

# Rechtliche Bedingungen der Videoüberwachung in Häfen und auf Schiffen

Von Dr. Ulrich Dieckert

Leistungsfähige Häfen und eine funktionierende Seeschifffahrt sind unverzichtbarer Bestandteil des Welthandels. Störungen in diesem Bereich können zu erheblichen wirtschaftlichen Schäden führen. Hafenanlagen bieten insofern ein hohes Potenzial für terroristische Anschläge, da mit wenig Aufwand wichtige Handelswege unterbrochen und gravierende Versorgungsengpässe herbeigeführt werden können. Aber auch Schiffe sind erheblichen Risiken ausgesetzt, etwa als Zielobjekt moderner Piraterie oder als Transportmittel gefährlicher Güter, die im bewusst herbeigeführten Havariefall erhebliche Schäden auslösen können. Umso mehr liegt es im öffentlichen Interesse, Schiffe und Hafenanlagen mit wirksamen Sicherheitsvorkehrungen auszustatten. Hierzu gehört auch die Überwachung mit Videokameras. Aufgrund des damit verbundenen möglichen Eingriffs in Persönlichkeitsrechte bedürfen derartige Maßnahmen einer gesetzlichen Grundlage. Welche Vorschriften hierfür in Frage kommen, soll im nachfolgenden Beitrag erläutert werden.

## ◆◆◆ Umsetzung internationaler Regeln in deutsches Recht

Aufgrund der Terroranschläge vom 11. September 2001 wurde die internationale Konvention „for the Safety Of Life At Sea“ (SOLAS) am 12.12.2002 um den sogenannten ISPS-Code (International Ship And Port Facility Security-Code) ergänzt. Dieser gilt für Schiffe und Hafenanlagen, in denen internationaler Verkehr abgefertigt wird und schreibt den Vertragsstaaten (hierzu gehört auch Deutschland) die Umsetzung einheitlicher Präventivmaßnahmen zur Verhinderung terroristischer Angriffe vor. Die Europäische Gemeinschaft nahm auf diesen Code in ihrer Verordnung Nr. 725/2004 vom 31.03.2004 Bezug und ordnete dessen Umsetzung auch für die innerhalb der Gemeinschaft im nationalen Seeverkehr eingesetzten Schiffe und für die ihnen dienenden Hafenanlagen sowie für Fahrgastschiffe an. In ihrer Richtlinie zur Erhöhung der Gefahrenabwehr in Häfen (RL 2005/65/EG) gab die EG am 26.10.2005 den Mitgliedstaaten schließlich weitere Sicherheitsregeln zur Umsetzung in nationales Recht vor, die nicht nur für die unmittelbare Abfertigung von Schiffen, sondern im gesamten Hafengebiet gelten sollen. In keiner dieser internationalen Regelungen ist der Einsatz von Videotechnik ausdrücklich vorgeschrieben. Es ist jedoch (vor allem in Teil B des ISPS-Codes) mehrfach von wirkungsvollen Überwachungsmaßnahmen die Rede, die im textlichen Kontext den Schluss auf optisch-elektronische Einrichtungen zulassen.

Die inhaltliche Umsetzung dieser völker- und europarechtlichen Vorgaben erfolgte in Deutschland für die Hafenanlagen aufgrund des föderalistischen Systems auf Länderebene. So wurden in den Bundesländern Hamburg, Bremen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg Hafensicherheitsgesetze erlassen, die ausdrücklich auf die oben angeführten Regelwerke Bezug nehmen und deren inhaltlichen Vorgaben umsetzen. Was die Sicherheit der Seeschifffahrt angeht, so ist hingegen der Bund zuständig. Aus diesem Grund wurde das Seeaufgabengesetz um entsprechende Sicherheitsvorschriften ergänzt.

## ◆◆◆ Videoüberwachung in Hafenanlagen

Die Hafensicherheitsgesetze der Bundesländer sehen einheitlich vor, dass die Hafenanlage zunächst von einer Behörde für Hafensicherheit einer Risikobewertung unterzogen und danach einer Sicherheitskategorie zugeordnet wird. Die zuständige Behörde, die daraufhin die erforderlichen Gefahrenabwehrpläne erstellt und genehmigt, ist vom jeweiligen Land zu bestimmen.

