Oberverwaltungsgericht NRW, 5 B 137/21

Datum:	16.05.2022
Gericht:	Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper:	5. Senat
Entscheidungsart:	Beschluss
Aktenzeichen:	5 B 137/21
ECLI:	ECLI:DE:OVGNRW:2022:0516.5B137.21.00
Vorinstanz:	Verwaltungsgericht Köln, 20 L 2340/19

Tenor:

1. Soweit die Beteiligten das Verfahren in Bezug auf den Antrag des Antragstellers zu Ziffer 1 Buchstabe b) des Schriftsatzes vom 23. März 2021 übereinstimmend für erledigt erklärt haben, wird das Verfahren eingestellt.

2. Im Übrigen wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Köln vom 18. Januar 2021 auf die Beschwerde des Antragsgegners mit Ausnahme der Streitwertfestsetzung geändert.

a) Dem Antragsgegner wird aufgegeben, bis zur Entscheidung in der Hauptsache die Videoüberwachung im Bereich Breslauer Platz bei angemeldeten Versammlungen eine Stunde vor dem angegebenen Versammlungsbeginn und bei unangemeldeten bzw. Spontanversammlungen unmittelbar bei Versammlungsbeginn zu unterbrechen. Die Videoüberwachung darf – vorbehaltlich der nachfolgenden Maßgabe – erst 30 Minuten nach dem tatsächlichen Ende der Versammlung wieder aufgenommen werden.

b) Weiterhin wird dem Antragsgegner aufgegeben, bis zur Entscheidung in der Hauptsache die Kameras der Videoüberwachung im Bereich Breslauer Platz während einer

Versammlung erst dann zu Zwecken nach § 16 Abs. 1, 2 VersG NRW zu nutzen, wenn die Versammlungsteilnehmer hierüber zuvor mündlich (etwa durch Lautsprecherdurchsage) hingewiesen worden sind.

3. Im Übrigen wird der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt.

4. Zugleich werden die weitergehende Beschwerde des Antragsgegners und die Anschlussbeschwerde des Antragstellers zurückgewiesen.

5. Die Kosten des Verfahrens in beiden Instanzen tragen der Antragsteller zu 9/10 und der Antragsgegner zu 1/10.

6. Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 2.500 Euro festgesetzt.

Gründe: 1

I. 2

Die Verfahrensbeteiligten streiten über die Rechtmäßigkeit der offenen Videoüberwachung des Breslauer Platzes in Köln, der nördlich an den Hauptbahnhof anschließt, sowie der angrenzenden Straßen und Wege. Aufgrund der Anordnung des Polizeipräsidenten von Köln vom 25. Oktober 2019 sind an drei Punkten auf dem Breslauer Platz insgesamt sieben Videokameras (vier statische sog. „Multifokus“-Kameras und drei Kameras mit Schwenk-, Neige- und Zoomfunktion [sog. „PTZ-Kameras“]) angebracht worden. Begründet wurde die Maßnahme mit einer Vielzahl von Straftaten, die in diesem Bereich seit Jahren begangen worden seien, so dass der Platz als Kriminalitätsschwerpunkt anzusehen sei. Die besondere Lage am Bahnhof, die hohe Passantenfrequenz und die Vielzahl an unübersichtlichen Zuwegungen führten dazu, dass die Beschaffenheit des Ortes die Begehung von Straftaten besonders begünstige. Schließlich sei sichergestellt, dass beim Verdacht von Straftaten unverzüglich Polizeikräfte vor Ort einträfen. Die Behördenleiteranordnung ist am 14. Februar und 27. November 2020 sowie zuletzt am 26. November 2021 verlängert worden, wobei der Breslauer Platz hinsichtlich der Kriminalitätsbelastung jeweils als Teil des (größeren) Videoüberwachungsbereichs Hauptbahnhof/Dom angesehen wird. Der Antragsteller macht geltend, die Videoüberwachung sei rechtswidrig und greife in seine Rechte ein. 3

Der Antragsteller hat sinngemäß beantragt, 4

dem Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung bis zum Abschluss des Hauptsacheverfahrens 20 K 6706/20 zu untersagen, den Breslauer Platz in Köln nebst Zugangs- und Nebenstraßen, die von den installierten PTZ-und Multifocus-Kameras miterfasst werden, mittels Videokameras zu beobachten und Bildaufzeichnungen zu fertigen und zu speichern. 5

Das Verwaltungsgericht hat dem Antrag stattgegeben. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt: Der Antrag sei zulässig; insbesondere sei er nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO statthaft, weil er sich auf ein schlicht-hoheitliches Handeln des Antragsgegners beziehe. Der Behördenleiteranordnung zur Videobeobachtung und -aufzeichnung komme keine Verwaltungsaktqualität zu, so dass vorläufiger Rechtsschutz nicht vorrangig nach § 123 Abs. 5, § 80 Abs. 5 VwGO zu gewähren sei. Der Antragsteller habe das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis. Er habe dargelegt, dass er sich als Kölner Bürger regelmäßig – mit und ohne Bezug zu Versammlungen – im Bereich des Breslauer Platzes aufhalte. Der Antrag sei auch begründet. Der Anordnungsanspruch ergebe sich aus dem öffentlich-rechtlichen Unterlassungsanspruch, welcher vorliegend seine Grundlage in dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG finde. Die Voraussetzungen des § 15a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PolG NRW seien nicht erfüllt. Wegen der erheblichen Grundrechtseingriffe sei der Begriff des Ortes einschränkend auszulegen. Erforderlich sei das Vorliegen eines Kriminalitätsbrennpunkts, also eines Ortes, an dem eine signifikante Häufung von Straftaten aus dem – optisch wahrnehmbaren – Bereich der Straßenkriminalität zu beobachten sei. Um dies zu ermitteln, bedürfe es eines Vergleichs der Straßenkriminalität an dem zu überwachenden Ort mit der Straßenkriminalität im übrigen Stadtgebiet. Bei diesem Vergleich sei der Breslauer Platz nicht als Teil eines gemeinsamen Videobereichs Dom/Hauptbahnhof anzusehen, sondern isoliert zu betrachten; die anderslautenden späteren Behördenleiteranordnungen änderten hieran nichts. Hierfür sprächen schon der Wortlaut der Vorschrift sowie die Notwendigkeit, das Tatbestandsmerkmal wegen seiner Grundrechtsrelevanz eng auszulegen. Unter Zugrundelegung der Behördenleiteranordnung einschließlich der entsprechenden Verlängerungen, des Evaluationsberichts vom 3. April 2020 sowie der Übersicht der Kriminalitätszahlen für die videobeobachteten Bereich ergebe sich nicht, dass der Breslauer Platz ein Kriminalitätsschwerpunkt sei. Weder habe für die letzten Jahre, insbesondere für die Jahre 2019 und 2020, eine signifikante Häufung von Straßenkriminalität beobachtet werden können noch lägen hinreichende Anhaltspunkte vor, dass eine solche in Zukunft zu erwarten sei. So hätten in den letzten beiden Jahren nur ungefähr 0,2 % aller Delikte aus dem Bereich der Straßenkriminalität im Kölner Stadtgebiet am Breslauer Platz stattgefunden. Die Kriminalität an diesem Ort sei nach den Erhebungen seit dem Jahr 2015 grundsätzlich kontinuierlich und in erheblichem Umfang gesunken. Auf die Kriminalitätsbelastung an anderer Stelle in oder am Bahnhof komme es mit Blick auf die Bestimmung des Ortes im Sinne des § 15a Abs. 1 PolG NRW nicht an. Daneben bestünden auch Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der Videoüberwachung des Breslauer Platzes nebst Zugangs- und Nebenstraßen. Der Rückgang der Straßenkriminalität sei bereits vor Beginn der Videoüberwachung erheblich gewesen. Zudem spreche vieles dafür, dass der auf dem Breslauer Platz befindliche Bundespolizei-Standort eine hinreichend abschreckende Wirkung auf potentielle Straftäter entfalte. 6

II. 7

A. Die Beschwerde des Antragsgegners hat im Wesentlichen Erfolg. 8

Über die im Tenor bezeichneten Maßgaben zu Versammlungen hinaus hat der Antragsteller keinen Anspruch darauf, dem Antragsgegner durch einstweilige Anordnung die Videoüberwachung (Videobeobachtung und Videoaufzeichnung) des Breslauer Platzes (und der einbezogenen Nebenstraßen) in Köln zu untersagen. Er hat einen Anordnungsanspruch nicht glaubhaft gemacht hat (§ 123 Abs. 3 VwGO i. V. m. § 920 Abs. 2 ZPO). 9

10

Nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO kann das Gericht eine einstweilige Anordnung zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis erlassen, wenn diese Regelung, vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, erforderlich ist, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Dabei sind sowohl die tatsächlichen Voraussetzungen des zugrunde liegenden materiellen Anspruchs (Anordnungsanspruch) als auch die Notwendigkeit einer vorläufigen Regelung (Anordnungsgrund) glaubhaft zu machen (§ 123 Abs. 3 VwGO i. V. m. §§ 920 Abs. 2, 294 ZPO). Hierbei ist dem jeweils betroffenen Grundrecht und den Erfordernissen eines effektiven Rechtsschutzes Rechnung zu tragen. Droht dem Antragsteller bei Versagung des einstweiligen Rechtsschutzes eine erhebliche, über Randbereiche hinausgehende Verletzung seiner Grundrechte, die durch eine der Klage stattgebende Entscheidung nicht mehr beseitigt werden kann, so ist – erforderlichenfalls unter eingehender tatsächlicher und rechtlicher Prüfung des im Hauptsacheverfahren geltend gemachten Anspruchs – einstweiliger Rechtsschutz zu gewähren, es sei denn, dass ausnahmsweise überwiegende, besonders gewichtige Gründe entgegenstehen.

Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 27. Oktober 1995 – 2 BvR 384/95 –, Rn. 52 ff., m. w. N., und vom 25. Oktober 1988 – 2 BvR 745/88 –, juris, Rn. 17; Puttler, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Auflage 2018, § 123 Rn. 94; vgl. insoweit auch OVG NRW, Beschlüsse vom 20. September 2019 – 5 B 603/19 –, juris, Rn. 8, und vom 26. April 2019 – 5 B 543/19 –, juris, Rn. 3. 11

Der Antragsteller hat – mit Ausnahme der tenorierten Maßgaben – keinen Anordnungsanspruch dahingehend, dass die Videoüberwachung durch den Antragsgegner im Bereich des Breslauer Platzes in Köln einschließlich Neben- und Seitenstraßen unterlassen wird. Insoweit sind seine (Grund-) Rechte voraussichtlich nicht verletzt. 12

Die Grundrechte schützen den Bürger vor ihnen zuwider laufenden Beeinträchtigungen jeder Art. Dies erfasst auch durch schlichtes Verwaltungshandeln (Verwaltungsrealakt) entstehende Beschränkungen. Infolgedessen kann der Bürger, wenn ihm eine derartige Rechtsverletzung droht, unmittelbar gestützt auf das jeweils beeinträchtigte Grundrecht Unterlassung verlangen, sofern ihm nicht bereits das einfache Gesetzesrecht einen Anspruch vermittelt. 13

Vgl. BVerwG, Urteile vom 25. Januar 2012 – 6 C9/11 –, juris, Rn. 22, vom 18. April 1985 – 3 C 34/84 –, juris, Rn. 41, und vom 21. September 1984 – 4 C 51/80 –, juris, Rn. 12. 14

Dem Antragsteller kommt ein Unterlassungsanspruch nicht zu. Der Anspruch ergibt sich weder aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG – dazu 1.) noch aus der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG – dazu 2.) oder aus dem Grundrecht auf Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG – dazu 3.). Hinsichtlich der Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG – dazu 4.) gilt unter Berücksichtigung der ausgesprochenen Maßgaben Gleiches. 15

1. Ein Anspruch ergibt sich zunächst nicht aus dem in Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG wurzelnden Recht des Antragstellers auf informationelle Selbstbestimmung. Dieses Recht umfasst die Befugnis des Einzelnen, in aller Regel selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden, und daher grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung persönlicher Daten zu bestimmen. 16

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Februar 2007– 1 BvR 2368/06 –, juris, Rn. 37, und Urteil vom 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209/83 u. a. –, juris, Rn. 149. 17

18

In den Schutzbereich dieses Rechts wird im Fall der offenen Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch die Polizei eingegriffen. Das durch die Videoüberwachung gewonnene Bildmaterial kann und soll dazu genutzt werden, belastende hoheitliche Maßnahmen gegen Personen vorzubereiten, die in dem von der Überwachung erfassten Bereich bestimmte unerwünschte Verhaltensweisen zeigen. Die offene Videoüberwachung eines öffentlichen Ortes kann und soll zugleich abschreckend wirken und insofern das Verhalten der Betroffenen lenken.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Februar 2007– 1 BvR 2368/06 –, juris, Rn. 38; BVerwG, Urteil vom 25. Januar 2012 – 6 C 9/11 –, juris, Rn. 23 f.; OVG Nds., Urteil vom 6. Oktober 2020 – 11 LC 149/16 –, juris, Rn. 33 f. 19

Dies gilt schon für die bloße Videobeobachtung („Kamera-Monitor-Prinzip“), weil diese gegenüber dem menschlichen Auge eine weit großflächigere und intensivere Beobachtung – auch über große Entfernungen und bei schwierigen Lichtverhältnissen – ermöglicht. 20

So auch VGH Bad.-Württ., Urteil vom 21. Juli 2003 – 1 S 377/02 –, juris, Rn. 35; vgl. auch OVG NRW, Beschluss vom 2. Juli 2020 – 15 B 950/20 –, juris, Rn. 6 ff., m. w. N. zur Eingriffstiefe bei Versammlungen. 21

Durch die zusätzliche, hier durchgeführte Aufzeichnung des gewonnenen Bildmaterials werden die beobachteten Lebensvorgänge zudem technisch fixiert und können in der Folge abgerufen, aufbereitet und ausgewertet werden. So besteht die Gefahr, dass eine Vielzahl von Informationen über bestimmte identifizierbare Betroffene gewonnen wird, die sich jedenfalls theoretisch zu Profilen des Verhaltens der betroffenen Personen in dem überwachten Raum verdichten lassen könnten. Der Eingriff in das Grundrecht entfällt nicht dadurch, dass lediglich Verhaltensweisen im öffentlichen Raum beobachtet werden. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht gewährleistet nicht allein den Schutz der Privat- und Intimsphäre, sondern trägt in Gestalt des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung auch den informationellen Schutzinteressen des Einzelnen Rechnung, der sich in die Öffentlichkeit begibt. 22

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Februar 2007– 1 BvR 2368/06 –, juris, Rn. 38 f., und Urteil vom 15. Dezember 1983 – 1 BvR 209/83 u. a. –, juris, Rn. 153; BVerwG, Urteil vom 25. Januar 2012 – 6 C 9/11 –, juris, Rn. 25; OVG Nds., Urteil vom 6. Oktober 2020 – 11 LC 149/16 –, juris, Rn. 33. 23

Am Maßstab des einstweiligen Rechtsschutzes gemessen ist es hinreichend wahrscheinlich, dass der Antragsteller durch den Betrieb der Videoüberwachung auf dem Breslauer Platz in seinem Recht auf informationelle Selbstbestimmung nachteilig betroffen ist. Es ist zu erwarten, dass er den überwachten Bereich in absehbarer Zeit betreten wird. 24

