

---

**Datum:** 08.05.2009  
**Gericht:** Oberverwaltungsgericht NRW  
**Spruchkörper:** 16. Senat  
**Entscheidungsart:** Urteil  
**Aktenzeichen:** 16 A 3375/07  
**ECLI:** ECLI:DE:OVGNRW:2009:0508.16A3375.07.00

---

**Vorinstanz:** Verwaltungsgericht Münster, 1 K 367/06

---

**Tenor:**

Die Berufungen der Kläger und der Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Münster vom 19. Oktober 2007 werden zurückgewiesen.

Die Kläger und die Beklagte tragen die Kosten des Berufungsverfahrens je zur Hälfte.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

---

Tatbestand: 1

Die Beteiligten streiten über die Zulässigkeit der Überwachung der Bibliothek des Kommunalwissenschaftlichen Instituts der Beklagten mit Hilfe einer Videoanlage. 2

Diese Bibliothek besteht aus zwei Räumen. Die Eingangs- und Ausgangskontrolle, Ausleihen und ähnliche Tätigkeiten werden von der Sekretärin des Instituts neben ihrer sonstigen Arbeit wahrgenommen. Vom Arbeitsplatz der Sekretärin aus sind die Bibliotheksräume nicht einsehbar. Dort gibt es auch keine permanente Aufsicht. Um Diebstähle und Beschädigungen 3

von Büchern zu verhindern und solche Übergriffe einzelnen Benutzern beweiskräftig zuordnen zu können, ließ die Beklagte im Jahr 2000 in den Bibliotheksräumen vier Videokameras installieren. Aufgrund der räumlichen Verhältnisse können die Kameras die Bibliotheksräume nicht lückenlos erfassen. Die Videoanlage ist so eingerichtet, dass im Wechsel das Bild einer der Kameras auf einen Bildschirm am Arbeitsplatz der Sekretärin übertragen und aufgezeichnet wird. Die Aufzeichnung erfolgt bewegungsabhängig auf einer Festplatte, die eine Kapazität für 400.000 Bilder besitzt. Ist die Kapazitätsgrenze der Festplatte erreicht, werden die ältesten Bilder durch neue überschrieben. Zumindest bis Anfang 2006 gab es keinen Anlass, auf die Aufzeichnungen zurückzugreifen. Auf die Videoüberwachung wird durch Schilder am Eingang zur Bibliothek und in beiden Bibliotheksräumen hingewiesen.

Die Kläger studieren Rechtswissenschaften an der beklagten Universität. Mit Schreiben vom 17. Januar 2006 forderten sie den Rektor der Beklagten unter Hinweis auf ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung auf, an verschiedenen Orten der Universität angebrachte Videokameras zu entfernen. Der Rektor teilte den Klägern mit, die Videoüberwachungsanlagen seien Gegenstand eines Prüfauftrags der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit des Landes Nordrhein-Westfalen. Gleichzeitig bat er die Kläger, konkret die Videoüberwachungsanlagen zu benennen, durch die sie sich in ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung beeinträchtigt sähen. 4

Mit der am 21. Februar 2006 erhobenen Klage haben die Kläger zunächst beantragt, die Videoanlage in der Bibliothek des Kommunalwissenschaftlichen Instituts sowie zwei weitere Videoanlagen in Gebäuden der Beklagten abzuschalten. Nachdem die Beklagte die weiteren zwei Videoanlagen außer Betrieb gesetzt hatte, haben die Beteiligten das Verfahren insoweit für erledigt erklärt. 5

Zur Begründung ihrer Klage wegen der Videoanlage in der Bibliothek des Kommunalwissenschaftlichen Instituts haben die Kläger im Wesentlichen ausgeführt: Sie benutzten regelmäßig diese Bibliothek. Sowohl die bloße Überwachung durch Kameras als auch die Bildaufzeichnung stellten einen Eingriff in ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar. Der Eingriff sei nicht durch das Landesdatenschutzgesetz gerechtfertigt. Eine konkrete Gefahr, die für eine Speicherung von Videoaufnahmen erforderlich sei, sei nicht gegeben. Dass in einer Bibliothek mit Diebstählen gerechnet werden müsse, reiche insoweit nicht aus. Vielmehr belege die Entstehungsgeschichte der landesdatenschutzrechtlichen Vorschriften, dass eine Speicherung nur anlassbezogen erfolgen dürfe, etwa wenn ein Mitarbeiter, der den Bildschirm überwache, einen Diebstahl oder eine Beschädigung eines Buches beobachte. Aus einer Stellungnahme der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit Nordrhein-Westfalen ergäben sich Zweifel, ob die Videoüberwachung einer Bibliothek geeignet sei, Diebstähle und Beschädigungen zu verhindern. Aufgrund der hohen Bücherregale, Gänge und Winkel sei eine lückenlose Überwachung nicht möglich. Hinzu komme, dass nicht regelmäßig überprüft werden könne, ob der komplette Bücherbestand vorhanden und unbeschädigt sei. Wenn auffalle, dass ein Buch abhanden gekommen oder beschädigt sei, lasse sich nicht feststellen, welche Videoaufnahme gesichtet werden müsse, um den Täter ermitteln zu können. Zudem sei nicht ersichtlich, warum eine Videoüberwachung zu Zeiten erforderlich sei, zu denen Mitarbeiter in der Bibliothek anwesend seien. Das Hausrecht sei durch diese Mitarbeiter hinreichend gesichert. 6

Die Kläger haben beantragt, 7

die Beklagte zu verurteilen, die Videoanlage Kommunalwissenschaftliche Bibliothek, V.-  
-----straße 14 - 16, N. , abzuschalten.

Die Beklagte hat beantragt,

9

die Klage abzuweisen.

10

Zur Begründung hat sie vorgetragen, die Videoüberwachung sei zur Wahrnehmung des Hausrechts zulässig. Es liege eine konkrete Gefahr vor, weil nach immer wieder bestätigter Erfahrung in Bibliotheken im Allgemeinen und insbesondere in juristischen Bibliotheken an Universitäten damit gerechnet werden müsse, dass Bücher entwendet oder beschädigt würden. Dies sei vor der Installation der Videoüberwachungsanlage auch in der Bibliothek des Kommunalwissenschaftlichen Instituts - insbesondere zu Zeiten, in denen juristische Hausarbeiten geschrieben worden seien - häufig vorgekommen. Seit der Installation der Videoanlage sei dies nicht mehr der Fall. Die mit der Videoüberwachung für die Benutzer der Bibliothek verbundene Eingriffsintensität sei gering, da die Nutzer nicht ständig im Bild seien, sondern auf einem Bildschirm im Wechsel verschiedene Ausschnitte der Räumlichkeiten zu sehen seien. Zudem werde der Bildschirm nicht ständig überwacht, und die Betroffenen hätten die Möglichkeit, auf andere Bibliotheken auszuweichen. Dafür, dass eine Speicherung nur anlassbezogen zulässig sein solle, fehle jeder Anhaltspunkt. Die Speicherung diene dazu, Übergriffe einzelnen Benutzern beweiskräftig zuordnen zu können. Trete ein Schaden auf, könne mit Hilfe der Aufzeichnung der Täter festgestellt werden. Einer solchen Feststellung stehe nicht entgegen, dass die Entstehung des Schadens nicht zeitlich eingegrenzt werden könne. Insbesondere zu Hausarbeitszeiten würden Schäden schnell gemeldet. Die Videoüberwachung und die Speicherung der Aufnahmen seien zur Erreichung des verfolgten Zwecks unverzichtbar. Bücher durch Sicherheitsstreifen gegen Diebstahl zu schützen, scheide aus, weil für die Installation eines solchen Systems kein Platz sei. Zudem sei es mit laufenden Kosten verbunden und biete vor allem keinen Schutz gegen Beschädigungen und das Herausnehmen einzelner Blätter aus Loseblattsammlungen. Eine Überwachung der Bibliotheksräume durch Aufsichtspersonal komme aus Kostengründen nicht in Betracht.

