

Beglaubigte Abschrift



VERWALTUNGSGERICHT KÖLN
IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

20 K 4855/18

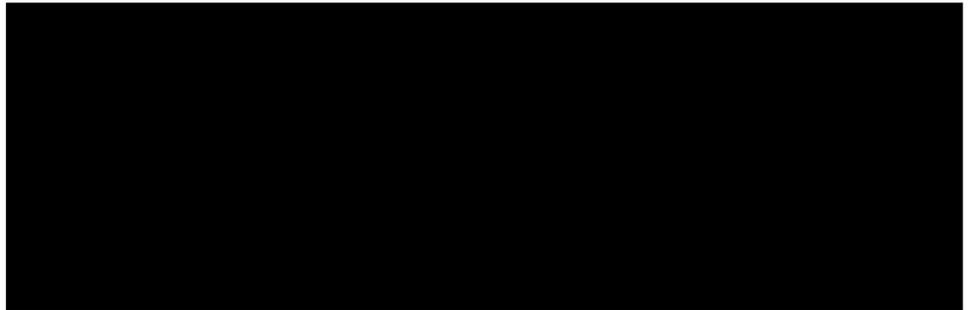
In dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren

des



Klägers,

Prozessbevollmächtigte:



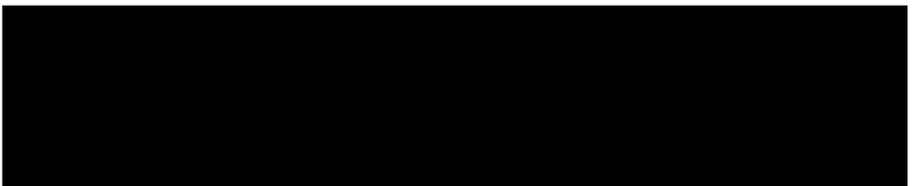
gegen

das Land Nordrhein-Westfalen, vertreten durch das Polizeipräsidium Köln, Walter-Pauli-Ring 2 - 6, 51103 Köln,



Beklagten,

Prozessbevollmächtigte:



wegen Videoüberwachung (Köln, Dom/Hauptbahnhof)

hat die 20. Kammer des Verwaltungsgerichts Köln

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 28. November 2024

durch



für Recht erkannt:

Soweit der Kläger die Klage zurückgenommen hat, wird das Verfahren eingestellt.

Der Beklagte wird verurteilt, es zu unterlassen, folgende Flächen im Videoüberwachungsbereich „Dom/Hauptbahnhof“ in Köln mittels Bildübertragung zu beobachten und die übertragenen Bilder aufzuzeichnen sowie zu speichern:

- Am Hof ab Wallrafplatz bis Kurt-Hackenberg-Platz,
- Kurt-Hackenberg-Platz,
- Große Neugasse ab Kurt-Hackenberg-Platz nach Osten,
- Bischofsgartenstraße und Fußgängerzone in östlicher Verlängerung der Bischofsgartenstraße,
- Unter Goldschmied bis Laurenzplatz,
- Heinrich-Böll-Platz mit Treppen nach Osten,
- Kurt-Rossa Platz,
- Komödienstraße zwischen Marzellenstraße und Tunisstraße,
- Burgmauer,
- Unter Fettenhennen.

Der Beklagte wird ferner verurteilt, es zu unterlassen, die im Videoüberwachungsbereich „Dom/Hauptbahnhof“ in Köln gelegenen Außengastronomieflächen folgender Betriebe während der Sondernutzung mittels Bildübertragung zu beobachten und die übertragenen Bilder aufzuzeichnen sowie zu speichern:

- Merzenich am Wallrafplatz, Wallrafplatz 4,
- Café Reichard, Unter Fettenhennen 11,
- Starbucks Coffee, Trankgasse 11,
- Gaffel am Dom, Bahnhofsvorplatz 1.

Der Beklagte wird außerdem verurteilt, bei Versammlungen innerhalb des Videoüberwachungsbereichs „Dom/Hauptbahnhof“ in Köln – vorbehaltlich einer auf das Versammlungsgesetz NRW gestützten Maßnahme – die Beobachtung und Aufzeichnung im gesamten Videoüberwachungsbereich eine Stunde vor dem angemeldeten Versammlungsbeginn oder dem

geplanten Eintritt in den Videoüberwachungsbereich und bei unangemeldeten bzw. Spontanversammlungen unmittelbar bei Versammlungsbeginn bis 30 Minuten nach dem Ende der Versammlung oder nach deren Verlassen des Videoüberwachungsbereichs zu unterbrechen.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens tragen der Kläger zu fünf Sechsteln und der Beklagte zu einem Sechstel.

Dieses Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar ohne Sicherheitsleistung. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 Prozent des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 Prozent des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand

Die Verfahrensbeteiligten streiten über die Rechtmäßigkeit der offenen polizeilichen Videoüberwachung durch fest installierte Kameras im Videoüberwachungsbereich „Dom/Hauptbahnhof“ in Köln.

Der Beklagte hat im Kölner Stadtgebiet insgesamt sieben Videoüberwachungsbereiche eingerichtet („Dom/Hauptbahnhof“, „Ringe“, „Breslauer Platz“, „Ebertplatz“, „Neumarkt“, „Wiener Platz“ und „Kalk“). An diesen Standorten sind sog. Multifokus-Kameras für Überblicksaufnahmen und sog. PTZ-Kameras mit einer Schwenk-, Neige- und Zoomfunktion fest installiert, mit denen der Beklagte an sieben Tagen in der Woche während 24 Stunden die Straßen, Wege und Plätze mittels Bildübertragung beobachtet und die übertragenen Bilder aufzeichnet. Die Videobilder werden rund um die Uhr in einer zentralen Videobeobachtungsstelle durch geschulte Videobeobachter beobachtet und ausgewertet, um bei (sich anbahnenden) Straftaten Einsatzkräfte frühzeitig heranzuführen zu können. Nach 14 Tagen werden die Aufzeichnungen automatisch durch Überschreiben gelöscht, es sei denn eine konkrete Aufnahme wird zur Strafverfolgung bzw. vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten weiterhin benötigt.

Die Videoüberwachung im Videoüberwachungsbereich „Dom/Hauptbahnhof“ wurde erstmals am 31.12.2016 aufgenommen. Die Installation der Kameras und der Aufbau

der erforderlichen Infrastruktur erfolgten schrittweise. Die Maßnahme wurde unter dem 17.02.2017 durch den Polizeipräsidenten in Köln angeordnet – zunächst begrenzt auf 12 bzw. 13 Stunden am Tag – und in der Folge zeitlich ausgeweitet sowie mehrfach verlängert, zuletzt durch die Behördenleiteranordnung vom 19.11.2024. In dem Videoüberwachungsbereich sind insgesamt 27 Kameras installiert.

Die Kameras erfassen im Wesentlichen den Bahnhofsvorplatz und das Gebiet um den Kölner Dom bis zum Rhein-Ufer sowie angrenzende Straßen und Plätze der Kölner Altstadt bis zum Alter Markt und zum Laurenzplatz. Im Einzelnen wird auf die Karte auf Bl. 1165 der Gerichtsakte Bezug genommen.

Der Beklagte begründet die Maßnahme mit einer Vielzahl von Straftaten, die in dem gesamten Gebiet am Hauptbahnhof und um den Dom seit Jahren begangen worden seien, so dass der Videoüberwachungsbereich als Kriminalitätsschwerpunkt anzusehen sei. Die besondere Lage am Hauptbahnhof und im Zentrum der Kölner Altstadt, die hohe Passantenfrequenz und die Vielzahl an unübersichtlichen Zuwegungen führten dazu, dass die Beschaffenheit des Ortes die Begehung von Straftaten besonders begünstige. Durch die Videoüberwachung könnten Straftaten verhindert und deren Aufklärung verbessert werden. Zudem werde das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung gestärkt.

Der Kläger, der in der Kölner Innenstadt wohnt und geltend macht, den gesamten Videoüberwachungsbereich „Dom/Hauptbahnhof“ regelmäßig aufzusuchen und dort an Versammlungen teilzunehmen sowie solche zu veranstalten, hat am 04.07.2018 Klage erhoben. Mit seiner Klage hat er die - teils vorbeugende - Unterlassung der Videoüberwachung an verschiedenen Standorten in Köln begehrt. Die Klagen gegen die übrigen Videoüberwachungsbereiche wurden von diesem Klageverfahren abgetrennt und unter eigenen Aktenzeichen fortgeführt.

Der Kläger macht im Wesentlichen geltend, die Videoüberwachung im Gebiet „Dom/Hauptbahnhof“ verletze ihn in seinen Grundrechten insbesondere aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG (informationelle Selbstbestimmung), Art. 8 Abs. 1 GG (Versammlungsfreiheit) und Art. 5 Abs. 1 GG (Meinungsfreiheit). Die Rechtsgrundlage des § 15a PolG NRW sei unter Berücksichtigung der Intensität des Grundrechtseingriffs unverhältnismäßig. Die Wirksamkeit einer Videoüberwachung zur Reduktion von Straßenkriminalität sei wissenschaftlich nicht erwiesen. Zudem

halte die Vorschrift der vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Vorratsdatenspeicherung vom 02.03.2010 - 1 BvR 256/08 - geforderten doppelten Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht stand. Die Maßnahme sei in eine „Überwachungsgesamtrechnung“ aller verfügbaren staatlichen Überwachungsmaßnahmen einzustellen und führe insoweit zu einer zu hohen Gesamtbelastung bürgerlicher Freiheiten. Weiterhin müsse die Verhältnismäßigkeit des § 15a PolG NRW in Anbetracht des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 20.09.2022 – C-793/19 – zur Vorratsdatenspeicherung neu bewertet werden. Jedenfalls der im April 2022 eingeführte § 23 Abs. 6 PolG NRW, der es ermögliche, die rechtmäßig gespeicherten personenbezogenen Daten automatisiert zusammenführen, bewirke die Unangemessenheit der Datenerhebung und –speicherung. Die Videoüberwachungsmaßnahme in Köln sei zudem formell rechtswidrig, da der Beklagte die datenschutzrechtlich erforderlichen Unterlagen, wie ein Verarbeitungsverzeichnis, eine Datenschutz-Folgenabschätzung und ein Lösungskonzept nicht vorgelegt habe. Der Grundrechtseingriff sei auch materiell rechtswidrig, da die Tatbestandsvoraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage nicht vorlägen. Der Videoüberwachungsbereich „Dom/Hauptbahnhof“ stelle wegen seiner Größe, der Vielzahl an verschiedenen Straßen und Plätzen und des trennenden Effekts des Doms keinen einheitlichen Ort im Sinne der Vorschrift dar. Bei den überwachten Flächen handele es sich zudem teilweise nicht um öffentlich zugängliche Orte bzw. es bedürfe insoweit wegen der Grundrechtsrelevanz einer einschränkenden Auslegung des Tatbestandsmerkmals. Dies gelte insbesondere für unmittelbar vor Hauseingängen liegende Fußweg- sowie Außengastronomieflächen. Auch dürften Fenster, Balkone und Terrassen nicht von den Kameras erfasst werden. Insgesamt sei durch die vom Beklagten widersprüchlichen und intransparenten Kriminalitätszahlen nicht hinreichend belegt, dass es sich bei dem Videoüberwachungsbereich „Dom/Hauptbahnhof“ um einen Kriminalitätsschwerpunkt handele. Jedenfalls dürften Nebenstraßen von den Kameras nicht miterfasst werden. Ein unverzügliches Eingreifen der Polizei, wie es das Gesetz fordere, sei organisatorisch nicht hinreichend gewährleistet. Es sei anzunehmen, dass die Aufnahmen in vielen Fällen lediglich auf Vorrat gespeichert würden. Die Videoüberwachung sei zudem nicht ausreichend durch Beschilderung erkennbar, insbesondere für Kfz-Fahrer sowie an den Rändern des Videoüberwachungsbereichs. Darüber hinaus sei auch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht gewahrt. So

dürfe die Videoüberwachung nicht rund um die Uhr erfolgen, sondern müsse auf Schwerpunktzeiten begrenzt werden. Aus den Daten des Beklagten sei nicht erkennbar, welche Deliktsarten mit welchem Schweregrad zu welchen Zeiten begangen worden seien, so dass nicht nachvollziehbar sei, zu welchen Zeiten die Videoüberwachung als angemessen angesehen werden könne. Die Unverhältnismäßigkeit resultiere auch daraus, dass der Beklagte möglicherweise im Zusammenhang mit der Videoüberwachung künstliche Intelligenz nutze. Weiterhin sei die Speicherdauer von 14 Tagen ungeeignet, da sie auf den Schildern nicht erkennbar und daher ihren Zweck nicht erreichen könne. Sie sei auch nicht erforderlich; ein milderer Mittel stelle die anlassbezogene Speicherung im Quick-Freeze-Verfahren dar. Jedenfalls sei eine Speicherdauer von 48 Stunden ausreichend. Soweit der Beklagte Videoaufnahmen über 14 Tage hinaus speichere, dürfe er dies ausschließlich, wenn es zur Verfolgung oder Verhinderung schwerer Straftaten notwendig sein. Personen, die auf den länger als 14 Tage gespeicherten Videos erkennbar seien, aber nicht Anlass zu der längeren Speicherung gegeben hätten, müssten unwiederbringlich unkenntlich gemacht werden. Die Behördenleiteranordnung und die Dienstanweisung des Polizeipräsidiums Köln würden ferner seinem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit nicht gerecht. Insbesondere fehlten ausreichende Bestimmungen zur Abschaltung der Kameras im räumlichen und zeitlichen Umfeld eines Versammlungsortes und zur verkürzten Vernichtungsfrist von Aufnahmen von Versammlungen, die sich aus § 16 Abs. 6 VersG NRW ergebe. Auch fehle eine Anweisung dahingehend, dass rechtwidrig erlangte Videodateien unverzüglich zu vernichten seien.

Der Kläger hat im Schriftsatz vom 03.07.2024 nachträglich (hilfsweise) den weiteren Antrag gestellt, die Rechtswidrigkeit der Videoüberwachung während einer von ihm besuchten Versammlung am 08.02.2020 im Videoüberwachungsbereich „Dom/Hauptbahnhof“ festzustellen. Diesen Antrag hat er in der mündlichen Verhandlung zurückgenommen.

Der Kläger beantragt zuletzt noch,

den Beklagten zu verurteilen, es zu unterlassen, die im Videoüberwachungsbereich „Dom/Hauptbahnhof“ in Köln gelegenen Flächen gemäß der Skizze auf Bl. 999R der Gerichtsakte mittels Bildübertragung zu beobachten und die übertragenen Bilder aufzuzeichnen sowie zu speichern.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er trägt vor, bei den sieben Videoüberwachungsbereichen im Kölner Stadtgebiet handele es sich um Schwerpunkte der Straßenkriminalität, die anhand kriminalgeographischer Kriterien ermittelt und durch die dokumentierten relevanten Deliktszahlen der letzten Jahre bestätigt würden. Die Videobeobachtung, Bildaufzeichnung und Speicherung für 14 Tage sei von der Rechtsgrundlage des § 15a PolG NRW gedeckt, der weder verfassungsrechtliche noch europarechtliche Vorgaben entgegenstünden. Die Videoüberwachung ermögliche es der Polizei, die Begehung von Straftaten und Gefahrenlagen frühzeitig zu erkennen, Einsatzkräfte schnell heranzuführen, weitere Eskalationen zu unterbinden, den Erfolg von Straftaten zu vereiteln und - immer häufiger - eine rechtzeitige medizinische Versorgung der Geschädigten sicherzustellen.

