

Vorab per Telefax: 23 Seiten
Verwaltungsgericht Regensburg
Haidplatz 1
93047 Regensburg

Klage

In Sachen

X

- Kläger -

Prozessbevollmächtigte:
Rechtsanwälte

gegen

Stadt Passau,

- Beklagte-

wegen Unterlassung
vorläufiger Streitwert: 5.000,00 EUR

zeigen wir die Vertretung der Klagepartei an und **beantragen:**

Die Stadt Passau wird verurteilt, die Beobachtung des Passauer
Klostergartens mittels Bildübertragung sowie Aufzeichnung der
Bilder zu unterlassen.

B e g r ü n d u n g :

Der Klage liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

Der Kläger ist in Passau wohnhaft und berufstätig. Aktuell geht er einer regelmäßigen Beschäftigung in Passau nach. Von seiner Arbeitsstelle aus nutzt er regelmäßig im Zusammenhang mit beruflichen und politischen Tätigkeiten den sog. „Passauer Klostergarten“ (fortan Klostergarten), eine städtische Anlage, dies in etwa drei Mal die Woche. Auch für private Tätigkeiten des Klägers griff dieser häufig auf den Klostergarten zurück.

Mit Beschluss vom 14.05.2018 hat der Stadtrat der kreisfreien Stadt Passau die Einrichtung einer Videoüberwachung im städtischen Klostergarten beschlossen.

Beweis:

Öffentliche Niederschrift zur Sitzung des Stadtrats, als

- Anlage K1 -

Die Videoüberwachung im Klostergarten erfasst zum einen die Übermittlung der Bilder von vor Ort installierten Kameras an einen Überwachungsraum, in welchem das Bildmaterial der Kameras auf einem Bildschirm angezeigt und durch dafür vorgesehenes Personal beobachtet wird. Zum anderen erfasst die Videoüberwachung auch die kontinuierliche Speicherung des Videomaterials für die Dauer von 72 Stunden. Nur dafür wurde ein Überwachungsraum als Anbau an die bestehende WC-Anlage am Klostergarten errichtet. Dieser Raum dient als Standort des Servers für die Videoüberwachung, ebenfalls findet hier die Beobachtung durch das entsprechende Personal statt. Für die Errichtung dieser Anlage und anderer sicherheitspolitischer Maßnahmen wurden vom Stadtrat mit Beschluss vom 14.05.2018, 385.000,00 EUR bewilligt. Davon waren 90.000,00 EUR für die Errichtung des Überwachungshäuschens und 110.000,00 EUR für die Anschaffung und Installation der Kameras mit Leitungen und Masten vorgesehen.

Beweis:

A, als

- Zeuge -

Der Klostergarten in Passau ist ein zentral, in unmittelbarer Nähe zum Zentralen Omnibus Bahnhof und der Universität gelegener, öffentlicher Platz. Er ist von vier Seiten zugänglich und wird begrenzt von der „Dr. Hans-Kapfinger-Straße“ im Nordwesten, der Straße „Kleiner Exerzierplatz“ im Südwesten und Südosten und dem „Nibelungenplatz“, auch „Cagnes-sur-Mer-Promenade“ genannt, im Nordosten. Auf dem Platz findet dienstags und freitags ein Wochenmarkt, sowie jährlich das Volksfest „Oide-Dult“ statt. Außerdem finden mit gewisser Regelmäßigkeit politische und kulturelle Veranstaltungen statt. Darüber hinaus wird der Klostergarten hauptsächlich von Passanten durchquert. Überwiegend in den Sommermonaten dient er auch als Erholungsort. Die dortigen Sitzmöglichkeiten und Rasenflächen sowie zwei große Wippen als Spielplatz für Kinder sind gut besucht. Der Klostergarten ist eine nahezu ebene, größtenteils fein geschotterte Fläche und daher von allen Seiten sehr gut einsehbar. Für einen anwesenden Menschen ist die Fläche des Platzes gut zu übersehen. Die Sicht wird nicht durch Bewuchs beeinträchtigt, welcher lediglich in Gestalt von sehr niedrigen Beeten und an den Rändern des Platzes in Reihen gegliederten Bäumen, mit Baumkronen erst ab einer Höhe von ca. drei Metern. Bei Dunkelheit wird er vor allem durch im Boden eingelassene Strahler beleuchtet.

Beweis:

Inaugenscheinnahme des Platzes

Das schätzungsweise 60 m mal 80 m große videoüberwachte Areal ist rechteckig. Insgesamt sind dort zehn Kameras installiert. Acht, vom Typ „Bosch NBE-5503-AL Zylinder 5MP HDR 2,7-12mm auto IP67 IK10“, sind fest installiert und eingestellt. Davon befinden sich je zwei in den vier Ecken des Klostergartens an Masten. Zwei weitere sog. „Dome-Kameras“ vom Typ „Bosch NDP-5502-Z30L PTZ Dome 2MP 30x

IP66 hängend“ sind auf den langen Seiten, einander gegenüberliegend, an Masten installiert.

Beweis:

Standortübersicht, als
Datenblätter, als

- Anlage K2 -
- Anlage K3 -

Letztere erlauben dem Kameraoperator das Zoomen und Schwenken. Sie sind jedoch laut Angaben der Stadt Passau ebenfalls fest auf bestimmte Areale eingestellt, in denen mit einem besonders hohen Kriminalitätsaufkommen gerechnet wird.

Beweis:

Dienstanweisung zur Videoüberwachung, als
polizeiliche Vorfalldokumentation PI Passau, als

- Anlage K4 -
- Anlage K5 -

Laut Polizeiinspektion Passau genügt die bisherige polizeiliche Vorfalldokumentation jedoch nicht, eine sichere Aussage zu Kriminalitätsschwerpunkten innerhalb des Klostergartens zu treffen.

Beweis:

polizeiliche Vorfalldokumentation, als

- Anlage K5 -

Die Videoüberwachungsanlage ist so programmiert, dass sie in den Zeiten des Wochenmarktes automatisch abgeschaltet wird. Es ist unmöglich an den Videokameras zu erkennen, ob diese aktiv sind oder nicht. Die genaueren Modalitäten der Videoüberwachung sind in der durch die Stadt veröffentlichten Dienstanweisung ersichtlich.

Beweis:

Dienstanweisung zur Videoüberwachung, als

- Anlage K4 -

An zentralen Zugängen zum Klostergarten wurden kleine Schilder aufgehängt, welche auf die Videoüberwachung hinweisen.

Beweis:

Fotografien der Anlage, als

- Anlagen K6 -

Diese hängen in etwa zwei Metern Höhe und sind mit einer wabengemusterten Reflektor-Folie beklebt.

Beweis:

Fotografien der Schilder, als

- Anlagen K7 -

An manchen der Zugänge zum Park fehlen Schilder und an einigen Stellen sind die Schilder erst in einem Bereich angebracht, der bereits von den Kameras erfasst wird. Der Klostergarten kann wegen seiner offenen Gestaltung auch an diversen Stellen betreten werden, ohne dass Hinweisschilder wahrgenommen werden können.

Beweis:

Fotografien des Zugangs im Nordosten, als

- Anlagen K8 -

Fotografien der Schilder im Westen, als

- Anlagen K9 -

Ein ausführlicher Hinweis zu den Modalitäten der Videoüberwachung ist lediglich am Überwachungshäuschen angebracht.

Beweis:

Fotografien der Informationen am Überwachungshäuschen, als

- Anlage K10 -

Die Betriebszeiten der Videoüberwachung liegen zwischen 06:00 Uhr und 01:00 Uhr. Während anderer Veranstaltungen und Versammlungen sollen sie ebenfalls ausgestellt und, soweit die Veranstaltung angemeldet wurde, zusätzlich abgehängt werden.

Beweis:

Grundlagenpapier Videoüberwachung im Klostergarten, als

- Anlage K11 -

Die Schilder zur Information über die abgeschaltete Videoüberwachung wird während des Wochenmarkts jedoch nicht konsequent eingehalten. Jedenfalls am 07.06.2019 und am 11.06.2019 kann durch Fotografien nachgewiesen werden, dass die dafür vorgesehenen Hinweisschilder nicht aufgehängt wurden.

Beweis:

Fotografien des Platzes während der Marktzeit vom 07.06.2019, als - Anlage K12-

Fotografien des Platzes während der Marktzeit vom 11.06.2019, als- Anlage K13 -

Die Stadt Passau richtete die beschriebene Videoüberwachung unter Hinweis auf gestiegene Kriminalität und die Kosten zur Beseitigung von Vandalismus auf, welche sie mit etwa 25.000,00 EUR jährlich bezifferte. Es bleibt der rechtlichen Bewertung überlassen, ob diese Kosten zur Begründung der Videoüberwachung herangezogen werden können. Jedenfalls wäre dann aber der Investitionsaufwand in Höhe von 385.000,00 EUR für die Videoüberwachung zu den Kosten der Stadtgärtnerei in Verhältnis zu setzen. Zudem erschließt sich dem Kläger nicht, wie der Betrag von 25.000,00 EUR tatsächlich zustande kommt, etwa welche Gegenstände wie beschädigt und ausgebessert oder ausgetauscht werden mussten.

Demgegenüber ist die Kriminalität in Passau gering und in den vergangenen Jahren eher rückgängig. Im Jahr 2017 werden in der Kriminalstatistik 2017 für das Passauer Land 5007 Fälle angeführt. Während sich damit nur 2.651 angezeigten Straftaten pro 100.000 Einwohner ergeben, liegt die Quote in Gesamtbayern mit 4.534 Straftaten pro 100.000 Einwohner deutlich höher.