11

Das Verwaltungsgericht hat das Verfahren eingestellt, soweit die Beteiligten es übereinstimmend in der Hauptsache für erledigt erklärt haben. Mit Urteil vom 19. Oktober 2007 hat das Verwaltungsgericht die Beklagte verurteilt, die nicht anlassbezogene Speicherung der durch die Überwachung der Bibliothek des Kommunalwissenschaftlichen Instituts mit einer Videoanlage erhobenen Daten zu unterlassen. Im Übrigen hat es die Klage abgewiesen. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt, die Kläger könnten nicht verlangen, dass die Beklagte die bloße Videoüberwachung unterlasse. Die Überwachung diene der Wahrnehmung des Hausrechts, weil sie Diebstählen und Beschädigungen entgegenwirken solle. Dieses Interesse überwiege, soweit die bloße Videobeobachtung in Rede stehe, die Interessen der Kläger. Diese seien durch die Überwachung ohne Speicherung nur in geringem Maße in ihrem allgemeinen Persönlichkeitsrecht betroffen. Die bloße Videobeobachtung gehe in ihrer Intensität nicht nennenswert über die Beobachtung durch eine natürliche Person hinaus. Hinzu komme, dass die Kläger schon wegen des übrigen Bibliotheksangebots der Beklagten auch nicht faktisch darauf verwiesen seien, die hier interessierende Bibliothek ständig als Arbeitsplatz zu nutzen. Demgegenüber sei die Speicherung der durch die Videoüberwachung erhobenen Daten unzulässig. Es könne offen bleiben, ob es bereits an einer konkreten Gefahr fehle. Jedenfalls sei die Aufzeichnung nicht unverzichtbar für die verfolgten Zwecke. Es gebe keine Anhaltspunkte dafür, dass eine Kombination aus Überwachung des Bildschirms und anlassbezogener Speicherung nicht gleichermaßen abschreckend wirke wie die Überwachung mit genereller, anlassloser

12

Speicherung.

Am 5. Dezember 2007 haben die Kläger und die Beklagte die vom Verwaltungsgericht zugelasene Berufung gegen das ihnen am 5. bzw. 6. November 2007 zugestellte Urteil vom 19. Oktober 2007 eingelegt. 13

Zur Begründung ihrer Berufung wiederholen und vertiefen die Kläger ihr bisheriges Vorbringen und führen ergänzend aus: Das nordrhein-westfälische Datenschutzrecht erlaube eine Videoüberwachung nur zur Wahrnehmung des Hausrechts. Da sie die Bibliothek zulässigerweise benutzten, stehe der Beklagten ihnen gegenüber nicht das Hausrecht, sondern die Anstaltsgewalt zu. Eine erweiternde Auslegung der datenschutzrechtlichen Vorschriften dahingehend, dass diese auch Maßnahmen zur Durchsetzung der Ordnungsgewalt erfassten, komme angesichts der hohen Eingriffsintensität von Videoüberwachungen nicht in Betracht. Für die Verhältnismäßigkeit der Videoüberwachung könne es nicht darauf ankommen, ob sie - die Kläger - die Möglichkeit hätten, auf andere Bibliotheken auszuweichen. Unabhängig hiervon sei das Angebot der übrigen Bibliotheken der Beklagten nicht mit dem der Kommunalwissenschaftlichen Bibliothek vergleichbar. Die Videoüberwachung sei zur Erreichung des verfolgten Zwecks nicht geeignet. Die Beklagte habe nicht substantiiert dargelegt, dass vor der Kamerainstallation Hausrechtsverletzungen in erheblichem Umfang stattgefunden hätten. Ein bloßes Behaupten reiche insoweit nicht aus. Die Beklagte lege nicht offen, wie viele Bücher seit der Installation der Videoüberwachung abhanden gekommen oder beschädigt worden seien, um dieses Ergebnis in Relation zu der Zeit vor der Videoüberwachung setzen zu können. Zu berücksichtigen sei ferner, dass Hausarbeiten nach der Änderung der Prüfungsordnung viel seltener vorkämen als zuvor. Erst Recht fehle es an der Erforderlichkeit. Als milderer Mittel komme z. B. die Einführung eines akustischen Alarms in Betracht. Dass hierfür kein Platz vorhanden sei, werde bestritten. Ein milderer Mittel sei zudem eine Aufsicht am Eingang der Bibliothek. Die Videoüberwachung verstoße auch gegen die bei der Beklagten geltende Dienstvereinbarung über die Einführung und den Betrieb von Überwachungssystemen mittels Kamera. Hiernach dürften solche Systeme nur eingesetzt werden, soweit dies zum Schutz vor Beschädigung oder unbefugtem Entfernen von Sachgütern, die von erheblichem Wert seien, erforderlich sei. Das sei bei Lehrbüchern nicht der Fall. In der mündlichen Verhandlung vor dem Senat haben die Kläger zusätzlich geltend gemacht, die Videoüberwachung diene allein der Abschreckung, da keine effektive Beobachtung des Bildschirms erfolgen könne. Die bloße Intention zur Abschreckung reiche nicht aus, um die Maßnahme zu rechtfertigen. 14