Der Beklagte hat auf Aufforderung der Kammer im gerichtlichen Verfahren Straßenkriminalitätszahlen aus dem polizeilichen Vorgangsbearbeitungssystem (polizeilich erfasste Straftaten auf der Basis des Tatzeitpunkts) für die Jahre 2020 bis erste Hälfte 2024 vorgelegt. Diese zeigen, wie viele Delikte der Straßenkriminalität in diesem Zeitraum im gesamten Stadtgebiet Köln begangen wurden und wie viele auf einzelne von der Kammer bestimmte Teilbereiche des Videoüberwachungsbereichs „Dom/Hauptbahnhof“ entfallen. Im Einzelnen wird auf die Anlage B 52 zum Schriftsatz des Beklagten vom 24.09.2024 und auf die Beiakte Heft 1 Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Soweit der Kläger die Klage zurückgenommen hat, nämlich hinsichtlich seines Feststellungsantrags, war das Verfahren nach § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO einzustellen.

Im Übrigen hat die Klage in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang Erfolg.

A. Sie ist überwiegend zulässig.

I. Statthaft ist die allgemeine Leistungsklage gerichtet auf das Unterlassen schlicht hoheitlichen Handelns. Der Kläger wendet sich gegen die Beobachtung öffentlicher Räume mittels Videokameras und die Speicherung der übertragenen Bilder. Diese Maßnahmen dienen nur der Informationsgewinnung und sind nicht unmittelbar auf die

Herbeiführung einer Rechtsfolge gerichtet, so dass ihnen keine Verwaltungsaktqualität zukommt.

II. Der Kläger ist auch klagebefugt (§ 42 Abs. 2 VwGO in entsprechender Anwendung). Er macht die Verletzung eigener subjektiv-öffentlicher Rechte geltend, nämlich insbesondere seines Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG sowie seines Versammlungsgrundrechts gemäß Art. 8 Abs. 1 GG. Insoweit ist eine Rechtsverletzung möglich, da der Kläger, der in der Kölner Innenstadt wohnt, durch eine eidesstattliche Versicherung glaubhaft gemacht hat, den Videoüberwachungsbereich „Dom/Hauptbahnhof“ regelmäßig zur Nutzung des Hauptbahnhofs, zum Einkaufen und Freunde treffen, zu betreten und dies auch in absehbarer Zukunft zu tun. Außerdem hat er versichert, hier an Versammlungen teilzunehmen und solche auch selbst zu veranstalten.

III. Soweit sich das Unterlassungsbegehren des Klägers auf die Mitbeobachtung nicht öffentlich zugänglicher Räumlichkeiten im Videoüberwachungsbereich „Dom/Hauptbahnhof“, wie Geschäftslokale, Wohnungen, Hausflure und Hotels einschließlich Balkonen und Terrassen, bezieht, ist die Klage dagegen unzulässig. Hinsichtlich solcher Räumlichkeiten, die der Kläger nicht selbst aufsucht, ist er bereits nicht klagebefugt, weil ihm eine Verletzung in eigenen Rechten nicht droht. Im Übrigen fehlt ihm das Rechtsschutzbedürfnis. Einer gerichtlichen Entscheidung bedarf es insoweit nicht, weil diese die Rechtsstellung des Klägers nicht verbessern könnte. Die Kammer hat keinen Anlass, daran zu zweifeln, dass der Beklagte die (Mit-)Beobachtung dieser privaten Räume bereits jetzt unterlässt. Denn er hat für die polizeiliche Videoüberwachung in Köln insgesamt erklärt, dass er durch entsprechende Kameraausrichtung und mittels detaillierter Schattierungen den Vorgaben des Oberverwaltungsgerichts NRW in seinen Beschlüssen vom 16.05.2022,

vgl. insbesondere OVG NRW, Beschluss vom 16.05.2022 – 5 B 1289/21 (Ebertplatz) –, juris Rn. 214 ff., s. auch Leitsatz 1,

Rechnung getragen habe. Ein Einblick in Wohnungen (inkl. Balkonen und Terrassen), Hotel-, Büro- oder sonstige Geschäftsräume sei auch auf Erdgeschosebene nicht (mehr) möglich. Dies hat er auch entsprechend in den jeweiligen Behördenleiteranordnungen umgesetzt.

Vgl. für den Videoüberwachungsbereich „Dom/Hauptbahnhof“: Schriftsatz des Beklagten vom 27.11.2023, Bl. 1145R. der Gerichtsakte;

Behördenleiteranordnung Dom/Hauptbahnhof vom 19.11.2024, Ziffer 5.6, Bl. 1408R. der Gerichtsakte.

Für drei der vom Kläger häufig aufgesuchten Geschäftsräume im Videoüberwachungsbereich „Dom/Hauptbahnhof“ hat der Beklagte dies zudem exemplarisch durch die Vorlage von Screenshots der Videokameras glaubhaft gemacht.

Vgl. Anlage B 55 zum Schriftsatz vom 24.09.2024, Bl. 1342 ff. der Gerichtsakte.

Auch wenn aufgrund der Screenshots nicht nachprüfbar ist, ob der Einblick in die Räumlichkeiten aus jeder möglichen Kameraperspektive und Zoomeinstellung ausgeschlossen ist, sieht die Kammer keine Veranlassung zu weiterer Nachprüfung. Es liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die ausdrückliche, auch öffentlich auf seiner Homepage erklärte, Selbstverpflichtung des Beklagten unzutreffend sein könnte.

Gleiches gilt auch für die im Videoüberwachungsbereich „Dom/Hauptbahnhof“ gelegenen Räumlichkeiten des Museum Ludwig, der Philharmonie und der Konzertkasse der Philharmonie, welche der Kläger – wie er eidesstattlich versichert hat – gelegentlich aufsuche. Unabhängigkeit von der Frage, ob diese der Öffentlichkeit ohne Beschränkungen zugänglich sind und ob eine Mitbeobachtung öffentlich zugänglicher Räumlichkeiten von der Ermächtigungsgrundlage des § 15a Abs. 1 Satz 1 PolG NRW gedeckt ist, hat der Beklagte jedenfalls erklärt, dass auch diese Gebäude von den Kameras nicht eingesehen werden können.

B. Die Klage ist jedoch nur teilweise begründet.

Ein Anspruch des Klägers auf Unterlassung der Videoüberwachung (Videobeobachtung und -aufzeichnung),

vgl. zu dieser Terminologie OVG NRW, Beschluss vom 16.05.2022 – 5 B 137/21 (Breslauer Platz) –, juris Rn. 6; VGH BW, Urteil vom 21.07.2003 – 1 S 377/02 –, juris Rn. 17; Siegel, NVwZ 2012, 738,

besteht nur in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang. Anspruchsgrundlagen sind insoweit das von Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG geschützte Grundrecht des Klägers auf informationelle Selbstbestimmung (dazu I.) und sein Grundrecht auf Versammlungsfreiheit (dazu II.). Einen weitergehenden Anspruch vermitteln ihm seine Grundrechte nicht (dazu III.).

I. Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) vermittelt dem Kläger unmittelbar einen subjektiv-öffentlichen Unterlassungsanspruch gegen den Beklagten.

Vgl. zuletzt BVerwG, Beschluss vom 02.05.2024 – 6 B 66.23 -, juris Rn. 11.

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.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.02.2007 – 1 BvR 2368/06 –, juris, Rn. 37, und Urteil vom 15.12.1983 – 1 BvR 209/83 u. a. –, juris, Rn. 149.

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 23.02.2007 – 1 BvR 2368/06 –, juris, Rn. 38.

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

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.02.2007 – 1 BvR 2368/06 –, juris, Rn. 38 f.; zum Vorstehenden insgesamt OVG NRW, Beschluss vom 16.05.2022 – 5 B 137/21 (Breslauer Platz) –, juris Rn. 13 ff.

Der Kläger wird durch die offene Videoüberwachung im Bereich „Dom/Hauptbahnhof“ in seinem Recht auf informationelle Selbstbestimmung nachteilig betroffen. Er hat glaubhaft gemacht, die von den Videokameras erfassten Flächen regelmäßig zu betreten und es ist vor dem Hintergrund seiner Erklärung sowie angesichts der Tatsache, dass der Bereich im Zentrum der Kölner Innenstadt liegt und unmittelbar an den Kölner Hauptbahnhof als wichtigen Verkehrsknotenpunkt angrenzt, auch zu erwarten, dass er diesen in absehbarer Zeit betreten wird.

Dieser Eingriff erweist sich – außerhalb der im Tenor aufgeführten Zeiten bei Versammlungslagen – als überwiegend rechtmäßig, hinsichtlich der im Tenor bezeichneten Flächen jedoch als rechtswidrig.

Rechtsgrundlage ist § 15a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Abs. 2 PolG NRW. Diese ist verfassungsgemäß (dazu 1.). Der Eingriff ist auch formell rechtmäßig (dazu 2.). Hinsichtlich der materiellen Rechtmäßigkeit ist zwischen verschiedenen Teilbereichen des Videoüberwachungsbereichs „Dom/Hauptbahnhof“ zu unterscheiden (dazu 3.).

1. 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 und die Beschaffenheit des Ortes die Begehung von Straftaten begünstigt, solange Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass an diesem Ort weitere Straftaten begangen werden.

Die Vorschrift ist, wie das Oberverwaltungsgericht NRW in seinen Beschwerdeentscheidungen in den Eilverfahren betreffend die polizeiliche Videoüberwachung an anderen Standorten in Köln zutreffend ausgeführt hat, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Vgl. Beschlüsse vom 16.05.2022 – 5 B 137/21 (Breslauer Platz) -, juris Rn. 25 ff.; - 5 B 1289/21 (Ebertplatz) -, juris Rn. 27 ff.; - 5 B 264/21 (Neumarkt) -, juris Rn. 25 ff.; vgl. außerdem zu der Videoüberwachung in

Dortmund OVG NRW, Beschluss vom 23.09.2022 – 5 B 303/21 -, juris Rn. 32.

Der weitere Vortrag des Klägers zur Unverhältnismäßigkeit des § 15a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Abs. 2 PolG NRW führt zu keiner abweichenden Beurteilung. Die Regelungen zielen darauf, 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. Mitbezweckt ist die Strafverfolgungsvorsorge.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 16.05.2022 – 5 B 137/21 (Breslauer Platz) -, juris Rn. 37 m.w.N.

Die offene Videoüberwachung ist zur Erreichung dieser legitimen Anliegen des Gemeinwohls geeignet, ohne dass es insoweit einer wissenschaftlichen Evaluation bedürfte (dazu a). Auch ergibt sich eine Unverhältnismäßigkeit dieser Maßnahme weder unter Berücksichtigung einer „Überwachungsgesamtrechnung“ (dazu b) noch des Urteils des Europäischen Gerichtshofs zur Vorratsdatenspeicherung vom 20.09.2022 – C-793/19 – (dazu c). Die Regelung des § 23 Abs. 6 PolG NRW zur automatisierten Zusammenführung personenbezogener Daten führt schließlich ebenfalls nicht zur Unangemessenheit von Maßnahmen nach § 15a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Abs. 2 PolG NRW (dazu d).

a) Die Geeignetheit der offenen Videoüberwachung hängt, anders als der Kläger meint, nicht davon ab, dass ein kriminalitätsreduzierender Effekt der Videoüberwachung wissenschaftlich nachgewiesen wird. Vielmehr kommt dem Gesetzgeber bei der Beurteilung, ob dieses Mittel zur Förderung des Ziels, die Begehung von Straftaten in der Öffentlichkeit zu verhindern und potentielle Täter abzuschrecken, geeignet ist, ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu, der erst dann überschritten ist, wenn sich die Maßnahme als evident untauglich erweist und sich diese Beurteilung aufdrängen muss.

Vgl. zu diesem Maßstab BVerfG, Beschluss vom 19.11.2021 – 1 BvR 781/21 u.a. -, juris Rn. 171 und Beschluss vom 09.03.1994 – 2 BvL 43/92 –, BVerfGE 90, 145, juris Rn. 122; hier konkret ebenso OVG NRW, Beschluss vom 16.05.2022 – 5 B 137/21 (Breslauer Platz) -, juris Rn. 39.

Letzteres ist hier nicht der Fall. Dass eine Videoüberwachung, die mit Maßnahmen zur schnellen Entsendung von Einsatzkräften an erkannte Tatorte verknüpft wird, die

Abwehr von Straftaten der Straßenkriminalität fördern und für potentielle Straftäter abschreckend wirken kann, ist plausibel und liegt nach dem Bundesverwaltungsgericht „auf der Hand“. Es sind keine Anhaltspunkte dafür gegeben, dass die Videoüberwachung zur Erreichung dieser Ziele evident ungeeignet sein könnte.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 25.01.2012 – 6 C 9/11 –, BVerwGE 141, 329, juris Rn. 45.

b) Entgegen der Auffassung des Klägers ist die polizeiliche Videoüberwachung nach § 15a PolG NRW auch im Rahmen einer sogenannten „Überwachungsgesamtrechnung“ nicht als unverhältnismäßig anzusehen. Diese in der Literatur postulierte Rechtsfigur,

vgl. erstmals Roßnagel, Die „Überwachungs-Gesamtrechnung“ – Das BVerfG und die Vorratsdatenspeicherung, NJW 2010, 1238 ff.,

geht auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 02.03.2010 – 1 BvR 256/08 u.a. – zur Vorratsdatenspeicherung zurück. Sie bringt in einem Schlagwort die Aufforderung an den Gesetzgeber zum Ausdruck, vor Schaffung eines neuen Sicherheitsgesetzes stets eine Gesamtbetrachtung staatlicher Überwachungsmaßnahmen vorzunehmen, um zu gewährleisten, dass es nicht zu einer umfassenden Überwachung aller Aktivitäten der Bürger komme. Das Bundesverfassungsgericht hatte in der erwähnten Entscheidung ausgeführt:

„Die Einführung der Telekommunikationsverkehrsdatenspeicherung kann damit nicht als Vorbild für die Schaffung weiterer vorsorglich anlassloser Datensammlungen dienen, sondern zwingt den Gesetzgeber bei der Erwägung neuer Speicherungspflichten oder -berechtigungen in Blick auf die Gesamtheit der verschiedenen schon vorhandenen Datensammlungen zu größerer Zurückhaltung. Dass die Freiheitswahrnehmung der Bürger nicht total erfasst und registriert werden darf, gehört zur verfassungsrechtlichen Identität der Bundesrepublik Deutschland (vgl. zum grundgesetzlichen Identitätsvorbehalt BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 30. Juni 2009 - 2 BvE 2/08 u.a. -, juris, Rn. 240), für deren Wahrung sich die Bundesrepublik in europäischen und internationalen Zusammenhängen einsetzen muss. Durch eine vorsorgliche Speicherung der Telekommunikationsverkehrsdaten wird der Spielraum für weitere

anlasslose Datensammlungen auch über den Weg der Europäischen Union erheblich geringer.“

BVerfG, Urteil vom 02.03. 2010 – 1 BvR 256/08 –, juris Rn. 218.

Hieraus wird das Erfordernis einer „doppelten Verhältnismäßigkeitsprüfung“ abgeleitet. Neben der Verhältnismäßigkeit der konkreten Sicherheitsmaßnahme müsse diese auch unter Berücksichtigung der Gesamtbelastungen bürgerlicher Freiheiten verhältnismäßig sein. Bezugspunkt sei insoweit nicht der einzelne Grundrechtsträger, sondern die gesamte Bevölkerung. Dies führe dazu, dass der Gesetzgeber Überwachungsmaßnahmen eventuell nur austauschen, aber nicht kombinieren könne.

