

Quelle: <https://voris.wolterskluwer-online.de/document/42679035-30c0-4e75-a5b3-203cc69d91ed>

Bibliografie	
Gericht	VG Hannover
Datum	10.10.2023
Aktenzeichen	10 A 5210/22
Entscheidungsform	Urteil
Referenz	WKRS 2023, 42178
Entscheidungsname	[keine Angabe]
ECLI	ECLI:DE:VGHANNO:2023:1010.10A5210.22.00

Verwaltungsgericht Hannover

Urt. v. 10.10.2023, Az.: 10 A 5210/22

Videoüberwachung Weihnachtsmarkt; Videoüberwachung des Weihnachtsmarktes

Amtlicher Leitsatz

Die Videoüberwachung des Weihnachtsmarktes in der Innenstadt Hannovers im Jahr 2022 war rechtmäßig. Die Beklagte hat eine hinreichende Datenschutz-Folgenabwägung vorgelegt. Aus dieser ergeben sich ausreichend überprüfbare Anknüpfungstatsachen, die die Annahme rechtfertigen, dass an den betroffenen Kamerastandorten im zeitlichen und örtlichen Zusammenhang mit einer Veranstaltung oder einem sonstigen Ereignis eine Straftat oder nicht geringfügige Ordnungswidrigkeit begangen wird. Diese Anknüpfungstatsachen müssen für die Gefahrenprognose nach Zeit, Ort und Inhalt so konkret gefasst sein, dass sie einer entsprechenden Überprüfung im gerichtlichen Verfahren zugänglich sind (siehe

[Nds. OVG, Urteil vom 6.10.2020, 11 LC 149/16](#), juris, 4.LS).

Tenor:

Die Klage wird abgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Entscheidung ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Vollstreckungsgläubigerin vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des zu vollstreckenden Betrags leistet.

Tatbestand

Der Kläger begehrt die Feststellung, dass die Videoüberwachung des Weihnachtsmarktes in der Innenstadt in A-Stadt im Jahre 2022 rechtswidrig war.

Vom 21. November bis zum 22. Dezember 2022 fand in der Innenstadt von A-Stadt ein Weihnachtsmarkt statt. Dieser erstreckte sich über die folgenden Flächen: Platz der Weltausstellung - Grupenstraße - Am Markte und Köbelinger Straße - Am Markte / Hanns-Lilje-Platz / Knochenhauerstraße / Ballhofstraße / Ballhofplatz / Roßmühle / Am Hohen Ufer ab Roßmühle bis Pferdestraße / Pferdestraße / Holzmarkt / Burgstraße zwischen Leinstraße und Ballhofplatz / Kramerstraße. Der Weihnachtsmarkt war täglich von

11 bis 21 Uhr geöffnet (außer am Eröffnungstag erst ab 16 Uhr).

Unter dem 28. Oktober 2022 beantragte die Polizeiinspektion Besondere Dienste der Beklagten die Anordnung der Datenerhebung durch den Einsatz technischer Mittel in Form von Videoüberwachungsanlagen bei öffentlichen Veranstaltungen gemäß § 32 Abs. 3 Nr. 2 des Niedersächsischen Polizei- und Ordnungsgesetzes (NPOG) anlässlich eines Sondereinsatzes zur Vorweihnachtszeit in der Innenstadt vom 21. November bis zum 22. Dezember 2022. Zur Begründung verwies sie auf den in diesem Zeitraum stattfindenden Weihnachtsmarkt in der Innenstadt A-Stadts, der zu einem erhöhten Besucherandrang in der Innenstadt führe. Hierdurch sei grundsätzlich mit einem Anstieg der Alltagskriminalität, Gefahren begründenden Verhaltensweisen (u.a. aggressives, stark belästigendes Betteln, Störung durch übermäßig alkoholisierte Personen, Verstößen gegen Ordnungsnormen, u.a. unerlaubte Sondernutzung) zu rechnen. Zudem seien Weihnachtsmärkte seit dem Anschlag auf den Breitscheidplatz in Berlin verstärkt in den Fokus islamistisch-terroristischer Bedrohung gerückt. Geplant sei im Rahmen eines Interventionskonzeptes für den Fall terroristischer Anschläge die Bereitstellung mehrerer Interventionskommandos, die schnell an alle Örtlichkeiten der Veranstaltung verlegt werden können mit dem Ziel, lebensbedrohliches Einwirken auf Personen unmittelbar zu beenden. Für dieses Konzept sollten wieder auch extra installierte, zusätzliche Kameras der Zentralen Polizeidirektion (ZPD) Niedersachsen im Live-Monitoring genutzt werden. Diese dienten zum einen der Erkennung von gefahrträchtigen Situationen möglichst im Vorfeld und zum anderen der Lenkung von Einsatzkräften im Schadensfall. Der Einsatz der Videotechnik schaffe zudem die Möglichkeit, Einsatzkräfte so an die Situation heranzuführen, dass die eigene Gefährdung so gering wie möglich gehalten werde.