Die Kläger beantragen, 15

das Urteil des Verwaltungsgerichts Münster vom 19. Oktober 2007 teilweise zu ändern und die Beklagte zu verurteilen, die Videoanlage in der Kommunalwissenschaftlichen Bibliothek, V.-----straße 14 - 16, N. , abzuschalten, 16

die Berufung der Beklagten zurückzuweisen. 17

Die Beklagte beantragt, 18

das Urteil des Verwaltungsgerichts Münster vom 19. Oktober 2007 teilweise zu ändern und die Klage insgesamt abzuweisen, 19

die Berufung der Kläger zurückzuweisen. 20

21

Zur Begründung führt sie in Ergänzung ihres erstinstanzlichen Vortrags aus, die in der Bibliothek des Kommunalwissenschaftlichen Instituts praktizierte Videobeobachtung diene der Wahrnehmung des Hausrechts. Das Hausrecht öffentlich-rechtlicher Einrichtungen sei eine besondere Erscheinungsform der allgemeinen, jedem Hoheitsträger für seinen Kompetenzbereich zustehenden Ordnungsgewalt gegenüber jedermann zwecks Sicherung störungsfreier ordnungsgemäßer Verwendung des Verwaltungsvermögens. Die Videoüberwachung sei erforderlich. Sie sei die einzige geeignete Maßnahme, um Verletzungen des Hausrechts beweiskräftig festzustellen und bei wiederholten Verstößen Hausverbote aussprechen zu können. Auf die Speicherung so gewonnener Daten könne nicht verzichtet werden, denn nur gespeicherte Daten könnten als Beweismaterial ausgewertet werden. Das habe zur Konsequenz, dass in allen Fällen, in denen Videotechnik zulässigerweise eingesetzt werden könne, die Daten auch gespeichert werden müssten. Eine Videobeobachtung ohne Speicherung der Bilder sei nicht ausreichend. Die Bibliotheksmitarbeiter könnten nicht in der erforderlichen Weise den Bildschirm überwachen. Dies müsse ständig geschehen. Zudem könne ein Mitarbeiter, der einen Verstoß beobachtet habe, sich wahrscheinlich bei einer späteren Gerichtsverhandlung nicht mehr an Einzelheiten erinnern. Ferner sei die Kontrolle der übrigen Bibliotheksbenutzer nicht mehr möglich, während er gegen einen Benutzer einschreite. Für eine konkrete Gefahr sei ausreichend, dass die Gefahr von Mitgliedern einer bestimmten Personengruppe ausgehe.

Mit der Ladung hat das Gericht den Beteiligten eine Ausschlussfrist für weiteren Tatsachenvortrag bis zum 3. April 2009 gesetzt. Ein auf diesen Tag datierter Schriftsatz der Beklagten ist ausweislich des Stempels erst am 4. April 2009 bei Gericht eingegangen. Die Beklagte hat vorgetragen, den Schriftsatz bereits am 3. April 2009 in den Briefkasten des Gerichts eingeworfen zu haben. 22

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird ergänzend auf die Gerichtsakte und den beigezogenen Verwaltungsvorgang Bezug genommen. 23

Entscheidungsgründe: 24

Die Berufungen der Kläger und der Beklagten sind nicht begründet. Das Verwaltungsgericht hat zu Recht die Beklagte verurteilt, die nicht anlassbezogene Speicherung der durch die Überwachung der Bibliothek des Kommunalwissenschaftlichen Instituts mit einer Videoanlage erhobenen Daten zu unterlassen und die Klage im Übrigen abgewiesen. 25

Der Senat kann offen lassen, ob der Schriftsatz der Beklagten vom 3. April 2009 rechtzeitig vor Ablauf der den Beteiligten gesetzten Ausschlussfrist bei Gericht eingegangen ist. Der Schriftsatz enthält tatsächliches Vorbringen nur im Hinblick auf die Berufung der Kläger. Die Berufung der Kläger hat unabhängig hiervon keinen Erfolg. 26

Die Beklagte ist nach § 29b Abs. 1 Satz 1 Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen (DSG NRW) berechtigt, die Bibliothek des Kommunalwissenschaftlichen Instituts mit Videokameras zu beobachten (1.). Sie darf die mittels der Kameras erhobenen Daten aber nicht generell und anlasslos speichern. Dem steht § 29b Abs. 2 Satz 1 DSG NRW entgegen (2.). 27

1. Nach § 29b Abs. 1 Satz 1 DSG NRW ist die nicht mit einer Speicherung verbundene Beobachtung öffentlich zugänglicher Bereiche mit optisch-elektronischen Einrichtungen zulässig, soweit dies der Wahrnehmung des Hausrechts dient und keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass schutzwürdige Interessen betroffener Personen überwiegen. Die Vorschrift ist auf die Beklagte anwendbar. Diese ist als rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über die Hochschulen des Landes Nordrhein Westfalen 28

- Hochschulgesetz, HG) eine sonstige der Aufsicht des Landes unterstehende juristische Person des öffentlichen Rechts, für die das Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen nach dessen § 2 Abs. 1 grundsätzlich gilt. Der Anwendbarkeit dieses Gesetzes auf den vorliegenden Einzelfall steht § 2 Abs. 3 DSG NRW entgegen, wonach, soweit besondere Rechtsvorschriften auf die Verarbeitung personenbezogener Daten anzuwenden sind, sie den Vorschriften des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen vorgehen. Solche besonderen Rechtsvorschriften, die die Anwendung des allgemeinen Datenschutzrechts ausschließen, existieren im Hinblick auf den Einsatz von Videoüberwachungsanlagen durch Universitäten nicht. Das Hochschulgesetz enthält in § 8 Abs. 1 bis 4 nur für enge, hier nicht betroffene Teilbereiche der Tätigkeit von Hochschulen besondere Regelungen zum Datenschutz. Im Übrigen verweist § 8 Abs. 5 HG auf die allgemeinen datenschutzrechtlichen Vorschriften.

Die Videokameras in den Bibliotheksräumen und der mit ihnen verbundene Bildschirm am Arbeitsplatz der Sekretärin des Instituts sind optisch-elektronische Einrichtungen im Sinne des § 29b Abs. 1 Satz 1 DSG NRW. Die Institutsbibliothek ist ein öffentlich zugänglicher Bereich. Nach der Benutzungsordnung steht sie allen Mitgliedern und Angehörigen der Beklagten zur Benutzung zur Verfügung. Darüber hinaus können auch andere Personen zur Benutzung zugelassen werden, soweit sie ein berechtigtes Interesse darlegen und die Leistungsfähigkeit und Raumverhältnisse der Bibliothek dies erlauben. 29

Die Videobeobachtung der Bibliothek dient der Wahrnehmung des Hausrechts. Der Begriff des Hausrechts wird in § 29b DSG NRW - ebenso wie in § 6b Bundesdatenschutzgesetz und den Datenschutzgesetzen anderer Bundesländer - 30

Art. 21a Abs. 1 Satz 1 Bay. DSG, § 33c Abs. 1 Nr. 2 DSG Bbg., § 37 Abs. 1 Nr. 1 DSG Meckl.-Vorp., § 34 Abs. 1 LDSG Rh.-Pf., § 34 Abs. 1 Nr. 1 Saarl. DSG, § 33 Abs. 1 Sächs. DSG, § 20 Abs. 1 Schl.-Holst. LDSG, 31

nicht definiert. Es bedarf keiner abschließenden Entscheidung, ob § 29b Abs. 1 Satz 1 DSG NRW ein eigener datenschutzrechtlicher Hausrechtsbegriff zugrunde liegt oder ob die Vorschrift die Ausfüllung des Begriffs dem jeweiligen besonderen Verwaltungsrecht überlässt, in dessen Anwendungsbereich der Kameraeinsatz erfolgt. Nach beiden Varianten ist die Videobeobachtung der Institutsbibliothek zulässig. Sie wäre nur dann unzulässig, wenn der von den Klägern vertretene enge Hausrechtsbegriff zutreffend wäre und sie als Mitglieder der Hochschule davon nicht erfasst wären. § 29b Abs. 1 Satz 1 DSG NRW enthält jedoch keinen spezifisch datenschutzrechtlichen engen Hausrechtsbegriff, der es ausschließt, optisch-elektronische Einrichtungen gegen Personen einzusetzen, die sich (etwa als Benutzer, Mitglieder, Bedienstete, Funktionsträger usw.) berechtigt in dem überwachten Bereich aufhalten. 32