Anhand der festgestellten Sicherheitskategorie (es gibt nach ISPS drei Gefahrenstufen) werden die erforderlichen sicherheitstechnischen Maßnahmen durch die jeweiligen Hafenbetreiber festgelegt. Abhängig vom Gefährdungspotenzial gehören hierzu auch Videoüberwachungsmaßnahmen. So findet bei Ein- und

Ausfahrten in beziehungsweise aus Hafengebieten häufig eine Überwachung durch Videokameras und eine Speicherung der Bilddaten statt.

Wenn die Behörde die sicherheitstechnischen Maßnahmen genehmigt, hat sie dabei auch den Datenschutz zu beachten, soweit durch die Überwachung/Aufzeichnung personenbezogene Bilddaten erhoben werden. Handelt es sich um Häfen in privater Trägerschaft, so ist das Bundesdatenschutzgesetz einschlägig. Unterliegen die Häfen kommunaler oder landeseigener Verwaltung, so sind die entsprechenden Landesdatenschutzgesetze zu beachten. Da es sich bei Hafenanlagen trotz gelegentlicher Zugangsbeschränkungen grundsätzlich um „öffentlich zugängliche Räume“ handeln dürfte, finden hier § 6 b BDSG beziehungsweise die analogen Vorschriften aus den jeweiligen Landesdatenschutzgesetzen Anwendung. Danach ist die Beobachtung sowie Verarbeitung und Nutzung von Videodaten zulässig, wenn sie der Aufgabenerfüllung öffentlicher Stellen, zur Wahrnehmung des Hausrechtes oder zur Wahrnehmung berechtigter Interessen für konkret festgelegte Zwecke erforderlich ist und keine Anhaltspunkte bestehen, dass schutzwürdige Interessen der Betroffenen überwiegen. Nach einigen Landesdatenschutzgesetzen wird die Speicherung von Bilddaten zu Beweis Zwecken (Strafverfolgung) nur bei Vorliegen einer konkreten Gefahr akzeptiert (so zum Beispiel § 29 b Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen), das heißt wenn Vorkommnisse in der Vergangenheit die Annahme rechtfertigen.

Soweit die zuständige Hafenschutzbehörde Maßnahmen zur Durchführung der Pläne zur Gefahrenabwehr trifft, finden in einigen Bundesländern die Landespolizeigesetze ergänzend Anwendung (so zum Beispiel gemäß § 24 Abs. 1 des Niedersächsischen Hafensicherheitsgesetzes). Dies gilt in jedem Falle dann, wenn akuten Gefahren zu begegnen ist. Die Landespolizeigesetze sehen hierfür auch den Einsatz von Videoüberwachungstechnik vor. So kann nach § 32 Abs. 3 des Niedersächsischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (NSOG) die Polizei oder Verwaltungsbehörden öffentlich zugängliche Bereiche mittels Bildübertragung beobachten und die Bilder aufzeichnen, wenn die Bilder an oder in einer Verkehrsanlage aufgenommen werden und tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass an oder in dem Objekt terroristische Straftaten begangen werden sollen.

Stellt man nach den vorgenannten Vorschriften eine datenschutzrechtliche Prüfung an, dürfte der Einsatz von Videoüberwachungstechnik in Häfen zweckmäßig und auch erforderlich sein, wenn keine weniger in Grundrechte einschneidenden Mittel zur Verfügung

Rechtsanwalt Dr. Ulrich Dieckert ist Partner der überörtlichen Sozietät Witt Roschkowski Dieckert, die unter anderem für die Bauwirtschaft beratend tätig ist. Dr. Dieckert hat sich im Bereich der Sicherheitstechnik auf das Thema Videoüberwachung spezialisiert und referiert hierzu bei Seminaren und Kongressen der Sicherheitsbranche. Er berät Betreiber und Errichter bei der Einführung sicherheitstechnischer Einrichtungen (zum Beispiel beim Entwurf von Betreiberkonzepten) und vertritt Unternehmen bei der Aushandlung von Betriebsvereinbarungen zum Thema Videoüberwachung.