Mit Verfügung vom 14. November 2022 ordnete die Beklagte aus Anlass des Weihnachtsmarktes im innerstädtischen Bereich der Landeshauptstadt A-Stadt vom 21. November bis zum 22. Dezember 2022 die Datenerhebung durch den Einsatz technischer Mittel in Form von Videoüberwachungsanlagen gemäß [§ 32 Abs. 3 Nr. 2 NPOG](#) an. Sie führte hierzu aus: Die Bildübertragung mit entsprechender Aufzeichnungstechnik erfolge durch vier fest installierte Videoüberwachungsanlagen der ZPD Niedersachsen für die Bereiche Am Markte, Hanns-Lilje-Platz, Platz der Weltausstellung sowie am Ballhofplatz. Die Videokameras würden täglich zu den Öffnungszeiten per Live-Monitoring in den Räumlichkeiten der Polizeiinspektion Besondere Dienste betrieben. Darüber hinaus erfolge eine 24/7 Aufzeichnung der Bilder nach [§ 32 Abs. 3 Satz 3 NPOG](#). Die Anordnung sei nach entsprechender Datenschutz-Folgenabschätzung vom 17. November 2022 in enger Zusammenarbeit mit der behördlichen Datenschutzbeauftragten, dem Dezernat 14 und dem Dezernat 01 (Operative Informationssicherheit) erfolgt (VV BL. 8 - 16). Eine zusätzliche Beschilderung sei angesichts der bereits angebrachten Hinweisschilder nicht mehr erforderlich.

Bereits am 21. November 2022 wandte sich der Kläger an die Pressestelle der Beklagten mit der Bitte um Auskunft zur Videoüberwachung der Weihnachtsmärkte in A-Stadt. Es folgte eine umfangreiche E-Mail-Korrespondenz, in welcher die Beklagte den Kläger auf ihre Webseite, die die Videoüberwachung beschrieb, hinwies und ihm allgemeine Informationen zur Videoüberwachung des Weihnachtsmarktes in der Innenstadt A-Stadts zukommen ließ. Hinsichtlich der Statistik verwies die Beklagte auf POL-H: Weihnachtsmärkte: Hochsaison für Taschendiebe - Die Polizei verrät die ... | Presseportal ([zuletzt aufgerufen am 10.10.2023](#)).