Der Begriff des Hausrechts wird von Rechtsprechung und Literatur ganz überwiegend in einem umfassenden Sinne verstanden. 33

OVG NRW, Urteil vom 28. November 1994 - 22 A 2478/93 -, juris Rdnr. 6 ff.; Beschluss vom 31. August 1992 - 15 A 693/90 -, juris Rdnr. 4 (= RiA 1993, 202); VGH Bad-Württ., Urteil vom 21. Januar 1975 - IX 443/74 -, ESVG 25, 144 (146); Bay. VGH, Beschluss vom 4. Juli 1988 - 7 CE 88.1824 -, WissR 22 (1989), 83 (84); Urteil vom 23. Februar 1981 - Nr. 7 B 80 A.1522 und 1948 -, BayVBl. 1981, 657; Hess. VGH, Beschluss vom 23. Juli 1979 - VI OE 69/78 -, DVBl. 1979, 925; Kirchhof/Plückhahn, in: Held u. a., Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen (Stand: November 2008), § 51 Anm. 4; vgl. auch Knoke, Betriebliche Organisationsgewalt in Räumlichkeiten des Verwaltungsvermögens, AöR 94, 388 (398 ff.); a. 34

A. StGH Bad.-Württ., Urteil vom 20. Januar 1988 - 1/87 -, DVBl. 1988, 632 (633); Ehlers, Gesetzesvorbehalt und Hausrecht der Verwaltungsbehörden, DÖV 1977, 737 (739).

Wenn der Gesetzgeber einen spezifisch datenschutzrechtlichen engen Hausrechtsbegriff hätte verwenden wollen, hätte er eine entsprechende Legaldefinition im Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen schaffen müssen. Zumindest hätte sich ein solcher Wille des Gesetzgebers im Gesetzgebungsverfahren ausdrücklich niederschlagen müssen. Im Gesetzgebungsverfahren wurde der Begriff ausweislich der Materialien als bekannt vorausgesetzt und nicht ansatzweise anders erörtert. Anderes ergibt sich entgegen der Auffassung der Kläger auch nicht daraus, dass die im Gesetzentwurf der Landesregierung vorgesehene Möglichkeit, eine optisch-elektronische Beobachtung allgemein „zur Aufgabenerfüllung“ einzusetzen, 35

LT-Drs. 12/4476, S. 49, 36

im weiteren Gesetzgebungsverfahren entfallen ist. Diese Änderung war nur Folge der Entscheidung, die Polizei spezialgesetzlich (im Polizeigesetz) und nicht im Datenschutzgesetz zu ermächtigen. 37

LT-Drs. 12/4780, S. 62. 38

Es spricht demgegenüber viel dafür, dass § 29b Abs. 1 Satz 1 DSG NRW einen datenschutzrechtlichen Hausrechtsbegriff verwendet, der weit zu verstehen ist. Der Gesetzgeber fand nicht nur eine ganz überwiegend weite Auslegung des Begriffs Hausrecht in Rechtsprechung und Literatur vor. Darüber hinaus wusste er von einer Vielzahl bereits in Betrieb befindlicher Videoüberwachungsanlagen und wollte das Datenschutzrecht an den zwischenzeitlich erreichten technischen Standard anpassen sowie einen rechtlichen Rahmen für bereits vorhandene Anlagen schaffen. 39

Vgl. LT-Drs. 12/4476. S. 60, 73. 40

Nur einige der bekannten Anlagen (etwa in Eingangsbereichen, Treppenhäusern und Fluren) dienten der bloßen Zugangskontrolle. Daneben war schon eine Vielzahl von Videokameras im Einsatz, die Personen und Sachgüter vor Übergriffen (Gewalttaten, Diebstählen, Vandalismus usw.) durch Personen schützen sollten, die sich berechtigt in dem jeweils zu überwachenden Bereich aufhielten. Solche Kameras fanden sich sowohl im privaten (z. B. in Kaufhäusern und Banken) als auch im öffentlichen Bereich (z. B. auf Bahnsteigen, in Tunneln und Parkanlagen). 41

Im hier maßgeblichen Hochschulrecht findet sich schließlich ebenfalls keine Legaldefinition des Hausrechts. Ein weites Begriffsverständnis ist aber allgemein anerkannt. Das Hausrecht im hochschulrechtlichen Sinne ist nicht auf Außenstehende begrenzt, sondern sein Einsatz auch gegen Mitglieder und Angehörige der Hochschule möglich. Hausrecht und Ordnungsgewalt unterscheiden sich nicht hinsichtlich des jeweiligen Adressatenkreises. Entscheidend ist vielmehr die unterschiedliche Zwecksetzung der jeweiligen Maßnahmen. Das Hausrecht dient der Wahrung und Erhaltung des Hausfriedens als Voraussetzung eines geordneten Betriebs und hat präventiven Charakter: Es soll den widmungsgemäßen Gebrauch vor Störungen schützen. Das universitäre Ordnungsrecht hat dagegen repressiv-disziplinarischen Charakter und will die Funktionsfähigkeit der Hochschule durch Ahndung von Pflichtwidrigkeiten der Mitglieder und Angehörigen sichern. 42

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 31. August 1992 - 15 A 693/90 -, juris Rdnr. 4 (= RiA 1993, 202); VGH Bad-Württ., Urteil vom 21. Januar 1975 - IX 443/74 -, ESVGH 25, 144 (146); Bay. VGH, Beschluss vom 4. Juli 1988 - 7 CE 88.1824 -, WissR 22 (1989), 83 (84); Hess. VGH, Beschluss vom 23. Juli 1979 - VI OE 69/78 -, DVBl. 1979, 925; Reich, HRG, 8. Aufl. (2002), § 4 Rdnr. 1 (S. 74), Leuze/Bender, UnivG NRW, Stand: Dezember 1998, § 19 Rdnr. 7 f.; die beiden Letztgenannten unter Bezugnahme auf Tettinger, Hausrecht und Ordnungsgewalt in der Hochschule, WissR 16 (1983), 220 (224, 231 ff.).