Beweis:

Darstellungen der Passauer Neuen Presse zur Kriminalstatistik, von https://plus.pnp.de/lokales/passau_land/3248414_Blick-in-die-Kriminalstatistik.html, als

- Anlage K14 -

Bundeskriminalamt, Bericht zur Polizeilichen Kriminalstatistik 2017, als

- Anlage K15 -

Die Kriminalitätsentwicklung im Klostergarten entspricht dem stadtweiten Trend. Weder absolut noch im Vergleich zur restlichen Stadt ist der Klostergarten ein Kriminalitätsschwerpunkt.

Beweis:

Sicherheitsbericht Stadt Passau 2017, Polizeipräsidium Niederbayern, Straubing
April 2018, als **- Anlage K16 -**

Aus dem polizeilichen Sicherheitsbericht für die Stadt Passau aus 2017 geht hervor, dass die Gesamtkriminalität, ohne ausländerrechtliche Verstöße, zwischen 2008 und 2017 ungefähr gleichbleibend ist. Ein leichter Rückgang kann für 2017 festgestellt werden. 2017 wurden die wenigsten Fälle seit 2008 registriert. Ähnliches zeigt sich, wenn man die gesondert aufgeführte Gewaltkriminalität, Straßenkriminalität und Diebstahlskriminalität betrachtet (Sicherheitsbericht, S. 7 f.). Die Entwicklung der Rauschgiftkriminalität schwankt hingegen seit 2008, nach einem deutlichen Rückgang im Jahr 2013 steigt sie zuletzt wieder an (Sicherheitsbericht, S. 9). Bei den verzeichneten Verstößen handelt es sich weit überwiegend um die Betäubungsmittelart Cannabis und seine Zubereitungsformen (Sicherheitsbericht, S. 10).

Aus dem aktuellen Sicherheitsbericht des Polizeipräsidiums Niederbayern geht hervor, dass die Zahlen zur Gesamtkriminalität für die Stadt Passau auch in 2018 unterdurchschnittlich waren und zudem weiter rückläufig sind (Sicherheitsbericht 2018, S. 58).

Beweis:

Sicherheitsbericht des Polizeipräsidiums Niederbayern 2018, aus März 2019,
als **- Anlage K17 -**

2017 wurden laut polizeilicher Straf- und Ordnungswidrigkeitsstatistik drei einfache Körperverletzungen und eine schwere Körperverletzung im Klostergarten verzeichnet. Dabei handelt es sich um den niedrigsten Wert für einfache Körperverletzungen im Zeitraum seit 2012. Des Weiteren wurden 2017 vier Beleidigungen erfasst. 2017 wurden ebenfalls 15 Vorfälle der Rauschgiftkriminalität registriert, die einzige Kategorie, in der ein Anstieg zu verzeichnen ist. Es liegt nahe, dass dieser Anstieg auf die verstärkte Umsetzung polizeilicher Maßnahmen zurückzuführen ist, wie die PNP am 08.04.2016 und am 22.03.2017 in ihrer Online-Ausgabe berichtete. Es ergeben sich bei einem Vergleich damit keine besonderen Abweichungen in der Kriminalitätsentwicklung, die für den Klostergarten einen anderen Trend erahnen lassen würden, als für den Rest der Stadt.

Beweis:

Zeitungsartikel „Polizei will Gelagen in Klostergarten zu Leibe rücken“ und
„Sicherheitskonzept trägt erste Früchte“, als **- Anlage K18 -**

Nicht bekannt ist, wie viele der von der Polizei verzeichneten Verdachtsfälle auch tatsächlich strafrechtlich relevant waren und zu weiteren Maßnahmen oder gar einer Verurteilung geführt haben.

Jenseits der Kriminalität geht aus der polizeilichen Straf- und Ordnungswidrigkeitsstatistik für das Jahr 2017 hervor, dass 34 Ordnungswidrigkeiten und Verstöße gegen das LStVG (insbesondere Verstöße gegen die Grünanlagensatzung der Stadt Passau, daher v.a. Alkoholkonsum, Entsorgung von Müll, Verrichtung der Notdurft und Lärm) verzeichnet wurden. Im Durchschnitt über das

Jahr bedeutet dies etwa drei verzeichnete Verstöße dieser Art im Monat. In den Jahren 2015 und 2016 wurden in der gleichen Kategorie jeweils 73 Vorfälle registriert.

Zur Begründung der Videoüberwachung führt der Datenschutzbeauftragte an, diese fördere das „subjektive Sicherheitsgefühl“ der Bürger und Bürgerinnen (Stellungnahme der Datenschutzbeauftragten, S. 3). Die Überwachung solle bewirken, dass der Klostergarten widmungsgemäß als Ort der Erholung und Entspannung genutzt werden kann und niemand aufgrund der angeblichen Kriminalität davon abgehalten wird. Der Klostergarten selbst ist zu den Hauptverkehrszeiten an drei Seiten von Kraftverkehr umgeben und wird aufgrund seiner geografischen Lage häufig überquert.

Beweis:

Stellungnahme der Datenschutzbeauftragten zur Videoüberwachung, als

- Anlage K19 -

Beim Kläger löst die Videoüberwachung kein Gefühl der Sicherheit, sondern Beklemmung und Unwohlsein aus. Auf dem Weg zu oder von seiner Arbeitsstelle wie auch privat nutzt er den Klostergarten regelmäßig. Vor der Umsetzung der oben geschilderten Maßnahmen besuchte er den Klostergarten dabei aus privaten sowie beruflichen Gründen deutlich häufiger als seither. Insbesondere besucht oder organisiert der Kläger im Klostergarten regelmäßig Veranstaltungen. Zuletzt war dies beispielsweise eine Demonstration gegen die Abschiebung eines Geflüchteten. Weiter nutzt der Kläger den Platz für Erholungszwecke, zum Einkaufen auf dem Markt und um auf die Busse zu warten, die am nahegelegenen Busbahnhof abfahren.

Infolge der Videoüberwachung meidet der Kläger den Platz inzwischen häufig. Er organisiert dort seither weniger eigene Veranstaltungen. Auch als Abkürzung zur Universität nutzt der Kläger den Platz weniger und nimmt häufiger einen Umweg in Kauf, um der Videoüberwachung zu entgehen. Spontane Treffen in der Mittagspause verlegt er an andere Orte und nimmt hierfür zeitlichen Mehraufwand in Kauf. Aufgrund der räumlichen Nähe zu seinem Arbeitsplatz kann er ein regelmäßiges Überqueren jedoch aus Praktikabilitätsgründen nicht vermeiden.

In rechtlicher Hinsicht ist Folgendes zu ergänzen:

A) Statthaftigkeit

Die allgemeine Unterlassungsklage ist statthaft, da die Inbetriebnahme einer Videoüberwachungsanlage auf einen realen und nicht auf einen rechtlichen Erfolg zielt (so auch VGH Mannheim, Urt. v. 21.07.2003, 1 S 377/02, NVwZ 2004, 498; OVG Hamburg, Urt. v. 22.06.2010, 4 Bf 276/07, MMR 2011, 128; *Windoffer*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, § 35 Rn.102 m.w.N.), in Form von schlicht hoheitlichem Handeln.

Der Kläger ist aus § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt. Es ist möglich, dass die Videoüberwachung im Klostergarten den Kläger in seinem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. 1 Abs. 1 GG (Vgl. BVerfG, Urt. v. 15.12.1983, 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83 BVerfGE 65, 1) verletzt.

Die informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. 1 Abs. 1 GG schützt die Integrität des Einzelnen vor Gefahren, die durch moderne Techniken der

Datenspeicherung, Datenvernetzung und -verarbeitung entstehen. Es gewährleistet damit einen „Schutz des Einzelnen gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten“ und schließt insbesondere die „Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen“ (zum Ganzen: a.a.O., juris Rn. 149. Siehe auch *Di Fabio*, in: Maunz/Dürig, GG, 85. EL November 2018, Art. 2 Abs. 1, Rn. 173 ff. m.w.N.) ein. Insofern schützt das Grundrecht auch gegen die verhaltenssteuernde Wirkung von Datenerhebungen. Der Einzelne wird sich im Bewusstsein der Beobachtung sein Verhalten anpassen, um nicht aus der Menge herauszustechen. Diese Steuerungseffekte von Überwachungsmaßnahmen (sog. Chilling-Effects) sind erheblich. Jedenfalls wird er nicht das Verhalten an den Tag legen, welches ihm ohne die Datenerhebung natürlich erschiene (vgl. a.a.O., juris Rn. 147 f.). Dafür ist irrelevant, ob die Daten im privaten oder öffentlichen Raum erhoben werden (BVerfG, Kammerbeschl. v. 23. Februar 2007, 1 BvR 2368/06, NVwZ 2007, 688).

Dieses Grundrecht des Klägers ist bereits dadurch möglicherweise verletzt, dass er während der regelmäßigen Nutzung des Klostergartens dort per Video überwacht wird als auch dadurch, dass er zur Vermeidung ebendieser Überwachung den Weg durch den Klostergarten teilweise meidet.

B) Die Anspruchsvoraussetzungen liegen vor.

Dem Kläger steht ein Unterlassungsanspruch gegen die Stadt Passau zu, weil die aufgrund Art. 24 Abs. 1 BayDSG erfolgende Videoüberwachung im Klostergarten ungerechtfertigt in seine Grundrechte eingreift.