Vgl. Roßnagel, Die „Überwachungs-Gesamtrechnung“ – Das BVerfG und die Vorratsdatenspeicherung, NJW 2010, 1238 (1240).

Auch unter Berücksichtigung dieses Maßstabs hält die Rechtsgrundlage des § 15a PolG NRW verfassungsrechtlichen Anforderungen stand. Anzumerken ist insoweit, dass es sich bei der „Überwachungsgesamtrechnung“ bisher nur um abstrakte Überlegungen handelt und es an einer präzisen dogmatischen Aufarbeitung fehlt.

Vgl. Schwabenbauer in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, Teil G Rn. 349.

Unklar bleibt, welche Zwecke und verfassungsmäßigen Rechte konkret ins Verhältnis gesetzt werden sollen. Jedenfalls ist nicht ersichtlich, dass die polizeiliche Videoüberwachung „einzelner“ öffentlich zugänglicher Orte nach § 15a PolG NRW, die die anlasslose Speicherung von Daten für 14 Tage umfasst, vor dem Hintergrund bestehender staatlicher Überwachungsbefugnisse zu einer derartigen Verdichtung solcher Maßnahmen führte, dass eine totale Erfassung und Registrierung der Freiheitswahrnehmung der Bürger einträte, die der verfassungsrechtlichen Identität der Bundesrepublik Deutschland entgegenstünde.

c) Der Vortrag des Klägers, die Verhältnismäßigkeit des § 15a PolG NRW müsse in Anbetracht des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 20.09.2022 – Rs. C-793/19 – zur Vorratsspeicherung von Verkehrs- und Standortdaten im Bereich der Telekommunikation neu bewertet werden, verfährt ebenfalls nicht. Der Europäische Gerichtshof hatte auf ein Vorabentscheidungsersuchen des Bundesverwaltungsgerichts hin entschieden, dass Art. 15 Abs. 1 der Richtlinie 2002/58/EG (sog. ePrivacy-Richtlinie) nationalen Rechtsvorschriften – hier

Bestimmungen aus dem deutschen Telekommunikationsgesetz – entgegensteht, die präventiv zur Bekämpfung schwerer Kriminalität und zur Verhütung schwerer Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit eine allgemeine und unterschiedslose Vorratsspeicherung von Verkehrs- und Standortdaten vorsehen. Die vom Europäischen Gerichtshof angestellten Erwägungen führen jedoch nicht dazu, dass auch die polizeiliche Videoüberwachung zur Verhinderung – einfacher – Straftaten der Straßenkriminalität nach § 15a PolG NRW als unverhältnismäßig angesehen werden müsste.

Zunächst ist festzuhalten, dass die ePrivacy-Richtlinie, die der Europäische Gerichtshof in der erwähnten Entscheidung ausgelegt hat, auf die polizeiliche Videoüberwachung nicht anwendbar ist. Sie trifft Regelungen für die Verarbeitung personenbezogener Daten in Verbindung mit der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste in öffentlichen Kommunikationsnetzen (vgl. Art. 3 der Richtlinie) und gilt „auf keinen Fall“ für die hier in Rede stehende staatliche Tätigkeit in den Bereichen der öffentlichen Sicherheit und des Strafrechts (vgl. Art. 1 Abs. 3 der Richtlinie). Anders als bei der polizeilichen Videoüberwachung ging es in der genannten Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs um Datenverarbeitung durch private Betreiber elektronischer Kommunikationsdienste und nicht um spezifische staatliche Tätigkeiten, auch wenn dort auch Zwecke der Kriminalitätsbekämpfung verfolgt wurden,

vgl. EuGH, Urteil vom 06.10.2020 – C-511/18 –, juris Rn. 87 ff., insb. Rn. 96; unter Verweis auf sein Urteil vom 02.10.2018 – C-207/16 –, juris Rn. 34 ff. und die dort angeführte Rechtsprechung; bestätigt durch Urteil der Großen Kammer vom 20.09.2022 – C-793/19 –, juris Rn. 48; zum Anwendungsbereich von Art. 15 Abs. 1 ePrivacy-Richtlinie siehe auch *Müller/Schwabenbauer*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7.Aufl. 2021, Abschnitt G. Rn. 396 ff.

Im Regelungsbereich der öffentlichen Sicherheit ist ausschließlich die Richtlinie (EU) 2016/680 (sog. JI-Richtlinie) anwendbar. Die Verordnung (EU) 2016/679 (sog. Datenschutz-Grundverordnung – DSGVO) findet insoweit ebenfalls keine Anwendung (vgl. Art. 2 Abs. 2 lit. d DSGVO). Die JI-Richtlinie enthält keine mit Art. 15 Abs. 1 ePrivacy-Richtlinie vergleichbare Bestimmung.

Anders als der Kläger meint, sind aus der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs zur Vorratsdatenspeicherung aus dem Jahr 2022 auch nicht deshalb allgemeine Schlüsse für die polizeiliche Videoüberwachung zu ziehen, weil diese

Datenerhebung und -speicherung ebenfalls an den Grundrechten der EU-Grundrechtecharta (hier Recht auf Achtung des Privatlebens, Art. 7 GrCh, und Recht auf Schutz personenbezogener Daten, Art. 8 GrCh) zu messen wäre. Die Mitgliedstaaten sind gemäß Art. 51 Abs. 1 GrCh nur bei „Durchführung des Rechts der Union“ zur Beachtung der Unionsgrundrechte verpflichtet. Mitgliedstaaten führen Unionsrecht durch, wenn sie zwingendes primäres oder sekundäres Unionsrecht umsetzen und anwenden.

Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 15.12.2015 – 2 BvR 2735/14 –, BVerfGE 140, 317, juris Rn. 52; vom 19.12.2017 – 2 BvR 424/17 –, BVerfGE 147, 364, juris Rn. 46 und Beschluss vom 01.12.2020 – 2 BvR 1845/18 –, BVerfGE 156, 182, juris Rn. 35 f. (sog. Europäischer Haftbefehl I – III).

Die polizeiliche Eingriffsbefugnis aus § 15a PolG NRW setzt jedoch kein Unionsrecht um, da sie nicht durch zwingende europäische Vorgaben determiniert ist. Die JI-Richtlinie findet insoweit keine Anwendung, denn gemäß Art. 2 Abs. 3 lit. a JI-Richtlinie sind solche Tätigkeiten vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen, die – wie polizeiliche Eingriffsbefugnisse – nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen. Für den Bereich der öffentlichen Sicherheit und der polizeilichen Zusammenarbeit beschränkt Art. 87 Abs. 1 AEUV die Gesetzgebungskompetenz der Unionsorgane auf die polizeiliche Zusammenarbeit zwischen den mitgliedstaatlichen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden,

vgl. insoweit auch die Subsidiaritätsrüge des Deutschen Bundesrates, BR-Drs. 51/12, Rn. 5.

Der Datenschutz als Querschnittskompetenz der Europäischen Union kann zwar einen Anpassungsbedarf auch in Bezug auf polizeiliche Regelungen der Mitgliedstaaten hervorrufen. Der Anwendungsbereich des Unionsrechts und damit die Bindung an die EU-Grundrechte ist im Einzelfall jedoch nur dann eröffnet, wenn die unionsrechtlichen Vorschriften in dem betreffenden Sachbereich Verpflichtungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf den konkreten Sachverhalt schaffen.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 02.05.2024 – 6 B 66/23 –, juris Rn. 10; EuGH, Urteil vom 06.03.2014 – C-206/13 –, juris Rn. 26.

Dies ist hier nicht der Fall. § 15a PolG NRW beruht nicht auf zwingenden Vorgaben des Unionsrechts. Die JI-Richtlinie setzt das Vorhandensein solcher Eingriffsbefugnisse wie § 15a PolG NRW voraus, regelt sie – wegen der insoweit fehlenden Kompetenz der Europäischen Union – aber nicht selbst. Sie geht von

vornherein nicht über die Verpflichtung zur Wahrung datenschutzrechtlicher Grundsätze hinaus.

Ebenso OVG NRW, Beschluss vom 16.05.2022 – 5 B 137/21 (Breslauer Platz) –, juris Rn. 72 m.w.N; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 27.05.2020 – 1 BvR 1873/13 –, juris Rn. 83ff.; Müller/Schwabenbauer, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7.Aufl. 2021, Abschnitt G. Rn. 393.

Die Feststellungen des Europäischen Gerichtshofs in der genannten Entscheidung (Rs. C-793/19) sind schließlich auch nicht in der Weise übertragbar, dass vergleichbare Wertungen zum Schutz der nationalen Grundrechte des Klägers zu treffen wären und die anlasslose Datenerhebung und -speicherung hier daher per se als unverhältnismäßig angesehen werden müsste. Aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 20.09.2022 lässt sich nicht der vom Kläger so bezeichnete allgemeine Grundsatz ableiten, „immer alle Daten von allen“ verstoße stets gegen Grundrechte. Dies zeigt bereits eine neuere Entscheidung des Europäischen Gerichtshof, die die anlasslose Vorratsdatenspeicherung von IP-Adressen zur Bekämpfung von (nicht nur schwerer) Kriminalität für zulässig angesehen hat, wenn die IP-Adressen nicht mit anderen Daten kombiniert würden und kein Persönlichkeitsprofil erstellt werden könne. In dem Fall stelle eine solche Vorratsdatenspeicherung keinen schweren Grundrechtseingriff dar,

vgl. EuGH, Urteil vom 30.04.2024 - C-470/21-, juris.

Auch nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs bedarf es mithin stets einer Verhältnismäßigkeitsprüfung in Bezug auf die konkrete Maßnahme. Diesem verfassungsrechtlichen Grundsatz genügt die Rechtsgrundlage des § 15a PolG NRW,

vgl. OVG NRW, Beschluss vom 16.05.2022 – 5 B 137/21 (Breslauer Platz) –, juris Rn. 36 ff.

Dabei ist anzumerken, dass Art und Gewicht der jeweiligen Eingriffe (Vorratsspeicherung von Verkehrs- und Standortdaten im Bereich der Telekommunikation einerseits und offene Videoüberwachung einzelner Orte andererseits) bereits nicht miteinander vergleichbar sind. Während die allgemeine und unterschiedslose Vorratsspeicherung von Telekommunikationsdaten die elektronische Kommunikation fast der gesamten Bevölkerung ohne jede Differenzierung, Einschränkung oder Ausnahme erfasst, ist die Videoüberwachung nach § 15a PolG

NRW geografisch eng auf einzelne öffentlich zugängliche Orte begrenzt, die sog. Schwerpunkte der Straßenkriminalität bilden, und betrifft nur die an diesen Orten – in der Öffentlichkeit – verkehrenden Personen. Die Norm ermächtigt zudem nicht zu einer systematisierten oder gar automatisierten Auswertung der enthaltenen Bildinformationen, so dass Personen auf dem Videomaterial zwar identifizierbar sind, jedoch nur anlassbezogen – manuell – identifiziert werden, sofern der Anfangsverdacht einer Straftat besteht.

Zur Sensibilität von Verkehrs- und Standortdaten aus der Telekommunikation vgl. EuGH, Urteil vom 06.10.2020 – C-511/18 –, juris Rn. 143 f.; Urteil vom 22.09.2022 – C-793/19 –, juris Rn. 61 f.

d) Entgegen der Auffassung des Klägers ist die Speicherung von Daten nach § 15a PolG NRW auch nicht wegen der zum 27.04.2022 eingeführten Möglichkeit der Datenzusammenführung nach § 23 Abs. 6 PolG NRW unangemessen geworden.

Die Vorschrift wurde eingeführt durch das Gesetz zur Anpassung des Polizeigesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen und anderer Gesetze an das Telekommunikation-Telemedien-Datenschutz-Gesetz vom 13.04.2022, GV.NRW. S. 504.

Die Befürchtung des Klägers, die Polizei könne aufgrund dieser Regelung die im Rahmen der Videoüberwachung erhobenen Aufnahmen anschließend beliebig weiternutzen und mit anderen personenbezogenen Informationen verknüpfen, ist unberechtigt.

Mit § 23 Abs. 6 Satz 1 PolG NRW wurde eine klarstellende Regelung zu bisher bereits nach § 23 rechtlich zulässigen automatisierten Zusammenführungsprozessen getroffen. Die Vorschrift soll klarstellend gewährleisten, dass die aus historischen Gründen in verschiedenen Datenbanken der Polizei befindlichen Daten zum Effizienzgewinn automatisiert zusammengeführt werden können.

Vgl. die Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung, LT-Drs. 17/16517, S. 17.

Sie stellt die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze der Zweckbindung und Zweckänderung bei der weiteren Nutzung und Übermittlung staatlich erhobener Daten nicht in Frage. Erlaubt der Gesetzgeber die Nutzung von Daten über den konkreten Anlass und rechtfertigenden Grund einer Datenerhebung hinaus, muss er hierfür eine eigene Rechtsgrundlage schaffen.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 20.04.2016 – 1 BvR 966/09 –, BVerfGE 141, 220, juris Rn. 276 ff.

Eine zweckändernde Nutzung der aus der Videoüberwachung gewonnenen Daten ist mithin nur unter Einhaltung der Vorgaben des § 23 Abs. 2 und des speziellen § 15a Abs. 2 Halbsatz 2 PolG NRW zulässig. Die in § 23 Abs. 6 PolG NRW geregelte automatisierte Zusammenführung von Daten beinhaltet dagegen als solche keine Nutzung, sondern stellt nur eine technische Voraussetzung hierfür dar.

Vgl. die Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung, LT-Drs. 17/16517, S. 17.

Eine gemeinsame Aufbereitung und Analyse der zusammengeführten Daten ermöglicht § 23 Abs. 6 Satz 2 PolG NRW nur unter den dort genannten engen Voraussetzungen (Verhütung oder vorbeugende Bekämpfung besonders schwerer Straftaten bzw. Abwehr von Gefahren für besonders wichtige Rechtsgüter). Dabei stellt der Satz 3 des Abs. 6 ausdrücklich klar, dass die Analyse nicht „selbstständig“, d.h. rein automatisiert ohne menschliches Zutun erfolgen darf.

Vgl. die Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung, LT-Drs. 17/16517, S. 18.

2. Die Videoüberwachung des Überwachungsbereichs „Dom/Hauptbahnhof“ ist auch formell rechtmäßig.

a) Ihr liegt die von § 15a Abs. 3 PolG NRW geforderte Behördenleiteranordnung zugrunde. Die erstmalige Anordnung vom 17.02.2017 wurde mehrfach um jeweils ein Jahr verlängert (vgl. § 15a Abs. 4 Satz 2 bis 4 PolG NRW). Die aktuell geltende Verlängerung vom 19.11.2024 hat der Beklagte im gerichtlichen Verfahren vorgelegt.

b) Ferner dringt der Kläger mit dem Einwand nicht durch, die Maßnahme sei formell rechtswidrig, weil der Beklagte die erforderlichen datenschutzrechtlichen Unterlagen, unter anderem eine Datenschutzfolgenabwägung nach § 56 DSGVO NRW / Art. 27 JI-Richtlinie, ein Verarbeitungsverzeichnis nach § 53 DSGVO NRW / Art. 24 JI-Richtlinie und ein Lösungskonzept weiterhin nicht vorgelegt habe.