Die im Kommunalwissenschaftlichen Institut installierte Videoüberwachungsanlage dient der Wahrnehmung des Hausrechts. Sie soll das Eigentum an den Medien in der Bibliothek schützen und verhindern, dass Benutzer sowie Besucher der Bibliothek Bücher und Loseblattwerke entwenden oder beschädigen. Die Videoüberwachung soll ferner ermöglichen, solche Übergriffe einzelnen Benutzern oder Besuchern beweiskräftig zuzuordnen. 44

Die ohne Speicherung der aufgenommenen Bilder erfolgende Überwachung der Bibliothek ist nicht im Hinblick auf die betroffenen schutzwürdigen Interessen der Kläger unzulässig. Es liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die Interessen der Kläger das öffentliche Interesse an der Videobeobachtung überwiegen könnten. 45

So wie die Kläger dem Hausrecht unterfallen, gehören sie umgekehrt zu den Personen, deren Schutz § 29b DSGVO NRW dient. Sie sind als Studierende der Rechtswissenschaften an der beklagten Universität Teil des bestimmungsgemäßen Benutzerkreises der Kommunalwissenschaftlichen Bibliothek. Während der Benutzung der Bibliothek sind sie der Videobeobachtung ausgesetzt. 46

Hinsichtlich der Beobachtung der Kläger fehlt es an Anhaltspunkten im Sinne des § 29b Abs. 1 Satz 1 DSGVO NRW, dass ihre schutzwürdigen Interessen gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Videobeobachtung überwiegen. Den Interessen der Betroffenen kommt insofern besonderes Gewicht zu, als der Einsatz optisch-elektronischer Überwachungsmittel nicht erst dann unzulässig ist, wenn ihre Interessen das öffentliche Interesse überwiegen. Vielmehr stehen nach § 29b Abs. 1 Satz 1 DSGVO NRW bereits Anhaltspunkte dafür, dass solche schutzwürdigen Interessen überwiegen, einer Beobachtung entgegen. Die Videoüberwachung darf schon dann nicht erfolgen, wenn ein Überwiegen der Interessen der Betroffenen zwar nicht positiv festgestellt werden kann, allerdings Anhaltspunkte für ein Überwiegen dieser Interessen nicht ausgeräumt sind. 47

Die Videoüberwachung greift zwar unzweifelhaft in das Grundrecht der Kläger auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG ein. Es schützt den Einzelnen unter den Bedingungen der modernen Datenverarbeitung gegen die unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten und gewährleistet dessen Befugnis, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. 48

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Februar 2007 - 1 BvR 2368/06 -, juris Rdnr. 37 (= DVBl. 2007, 497); Urteil vom 2. März 2006 - 2 BvR 2099/04 -, juris Rdnr. 87 (= BVerfGE 115, 166); Urteil vom 15. Dezember 1983 - 1 BvR 209/83 u.a. -, juris Rdnr. 149 (= BVerfGE 65, 1). 49

Die Beobachtung der Bibliothek des Kommunalwissenschaftlichen Instituts hat angesichts ihrer konkreten Ausgestaltung auch dann Eingriffsqualität, wenn keine Speicherung der aufgenommenen Bilder erfolgt. Es genügt, dass die Bilder, die die Kameras produzieren, auf einen Bildschirm übertragen und dort angezeigt werden. Für eine Aufspaltung des 50

einheitlichen Vorgangs von Aufnahme, Übertragung und Anzeige der Bilder bietet § 29b Abs. 1 DSGVO keinen Anhalt. Ein solches Vorgehen würde der grundrechtlichen Dimension der Videobeobachtung nicht gerecht. Nur wenn neben der Erhebung der personenbezogenen Daten der Bibliotheksbenutzer die weitere Verwendung der Daten in den Blick genommen wird, kann die Betroffenheit von Grundrechten sachgerecht beurteilt werden. Maßgeblich ist sodann, dass aufgrund der Auflösung der Bilder einzelne Personen identifiziert werden können. Mittels der Videoanlage können nicht nur Verhaltensweisen detailliert nachvollzogen, sondern auch individuell zugeordnet werden. Hinzu kommt, dass die Videobeobachtung darauf gerichtet ist, das Verhalten der Benutzer der Bibliothek zu lenken. Sie zielt darauf ab, die Benutzer von bestimmten nicht erwünschten Verhaltensweisen (insbesondere Diebstählen und Beschädigung der in der Bibliothek befindlichen Bücher und Loseblattwerke) abzuhalten, denn die Benutzer können nicht wissen, ob ihr Verhalten mit Hilfe der Videoanlage beobachtet wird.

Zu diesen Kriterien für einen Eingriff vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Februar 2007 - 1 BvR 2368/06 -, juris Rdnr. 38 (= DVBl. 2007, 497); VGH Bad.-Württ., Urteil vom 21. Juli 2003 - 1 S 377/02 -, juris Rdnr. 35 (= NVwZ 2004, 498) Dolderer, Verfassungsfragen der „Sicherheit durch Null-Toleranz“, NVwZ 2001, 130 (131); Roggan, Die Videoüberwachung von öffentlichen Plätzen, NVwZ 2001, 134 (136); Saurer, Die Landesdatenschutzgesetze als Rechtsgrundlage für die kommunale Videoüberwachung?, DÖV 2008, 17 (20). 51

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist jedoch nicht schrankenlos gewährleistet. Als sich innerhalb der sozialen Gemeinschaft entfaltende, auf Kommunikation angewiesene Persönlichkeit muss der Einzelne Einschränkungen seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung im überwiegenden Allgemeininteresse hinnehmen. Solche Einschränkungen müssen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen. 52

BVerfG, Urteil vom 2. März 2006 - 2 BvR 2099/04 -, juris Rdnr. 95 (= BVerfGE 115, 166); Urteil vom 15. Dezember 1983 - 1 BvR 209/83 u.a. -, juris Rdnr. 151 (= BVerfGE 65, 1). 53

Ausgehend hiervon ist der auf § 29b Abs. 1 Satz 1 DSGVO gestützte Eingriff in das Recht der Kläger auf informationelle Selbstbestimmung gerechtfertigt. Es fehlt jeder Anhaltspunkt, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verletzt sein könnte. Die Videoüberwachung dient dem legitimen öffentlichen Zweck, die Medien in der Bibliothek vor Diebstahl und Beschädigung zu schützen und eventuelle Übergriffe einzelnen Benutzern beweiskräftig zuordnen zu können. Dabei ist die Videobeobachtung entgegen der Ansicht der Kläger nicht allein auf Abschreckung gerichtet. Auch wenn der Bildschirm nicht ständig beobachtet wird, ist es in der verbleibenden Zeit gleichwohl möglich, Verstöße aufzuklären. Der Mitarbeiter der Beklagten, der am Bildschirm einen Diebstahl oder eine Sachbeschädigung erkennt, kann den Täter stellen oder stellen lassen und erforderlichenfalls seine Beobachtungen als Zeuge vor Gericht schildern. 54

Die Videobeobachtung ist zu dem mit ihr verfolgten Zweck geeignet, obwohl mit ihrer Hilfe keine lückenlose Überwachung der Bibliotheksräume und damit kein vollständiger Schutz der vorgehaltenen Literatur möglich ist. In einer Bibliothek bestehen typischerweise - und so auch hier - aufgrund hoher Regale und baulicher Besonderheiten tote Winkel, die von Kameras nicht erfasst werden können. Hinzu kommt, dass vorliegend im Wechsel nur das Bild einer von vier Kameras auf den Bildschirm übertragen wird. Eine Maßnahme ist jedoch nicht nur dann zu einem bestimmten Zweck geeignet, wenn dieser mit ihrer Hilfe vollständig erreicht werden kann. Ausreichend ist bereits ihre Eignung, diesen Zweck zu fördern. Hierzu ist eine Videobeobachtung der Bibliothek des Kommunalwissenschaftlichen Instituts in der Lage, weil sie die Aufklärung begangener Taten ermöglicht und potenzielle Täter deswegen von der 55