stehen. Dabei ist die Intensität der Überwachung der jeweiligen Gefährdungslage anzupassen. In Anbetracht der erheblichen Auswirkungen eines möglichen Anschlages wird man das Vorliegen akuter Bedrohungen oder in jüngster Zeit erlittener Angriffe nicht verlangen können; wie die terroristischen Anschläge der Vergangenheit (zum Beispiel im Personennahverkehr in Madrid oder London) zeigen, lassen sich diese weder aus Vorkommnissen der Vergangenheit ableiten noch sonst verlässlich voraussagen. Nicht zuletzt die Unberechenbarkeit derartiger Anschläge hat die Staatengemeinschaft bewogen, entsprechend weitreichende Präventivmaßnahmen auf internationaler und europäischer Ebene zu vereinbaren. Hieran muss sich auch die nationale Praxis messen lassen. Gleichwohl darf beim Einsatz der Videoüberwachungstechnik der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht verletzt werden. Kameras sind daher so auszurichten, dass nicht in unangemessener Weise in die Privatsphäre von Hafebesuchern, sonstigen Nutzern sowie den dort beschäftigten Personen eingegriffen wird.

Zudem ist zu beachten, dass § 6 b BDSG (beziehungsweise die analogen Ländervorschriften) nicht erst dann Anwendung finden, wenn Bilder aufgezeichnet oder gespeichert werden, sondern sobald die tatsächliche Möglichkeit der Beobachtung gegeben ist. Bereits mit der Installation der Kameras setzt die Überwachungsmaßnahme ein, auch wenn die Geräte nur im Bedarfs- oder Alarmfall aufzeichnen oder wenn sie zur bloßen Beobachtung genutzt werden. Insofern sind die Videoüberwachung und die dafür verantwortlichen Stelle gem. § 6 b Abs. 2 BDSG durch geeignete Maßnahmen erkennbar zu machen. Der Hinweis

ist so anzubringen, dass er vor Betreten des überwachten Bereichs wahrnehmbar ist, damit eine freie Entscheidung für oder gegen das Begehen erfolgen kann. Schließlich dürfen die erhobenen Bilddaten nur so lange gespeichert bleiben, wie es zur Erreichung der oben angeführten Zwecke erforderlich ist (vgl. § 6 b Abs. 5 BDSG). Hafensicherheitsbehörden sollten sich in Bezug auf die Speicherdauer im Zweifel mit den zuständigen Hafensicherheitsbehörden abstimmen.

### ◆◆◆ Videüberwachung auf Schiffen

Im Bereich der Seeschifffahrt obliegt nach § 1 Nr. 2 des Seeaufgabengesetzes (SeeAufgG) dem Bund die Einrichtung und Überwachung der zur Abwehr äußerer Gefahren für die Sicherheit des Schiffsverkehrs erforderlichen Sicherungssysteme. Dazu gehört auch die Umsetzung des ISPS-Codes, insbesondere das Erfordernis für die Schiffseigner, einen Gefahrenabwehrplan zu erstellen. Dieser enthält neben besonderen, vom Schiff zu ergreifenden Abwehr- und Überwachungsmaßnahmen, auch Angaben über technische Daten des Schiffes sowie eine Reihe von Kontaktdaten. Der Einsatz von Videoüberwachungstechnik ist zwar vom ISPS-Code nicht ausdrücklich vorgeschrieben (siehe oben), nach Sinn und Zweck der Regelungen aber evident.