Die JI-Richtlinie bzw. die entsprechenden nationalen Umsetzungsvorschriften des DSGVO NRW setzen der Zulässigkeit der Videoüberwachung keine Schranken. Da die Europäische Union wie ausgeführt über keine Regelungskompetenz für diesen Bereich der öffentlichen Sicherheit verfügt, können nationalrechtlich eingeräumte

Eingriffsbefugnisse auch nicht durch – auf anderweitigen Kompetenzen beruhende – europarechtliche Vorgaben beschränkt werden. Die datenschutzrechtlichen Vorgaben der JI-Richtlinie bzw. des diese umsetzenden Datenschutzgesetzes NRW stellen keine individuell vor Gericht einklagbaren formellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für Maßnahmen der Gefahrenabwehr dar.

vgl. OVG NRW, Beschluss vom 16.05.2022 – 5 B 137/21 (Breslauer Platz) –, juris Rn. 74; VG Köln, Beschluss vom 08.02.2021, – 20 L 2344/20 (Neumarkt) –, juris Rn. 78; zum Erfordernis einer Vorabkontrolle nach § 12 LDSG BW siehe auch VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 21.07.2003 – 1 S 377/02 –, juris Rn. 91.

Als subjektive „Rechte der Betroffenen“ regelt Kapitel III der JI-Richtlinie (bzw. Teil 3 Kapitel 3 DSG NRW) ausschließlich Auskunfts-, Berichtigungs- und Löschungsrechte. Nur im Hinblick auf diese individuellen Rechtspositionen verlangt Art. 54 JI-Richtlinie die Möglichkeit einer unmittelbaren gerichtlichen Überprüfung. Die Pflichten der Verantwortlichen aus der JI-Richtlinie korrespondieren im Übrigen nicht mit subjektiven Rechten der Betroffenen. Insoweit kommt nur ein Tätigwerden der Aufsichtsbehörde in Betracht, möglicherweise angestoßen durch eine Beschwerde des Betroffenen i.S.v. § 61 DSG NRW i.V.m. Art. 77 DSGVO / Art. 52 JI-Richtlinie.

So schon VG Köln, Beschluss vom 08.02.2021 – 20 L 2344/20 –, juris Rn. 78; vgl. auch VG Regensburg, Gerichtsbescheid vom 06.08.2020 – RN 9 K 19.1061 –, juris Rn. 19 ff. im Hinblick auf die insoweit vergleichbaren Regelungen der DSGVO.

3. Hinsichtlich der materiellen Rechtmäßigkeit des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung des Klägers ist nach verschiedenen Teilbereichen des Überwachungsbereichs „Dom/Hauptbahnhof“ zu unterscheiden. Die Beobachtung einzelner Teilbereiche ist bereits nicht vom Tatbestand des § 15a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PolG NRW erfasst. Im Übrigen bestehen keine rechtlichen Bedenken.

Es handelt sich bei dem Videoüberwachungsbereich „Dom/Hauptbahnhof“ in seiner aktuellen Form um einen einheitlichen Ort (dazu a), der überwiegend öffentlich zugänglich ist (dazu b). In Teilen des Videoüberwachungsbereichs wurden auch wiederholt Straftaten begangen (dazu c), die Beschaffenheit des Ortes begünstigt insoweit die Begehung von Straftaten (dazu d) und insoweit rechtfertigen auch Tatsachen die Annahme, dass hier weitere Straftaten begangen werden (dazu e). Ein unverzügliches Eingreifen der Polizei ist möglich (dazu f) und auf eine etwaige unzureichende Erkennbarkeit der Maßnahme kann sich der Kläger nicht berufen (dazu

g). Ermessensfehler, insbesondere ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, sind nicht erkennbar (dazu h).

a) Bei der zu dem Überwachungsbereich „Dom/Hauptbahnhof“ zusammengefassten videoüberwachten Fläche in seiner aktuellen Form handelt es sich um einen einzelnen „Ort“ im Sinne des § 15a Abs. 1 Satz 1 PolG NRW, auch wenn der Überwachungsbereich nicht nur einen einheitlichen Platz, wie den Bahnhofsvorplatz oder die Domplatte vor dem Hauptportal des Doms, sondern eine Vielzahl von Straßen, Wegen und Plätzen erfasst. Denn der Begriff des Ortes ist nicht so eingeeengt zu verstehen, dass dieser etwa nur einen (Vor-)Platz bzw. Park oder ausschließlich einen U-Bahnhof erfassen könnte. Vielmehr ergibt sich aus der Bestimmung insoweit nur, dass es sich bei einer Mehrzahl von Plätzen, Straßen und Wegen regelmäßig um eine zusammenhängende Fläche handeln muss.

OVG NRW, Beschluss vom 23.09.2022 – 5 B 303/21 –, juris Rn. 57 und Beschluss vom 16.05.2022 – 5 B 137/21 (Breslauer Platz) –, juris Rn. 82.

Diese Auslegung berücksichtigt, dass polizeilich relevante Gefahrenlagen, die die gesetzliche Vorschrift durch diese Formulierung erfassen will, auch einen deutlich über einen Platz oder eine (kleine) Straße hinausgehenden Bereich erfassen können.

OVG NRW, Beschluss vom 23.09.2022 – 5 B 303/21 –, juris Rn. 59.

Eine flächenmäßige Beschränkung der überwachten Örtlichkeit ergibt sich nur insoweit, als der „Ort“ sich nicht über das gesamte Gemeindegebiet oder einen Gebietsteil innerhalb der Gemeinde erstrecken darf. Dies folgt aus einem systematischen Vergleich zu § 34 Abs. 2 PolG NRW (sog. Bereichsbetretungsverbot). Der Landesgesetzgeber hat den Begriff des örtlichen Bereichs im Sinne des § 34 Abs. 2 Satz 1 PolG NRW in § 34 Abs. 2 Satz 2 PolG NRW als „ein Gemeindegebiet oder ein Gebietsteil innerhalb einer Gemeinde“ definiert. Wenn das Tatbestandsmerkmal „Ort“ in § 15a Abs. 1 PolG NRW (wie auch in § 34 Abs. 1 PolG NRW) gleichermaßen weitflächige Gebiete hätte erfassen sollen, hätte der Gesetzgeber auf diesen Begriff auch bei der Regelung des § 34 Abs. 2 PolG NRW zurückgreifen können. Er hat aber bewusst einen anderen Begriff gewählt.

Vgl. zu diesem systematischen Vergleich auch OVG NRW, Urteil vom 27.09.2021 – 5 A 2807/19 –, juris Rn. 75.

Der Videoüberwachungsbereich „Dom/Hauptbahnhof“ ist im Verhältnis zum gesamten Gemeindegebiet der Stadt Köln flächenmäßig nicht so weit bemessen, dass bereits von einem Gebietsteil zu sprechen wäre, der etwa im Falle der Videoüberwachung eines gesamten Bezirks anzunehmen wäre.

b) Weiteres Tatbestandsmerkmal ist, dass der Ort öffentlich zugänglich sein muss. Öffentlich zugänglich sind allgemein Örtlichkeiten, 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 nicht entgegen. Auch kommt es weder auf die Eigentumsverhältnisse noch darauf an, ob der Ort räumlich umschlossen oder überdacht ist. Erfasst werden beispielsweise Straßen, Wege und Plätze sowie Parks und vergleichbare Grünanlagen, aber auch U-Bahnhöfe und andere Verkehrseinrichtungen.

OVG NRW, Beschluss vom 16.05.2022 – 5 B 137/21 (Breslauer Platz) – , juris Rn. 79 f. m. w. N.; vgl. auch OVG Niedersachsen, Urteil vom 06.10.2020 – 11 LC 149/16 -, juris Rn. 47.

aa) Die Straßen, Wege und Plätze im Videoüberwachungsbereich „Dom/Hauptbahnhof“ sind der Öffentlichkeit ohne Beschränkungen zugänglich.

bb) Dies gilt auch für die unmittelbar vor Hauseingängen liegenden (Fußweg-)Flächen. Bei diesen handelt es sich um dem öffentlichen Fußgängerverkehr gewidmete Flächen. Anders als der Kläger meint, fordert der Schutz des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung insoweit auch keine einschränkende Auslegung des Tatbestands des § 15a Abs. 1 PolG NRW, weil durch die Beobachtung der unmittelbar vor Hauseingängen liegenden Flächen erkennbar sei, welche Gebäude eine dort aufhältige Person betrete und deshalb Schlüsse auf deren Privatleben, Gewohnheiten des täglichen Lebens, ständige oder vorübergehende Aufenthaltsorte möglich seien. Zwar ist der Grundrechtseingriff hier intensiver, weil mit dem Hauseingang der Übergang zu einem Privatbereich betroffen ist. Der Schutz des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung wird jedoch durch die Begrenzung der Videoüberwachung auf die Flächen, die öffentlich zugänglich sind, ausreichend gewährleistet. Der Hauseingangsbereich selbst wird gerade nicht mittels Kameras beobachtet. Die – besonders schutzwürdigen – Örtlichkeiten, die nicht öffentlich

zugänglich sind, sind vom Tatbestand des § 15a Abs. 1 PolG NRW nicht erfasst. Hierunter fallen nach der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts NRW neben Wohnungen auch etwa Büro- und Praxisräume sowie Geschäftslokale einschließlich der (hinter einer regelmäßig geschlossenen Türe liegenden) Hausflure. Diese dürfen auch nicht als unbeabsichtigter „Beifang“ von den Kameras erfasst werden.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 16.05.2022 – 5 B 1289/21 (Ebertplatz)
–, juris Rn. 226 ff.

Der Beklagte hat ausdrücklich erklärt, diesen Vorgaben bei der polizeilichen Videoüberwachung in Köln gerecht zu werden und dies entsprechend in den jeweiligen Behördenleiteranordnungen umgesetzt (vgl. oben A.III.).

Der Grundrechtsschutz gebietet nicht, darüber hinaus auch Teile der öffentlichen Straßen und Fußwege von der Videoüberwachung auszunehmen, weil sie unmittelbar an diese nicht öffentlich zugänglichen Flächen angrenzen. Unklar ist bereits, welchen Radius eine solche Aussparung einhalten müsste, um tatsächlich dem Ziel gerecht werden zu können, dass nicht erkennbar ist, welche Personen welche privaten Bereiche betreten. Zudem ist unklar, wie die Größe des zu verschattenden „Eingangsbereichs“ hinreichend bestimmt festgelegt werden könnte.

Schließlich ist festzuhalten, dass keine anlasslose systematische oder gar automatisierte Auswertung der Videodaten dahingehend stattfindet, welche Gebäude von welchen Personen wann und wie lange betreten werden, und der Videoüberwachungsbereich „Dom/Hauptbahnhof“ nur eine begrenzte Fläche betrifft.

cc) Nicht öffentlich zugänglich sind jedoch die im Videoüberwachungsbereich „Dom/Hauptbahnhof“ gelegenen Flächen der Außengastronomie während der Sondernutzung. Diese werden derzeit von den Videokameras erfasst.

Vgl. Erklärung des Beklagten im Schriftsatz vom 27.11.2023, Bl. 1145R.
f. der Gerichtsakte.

Soweit der Kläger glaubhaft gemacht hat, diese in der Vergangenheit betreten zu haben und auch in absehbarer Zukunft erneut zu betreten – dies gilt für die Außengastronomien der im Tenor bezeichneten Betriebe –, hat er einen Anspruch auf Unterlassen. Der Eingriff in sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ist insoweit nicht gerechtfertigt. Denn die Videoüberwachung dieser Flächen ist von der Ermächtigungsgrundlage des § 15a

Abs. 1 Satz 1 PolG NRW nicht gedeckt. Bei den von den Unternehmen zur Außengastronomie genutzten Flächen handelt es sich zwar um öffentlichen Straßenraum. Dieser ist der Öffentlichkeit aber, soweit er den Betreibern aufgrund der ihnen erteilten Gaststätten- und Sondernutzungserlaubnisse zum Betrieb der Außengastronomien zugewiesen ist, nicht allgemein zugänglich. Denn soweit den Betreibern öffentlich-rechtliche Sondernutzungsrechte eingeräumt worden sind, schließen diese den Gemeingebrauch der jeweiligen Fläche aus. Mit dem Sondernutzungsrecht hat der Betreiber zudem eine gleichsam dingliche Rechtsposition erlangt, aufgrund derer er bei Beeinträchtigungen der Sondernutzung durch Dritte zivilrechtlich Unterlassung verlangen kann.

Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 23.04.2015 - OVG 1 B 23.12 - , juris Rn. 56; LG Berlin, Urteil vom 29.11.2007 – 5 O 162/07 -, juris Rn. 24.

Aufgrund ihrer Gaststätten- und Sondernutzungserlaubnisse steht es den Betreibern der im Tenor aufgeführten Gastronomiebetriebe zu, jederzeit bestimmte Personen oder Personengruppen von der Nutzung dieser Flächen auszuschließen, ohne dass dies einer weitergehenden Begründung bedürfte. Insoweit sind Flächen der Außengastronomie innerhalb der Zeiten, in denen diese den Betreibern zur Sondernutzung zugewiesen sind, innenliegenden Geschäftsräumen bzw. gastronomischen Räumlichkeiten gleichzusetzen.

Vgl. zu Geschäftsräumen und Ladenlokalen OVG NRW, Beschluss vom 16.05.2022 – 5 B 1289/21 (Ebertplatz) -, juris Rn. 226 ff.

c) In zentralen Bereichen des Videoüberwachungsbereichs „Dom/Hauptbahnhof“, wie auf dem Bahnhofsvorplatz, der Domtreppe, der Domplatte, dem Roncalliplatz, dem Wallrafplatz, dem Weltjugendtagsweg sowie weiteren Straßen, Wegen und Plätzen sind auch wiederholt Straftaten begangen worden im Sinne des § 15a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PolG NRW. Für die im ersten Tenorpunkt genannten Flächen gilt dies bei wertender Betrachtung jedoch nicht.

Wie das Oberverwaltungsgericht NRW in den Eilbeschwerdebeschlüssen bezüglich der Videoüberwachungsbereiche „Breslauer Platz“, „Ebertplatz“ und „Neumarkt“ bereits dargelegt hat, genügt allein die mehrfache Begehung von Straftaten gleich welcher Art an einem öffentlich zugänglichen Ort 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.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 16.05.2022 – 5 B 137/21 (Breslauer Platz) -, juris Rn. 85; aus den Gesetzgebungsmaterialien: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Innere Verwaltung, LT-Drs. 12/4780, S. 65 und Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 13/2854, S. 51 f., 54, die von „Kriminalitätsbrennpunkten“ sprechen; vgl. auch Ziffer 15a.12 VVPoIG NRW.

Als Straßenkriminalität sind nur solche Verstöße gegen Normen des Strafrechts zu berücksichtigen, deren Begehung in der Öffentlichkeit, und damit auch durch die Videobeobachter, typischerweise optisch wahrgenommen bzw. im Rahmen der Aufzeichnung reproduziert werden kann. Zudem müssen die Straftaten das Sicherheitsgefühl der Allgemeinheit regelmäßig beeinträchtigen.

Vgl. ausführlich OVG NRW, Beschlüsse vom 16.05.2022 – 5 B 137/21 (Breslauer Platz) -, juris Rn. 85 ff., 89; – 5 B 1289/21 (Ebertplatz) –, juris Rn. 83 ff., 86; – 5 B 264/21 (Neumarkt) –, juris Rn. 82 ff., 86; jeweils unter Bezugnahme auf die Beschlussempfehlung und den Bericht des Ausschusses für Innere Verwaltung zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 12/4780, S. 65; vgl. ebenfalls den Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 13/2854, S. 51 f. und 54, zur Neufassung des § 15a PoIG sowie VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 21.07.2003 – 1 S 377/02 –, juris Rn. 78; OVG Hamburg, Urteil vom 22.06.2010 – 4 Bf 276/07 –, juris Rn. 79.