- Zum einen ist die Videoaufzeichnung als Teil der Strafrechtvorsorge der **Gesetzgebungskompetenz des Landes entzogen** und deshalb nicht von Art. 24 Abs. 1 BayDSG erfasst und damit rechtswidrig (dazu unter I).
- Zudem ist der Tatbestand der Rechtsgrundlage nicht erfüllt, weil die Videoüberwachung im Klostergarten **nicht erforderlich ist** und Anhaltspunkte dafür bestehen, dass **die schutzwürdigen Interessen der Betroffenen überwiegen** (dazu unter II).

Es handelt sich nämlich um einen Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung (dazu II.1), der von einiger Erheblichkeit ist (dazu unter II.2).

Eine Videoüberwachung ist deshalb bereits **nur zur Verhütung von Straftaten zulässig** (dazu II.3).

Sozialwissenschaftliche und psychologische Forschung stellen ihre **Geeignet- und Erforderlichkeit** dafür bereits ganz grundsätzlich in Frage (dazu unter II.4 a und b).

Die Videoüberwachung ist schließlich auch unangemessen, insbesondere weil im Klostergarten nicht der dafür notwendige **Kriminalitätsbrennpunkt** liegt und ihre **Ausgestaltung zu weitreichend in Grundrechte eingreift** (dazu unter II.4c).

- Schließlich ist die Videoüberwachung auch deshalb rechtswidrig, weil **datenschutzrechtliche Kennzeichnungs- und Transparenzpflichten nicht erfüllt** werden (dazu unter IV).

I. Rechtsgrundlage deckt nicht Videoaufzeichnung

Art. 24 Abs. 1 BayDSG ist die einzige in Frage kommende Rechtsgrundlage für die Videoüberwachung. **§ 4 Abs. 1 BDSG** ist nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 BayDSG offensichtlich **nicht anwendbar**.

Eine Rechtsgrundlage ist **auch nicht dem EU-Recht zu entnehmen**. Die europäische Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO, EU-Verordnung 2016/679 vom 27. April 2016) ist ausweislich Art. 2 Abs. 2 lit. d auf Datenverarbeitung zuständiger Behörden im Zusammenhang mit der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung nicht anwendbar. Die speziellere Datenschutz-Richtlinie für Polizei und Justiz (JI-Richtlinie, Richtlinie (EU) 2016/680 vom 27. April 2016) enthält keine unmittelbar anwendbare Rechtsgrundlage.

Als Rechtsgrundlage der streitgegenständlichen Maßnahme verbleibt Art. 24 Abs. 1 BayDSG, der die Rechtmäßigkeit von Videoüberwachung regelt. Die Norm erfasst aber nur die Rechtsfolge der "Videobeobachtung", also der über die Videokameras vermittelte, zeitgleiche Beobachtung durch einen Mitarbeiter der Stadt. Die Videoaufzeichnung wird nicht erfasst. Denn soweit das Video aufgezeichnet und gespeichert wird dient dies schwerpunktmäßig der **Strafrechtsvorsorge**, welche in die **Gesetzgebungskompetenz des Bundes** fällt (hierzu *Schewe*, NWVBl. 2004, 415, 419 m.w.N.; *Petri*, in: Lisken/Denninger, Kap. G Rn. 195 m.w.N.; a.A. BVerwG, Urt. v. 25.01.2012, NVwZ 2012, 757). Dies gilt ungeachtet der Tatsache, dass der Gesetzgeber in Verkenning der Grenzen seiner Zuständigkeit offensichtlich davon ausging, hier auch die Videoaufzeichnung mitregeln zu können. Das Bundesverwaltungsgericht geht davon aus, dass die Tatsache, dass aufgezeichnete Bilder im Strafverfahren verwendet werden können und sollen, die Videoüberwachung nicht bereits zu einer Maßnahme der Strafverfolgung mache. Dabei verkennt es aber, dass der einzige Aufzeichnungszweck **nur in der späteren Strafverfolgung** liegen kann. Ein präventiver Zweck andauernder, anlassloser Videoaufzeichnung ist nicht erkennbar, insbesondere nicht bei paralleler Beobachtung (Vgl. *Schewe*, NWVBl. 2004, 415, 419 m.w.N.; *Petri*, in: Lisken/Denninger, Kap. G Rn. 195 m.w.N.). Denn gerade dann, wenn die durch die Videokameras übermittelten Bilder von einer dafür angestellten Person beobachtet werden, kann die Speicherung einer Abschreckung und Prävention nicht bestimmt sein. Soweit eine „Drohkulisse“ späterer Strafverfolgung (überhaupt) einen präventiven Effekt haben kann, so steht jedenfalls das Strafverfolgungsinteresse klar im Vordergrund und bildet damit den Schwerpunkt der Maßnahme (*Schewe*, NWVBl. 2004, 415, 419; *Petri*, in: Lisken/Denninger, Kap. G Rn. 195).

II. Der Tatbestand der Rechtsgrundlage ist nicht erfüllt

Die Videoüberwachung im Klostergarten stellt einen **Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung des Klägers** dar (dazu unter 1), der zudem von **besonderer Erheblichkeit** ist (dazu unter 2). An dem hierfür verbürgtem grundrechtlichen Schutz bemisst sich die Rechts- und Verfassungsmäßigkeit der Maßnahme.

Ein Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung ist zwar aufgrund von Art. 24 Abs. 1 BayDSG grundsätzlich denkbar, dabei müssen aber die Tatbestandsmerkmale im Lichte des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ausgelegt werden. Die in Art. 24 Abs. 1 BayDSG gelisteten Rechtsgüter, zu deren Zweck eine Videoüberwachung zulässig ist, müssen angesichts verfassungsrechtlicher Erwägungen restriktiv ausgelegt werden: **Eine Videoüberwachung ist demnach nur**

zu Vermeidung von Straftaten, nicht bereits zur Vermeidung von Ordnungswidrigkeiten zulässig (dazu unter 3).

Gemäß Art. 24 Abs. 1 BayDSG ist Videoüberwachung weiter nur zulässig, wenn diese „erforderlich“ ist und „keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass überwiegende schutzwürdige Interessen der betroffenen Personen beeinträchtigt werden“. Diese Voraussetzung ist vorliegend nicht erfüllt (dazu unter 4). Bei dieser auf Tatbestand vorverlagerten Verhältnismäßigkeitsprüfung zeigt sich, dass bereits die Geeignetheit und Erforderlichkeit der Videoüberwachung zur Kriminalitätsbekämpfung bezweifelt werden müssen. Jedenfalls ist sie aber unangemessen, weil vorliegend kein Kriminalitätsschwerpunkt vorliegt und ihre Ausgestaltung unangemessen ist.

1. Eingriff durch die Videoüberwachung

Der **Schutzbereich** der informationellen Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ist eröffnet. Das Grundrecht gewährleistet die „aus dem Gedanken der Selbstbestimmung folgende Befugnis des Einzelnen, selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen Lebenssachverhalte offenbart werden“ (BVerfG, Urt. v. 15.12.1983, 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83, BVerfGE 65, 1, juris Rn. 146). Dadurch soll insbesondere die freie Entfaltung der Persönlichkeit unter den Bedingungen staatlicher Datenerhebung geschützt werden. Dies gilt unabhängig von der Art der Datenerhebung, auch davon, ob sie im Rahmen einer elektronischen Datenverarbeitung stattfindet (vgl. *Murawiek*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2017, Art. 2 Rn. 72 f). Das Grundrecht trägt den Gefahren Rechnung, die aus moderner Datenverarbeitung resultieren und ihn davor schützen, im Wege einer vollständigen datenmäßigen Erfassung gewissermaßen zum Objekt staatlicher Stellen zu werden (vgl. *Di Fabio*, in: Maunz/Dürig, GG, 85. EL November 2018, Art. 2 Abs. 1, Rn. 173 f). Betroffene sind demgegenüber in der freien Entfaltung ihrer Persönlichkeit gehindert, wenn sie, wie vorliegend, einer zwangsweisen Datenverarbeitung durch informationstechnische Systeme ausgesetzt werden (so bereits BVerfG, Beschl. v. 03.06.1980, 1 BvR 185/77, BVerfGE 54, 148 (153)).

Gerade bei ausufernden Speichermöglichkeiten eröffnen die anschließenden Möglichkeiten der Datenzusammenführung mannigfaltige Optionen für der Nutzung des entstandenen Datenpools, die für die Betroffenen nicht überschaubar sind. Es besteht das Risiko, dass bei der Zusammenführung der Daten weitere, neue Informationen erzeugt werden, mit denen schließlich grundrechtlich geschützte Geheimhaltungsinteressen beeinträchtigt werden und/oder unmittelbar die Verhaltensfreiheit tangiert wird. Im Hinblick auf diese Gefahren erstreckt sich der grundrechtliche Schutz auf jedes personenbezogene Datum, da es keine „belanglosen“ personenbezogenen Daten mehr gibt (BVerfG, Urt. v. 15.12.1983, 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83, BVerfGE 65, 1 (45)).

In den Schutzbereich der informationellen Selbstbestimmung fallen deshalb auch die Daten, die durch Videoaufzeichnungen auf einem Platz von dort anwesenden Personen gemacht werden. Auch zunächst in der Sache öffentlich zugängliche Informationen, wie die Anwesenheit einer Person auf einem öffentlichen Platz zu einer bestimmten Zeit, werden geschützt (BVerfG, Kammerbeschl. v. 23. Februar 2007, 1 BvR 2368/06, NVwZ 2007, 688 (690 f.)). Der Personenbezug von Daten aus Videoüberwachung ist dabei offensichtlich: Die Person wird in Teilen oder ganz per Videoaufzeichnung erfasst. Ohne Weiteres ist aus diesen Aufzeichnungen die Person als solche erkennbar. Außerdem sind der Aufenthaltsort und Zeitpunkt, mögliche Begleitpersonen, ihr Verhalten und

sonstige Tätigkeiten derart erfasst, dass sie der einzelnen Person zugeordnet werden können.