Per E-Mail wandte sich der Kläger am 7. Dezember 2022 erneut an die Einsatzleitung der Polizeidirektion und begehrte die "Außerbetriebnahme der Videoüberwachung der hannoverschen Weihnachtsmärkte". Die Internetseite, die die Videoüberwachung beschreibe, sei ohne besonderen Suchaufwand nicht auffindbar. Entsprechende Öffentlichkeitsarbeit der Polizei zur Bekanntmachung der Videoüberwachung der Weihnachtsmärkte habe nicht stattgefunden. Die Videoüberwachung sei unverhältnismäßig und erfülle nicht die Voraussetzungen der Rechtsgrundlage. Es fehle bereits an einer Darlegung von Fakten, wonach es einen Zusammenhang zwischen dem nunmehr videoüberwachten Weihnachtsmarkt und den zu erwartenden Straftaten gebe. Zudem sei die Beschilderung unzulässig. Diese sei nicht ausreichend und nicht richtig platziert. Weder die Speicherdauer noch das Verlassen des videoüberwachten Bereichs würden den Besuchern mitgeteilt. Der genaue Erfassungsbereich der einzelnen Kameras sei zudem nicht ermittelt worden, so dass gar keine korrekte Beschilderung möglich sei.

Hierauf reagierte die Beklagte mit E-Mail vom 8. Dezember 2022 und gab an, dass die Beklagte zum Schutz des Weihnachtsmarktes in der Innenstadt von A-Stadt vom 21. November bis zum 22. Dezember 2022 einen Polizeieinsatz durchführe, der sich durch uniformierte Präsenz (insbesondere durch Fußstreifen), Betreiben einer sog. Veranstaltungswache an einem Zugang zum Weihnachtsmarkt sowie durch Videoüberwachungsmaßnahmen (vier Schwenk-Neige-Zoom-Kameras) auszeichne. Die Videoüberwachung erfolge zum Erkennen, zur Aufklärung und zur Abwehr von Gefahren sowie zur Verhütung und Verfolgung von Straftaten. Rechtsgrundlage für die Datenerhebung durch den Einsatz technischer Mittel im öffentlichen Raum sei [§ 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 NPOG](#). Eine anlassbezogene Kriminalitätsanalyse habe stattgefunden. Zu den Öffnungszeiten des Weihnachtsmarktes werde ein sog. Live-Monitoring durch Polizeivollzugsbeamte in den Diensträumen des Polizeikommissariats Mitte durchgeführt. Ein automatisierter Datenabgleich finde nicht statt. Die Polizeivollzugsbeamten der Veranstaltungswache und der Einsatzleitung im Polizeikommissariat Mitte ständen in unmittelbarem Kontakt zu den Einsatzkräften vor Ort am Weihnachtsmarkt und sorgten für eine schnellstmögliche Intervention bei Gefahrenlagen sowie für Maßnahmen der Kriminalitätsverfolgung und -verhütung. Die Videoaufnahmen (ohne Ton) würden für sieben Tage gespeichert und anschließend durch Nutzung einer Ringspeichertechnik sukzessive überschrieben. Sieben Tage nach dem letzten Öffnungstag des Weihnachtsmarktes würden alle Videodaten gelöscht, sofern diese nicht im konkreten Einzelfall für Ermittlungen benötigt würden. Der videoüberwachte Bereich liege in einer bereits umfassend ausgedehnten Videoüberwachungszone A-Stadts. Zusätzlich seien 17 weitere Schilder zur Kennzeichnung im Nahbereich des Weihnachtsmarktes angebracht worden. Darüber hinaus erfolge eine Veröffentlichung im Internet auf ihrer

Webseite. In der Berichterstattung der HAZ vom 23. November 2022 werde die Videoüberwachung anlässlich des Weihnachtsmarktes in A-Stadt ebenfalls aufgegriffen. Der Hinweis des Klägers auf die Erreichbarkeit der Website zum Thema Weihnachtsmarkt sei aufgegriffen und die Erreichbarkeit sei nun vereinfacht worden. Auch seien die Angaben zu den Löschfristen konkretisiert worden. Der Aufforderung zur Abschaltung der Videoüberwachung des Weihnachtsmarktes werde nicht nachgekommen.