Das Oberverwaltungsgericht NRW hat einen Deliktskatalog aufgestellt, der sich an der Definition der „Straßenkriminalität“ nach der Polizeilichen Kriminalstatistik des Beklagten orientiert und diesen um einzelne Delikte erweitert. Die zu berücksichtigenden Deliktgruppen sind danach zusammengefasst:

- Sexuelle Belästigung, Straftaten aus Gruppen, exhibitionistische Handlungen und Erregung öffentlichen Ärgernisses,
- Sexueller Übergriff; sexuelle Nötigung; Vergewaltigung,
- Diebstahl an/aus Kraftfahrzeugen insgesamt, Taschendiebstahl, Diebstahl von Kraftwagen, Diebstahl von Mopeds u. Krafträdern, Diebstahl von Fahrrädern, Diebstahl von/aus Automaten,
- Raubüberfälle auf Geld- und Werttransporte, Räuberischer Angriff auf Kraftfahrer, Handtaschenraub, Sonstige Raubüberfälle auf Straßen, Wegen oder Plätzen,

- Erpresserischer Menschenraub i. V. m. Raubüberfall auf Geld- und Werttransporte, Geiselnahme i. V. m. Raubüberfall auf Geld- und Werttransporte,
- Vorsätzliche (einfache) Körperverletzung,
- Gefährliche und schwere Körperverletzung,
- Sachbeschädigung an Kraftfahrzeugen, sonstige Sachbeschädigung auf Straßen, Wegen oder Plätzen,
- Landfriedensbruch,
- Illegaler Handel von BtM gemäß § 29 BtMG, Allgemeine Verstöße gegen § 29 BtMG.

vgl. OVG NRW, Beschluss vom 16.05.2022 – 5 B 137/21 (Breslauer Platz) –, juris Rn. 104 ff.

Zur Ermittlung, ob ein Schwerpunkt dieser Delikte vorliegt, hat das Oberverwaltungsgericht NRW die Straßenkriminalitätsbelastung pro Hektar auf den videoüberwachten Flächen der Straßenkriminalitätsbelastung pro Hektar im gesamten Gebiet der Stadt Köln gegenübergestellt. Von einem Straßenkriminalitätsschwerpunkt ist – vor dem Hintergrund der Grundrechtsrelevanz der Videoüberwachung – nur dann auszugehen, wenn sich die maßgebliche Kriminalitätsbelastung im Videoüberwachungsbereich signifikant höher darstellt als im Vergleichsgebiet.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 16.05.2022 – 5 B 137/21 (Breslauer Platz) –, juris Rn. 95, 98; vgl. auch Meier, NWVBl. 2019, 315 (316).

Diese signifikante Häufung von Straftaten der Straßenkriminalität muss zur Überzeugung der Kammer im gesamten Videoüberwachungsbereich, nicht nur in Kernbereichen der videoüberwachten Fläche, feststellbar sein.

Vom OVG NRW bisher offengelassen, vgl. Beschlüsse vom 23.09.2022 – 5 B 303/21 -, juris Rn. 155 und vom 16.05.2024 – 5 B 137/21 (Breslauer Platz) –, juris Rn. 181; a.A. wohl VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 21.07.2003 – 1 S 377/02 –, juris Rn. 70 f.

§ 15a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PolG NRW fordert dies ausdrücklich, indem er die Videobeobachtung an einzelnen öffentlich zugänglichen Orten zulässt, „wenn an diesem Ort wiederholt Straftaten begangen wurden [...]“. Ausreichend für die Erfassung einer bestimmten Straße durch die Kameras ist danach nicht, dass eine an diese angrenzende Straße oder ein angrenzender Platz als Schwerpunkt der Straßenkriminalität ausgemacht werden können. Vielmehr muss auch die betreffende Straße selbst deutlich überproportional kriminalitätsbelastet sein. Andernfalls hätte es

der Beklagte durch die Festlegung der Grenzen des videoüberwachten Ortes in der Hand, auch völlig kriminalitätsarme Flächen mit Kameras zu überwachen, wenn nur in einem Teil des Videoüberwachungsbereichs besonders viel Straßenkriminalität zu verzeichnen wäre. Die mögliche Ausdehnung des Videoüberwachungsbereichs würde sich danach richten, wie stark die Straßenkriminalitätsbelastung seines Kernbereichs ist. Je höher diese läge, desto weiter könnte das Überwachungsgebiet ausgedehnt werden, solange bei einer Betrachtung des gesamten Ausleuchtungsgebiets die Kriminalitätsbelastung pro Hektar insgesamt noch immer gegenüber der im gesamten Stadtgebiet signifikant erhöht wäre. Dieser Möglichkeit stehen neben dem Wortlaut des § 15a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PolG NRW auch die Grundrechtsrelevanz der Videoüberwachung und die Motivlage des nordrhein-westfälischen Gesetzgebers entgegen, die Videoüberwachung lokal eng zu begrenzen und insbesondere eine generelle (großräumige) Videoüberwachung der Innenstadtlagen zu verhindern; hierzu hat der Gesetzgeber den Begriff des Ortes durch die Voranstellung des Wortes „einzelne“ – anders als andere Landesgesetzgeber – weiter präzisiert.

Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 13/2854, S. 54; vgl. auch OVG NRW, Beschlüsse vom 16.05.2022 – 5 B 137/21 (Breslauer Platz) – , juris Rn. 51 a.E. („Ausnahmevorschrift“) und Rn. 82; und vom 23.09.2022 – 5 B 303/21 –, juris Rn. 57; siehe auch die entsprechenden Bestimmungen anderer Bundesländer, die – soweit eine vergleichbare Eingriffsermächtigung existiert – die Eingrenzung durch den Begriff „einzelne“ nicht enthalten: § 14 Abs. 3, 4 HSOG (Hessen); § 44 Abs. 3 BWPolG (Baden-Württemberg); § 32 Abs. 3 Nr. 1 BremPolG (Bremen); § 32 Abs. 3 NPOG (Niedersachsen); § 33 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 ThürPAG (Thüringen); § 32 Abs. 3 SOGMV (Mecklenburg-Vorpommern); § 57 Abs. 4 SächsPVDG (Sachsen); § 31 Abs. 2 BbgPolG (Brandenburg); Art. 33 Abs. 2 BayPAG (Bayern); § 18 HmbPolDVG (Hamburg); § 30 RhPfPOG (Rheinland-Pfalz); § 32 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 SPoIDVG (Saarland); § 184 Abs. 2 SchlHLVwG (Schleswig-Holstein).

Danach handelt es sich bei dem überwiegenden Teil der im Videoüberwachungsbereich „Dom/Hauptbahnhof“ gelegenen Straßen, Wege und Plätze, insbesondere bei dem Bahnhofsvorplatz und der Fläche rund um den Dom, um einen Schwerpunkt der Straßenkriminalität. Hinsichtlich der übrigen von den Kameras ausgeleuchteten Flächen, die im Tenor aufgeführt sind, hat der Beklagte dagegen nicht hinreichend dargelegt, dass hier ebenfalls wiederholt Straftaten begangen

wurden im Sinne des § 15a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PolG NRW. Hier wurde jedenfalls keine hinreichende Häufung von Straftaten erfasst.

Dies zeigen die vom Beklagten vorgelegten Straßenkriminalitätsdaten aus dem polizeilichen Vorgangsbearbeitungssystem (polizeilich erfasste Straftaten auf der Basis des Tatzeitpunkts), die adressgenau einzelnen Tatorten zugeordnet werden können. Der Beklagte hat die Anzahl der Straftaten der Straßenkriminalität orientiert an dem Deliktskatalog des Oberverwaltungsgerichts NRW benannt, die auf allen Straßen, Wegen und Plätzen der Stadt Köln in den Jahren 2020 bis erste Hälfte 2024 begangen wurden. Dieser hat er die entsprechenden Deliktszahlen für einzelne vom Gericht bestimmte Teilbereich des Videoüberwachungsbereichs „Dom/Hauptbahnhof“ gegenübergestellt.

Vgl. Anlage B 52 zum Schriftsatz vom 24.09.2024, Beiakte Heft 1.

Die Kammer legt die vom Beklagten vorgelegten Zahlen trotz der insoweit geäußerten Bedenken des Klägers als maßgeblich zugrunde, auch wenn seine Aufstellung einen Deliktsschlüssel erfasst, der in dem Deliktskatalog des Oberverwaltungsgerichts NRW neben dem Taschendiebstahl nicht eigens benannt ist und den der Beklagte in den Eilbeschwerdeverfahren vor dem Oberverwaltungsgericht NRW zu anderen Videostandorten in Köln unberücksichtigt gelassen hat (300010: Sonstiger „Einfacher“ Diebstahl, §§242, 247, 248a StGB). Denn bei dem einfachen Diebstahl handelt es sich des Typs nach um ein klassisches Straßenkriminalitätsdelikt.

In den Gesetzesmaterialien sind ausdrücklich etwa Diebstähle, Körperverletzungen oder Sachbeschädigungen als typisch benannt, vgl. den Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 13/2854, Seite 52, 54; s.a. OVG NRW, Beschluss vom 16.05.2022 – 5 B 137/21 (Breslauer Platz) –, juris Rn. 91 f.

Durch das Tatortmerkmal (Begehung auf Straßen, Wegen und Plätzen),

vgl. die Anforderungen der Aufklärungsverfügung des Gerichts vom 18.07.2024, Bl. 1291 ff. der Gerichtsakte,

ist zudem hinreichend sichergestellt, dass nur in der Öffentlichkeit typischerweise optisch wahrnehmbare Diebstähle und nicht solche in privaten Bereichen erfasst wurden. Darüber hinaus hat der Beklagte durch die Aufnahme einer eigenen Deliktsguppe (Gruppe 10a: Verstöße gegen KCanG) in seiner Aufstellung zum Ausdruck gebracht, dass er auch die maßgeblichen gesetzlichen Änderungen

hinsichtlich der Strafbarkeit von Cannabishandel, -anbau und -konsum seit dem 01.04.2024 angemessen berücksichtigt hat.

Auf dieser Grundlage sieht die Kammer bei wertender Betrachtung den Videoüberwachungsbereich „Dom/Hauptbahnhof“ im Kern und in einzelnen isolierten Randbereichen als Kriminalitätsschwerpunkt an. Dies gilt jedoch nicht für die gesamte Fläche des Erfassungsbereichs der Kameras. Die Deliktstabelle des Beklagten zeigt erhebliche Differenzen der Deliktsbelastung der verschiedenen Abschnitte des Ausleuchtungsbereichs. Während etwa auf dem Bahnhofsvorplatz einschließlich der Domtreppe und dem Chargesheimerplatz im Jahr 2023 183,33 maßgebliche Straftaten pro Hektar (absolut 154) begangen wurden, entfallen auf den Kurt-Rossa-Platz 0 Straftaten pro Hektar (absolut 0).

Um die Deliktsdichte präziser bewerten zu können, hat die Kammer – wie vom Kläger angeregt – zur weiteren Veranschaulichung die vom Beklagten vorgelegten Straßenkriminalitätszahlen für das gesamte Gebiet der Stadt Köln für den Zeitraum 2020 bis erste Hälfte 2024 derjenigen Fläche der Stadt zugeordnet, die auf Straßen, Wege und Plätze entfällt. Dies sind insgesamt 74 % der Verkehrsfläche von 6.617 Hektar, d.h. rund 4.910 Hektar.

Vgl. Statistische Jahrbuch der Stadt Köln 2023 (abrufbar unter <https://www.stadt-koeln.de>), S. 18.

Geht man davon aus, dass die maßgeblichen für ganz Köln ermittelten Straßenkriminalitätsdelikte ganz überwiegend auf diesen Straßen, Wegen und Plätzen begangen wurden (Unschärfen sind insoweit hinzunehmen), ergibt sich eine Kriminalitätsbelastung von rund 6,244 Straften pro Hektar in 2020, 6,073 Straftaten pro Hektar in 2021, 6,726 Straftaten pro Hektar in 2022, 7,318 Straftaten pro Hektar in 2023 und 3,110 Straftaten pro Hektar in der ersten Hälfte 2024. Diese Vergleichsgröße gibt einen guten Eindruck davon, wie die Kriminalitätsbelastung der überwachten Verkehrsflächen im Überwachungsbereich „Dom/Hauptbahnhof“ zu derjenigen auf den Straßen, Wegen und Plätzen der Stadt insgesamt im Verhältnis steht. Sie ermöglicht eine präzisere Einordnung der festgestellten Straßenkriminalitätsbelastung, weil die weitaus größten Teile des Kölner Stadtgebiets, die aus bebauten, nicht öffentlich zugänglichen bzw. Feld-, Wald- und Wasserflächen bestehen, bei der Betrachtung unberücksichtigt bleiben.

Bei Gegenüberstellung dieser Vergleichsflächen war die Straßenkriminalitätsbelastung in den einzelnen Teilbereichen des Videoüberwachungsbereichs „Dom/Hauptbahnhof“ gegenüber den Straßen, Wegen und Plätzen der Stadt Köln pro Hektar im Zeitraum 2020 bis erste Hälfte 2024 (Mittelwert der fünf Faktoren) insgesamt wie folgt erhöht:

	Fläche in Hektar	Anzahl Straftaten					01-06/ 2024	Faktor
		2020	2021	2022	2023			
Straßen, Wege und Plätze der Stadt Köln	4.910,00	30.658	29.817	33.024	35.933	15.269	1,00	
Am Hof ab Wallrafplatz bis Einmündung Sporergasse	0,21	10	4	9	4		3,95	
Am Hof zwischen Sporergasse und Kurt-Hackenber- platz	0,29	11	6	26	20	2	6,89	
Bahnhofsvorplatz mit Einmündungs- bereich Domprobst- Ketzer-Straße und Domtreppe einschließlich Chargeshei- merplatz	0,84	133	90	158	154	67	24,33	
Bechergasse/ Alter Markt	0,19	8	16	11	17	7	10,66	
Bischofsgarten- straße bis Fußgängerzone und Fußgängerzone in östlicher Verlängerung der Bischofsgarten- straße	0,25	11	16	14	13	6	8,15	
Burgmauer	0,15	2	5	4	7	8	7,02	
Domgässchen	0,01	1			5	2	29,73	
Domplatte (Nordseite oberhalb Domtreppe), Ostseite der	1,13	80	64	114	90	55	12,44	

Domplatte mit Zugang zum Heinrich-Böll-Platz und Domkloster (Domplatte, Hauptportal Kölner Dom, Römertor)							
Große Neugasse ab Kurt-Hackenberg-Platz nach Osten	0,15	6	10	6	13	6	9,61
Heinrich-Böll-Platz mit Treppen nach Osten	0,61	29	30	30	29	15	7,49
Kardinal-Höffner-Platz (Kreuzblume, Domtreppe zum Hauptportal)	0,09	4	5	16	8	1	11,68
Komödienstraße zwischen Marzellenstraße und Tunisstraße	0,52	14	15	21	29	8	5,53
Kurt-Hackenberg-Platz	0,44	10	7	10	11	1	2,76
Kurt-Rossa-Platz	0,09	0	2	0	0	0	0,73
Roncalliplatz mit Verbindungsweg zwischen Dom und Römisch-Germanischem Museum Richtung Osten	0,79	55	45	63	85	16	10,72
Trankgasse mit Einmündung Am Domhof und Kreuzung Marzellenstraße	0,35	29	35	30	32	18	14,30
Unter Fettenhennen	0,18	5	5	9	6	3	5,27
Unter Goldschmied bis Laurenzplatz	0,21	6	7	5	2	1	3,29
Wallrafplatz und Beginn Hohe Straße	0,14	15	12	20	20	11	19,46

Weltjugendtagsweg (östlich von Treppen zum Heinrich-Böll-Platz)	0,28	18	15	19	31	8	10,70
---	------	----	----	----	----	---	--------------

Die Differenzen zwischen den einzelnen Abschnitten sind zum Teil erheblich: Während der Bahnhofvorplatz und der Chargesheimer Platz mit der Domplatte eine etwa 24fach erhöhte Straßenkriminalitätsbelastung aufwies, war auf dem Kurt-Rossa-Platz eine geringere Straßenkriminalitätsdichte pro Hektar festzustellen als auf der Gesamtfläche der Kölner Straßen, Wege und Plätze (Faktor 0,73).