Durch die Videoüberwachung und die anschließende Aufzeichnung wird in die informationelle Selbstbestimmung des Klägers **eingegriffen**. Dass die Videoüberwachung einen solchen Eingriff darstellt ist in Schrifttum und Rechtsprechung im Ergebnis anerkannt (statt vieler BVerwG, Urt. v. 25.01. 2012, NVwZ 2012, 757, 759), auch hinsichtlich der bloßen „Videobeobachtung“ (OVG Münster, Urt. v. 8. Mai 2009, NWVBI 2009, 382). Ein Eingriff in das Recht auf **informationelle Selbstbestimmung** liegt nämlich vor, wenn Daten über eine Person durch eine öffentliche Stelle erhoben werden. Der Kläger bewegt sich notgedrungen häufig im Klostergarten. Sobald der Kläger diesen betritt, wird sein Verhalten dort beobachtet und aufgezeichnet, mithin wird damit sein Verhalten als persönliches Datum erhoben. Im Normalfall ist für die zurückliegenden 72 Stunden, also ganze drei Tage, durch einen Zugriff auf die gespeicherten Aufnahmen im Detail ersichtlich, was der Kläger im Radius des Klostergartens getan hat. Durch die Masse an Informationen, die durch die Überwachung anfällt, kann ein Profil über das Verhalten des Klägers im öffentlichen Raum angefertigt werden. Es können etwa Rückschlüsse auf Arbeitszeiten, soziale Kontakte, private Gewohnheiten möglich sein.

Ein Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung durch Videoüberwachung liegt aber nicht nur in den gewonnen Informationen, sondern auch in ihrer Auswirkung auf das Verhalten der betroffenen Personen. Einen Eingriff stellt es insbesondere dar, wenn damit belastende Maßnahmen gegen Personen vorbereitet werden sollen, die im von der Überwachung erfassten Bereich bestimmte unerwünschte Verhaltensweisen zeigen, und die Überwachung zugleich abschreckend wirken und insofern das Verhalten der Betroffenen lenken soll (*BVerfG*, Kammerbeschl. v. 23. Februar 2007, 1 BvR 2368/06, NVwZ 2007, 688). Mit der vorliegenden Videobeobachtung sollen Personen im Klostergarten dergestalt von unerwünschten, insbesondere straf- oder ordnungsrechtlich relevanten Verhaltensweisen abgehalten werden und etwaige verfolgende Maßnahmen vorbereitet bzw. ermöglicht werden. Tatsächlich beeinflussen die Kameras aber auch das Verhalten des Klägers, da er den Klostergarten meidet oder sich dort unwohl und beobachtet fühlt.

Zudem stellt bereits die **bloße Videobeobachtung**, also die Übermittlung der Bilder der Kamera auf einen Bildschirm und die dortige Anzeige, einen Eingriff dar (hierzu ausführlich OVG Münster, Urt. v. 8. Mai 2009, NWVBI 2009, 382; VGH Mannheim, Urt. v. 21. Juli 2003, NVwZ 2004, 498). Für eine getrennte Betrachtung des einheitlichen Vorgangs von Aufnahme, Übertragung und Anzeige der Bilder bietet Art. 24 Abs. 1 BayDSG keinen Anhaltspunkt. Dies würde zudem der grundrechtlichen Dimension der Videobeobachtung nicht gerecht. Hinzu kommt, dass schon die Videobeobachtung darauf gerichtet ist, das Verhalten der Menschen im Klostergarten zu lenken.

2. Besondere Erheblichkeit des Eingriffs

Die Eingriffsintensität der Videoüberwachung im Klostergarten ist außerordentlich hoch. Zur Bestimmung der Eingriffsintensität hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung zur **Rasterfahndung** (dazu aa) und **automatischen Kennzeichenerfassung** (dazu bb) Maßstäbe entwickelt, die hier zu übertragen sind.

aa) Anwendung der Grundsätze aus der Entscheidung zur Rasterfahndung

Bei der Rasterfahndung handelt es sich um eine Fahndungsmethode bei der die Polizei von öffentlichen und privaten Stellen übermittelte Datensätze automatisch nach bestimmten, vorab festgelegten Merkmalen durchsucht. Das Bundesverfassungsgericht hat den damit verbundenen Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung anhand verschiedener Kriterien für **besonders erheblich** erachtet, welche sich auf die Videoüberwachung im Klostergarten übertragen lassen.

Zum einen resultiert die Erheblichkeit Eingriffs daraus, dass es sich um eine **verdachtslose Maßnahme von großer Streubreite** handelt (Rasterfahndung, BVerfG, Beschl. v. 4. April 2006, 1 BvR 518/02, juris, Rn. 116). Ähnlich wie bei der Videoüberwachung werden dabei also eine Vielzahl Personen betroffen, ohne für die Überwachungsmaßnahme selbst Anlass gegeben zu haben. Die vorliegende Videoaufzeichnung erfasst unterschiedslos jeden, der den Platz überquert oder sich dort aufhält. Die Erfassung ist völlig unabhängig von Verdachtsmomenten und vermittelt den Betroffenen somit den Eindruck ständiger Kontrolle. Dieser verursacht – so das Bundesverfassungsgericht – Einschüchterungseffekte, welche wiederum individuelle Entfaltungschancen und über diese mittelbar auch das Gemeinwohl beeinträchtigen. Die Videoüberwachung richtet sich unterschiedslos gegen alle Personen, die sich im Klostergarten auch nur zeitweilig aufhalten. Angesichts der unzureichenden Hinweisschilder muss davon ausgegangen werden, dass diese Maßnahme Personengruppen noch intensiver trifft, die nicht ortskundig sind.

Zudem ist die Streubreite des Eingriffs sehr hoch. Es wird von den Aufnahmen jeder erfasst, der den Platz betritt. Die Erfassung findet grundsätzlich und unabhängig von konkreten Verdachtssituationen statt. Es fallen zahlreiche Personen in den Wirkungsbereich der Maßnahme – wie der Kläger –, die in keiner Beziehung zu einem konkreten Fehlverhalten stehen und den Eingriff nicht durch ihr Verhalten veranlasst haben. Insbesondere diese Anlasslosigkeit bewirkt das, so ganz ausdrücklich das Bundesverfassungsgericht, **erhebliche Gewicht** des Eingriffs durch solch eine Überwachung (BVerfG, Beschl. v. 18. Dezember 2018, 1 BvR 142/15, juris, Rn. 78; BVerfG, Kammerbeschl. v. 23. Februar 2007, 1 BvR 2368/06, juris, Rn. 51f.).

Überdies trägt **Heimlichkeit der Rasterfahndung** zur Erheblichkeit des Eingriffs bei (Rasterfahndung, BVerfG, Beschl. v. 4. April 2006, 1 BvR 518/02, juris, Rn. 113). Zum einen sind die **Informationspflichten unzureichend erfüllt** (dazu noch genauer unter III). Die Überwachung findet damit nur teilweise offen statt, da nicht an allen Zugängen Schilder angebracht sind und da die Stadt insgesamt durch die Aufstellung der Schilder nicht zuverlässig sicherstellen konnte, dass diese durch Betroffene wahrgenommen werden können. Es muss bezweifelt werden, dass der durchschnittlich achtsame Betroffene die Videoaufzeichnungen zur Kenntnis nimmt. Auch dem Kläger fielen die Schilder zu Beginn der Maßnahme regelmäßig nicht auf, als er den Park betrat. Vielmehr entspricht es der Lebenswirklichkeit, dass Betroffene diesen Platz überqueren werden, ohne die Aufnahmesituation überhaupt wahrzunehmen. Erst recht werden die Betroffenen so keine informierte Entscheidung über das Betreten des Platzes in Kenntnis der Überwachungssituation treffen.

Zum anderen bedingt auch die **physische Abwesenheit der beobachtenden Person** eine gewisse Heimlichkeit. Die durch Videokameras vermittelte Beobachtung ist für Betroffene auf dem Platz nicht gezielt wahrnehmbar. Dies stellt einen grundlegenden Unterschied von einer Beobachtung durch eine anwesende, wahrnehmbare Person dar, der die Beobachtungssituation für den Betroffenen schwerer überschaubar gestaltet.

bb) Anwendung der Grundsätze aus der Entscheidung zur Kennzeichenerfassung

Bei der automatisierten Kennzeichenerfassung werden Kraftfahrzeuge im Verkehr durch Videokameras optisch erfasst, um computergestützt die Kennzeichen auszulesen und mit polizeilichen Fahndungsdateien abzugleichen. Wenn das Kennzeichen in der Fahndungsdatei enthalten ist, wird ein Treffer angezeigt und die Information darüber festgehalten. Andernfalls werden die Bild und Kennzeichennummer umgehend gelöscht.