Vgl. in diesem Zusammenhang: VGH Bad.-Württ., Urteil vom 21. Juli 2003 – 1 S 377/02 –, juris, Rn. 18; Büllesfeld, Polizeiliche Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze zur Kriminalitätsvorsorge, 2002, Seite 246. 25

Der Antragsteller wohnt in der Stadt Köln. Angesichts der zentralen Lage des Breslauer Platzes unmittelbar hinter dem Hauptbahnhof und damit seiner Funktion als zentraler Umsteigepunkt für öffentliche Verkehrsmittel besteht die naheliegende Möglichkeit, dass er von der Videoüberwachung auf dem Platz erfasst werden wird. Zudem hat der Antragsteller nachvollziehbar dargelegt, bereits an Versammlungen auf diesem Platz teilgenommen zu haben. 26

Der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung erweist sich aber als rechtmäßig. Er beruht mit § 15a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Abs. 2 PolG NRW auf einer verfassungsgemäßen Rechtsgrundlage (dazu a.) und ist formell (dazu b.) sowie materiell (dazu c.) rechtmäßig. 27

a. Nach § 15a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PolG NRW kann die Polizei zur Verhütung von Straftaten einzelne öffentlich zugängliche Orte mittels Bildübertragung beobachten und die übertragenen Bilder aufzeichnen, wenn an diesem Ort wiederholt Straftaten begangen wurden, die Beschaffenheit des Ortes die Begehung von Straftaten begünstigt und ein unverzügliches Eingreifen der Polizei möglich ist. Die Videoüberwachung kann erfolgen, solange Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass an diesem Ort weitere Straftaten begangen werden. 28

Diese Regelung ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Sie ist insbesondere von der Gesetzgebungskompetenz des Landes gedeckt (dazu aa.), hinreichend bestimmt (dazu bb.) und verhältnismäßig (dazu cc.). 29

aa. Die Regelung ist von der Gesetzgebungskompetenz des Landes aus Art. 70 Abs. 1 GG gedeckt, weil sie überwiegend präventiv-polizeiliche, also gefahrenabwehrrechtliche Zwecke verfolgt. Dies folgt schon aus dem Wortlaut der Vorschrift selbst, der auf die Verhütung von Straftaten abstellt. Zudem hat der Gesetzgeber mit der Neufassung durch das Gesetz zur Stärkung der Sicherheit in Nordrhein-Westfalen vom 13. Dezember 2018 (GV. NRW. 684) die Datenerhebung gem. § 15a Abs. 1 Satz 1 PolG NRW davon abhängig gemacht, dass ein unverzügliches Eingreifen der Polizei möglich ist, was die präventiv-polizeiliche Ausrichtung unterstreicht. 30

Die faktisch bestehende Möglichkeit, die Aufzeichnungen in späteren Strafverfahren als Beweismittel zu verwenden, tritt insoweit in ihrer Bedeutung zurück, weil die Regelung nach dem Willen des Gesetzgebers diesen Zweck erklärtermaßen nicht verfolgt und eine Verwendung des Bildmaterials zu Strafverfolgungszwecken (Absatz 2) nur einen Nebeneffekt darstellt. 31

Zur Betonung des gefahrenabwehrrechtlichen Charakters durch die Gesetzesänderungen vgl. die Begründung des Gesetzeswurfes, LT-Drs. 17/2351, Seite 36; vgl. weiterhin: Ogorek, in: Möstl/Kugelmann, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht NRW, Stand: 1. Dezember 2021, § 15a PolG, Rn. 1; von Coelln/Pernice-Warnke/Pützer/Reisch, NWVBl. 2019, 89, 92; zur vergleichbaren Rechtslage in anderen Ländern siehe auch: BVerwG, Urteil vom 25. Januar 2012 – 6 C 9/11 –, juris, Rn. 29 ff.; OVG Nds., Urteil vom 6. Oktober 2020 – 11 LC 149/16 –, juris, Rn. 38 ff.; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 21. Juli 2003 – 1 S 377/02 –, juris, Rn. 29; vgl. allgemein auch: Wysk, VerwArch 2018, 141, 152. 32

Der sinngemäße Einwand des Antragstellers, Videoüberwachungsmaßnahmen aufgrund der Vorschrift dienten in der Praxis in erster Linie der Strafverfolgung, ist durch nichts belegt. Der Umstand, dass bislang – soweit ersichtlich – keine Evaluierung der Anwendungspraxis der Norm durchgeführt worden ist, stellt die Annahme des Gesetzgebers, sie trage zur Verhütung von Straftaten bei, nicht in Frage. Auf die Bedeutung der hier konkret in Rede stehenden Videoüberwachungsmaßnahme kommt es für die Beurteilung der Geeignetheit der Norm von vornherein nicht an. 33

bb. § 15a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PolG NRW genügt dem aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) folgenden Gebot hinreichender Bestimmtheit von Gesetzen. Danach sind Normen, mit denen die Verwaltung zu Eingriffen in Rechtspositionen des Bürgers ermächtigt 34

wird, so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Die Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen und Generalklauseln zur Erfassung der tatbestandlichen Voraussetzungen steht dem Bestimmtheitsgrundsatz grundsätzlich ebenso wenig entgegen wie die Eröffnung von Ermessen auf der Rechtsfolgenseite. Dies gilt im Bereich des Gefahrenabwehrrechts schon deshalb, um der Verwaltung ein effektives, situationsangepasstes Einschreiten im Einzelfall und damit einhergehend den Schutz anderer Rechtsgüter einschließlich der grundrechtlich geschützten Positionen Dritter überhaupt erst zu ermöglichen. Die dem Vorstehenden immanente Notwendigkeit, den Anwendungsbereich und die möglichen Rechtsfolgen der Norm im Einzelfall durch Auslegung zu ermitteln, verletzt das Bestimmtheitsgebot nicht, solange eine solche Auslegung mit herkömmlichen juristischen Methoden bewältigt werden kann.

Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 18. Mai 1988 – 2 BvR 579/84 –, juris, Rn. 27; vom 24. November 1981 – 2 BvL 4/80 –, juris, Rn. 32, und vom 26. September 1978 – 1 BvR 525/77 –, juris, Rn. 34, jeweils m. w. N. 35

Nach diesen Maßstäben begegnet die Bestimmtheit der Tatbestandsmerkmale „einzelne öffentlich zugängliche Orte“ und „Straftaten“ entgegen der Auffassung des Antragstellers keinen Bedenken. Der Begriff des öffentlich zugänglichen Ortes kann ebenso wie der der Straftat mit den anerkannten Auslegungsmethoden sowie unter Heranziehung der zu vergleichbaren Vorschriften anderer Länder ergangenen Rechtsprechung und der entsprechenden juristischen Literatur so konkretisiert werden, dass eine hinreichend sichere Rechtsanwendung möglich ist. Dass gleichwohl im Einzelfall die Subsumtion diffizil und zwischen den Beteiligten streitig sein kann, schließt dies nicht aus. 36

Vgl. zur iterativen Konkretisierung durch die Rechtspraxis: BVerfG, Beschluss vom 24. November 1981 – 2 BvL 4/80 –, juris, Rn. 33 ff., insb. Rn. 39. 37

Das gilt im Übrigen auch für die von der Rechtsprechung und Literatur postulierte Beschränkung des Tatbestandes auf „Schwerpunkte der Straßenkriminalität“ und „Delikte der Straßenkriminalität“ sowie deren Subsumtion bzw. Handhabung in der Praxis. 38

cc. Die Vorschrift des § 15a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Abs. 2 PolG NRW genügt dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die Regelungen verfolgen einen legitimen Zweck (dazu aaa.) und sind zur Erreichung des Zwecks geeignet (dazu bbb.), erforderlich (dazu ccc.) und angemessen (dazu ddd.). 39

aaa. Die Regelungen zielen in erster Linie darauf, durch die offene Videoüberwachung die Begehung von Straftaten an öffentlich zugänglichen Orten – etwa durch das frühe Erkennen und den zeitnahen Polizeieinsatz bei einer beobachteten Tat – bzw. die Vollendung solcher Straftaten zu verhindern und potenzielle Täter abzuschrecken. Die außerdem (mit-)bezweckte Strafverfolgungsvorsorge ermöglicht die Aufbereitung von Beweismitteln für den Fall geschehener Rechtsverletzungen und deren Verwendung für die Strafverfolgung. Damit verfolgt der Gesetzgeber legitime Anliegen des Gemeinwohls. 40

Vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Januar 2012 – 6 C9/11 –, juris, Rn. 42; OVG Nds., Urteil vom 6. Oktober 2020 – 11 LC 149/16 –, juris, Rn. 63; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 21. Juli 2003 – 1 S 377/02 –, juris, Rn. 49; vgl. allgemein auch: BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1999 – 1 BvR 2226/94 u. a. –, juris, Rn. 212. 41

42

bbb. Die offene Videoüberwachung ist auch ein zur Erreichung des vorgenannten Zwecks geeignetes Mittel. Dem Gesetzgeber kommt dabei ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu, der erst dann überschritten ist, wenn sich die Maßnahme in Bezug auf die anzustellende Prognose als evident untauglich erweist oder sich eine solche Beurteilung aufgrund im Gesetzesvollzug ergebender Erkenntnisse aufdrängen muss.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Januar 2012 – 6 C9/11 –, juris, Rn. 45; OVG Nds., Urteil vom 6. Oktober 2020 – 11 LC 149/16 –, juris, Rn. 64; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 21. Juli 2003 – 1 S 377/02 –, juris, Rn. 50; Siegel, NVwZ 2012, 738, 741; vgl. zum allgemeinen Maßstab: BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 – 1 BvR 781/21 u. a. –, juris, Rn. 171, Urteil vom 14. Juli 1999 – 1 BvR 2226/94 u. a. –, juris, Rn. 214, und Beschluss vom 9. März 1994 – 2 BvL 43/92 u. a. –, juris, Rn. 122. 43

Die Eignung einer Videoüberwachung zur Abwehr drohender Straftaten – jedenfalls solcher, die optisch wahrgenommen werden können – ist zu bejahen. Durch die Übermittlung der Bilder und ihre Darstellung als Übersichts- sowie, soweit erforderlich, als gezoomte Nahaufnahmen, können typischerweise zu Straftaten führende Situationen ausgemacht, aktuell stattfindende Straftaten erkannt und insbesondere Täter im weiteren Verlauf im Blick gehalten werden. Dies ermöglicht sowohl die spezifische Alarmierung und Einweisung von Polizeikräften als auch eine effektivere Durchführung von Maßnahmen vor Ort. Durch die offene Ausgestaltung der Überwachungsmaßnahme können zudem potentielle Straftäter abgeschreckt werden, weil sie mit einer zeitnahen Entdeckung und einem Eingreifen der Polizei rechnen müssen. Zweifel an der Eignung bestünden nur dann, wenn – wie der Antragsteller vorträgt – eine offene Videobeobachtung stets nur zu einer Verlagerung von Straftaten an einen anderen Ort führte. Dass der Gesetzgeber allgemein von einem solchen Effekt ausgehen musste, ist aber, selbst wenn es hierfür einzelne Beispiele geben mag, nicht ersichtlich. 44

So auch: Siegel, NVwZ 2012, 738, 741; vgl. hierzu auch: VGH Bad.-Württ., Urteil vom 21. Juli 2003 – 1 S 377/02 –, juris, Rn. 86. 45

Insoweit verfängt auch der Hinweis des Antragstellers nicht, die Evaluation vonVideobeobachtungsmaßnahmen habe nicht zu einem Nachweis ihrer Geeignetheit geführt. In dem im Jahr 2018 erschienenen Forschungsbericht Nr. 143 „Ergebnisse der Evaluation der polizeilichen Videobeobachtung in Nordrhein-Westfalen gemäß § 15a PolG NRW“ des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen e.V., 46

abzurufen unter https://kfn.de/wp-content/uploads/ Forschungsberichte/FB_143.pdf, zuletzt abgerufen am 4. April 2022, 47

kommen die Autoren zu dem Schluss, dass die Videobeobachtung in einigen untersuchten Stadtgebieten zu einer Reduktion der Straßenkriminalität beigetragen habe, wenngleich die beobachteten Effekte in ihrer Höhe relativ gering ausgefallen seien (Seite 57 des Forschungsberichts). Die gemessenen Effekte seien aber je nach Stadt und Deliktsgruppe unterschiedlich. So habe sich etwa die Anzahl der Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung in den videobeobachteten Bereichen um 30 % reduziert, während er in den übrigen Bereichen um 14 % gestiegen sei, was einen signifikanten und auch in der Höhe substantiellen Effekt bedeute (Seite 56 des Forschungsberichts). Auch wenn die präventive Wirkung einer offenen Videobeobachtung danach insgesamt sehr differenziert zu betrachten ist, ist jedenfalls nicht jede Maßnahme dieser Art von vornherein ungeeignet, sondern hängt in ihrer Wirkung von den Umständen des Einzelfalls ab (Ort, Deliktsgruppe, Betriebszeiten). 48

49

Soweit der Antragsteller schließlich die Videoüberwachung wegen der hohen Eingriffsintensität als ungeeignet ansieht, ist dies keine Frage der Geeignetheit, sondern der Angemessenheit (dazu siehe unten).

ccc. Die vorgesehene Videoüberwachung nach § 15a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PolG NRW ist auch ein erforderliches Mittel zur Erreichung des angestrebten Zwecks. Die Einschätzung des Gesetzgebers, dass ein gleich wirksames, die Grundrechtsträger aber weniger beeinträchtigendes Mittel nicht zur Verfügung steht, ist nicht zu beanstanden. Eine Erhöhung der Polizeipräsenz auf entsprechenden Flächen würde regelmäßig zu Lasten anderer Bereiche und Aufgaben der Polizei gehen, an organisatorische und personelle Grenzen stoßen bzw. den Landeshaushalt zusätzlich belasten. Zudem wäre sie im Hinblick auf die bei der technischen Überwachung bestehenden Möglichkeiten der Überblicksansicht, des Zoomens und des Aufzeichnens weniger effektiv und daher nicht in gleicher Weise wirksam. 50

Vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Januar 2012 – 6 C9/11 –, juris, Rn. 46; OVG Nds., Urteil vom 6. Oktober 2020 – 11 LC 149/16 –, juris, Rn. 65; OVG Hamburg, Urteil vom 22. Juni 2010 – 4 Bf 276/07 –, juris, Rn. 96; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 21. Juli 2003 – 1 S 377/02 –, juris, Rn. 53. 51

ddd. Schließlich erweist sich das Gesetz auch nicht als unangemessen. Der Einzelne hat Einschränkungen seiner Grundrechte hinzunehmen, wenn überwiegende Allgemeininteressen dies rechtfertigen. Der Gesetzgeber muss zwischen Allgemein- und Individualinteressen einen angemessenen Ausgleich herstellen. Dabei spielt auf grundrechtlicher Seite eine Rolle, unter welchen Voraussetzungen, in welcher Zahl und mit welcher Intensität Grundrechtsträger Beeinträchtigungen ausgesetzt sind. Maßgebend sind also insbesondere die Gestaltung der Einschreitschwellen, die Zahl der Betroffenen und die Intensität der Beeinträchtigungen. Auf Seiten der Gemeinwohlinteressen ist das Gewicht der verfolgten Ziele und Belange maßgeblich, was unter anderem davon abhängt, wie groß die Gefahren sind, denen begegnet werden soll, und wie wahrscheinlich ihr Eintritt ist. 52

Vgl. BVerfG, Urteile vom 27. Juli 2005 – 1 BvR 668/04 –, juris, Rn. 137 ff., und vom 14. Juli 1999 – 1 BvR 2226/94 u. a. –, juris, Rn. 221; OVG Nds., Urteil vom 6. Oktober 2020 – 11 LC 149/16 –, juris, Rn. 66. 53

Die nicht spezifisch auf einen Anlass bezogene, sondern fortlaufende Überwachung des öffentlichen Straßenraums stellt einen erheblichen Grundrechtseingriff dar. Dieser wirkt insbesondere für Menschen, die aus persönlichen, beruflichen oder sonstigen Gründen gezwungen sind, dieses Gebiet aufzusuchen und sich so dieser Beobachtung aussetzen müssen. Der mit der Regelung des § 15a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PolG NRW verfolgte Zweck der Gefahren- und (nachrangig) der Strafverfolgungsvorsorge dient jedoch nicht nur dem öffentlichen Interesse an der Verhinderung bzw. Aufklärung von Straftaten, sondern auch dem Schutz von Rechtsgütern des Einzelnen und der Allgemeinheit. Insbesondere dient die Videoüberwachung dazu, Eingriffe in Rechtsgüter wie Leben, körperliche Unversehrtheit und sexuelle Selbstbestimmung, aber auch in das Eigentum abzuwehren. Die Schutzwirkung erstreckt sich dabei auf alle in diesem Bereich aufhältigen Personen. Zugleich ist die gesetzliche Vorschrift durch die tatbestandlichen Voraussetzungen (wiederholte Begehung von Straftaten an diesem Ort, tatsachenbasierte Prognose zukünftiger Straftaten und Möglichkeit unverzüglichen Eingreifens der Polizei) erkennbar als Ausnahmevorschrift konzipiert, was auch durch die Beschränkung auf „einzelne“ Orte noch einmal verdeutlicht wird. 54

55

Vgl. zu dieser Zweckorientierung bei Videoüberwachungen: BVerwG, Urteil vom 25. Januar 2012 – 6 C 9/11 –, juris, Rn. 47; OVG Nds., Urteil vom 6. Oktober 2020 – 11 LC 149/16 –, juris, Rn. 67.