Zur Abgrenzung von Flächen, bei denen die Straßenkriminalitätsbelastung im Vergleich mit dem gesamten Stadtgebiet nur so leicht erhöht ist, dass deren Videoüberwachung nicht gerechtfertigt ist, gegenüber solchen Flächen, die einen Straßenkriminalitätsschwerpunkt i.S. des § 15a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PolG NRW darstellen, hält die Kammer einen Faktor von zehn für angemessen.

Vor diesem Hintergrund geht die Kammer bei wertender Betrachtung davon aus, dass diejenigen Abschnitte des Videoüberwachungsbereichs „Dom/Hauptbahnhof“ Teil eines Straßenkriminalitätsschwerpunkts sind, bei denen die Kriminalitätsbelastung gegenüber den Straßen, Wegen und Plätzen der gesamten Stadt um mehr als das Zehnfache erhöht ist. Auf diese Abschnitte ist der Ausleuchtungsbereich zu begrenzen. Der Weltjugendtagsweg (östlich der Treppen zum Heinrich-Böll-Platz) und die Bechergasse einschließlich eines Teils des Alter Markts werden dadurch zu eigenen Orten im Sinne des § 15a Abs. 1 Satz 1 PolG NRW, da sie mit dem Videoüberwachungsbereich „Dom/Hauptbahnhof“ keine zusammenhängende Fläche mehr bilden.

Die Videoüberwachung der übrigen Flächen, bei denen nicht ausreichend dargelegt ist, dass sie ebenfalls Schwerpunkte der Straßenkriminalität bilden, kann auch nicht damit gerechtfertigt werden, dass sich bestimmte Straftaten typischerweise über eine bestimmte Wegstrecke hin anbahnen (z.B. Diebstähle durch mehrere Täter oder Betäubungsmitteldelikte) und Täter regelmäßig von dem Tatort fliehen und u.U. Rückzugsräume nutzen. Der Beklagte meint, dem Sicherheitsgefühl der Bevölkerung könne nur Rechnung getragen werden, wenn der Tathergang Berücksichtigung fände

und auch die von den Tätern für die Annäherung und die Flucht genutzten Seiten- und Nebenstraßen in die Beobachtung einbezogen würden. Eine derart weiträumige Videoüberwachung ist jedoch mit § 15a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PolG NRW nicht vereinbar, der eine ausdrückliche Beschränkung auf Schwerpunkte der Straßenkriminalität und damit auf die Orte der Tatbegehung vorsieht.

Vgl. den Gesetzentwurf der Landesregierung, LT-Drs. 13/2854, S. 54: „Videoüberwachung muss auf tatsächliche Kriminalitätsbrennpunkte beschränkt bleiben, insbesondere muss eine flächendeckende Videoüberwachung aller belebten Plätze vermieden werden.“ sowie den Gesetzentwurf der Landesregierung zur Einführung des § 15a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PolG NRW, LT-Drs. 17/2351, S. 35: „Bislang [d.h. nach § 15a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PolG NRW] können nur Örtlichkeiten unter Videobeobachtung genommen werden, an denen Straftaten auch begangen werden.“

Diese Auslegung wird durch einen systematischen Vergleich zu der Vorschrift des § 15a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 PolG NRW bestätigt, die die Videoüberwachung von Orten, an denen Straftaten nur vorbereitet werden und sich damit im Vorfeldstadium befinden, nur unter der engen Voraussetzung zulässt, dass es sich um Straftaten von erheblicher Bedeutung handelt.

Grenzen einer zulässigen Videoüberwachung ließen sich unter Einbeziehung von Anbahnungs- und Rückzugsräumen zudem kaum noch ziehen – geschweige denn gerichtlich überprüfen –, da Fluchtrouten lang sein können und sich die Orte der Anbahnung und Flucht jeweils nach den Umständen des Einzelfalls richten.

Ebenso wenig lässt sich die Überwachung von Flächen, die nicht selbst Kriminalitätsschwerpunkt sind, aber an einen solchen angrenzen, damit begründen, dass sich die Straßenkriminalität sonst hierhin verlagern würde (sog. Verdrängungseffekt).

So VG Köln, Beschluss vom 08.02.2021 – 20 L 2344/20 –, juris Rn. 107.

Auch diesem Verständnis stehen der enge Wortlaut des § 15a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PolG NRW und der ausdrückliche Wille des Gesetzgebers, die Videoüberwachung auf tatsächliche – nicht potentielle – Kriminalitätsschwerpunkte zu beschränken, entgegen.

Schließlich rechtfertigen auch praktische Erwägungen, wie der Umstand, dass die Kameras an bestimmten Orten fest installiert sind und einen bestimmten Radius abdecken, keine Ausweitung der Videoüberwachung über den Bereich des Kriminalitätsschwerpunkts hinaus. Wie der Beklagte die rechtlich gebotene Begrenzung des Ausleuchtungsbereichs technisch gewährleistet, ist ihm überlassen. Es kommt – ganz allgemein – für die Frage der Rechtmäßigkeit der Maßnahme nicht darauf an, welche Umsetzung der Beklagte im Angesicht der ihm zur Verfügung stehenden technischen Möglichkeiten für zielführend oder sinnvoll erachtet, sondern darauf, was ihm erlaubt ist, ohne gegen das Polizeigesetz bzw. Verfassungsrecht zu verstoßen.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 16.05.2022 – 5 B 1289/21 (Ebertplatz) – , juris Rn. 236; VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 21.10.1999 – 2/98 –, juris, Rn. 96.

d) Soweit der Videoüberwachungsbereich „Dom/Hauptbahnhof“ Schwerpunkt der Straßenkriminalität ist, handelt es sich auch um einen Ort, dessen Beschaffenheit die Begehung von Straftaten begünstigt. Dies ergibt sich in erster Linie aus seiner besonderen Lage am Hauptbahnhof und am Kölner Dom sowie an der Fußgängerzone mit zahlreichen Einkaufsmöglichkeiten. Der Ort ist Anzugspunkt gleichermaßen für Touristen wie Einwohner der Stadt, die den Kölner Dom, die dort befindlichen Museen, Veranstaltungsorte, Einkaufsmöglichkeiten, Hotels oder Gastronomiebetriebe besuchen. Wegen der Funktion des Hauptbahnhofs als Verkehrsknotenpunkt frequentieren außerdem etwa auch Berufspendler und Reisende den Videoüberwachungsbereich. Neben der dadurch bedingten erheblichen Passantenfrequenz führen auch die baulichen Gegebenheiten mit zahlreichen Eingängen, Abgängen, Unterführungen, U-Bahn-Zugängen und verwinkelten Bereichen dazu, dass sich vielfältige Tatgelegenheiten mit entsprechenden Vorbereitungs-, Flucht- und Rückzugsmöglichkeiten für Straftäter bieten. Vor diesem Hintergrund ist nicht davon auszugehen, dass die Videoüberwachung hier lediglich zu einer Verdrängung von diesbezüglichen Straftaten an andere Örtlichkeiten führt.

e) Die vorstehenden Tatsachen tragen zugleich die Annahme, dass auf diesen Flächen weitere Straftaten begangen werden. Die örtlichen Gegebenheiten, auf denen die überdurchschnittlich hohe Kriminalitätshäufigkeit im Wesentlichen beruht, bestehen unverändert fort. Diese Prognose wird im Übrigen dadurch bestätigt, dass

seit der Einführung der offenen Videoüberwachung weiterhin deutlich überdurchschnittlich viele Straftaten begangen werden.

f) Die Möglichkeit eines unverzüglichen Eingreifens der Polizei ist entgegen der Auffassung des Klägers ebenfalls gegeben. Nach der Anordnung des Polizeipräsidenten in der Behördenleiteranordnung vom 19.11.2024 und der entsprechenden Erklärung des Beklagten im gerichtlichen Verfahren findet rund um die Uhr eine Live-Beobachtung der Videobilder in einer zentralen Videoüberwachungsstelle statt. Diese erfolgt durch eine lagebedingt angepasste Anzahl an geschulten Videobeobachtern. Die Videoarbeitsplätze verfügen über Leitstellentechnik und Software, um die Einsatzbearbeitung und unverzügliche Entsendung von Einsatzkräften zu ermöglichen. Auf die Einrichtung des Videoüberwachungsbereichs „Kalk“ im Jahr 2022 hat der Beklagte zudem mit einer Personalaufstockung reagiert. Die durchschnittliche Einsatzreaktionszeit für durch die Videoüberwachung veranlasste Einsätze lag für den Videoüberwachungsbereich „Dom/Hauptbahnhof“ in der ersten Hälfte des Jahres 2024 bei 6:42 Minuten und ist damit im Vergleich zu den Vorjahren in etwa konstant geblieben (2022: 6:43 Minuten, 2023: 6:24 Minuten). Sie zeigt, dass die Polizei grundsätzlich zeitnah vor Ort eintrifft. Vor diesem Hintergrund sind jedenfalls keine grundlegenden organisatorischen Mängel bei dem Beklagten erkennbar, die die Möglichkeit unverzüglichen Eingreifens im Sinne der Vorschrift entfallen lassen könnten.

g) Ob die Videobeobachtung im Überwachungsbereich „Dom/Hauptbahnhof“, die nach Lage der Kamerastandorte nicht überall mit einem beiläufigen Blick erfasst werden kann und daher nicht offenkundig ist, dem Erfordernis der ausreichenden Kenntlichmachung (durch Beschilderung) im Sinne des § 15a Abs. 1 Satz 2 PolG NRW objektiv genügt, bedarf keiner Entscheidung. Das Oberverwaltungsgericht NRW hat diesbezüglich hinsichtlich anderer Videoüberwachungsbereiche in Köln Zweifel angemeldet, soweit es um die Wahrnehmbarkeit in Randzonen des überwachten Bereichs und durch Kraftfahrzeugführer geht.

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 16.05.2022 - 5 B 137/21 (Breslauer Platz) -, juris Rn. 145 ff.; - 5 B 264/21 (Neumarkt) -, juris Rn. 142 ff.; - 5 B 1289/21 (Ebertplatz) -, juris Rn. 142 ff.

Die in diesem Verfahren für den Videoüberwachungsbereich „Dom/Hauptbahnhof“ vorgelegte Karte aus dem Schriftsatz vom 27.11.2023 (Anlage B 42) zeigt, dass die

Schilder an den Rändern des Videoüberwachungsbereichs auch hier teilweise erst innerhalb des Ausleuchtungsbereichs aufgestellt sind. Ob diese Beschilderung ausreichend gewährleistet, dass Fußgänger wie Kfz-Führer mit einem beiläufigen Blick erfassen können, wo sie in den Videoüberwachungsbereich gelangen bzw. wo dieser endet, kann dahinstehen. Denn der Kläger kann sich auf eine mangelnde Erkennbarkeit jedenfalls nicht mit Erfolg berufen. Sie stellt für ihn keinen rechtswidrigen Eingriff in sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar, weil er durch die Übersendung der adressgenauen Karten des Erfassungsbereichs der Kameras in diesem Verfahren Kenntnis von der Ausdehnung des Videoüberwachungsbereichs hat. Er weiß, an welchen Stellen er den örtlichen Bereich betritt, in dem er von der Videoüberwachung erfasst wird, sodass er sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung wahrnehmen kann. Zu einer weitergehenden Durchsetzung objektiven Rechts ist er nicht berufen.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 16.05.2022 – 5 B 137/21 (Breslauer Platz) –, juris Rn.160; ebenso: VGH Bad.-Württ., Urteil vom 21.07.2003 – 1 S 377/02 –, juris Rn. 80.

Etwas anderes muss nicht deshalb gelten, weil ohne die Klagemöglichkeit der Rechtsschutz in Bezug auf die Frage, ob eine Überwachungsmaßnahme hinreichend kenntlich gemacht und (auch) deshalb verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist, faktisch ausgehebelt würde.

So OVG Niedersachsen, Urteil vom 06.10.2020 – 11 LC 149/16 –, juris Rn. 80.

Denn dem Rechtsschutzsuchenden, der in der Vergangenheit einen nicht ausreichend kenntlich gemachten Videoüberwachungsbereich betreten hat, bevor er – wie hier – auf andere Weise Kenntnis von dessen Reichweite erlangt hat, bleibt das Instrument der Feststellungsklage. Mit dieser könnte ggf. die Feststellung der Rechtswidrigkeit des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung wegen fehlender Erkennbarkeit der Videoüberwachung begehrt werden.

h) Die Anordnung der Videoüberwachung für die Flächen des Videoüberwachungsbereichs „Dom/Hauptbahnhof“, die nach den oben dargestellten Grundsätzen als Kriminalitätsschwerpunkt anzusehen sind, erweist sich – soweit sich der Kläger auf eigene Rechte berufen kann – auch nicht als ermessensfehlerhaft; insbesondere wahrt sie insoweit den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Dies gilt

sowohl für die Videobeobachtung, sog. Kamera-Monitor-Prinzip, (dazu aa) und die generelle Speicherung der Videobilder für 14 Tage (dazu bb) als auch für die anlassbezogene längere Speicherung (dazu cc). Auch im Übrigen sind Ermessensfehler nicht zu erkennen (dazu dd).

aa) Die Live-Beobachtung (sog. Kamera-Monitor-Prinzip) verfolgt nach der aktuellen Behördenleiteranordnung vom 19.11.2024 den Zweck, im Videoüberwachungsbereich „Dom/Hauptbahnhof“ Straftaten zu verhüten, die Aufklärung von an diesem Ort begangenen Straftaten zu verbessern und zu steigern und so, in Verbindung mit dem schnellen Einsatz von Interventions- und Präsenzkräften, das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu stärken.

Im Rahmen seiner Einschätzungsprärogative ist der Beklagte – auch ohne eine entsprechende wissenschaftliche Untersuchung – beanstandungsfrei davon ausgegangen, dass die Maßnahme zur Förderung dieser Zwecke geeignet ist, da sie zu deren Erreichung jedenfalls beitragen kann.

Vgl. zu diesem Maßstab BVerfG, Urteil vom 30.07.2008 – 1 BvR 3262/07 –, juris Rn. 114 m.w.N.; Kugelmann, in BeckOK, PolG NRW, Stand: 01.02.2024, § 2 Rn. 20 f.