In der Rechtsprechung ist inzwischen anerkannt, dass die reine **Videobeobachtung** bereits einen Grundrechtseingriff darstellt (OVG Hamburg, Urt. v. 22.6.2010, MMR 2011, 128; OVG Münster, Beschl. v. 23.11.2010, DVBl 2011, 175 f.; VG Hannover, Urt. v. 14.07.2011, NVwZ-RR 2011, 943, 944; s. zudem Siegel: Grundlagen und Grenzen polizeilicher Videoüberwachung, NVwZ 2012, 738, 739). Dies ist folgerichtig, weil durch die offene Videobeobachtung das Verhalten der Bürger gelenkt wird und werden soll (OVG Münster, Beschl. v. 23.11.2010, DVBl 2011, 175; Siegel, NVwZ 2012, 738, 739). Dem folgend ist bereits bei Kameraattrappen ein Grundrechtseingriff anzunehmen (Brink/Völler, LKRZ 2011, 201, 204; Siegel, NVwZ 2012, 738, 739). Dies ist insbesondere problematisch während des Wochenmarktes und Veranstaltungen. Selbst bei der planmäßigen Abschaltung der Kameras greifen diese dann noch immer vergleichbar einer Attrappe geeignet in Grundrechte ein.

Laut Bundesverfassungsgericht liegt **bereits in der Speicherung** der Fotos zu einer späteren Auswertung, nicht erst in der späteren Auswertung, ein **erheblicher Eingriff in Grundrechte** (BVerfG, Beschl. v. 18. Dezember 2018, 1 BvR 142/15, juris, Rn. 62f, 69). Auch die Videoüberwachung im Klostergarten arbeitet mit der Speicherung der Daten.

Der Eingriff durch die Videoüberwachung im Klostergarten erfolgt zweigliedrig: Im Regelfall werden Personen im Klostergarten aufgezeichnet und zugleich unbemerkt beobachtet. Nach einer Speicherzeit von 72 Stunden wird die Aufnahme gelöscht, ohne dass weitere Daten der betroffenen Person unmittelbar mit den Aufnahmen verknüpft werden. Hat aber ein Vorfall im Klostergarten die Verwertung der Aufzeichnung zur Folge, können in einem zweiten Schritt die relevanten Aufzeichnungen durch die Polizei ausgewertet werden. Dies bedeutet einen deutlich intensiveren Eingriff. Bereits der erste Schritt durch die Speicherung stellt aber einen erheblichen Eingriff dar, ohne dass es erst zu einer späteren Verwertung der Aufnahme kommen muss.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zur automatisierten Kennzeichenerfassung auch auf die **Heimlichkeit** dieser Maßnahme abgestellt, die die Erheblichkeit der Eingriffe mitbegründet. Es nahm an, dass die Maßnahme heimlich erfolgt, obwohl auch bei der automatisierten Kennzeichenerfassung Kameras sichtbar im Verkehrsraum angebracht sind. Die bloß abstrakte Kenntnis der Überwachung schließt eine Heimlichkeit der Maßnahme gerade nicht aus. Sondern die Kenntnis um die Beobachtung und die Unfähigkeit, diese genau lokalisieren zu können, sind geeignet, ein besonderes Unwohlsein bei Betroffenen zu erzeugen. Letzteres ist nicht nur geeignet Verhaltensänderungen bei Betroffenen herbeizuführen, sondern führt diese de facto im Falle des Klägers herbei.

Im Kontext der Heimlichkeit ist auch das **Transparenzgebot** beachtlich. Es sieht grundsätzlich vor, dass Betroffene in die Lage versetzt werden eine Datenverarbeitung und ihre Dimensionen zu erfassen, um ihr Verhalten anhand dieser Kenntnis von der

Verarbeitung ausrichten zu können (Dazu deutlich BVerfG, Urt. v. 15.12.1983, 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83, BVerfGE 65, 1 (43 ff.)). Diese Kenntnis von der Datenverarbeitung ist *conditio sine qua non* für die Möglichkeit der Grundrechtsträger ihre informationelle Selbstbestimmung wahrzunehmen. Dies ist vorliegend aber aus mehreren Gründen nicht gewährleistet.

In tatsächlicher Hinsicht ist es möglich, den Platz zu betreten, ohne Kenntnis von der Videoüberwachung zu nehmen, weil die Beschilderung an der entsprechenden Stelle fehlt. Soweit vorhanden ist naheliegend, dass die Informationen beim Betreten infolge zu kleiner, schlecht lesbarer und zu hoher Beschilderung nicht wahrgenommen werden.

In rechtlicher Hinsicht muss bereits die Entscheidungsfreiheit bezweifelt werden: Die Videoüberwachung liegt an einem Knotenpunkt, mit viel Durchgangsverkehr. Die Situation des Klägers macht deutlich, dass dieser aus tatsächlichen Gründen häufig gezwungen ist sich der Videoüberwachung auszusetzen, weil er den Platz überqueren muss.

3. Videoüberwachung nur zur Verhütung von Straftaten

Art. 24 Abs. 1 BayDSG muss verfassungskonform dahingehend ausgelegt werden, dass legitimer Zweck der Videoüberwachung nur die Verhütung von Straftaten sein kann.

Die informationelle Selbstbestimmung ist nicht schrankenlos gewährt. Vielmehr ist ein Eingriff zulässig, soweit er aufgrund einer geeigneten gesetzlichen Grundlage beruht, zu einem legitimen Zweck erfolgt und verhältnismäßig ist. Ein zulässiger Eingriff ist damit aufgrund von Art. 24 Abs. 1 BayDSG grundsätzlich denkbar. Gemäß Art. 24 Abs. 1 BayDSG darf eine Videoüberwachung zum Schutz von Leben, Gesundheit, Freiheit oder Eigentum von Personen (Nr. 1) sowie zum Schutz von Kulturgütern, öffentliche Einrichtungen, öffentliche Verkehrsmittel, Dienstgebäuden oder sonstiger bauliche Anlagen öffentlicher Stellen sowie in der Nähe befindlicher Sachen (Nr. 2) erfolgen. Diese weit formulierte Auflistung muss angesichts der dargestellten erheblichen Eingriffe verfassungskonform ausgelegt werden. Denn legitimer Zweck eines Eingriffs in die informationelle Selbstbestimmung durch die gewählte Videoüberwachung ist nur **zum Schutz hochrangiger Verfassungsgüter** zulässig.

So hat das Bundesverfassungsgericht bei der Rasterfahndung eine Gefahr für den Bestand oder die „**Sicherheit des Bundes oder eines Landes oder für Leib, Leben oder Freiheit einer Person**“ als legitimen Zweck akzeptiert (Rasterfahndung, BVerfG, Beschl. v. 4. April 2006, 1 BvR 518/02, juris, Rn. 83).

Aus diesen Gründen ist die Videoüberwachung allenfalls mit dem Zweck **der Verhütung von Straftaten** zu begründen. Die Verhütung bloßer Ordnungswidrigkeiten rechtfertigt den verdachtslosen Eingriff in Rechte unbescholtener Personen nicht. Soweit durch Straftaten lediglich Sachschäden hervorgerufen werden, so kann dies für eine umfassende Videoüberwachung mit den Eingriffen die Rechte einer Vielzahl unbescholtener Bürger, wenn überhaupt, nur bei erheblichen Schadenssummen gerechtfertigt werden.

Als Legitimer Zweck der Videoüberwachung kommt damit ausschließlich die Verhütung von Straftaten, die sich gegen Leben, Gesundheit oder Freiheit von Personen richten

sowie von Straftaten, die sich gegen öffentliche Einrichtungen richten und erhebliche Sachschäden befürchten lassen, in Betracht.

4. Die schutzwürdigen Interessen überwiegen

Bereits der Tatbestand von Art. 24 Abs. 1 BayDSG ist nicht erfüllt, weil die Videoüberwachung nicht erforderlich ist und die schutzwürdigen Interessen bei gebotener Berücksichtigung der informationellen Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. 1 Abs. 1 GG) überwiegen. Nach dem Wortlaut von Art. 24 Abs. 1 BayDSG genügt es dabei bereits, wenn **Anhaltspunkte für ein Überwiegen der Interessen der betroffenen Personen** bestehen und diese nicht ausgeräumt werden (hierzu ausführlich OVG Münster, Urt. v. 8. Mai 2009, 8 A 1531/09, NWVBl 2009, 382). Die Videoüberwachung darf also schon dann nicht erfolgen, wenn Anhaltspunkte für das Überwiegen der Interessen der Betroffenen nicht ausgeräumt sind.

Bei der hier bereits auf Tatbestandsebene erforderlichen Abwägung hat die Stadt Passau Grundrechte unzureichend berücksichtigt. Vorliegend sind nicht nur Anhaltspunkte nicht ausgeräumt, sondern die betroffenen Interessen überwiegen. Einer Verhältnismäßigkeitsprüfung hält die Videoüberwachung im Klostergarten bei Anwendung der infolge der Eingriffsintensität gehobenen verfassungsrechtlichen Maßstäbe nicht Stand. Wie bereits festgestellt greift die Maßnahme **massiv in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung** ein (dazu oben unter II.1 und II.2). Den dadurch **gehobenen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit** wird die Videoüberwachung in ihrer Ausgestaltung nicht gerecht: Sie ist weder **geeignet** (dazu unter a), noch **erforderlich** (dazu unter b), um den angestrebten Zweck zu erreichen. Sie ist schließlich auch **unangemessen, insbesondere, weil im Klostergarten kein ausreichender Kriminalitätsbrennpunkt** zu sehen ist (dazu unter c).

a) Videoüberwachung ist ungeeignet

Die Videoüberwachung ist bereits dem Grunde nach **ungeeignet**, den angestrebten Zweck zu erreichen und Straftaten zu verhindern. Zwar sind die Anforderungen an die Geeignetheit nicht zu überdehnen. Vorliegend muss die Geeignetheit der Videoüberwachung jedoch bereits grundsätzlich in Frage gestellt werden:

(1) Ordnungswidrigkeiten und Verstöße gegen das LStVG

Die Verhinderung von bloßen Ordnungswidrigkeiten stellt bereits keinen legitimen Zweck für eine derart umfassende staatliche Überwachungsmaßnahme dar (dazu oben unter II. 3). Jedenfalls ist die Videoüberwachung aber auch kein geeignetes Mittel, um Ordnungswidrigkeiten und Verstöße gegen das LStVG zu verhindern.