Auch ist zu berücksichtigen, dass nach der gesetzgeberischen Entscheidung die Maßnahme offen erfolgt und lediglich das allgemein wahrnehmbare Verhalten der Betroffenen in der Öffentlichkeit berührt. Demgegenüber sind als besonders empfindlich und schutzbedürftig einzustufende, der Privat- oder Intimsphäre des Einzelnen zuzurechnende Bereiche wie zum Beispiel Wohnungen der Überwachung entzogen. 56

Vgl. auch OVG Nds., Urteil vom 6. Oktober 2020 – 11 LC 149/16 –, juris, Rn. 68; OVG Hamburg, Urteil vom 22. Juni 2010 – 4 Bf 276/07 –, juris, Rn. 101. 57

Schließlich erweisen sich auch die in § 15a Abs. 2 PolG NRW vorgesehene maximale Speicherdauer von 14 Tagen sowie die dort geregelten Ausnahmen für eine längere Speicherung als angemessene Beschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung. Der Gesetzgeber durfte davon ausgehen, dass die Information über Daten, die für Zwecke der Strafverfolgung noch länger benötigt werden, häufig erst mit einer gewissen Verzögerung bei der intern verantwortlichen Stelle der Polizei ankommen wird (etwa durch verzögerte Anzeigen Geschädigter), so dass eine zu kurze Aufbewahrungsfrist nicht nur die Verfolgung von Straftaten, sondern auch den damit einhergehenden präventiv-abschreckenden Charakter der Videoüberwachung negativ beeinflussen würde. Da die Sichtung der Videobilder nach der reinen Beobachtung grundsätzlich nur in den oben genannten Fällen erfolgt, ist die dadurch verursachte grundrechtsrelevante Belastung des Einzelnen insoweit gering, als er nicht automatisiert erkannt wird, sondern sein Bild – vorbehaltlich eines konkreten Anlasses zur Auswertung – anonym im Datenbestand verbleibt. 58

Vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Januar 2012 – 6 C9/11 –, juris, Rn. 50 (zu einer generellen Speicherdauer von bis zu einem Monat); enger, allerdings ohne weitergehende Begründung: Braun, in: Schütte/Braun/Keller, PolG NRW, 1. Auflage 2012, § 15a Rn. 11. 59

Eine Verfassungswidrigkeit der Vorschrift ergibt sich schließlich auch nicht aus der nach Ansicht des Antragstellers nicht gegebenen Überprüfbarkeit des Verfahrens und der Angaben des Antragsgegners zur Ausgestaltung der Maßnahme. Abgesehen davon, dass diese Frage nicht die abstrakte Norm, sondern die konkrete Normanwendung durch den Antragsgegner betrifft, ist nicht ersichtlich, dass der Antragsgegner technische Mittel einsetzt, die von der Norm nicht gedeckt sind. 60

b. Die damit auf einer verfassungsgemäßen Norm beruhende Videoüberwachung des Breslauer Platzes erweist sich unter Berücksichtigung der im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes möglichen Prüfungstiefe als formell rechtmäßig. Die notwendige Behördenleiteranordnung liegt vor (dazu aa.). Der Antragsteller kann sich auch nicht auf einen Dokumentationsmangel berufen (dazu bb.). Eine formelle Rechtswidrigkeit ergibt sich nicht aus den vom Antragsteller behaupteten Verstößen gegen datenschutzrechtliche Verfahrensvorschriften (dazu cc.). Weitergehende Anforderungen ergeben sich auch nicht unter Berücksichtigung Europäischen Rechts (dazu dd.). 61

aa. Die nach § 15a Abs. 3 PolG NRW erforderliche Behördenleiteranordnung lag für die erstmalige Aufnahme der Videoüberwachung und liegt auch für die jeweiligen Verlängerungen vor. Mit der unter dem 25. Oktober 2019 gezeichneten Anordnung zur Datenerhebung durch den offenen Einsatz optisch-technischer Mittel für den Bereich Breslauer Platz hat der Polizeipräsident Köln die Maßnahme erstmals angeordnet. Mit 62

weiteren Behördenleiteranordnungen vom 14. Februar und vom 27. November 2020 sowie vom 26. November 2021 ist die Videoüberwachung in dem oben genannten Bereich um jeweils ein Jahr ab Erlassdatum gemäß § 15a Abs. 4 Satz 2 und 4 PolG NRW verlängert worden.

bb. Der Antragsteller kann sich nicht erfolgreich darauf berufen, der Antragsgegner habe das Dokumentationserfordernis aus § 15a Abs. 4 Satz 1 PolG NRW nicht beachtet. Nach der Verwaltungsvorschrift zum Polizeigesetz, Ziffer 15a.41, 63

abrufbar unter https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_ anzeigen?v_id=10000000000000000353, zuletzt abgerufen am 25. März 2022, 64

dient die Dokumentation als Grundlage für die Entscheidung über die Aufrechterhaltung und Verlängerung der Maßnahme. Sie soll dazu folgende Angaben enthalten: Ort, soziale Umstände, Kriminalität, Gesamtkonzept, Veränderungen während und ggf. nach der Maßnahme. Den Abschluss der Dokumentation bildet eine Bewertung über Geeignetheit und Erfolg der Maßnahme. Ob das Dokumentationserfordernis überhaupt dem Schutz subjektiver Rechte dient, begegnet auf der Grundlage der Gesetzgebungsmaterialien Zweifeln. Nach dem Willen des Gesetzgebers soll das Dokumentationserfordernis sicherstellen, dass eine Maßnahme nach Absatz 1 angesichts des damit einhergehenden Grundrechtseingriffs nur dann angeordnet und nur solange aufrechterhalten wird, wie die dort festgelegten Voraussetzungen auch tatsächlich vorliegen. Zu diesem Zweck ist der Entwurf der Landesregierung im Gesetzgebungsverfahren nach der Anhörung von Experten im zuständigen Landtags-Ausschuss abgeändert und u. a. Absatz 4 eingefügt worden. 65

Vgl. hierzu die Beschlussempfehlung und den Bericht des Ausschusses für Innere Verwaltung und Verwaltungsstrukturreform zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung (LT-Drs. 13/2854), LT-Drs. 13/4073, Seite 26 ff. 66

Dieses Verständnis des gesetzgeberischen Willens entspricht auch der zu der vergleichbaren Vorschrift im baden-württembergischen Landesrecht zum damaligen Zeitpunkt vorliegenden Rechtsprechung. 67

Vgl. hierzu VGH Bad.-Württ., Urteil vom 21. Juli 2003 – 1 S 377/02 –, juris, Rn. 66, mit Nachweisen zur amtlichen Begründung der entsprechenden gesetzlichen Regelung in Baden-Württemberg. 68

Es spricht manches dafür, dass mit dem Dokumentationserfordernis unmittelbar nur die der Polizei obliegende Beweisführungspflicht für das Vorliegen der gesetzlichen Tatbestandsmerkmale abgesichert werden soll. In der Folge würde ein etwaiger Mangel in der Dokumentation der Videoüberwachung nicht ohne Weiteres einen Grundrechtsverstoß begründen, sondern der Polizeibehörde in einem gerichtlichen Verfahren lediglich die Beweisführung für das Vorliegen der Voraussetzungen des § 15a Abs. 1, 2 PolG NRW erschweren. 69

So auch VGH Bad.-Württ., Urteil vom 21. Juli 2003 – 1 S 377/02 –, juris, Rn. 66, für das dortige Landesrecht, wobei der dort verwendete Begriff der „Obliegenheit“ der Behörde angesichts der gesetzlichen Regelung des § 15a Abs. 4 Satz 1 PolG NRW hier zu kurz greifen dürfte. 70

Diese Frage kann aber dahinstehen. Auch wenn man das Dokumentationserfordernis mit Blick auf die – allerdings zur heimlichen Datenerhebung – ergangene Rechtsprechung des 71

Bundesverfassungsgerichts als subjektiv-rechtlich wirkendes Transparenz- und Kontrollerfordernis qualifiziert,

vgl. diesbezüglich BVerfG, Urteile vom 20. April 2016 – 1 BvR 966/09 –, juris, Rn. 140 ff., und vom 24. April 2013 – 1 BvR 1215/07 –, juris, Rn. 221 f., 72

ist dieses Erfordernis unter Berücksichtigung auch der vom Antragsgegner im gerichtlichen Verfahren vorgelegten Dokumente, die dem Antragsteller übersandt worden sind, inzwischen materiell erfüllt. 73

cc. Aus dem geltenden Datenschutzrecht ergeben sich bei summarischer Prüfung ebenfalls keine verfahrensrechtlichen Anforderungen an die Anordnung der Videoüberwachung, auf deren Verletzung der Antragsteller sich berufen könnte. 74

Soweit § 15a PolG NRW mit der Videoüberwachung die Erhebung von Daten der jeweils Betroffenen sowie deren Speicherung unter bestimmten – gefahrenabwehrrechtlichen – Voraussetzungen gestattet, unterliegt die Zulässigkeit dieser Maßnahme dem Grunde nach nicht den Schranken der Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 (DSRL-JI). Dies folgt schon daraus, dass die DSRL-JI das Vorhandensein solcher polizeirechtlicher Eingriffsbefugnisse voraussetzt, sie aber nicht selbst regelt. 75

Vgl. Müller/Schwabenbauer, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, Abschnitt G., Rn. 393 sowie 587; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 27. Mai 2020 – 1 BvR 1873/13 u. a. –, juris, Rn. 85; Wysk, VerwArch 2018, 141, 160. 76

dd. Eine andere Beurteilung ergibt sich über das Vorstehende hinaus auch nicht – worauf das Verwaltungsgericht in seinem Beschluss vom 8. Februar 2021 in der Sache 20 L 2344/20 (betreffend den Kölner Neumarkt) zu Recht hingewiesen hat – unter Berücksichtigung des Europäischen Datenschutzrechts im Übrigen, weil weder die Pflicht zum Führen eines Verzeichnisses der Verarbeitungstätigkeit (Art. 24 DSRL-JI/§ 53 DSG NRW), zur Durchführung einer Datenschutz-Folgenabschätzung (Art. 27 DSRL-JI/§ 56 DSG NRW) oder zur Einhaltung von Anforderungen an die Sicherheit der Verarbeitung (Art. 29 DSRL-JI/§ 58 DSG NRW) individuell vor Gericht einklagbare formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für Maßnahmen zur Gefahrenabwehr schaffen. Die Rechte der betroffenen Personen sind in Kapitel 3 des Datenschutzgesetzes NRW bzw. Kapitel III der DSRL-JI niedergelegt. Auf diese individuellen Rechtspositionen bezieht sich das in Art. 54 DSRL-JI statuierte Recht auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf gegen Verantwortliche oder Auftragsverarbeiter. 77

Vgl. hierzu: Johannes/Weinhold, Das neue Datenschutzrecht bei Polizei und Justiz, 1. Auflage 2018, Rn. 174 ff.; umfassend zur insoweit vergleichbaren Rechtslage bei der behördlichen Videoüberwachung in Bezug auf die Datenschutz-Grundverordnung: VG Regensburg, Gerichtsbescheid vom 6. August 2020 – RN 9 K 19.1061 –, juris, Rn. 19 ff. 78

Nichts anderes kann für das Vorbringen des Antragstellers gelten, die in § 15a Abs. 4 Satz 1 PolG NRW statuierte Dokumentationspflicht erhalte vor dem Hintergrund des Europäischen Datenschutzrechts einen weitergehenden Inhalt. Etwaigen Versäumnissen in der Dokumentation – die hier nach dem Gesagten nicht (mehr) vorliegen dürften – kann uneingeschränkt bei der Prüfung der materiellen Rechtmäßigkeit der Videoüberwachung Rechnung getragen werden, für deren Voraussetzungen der Antragsgegner darlegungs- und beweispflichtig ist. Warum dies eine Art. 19 Abs. 4 GG zuwiderlaufende Verkürzung gerichtlichen Rechtschutzes darstellen sollte, wie der Antragsteller meint, erschließt sich dem 79

Senat nicht.