Die Überwachung des Seeverkehrs nimmt ausweislich des § 5 Abs. 1 Nr. 4 b SeeAufgG das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie wahr. Das Bundesamt kann sich wiederum nach § 3 der Ausführungsverordnung zum ISPS-Code-Einführungsgesetz sowohl für die Überprüfung des Gefahrenabwehrplanes als auch für die Überprüfung der konkreten Umsetzung an Bord anerkannter nichtstaatlicher Stellen beziehungsweise Organisationen bedienen. Das Bundesamt kann gemäß § 5 SeeAufgG zur Erfüllung seiner sicherheitsrelevanter Aufgaben die Hilfe des Umweltbundesamtes, des Bundesinstitutes für Risikobewertung, der Seeberufsgenossenschaft sowie der Bundesnetzagentur in Anspruch nehmen und dort vorhandene personenbezogene Daten erheben, soweit deren Kenntnis zur Erfüllung dieser Aufgaben erforderlich ist.

Da der ISPS-Code nur im internationalen Seeschiffverkehrsverkehr Anwendung findet, hat das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie zusätzlich eine einheitlich anzuwendende freiwillige Grundsicherung für den nationalen Seeverkehr entwickelt. Kernstück dieser freiwilligen Grundsicherung ist ebenfalls die Erstellung eines Standardplanes für die Gefahrenabwehr. In dem vom Bundesamt bereitgestellten Muster sieht Abschnitt 4 im Bereich der Zugangsüberwachung eine Videoaufzeichnung vor. Diese soll als Grundsicherungsmaßnahme zur Gefahrenabwehr dienen. Der

Aufzeichnungszeitraum sollte nach Auffassung des Bundesamtes dabei bei maximal 96 Stunden liegen, zumindest aber 48 Stunden nicht unterschreiten.

Soweit deutsche Schiffsbetreiber aufgrund von Vorgaben/Empfehlungen des Bundesamtes oder auf eigene Veranlassung Videokameras auf ihren Schiffen installieren, mit denen auch personenbezogene Bilddaten erhoben werden, sind wiederum datenschutzrechtliche Regelungen zu beachten. Einschlägig ist dabei das Bundesdatenschutzgesetz, welches gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 3 BDSG für nichtöffentliche Stellen (beispielsweise Unternehmen) gilt, soweit dort Daten in automatisierter Form erhoben werden. Dabei ist zu unterscheiden, ob die Überwachungseinrichtung sich in öffentlich zugänglichen oder nicht öffentlich zugänglichen Räumen befindet. Ersteres dürfte in Fahrgastbereichen von Schiffen der Fall sein, die von den Passagieren ohne gesonderte Erlaubnis betreten werden können. Der Einsatz von Videotechnik muss sich hier an den Anforderungen des § 6 b BDSG messen lassen. Wie oben bereits ausgeführt, dürfte der Einsatz von Videoüberwachungstechnik vor dem Hintergrund terroristischer Bedrohungen und den hierzu erlassenen Präventivregelungen grundsätzlich zweckmäßig und erforderlich sein. Im Fahrgastbetrieb ist jedoch vom Betreiber aus Gründen der Verhältnismäßigkeit dort Zurückhaltung angebracht, wo die Entfaltung der Persönlichkeit oder die Wahrnehmung von Freiheitsrechten der betroffenen Personen von wesentlicher Bedeutung ist, wie zum Beispiel im Kabinen- beziehungsweise Freizeitbereich oder in gastronomischen Einrichtungen an Bord des Schiffes.

Dahingegen handelt es sich bei den der Mannschaft vorbehaltenen Räumen sowie den Fracht- und Technikbereichen regelmäßig um nicht öffentlich zugängliche Räume. Gleiches gilt für normale Fracht- und/oder Containerschiffe, die einer (Passagier-) Öffentlichkeit überhaupt nicht zugänglich sind. Da § 6 B BDSG hier nicht anwendbar ist, muss auf allgemeine datenschutzrechtliche Grundsätze zurückgegriffen werden, wenn durch die Videoüberwachungsanlagen personenbezogene Bilddaten erhoben werden. Nach der Generalklausel in § 28 Absatz 1 BDSG ist eine Datenerhebung zulässig, soweit diese zur Wahrung berechtigter Interessen der verantwortlichen Stelle erforderlich ist und kein Grund zu der Annahme besteht, dass das schutzwürdige Interesse des Betroffenen an dem Ausschluss der Verarbeitung oder Nutzung überwiegt. Nach der anstehenden Novellierung des BDSG durch das Gesetz zur Regelung des Beschäftigtendatenschutz werden in § 32 f BDSG (Entwurf) folgende berechnete Interessen des Betreibers akzep-