Da Videoüberwachung normalerweise nicht eingesetzt wird, um Ordnungswidrigkeiten außerhalb des Straßenverkehrs und Verstöße gegen eine Grünflächensatzung zu verhindern, gibt es keine gesicherten Ergebnisse zur Wirkung einer solchen. Jedoch kann man Erkenntnisse aus anderen Studien und allgemeine kriminologische Überlegungen zugrunde legen. Regelmäßig wird zur Begründung von Videoüberwachung das verhaltenspsychologische Konzept der „Rational Choice Theorie“ herangezogen (*Florian Glatzner*, die staatliche Videoüberwachung des öffentlichen Raumes als Instrument der Kriminalitätsbekämpfung, Münster 2006, Abschnitt 3.1.1, im Folgenden zitiert als *Florian Glatzner* u. Abschnittangabe; siehe

auch *Dominic Kudlacek*, Akzeptanz von Videoüberwachung, Wuppertal 2015, S. 26 ff., im Folgenden zitiert als *Dominic Kudlacek* u. Seite). Diese Theorie geht vom „homo oeconomicus“ aus, einem Täter der eine Kosten-Nutzen-Abwägung vornimmt. Kriminalität entsteht demnach, wenn der Nutzen kriminellen Verhaltens die erwarteten Kosten aus Tätersicht übersteigt.

Hiergegen ist einzuwenden, dass die meisten Delikte gerade nicht nach sorgfältiger Abwägung begangen werden, sondern typischerweise spontan und affektiv (*Florian Glatzner*, Abschn. 3.1.1.1; *Dominic Kudlacek*, u.a. S. 32). Insbesondere bei rauschbedingten Delikten, wie den alkoholbedingten Verstößen gegen die Grünanlagensatzung (§ 2 Abs. 3 lit. g i.V.m. § 10 lit. b Grünflächensatzung), kann deshalb nicht von einem Effekt der Videoüberwachung ausgegangen werden. Gleiches ergibt sich für die Verrichtung der Notdurft und den Lärm. Beides dürfte außerdem meist in Zusammenhang mit Alkoholkonsum stehen. Für eine Verhinderung des illegalen Hinterlassens von Müll ist die Eignung ausgeschlossen. Es ist zudem naheliegend, dass die zur Überwachung bestimmten Personen solche Nebensächlichkeiten überhaupt registrieren werden, da sie immerhin die Bilder von zehn Kameras gleichzeitig im Blick haben müssen.

Aus den gleichen Erwägungen ist nicht davon auszugehen, dass durch Videoüberwachung sonstige Formen von Vandalismus vermieden werden. Die der Stadtgärtnerei dadurch angeblich entstehenden Kosten von 25.000 EUR lassen sich deshalb durch Videoüberwachung nicht verhindern.

(2) Körperverletzungen

Eine gute Studienlage zeigt, dass Videoüberwachung ungeeignet ist, um Körperverletzungen zu verhindern. Diese Delikte werden typischerweise als „Affekt-Delikte“ begangen (*Florian Glatzner*, Abschn. 5.2). Daher kann auch hier nicht auf das Modell des rational abwägenden homo oeconomicus zurückgegriffen werden, auf den die Videoüberwachung einen Effekt hätte. Hinsichtlich der Beurteilung des Effekts von Videoüberwachung auf Delikte gegen die körperliche Unversehrtheit und das Leben lässt sich auf eine breite Studienlage zurückgreifen. Die Erkenntnisse internationaler, insbesondere britischer Studien lassen sich gut auf Deutschland übertragen (*Florian Glatzner*, Abschn. 4.2.4). Aus Deutschland sind insbesondere die Daten einer umfangreichen Evaluation der polizeilichen Videoüberwachung des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen e.V. in Nordrhein-Westfalen aus dem Jahr 2018 zu berücksichtigen. Aus beidem ergibt sich kein nennenswerter Effekt von Videoüberwachung auf Gewaltkriminalität (Forschungsbericht Nr. 143 des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen e.V., Ergebnisse der Evaluation der polizeilichen Videobeobachtung in Nordrhein-Westfalen gemäß § 15a PolG NRW, Abschnitt 3.6; im Folgenden zitiert als Forschungsbericht Nr. 143 & Abschnittsangabe; *Florian Glatzner*, Abschn. 5.2 ff.). Ähnliches ergibt sich aus der in verschiedenen Städten NRWs durchgeführten Evaluation. Hierbei wird häufig gar kein Effekt bemerkt (Forschungsbericht Nr. 143, Abschn. 5.2.1). Eine gesonderte Betrachtung der Hoheitsdelikte führt hierbei zu keinem anderen Ergebnis. Es ist kein signifikanter Effekt auf den Rückgang dieser Art von Kriminalität festzustellen (Forschungsbericht Nr. 143, Abschn. 5.2.1).

(3) Beleidigungen

Videoüberwachung ist schließlich gänzlich ungeeignet, Beleidigungen zu verhindern. Beleidigungen werden größtenteils verbal geäußert und durch visuelle Aufzeichnungen deshalb nicht erfasst. Zudem sind auch Beleidigungsdelikten meist Affekt-Taten, weswegen die Rational Choice Theorie als Analysegrundlage untauglich ist. Würde man schließlich von einem planvollen Beleidiger ausgehen, welcher eine Kosten-Nutzen-Abwägung vornimmt, würde diesem auffallen, dass Videokameras keinen Ton aufzeichnen können.

(4) Rauschgiftkriminalität

Die Videoüberwachung soll nach Vorstellung der Stadt Passau neben der Vermeidung von Gewaltdelikten hauptsächlich Rauschgiftkriminalität verhindern. Auch dazu ist Videoüberwachung aber nicht geeignet. Videoüberwachung löst die der Rauschgiftkriminalität zugrundeliegenden sozialen Probleme nicht und verlagert Straftaten damit allenfalls auf die Zeiten außerhalb der Videoüberwachung oder andere Orte innerhalb der Stadt. So stellte die Evaluation des kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen fest, dass in den videoüberwachten Gebieten die Verstöße gegen Nebengesetze inkl. Betäubungsmittelgesetz (BtMG) zwar weniger zunahmen als in den nicht überwachten Gebieten (Forschungsbericht Nr. 143, Abschn. 5.2.2.). Jedoch war ebenfalls festzustellen, dass im gleichen Bereich außerhalb der Überwachungszeiten die Rauschgiftkriminalität stärker zunahm als im nicht überwachten Gebiet (Forschungsbericht Nr. 143, Abbildung 13 in Abschn. 5.2.2.). Der positive Effekt während der Betriebszeiten der Videoüberwachung war dabei vermutlich teilweise auf andere Begleitmaßnahmen zurückzuführen. Der stärkere Anstieg in den videoüberwachten Gebieten außerhalb der Betriebszeiten wird dadurch erklärt, dass es vermutlich eine zeitliche Verschiebung der Verstöße gegen das BtMG gibt (Forschungsbericht Nr. 143, Abschn. 5.2.2.). Eine solche zeitliche Verschiebung dieser Deliktsgruppe ist auch im Passauer Klostergarten zu erwarten. Insoweit ergibt sich auch hier im Ergebnis keine Verbesserung.

(5) Videoüberwachung im Allgemeinen

Videoüberwachung im Allgemeinen ist ungeeignet, den verfolgten Zweck zu fördern. Sie stellt kein geeignetes Mittel zur Bekämpfung geplanter Kriminalität dar. **Geplante Straftaten werden allenfalls verschoben, nicht verhindert.** Denn es ist davon auszugehen, dass potentielle Täter sich an die Videoüberwachung anpassen (*Florian Glatzner*, Abschn. 5.3.1.3). Bereits eine Maskierung vereitelt dabei die Gefahr einer Aufklärung und zu befürchtenden Strafverfolgung. Eine eintretende zeitliche Verschiebung stellt allerdings nicht die gesetzlich intendierte Verhinderung dar (*Dominic Kudlacek*, S. 32 f.).

Zudem ist davon auszugehen, dass **viele Verstöße, durch die Überwacher, nicht bemerkt und dadurch nicht präventiv verhindert werden.** Denn die Aufmerksamkeit der Überwacher auf das Geschehen auf ihren Monitoren nimmt nach bereits kurzer Zeit rapide ab (*Florian Glatzner*, Abschn. 5.3.1.1). Der Aufmerksamkeit der Überwacher ist abträglich, wenn neben der Videoübertragung eine Aufzeichnung erfolgt, da sich die Beobachter auf diese verlassen wird, sollten sie etwas übersehen (*Schewe*, NWVBl. 2004, 415, 420 m.w.N.). Daher kann man davon ausgehen, dass viele Verstöße gar

nicht bemerkt werden und ein präventives Eingreifen unterbleibt. Daher läuft die über die bloße Beobachtung hinausgehende Aufzeichnung dem gesetzten Ziel der Prävention entgegen.

