdrücklich zu. Die zusätzliche Übertragung dieser



Aufgabe auf eine weitere staatliche Stelle, die nicht unabhängig ist (gemäß § 5 Abs. 1 BIK-E sollen im Aufsichtsrat des Instituts der Präsident des Bundeskriminalamtes, der Präsident der Bundespolizei und der Generalbundesanwalt sitzen), erscheint außerdem vor dem Hintergrund des Gewaltenteilungsprinzips höchst problematisch. Denn dieses fordert nicht nur die Trennung der Staatsgewalten, sondern auch die Förderung der effektiven Aufgabenwahrnehmung der einzelnen Institutionen. Mit diesem Grundsatz ist die Gründung einer „Datenschutz-Konkurrenz-Institution“ unvereinbar. Letztlich muss es den Aufsichtsbehörden und den Gerichten obliegen, zu entscheiden, ob Datenschutzvorschriften verletzt werden oder nicht. Für die Bürgerinnen und Bürger wäre es schwer nachvollziehbar, wenn etwa das BIK zur Nutzung einer Videoüberwachungsanlage raten würde, deren Betrieb von der Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit im Nachhinein für rechtswidrig erklärt wird.

Ferner hat das Land Berlin auch keine Gesetzgebungskompetenz im Hinblick auf die Besetzung des Aufsichtsrats mit Leitungspersonen von Bundesbehörden (s. o.).

Soweit die Polizei als Strafermittlungsbehörde und die Staatsanwaltschaft das BIK auf der Grundlage des § 2 Abs. 4 BIKG-E unterstützen und an dieses personenbezogene Daten weiterleiten soll, fehlt hierfür ebenfalls die Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin. In den diesbezüglichen Übermittlungsbefugnissen wurden zudem keinerlei datenschutzrechtliche Grundprinzipien, wie etwa der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, berücksichtigt.

13. Februar 2018