c. Der Eingriff in das Recht des Antragstellers auf informationelle Selbstbestimmung durch die Videoüberwachung am Breslauer Platz in Köln dürfte auch materiell rechtmäßig sein. Der Tatbestand der Vorschrift ist voraussichtlich erfüllt (dazu aa.). Die Videoüberwachung ist nicht offensichtlich. Ob sie hinreichend erkennbar ist, unterliegt durchgreifenden Zweifeln. Der Antragsteller kann sich darauf aber nicht mit Erfolg berufen (dazu bb.). Die Maßnahme ist verhältnismäßig und weist auch im Übrigen keine Ermessensfehler auf (dazu cc.). 80

aa. Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 15a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PolG NRW liegen voraussichtlich vor. Bei der am Breslauer Platz videoüberwachten Fläche handelt es sich um einen einzelnen öffentlich zugänglichen Ort (dazu aaa.), an dem wiederholt Straftaten begangen wurden (dazu bbb.), dessen Beschaffenheit die Begehung von Straftaten begünstigt (dazu ccc.) und bei dem die Annahme gerechtfertigt ist, dass dort weitere Straftaten begangen werden (dazu ddd.). Die Möglichkeit eines unverzüglichen Eingreifens der Polizei ist ebenfalls gegeben (dazu eee.). 81

aaa. Der Breslauer Platz nebst der von dort ausgehenden Straßen und Wege, so namentlich der Maximinenstraße, der Altenbergerstraße, der Domstraße, des Felix-Rexhausen-Platz, der Johannisstraße, der Goldgasse und des Konrad-Adenauer-Ufers ist ein öffentlich zugänglicher Ort. Als solche sind allgemein Örtlichkeiten zu verstehen, die von jedermann betreten werden dürfen oder für die der Kreis der Zutrittsberechtigten nach allgemeinen, von jedermann erfüllbaren Merkmalen festgelegt wurde, ohne dass hierin eine Begrenzung auf spezifische Personengruppen liegt. Eine Beschränkung der Öffnung auf bestimmte Zeiten steht der Zugänglichkeit ebenso wenig entgegen wie etwa privates Eigentum an einer solchen Fläche. Erfasst werden beispielsweise Straßen, Wege und Plätze sowie Parks und vergleichbare Grünanlagen, aber auch U-Bahnhöfe und andere Verkehrseinrichtungen. 82

Vgl. Ogorek, in: Möstl/Kugelmann, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht NRW, Stand: 1. Dezember 2021, § 15a PolG Rn. 8; Tegtmeyer, in: Tegtmeyer/Vahle, PolG NRW, 12. Auflage 2018, § 15a Rn. 2; Braun, in: Schütte/Braun/Keller, PolG NRW, 1. Auflage 2012, § 15a Rn. 17; Meier, NWVBl. 2019, 315; vgl. zu der identischen Formulierung in § 32 Abs. 3 Satz 1 Nds. PolG: OVG Nds., Urteil vom 6. Oktober 2020 – 11 LC 149/16 –, juris, Rn. 47. 83

Der nördlich an den Kölner Hauptbahnhof anschließende Breslauer Platz ist der Öffentlichkeit ohne Beschränkungen zugänglich. Gleiches gilt auch für die an ihn angrenzenden Straßen und Wege. Auch bei der von dem Antragsgegner angeführten „Kiss-and-Ride-Zone“ sowie dem auf dem Breslauer Platz befindlichen Eingang zu der U-Bahnhaltestelle „Breslauer Platz/Hbf“ ist nach den vorgenannten Kriterien ein öffentlicher Zugang gegeben. 84

Soweit der Antragsgegner allerdings in den Anordnungen des Behördenleiters vom 14. Februar und vom 27. November 2020 sowie vom 26. November 2021 den Breslauer Platz einschließlich Nebenstraßen – anders als in der ursprünglichen Anordnung vom 25. Oktober 2019 – mit dem schon länger definierten Videoüberwachungsbereich „Dom/Hbf.“ auf der südlichen Seite des Kölner Hauptbahnhofs verbunden hat, ist zweifelhaft, ob dies den Anforderungen an die Definition des Ortes in § 15a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PolG NRW genügt. Ausgehend von dem Motiv, die Videoüberwachung lokal eng zu begrenzen und insbesondere eine generelle (großräumige) Videoüberwachung der Innenstadtlagen zu verhindern, hat der Gesetzgeber den Begriff des Ortes durch die Voranstellung des Wortes „einzelne“ weiter präzisiert. Abgesehen von einer flächenmäßigen Beschränkung der überwachten Örtlichkeit wird man aus daraus ableiten können, dass es sich – bei einer Mehrzahl von Plätzen, Straßen und Wegen – um eine zusammenhängende Fläche handeln muss. Danach dürfte 85

der Breslauer Platz nördlich des Hauptbahnhofs bei summarischer Prüfung von dem Videoüberwachungsbereich südlich des Hauptbahnhofs getrennt zu betrachten sein. Eine Zusammenfassung beider Bereiche kommt angesichts des räumlichen Umfangs und der trennenden Wirkung des Hauptbahnhofs samt der Gleisanlagen wohl nicht in Betracht. Dass Tätergruppen im Bereich der Taschendiebstähle auf beiden Seiten des Hauptbahnhofs agieren, dürfte unerheblich sein. Die damit aufgeworfenen Fragen bedürften aber keine weiteren Klärung, weil jedenfalls der hier allein im Streit stehende Bereich Breslauer Platz getrennt betrachtet werden kann und – wie nachfolgend ausgeführt – die von dem Antragsgegner im gerichtlichen Verfahren vorgelegten Daten zur maßgeblichen Kriminalitätsbelastung des Breslauer Platzes nebst angrenzenden Straßen zum gegenwärtigen Zeitpunkt,

vgl. hierzu für den Unterlassungsanspruch bei polizeilichen Überwachungsmaßnahmen: VG Aachen, Urteil vom 24. Januar 2011 – 6 K 140/10 –, juris, Rn. 51, 86

geeignet sind, die Erfüllung der Tatbestandsmerkmale des § 15a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PolG NRW zu tragen. 87

bbb. Am „Breslauer Platz“ nebst der einbezogenen Neben- und Seitenstraßen sind wiederholt Straftaten begangen worden. Allein die mehrfache Begehung von Straftaten gleich welcher Art an einem öffentlich zugänglichen Ort genügt indes für die Erfüllung der tatbestandlichen Voraussetzungen des § 15a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PolG NRW nicht. Vielmehr ergibt sich aus dem Sinn und Zweck der Vorschrift unter Berücksichtigung der Gesetzgebungsmaterialien sowie aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, dass die Videoüberwachung auf Schwerpunkte der Straßenkriminalität zu begrenzen ist. 88

Nach dem Wortlaut der Vorschrift sind Straftaten alle Zuwiderhandlungen gegen Strafgesetze. Eine frühere Einschränkung durch die ursprünglich in § 15a Abs. 4 PolG NRW in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Datenschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen vom 9. Mai 2000 (GV. NRW. 452) vorgenommene Legaldefinition ist durch das Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes und des Ordnungsbehördengesetzes vom 8. Juli 2003 (GV. NRW. 410) aufgehoben worden. 89

Allerdings ginge dieses weite Verständnis ersichtlich über den Gesetzeszweck hinaus. Neben der Reduzierung der Kriminalitätshäufigkeit und der Steigerung der Aufklärung von Straftaten bezweckt die Vorschrift auch die Verbesserung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung. So sollen durch diese Maßnahme „angstfreie Räume“ gewährleistet werden. Dabei ging der Gesetzgeber davon aus, dass das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung nicht schon durch jeden Rechtsverstoß beeinträchtigt wird. Ebenso wenig wollte er eine flächendeckende Videoüberwachung aller belebten Plätze, sondern eine Beschränkung auf Kriminalitätsschwerpunkte. 90

Vgl. die Beschlussempfehlung und den Bericht des Ausschusses für Innere Verwaltung zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung (LT-Drs. 12/4476), LT-Drs. 12/4780, Seite 65; vgl. ebenfalls den Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 13/2854, Seiten 51 f. und 54, zur Neufassung des § 15a PolG. 91

Deshalb sind nur Verstöße gegen Normen des Strafrechts zu berücksichtigen, deren Begehung in der Öffentlichkeit – und damit auch durch die die übertragenen Videobilder beobachtenden Kräfte der Polizei – typischerweise optisch wahrgenommen bzw. im Rahmen der Aufzeichnung reproduziert werden können. Zudem müssen sie das Sicherheitsgefühl der Allgemeinheit regelmäßig beeinträchtigen. Ein solches einschränkendes Verständnis des 92

Tatbestandsmerkmals „Straftat“ ist zudem aufgrund der nicht unerheblichen Tiefe des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aller Personen, die in den Erfassungsbereich der Videobeobachtung und-aufzeichnung gelangen, angezeigt.

Vgl. in diesem Zusammenhang auch: VGH Bad.-Württ., Urteil vom 21. Juli 2003 – 1 S 377/02 –, juris, Rn. 78; OVG Hamburg, Urteil vom 22. Juni 2010 – 4 Bf 276/07 –, juris, Rn. 79; Braun, in: Schütte/Braun/Keller, PolG NRW, 1. Auflage 2012, § 15a Rn. 18. 93

Dementsprechend sind in den Gesetzesmaterialien ausdrücklich etwa Diebstähle, Körperverletzungen oder Sachbeschädigungen als typisch benannt worden. 94

Vgl. den Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 13/2854, Seite 52, 54; vergleichbar, aber schwerpunktmäßig auf das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung abstellend: VGH Bad.-Württ., Urteil vom 21. Juli 2003 – 1 S 377/02 –, juris, Rn. 67 f., insbesondere Rn. 71. 95

Zudem ergibt sich aus den Gesetzesmaterialien und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz des Weiteren, dass eine Videoüberwachung nur an Kriminalitätsschwerpunkten zulässig ist. 96

Vgl. den Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 13/2854, Seite 51 f. 97

Zur Ermittlung eines Kriminalitätsschwerpunktes ist regelmäßig eine vergleichende Betrachtung der Straßenkriminalitätsbelastung an dem überwachten bzw. zu überwachenden Ort mit derjenigen im gesamten Gebiet einer Stadt bzw. Gemeinde vorzunehmen. Entgegen der Auffassung des Antragsgegners ist für den Vergleich nicht auf das häufig, wie auch hier, weiterreichende Zuständigkeitsgebiet der jeweiligen Polizeibehörde abzustellen. Angesichts des in Städten im Vergleich zum ländlichen Raum regelmäßig höheren Niveaus an Kriminalität bestünde andernfalls die Gefahr, dass in Zuständigkeitsgebieten von Polizeibehörden, die sowohl Städte als auch ländliche Gemeinden umfassen, ein unsachgemäßer Vergleichsmaßstab herangezogen würde. 98

Umgekehrt besteht aber auch nicht das Erfordernis, nur solche Bereiche miteinander zu vergleichen, die sich strukturell, insbesondere in der Sozialstruktur und im Aufkommen des Fußgängerverkehrs zumindest ähnlich sind. Im Gegenteil könnte eine solch beschränkte Betrachtung dazu führen, dass ein Kriminalitätsschwerpunkt nur deshalb nicht als solcher ausgemacht werden kann, weil in der so gewählten Vergleichsgruppe die Belastung mit Straftaten überall (besonders) hoch ist oder ein strukturell vergleichbarer Ort in einer Gemeinde nicht existiert. 99

Anders als vom Verwaltungsgericht angenommen, ist für die vergleichende Betrachtung nicht auf den prozentualen Anteil der am überwachten Ort begangenen Straftaten am Gesamtkriminalitätsaufkommen im gesamten Stadtgebiet abzustellen. Bei gleicher Anzahl an Straftaten am überwachten Ort würde regelmäßig deren prozentualer Anteil am Gesamtaufkommen mit der zunehmenden Größe des Vergleichsgebietes sinken, ohne dass die Gefahrenlage am überwachten Ort eine andere wäre. 100

An die Annahme eines Kriminalitätsschwerpunktes sind vor dem Hintergrund der Grundrechtsrelevanz der Videoüberwachung strenge Maßstäbe anzulegen. Dies setzt voraus, dass sich die maßgebliche Kriminalitätsbelastung dort signifikant höher darstellt als Vergleichsgebiet. 101

Vgl. Ogorek, in: Möstl/Kugelmann, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht NRW, Stand: 1. Dezember 2021, § 15a PolG Rn. 10; Braun, in: Schütte/Braun/Keller, PolG NRW, 1. Auflage 102

2012, § 15a Rn. 18; Müller/Schwabenbauer, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, Abschnitt G, Rn. 671; Meier, NWVBl. 2019, 315, 316.

Bei diesen Maßgaben ist bei summarischer Prüfung davon auszugehen, dass es sich bei dem Breslauer Platz einschließlich der in die Überwachung einbezogenen Straßen um einen Ort handelt, an dem wiederholt Straftaten im Sinne des § 15a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PolG NRW begangen worden sind, weil dort ein Schwerpunkt der Straßenkriminalität liegt. 103

Zur Ausfüllung des Begriffs der Straßenkriminalität legt der Senat im Ausgangspunkt die Definition zugrunde, die auch bei der Erstellung der Polizeilichen Kriminalstatistik, 104

vgl. hierzu etwa den PKS-Bericht des Antragsgegners für das Jahr 2021, abzurufen unter https://koeln.polizei.nrw/sites/default/files/2022-02/PKS-Jahresbericht%202021%20Stadt%20Ko% CC%88ln.pdf dort Seite 11, zuletzt abgerufen am 3. Mai 2022, 105

angewendet wird. Diese weicht von dem Deliktsschlüssel in Anlage 2 zu dem Erlass des Ministeriums des Inneren des Landes Nordrhein-Westfalen vom 8. Mai 2019 (Az. 412-57.03.45/25.09.09) zum Teil ab. Insoweit ist dem Antragsteller dahingehend zuzustimmen, dass etwa Ladendiebstähle, Beleidigungen, aber auch Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte regelmäßig nicht zur typischen Straßenkriminalität zu zählen sein dürften. Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz sind entgegen der Auffassung des Antragstellers bei der Ermittlung der Kriminalitätsbelastung zu berücksichtigen. Auch wenn derartige Delikte – sei es der Besitz, sei es der Verkauf von Drogen – vielfach innerhalb einer etablierten Drogenszene stattfinden, kann die Videoüberwachung auch dem Schutz und der Sicherheit dieser Personen dienen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass der Verkauf von Drogen auf offener Straße, wie er an den in Köln videoüberwachten Orten jedenfalls zum Teil stattfindet, zum einen durch Dritte ohne Weiteres wahrgenommen werden kann und zum anderen geeignet ist, dass Sicherheitsgefühl der Bevölkerung nachhaltig zu beeinträchtigen. Dies belegen etwa die vom Antragsteller selbst vorgelegten Zeitungsartikel zur Drogenszene am Neumarkt nachdrücklich. Schließlich sieht der Senat den in der Polizeilichen Kriminalstatistik verwendeten Begriff der Straßenkriminalität für die hier maßgeblichen Zwecke insoweit als zu eng an, als dort vorsätzliche einfache Körperverletzungen (§ 223 StGB) sowie sexuelle Übergriffe/sexuelle Nötigungen und Vergewaltigungen (§§ 177, 178 StGB) nicht erfasst werden. Körperverletzungsdelikte sind in den Gesetzgebungsmaterialen – wie dargelegt – sogar ausdrücklich genannt worden. 106

Zusammengefasst berücksichtigt der Senat mithin bei der Beurteilung, ob an einem öffentlich zugänglichen Ort wiederholt Straftaten im Sinne des § 15a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PolG NRW begangen worden sind bzw. es sich bei diesem Ort um einen Schwerpunkt der Straßenkriminalität handelt, im Wesentlichen folgende, an der polizeilichen Datenerfassung orientierte Deliktsgruppen: 107