Soweit in Kriminalität soziale Probleme, wie eine Armut, Arbeits- oder Perspektivlosigkeit Einzelner zum Ausdruck kommt, ändert Videoüberwachung an diesen Gründen nichts. Schließlich **befördert die anlasslose Beobachtung Diskriminierung bestimmter Gruppen**, weil die Überwacher gerade bei verdachtslosen Maßnahmen von ihren Vorstellungen und Vorurteilen geleitet werden. Bei den bemerkten Verstößen lässt sich eine Selektion durch die Überwacher feststellen (*Dominic Kudlacek*, S. 61). Diese nehmen nicht nur aufgrund konkreter Beobachtungen wahr, sondern auch infolge bestimmter Assoziationen zu bestimmten Personen(gruppen). Diese Art menschlicher Umgebungswahrnehmung führt bei anlasslosen Maßnahmen dann zu einer Kriminalisierung einiger Weniger. Außerdem wird sie gleichzeitig Kriminalität anderer, vermeintlich nicht verdächtiger Personen unentdeckt lassen. Letzteres wird auch mit dem kriminologischen Labeling Approach beschrieben, demzufolge Videoüberwachung zu einer Sekundärkriminalisierung und Stigmatisierung führen kann (sog. Labeling Approach der Kriminologie).

b) Videoüberwachung ist auch nicht erforderlich

Die Videoüberwachung ist ebenfalls zur Zielerreichung **nicht erforderlich**. Erforderlich im Sinne der Verhältnismäßigkeit ist eine Maßnahme nur, wenn kein milderes, zur Erreichung des Zwecks gleich geeignetes Mittel zur Verfügung steht. Unter besonderer Berücksichtigung der betroffenen Rechtsgüter ist die vorliegende Maßnahme einer **strengen Erforderlichkeitskontrolle** zu unterziehen (so auch BVerfG, Urt. v. 15.12.1983, Az. 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 484/83, juris, Rn. 178 ff.).

Hier ist in Frage zu stellen, ob die Videoüberwachung im Klostergarten **überhaupt erforderlich** ist und ob sie **in ihrer konkreten Ausgestaltung nicht erforderlich** ist (u.a. Anzahl der Videokameras, Dauer der Überwachung, Dauer der Speicherung). Dabei gilt es besonders zu berücksichtigen, dass der Klostergarten auch für eine natürliche Person ohne Zuhilfenahme von Kameras gut überschaubar ist. Es liegt auch deshalb besonders nahe, dass auch die Anwesenheit eines Angestellten der Stadt zur Zweckerreichung gleich geeignet ist.

(1) Ordnungswidrigkeiten und Verstöße gegen das LStVG

Zur Verhinderung von Ordnungswidrigkeiten und Verstößen gegen das LStVG ist Videoüberwachung nicht erforderlich. Soweit hinter diesen Verstößen soziale Probleme stecken, können diese zielgerichteter und vor allem weniger eingriffsintensiv adressiert werden. Als milderes Mittel kommt insbesondere für Suchtkriminalität, also auch alkoholbedingte Vergehen, die Schaffung weiterer Stellen für Sozialarbeiter und Streetworker in Frage. Die Einrichtung eines Kontaktladens ist außerdem eine gute Möglichkeit, um nicht nur im Klostergarten, sondern mit Auswirkungen auf das ganze Stadtgebiet, suchtkranken Menschen eine Anlaufstelle zu schaffen. Hierbei sind besonders die hohen Kosten der Einrichtung Videoüberwachung zu berücksichtigen. Zudem ist, wegen der für den Zeitraum der Videoüberwachung abgeordneten Mitarbeiter des Ordnungsamts, von erheblichen laufenden Kosten auszugehen. Statt eines Mitarbeiters, welcher die Kameras überwacht, könnte ein Sozialarbeiter oder

Streetworker als Ansprechpartner bereits stehen oder aktiv intervenieren. Im Lichte obiger Studien ist bei geringeren laufenden Kosten von einem verbesserten Rechtsgutsschutz auszugehen. Denn die hier vorgeschlagene Maßnahme kann bereits kurzfristig Abhilfe schaffen und erfordert dabei keine teure technische Infrastruktur.

(2) Körperverletzungen und Beleidigungen

Zur Verhinderung von Körperverletzungen und Beleidigungen ist Videoüberwachung nicht erforderlich. Der Klostergarten ist von allen Seiten gut einsehbar und generell sehr übersichtlich angelegt, weswegen als milderer, gleich geeignetes Mittel die Beobachtung ohne technische Hilfsmittel durch städtische Mitarbeiter in Frage kommt. Wenn ein Mitarbeiter der Stadt im Überwachungshäuschen auf den Bildschirmen eine gegenwärtige Körperverletzung feststellt, muss er ebenfalls erst die Polizei verständigen, welche diese dann beenden kann. Dabei ist also nicht nachvollziehbar, weshalb eine Videoüberwachung einen Vorteil darstellen würde. Diese Argumente treffen ebenfalls bei Beleidigungsdelikten zu.

(3) Rauschgiftkriminalität

Auch für die Verhinderung von Rauschgiftkriminalität ist die Videoüberwachung nicht erforderlich. Hier gelten die gleichen Überlegungen wie oben. Bei Rauschgiftkriminalität gibt es einen hohen Teil an suchtkranken Tätern. Deshalb wird Rauschgiftkriminalität zutreffend vorwiegend als ein Gesundheitsthema und Ausdruck sozialer Missstände verstanden. Ein milderer, geeigneterer Mittel sind deshalb hier in ganz besonderem Maße die Sozialarbeiter/Streetworker und ein Kontaktladen, sowie der Versuch, die Stigmatisierung der Täter, welche oft Opfer ihrer eigenen Sucht sind, abzubauen und weitere Kriminalisierung zu verhindern. So wird mit den Mitteln nachhaltige Hilfestellung verwirklicht und weitere Verstöße langfristig eingedämmt.

c) Videoüberwachung ist unangemessen

Bei Abwägung der angestrebten Zwecke und der damit verbundenen Rechtseingriffe ist schließlich unverhältnismäßig im engeren Sinne. Die Stadt Passau greift **täglich im erheblichen Ausmaß in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung von mehreren Hundert Menschen** ein, welche durch eigenes Verhalten keinen Anlass zur Videoüberwachung gegeben haben. Die Stadt vermittelt durch die Kamerainstallation das Gefühl ständiger Überwachung und entzieht ihrer Bevölkerung einen wichtigen Teil des öffentlichen Raums als Ort für gesellschaftlichen Austausch.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass dabei die Erforderlichkeit und Geeignetheit der Maßnahmen erheblich in Frage gestellt werden.

Ziel einer solchen Maßnahme darf es deshalb nur sein, Straftaten zu verhindern. Eine Kriminalität, welche hinreichenden Anlass für Videoüberwachung geben würde, gibt es im Klostergarten aber nicht; der Platz ist mithin kein „Kriminalitätsbrennpunkt“ (dazu unter (1)). Schließlich ist die gewählte, ausufernde Ausgestaltung der Videoüberwachung durch zehn Kameras, an 19 Stunden täglich, mit anschließender anlassloser Speicherung von 72 Stunden unangemessen (dazu unter (2)).

(1) Kein Kriminalitätsbrennpunkt

In der Rechtsprechung zur polizeirechtlichen Videoüberwachung im öffentlichen Raum ist anerkannt, dass bei Auslegung der Rechtsgrundlagen für Videoüberwachung der informationellen Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG dadurch Rechnung getragen werden muss, dass diese nur an besonders kriminalitätsbelasteten Orten (sog. „**Kriminalitätsbrennpunkten**“ oder **-schwerpunkten**) zulässig ist (grundlegend VGH Mannheim, Urt. v. 21. Juli 2003, NVwZ 2004, 498; s. auch *Waechter*, NdsVBI 2001, 77; *Schmitt Glaeser*, BayVBI 2002, 584, 589f; *Collin*, JuS 2006, 494, 496). Diese Grundsätze müssen auf Videoüberwachungen aufgrund datenschutzrechtlicher Rechtsgrundlagen übertragen werden (Collin, JuS 2006, 494, 496). Denn die abzuwägenden Belange, insbesondere der grundrechtliche Schutz, ist gleich.

Ein Kriminalitätsbrennpunkt liegt vor, wenn nicht nur eine erhöhte Kriminalitätsbelastung gezeigt wird, sondern auch künftige Straftaten prognostiziert werden, zu deren Bekämpfung die Videoüberwachung erforderlich ist (VGH Mannheim, Urt. v. 21. Juli 2003, NVwZ 2004, 498, 504). Diese Tatsachen hat die zuständige Behörde auf der Grundlage einer **objektiv nachvollziehbaren, ortsbezogenen Lagebeurteilung** zu ermitteln (VGH Mannheim, ebd.).

Ein Brennpunkt ist nur anzunehmen, wenn sich die Kriminalitätsbelastung des Ortes **deutlich von der an anderen Vergleichsorten innerhalb der Stadt abhebt** (VGH Mannheim, ebd., 503). Die Vergleichsorte müssen innerhalb derselben Stadt liegen, da die Überwachung nur besonderen örtlichen Gefahrenschwerpunkten dienen soll und damit einen örtlichen Bezug hat (VGH Mannheim, ebd., 503; *Waechter*, NdsVBI 2001, 77, 83). Zusätzlich zur relativen Belastung muss auch **absolut eine Schwelle von Kriminalität** überschritten werden, um von einem Kriminalitätsbrennpunkt sprechen zu können. Diese Schwelle in absoluter Sicht bedingt sich schon durch den grundrechtlichen Schutz betroffener Personen.

Weder reichen die absoluten Zahlen zu Vorkommnissen aus, um eine Videoüberwachung zu rechtfertigen, noch hebt sich die Kriminalität im Klostergarten ausreichend von der restlichen Stadt ab. Das hat im Ergebnis auch die Polizeiinspektion Passau in ihrer polizeilichen Vorfalldokumentation festgestellt.