tiert: Zutrittskontrolle, Hausrecht, Eigentumsschutz, Beschäftigtensicherheit, Anlagensicherung, Gefahrenabwehr und Qualitätskontrolle. Diese auch durch das Seeaufgabengesetz legitimierten Sicherheitsinteressen des Schiffsbetreibers sind abzuwägen mit dem Interesse der Besatzung, keinem permanenten und lückenlosen Überwachungsdruck im Sinne einer Verhaltens- und Leistungskontrolle ausgesetzt zu sein, was nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichtes unzulässig wäre. Derartige Konflikte lassen sich durch den Abschluss einer Betriebsvereinbarung lösen, in der der Arbeitgeber (hier der Reeder) mit den Beschäftigtenvertretern (falls vorhanden) zumutbare Regelungen für den Einsatz der Videoüberwachungstechnik festlegt. Eine solche Vereinbarung gilt im übrigen als „Rechtsvorschrift“ im Sinne von § 4 Abs. 2 Nr. 1 BDSG, was die Videoüberwachung zusätzlich legitimiert.

Findet eine Videoüberwachung nur zum Zwecke der Sicherung der Ladung statt und sind die Kameras nur auf den Container gerichtet, ohne dass Personen betroffen sind, ist diese grundsätzlich immer zulässig. Denn der sonst mit den datenschutzrechtlichen Regelungen angestrebte Zweck, Personen vor Eingriffen in ihre Privatsphäre zu schützen, läuft hier leer.

Dient die Überwachung des Schiffes dazu, die Grenze zu sichern, ist dies Aufgabe der Bundespolizei. § 27 Bundespolizeigesetz sieht dabei eine spezialgesetzliche Normierung vor. Danach ist die Bundespolizei ermächtigt, selbsttätige Bildaufnahme- und Bildaufzeichnungsgeräte einzusetzen, um unerlaubte Grenzübertritte oder Gefahren für die Sicherheit an der Grenze zu erkennen.

#### ◆◆◆ Fazit

Bei der Videoüberwachung in Häfen ist bei der Suche nach der einschlägigen Rechtsgrundlage zu differenzieren, ob diese in Trägerschaft des Bundes, des Landes oder der Kommune oder privatwirtschaftlich betrieben werden. Die Seeschifffahrt ist hingegen bundesgesetzlich geregelt, so dass bei der Erhebung personenbezogener Videodaten grundsätzlich das Bundesdatenschutzgesetz zur Anwendung kommt. Hier ist wiederum zu unterscheiden, ob die Beobachtung in öffentlich zugänglichen oder nicht öffentlich zugänglichen Bereichen stattfindet. Aufgrund des hohen Sicherheitsbedürfnisses dürfte der Einsatz von Videoüberwachungstechnik in allen genannten Bereichen zulässig sein, wenn der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt bleibt. ■

## Kai-Oliver, 3 Jahre, Bauleiter

„Die Mama hat einen Zauberschlüssel für die Villa für Kinder. tisoware heißt der, glaube ich. Seit sie den hat, muss ich nicht mehr warten, bis jemand die Uhrzeit aufgeschrieben hat, wenn sie mich morgens bringt. Die Erzieherinnen sehen das gleich am Computer, wenn Mama gezaubert hat. Dann sag ich tschüß zu Mama und fang gleich an zu bauen. In meine Festung kommt keiner so leicht rein. So wie bei uns in die Villa für Kinder. Nur Kinder, Mamas, Papas und die Erzieher.“

Kai-Oliver Benke, Halbtageskind in der Villa für Kinder in Dresden, tisoware-Kunde seit 2000