- Sexuelle Belästigung, Straftaten aus Gruppen, exhibitionistische Handlungen und Erregung öffentlichen Ärgernisses 108 109
- Sexueller Übergriff, sexuelle Nötigung, Vergewaltigung 110
- Diebstahl an/aus Kraftfahrzeugen insgesamt, Taschendiebstahl, Diebstahl von Kraftwagen, Diebstahl von Mopeds u. Krafträdern, Diebstahl von Fahrrädern, Diebstahl 111

von/aus Automaten

- Raubüberfälle auf Geld- und Werttransporte, Räuberischer Angriff auf Kraftfahrer, Handtaschenraub, Sonstige Raubüberfälle auf Straßen, Wegen oder Plätzen 112
- Erpresserischer Menschenraub i. V. m. Raubüberfall auf Geld- und Werttransporte, Geiselnahme i. V. m. Raubüberfall auf Geld- und Werttransporte 113
- Vorsätzliche (einfache) Körperverletzung 114
- Gefährliche und schwere Körperverletzung 115
- Sachbeschädigung an Kraftfahrzeugen, sonstige Sachbeschädigung auf Straßen, Wegen oder Plätzen 116
- Landfriedensbruch 117
- Illegaler Handel von BtM gemäß § 29 BtMG, allgemeine Verstöße gegen § 29 BtMG 118

Hinsichtlich der vollständigen Aufschlüsselung der berücksichtigten Delikte wird auf die von dem Antragsgegner auf die Aufklärungsverfügung des Senats überreichte Übersicht (Anlage AG 2 zum Schriftsatz vom 21. Februar 2022, Blatt 712 der Beschwerdeakte) ergänzend Bezug genommen. 119

Bei der Ermittlung des Kriminalitätsaufkommens an einem bestimmten Ort kann sinnvollerweise nicht auf das Zahlenmaterial der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) abgestellt werden, weil diese eine Ausgangsstatistik – erfasst wird nicht das Datum einer Straftat, sondern der Zeitpunkt des Bearbeitungsendes bei der Polizei – darstellt und damit die Zahl der in einem bestimmten Zeitabschnitt begangenen Straftaten schon aufgrund der unterschiedlichen Bearbeitungsdauer nicht hinreichend genau abbilden kann. Zudem hat der Antragsgegner erklärt, dass die Polizeiliche Kriminalstatistik eine Betrachtung derart kleinteiliger Räume wie dem Breslauer Platz nicht zulässt; eine Aufschlüsselung der Taten ist nur bis zur Ebene der Polizeiinspektionen möglich. Ebenso wenig kann die von dem Antragsgegner wiederholt aufgeführte Statistik über polizeiliche Einsätze an einem videoüberwachten Ort Grundlage der Entscheidung sein, ob ein Schwerpunkt der Straßenkriminalität vorliegt; die Zahl der Einsätze lässt keinen unmittelbaren Rückschluss auf die Art und Anzahl der begangenen Straftaten zu. 120

Vgl. zur Ungeeignetheit dieser statistischen Grundlagen zur Ermittlung eines Schwerpunkts der Straßenkriminalität: VGH Bad.-Württ., Urteil vom 21. Juli 2003 – 1 S 377/02 –, juris, Rn. 70. 121

Demgegenüber sieht der Senat die von dem Antragsgegner vorgelegten Daten aus dem polizeilichen Vorgangsbearbeitungssystem (polizeilich erfasste Straftaten auf der Basis des Tatzeitpunkts) als hinreichende Datengrundlage für die Ermittlung eines Schwerpunkts der Straßenkriminalität an, auch wenn sich im Einzelfall im späteren Verlauf des polizeilichen bzw. staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens bzw. der gerichtlichen Hauptverhandlung ergeben kann, dass eine dort zunächst polizeilich registrierte Tat den entsprechenden Straftatbestand doch nicht erfüllt. Gewisse (Rand-)Unschärfen bei der statistischen Erfassung relevanter Delikte sind hinzunehmen, soweit sie quantitativ und qualitativ vernachlässigt werden können. 122

123

Vgl. insoweit auch zur „nur näherungsweisen Abbildung des Kriminalitätsaufkommens“: VGH Bad.-Württ., Urteil vom 21. Juli 2003 – 1 S 377/02 –, juris, Rn. 71.

In der Folge ergeben sich auf der Grundlage der von dem Antragsgegner ermittelten Reichweite der Videokameras, der adressscharfen Ermittlung der Tatorte und der Begrenzung auf solche Taten, die unter freiem Himmel begangen worden sind, für den Videoüberwachungsbereich Breslauer Platz nebst angrenzenden Straßen und Wegen einerseits sowie für das gesamte Stadtgebiet Köln andererseits folgende Deliktsanzahlen bzw. Deliktsbelastungen je Hektar Fläche: 124

	Breslauer Platz nebst angrenzenden Straßen und Wegen(Fläche 6,4 ha)		**Stadt Köln (Fläche 40.489 ha)**	
	Anzahl Delikte	**Deliktsbelastung je ha**	**Anzahl Delikte**	**Deliktsbelastung je ha**
2017	304	47,500	33299	0,822
2018	242	37,813	32746	0,809
2019	231	36,094	31038	0,767
2020	151	23,594	28522	0,704
2021	127	19,844	27539	0,680

125

Mithin war die maßgebliche Deliktsbelastung im Videoüberwachungsbereich Breslauer Platz pro Hektar gegenüber dem gesamten Stadtgebiet von Köln (pro Hektar) insgesamt im Jahr 2017 um den Faktor 57,79, im Jahr 2018 um den Faktor 46,74, im Jahr 2019 um den Faktor 47,06, im Jahr 2020 um den Faktor 33,51 und im Jahr 2021 um den Faktor 29,18 erhöht. 126

Sowohl die absolut hohe Zahl an Straftaten am Breslauer Platz als auch die oben dargestellte relative Zahl der Delikte im Vergleich zum gesamten Stadtgebiet rechtfertigen die Annahme, dass es sich bei dem Videoüberwachungsbereich Breslauer Platz um einen Schwerpunkt der Straßenkriminalität handelt. Dem steht auch nicht entgegen, dass die Deliktsbelastung kontinuierlich zurückgegangen ist. Abgesehen davon, dass auch im Jahr 2021 die Deliktsbelastung am Breslauer Platz noch etwa dreißigmal höher als im Stadtgebiet Köln war, ist in den Jahren 2020 und 2021 die Sondersituation des sog. „Corona-Lockdown“ zu berücksichtigen. In dieser Zeit dürfte das zeitweise geringere Mobilitätsverhalten sowie die Kontaktbeschränkungen zu einer Verringerung der Straftaten beigetragen haben. Dieser Effekt dürfte nur vorübergehend sein. Zudem ist in den Blick zu nehmen, dass die Videoüberwachung am Breslauer Platz erst seit November 2019 erfolgt und sich der Effekt dieser Maßnahme erstmals in den folgenden Jahren maßgeblich auswirken konnte. Bei der Frage der Deliktsbelastung eines Ortes ist im Ausgangspunkt aber auf eine Situation ohne Videoüberwachung zu rekurrieren. Ansonsten würde dies dazu führen, dass die Videoüberwachung gerade bei einem Erfolg einzustellen und sodann (nach einem erneuten Anstieg der Kriminalität) wieder einzuführen wäre. 127

128

Vgl. zu der vorzunehmenden hypothetischen Betrachtung: Tegtmeyer, in: Tegtmeyer/Vahle, PolG NRW, 12. Auflage 2018, § 15a Rn. 4.

Schließlich ist nicht ersichtlich, dass unter den erfassten Taten eine nennenswerte Anzahl von Vorfällen ist, bei denen ein Straftatbestand objektiv nicht verwirklicht worden ist. Auf die Zahl der zur Ahndung gelangten Straftaten kommt es in diesem Zusammenhang von vorneherein nicht an. 129

ccc. Die Beschaffenheit des videoüberwachten Ortes begünstigt auch die Begehung von Straftaten. Hiervon ist insbesondere auszugehen, wenn der zu überwachende Bereich etwa aufgrund von Topographie, Fußgängeraufkommen oder baulichen Gegebenheiten unübersichtlich ist und Straftäter sich so dort unauffällig bewegen bzw. aufhalten können, der Ort aufgrund der vorgenannten Merkmale oder wegen seiner verkehrsgünstigen Lage gute Fluchtmöglichkeiten bietet und/oder sich durch die Eigenart des Platzes eine besondere Zahl von Tatgelegenheiten bietet, die sich an anderer Stelle so nicht in gleichem Maße bieten würden. 130

Vgl. Ogorek, in: Möstl/Kugelmann, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht NRW, Stand: 1. Dezember 2021, § 15a PolG Rn. 8; Braun, in: Schütte/Braun/Keller, PolG NRW, 1. Auflage 2012, § 15a Rn. 19; Tegtmeyer, in: Tegtmeyer/Vahle, PolG NRW, 12. Auflage 2018, § 15a Rn. 1; Maier, NWVBl. 2019, 315, 316; vgl. zur Verlagerung von Tatgeschehen auch: VGH Bad.-Württ., Urteil vom 21. Juli 2003 – 1 S 377/02 –, juris, Rn. 51. 131

Mit dieser tatbestandlichen Voraussetzung soll insbesondere verhindert werden, dass es durch die Videoüberwachung allein zu einem Verdrängungseffekt kommt, d.h. dass sich die Begehung von Straftaten in einer Gesamtbetrachtung nicht reduziert, sondern lediglich an strukturell vergleichbare Örtlichkeiten verlagert, an denen keine Videotechnik eingesetzt wird. 132

So der Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 13/2854, Seite 54, zur Neufassung des § 15a PolG. 133

Diese Voraussetzungen sind hier gegeben. Der Breslauer Platz schließt unmittelbar an den Hauptbahnhof Köln an; der Ausgang der U-Bahn-Haltestelle Breslauer Platz/Hbf. liegt im Zentrum des Platzes, so dass der Bereich schon wegen seiner Funktion als „Drehscheibe“ des öffentlichen Personen(nah)verkehrs besonders frequentiert ist. Zudem liegen rund um den Platz mehrere Hotels sowie ein Musicaltheater, welche gerade auch durch ortsunkundige Personen aufgesucht werden. Dies bietet, worauf der Antragsgegner zu Recht hinweist, eine Vielzahl von Tatgelegenheiten etwa für Taschendiebstähle. Zudem bieten die öffentlichen Verkehrsmittel eine Möglichkeit, Betäubungsmittel in die Innenstadt zu bringen, so dass es nach den Beobachtungen des Antragsgegners im Bereich des Breslauer Platzes zu einer Vielzahl von Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz kommt. Die besonders hohe Dichte an Fußgängern, die Eingänge zu den Bahnhofspassagen, die Unübersichtlichkeit der Bahnhofsanlagen, die unmittelbar erreichbare U-Bahn-Station sowie die Vielzahl der vom Platz wegführenden Straßen lassen es naheliegend erscheinen, dass die Videoüberwachung des Platzes nicht lediglich zu einer Verdrängung von diesbezüglichen Straftaten an andere Örtlichkeiten führt. Dies gilt auch, soweit der Antragsgegner Straftaten in den Nachtstunden unter Beteiligung von alkoholisierten Personen (etwa auf dem Rückweg von Diskotheken und Bars) in seine Betrachtung eingestellt hat. Diese werden regelmäßig keine Umwege in Kauf nehmen, um einen Bereich mit Videoüberwachung zu meiden. 134

ddd. Die vorstehenden Tatsachen tragen zugleich die Annahme, dass an diesem Ort weitere Straftaten begangen werden. Die örtlichen Gegebenheiten, auf denen die 135

überdurchschnittlich hohe Kriminalitätshäufigkeit im Wesentlichen beruht, bestehen unverändert fort. Diese Prognose wird im Übrigen dadurch bestätigt, dass seit der Einführung der offenen Videoüberwachung weiterhin – wenn auch abnehmend – deutlich überdurchschnittlich viele Straftaten begangen werden.

eee. Die Möglichkeit eines unverzüglichen Eingreifens der Polizei ist entgegen der Auffassung des Antragstellers ebenfalls gegeben. Dieses Tatbestandmerkmal ist durch das Gesetz zur Stärkung der Sicherheit in Nordrhein-Westfalen – Sechstes Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen (GV. NRW. 2018, S. 684) in § 15a PolG NRW eingefügt worden. Ziel des Gesetzgebers war es, hierdurch den Charakter der Videoüberwachung als präventive Maßnahme der Verhütung von Straftaten zu unterstreichen. 136

So ausdrücklich der Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 17/2351, Seite 36; vgl. auch von Coelln/Pernice-Warnke/Pützer/Reisch, NWVBl. 2019, 89, 92. 137

Nach der auch für andere Rechtsbereiche allgemein heranzuziehenden Definition in § 121 Abs. 1 Satz 1 BGB ist ein Handeln unverzüglich, wenn es ohne schuldhaftes Zögern, also ohne unnötige, nicht durch die Sachlage begründete Verzögerungen erfolgt; an eine bestimmte Zeitspanne, die keinesfalls überschritten werden darf, ist dies nicht gekoppelt. 138

Vgl. zur Anwendbarkeit der Definition im öffentlichen Recht und zu dem Begriff: BVerwG, Urteile vom 21. November 2006 – 1 C 10/06 –, juris, Rn. 26, m. w. N., und vom 13. Mai 1998 – 6 C 12/98 –, juris, Rn. 20. 139

Danach besteht die Möglichkeit eines unverzüglichen Eingreifens im Sinne von § 15a Abs. 1 PolG NRW jedenfalls dann, wenn die Polizei in der Lage ist, strafbare Handlungen aus dem Bereich der Straßenkriminalität im Begehungszeitpunkt zu erkennen und zeitnah polizeiliche Maßnahmen zu ergreifen. Voraussetzung hierfür ist, dass die Videoüberwachung nicht primär der Aufzeichnung der Daten für eine spätere Sichtung im Rahmen von Strafverfahren dient, sondern die Videobilder auch tatsächlich „live“ beobachtet und zur Kenntnis genommen werden (sog. „Kamera-Monitor-Prinzip“). 140

Vgl. Ogorek, in: Möstl/Kugelmann, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht NRW, Stand: 1. Dezember 2021, § 15a PolG Rn. 17. 141

Diese Voraussetzung dürfte erfüllt sein. Der Antragsgegner hat nachvollziehbar dargelegt, dass für die Beobachtung der in der Leitstelle eingehenden Videobilder regelmäßig zwei Bedienstete ausreichend sind. Hierzu hat er u. a. auf die vorhandenen Übersichtsdarstellungen auf großen Bildschirmen und die Möglichkeit verwiesen, auf weiteren Monitoren Kamerabilder bei Bedarf einzeln und im Zoom darzustellen. Anders als der Antragsteller meint stützt die Angabe des Antragsgegners zu den aufgewendeten Personalkapazitäten jedenfalls im entscheidungserheblichen Zeitpunkt eine auskömmliche Besetzung der Videobeobachtung; wie der Antragsteller selbst ausgerechnet hat, entsprechen die für das Jahr 2020 angegebenen Arbeitsstunden 2,623 rund um die Uhr anwesenden Personen. 142

Im Übrigen hat der Antragsgegner ausgeführt, für aufgrund der Videoüberwachungen in Köln veranlasste Einsätze ergebe sich eine Reaktionszeit von 7:18 Minuten im Jahr 2018 und 6:15 Minuten (4:56 Minuten für den Breslauer Platz) im Jahr 2019. Für das Jahr 2020 hat er die Reaktionszeit mit 7:43 Minuten insgesamt angegeben. Diese Daten zeigen jedenfalls unabhängig von der Frage, inwieweit es auf konkrete Einsatzreaktionszeiten ankommen 143

kann, dass die Polizei bei Einsätzen, die aufgrund der Videoüberwachung ausgelöst werden, zeitnah vor Ort eintrifft. Dies belegt, dass jedenfalls keine grundlegenden organisatorischen Mängel vorliegen, die die Möglichkeit unverzüglichen Eingreifens im Sinne der Vorschrift entfallen lassen könnte. Dem steht, anders als der Antragsteller meint, nicht entgegen, dass diese Einsatzreaktionszeiten nicht gewährleisten, dass die Begehung bzw. Vollendung einer Straftat aus dem Bereich der Straßenkriminalität in jedem Fall noch zu verhindern ist.