Insgesamt wurden im Klostergarten nur wenige Straftaten polizeilich vermerkt: Im gesamten Jahr 2017 wurden **drei einfache Körperverletzungen und eine schwere Körperverletzung** im Klostergarten erfasst. Zudem wurden **vier Beleidigungen** verzeichnet. Vorkommnisse in derart geringer Zahl können eine flächendeckende Videoüberwachung nach keiner Ansicht begründen. Die einzige Kategorie von Straftaten, die in gewisser Zahl zu verbuchen sind, ist die der Betäubungsmitteldelikte. Im Jahr 2017 wurden **15 Rauschmitteldelikte** erfasst, also etwa **ein Delikt pro Monat im Jahresdurchschnitt**. Auch dabei handelt es sich also allenfalls um gelegentliche Vorkommnisse. Bei der Mehrzahl dieser Delikte geht es zudem um den illegalen Besitz von Cannabis. Angesichts der Legalisierung von Cannabis in vielen westlichen Ländern, aber auch des hierfür üblichen, deutlich geringer ausfallenden Strafmaßes, muss angemerkt werden, dass es sich im Bereich der Rauschmittelkriminalität damit um vergleichsweise unschädliche Delikte handelt. Insbesondere fehlt diesen regelmäßig eine Fremdschädigungskomponente.

Angesichts der aktuell niedrigen Zahlen könnte höchstens eine auf Tatsachen beruhende Prognose eines starken Anstiegs zur Rechtfertigung herangezogen werden. Dafür fehlen Anhaltspunkte. Es ist aufgrund der Statistiken nicht zu erwarten, dass die Rauschgiftkriminalität stark zunehmen wird. Sie schwankt seit 2008 stark und stieg zuletzt nach einem deutlichen Rückgang im Jahr 2013 wieder an. **Ein klarer, steigender Trend lässt sich nicht festmachen.**

Bei der Entwicklung der Kriminalität ergeben sich keine besonderen Abweichungen hinsichtlich des Klostergartens gegenüber dem restlichen Stadtgebiet. Schließlich ist nicht bekannt, in wie viele der von der Polizei verzeichneten Verdachtsfälle auch tatsächlich strafrechtlich relevant waren und zu einer Verurteilung geführt haben.

Ein Kriminalitätsbrennpunkt, der die Videoüberwachung rechtfertigt, lässt sich nach alledem nicht feststellen.

(2) Ausgestaltung der Videoüberwachung unangemessen

Im Ganzen ist die Videoüberwachung **jedenfalls in der gewählten Ausgestaltung** unangemessen.

Die meisten registrierten Delikte fallen in die Sommermonate, so die Videoüberwachung keinesfalls saisonübergreifend zu rechtfertigen ist. Auch ist kaum vorstellbar, dass eine Überwachung im Zeitraum von 6 bis 1 Uhr, also 19 Stunden notwendig ist. Vielmehr liegt es nahe, dass gerade alkoholbedingte Straftaten oder Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz eher in den Abendstunden, an Wochenenden oder vor Feiertagen zu erwarten sind.

Keinesfalls rechtfertigen lässt sich die anlasslose **Speicherung für 72 Stunden**. Möglich wäre eine bloße Videobeobachtung, etwa mit der Einrichtung eines Kurzzeitspeichers. Ähnlich wie bei „Body-Cams“, den von Polizisten bei Einsätzen mitgeführten Kameras, können so die letzten Sekunden oder Minuten der Aufnahmen der Kameras vorgehalten werden, bevor sie wieder überschrieben werden. Wenn dem Überwacher eine Straftat oder eine Ordnungswidrigkeit erheblicher Bedeutung auffällt, müsste er aktiv werden, um die dauerhafte Aufzeichnung für eine spätere Verwertung zu veranlassen. Der Kurzzeitspeicher kann die menschliche Reaktionszeit ausgleichen. Ähnliche Anforderungen stellen Gerichte nicht zu Unrecht aus datenschutzrechtlichen und persönlichkeits-rechtlichen Erwägungen an den Einsatz von „Dash-Cams“, die zur Aufzeichnung von Verkehrsvorgängen aus Fahrzeugen heraus verwendet werden und dazu dienen, im Falle eines Unfalls Beweismaterial zu haben (s. hierzu BGH, Urt. v. 15. März 2018, VI ZR 233/17, juris Rn. 25 f). Es ist im Lichte von Fallzahlen und Betroffenenzahlen nicht einzusehen, wieso an staatliche Stellen geringere Anforderungen zu stellen sein sollten. Von einem Überwacher muss erwartet werden, dass er einerseits eine Straftat oder eine Ordnungswidrigkeit erheblicher Bedeutung erkennt und andererseits einordnen kann, ob sie eines der qualifizierten Rechtsgüter des Art. 24 Abs. 1 BayDSG betrifft. Wird gleichzeitig zur Übertragung nicht aufgezeichnet, wird auch der Aufmerksamkeitsschwund bei dem Überwacher vermieden.

Dieses Vorgehen wird datenschutzrechtlichen Vorgaben in Form datenschutzfreundlicher Voreinstellungen und der Datenminimierung stärker gerecht (Art. 25 Abs. 2 Satz 1, Art. 5 Abs. 1 lit. c DSGVO i.V.m. Art. 2 Satz 1 BayDSG).

III. Verstoß gegen Transparenzpflichten

"Die aufgrund von Art. 24 BayDSG durchgeführte Videoüberwachung im Klostergarten ist zudem wegen eines Verstoßes gegen Transparenzpflichten aus Art. 24 Abs. 2 BayDSG i.V.m. Art. 12, 13 JI-Richtlinie und Art. 2 Satz 1 BayDSG teilweise rechtswidrig. Die Anwendbarkeit der maßgeblichen Art. 13 Abs. 1 lit. d) i.V.m. 2 Abs. 1 und 1 Abs. 1 JI-Richtlinie ist unter Berücksichtigung des Akkerberg-Fransson Urteils des EuGU /Urt. V. 26.02.2013, C-617/10, NJW 2013, 1415) zwanglos anzunehmen. Insbesondere muss mit diesem Urteil davon ausgegangen werden, dass der Anwendungsbereich des Unionsrechts eröffnet ist und somit kein Fall von Art. 2 Abs. 3 lit. a) JI-Richtlinie vorliegt. Der EuGH stellte in der Entscheidung Akkerberg-Fransson fest, dass der Anwendungsbereich des Unionsrechts immer dann eröffnet ist, wenn eine nationale Vorschrift in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt.

Das Gericht legte in diesem Fall dar, dass im Bereich der Strafverfolgung Unionsrecht und damit die EU-Grundrechte-Charta anwendbar ist, weil das Unionsrecht den Mitgliedstaaten Pflichten zur effektiven Strafverfolgung auferlegt. Da das Unionsrecht den

Mitgliedstaaten mit der JI-Richtlinie sogar ganz konkret Pflichten im Zusammenhang mit Datenschutz im Rahmen der Gefahrenabwehr auferlegt, ist im vorliegenden Fall die Anwendung des Unionsrechts unzweifelhaft."

Die Stadt Passau kommt ihren Informationspflichten aus Art. 13, 12 JI-Richtlinie i.V.m. Art. 2 Satz 1 BayDSG nur unzureichend nach. Insbesondere erfolgt die Darstellung der Informationen in mangelhafter Art und Weise.

Maßgeblich für die Vollständigkeit der Information sind an sich nur die an den Zugängen des Platzes angebrachten Schilder. Nach Art. 13 Abs. 1 JI-Richtlinie i.V.m. 2 Satz 1 BayDSG müssen die zu erbringenden Informationen zum Zeitpunkt der Datenerhebung vorliegen, daher, bevor sich ein Passant in den Aufnahmebereich der Videoüberwachungsanlage begibt.

Maßstab für die Prüfung ist nicht der ausführliche Anhang an der Überwachungszentrale, da dieser erst nach Betreten des Platzes zur Kenntnis genommen werden kann.

Die Darstellung der Informationen auf den diversen Schildern an den Zugängen entspricht nicht den Vorgaben des Art. 12 Abs. 1 Satz 1 JI-Richtlinie i.V.m. Art. 2 Satz 1 BayDSG, denn die Informationen sind nicht „leicht zugänglich“. Die Zugänglichkeit betrifft auch die äußere Darreichungsform der Informationen (*Franck*, in: Gola, Art. 12 Rn. 21).

Das Wabenmuster der Schilder überschneidet sich teilweise mit der Schrift. Hier sind Buchstaben und Wörter schlecht erkennbar. Dies gilt bereits für die hier gegenständlichen Aufnahmen und ist erst recht ein Problem unter den Bedingungen vor Ort, wo sich auch Lichtverhältnisse massiv auswirken können.

Die Anbringungshöhe führt ebenfalls dazu, dass die Informationen nicht leicht zugänglich sind. Die Schilder befinden sich regelmäßig in etwa zwei Metern Höhe. Dies führt bereits dazu, dass die Schilder leicht übersehen werden (können). Zur Lektüre der Informationen muss der Kopf in einem über das übliche Maß hinaus gehenden Winkel geneigt werden. Zur Vermeidung einer unangenehmen Haltung ist ein Abstand

erforderlich, der es bei der Schriftgröße und dem Untergrund ohne Hilfsmittel unmöglich macht, den Text vollständig zu erfassen.

C) Ergebnis

Nach all dem ist die Maßnahme rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung.

Rechtsanwalt