Sie erscheint zweckdienlich, jedenfalls einen Teil der Straftaten durch die abschreckende Wirkung der Kameras von vornherein zu verhindern und andere durch die ununterbrochene Beobachtung der Videobilder schon im Begehungsstadium zu entdecken, um schneller zur Gefahrenabwehr polizeilich tätig werden zu können. Nicht notwendig ist darüber hinaus, dass die Zwecke durch den Vollzug der Maßnahme vollständig verwirklicht werden. Dass eine Videobeobachtung etwa Gewalttaten von Tätern in psychischen Ausnahmezuständen nicht verhindern kann, steht ihrer Geeignetheit zur Gefahrenabwehr, anders als der Kläger meint, nicht entgegen.

An der Geeignetheit der Videobeobachtung fehlt es auch nicht deshalb, weil sie möglicherweise noch immer nicht von überall durch Beschilderung mit einem beiläufigen Blick erkennbar ist. Nur eine für potentielle Straftäter erkennbare Videoüberwachung kann den gewünschten abschreckenden Effekt haben. Es ist aber unter Berücksichtigung der vom Beklagten aufgestellten Schilder sowie aufgrund der mittlerweile verbreiteten Bekanntheit der seit mehreren Jahren durchgeführten Videoüberwachung des Überwachungsbereichs „Dom/Hauptbahnhof“ in der

Bevölkerung davon auszugehen, dass eine zu Abschreckungszwecken ausreichende Erkennbarkeit besteht.

Die Videobeobachtung der Kriminalitätsschwerpunkte innerhalb des Videoüberwachungsbereichs „Dom/Hauptbahnhof“ ist auch erforderlich. Ein milderes, gleich geeignetes Mittel ist nicht ersichtlich. Dies gilt insbesondere auch in ihrem zeitlichen Umfang von 24 Stunden an sieben Tagen in der Woche. Eine zeitliche Einschränkung auf bestimmte Stunden des Tages oder einzelne Wochentage wäre nicht in gleicher Weise zur Erreichung der Ziele geeignet. Denn auf der Grundlage der von dem Beklagten vorgelegten Daten sind die festgestellten Straftaten ungleich über den Tag, die Woche und die Monate verteilt. Es zeigt sich, dass an allen Tagen und in jeder Tagesstunde bereits Straftaten in dem videoüberwachten Bereich registriert wurden.

Dass es möglicherweise Schwerpunktzeiten gibt, an denen besonders viele Delikte zu verzeichnen sind, dass die Deliktsdichte auch von saisonalen Ereignissen wie etwa Karneval abhängt und dass aus den Daten des Beklagten nicht erkennbar ist, welche Deliktsarten mit welchem Schweregrad wann begangen werden, steht der Feststellung der Erforderlichkeit der Rund-um-die-Uhr-Beobachtung, anders als der Kläger meint, nicht entgegen. Denn die Maßnahme dient der Vorbeugung aller in die Datenerhebung eingeflossenen Deliktsarten und die Feststellung punktueller Schwerpunktzeiten vermag an dem Umstand, dass die Straftaten ungleich auf die Monate und Wochentage sowie über den Tag verteilt begangen werden, nichts zu ändern. Der Beklagte reagiert auf festgestellte Schwerpunktzeiten mit einem erhöhten Personaleinsatz in der Videoüberwachungszentrale. Die Überwachung an 24 Stunden am Tag und damit auch zu weniger stark frequentierten Zeiten sowie bei Dunkelheit trägt zudem in besonderem Maße dem Zweck Rechnung, das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu stärken.

Der Eingriff in das Recht des Klägers auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG durch die Videobeobachtung ist auch angemessen. Die Maßnahme steht trotz ihrer beträchtlichen Grundrechtsrelevanz nicht außer Verhältnis zu ihrem Zweck. Das Oberverwaltungsgericht NRW hat dargelegt, dass der Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aller Bürger, die den betroffenen Bereich betreten, zwar erheblich ist, die Gemeinwohlinteressen an der Verhütung von

Straftaten und der Strafverfolgungsvorsorge und die Rechtspositionen der Betroffenen aber in einen schonenden Ausgleich gebracht werden.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 16.05.2022 – 5 B 137/21 (Breslauer Platz) –, juris Rn.177 ff.

Eine Unangemessenheit folgt ferner nicht aus der vom Kläger vermuteten Nutzung künstlicher Intelligenz durch den Beklagten. Der Beklagte hat auf Nachfrage des Gerichts ausdrücklich erklärt, bei der Beobachtung – weiterhin – keine Programme mit künstlicher Intelligenz einzusetzen, die Personen vorsorglich über eine automatisierte Gesichtserkennung identifizieren. Auch durchsuchte er die aufgezeichneten Daten nicht während der vierzehntägigen Aufbewahrungsdauer darauf, ob auf ihnen Straftaten aufgezeichnet seien, die den Videobeobachtern entgangen seien, und zwar weder durch eine Einsichtnahme am Bildschirm noch durch den Einsatz von Computerprogrammen. Die Archivierung der Aufzeichnung für die weitere Strafverfolgung erfolge ebenfalls nicht automatisiert, sondern werde von Sachbearbeitern wahrgenommen. Anhaltspunkte, die Anlass geben würden, an der Glaubhaftigkeit dieser Erklärung zu zweifeln, bestehen nicht. Eine besondere Schwere des Grundrechtseingriffs, die bei einer gezielten automatisierten Auswertung der Videodaten oder gar einer computergestützten Analyse von Verhaltensmustern anzunehmen wäre, liegt daher – unabhängig davon, ob eine solche von der Ermächtigungsgrundlage des § 15a PolG NRW gedeckt wäre – nicht vor.

Zur mangelnden Vereinbarkeit von § 15a PolG NRW mit intelligenter Videotechnik vgl. Ogorek, in BeckOK, PolG NRW, Stand: 01.02.2024, § 15a Rn. 24.1 m.w.N.; offen gelassen von OVG NRW, Beschluss vom 16.05.2022 – 5 B 137/21 (Breslauer Platz) –, juris Rn. 185.

Für ein engeres Verständnis der Angemessenheit der Maßnahme besteht auch in Bezug auf die mitbeobachteten und -aufgezeichneten Kfz-Kennzeichen kein Anlass. Eine (automatisierte) Kennzeichenerfassung liegt insoweit nicht vor.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 16.05.2022 – 5 B 137/21 (Breslauer Platz) –, juris Rn. 188 ff.

bb) Die vorübergehende Speicherung der Videobilder für einen Zeitraum von 14 Tagen, die denselben Zwecken dient wie die Live-Beobachtung, ist ebenfalls verhältnismäßig. Die Speicherung leistet dabei einen wichtigen Beitrag zur Eignung der Maßnahme, weil die Reproduzierbarkeit der Videoaufnahmen die spätere

Identifizierung von Tätern ermöglicht. Dies ist geeignet, Personen von der Begehung von Straftaten abzuhalten, weil sie die spätere Entdeckung fürchten müssen.

Der Geeignetheit der Speicherdauer von 14 Tagen steht, anders als der Kläger meint, auch nicht entgegen, dass diese aus der Beschilderung nicht ersichtlich ist. Die Information über die genaue Dauer der Speicherung ist für den abschreckenden Effekt der Videoüberwachung nicht entscheidend. Ausreichend ist vielmehr, dass die Schilder erkennen lassen, dass Videoaufnahmen gespeichert werden und daher zur nachträglichen Identifizierung genutzt werden können. Damit leistet die Speicherung einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung der mit der Videoüberwachung verfolgten Ziele.

Die Speicherung ist ferner erforderlich. Die bloße Beobachtung der Bilder in der Videoüberwachungszentrale ist nicht gleich geeignet, da die Inaugenscheinnahme von Videobildern im Ermittlungs- oder Strafverfahren verlässlichere, objektive Informationen vermitteln kann als Zeugenaussagen der Videobeobachter. Dies kann auf potentielle Straftäter erheblich abschreckender wirken, da sie mit der Aufzeichnung handfester Beweise eines Tatgeschehens rechnen müssen. Auch die Speicherung im sog. Quick-Freeze-Verfahren, das heißt die spontane, anlassbezogene Speicherung in Reaktion auf eine erkannte (schwere) Straftat ist, anders als der Kläger meint, nicht ebenso effektiv. Sie wäre von der jeweiligen Aufmerksamkeit des Videobeobachters abhängig. Bei einer manuellen Aufzeichnung hinge es zudem vom Zufall ab, ob das gesamte relevante Geschehen erfasst würde. Regelmäßig dürfte der gesamte Tathergang nicht gespeichert und für die Strafverfolgung nutzbar sein, da der Videobeobachter oder die Videobeobachterin vor einer Speicherung stets prüfen müsste, ob tatsächlich eine Straftat erkannt wurde. Der Beweiswert der Aufzeichnungen würde erheblich sinken und der Abschreckungseffekt für potentielle Straftäter wäre deutlich geringer.

Die regelmäßige Dauer der Speicherung von 14 Tagen ist ebenfalls erforderlich. Zwar fordert § 15a Abs. 2 PolG NRW zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes mit dem Ausdruck „höchstens“, dass die Frist von 14 Tagen nicht voll ausgeschöpft wird, wenn sich bereits früher herausstellt, dass das Bildmaterial nicht (mehr) benötigt wird.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 16.05.2022 – 5 B 137/21 (Breslauer Platz) –, juris Rn. 176; Kugelmann, in BeckOK, PolG NRW, Stand: 01.02.2024, § 15a Rn. 20.

Ein solcher Fall liegt hier jedoch nicht vor. Aus der Behördenleiteranordnung (Ziffer 5.2) wird deutlich, dass der Beklagte sein Ermessen insoweit erkannt und dieses ausgeübt hat. Er hat die Ausschöpfung der maximalen Speicherdauer mit der Erfahrung und Auswertung verspäteten Anzeigeverhaltens, insbesondere durch Opfer von Sexualstraftaten und von auswärtigen oder alkoholisierten Geschädigten begründet. Die von dem Beklagten vorgelegten Daten über das zeitlich verzögerte Eingehen von Strafanzeigen für ganz Köln und speziell den Videoüberwachungsbereich „Dom/Hauptbahnhof“ bestätigen diesen Befund. Sie belegen, dass eine geringere Speicherdauer die Verfolgbarkeit von Delikten der Straßekriminalität nachteilig beeinträchtigen würde. Bei einer Speicherdauer von etwa lediglich 48 Stunden, die der Kläger vorschlägt, könnte ein erheblicher Prozentsatz an relevanten Aufzeichnungen nicht mehr für Strafverfahren verwandt werden, weil die entsprechenden Anzeigen erst danach bei der zuständigen Stelle des Beklagten eingehen. Dies könnte daneben auch den abschreckenden Effekt der Videoüberwachung beeinträchtigen. Dabei erweist es sich nicht als fehlerhaft, wenn der Beklagte auf den Zeitpunkt der Kenntnis der intern zuständigen Dienststelle abstellt. Dass entsprechende Meldewege nicht hinreichend effizient funktionieren, ist nicht erkennbar.

So auch OVG NRW, Beschluss vom 16.05.2022 – 5 B 137/21 (Breslauer Platz) –, juris Rn. 176.

Unter Berücksichtigung dieser gewichtigen Funktion, die die generelle Speicherung der Daten für 14 Tage zur Erreichung der mit der Videoüberwachung bezweckten Ziele einnimmt, ist sie auch nicht als unangemessen anzusehen.

Dafür, dass der Beklagte seiner Verpflichtung zur Löschung nach Ablauf dieser Frist (unter Berücksichtigung der zulässigen Ausnahmen) nicht nachkommt, bestehen keine Anhaltspunkte.

Vgl. auch OVG NRW, Beschluss vom 16.05.2022 – 5 B 137/21 (Breslauer Platz) –, juris Rn. 183 f.

Er hat glaubhaft gemacht und in seiner Behördenleiteranordnung (Ziffern 1 und 5.2) geregelt, dass die Daten regelmäßig nach 14 Tagen durch Überschreiben gelöscht

werden. Auch die Dienstanweisung zur Videobeobachtung nach § 15a PolG NRW des Polizeipräsidium Köln vom 07.11.2023 enthält eine entsprechende Anordnung (Ziffer 1). Die Löschung durch automatisches Überschreiben stellt eine besonders sichere und effektive Lösungsform dar.

cc) Soweit der Beklagte von der Befugnis aus § 15a Abs. 2 PolG NRW Gebrauch macht, die Daten über die Frist von 14 Tagen hinaus zur Strafverfolgung oder betreffend Personen zu speichern, von denen anzunehmen ist, dass diese künftig Straftaten begehen werden, steht dies ebenfalls mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Einklang. Davon ist auch dann auszugehen, wenn auf den für diese Zwecke länger gesicherten Videoaufnahmen unbeteiligte Dritte zu erkennen sind. § 15a Abs. 2 PolG NRW regelt insoweit eine, von der Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers umfasste, Zweckänderung für die Nutzung der Daten, die ursprünglich zu Zwecken der Gefahrenabwehr erhoben wurden und dann in einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren als Beweismittel genutzt werden sollen.

Vgl. zur Regelungskompetenz für diese Zweckänderung Bäcker in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, Rn. 188 m.w.N.

Zwar stellt auch diese Speicherung einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar, welcher aber durch die definierten Zwecke der Strafverfolgung und vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten gerechtfertigt ist.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 16.05.2022 – 5 B 137/21 (Breslauer Platz) –, juris Rn. 184.

Die Löschfristen richten sich in diesen Fällen nach den geltenden Vorschriften der Strafprozessordnung oder des Polizeigesetzes NRW,

vgl. auch die Dienstanweisung zur Videobeobachtung nach § 15a PolG NRW des Polizeipräsidium Köln vom 07.11.2023, Ziffer 1.

Einer Einschränkung dahingehend, dass eine weitere Speicherung ausschließlich dann im Einzelfall vorgenommen werden darf, wenn sie zur Verfolgung oder Verhinderung schwerer Straftaten notwendig gebraucht wird, bedarf es – anders als der Kläger meint – aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nicht. Auch die Verfolgung und die vorbeugende Bekämpfung jeglicher Straftaten stellen hinreichend gewichtige Zwecke dar, die den Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung

rechtfertigen. Zu beachten ist insoweit, dass für diese Zwecke nicht mehr alle, sondern nur die konkret benötigten Videodaten weiterhin gespeichert werden, so dass von dieser Speicherung nicht mehr alle in dem Videoüberwachungsbereich aufhältigen Personen anlasslos betroffen sind, sondern in erster Linie diejenigen, die einer Straftat verdächtig oder von denen künftige Straftaten zu erwarten sind. Die vom Kläger angeführten Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (C-793/19) und des Bundesverfassungsgerichts (1 BvR 256/98) zur anlasslosen Vorratsdatenspeicherung sind insoweit nicht übertragbar (vgl. dazu bereits oben, B.I.1.b und c).