Begehung von Diebstählen und Sachbeschädigungen abschreckt. Die Wahrscheinlichkeit, dass Bibliotheksbenutzer derartige Taten begehen, ist umso geringer, je höher sie das Risiko einschätzen, entdeckt und für ihr Verhalten zur Verantwortung gezogen zu werden. Dieses Risiko ist nach der Installation von Videokameras aus Sicht der Benutzer deutlich größer geworden. Sie können nicht wissen, welche Kamera gerade ein Bild auf den Bildschirm überträgt, und zudem die Ausdehnung von toten Winkeln nicht zuverlässig einschätzen. So können sie nicht ausschließen, bei der Begehung eventueller Verstöße von einem Mitarbeiter der Beklagten am Bildschirm beobachtet zu werden. Es ist zu erwarten, dass sich ein nennenswerter Anteil potenzieller Täter durch diese Möglichkeit von der Begehung von Diebstählen und Sachbeschädigungen abhalten lässt. Das Strafverfahren im Fall einer Entdeckung wäre für die Täter zumeist mit erheblichen Konsequenzen verbunden. Angesichts der in der Bibliothek des Kommunalwissenschaftlichen Instituts angebotenen Literatur ist davon auszugehen, dass der weit überwiegende Teil der Täter in juristischen Berufen beschäftigt ist oder künftig beschäftigt sein möchte. Gerade dieser Personenkreis müsste im Falle einer Strafverfolgung mit erheblichen Nachteilen für seine weitere berufliche Tätigkeit rechnen. Vor diesem Hintergrund bedarf es keiner über die Benennung allgemeiner Erfahrungswerte hinausgehenden konkreten Darlegung durch die Beklagte, in welchem Umfang vor Installation der Kameras Diebstähle und Beschädigungen in der Institutsbibliothek vorgekommen sind. Ferner ist unerheblich, ob solche Vorkommnisse seit Inbetriebnahme der Videoanlage tatsächlich vollständig ausgeblieben sind.

Die Videobeobachtung ohne Speicherung der erhobenen Daten ist auch erforderlich. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebietet, unter mehreren gleich geeigneten Maßnahmen diejenige zu wählen, die die Betroffenen voraussichtlich am wenigsten belastet. Eine zur Verhinderung von Diebstählen und Sachbeschädigungen in gleicher Weise wie die Videobeobachtung geeignete Maßnahme, die die Kläger in ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung weniger beeinträchtigt, ist nicht ersichtlich. 56

Offenkundig wäre ein vollständiger Verzicht auf Sicherungsmaßnahmen nicht in gleicher Weise geeignet, Verstöße zu verhindern. Erfahrungsgemäß sind wissenschaftliche Bibliotheken von Universitäten in einem Ausmaß von Diebstählen und Sachbeschädigungen betroffen, das nicht ohne erhebliche Gegenmaßnahmen auf ein noch hinnehmbares Maß zu reduzieren ist. Im Hinblick auf die hier in Rede stehende rechtswissenschaftliche Bibliothek ergibt sich nichts anderes daraus, dass aufgrund von Änderungen der Rechtsvorschriften über die juristische Ausbildung weniger Hausarbeiten anfallen als zuvor. Dadurch werden Verstöße nicht gänzlich ausbleiben. Ihre Zahl wird sich allenfalls verringern. 57

Ohne eine Übertragung der Videobilder auf einen Bildschirm und dessen zumindest sporadische Beobachtung könnte Verstößen nicht dauerhaft effektiv begegnet werden. Ohne Übertragung bleibt es bei flüchtigen Bildern, die die Kameras produzieren, ohne dass sie jemand zu sehen bekommt. Wird das bekannt, entfällt der abschreckende Effekt auf potenzielle Täter. 58

Die Installation eines Systems, das über Sicherheitsstreifen an allen Büchern und Loseblattwerken einen akustischen Alarm auslöst, wenn Medien unbefugt aus der Bibliothek entfernt werden, kann Verstößen nicht in gleicher Weise vorbeugen wie eine Videoüberwachung. Dabei kommt es nicht darauf an, ob angesichts der räumlichen Verhältnisse in der Institutsbibliothek für den Einbau eines solchen Systems ausreichend Platz vorhanden ist und ob der Beklagten die mit einem solchen System verbundenen laufenden Kosten zuzumuten sind. Das von den Klägern favorisierte System ist jedenfalls deshalb weniger geeignet als eine Beobachtung der Bibliothek mit Hilfe von Videokameras, 59

weil Alarm lediglich im Fall eines Diebstahls kompletter Bücher oder Loseblattwerke ausgelöst würde. Der Entfernung einzelner Seiten aus Loseblattsammlungen sowie Beschädigungen von Büchern kann es nicht entgegenwirken.

Die Videobeobachtung kann auch nicht in gleich geeigneter Weise durch Aufsichtspersonal ersetzt werden. Eine von den Klägern angeregte Aufsicht am Eingang zur Bibliothek wäre nicht in der Lage, die beiden Bibliotheksräume so gut zu überblicken, wie dies über Kameras an vier verschiedenen Positionen in den Räumen möglich ist. Der Senat hat keinen Anlass, an dem Vorbringen der Beklagten zu zweifeln, dass ihr die finanziellen Möglichkeiten fehlen, Aufsichtspersonal in einem Umfang einzusetzen, dass die Bibliotheksräume ähnlich flächendeckend überwacht wären wie mittels der Videokameras. 60

Der Erforderlichkeit der Videoüberwachung steht schließlich nicht entgegen, dass während der Öffnungszeiten der Bibliothek eine gewisse Sozialkontrolle gewährleistet ist. 61

Zur Möglichkeit, dass der Erforderlichkeit einer Videoüberwachung eine vorhandene Sozialkontrolle entgegenstehen kann, vgl. Suttmann, Zur rechtlichen Zulässigkeit der Videoüberwachung an Schulen, NWVBl. 2008, 405 (409); Röger/ Stephan, Hausarbeitsfall: Die Videoüberwachung, NWVBl. 2001, 243 (247). 62

Zwar nutzen Mitarbeiter des Instituts und sonstige Personen die Bibliothek während der Öffnungszeiten für Recherchen. Damit entsteht aber keine Sozialkontrolle, die Diebstählen und Sachbeschädigungen so wirksam begegnete, dass deshalb der Einsatz von optisch-elektronischen Überwachungseinrichtungen entbehrlich wäre. In Bibliotheken geschehen Diebstähle und Sachbeschädigungen gerade zu den Öffnungszeiten und damit typischerweise in Anwesenheit anderer Benutzer. Die anderen Benutzer bemerken die Verstöße meist jedoch nicht, weil sie sich auf ihre eigene Arbeit konzentrieren. 63