Diesbezüglich zu eng und durch die in Bezug genommene Gesetzesbegründung so nicht getragen: Meier, NWVBl. 2019, 315, 317. 144

Ein jedenfalls schnelles Eintreffen von Polizeikräften am Ort führt dazu, dass – wenn schon nicht die Tat vollends verhindert werden kann – je nach Straftat eine weitergehende Rechtsgutverletzung verhindert oder jedenfalls besonders zeitnah Maßnahmen zur Ergreifung des Täters ergriffen werden können. Auch diese Auswirkungen sind geeignet, die weitere Begehung von Straftaten zu verhindern und das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu stärken. 145

Soweit der Antragsteller schließlich der Auffassung ist, die Videobeobachtung dürfe nicht durch Regierungsbeschäftigte erfolgen, folgt hieraus jedenfalls keine Rechtswidrigkeit der Maßnahme. Weder trägt diese Verwendung von Angestellten im Angesicht von Art. 33 Abs. 4 GG in relevantem Umfang zur Aushöhlung des Berufsbeamtentums bei noch führt sie zu einer (weitergehenden) Gefahr für die Gewähr rechtsstaatlichen Verwaltungsvollzugs, dem durch den Einsatz von Beamten entgegenzuwirken wäre. Die Tätigkeit der Angestellten beschränkt sich vorliegend auf die Beobachtung der von den Videokameras aufgenommenen Bilder, wobei sie bei den PTZ-Kameras auf die Ausrichtung und den Zoom Einfluss nehmen können. Wenn sie verdächtige Handlungen erkennen, werden seitens der Leitstelle Polizeibeamte entsandt, die dann vor Ort alle weitergehenden Maßnahmen verantworten. Die Aufgabe der Regierungsbeschäftigten ist damit auf die Wahrnehmung von in der Öffentlichkeit stattfindendem Geschehen begrenzt. Insoweit genügt für die Übertragung dieser Aufgabe auf Angestellte die damit einhergehende Entlastung des Polizeivollzugsdienstes, so dass diese Kräfte in der Folge zur Wahrnehmung polizeilich-hoheitlicher Tätigkeit eingesetzt werden können. 146

Vgl. OLG Oldenburg, Beschluss vom 11. März 2009 – 2 SsBs 42/09 –, juris, Rn. 5 ff, zum Einsatz von Angestellten bei der Geschwindigkeitsüberwachung; vgl. zum Zusammenhang von Eingriffsintensität und Funktionsvorbehalt: BVerfG, Urteil vom 18. Januar 2012 – 2 BvR 133/10 –, juris, Rn. 149 m. w. N. 147

Dies gilt vorliegend auch deshalb, weil der Antragsgegner „gemischte Besetzungen“ der Videobeobachtungsplätze sicherstellt, so dass bei Bedarf polizeiliche Befugnisse bestehen. 148

bb. Ob die Videobeobachtung des Breslauer Platzes dem Erfordernis der Offenkundigkeit bzw. ausreichenden Kenntlichmachung im Sinne des § 15a Abs. 1 Satz 2 PolG NRW objektiv genügt, unterliegt mit Blick auf die Wahrnehmbarkeit in den Randzonen des überwachten Bereichs sowie durch Kraftfahrzeugführer durchgreifenden Zweifeln. Der Antragsteller kann sich aber darauf nicht mit Erfolg berufen. 149

Die Videoüberwachung ist nicht offenkundig. Offenkundigkeit ist anzunehmen, wenn Personen, die den entsprechenden Ort betreten, die eingesetzten Videokameras mit einem beiläufigen Blick erfassen und als solche einschließlich der Zweckbestimmung erkennen können. Dabei ist wegen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ein strenger Maßstab anzulegen. Erst die offene Datenerhebung bewirkt nämlich, dass der Betroffene von 150

der Datenerhebung Kenntnis erhält und sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung wahrnehmen kann.

Vgl. Ogorek, in: Möstl/Kugelmann, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht NRW, Stand: 1. Dezember 2021, § 15a PolG Rn. 18; Braun, in: Schütte/Braun/Keller, PolG NRW, 1. Auflage 2012, § 15a Rn. 14; Tegtmeyer, in: Tegtmeyer/Vahle, PolG NRW, 12. Auflage 2018, § 15a Rn. 5; vgl. zu diesem Begriff auch: OVG Nds., Urteil vom 6. Oktober 2020 – 11 LC 149/16 –, juris, Rn. 48; VG Hannover, Urteil vom 14. Juli 2011 – 10 A 5452/10 –, juris, Rn. 37. 151

Die auf dem Breslauer Platz an drei Standorten angebrachten Videokameras sind zwar nicht verdeckt angebracht, dennoch ist – zumal unter Zugrundelegung eines strengen Maßstabs – eine beiläufige Erkennbarkeit nicht überall gegeben. Dies ergibt sich schon daraus, dass die Kamera-Standorte so gewählt sind, dass die Sichtachsen auch in die angrenzenden Straßen hineinragen, von wo aus eine Wahrnehmbarkeit im Straßenbild nicht vorausgesetzt werden kann. 152

Die bei einer fehlenden Offenkundigkeit der Videoüberwachung gebotene anderweitige Kenntlichmachung der Beobachtung dürfte in Teilbereichen unzureichend sein. 153

Die Kenntlichmachung durch geeignete Maßnahmen tritt nach der Systematik des § 15a Abs. 1 Satz 2 PolG NRW an die Stelle der Offenkundigkeit der Videoüberwachung. Mithin sind an die Kenntlichmachung vergleichbare Anforderungen zu stellen; auch sie muss mit einem beiläufigen Blick erfasst werden können. Diese Anforderungen sind in der Regel schon dann erfüllt, wenn durch gut sichtbar angebrachte Hinweisschilder, auf denen etwa ein Videokamerapiktogramm abgebildet ist, darauf aufmerksam gemacht wird, dass man sich in einen überwachten Bereich begibt. 154

Vgl. OVG Nds., Urteil vom 6. Oktober 2020 – 11 LC 149/16 –, juris, Rn. 51 und 71; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 21. Juli 2003 – 1 S 377/02 –, juris, Rn. 79 f.; vgl. auch: OVG Hamburg, Urteil vom 22. Juni 2010 – 4 Bf 276/07 –, juris, Rn. 67; Ogorek, in: Möstl/Kugelmann, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht NRW, Stand: 1. Dezember 2021, § 15a PolG Rn. 18; Tegtmeyer, in: Tegtmeyer/Vahle, PolG NRW, 12. Auflage 2018, § 15a Rn. 5; Braun, in: Schütte/Braun/Keller, PolG NRW, 1. Auflage 2012, § 15a Rn. 14; Müller/Schwabenbauer, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, Abschnitt G, Rn. 660; vgl. zur Gesetzesbegründung die Beschlussempfehlung und den Bericht des Ausschusses für Innere Verwaltung zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung (LT-Drs. 12/4476), LT-Drs. 12/4780, Seite 65. 155

Die von dem Antragsgegner aktuell genutzten Hinweisschilder sind der Art nach zu einer solchen Information geeignet. Sie weisen mittels zweier Piktogramme sowie textlich auf die durchgehende Videoüberwachung einschließlich der Bildaufzeichnung sowie deren Aussetzung bei Versammlungen hin. 156

Der Antragsteller kann sich bei summarischer Prüfung nicht erfolgreich darauf berufen, die nach seinem Vortrag 600 mm x 400 mm großen Schilder seien zur Kenntlichmachung der Videoüberwachung generell ungeeignet, weil sie den Anforderungen der DIN 1450:2013-04 zur Gestaltung von Texten im öffentlichen Raum nicht genügten. Auch bei Anbringung über Kopfhöhe ist nach Einschätzung des Senats davon auszugehen, dass das Kamera-Piktogramm einem Passanten dieselben Informationen zu vermitteln geeignet ist, die mit einer offenkundigen Videoüberwachung einhergehen. 157

158

Nach dem Vorgesagten kommt es nach § 15a Abs. 1 Satz 2 PolG NRW auch nicht darauf an, ob unter der auf dem Hinweisschild angegebenen Internetadresse zu jeder Zeit weiterführende Hinweise auf die Videoüberwachung zu finden sind.

Um ihrer Funktion insbesondere auch in verfassungsrechtlicher Hinsicht gerecht werden zu können, müssen die Hinweisschilder jedoch so aufgestellt sein, dass jeder, der sich dem videoüberwachten Bereich nähert, diesen bereits vor dem Betreten als solchen erkennen kann. 159

Vgl. zu diesem Erfordernis: Tegtmeyer, in: Tegtmeyer/Vahle, PolG NRW, 12. Auflage 2018, § 15a Rn. 5; zu der Regelung in Nds. vgl.: VG Hannover, Urteil vom 14. Juli 2011 – 10 A 5452/10 –, juris, Rn. 38; in diesem Sinne auch: OVG Nds., Urteil vom 6. Oktober 2020 – 11 LC 149/16 –, juris, Rn. 51; die Notwendigkeit einer „konturenscharfen“ Kennzeichnung verneinend: VGH Bad.-Württ., Urteil vom 21. Juli 2003 – 1 S 377/02 –, juris, Rn. 80. 160

Auf der Grundlage des von dem Antragsgegner vorgelegten Plans zur Reichweite der Videoüberwachung (Anlage AG 4 zum Schriftsatz vom 21. Februar 2022, Bl. 714 der Beschwerdeakte), auf dem auch die Standorte der Hinweisschilder und deren jeweilige Ausrichtung angegeben ist, dürfte eine Erkennbarkeit des von der Videoüberwachung betroffene Bereichs nicht überall gegeben sein. In allen ebenfalls überwachten Straßen befinden sich die am weitesten von den Kamerastandorten entfernten Hinweisschilder deutlich in dem Bereich, in dem der Antragsgegner selbst bereits von einer Identifizierbarkeit von Personen bei guten Bedingungen ausgeht. Passanten können daher nicht erkennen, dass sie schon einen videoüberwachten Bereich betreten haben. 161

Werden durch die Videoüberwachung darüber hinaus Flächen erfasst, die dem fließenden Verkehr mit Kraftfahrzeugen gewidmet sind, sind an die Erkennbarkeit für einen durchschnittlichen Verkehrsteilnehmer entsprechend gesteigerte, die jeweilige Verkehrssituation berücksichtigende Anforderungen zu Grunde zu legen. Zwar gelten etwa die an Verkehrsschilder zu stellenden, sich aus den Verwaltungsvorschriften zur Straßenverkehrsordnung (vgl. Ziffer III.3 der VwV zu den §§ 39 bis 43 StVO) ergebenden Anforderungen nicht unmittelbar. Werden diese insbesondere in Hinblick auf die Größe der Beschilderung aber eingehalten, ist jedenfalls von einer beiläufigen Erkennbarkeit auszugehen. 162

Zur Erkennbarkeit vgl.: OVG Nds., Urteile vom 6. Oktober 2020 – 11 LC 149/16 –, juris, Rn. 51, und vom 13. November 2019 – 12 LC 79/19 –, juris, Rn. 46 (betreffend die Kennzeichenerfassung). 163

Auf einen solchen Mangel kann sich der Antragsteller nach Vorlage des von dem Antragsgegner erstellten Plans betreffend die Reichweite der Videoüberwachung aber ebenso wie auf eine mangelnde Erkennbarkeit für Kfz-Führer nicht mit Erfolg berufen. Aufgrund der ihm nunmehr durch Übersendung des Plans vermittelten Kenntnis fehlt es für ihn an einem rechtswidrigen Eingriff in sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung, weil er erkennen kann, in welchem örtlichen Bereich er von der Videoüberwachung erfasst wird. Zu einer weitergehenden Durchsetzung objektiven Rechts ist der Antragsteller nicht berufen. 164

Ebenso: VGH Bad.-Württ., Urteil vom 21. Juli 2003 – 1 S 377/02 –, juris, Rn. 80; zum fehlenden Anspruch auf weitergehende Maßnahmen bei Kenntnis des gegen die Videoüberwachung Rechtsschutz Suchenden vgl. auch: OVG Hamburg, Urteil vom 22. Juni 2010 – 4 Bf 276/07 –, juris, Rn. 129. 165

166

cc. Die Anordnung der Videoüberwachung des Breslauer Platzes einschließlich der Nebenstraßen erweist sich – soweit sich der Antragsteller auf eigene Rechte berufen kann – auch nicht als ermessensfehlerhaft; insbesondere wahrt sie insoweit den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Die Maßnahme dient einem legitimen Zweck (dazu aaa.) und ist geeignet (dazu bbb.), erforderlich (dazu ccc.) sowie angemessen (dazu ddd.). Auch im Übrigen sind Ermessensfehler nicht zu erkennen (dazu eee.). 167

aaa. Die konkrete Videoüberwachungsmaßnahme dient ausweislich der Behördenleiteranordnung vom 25. Oktober 2019 dazu, Straftaten frühzeitig zu erkennen und zu verhüten, ihre Aufklärung zu verbessern und damit das Sicherheitsgefühl der Bürger zu erhöhen. Diese Zielsetzung ist durch die späteren Verlängerungen bekräftigt worden. 168

bbb. Die Videoüberwachung ist geeignet, diese Ziele zumindest zu fördern. Wie bereits ausgeführt, ist die Wirksamkeit von Videoüberwachungsmaßnahmen differenziert zu betrachten. Im vorliegenden Fall ist die Videobeobachtung aber geeignet, auf dem Breslauer Platz und den einmündenden Straßen/Wegen einen Teil der Straftaten durch die abschreckende Wirkung der Beobachtung von vornherein zu verhindern und andere schon im Begehungsstadium zu entdecken und schneller im Sinne der Gefahrenabwehr polizeilich tätig zu werden. Dieser naheliegende Effekt zeigt sich auch in dem deutlichen Rückgang der Straftaten am Breslauer Platz, der seit dem Jahr 2020 zu verzeichnen ist und stärker ausgeprägt ist als im übrigen Gebiet der Stadt Köln. Zur Annahme der Geeignetheit der Maßnahme war der Antragsgegner nicht gehalten, konkrete Beispiele für die Effektivität der Videoüberwachung vorzulegen. Schließlich kann der Eignung der Maßnahme auch nicht ein etwaiger Verdrängungseffekt entgegen gehalten werden. Schon wegen der Vielzahl der sich gerade aufgrund der Eigenart des Platzes hier ergebenden Tatbegehungsmöglichkeiten (welche sich auch in der immer noch beträchtlichen Anzahl an Delikten äußert) ist ein umfassender Verdrängungseffekt fernliegend. 169

Zudem trägt die Speicherung der Videobilder für einen Zeitraum von 14 Tagen zur Eignung der Maßnahme bei. Die Reproduzierbarkeit der Videoaufnahmen im Sinne einer Vorsorge für die spätere Strafverfolgung ist geeignet, Personen von der Begehung von Straftaten abzuhalten, weil sie selbst bei zeitlich verzögerter Kenntniserlangung durch die Polizei mit ihrer Identifizierung rechnen müssen. Schließlich steht auch das Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes durch Passanten während der Corona-Pandemie der Geeignetheit der Maßnahme nicht entgegen; auch wenn hierdurch die (Wieder-) Erkennbarkeit von Personen im Einzelfall herabgesetzt werden kann, ist eine Verfolgung durch die Videobeobachter bzw. ihre spätere Identifizierung auch aufgrund anderer Merkmale möglich. 170

ccc. Die Videoüberwachung des Breslauer Platzes ist auch erforderlich. Ein gleich wirksames, die Grundrechtsträger aber weniger beeinträchtigendes Mittel steht dem Antragsgegner nicht zur Verfügung. 171

Die Erforderlichkeit der Videoüberwachung im konkreten Fall entfällt nicht deshalb, weil der Einsatz von Polizeikräften vor Ort ebenso wirksam wäre. Wie schon zur Erforderlichkeit der gesetzlichen Regelung ausgeführt, bietet die Videobeobachtung gerade wegen der Kameratechnik, die dem menschlichen Auge überlegen ist und zudem von erhöhten Punkten eingesetzt werden kann, weitergehende Möglichkeiten, die Begehung von optisch wahrnehmbaren Straftaten zu entdecken und entsprechend zu handeln. Insoweit gilt hier nichts anderes. 172

173

Vgl. Ogorek, in: Möstl/Kugelmann, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht NRW, Stand: 1. Dezember 2021, § 15a PolG Rn. 24.