Auch ist der Beklagte zum Grundrechtsschutz nicht verpflichtet, Personen, die selbst nicht Anlass zu der längeren Speicherung gegeben haben, auf den weiterhin benötigten Videos unkenntlich zu machen. Abgesehen davon, dass der Kläger keinen Anspruch auf die Unkenntlichmachung der Gesichter Dritter hat, wird er durch die unverpixelte Speicherung einer Aufzeichnung seiner Person nicht unverhältnismäßig in seinem Recht auf informationelle Selbstbestimmung beeinträchtigt. Der Eingriff steht zu den bedeutenden verfolgten Zwecken nicht außer Verhältnis. Würden alle Personen, die nicht unmittelbar Anlass zu der weiteren Speicherung gegeben haben, von den Videobeobachtern unwiederbringlich unkenntlich gemacht, könnten weitere von den Kameras erfasste Personen, deren Tatbeteiligung sich etwa erst im Laufe der Ermittlungen ergibt, nachträglich nicht mehr ohne Weiteres identifiziert werden. Auch etwaige Zeugen stünden unter Umständen mangels Identifizierbarkeit nicht mehr zur Verfügung, was die Aufklärung der Straftaten beeinträchtigen würde. Die Aufzeichnung könnte ihrem Zweck nicht in gleicher Weise dienen.

dd) Schließlich ist auch sonst eine fehlerhafte Ausübung des dem Beklagten zukommenden Ermessens (vgl. § 114 Satz 1 VwGO) nicht erkennbar.

II. Dem Kläger, der geltend macht, im Kölner Stadtgebiet Versammlungen zu veranstalten oder zu besuchen, steht ferner – vorbehaltlich einer auf das Versammlungsgesetz NRW gestützten Maßnahme – aus seinem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) ein Anspruch auf Unterlassen der Videoüberwachung im gesamten Videoüberwachungsbereich „Dom/Hauptbahnhof“ für die im Tenor genannten Zeiträume zu (dazu 1.). Einen darüberhinausgehenden Anspruch auf Unterlassen der Videoüberwachung im Videoüberwachungsbereich „Dom/Hauptbahnhof“ vermittelt ihm das Versammlungsgrundrecht nicht (dazu 2.).

1. Die Videoüberwachung (Beobachtung und Speicherung der Videobilder) von Versammlungsteilnehmern stellt einen faktischen Eingriff in Art. 8 Abs. 1 GG dar. Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit kann schon 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).

BVerfG, Beschluss vom 11.06.1991 – 1 BvR 772/90 –, BVerfGE 84, 203-212, juris Rn. 16; und einstweilige Anordnung vom 07.11.2015 – 2 BvQ 39/15 –, BVerfGE 140, 225-229, juris Rn. 11; BVerwG, Urteil vom 25.10.2017 – 6 C 46.16 –, juris Rn. 28 und 31 f.; OVG NRW, Urteil vom 17.09.2019 – 15 A 4753/18 –, juris Rn. 55, sowie Beschlüsse vom 23.09.2022 – 5 B 303/21 –, juris Rn. 182; und vom 11.03.2020 – 15 A 1139/19 –, juris Rn. 11.

Ein faktischer Eingriff liegt vor, wenn ein vernünftiger Mensch in der Situation des oder der Betroffenen ernsthaft in Betracht ziehen würde, aufgrund der staatlichen Maßnahme von der Teilnahme an der (bevorstehenden) Versammlung in der geplanten Form Abstand zu nehmen.

BVerwG, Urteil vom 25.10.2017 – 6 C 46/16 –, juris Rn. 31; OVG NRW, Beschluss vom 13.03.2020 – 15 B 332/20 –, juris Rn. 8.

Dies ist bei Überwachungsmaßnahmen von Versammlungsteilnehmern durch Videokameras der Fall. Denn auf den Übersichtsaufnahmen sind Einzelpersonen in der Regel individualisierbar, was eine abschreckende oder einschüchternde Wirkung auf potentielle Versammlungsteilnehmer entfalten kann.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 16.05.2022 – 5 B 137/21 (Breslauer Platz) –, juris Rn. 200 m.w.N.

Ein solcher faktischer Eingriff in sein Versammlungsgrundrecht droht dem Kläger weiterhin, auch wenn der Beklagte – in Reaktion auf die Beschwerdeentscheidungen des Oberverwaltungsgerichts NRW,

Beschlüsse vom 16.05.2022 – 5 B 137/21 (Breslauer Platz) –, juris, Tenor zu 2.a) und Rn. 199 ff., - 5 B 264/21 (Neumarkt) -, juris, Tenor zu 1.a) und Rn. 194 ff. sowie – 5 B 1289/21 (Ebertplatz) –, juris, Tenor zu 1.a) und Rn. 198 ff. –

bereits organisatorische Vorkehrungen getroffen hat, die die Außerbetriebnahme der Kameras während einer Versammlungslage gewährleisten sollen. Denn die Vorgaben in der aktuellen Behördenleiteranordnung vom 19.11.2024 sowie der internen Dienstanweisung vom 07.11.2023 sind zum Schutz des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit nicht ausreichend.

In der Behördenleiteranordnung ist für angemeldete Versammlungen geregelt, dass die Beobachtung „mittels der den Versammlungsraum abdeckenden Kameras“ für den Zeitraum von einer Stunde vor Versammlungsbeginn, während der Versammlung und für eine halbe Stunde nach dem tatsächlichen Ende der Versammlung einzustellen ist. Bei erkannten Spontan- und Eilversammlungen erfolgt die Einstellung der Beobachtung und das Stoppen der Aufzeichnung unmittelbar bei Versammlungsbeginn. Ferner bestimmt die Behördenleiteranordnung, dass die Videobeobachtung nach einem kürzeren Zeitraum als einer halben Stunde wiederaufgenommen und die Aufzeichnung gestartet werden kann, wenn sichergestellt werden kann, dass die Versammlungsteilnehmenden z.B. im Rahmen eines Aufzugs einen Videobeobachtungsbereich verlassen haben.

Vgl. Behördenleiteranordnung „Dom/Hauptbahnhof“ vom 19.11.2024, Ziffer 5.5.

Dem Umstand, dass der Schutz des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit nicht auf die Teilnahme an einer bestehenden Versammlung beschränkt ist, sondern den gesamten Vorgang des Sich-Versammelns umfasst, wozu auch der Zugang sowie die An- und Abreise zu einer bevorstehenden bzw. von einer sich auflösenden Versammlung gehören, ist mit diesen Regelungen sowohl in zeitlicher (dazu a)) als auch in räumlicher Hinsicht (dazu b)) nicht ausreichend Rechnung getragen. Die Versammlungsfreiheit darf nicht Gefahr laufen, durch staatliche Maßnahmen im Vorfeld bzw. im Nachgang der Grundrechtsausübung ausgehöhlt zu werden.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 11.06.1991 – 1 BvR 772/90 –, juris Rn. 16; BVerwG, Urteil vom 25.10.2017 – 6 C 46/16 –, juris Rn. 34 f.; zum Schutz vom Eintreffen bei und der Abreise von einer Versammlung vgl. auch bereits OVG NRW, Beschluss vom 16.05.2022 – 5 B 137/21 (Breslauer Platz) –, juris Rn. 205 ff.

a) Die Regelungen in der Behördenleiteranordnung stehen den Maßgaben des Oberverwaltungsgerichts NRW in zeitlicher Hinsicht insoweit entgegen, als die

Videoüberwachung danach unter bestimmten Voraussetzungen früher als 30 Minuten nach dem tatsächlichen Ende der Versammlung wieder aufgenommen werden kann. Diese Regelung wird dem Versammlungsgrundrecht in der Praxis nicht gerecht, auch wenn dort bestimmt ist, dass dies nur erfolgen darf, wenn sichergestellt werden kann, dass die Versammlungsteilnehmer, z.B. im Rahmen eines Aufzugs, einen Videobeobachtungsbereich verlassen haben.

Die Feststellung, dass alle Versammlungsteilnehmer den Videoüberwachungsbereich verlassen haben, bevor die Kameras wieder aufgeschaltet werden, würde einen Eingriff in Art. 8 Abs. 1 GG zwar ausschließen; sie ist aber praktisch kaum denkbar. Denn die Polizei kann insoweit nur sicherstellen, dass der Aufzug, dessen Ende typischerweise ein Einsatzfahrzeug bildet, den Videoüberwachungsbereich verlassen hat bzw. dass eine Kundgebung abgeschlossen ist und etwaige Infrastruktur abgebaut wurde. Damit ist jedoch nicht sichergestellt, dass alle Versammlungsteilnehmer den betreffenden Ort verlassen haben, etwa auch solche, die sich (vorzeitig) von der Versammlung entfernen oder zu dieser hinzutreten bzw. die dem Aufzug verzögert nachfolgen. Eine Zeitspanne von 30 Minuten ist daher auch bei einem Aufzug einzuhalten, bevor die Kameras wieder eingeschaltet werden können.

b) Auch in räumlicher Hinsicht bieten die Bestimmungen der Behördenleiteranordnung vom 19.11.2024 und der Dienstanweisung vom 07.11.2023 keinen ausreichenden Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG. Die Behördenleiteranordnung untersagt die Beobachtung während der oben genannten Zeiten durch die „den Versammlungsort betreffenden Videokameras“. Die Dienstanweisung spricht insoweit von den „den Versammlungsraum abdeckenden Kameras“. Damit ist nicht gewährleistet, dass auch die Wege der Versammlungsteilnehmer zu und von der Versammlung unbeobachtet erfolgen können.

Der ungehinderte Zugang zu einer im Videoüberwachungsbereich stattfindenden Versammlung bzw. das ungehinderte Verlassen derselben erfordern, dass die Kameras im gesamten Videoüberwachungsbereich in dem vorgenannten Zeitraum abgeschaltet werden. Sonst können Versammlungsteilnehmer etwa auf ihrem Weg zum Versammlungsort bzw. beim Verlassen desselben im unmittelbaren räumlichen Umfeld der Versammlung beobachtet werden. Eine derartige „Umfeldüberwachung“ von Versammlungen erscheint geeignet, potentielle Versammlungsteilnehmer von der

Teilnahme an einer (bevorstehenden) Versammlung abzuhalten. Denn sie können nicht sicher sein, unbeobachtet zum Versammlungsort zu gelangen bzw. diesen unbeobachtet verlassen zu können. Dass die Videokameras im gesamten Videoüberwachungsbereich und nicht nur einzelne abgeschaltet werden, gewährleisten die Anweisungen in der Behördenleiteranordnung und der Dienstanweisung mit den gewählten Formulierungen nicht.

2. Ein weitergehender Unterlassungsanspruch kommt dem Kläger aus seinem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit nicht zu.

Insbesondere folgt ein solcher nicht daraus, dass die Deaktivierung der Kameras bei Versammlungslagen nicht hinreichend erkennbar wäre und die Videoüberwachungsanlage daher weiterhin einen abschreckenden Effekt auf potentielle Versammlungsteilnehmer hätte. Auf die Einstellung der Videoüberwachung während Versammlungen wird auf zahlreichen Hinweisschildern durch ein gut sichtbares Piktogramm und einen entsprechenden Text hingewiesen. Die Abschaltung ist zudem an den Videokameras selbst erkennbar. Die Multifocus-Kameras sind nach Auskunft des Beklagten mit einem „Privacy-Shield“ ausgestattet, das bei Versammlungen aus der Videoüberwachungszentrale heraus ausgefahren wird. Das Privacy-Shield ist ein mechanischer Verschluss der Kameralinse, der mit einem durchgestrichenen schwarzen Kamerasymbol auf gelbem Untergrund optisch hervorgehoben ist. Die PTZ-Kameras, bei denen ein mechanischer Verschluss nicht installiert werden kann, werden gegen den Kameramast auf eine neutrale Position gedreht,

vgl. auch die Behördenleiteranordnung „Dom/Hauptbahnhof“ vom 19.11.2024, Ziffern 1 und 5.5.

Das danach verbleibende, bloße Vorhandensein der erkennbar deaktivierten Videoüberwachungsanlage am Versammlungsort überschreitet die Schwelle zu einem Grundrechtseingriff nicht.

OVG NRW, Beschluss vom 16.05.2022 – 5 B 137/21 (Breslauer Platz)
–, juris Rn. 203 m.w.N. und Beschluss vom 23.09.2022 – 5 B 303/21
–, juris Rn. 184.

Weitergehende generelle (Unterlassungs-)Ansprüche des Klägers aus dem Versammlungsgrundrecht betreffend Maßnahmen nach § 16 VersG NRW bestehen

ebenfalls nicht. Der Beklagte hat die entsprechende Maßgabe des Oberverwaltungsgerichts NRW,

vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 16.05.2022 – 5 B 137/21 (Breslauer Platz) –, juris Tenor zu 2.b) und Rn. 208; – 5 B 1289/21 (Ebertplatz) –, juris Tenor zu 1.b) und Rn. 208; – 5 B 264/21 (Neumarkt) –, juris Tenor zu 1.b) und Rn. 204,

in der Behördenleiteranordnung und der Dienstanweisung auch für den hiesigen Videoüberwachungsbereich umgesetzt. Die Rechtmäßigkeit konkreter Maßnahmen nach § 16 VersG NRW für einzelne Versammlungen kann nur im Einzelfall beurteilt werden und ist nicht Gegenstand dieses Verfahrens.

III. Weitergehende Ansprüche des Klägers auf Unterlassen der polizeilichen Videoüberwachung auf den Flächen des Videoüberwachungsbereichs „Dom/Hauptbahnhof“, die nicht im Tenor genannt sind, folgen auch nicht aus anderen, vom Kläger geltend gemachten Grundrechten (insbesondere Art. 5 Abs. 1 und Art. 13 Abs. 1 GG).

So auch OVG NRW, Beschluss vom 16.05.2022 – 5 B 137/21 (Breslauer Platz) –, juris Rn. 197 f.

An EU-Grundrechten ist die Maßnahme bereits nicht zu messen (dazu oben B.I.1.c).

Die Kostenentscheidung folgt, soweit die Klage zurückgenommen wurde, aus § 155 Abs. 2 VwGO, im Übrigen aus § 155 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 VwGO. Die Kammer hat beide Streitgegenstände gleich gewichtet. Mit Blick auf das Unterlassungsbegehren trägt der Beklagte die Kosten zu einem Drittel.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 709 Satz 2, 711 ZPO.

Die Berufung wird gemäß § 124a Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache zugelassen.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innerhalb eines Monats nach Zustellung bei dem Verwaltungsgericht Köln schriftlich Berufung eingelegt werden. Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Urteils zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung

erfolgt, bei dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster schriftlich einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag von dem Vorsitzenden des Senats verlängert werden. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe).

Die Berufung ist einzulegen und zu begründen durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, oder eine diesen gleichgestellte Person als Bevollmächtigten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich auch durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen. Auf die besonderen Regelungen in § 67 Abs. 4 Sätze 7 und 8 VwGO wird hingewiesen.

Beschluss

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf

10.000,- Euro

festgesetzt.

Gründe

Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 52 Abs. 2 GKG. Der festgesetzte Wert entspricht dem doppelten Auffangstreitwert, da der Kläger mit dem Unterlassungsbegehren hinsichtlich der Videoüberwachung und dem Begehren der Feststellung der Rechtswidrigkeit von Videoüberwachungsmaßnahmen während einer Versammlung zwei Streitgegenstände zum Gegenstand des Klageverfahrens gemacht hat. Für diese wird jeweils der Auffangstreitwert angesetzt.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss kann innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig

erledigt hat, bei dem Verwaltungsgericht Köln schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle Beschwerde eingelegt werden, über die das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster entscheidet, falls das Verwaltungsgericht ihr nicht abhilft. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf der genannten Frist festgesetzt worden, kann die Beschwerde innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden. Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes zweihundert Euro übersteigt. Die Beschwerde findet auch statt, wenn sie das Gericht, das die Entscheidung erlassen hat, wegen der grundsätzlichen Bedeutung der zur Entscheidung stehenden Frage zulässt.



Beglaubigt
Urkundsbeamter/in
der Geschäftsstelle des
Verwaltungsgerichts Köln