Die bloße Videobeobachtung der Bibliothek des Kommunalwissenschaftlichen Instituts ist auch verhältnismäßig im engeren Sinne. Sie steht in Ansehung der konkreten Betroffenheit der Kläger und unter Berücksichtigung des mit ihr verbundenen Eingriffs in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nicht außer Verhältnis zu dem mit ihr verfolgten Zweck. 64

Im Rahmen dieser Prüfung ist maßgeblich zu berücksichtigen, welche Persönlichkeitsrelevanz die Informationen aufweisen, die von den staatlichen Maßnahmen erfasst werden. Ferner ist in Rechnung zu stellen, ob gegebenenfalls durch die weitergehende Verarbeitung und Verknüpfung der erfassten Informationen zusätzliche Informationen gewonnen werden sollen und welche Persönlichkeitsrelevanz diese besitzen. Bedeutsam ist auch, ob der Betroffene einen ihm zurechenbaren Anlass für die Erhebung der Informationen geschaffen hat oder ob ein verdachtsloser Eingriff mit großer Streubreite erfolgt, bei dem zahlreiche Personen in den Wirkungsbereich einer Maßnahme einbezogen werden, die in keiner Beziehung zu einem konkreten Fehlverhalten stehen. 65

Vgl. BVerfG, Urteil vom 11. März 2008 - 1 BvR 2074/05 u.a. -, juris Rdnr. 77 f. (= BVerfGE 120, 378); Beschluss vom 23. Februar 2007 - 1 BvR 2368/06 - 1 BvR 2368/06 -, juris Rdnr. 51 (= DVBl. 2007, 497) m. w. N. 66

Gemessen daran überwiegt das Interesse an einem wirksamen Schutz der Medien in der Bibliothek gegen Diebstahl und Beschädigung sowie an der beweiskräftigen Feststellung solcher Verstöße die Interessen der Kläger. 67

68

Die Videobeobachtung stellt sich als verdachtsloser Eingriff dar. Durch die Maßnahme werden alle Benutzer und Besucher der Bibliothek in ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung beeinträchtigt und nicht nur diejenigen, bei denen konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass sie Verstöße beabsichtigen. Insoweit handelt es sich im Ausgangspunkt um einen Eingriff in das Recht der Kläger auf informationelle Selbstbestimmung von erheblichem Gewicht. Jedoch besteht im Hinblick auf die Informationen, die durch eine nicht mit einer Speicherung verbundene Videoüberwachung gewonnen werden, nicht die typische Gefahrenlage, der das Recht auf informationelle Selbstbestimmung begegnet. Ohne Speicherung der Daten ist es der Beklagten nicht möglich, im Nachhinein auf das Bildmaterial zuzugreifen, um sich mit seiner Hilfe einen Eindruck über individuelle Verhaltensweisen oder Persönlichkeitsmerkmale einzelner Bibliotheksbenutzer zu verschaffen. Ebenso wenig können die Informationen aus den Bildern vervielfältigt, weitergegeben oder mit anderen Datenbeständen verknüpft werden. Da im Wechsel nur das Bild jeweils einer von vier vorhandenen Kameras auf dem Bildschirm zu sehen ist und dieser Bildschirm nicht ununterbrochen von einem Mitarbeiter der Beklagten überwacht wird, ist der einzelne Bibliotheksbenutzer keiner ständigen Beobachtung ausgesetzt. Angesichts dessen werden die Kläger durch den offenen Einsatz von Videotechnik im Ergebnis nicht wesentlich mehr beeinträchtigt, als wenn die Bibliotheksräume von einer dort anwesenden Person beobachtet würden. Die zusätzliche Belastung, der die Kläger durch den Einsatz der Videokameras ausgesetzt sind, beschränkt sich im Wesentlichen darauf, dass sie sich nicht jederzeit durch einen Blick darüber Gewissheit verschaffen können, ob sie gerade beobachtet werden oder nicht. Dieser Nachteil reicht nicht als Anhaltspunkt für ein überwiegendes Interesse der Kläger, von der Überwachung verschont zu bleiben, und ist von ihnen hinzunehmen. Die Situation, in der die Beobachtung erfolgt, ist nicht durch besondere Privatheit geprägt. Im Gegenteil müssen Personen, die sich in einer öffentlichen Bibliothek aufhalten, stets damit rechnen, den Blicken der übrigen Bibliotheksbenutzer sowie der dort Beschäftigten ausgesetzt zu sein. Die durch die hier in Rede stehende Beobachtung zu gewinnenden Informationen besitzen zudem keine besondere Persönlichkeitsrelevanz.

Demgegenüber besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse daran, Diebstähle und Beschädigungen der in der Bibliothek des Kommunalwissenschaftlichen Instituts vorgehaltenen Fachliteratur zu verhüten und eventuelle Verstöße beweiskräftig feststellen zu können. Dieses Interesse beschränkt sich nicht auf den erheblichen materiellen Wert der Bücher und Loseblattwerke. Die Möglichkeit, jederzeit auf eine gut sortierte Bibliothek mit Spezialliteratur aus dem öffentlichen Recht zugreifen zu können, ist auch für die Qualität der Juristenausbildung der Beklagten sowie die Forschungsmöglichkeiten der an ihr tätigen Wissenschaftler von wesentlicher Bedeutung.

69

Für das vorliegende Verfahren kommt es schließlich nicht darauf an, ob die Videoüberwachung der Bibliothek des Kommunalwissenschaftlichen Instituts mit der Dienstvereinbarung über die Einführung und den Betrieb von Überwachungssystemen mittels Kamera vereinbar ist. Diese Dienstvereinbarung wurde am 30. November 2004 zwischen der Beklagten und den Personalvertretungen der nicht wissenschaftlich sowie der wissenschaftlich Beschäftigten geschlossen. Dienstvereinbarungen haben den Charakter öffentlich-rechtlicher Verträge. Sie stellen Rechtsquellen dar, die von den Vertragsschließenden und den von ihnen Betroffenen wie eine Rechtsnorm zu beachten sind.

70

BVerwG, Beschluss vom 25. Juni 2003 - 6 P 1/03 -, juris Rdnr. 18 (= IÖD 2003, 213); OVG NRW, Beschluss vom 14. März 2008 - 1 B 1740/07 -.

71

72

Selbst wenn der von den Klägern angenommene Verstoß gegen § 2 der genannten Dienstvereinbarung vorläge, könnten diese sich hierauf nicht berufen. Sie sind als Studierende der Beklagten nicht in den Schutzbereich der Dienstvereinbarung einbezogen.