Abgesehen davon spricht vieles dafür, dass eine vergleichbare Wirkung durch Polizeikräfte vor Ort unverhältnismäßig viele personelle Ressourcen erfordern würde. 174

Die unmittelbare Anwesenheit der Bundespolizei in temporären Diensträumen auf dem Breslauer Platz stellt die Erforderlichkeit der Maßnahme ebenfalls nicht in Frage. Auch wenn man die schnelle Eingriffsmöglichkeit von Kräften der Bundespolizei im Fall der Nacheile gemäß § 58 Abs. 3 BPolG oder der Abwehr einer gegenwärtigen erheblichen Gefahr nach § 9 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 3 POG NRW – eine originäre Zuständigkeit besteht für die Bundespolizei als Bahnpolizei nach § 3 Abs. 1 BPolG nur im Bereich von Bahnanlagen i.S.d. § 4 Abs. 1 EBO –, 175

vgl. zur Begrenzung der Zuständigkeit der Bahnpolizei auf das Bahnhofsgebäude, von der der Bahnhofsvorplatz nicht umfasst ist: BVerwG, Urteil vom 28. Mai 2014 – 6 C 4.13 –, juris, Rn. 13 ff., 176

einbezieht, führt dies nicht zu einer gleich wirksamen umfassenden Möglichkeit zur Gefahrenabwehr. Auf die zeitlich beschränkte Präsenz der Bundespolizei während einer Baumaßnahme im Hauptbahnhof kommt es mithin nicht an. 177

Die Videobeobachtung ist auch in dem zeitlichen Umfang (Betrieb 24 Stunden am Tag/sieben Tage in der Woche) erforderlich. Auf der Grundlage der von dem Antragsgegner in dem Verfahren 5 B 264/21 vorgelegten Daten (betreffend den Kölner Neumarkt) sind die festgestellten Straftaten ungleich über den Tag verteilt. Da aber an allen Tagen und in jeder Tagesstunde bereits Straftaten in den videoüberwachten Bereichen registriert worden sind, wäre eine zeitliche Einschränkung nicht in gleicher Weise zur Erreichung der Ziele geeignet. Jedenfalls im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes geht der Senat davon aus, dass diese Daten auf den Videoüberwachungsbereich Breslauer Platz übertragen werden können, weil auch an diesem Platz von einer durchgehenden Frequentierung auszugehen ist. 178

Die von dem Antragsteller geforderte verpixelte Darstellung von Gesichtern wäre zur Erreichung der Zwecke nicht gleich geeignet. Ein solches Vorgehen würde dazu führen, dass die Identifikation von (potentiellen) Straftätern sowohl bei der Verhinderung sich anbahnender Straftaten als auch bei deren Verfolgung nur noch anhand von anderen Merkmalen wie etwa der Kleidung möglich und somit nicht gleich effektiv wäre. 179

Auch die vorübergehende Speicherung der Videobilder ist erforderlich. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Inaugenscheinnahme von Videobildern im Ermittlungs-oder Strafverfahren verlässlichere, objektive Informationen vermitteln kann als dies durch Zeugenaussagen geschehen könnte. Erforderlich ist auch die regelmäßige Dauer der Speicherung für einen Zeitraum von 14 Tagen. Zwar ist entgegen der Auffassung des Antragsgegners eine Erforderlichkeit in diesem maximal durch § 15a Abs. 2 PolG NRW erlaubten Umfang nicht per se anzunehmen. Die von dem Antragsgegner vorgelegten Daten über das zeitlich verzögerte Eingehen von Strafanzeigen betreffend die videoüberwachten Bereiche allgemein und den Breslauer Platz im Besonderen belegen jedoch hier, dass eine geringere Speicherdauer die Verfolgbarkeit von Delikten der Straßenkriminalität nachteilig beeinträchtigen würde. Dabei erweist es sich nicht als fehlerhaft, wenn der Antragsgegner auf den Zeitpunkt der Kenntnis der intern zuständigen Dienststelle abstellt. Dass entsprechende Meldewege nicht hinreichend effizient funktionieren, ist für den Senat jedenfalls nicht erkennbar. 180

ddd. Der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG durch die Videoüberwachung des Breslauer Platzes ist angemessen; sie bringt die Gemeinwohlinteressen – namentlich die Verhütung von Straftaten und die Vorsorge für die Strafverfolgung – sowie die Rechtspositionen der Betroffenen zu einem möglichst schonenden Ausgleich. 181

Zutreffend verweist der Antragsteller zwar darauf, dass der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aller Bürger, die den betroffenen Bereich betreten, erheblich ist. Jede Passantin und jeder Passant wird ohne Verdachtsmoment von den Videokameras erfasst; Menschen, die den Hauptbahnhof erreichen oder verlassen wollen, haben keine Möglichkeit den beiderseits des Hauptbahnhofs eingerichteten polizeilichen Videoüberwachungen – etwa durch einen zumutbaren Umweg – auszuweichen. Dem stehen aber gewichtige Rechtsgüter der Allgemeinheit sowie einzelner Bürger entgegen. Bei der überwachten Fläche handelt es um einen Schwerpunkt der sog. Straßenkriminalität. Die einschlägige Deliktsbelastung liegt bei einem Flächenvergleich erheblich über der an anderen Orten in der Stadt Köln. Die Vorsorge gegen die Begehung von Straftaten und deren Verhinderung betrifft besonders schützenswerte Rechtsgüter – so insbesondere Leib, Leben, sexuelle Selbstbestimmung und Eigentum. Vor diesem Hintergrund ist der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung auch einer Vielzahl von Personen verhältnismäßig. Etwas anderes ergibt sich nicht aus der von dem Antragsteller angestellten mathematischen Berechnung des Anteils „unverdächtiger“ Personen. Der Ausgleich zwischen unterschiedlichen Rechtsgütern und Gefahren für diese entzieht sich einer solchen rein zahlenmäßigen Abwägung. 182

Gleiches gilt für die Erstreckung der Videoüberwachung auf alle Stunden des Tages und alle Wochentage („24/7“). Angesichts des durchgehenden Betriebs am Bahnhof und der damit einhergehenden Frequentierung kann der Antragsgegner zu Recht davon ausgehen, dass auch in den Nachtstunden mit der Begehung von Straftaten am Breslauer Platz zu rechnen ist. Zwar ergibt sich aus den von dem Antragsgegner zum Neumarkt vorgelegten Daten – denen der Senat im Eilbeschwerdeverfahren auch für den Breslauer Platz diesbezügliche Aussagekraft zumisst –, dass die Anzahl der Delikte insbesondere in den Nachtstunden sowie im Vergleich zu den übrigen Wochentagen am Sonntag deutlich geringer ist. Allerdings belegt das Zahlenmaterial zugleich, dass eine Kriminalitätsbelastung des videoüberwachten Bereichs auch in der Nacht und am Sonntag deutlich feststellbar ist. Aufgrund der in den Nachtstunden vielfach gegebenen Alkoholisierung von Personen und den sich hieraus ergebenden besonderen Gefahren (erhöhtes Eskalationspotential, verminderte Wehrfähigkeit) ist dabei eine hinreichende Gefahr für hohe Rechtsgüter anzunehmen. 183

Eine Unangemessenheit ergibt sich nicht aus den Verhältnissen während der Corona-Pandemie. Zwar dürfte der Antragsgegner entgegen seiner Ansicht auch während der Laufzeit der Behördenleiteranordnung jedenfalls vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes fortlaufend gehalten sein, die Maßnahme zu prüfen und auf wesentliche Änderungen zu reagieren. Ob und inwieweit das eingeschränkte Mobilitätsverhalten der Bevölkerung insbesondere im sog. ersten „Corona-Lockdown“ und auch der damit vom Antragsgegner festgestellte Rückgang der Kriminalität (vorübergehend) Anlass zu einer anderen Beobachtungspraxis gegeben hätte, kann aber dahinstehen, weil sich jedenfalls im Zeitpunkt der Entscheidung des Senats das Mobilitätsverhalten wieder normalisiert hat. 184

Die Videobeobachtung ist auch nicht deshalb unangemessen, weil der Antragsgegner über die Fläche des Breslauer Platzes hinaus angrenzende Straßen und Plätze einbezogen hat. 185

Die von dem Antragsgegner vorgelegten Daten zur Deliktshäufigkeit im Erfassungsbereich der Kameras tragen die Feststellung, dass der gesamte Bereich einen Kriminalitätsschwerpunkt bildet. Mithin kommt es auf die Frage, wie weit eine Videoüberwachung – etwa um eine Aufzeichnung des gesamten Platz sinnvoll durchführen zu können – über die eigentlich betroffene Fläche hinausreichen darf, nicht an.

Die Anzahl der Videokameras als solche ist ebenfalls nicht unangemessen. Schon angesichts der Fläche des Breslauer Platzes und der Nebenstraßen sowie seiner baulichen Gegebenheiten (etwa der sich in der Mitte befindenden Überdachung des Eingangs zur U-Bahn-Haltestelle) ist nicht ersichtlich, dass die insgesamt drei jeweils an getrennten Masten angebrachten PTZ-Kameras und die am zentralen Mast zusätzlich angebrachten vier statischen Videokameras (in die verschiedene Objektive zur Beobachtung unterschiedlicher Entfernungsebenen integriert sind) für die Zweckerreichung überdimensioniert sind. 186

Bedenken gegen die Angemessenheit der Maßnahme bestehen auch nicht in Bezug auf die in ihrer Eingriffsintensität über die bloße Videobeobachtung hinausgehende Speicherung der Videobilder. Die Reproduzierbarkeit der Videobilder schafft sowohl für die polizeilichen bzw. staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen, aber gerade auch für das gerichtliche Strafverfahren eine Möglichkeit, objektive Beweise zu führen. Die sich hieraus ergebende erhöhte Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Strafverfolgung und die damit einhergehende erhöhte Abschreckung für potentielle Täter rechtfertigen die Aufzeichnung. Insoweit weist der Antragsteller zwar zu Recht darauf hin, dass diese Abschreckungswirkung jedenfalls bei Affekttaten nicht in gleichem Maße zu erzielen ist; dies stellt die Angemessenheit aber nicht in Frage, weil bei einem erheblichen Teil der Delikte (z.B. Diebstahl und Raub, BtM-Handel, Sachbeschädigung) ein Handeln im Affekt nicht ins Gewicht fällt. 187

Aus dem Vorgesagten ergibt sich zugleich, dass eine generelle Speicherdauer von 14 Tagen nicht unangemessen ist. Die vorgelegten, die Videoüberwachungsbereiche im Generellen betreffenden Übersichten über den zeitlichen Verzug bei dem Eingang von Strafanzeigen zeigen, dass bei einer Löschung zu einem früheren Zeitpunkt in deutlich weniger Fällen auf die Videobilder als Beweismittel zurückgegriffen werden könnte. Mit Blick darauf besteht jedenfalls bei summarischer Prüfung kein Zweifel an der Angemessenheit der generellen Speicherdauer. Dafür, dass der Antragsgegner seiner Verpflichtung zur Löschung nach Ablauf dieser Frist (unter Berücksichtigung der zulässigen Ausnahmen) nicht nachkommt, bestehen jedenfalls keine Anhaltspunkte. Soweit § 15a Abs. 2 PolG NRW eine Speicherung über die Frist von 14 Tagen hinaus zum Zweck der Strafverfolgung oder betreffend Personen gestattet, von denen anzunehmen ist, dass diese künftig Straftaten begehen werden, wird die generelle Speicherfrist hierdurch nicht in Frage gestellt. Dies gilt auch dann, wenn auf den für diese Zwecke länger gesicherten Videoaufnahmen unbeteiligte Dritte zu erkennen sind. Zwar stellt auch diese Speicherung einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar, welcher aber durch die definierten Zwecke der Strafverfolgung und Gefahrenabwehr gerechtfertigt ist. 188

Eine Unangemessenheit der Videoüberwachung folgt nicht aus der von dem Antragsteller vermuteten Nutzung von künstlicher Intelligenz auf der Ebene der einzelnen Kamerasysteme oder der automatisierten Weiterverarbeitung der durch die Videoüberwachung generierten Bilder in Datenbanken und unter Auslesung von Informationen wie Kennzeichen. Unabhängig von der Frage, ob eine solche Verarbeitung auf der Grundlage des § 15a PolG NRW überhaupt zulässig wäre, 189

vgl. hierzu Ogorek, in: Möstl/Kugelmann, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht NRW, Stand: 1. Dezember 2021, § 15a PolG Rn. 24.1; Schenke, in: Schenke/Graulich/Ruthig, 190

Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Auflage 2019, § 27 BPolG Rn. 18; Roggan, NVwZ 2019, 344, 346,

hat der Antragsgegner erklärt, solche Technologie nicht zu nutzen. Der Senat hat keinen Anlass, an der Glaubhaftigkeit dieser Erklärung zu zweifeln. Ob entsprechende Informationstechnik in den genutzten Kameramodellen grundsätzlich verbaut ist, kann vor diesem Hintergrund dahinstehen. 191

Für ein engeres Verständnis der Angemessenheit der Maßnahme besteht auch in Bezug auf die mitaufgezeichneten Kennzeichen kein Anlass. Die unverpixelte Wiedergabe von Kraftfahrzeug-Kennzeichen auf den Monitoren in der Leitstelle sowie deren ebenfalls unverpixelte Aufzeichnung stellen zwar einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar, weil der Halter des Fahrzeugs jedenfalls mittels Abfrage aus dem Fahrzeugregister ermittelbar ist. 192

Vgl. BVerwG, Urteil vom 22. Oktober 2014 – 6 C 7/13 –, juris, Rn. 23 ff. 193

Er wiegt angesichts der Pflicht aus § 10 Abs. 5 FZV, § 23 Abs. 1 Satz 3 StVO, ein Kraftfahrzeug mit einem generell gut wahrnehmbaren Kennzeichen zu versehen, aber nicht schwerer als die Aufzeichnung von Personen und ist dementsprechend ebenfalls nicht zu beanstanden. Zwar ermöglicht eine Registerabfrage eine individuelle Zuordnung zu dem Fahrzeughalter. Dies setzt ohne automatisierte Erfassung einen zusätzlichen Zwischenschritt eines Bearbeiters voraus und kann zudem nur auf der Grundlage des § 35 StVG (hier insbesondere nach Abs. 1 Nr. 4 zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung) erfolgen. 194

Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts ist die Übertragung und Speicherung von Bildern, die auch Kraftfahrzeug-Kennzeichen enthalten, nicht als (automatisierte) Kennzeichenerfassung zu verstehen. Dies wäre nur dann der Fall, wenn Kennzeichen durch weitergehende technische Maßnahmen als solche erkannt und ihr Inhalt, also die Buchstaben- und Ziffernfolge, ausgelesen würde, um in der Folge etwa durch den Abgleich mit Datenbanken weiter ausgewertet zu werden. 195

Vgl. zum Begriff der Kennzeichenerfassung etwa: BVerfG, Urteil vom 11. März 2008 – 1 BvR2074/05 u. a. –, juris, Rn. 2, 62; BVerwG, Urteil vom 22. Oktober 2014 – 6 C 7/13 –, juris, Rn. 3. 196

Eine solche Erfassung findet nach den Erklärungen des Antragsgegners nicht statt. Dass entsprechende Module nach den Ausführungen des Antragstellers bei dem Hersteller der Videoüberwachungstechnik erworben werden können, ändert hieran nichts. 197

Soweit der Antragssteller schließlich eine Unkenntlichmachung der von ihm als besonders „sensibel“ ausgemachten Bereichen verlangt – er benennt hierfür psychotherapeutische Praxen, eine Corona-Teststation, eine mobile Anlaufstelle für obdachlose Jugendliche und eine feste Anlaufstelle für Obdachlose –, legt er für die Begründung eines ihm persönlich zukommenden Unterlassungsanspruchs im Sinne eines ihm drohenden Nachteils nichts vor. Es ist nicht erkennbar, dass der Antragssteller diese Örtlichkeiten aufsucht. 198

Im Übrigen nimmt der Senat hinsichtlich der Videoüberwachung nicht öffentlich zugänglicher Orte, selbst wenn sie als solche gar nicht primär beabsichtigt ist („Beifang“) auf die diesbezüglichen Ausführungen in dem Beschluss gleichen Rubrums betreffend den Ebertplatz (5 B 1289/21) Bezug. Auch insoweit hat der Antragsteller aber eine Betroffenheit in 199

eigenen Rechten nicht dargelegt.

eee. Eine fehlerhafte Ausübung (vgl. § 114 Satz 1 VwGO) des dem Antragsgegner zukommenden Ermessens ist auch im Weiteren nicht zu erkennen. 200

2. Ein Unterlassungsanspruch des Antragstellers ergibt sich nicht aus der von ihm geltend gemachten Verletzung des Grundrechts auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG). Dass der Kläger im Bereich der Videoüberwachung wohnt oder Räumlichkeiten, die unter Art. 13 Abs. 1 GG fallen, nutzt, ist nicht vorgetragen. Zu einer Durchsetzung von Rechtspositionen Dritter ist der Kläger nicht berufen. 201

3. Weiterhin ist, worauf das Verwaltungsgericht ebenfalls hingewiesen hat, nicht erkennbar, in welcher Weise die Videoüberwachung in das Grundrecht des Antragstellers auf Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG eingreifen sollte. 202

4. Dem Antragsteller kommt auch kein Unterlassungsanspruch wegen eines zu befürchtenden Verstoßes gegen sein aus Art. 8 Abs. 1 GG folgendes Grundrecht auf Versammlungsfreiheit zu (dazu a.). Insoweit waren dem Antragsgegner zur Sicherung des Grundrechts aus Art. 8 Abs. 1 GG aber Maßgaben zu erteilen (dazu b.). 203

a. Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit kann auch durch faktische Maßnahmen beeinträchtigt werden, wenn diese in ihrer Intensität imperativen Maßnahmen gleichstehen und eine abschreckende oder einschüchternde Wirkung entfalten bzw. geeignet sind, die freie Willensbildung und die Entschließungsfreiheit derjenigen Personen zu beeinflussen, die an Versammlungen teilnehmen (wollen). Ob dies der Fall ist, kann nur aufgrund einer Würdigung der Umstände des jeweiligen Einzelfalls anhand eines objektiven Beurteilungsmaßstabs festgestellt werden. Dabei ist die Anfertigung von Übersichtsaufzeichnungen von einer Versammlung mit Foto- und/oder Videotechnik ebenso wie bloße Bildübertragungen nach dem heutigen Stand der Technik für die Aufgezeichneten immer ein Grundrechtseingriff, weil die Einzelpersonen in der Regel individualisierbar sind. 204

OVG NRW, Beschluss vom 2. Juli 2020 – 15 B 950/20 –, juris, Rn. 6 ff., m.w.N. 205

Vorliegend ist ein Eingriff in die Versammlungsfreiheit unter Berücksichtigung der im Tenor benannten Maßgaben nicht zu befürchten. Der Antragsgegner hat dargelegt, dass die in der Örtlichkeit vorhandenen Videokameras bei Versammlungen abgeschaltet werden. Zusätzlich werde seit November 2020 die Optik der statischen Kameras mit einem Rollo verschlossen, auf denen eine durchgestrichene Kamera zu sehen sei; die drei PTZ-Kameras würden gegen den Mast gedreht, an dem sie jeweils befestigt sind. Aufgrund der Verwendung neuer PTZ-Kameras ohne Glaskuppel sei die Ausrichtung der Kamera jedenfalls nunmehr auch unproblematisch erkennbar. Die Einstellung der Videoüberwachung bei Versammlungen ist auch in der Behördenleiteranordnung vom 14. Februar 2020 sowie in der internen Handlungsanweisung vom 17. Februar 2017 (dort Ziffer 4.1 zum Verfahren bei Versammlungslagen) niedergelegt worden. Die von dem Antragsgegner genutzten Hinweisschilder weisen auf die Einstellung der Videobeobachtung und der Bildaufzeichnung bei Versammlungen in textlicher Form sowie durch ein Piktogramm hin. 206

Dies zugrunde gelegt überschreitet das bloße Vorhandensein der vorübergehend deaktivierten Videoüberwachungsanlage am Versammlungsort – vorbehaltlich der unter 2.a) und b) tenorierten Maßgaben – nicht die Schwelle zum Grundrechtseingriff. Es ist nicht davon auszugehen, dass bei Zugrundelegung eines objektiven Beurteilungsmaßstabs ein verständiger Dritter allein wegen der Existenz der weiterhin unverhüllten PTZ-Kameras von 207

der Teilnahme an der Versammlung Abstand nehmen würde. Dass diese tatsächlich gegen den Mast gedreht werden, kann von jedermann in der Örtlichkeit überprüft werden. Eine andere Bewertung ergibt sich dabei auch nicht daraus, dass – wie der Antragsgegner auch einräumt – in der Vergangenheit die kurzzeitige Aktivierung der Videokameras aufgrund einer fehlerhaften Umsetzung der internen Handlungsanweisung erfolgt ist.

Vgl. zu Vorstehendem auch: OVG NRW, Beschluss vom 2. Juli 2020 – 15 B 950/20 –, juris, Rn. 18 ff., zu einer vergleichbaren Videoüberwachungsanlage des Antragsgegners mit zum damaligen Zeitpunkt gänzlich unverhüllten Kameras. 208

b. Allerdings ist der Antragsgegner gehalten, über seine bisherige Handhabung (vgl. die interne Handlungsanweisung vom 17. Februar 2017, Ziffer 4.1) hinaus die Videoüberwachung nicht nur für den angemeldeten Versammlungszeitraum einzustellen, sondern auch den typischerweise anzunehmenden Zeitraum des Eintreffens auf dem Platz bzw. der unmittelbaren Vorbereitung der Versammlung und der Abreise der Teilnehmer zu berücksichtigen. Die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG umfasst den gesamten Vorgang des Sich-Versammelns und wirkt deshalb auch insbesondere im Vorfeld einer Versammlung, da sein besonderer Schutz ansonsten Gefahr liefe, durch staatliche Maßnahmen ausgehöhlt zu werden. 209

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. Juni 1991 – 1 BvR 772/90 –, juris, Rn. 16; BVerwG, Urteil vom 25. Oktober 2017 – 6 C 46/16 –, juris, Rn. 34. 210

Ist die Videoüberwachung während der Versammlung zu unterlassen, muss dies zur Erfüllung des grundrechtlich vorgesehenen Schutzniveaus auch für die Zeit gelten, in der regelmäßig mit einem zeitlich vorgelagerten Ankommen der Versammlungsteilnehmer zu rechnen ist, damit die Versammlung zur angegebenen Uhrzeit beginnen kann. Diese Zeit wird nach Auffassung des Senats regelmäßig eine Stunde nicht überschreiten. Für die Abreise ist eine geringere Zeitspanne ausreichend, wobei auf das tatsächliche Ende, nicht auf den angemeldeten Zeitraum abzustellen ist. 211

Die sich aus dem Tenor im Weiteren ergebende Maßgabe dient dazu, die Erkennbarkeit einer auf versammlungsrechtlicher Grundlage (§ 16 Abs. 1 und 2 VersG NRW) erfolgenden Videoüberwachung einer Versammlung für alle Teilnehmer sicherzustellen. Eine solche war bisher auch in der internen Handlungsanweisung vom 17. Februar 2017 (Ziffer 4.1) nicht vorgesehen. Nur unter Berücksichtigung der Maßgabe ist sichergestellt, dass das Vorhandensein der Videokameras die Schwelle zum Eingriff in das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG nicht überschreitet. Dürften die Videokameras auch ohne vorhergehende Information der Teilnehmer in Betrieb genommen werden, obwohl die Beschilderung anderes verlautbart, obläge es den Teilnehmern, sich fortlaufend selbst zu vergewissern, dass die Videokameras auch weiterhin nicht in Betrieb sind. Eine solche „Obliegenheit zur Selbstvergewisserung" würde zu einem deutlich weiter reichenden Abschreckungseffekt hinsichtlich der Teilnahme an einer Versammlung auf diesem Platz führen. Zudem dürfte angesichts der grundsätzlichen Unterbrechung der Videoüberwachung auch der Pflicht zur offenen Aufnahme und Aufzeichnung aus § 16 Abs. 3 Satz 1 VersG NRW erst mit der Kundgabe der Wiederinbetriebnahme der stationären Videoüberwachung genüge getan sein. Eine etwaig weitergehende Verpflichtung aus § 16 Abs. 3 Satz 2 VersG NRW bleibt hiervon unberührt. 212

Da sich der Antragsteller nicht nur als Anmelder von Versammlungen betätigt, sondern nach seinen Angaben auch an von Dritten angemeldeten Versammlungen teilnimmt, war die Maßgabe auf alle Versammlungen zu erstrecken. 213

5. In dem vorgenannten Umfang besteht auch ein Anordnungsgrund. Ohne den Erlass der Maßgaben bestünde die Gefahr, dass dem Antragsteller mit Blick auf das Grundrecht der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG schwere und unzumutbare, später nicht wiedergutzumachende Nachteile entstehen, zu deren Beseitigung eine nachfolgende Entscheidung in der Hauptsache nicht mehr in der Lage wäre. 214

B. Erweist sich die Videoüberwachung unter Berücksichtigung der Maßgaben als rechtmäßig, hat der Antrag zu Ziffer 1 Buchstabe a) des als „Anschlussbeschwerde“ bezeichneten Antrags des Antragstellers, 215

den Beschluss des Verwaltungsgerichts Köln vom 18. Januar 2021 mit der Maßgabe zu bestätigen, dass der Beschwerdeführer bis zum Abschluss des Hauptsacheverfahrens 20 K 6706/20 (VG Köln) verpflichtet wird, mittels Verhüllung der Kameras mechanischer Sperren an den 3 PTZ-Kameras und den 4 Panomera-Kameras (z.B. durch das Verhüllen mit einer Mülltüte oder durch das Verwenden einer blickdichten Folie oder Ähnlichem) nach außen erkennbar die eingestellte Videoüberwachung zu signalisieren, 216

bei dem es sich, soweit er über die Zurückweisung der Beschwerde des Antragsgegners hinausgeht, um eine Erweiterung des erstinstanzlichen Antrags handelt, 217

vgl. hierzu: Rudisile, in: Schoch/Schneider, VwGO, Stand: Juli 2021, § 146 VwGO, Rn. 18a; Guckelberger, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Auflage 2018, § 146 Rn. 93 f., 218

über die tenorierten Maßgaben hinaus aus den Gründen zu A. keinen Erfolg. 219

C. Soweit die Beteiligten das Verfahren hinsichtlich des vom Antragsteller mit Schriftsatz vom 23. März 2021 gestellten weiteren Antrags zu Ziffer 1 Buchstabe b), 220

den Beschluss des Verwaltungsgerichts Köln vom 18. Januar 2021 mit der Maßgabe zu bestätigen, dass der Beschwerdeführer bis zum Abschluss des Hauptsacheverfahrens 20 K 6706/20 (VG Köln) verpflichtet wird, mittels geeigneter Kennzeichnung (z. B. rotes Kreuz, welches das Schild oder den Text jeweils durchstreicht oder darauf hinweist, dass die Videoüberwachung außer Betrieb ist) an den 34 Hinweisschildern mit dem Logo der Polizei und der Aufschrift „Polizei Nordrhein-Westfalen Köln 24 Stunden…“ entsprechend den in dem Schriftsatz aufgeführten Abbildungen darauf hinzuweisen, dass an diesem Platz keine Videoüberwachung (aktuell oder vorläufig) stattfindet, 221

übereinstimmend für erledigt erklärt haben, ist das Verfahren in entsprechender Anwendung der §§ 87a Abs. 1 und 3, 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO einzustellen. 222

Insoweit sind die Kosten nach § 161 Abs. 2 VwGO dem Antragsteller aufzuerlegen. Unabhängig von der Frage, ob der Antragsgegner objektiv-rechtlich gehalten war, auf die Einstellung der Videoüberwachung in der Folge des erstinstanzlichen Beschlusses hinzuweisen, konnte der Antragsteller dies mit Blick auf die ihm zukommende Rechtsposition jedenfalls nicht verlangen; ihm selbst war die erstinstanzliche Entscheidung bekannt. 223

Die Kostenentscheidung im Übrigen folgt aus § 155 Abs. 1 VwGO. Der Antragsteller ist mit seinem Antrag einschließlich der Erweiterung im Beschwerdeverfahren überwiegend unterlegen. Soweit dem Antragsgegner Maßgaben für den Umgang mit Versammlungen zu erteilen waren, hat der Senat dies bei der Kostenverteilung entsprechend berücksichtigt. 224

Der Streitwert ergibt sich aus §§ 47 Abs. 1, 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 2 GKG. Dabei setzt der Senat wegen der Vorläufigkeit der betroffenen Regelung den halben Auffangstreitwert an. 225

Vgl. Ziffer 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Fassung der am 31. Mai/1. Juni 2012 und am 18. Juli 2013 beschlossenen Änderungen, abzurufen unter https://www. bverwg.de/user/data/media/streitwertkatalog.pdf. 226

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, §§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG). 227

Justiz NRW
Rechtsprechungsdatenbank ONLINE