2. Die Kläger haben jedoch einen Anspruch gegen die Beklagte, dass sie die generelle Speicherung der Bilder aus der Videobeobachtung der Bibliothek des Kommunalwissenschaftlichen Instituts unterlässt. Anders als von der Beklagten angenommen, folgt aus der Zulässigkeit einer Videobeobachtung nicht automatisch die Rechtmäßigkeit einer Speicherung der erhobenen Daten. Vielmehr knüpft § 29b Abs. 2 Satz 1 DSGVO die Speicherung solcher Daten an zusätzliche Anforderungen. Hiernach ist die Speicherung von nach § 29b Abs. 1 Satz 1 DSGVO erhobenen Daten nur bei einer konkreten Gefahr zu Beweis Zwecken zulässig, wenn dies zum Erreichen der verfolgten Zwecke unverzichtbar ist. 73

Eine generelle Speicherung der Bilder aus der Videobeobachtung der Bibliothek des Kommunalwissenschaftlichen Instituts ist hiervon nicht gedeckt. Das Verwaltungsgericht hat zu Recht nur eine anlassbezogene Speicherung als zulässig angesehen. Ein solcher Anlass, der eine Aufzeichnung rechtfertigen kann, liegt insbesondere vor, wenn bei der Überwachung des Bildschirms Beobachtungen gemacht werden, die darauf schließen lassen, dass gerade ein Verstoß begangen wird oder unmittelbar bevorsteht. 74

Dabei kann offen bleiben, ob eine konkrete Gefahr gegeben ist. Dies wäre nur der Fall, wenn aufgrund der vorliegenden Erfahrungen in Bibliotheken im Allgemeinen oder in der hier interessierenden Bibliothek im Besonderen jederzeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit damit zu rechnen wäre, dass Bücher entwendet oder beschädigt würden. Ob insoweit ausreichend ist, dass es in wissenschaftlichen Bibliotheken von Universitäten immer wieder zu solchen Vorfällen kommt, erscheint fraglich. 75

Keiner Entscheidung bedarf auch, ob § 29b Abs. 2 Satz 1 DSGVO - unabhängig vom Vorliegen einer konkreten Gefahr nach dem allgemeinen polizeirechtlichen Begriffsverständnis - nur eine anlassbezogene Speicherung zulässt. Die Kläger halten einen Anlassbezug in dem Sinne für erforderlich, dass generelle Erfahrungswerte allein eine Speicherung nicht rechtfertigen können, sondern stets Anhaltspunkte im Einzelfall hinzutreten müssen. 76

Von einer nur anlassbezogenen Speicherung geht LT-Drs. 12/4780, S. 63, aus. 77

Mehr als eine anlassbezogene Speicherung ist hier jedenfalls nicht unverzichtbar. Indem § 29b Abs. 2 Satz 1 DSGVO eine Speicherung der durch eine Videobeobachtung erhobenen Daten nur zulässt, wenn dies zum Erreichen der verfolgten Zwecke unverzichtbar ist, soll eine solche Speicherung auf die unbedingt erforderlichen Fälle begrenzt werden. 78

LT-Drs. 12/4780, S. 63. 79

Durch die Verwendung des Begriffs unverzichtbar wollte der Gesetzgeber - wie auch im Rahmen der Interessenabwägung nach § 29b Abs. 1 Satz 1 DSGVO - dem Schutz der von einer Videoüberwachung Betroffenen besonderes Gewicht beimessen. Eine Speicherung ist nicht unverzichtbar, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass das verfolgte Ziel ohne Speicherung der durch die Videoüberwachung erhobenen Daten in gleicher oder weitgehend gleicher Weise erreicht werden kann oder die Speicherung zumindest auf bestimmte Zeiten oder Anlässe begrenzt werden kann. 80

Das Verwaltungsgericht hat die Unverzichtbarkeit zutreffend als besondere Ausprägung des durch das Rechtsstaatsprinzip von Verfassungen wegen gewährleisteten Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit angesehen. Durch die Verwendung des Begriffs unverzichtbar anstelle des eingeführten Begriffs erforderlich will der Gesetzgeber das Merkmal der Erforderlichkeit in bestimmter Weise qualifizieren. Solange andere noch nicht erprobte zumutbare Maßnahmen in Betracht kommen, die weniger eingriffsintensiv sind und deren gleiche oder weitgehend gleiche Eignung ohne eine Erprobung nicht ausgeschlossen werden kann, ist eine Speicherung nicht unverzichtbar im Sinne des § 29b Abs. 2 Satz 1 DSGVO NRW.

Hier sind Anhaltspunkte dafür gegeben, dass es, um Diebstähle und Sachbeschädigungen zu vermeiden und derartige Verstöße beweiskräftig feststellen zu können, keiner generellen Speicherung der Daten bedarf, die mit Hilfe der Kameras in der Bibliothek des Kommunalwissenschaftlichen Instituts erhoben wurden. Die Beklagte hat bislang nicht erprobt, die Bibliotheksräume über den vorhandenen Bildschirm zu beobachten und die Bilder nur dann zur Beweissicherung aufzuzeichnen, wenn ein den Bildschirm überwachender Mitarbeiter der Beklagten konkrete Anhaltspunkte für einen Diebstahl oder eine Sachbeschädigung erkennt. Bislang steht nicht mit der nach § 29b Abs. 2 Satz 1 DSGVO NRW erforderlichen Gewissheit fest, dass ein solches Vorgehen Verstöße weniger effektiv verhindern könnte als eine generelle Aufzeichnung der erhobenen Daten. 82

Es kann auch nicht festgestellt werden, dass die von der Beklagten geschilderten Erfolge der bisherigen Videoüberwachung maßgeblich auf die Speicherung der erhobenen Daten zurückzuführen sind. Eine systematische Auswertung der aufgezeichneten Bilder ist bisher nicht erfolgt. Es ist auch nicht erkennbar, dass anlassbezogen die Notwendigkeit bestanden hätte, auf gespeicherte Bilder zurückzugreifen, um Verstöße aufzuklären oder beweisen zu können. Zur Aufklärung festgestellter Diebstähle oder Sachbeschädigungen wäre ein solches Vorgehen auch allenfalls ausnahmsweise sinnvoll, nämlich dann, wenn der Verstoß zeitlich relativ eng eingegrenzt werden kann. 83

Ebenso wenig kann festgestellt werden, dass der mit der Videobeobachtung verbundene Abschreckungseffekt wesentlich geringer wäre, wenn eine generelle Speicherung der erhobenen Daten unterbliebe. Wie dargelegt, ist schon die bloße Videobeobachtung geeignet, von der Begehung von Verstößen abzuschrecken. Der überwiegende Teil potenzieller Täter wird Verstöße bereits deshalb unterlassen, weil er nicht sicher sein kann, ob sein Fehlverhalten mit Hilfe der Kameras beobachtet würde. Dafür, dass eine nennenswerte Zahl von Benutzern das Risiko eingehen würde, bei der Begehung von Diebstählen oder Sachbeschädigung auf dem Bildschirm beobachtet zu werden, sich jedoch durch eine Speicherung der erhobenen Daten von solchen Taten abhalten ließe, ist nichts ersichtlich. Jedenfalls der weit überwiegenden Zahl der Benutzer muss klar sein, dass eine systematische nachträgliche Auswertung der aufgezeichneten Bilder schon aus personellen Gründen allenfalls ausnahmsweise erfolgen kann. 84

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2, § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Die Entscheidung über ihre vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 VwGO in Verbindung mit § 708 Nr. 10, § 711 und § 713 ZPO. 85

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen. 86