Am 12. Dezember 2022 hat der Kläger Klage erhoben. Zur Begründung trägt er vor: Er halte die Videoüberwachung weder von der Rechtsgrundlage gedeckt noch verhältnismäßig. Die Kriminalitätsanalyse der Beklagten sei nicht ausreichend, um die Videoüberwachung des Weihnachtsmarktes rechtlich ausreichend zu begründen. Es fehle an einer statistisch belegbaren Analyse, nach der im Erfassungsbereich der Kameras zu Zeiten der Weihnachtsmärkte signifikant und dem Verhältnismäßigkeitsanspruch genügend mehr Straftaten begangen würden als in "Nicht-Weihnachtsmarkt-Zonen". Insbesondere im Bereich der Kamera am Platz der Weltanschauung würde er erwarten, dass das Aufkommen von Straftaten nahezu unabhängig von der Tatsache sei, ob dort ein Weihnachtsmarkt stattfindet oder nicht. Im Jahr 2019 seien laut einem Zeitungsbericht trotz hohen Besucheraufkommens nur wenige Delikte gezählt worden. Zudem sei fraglich, warum unter Annahme eines erhöhten Aufkommens von Straftaten auf Weihnachtsmärkten nicht auch andere Weihnachtsmärkte in A-Stadt, bspw. der Markt in der Lister Meile, ebenso mittels Videoüberwachung polizeilich in den Fokus genommen würden. Es sei nicht dargelegt, warum die Gefahr eines terroristischen Anschlages bzw. eines Taschendiebstahls in der Innenstadt höher sein sollte. Dieses Vorgehen erscheine willkürlich. Insbesondere angesichts des Umstands, dass terroristische Anschläge und andere Straftaten dann auf den anderen Weihnachtsmärkten stattfinden könnten. Zudem könne ein terroristischer Anschlag wie der auf dem Breitscheidplatz in Berlin nicht durch Videoüberwachung verhindert werden. Auf der angegebenen Internetseite der Beklagten fehle es zudem an einer Karte mit den Kameras. Dadurch fehle es auch an einer genauen Darstellung und Kartierung der von den Kameras erfassten Bereiche. Dies verhindere zusätzlich die korrekte Positionierung notwendiger Hinweisschilder. Die Kameras erfassten auch Bereiche, die nicht Teil der Beschilderung seien. Es gebe keine Hinweise dazu, wann der videoüberwachte Bereich verlassen werde. Angesichts des hohen Besucheraufkommens und der hohen Anziehungskraft des Weihnachtsmarktes für Touristen müssten die Hinweisschilder mehrsprachig und entsprechend groß für Ortsunbekannte platziert werden. Die angebrachten Hinweisschilder könnten zu leicht übersehen werden. Darüber hinaus sei die Speicherdauer der Aufnahmen zu lang. Die Beklagte habe auch nicht nachgewiesen, dass andere mildere Maßnahmen, u.a. Verstärkung des uniformierten und zivilen Streifendienstes, nicht gleiche oder gar stärkere Auswirkungen auf die Verhütung von Straftaten hätten. Videoüberwachung wirke zudem nicht per se abschreckend. Diese Annahme sei wissenschaftlich umstritten. Ein präventiver Charakter könne nicht bewiesen werden, so dass Videoüberwachung per se nicht zulässig sei. Die Beklagte habe bisher auch nicht nachgewiesen, dass die Videoüberwachung die Strafverfolgung unterstützt habe. Die Datenschutz-Folgenabwägung sei erst drei Tage nach der Anordnung erstellt worden, wodurch die Anordnung bereits rechtswidrig sei. Die Abwägung in der Datenschutz-Folgenabwägung sei zudem ungenügend. Die betroffenen Rechte der Besucher des Weihnachtsmarktes seien unzureichend berücksichtigt worden, v.a. handele es sich nur um Behauptungen. Eine solche Folgenabwägung hätte zudem für jede der Kameras einzeln erfolgen müssen. Nur so könne nachgewiesen werden, dass alle erforderlich und notwendig seien.

Der Kläger beantragt,

die Beklagte zu verurteilen festzustellen, dass die Videoüberwachung des Weihnachtsmarktes in der Innenstadt in A-Stadt 2022 sowie die Aufzeichnung rechtswidrig war.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie erwidert: Die angefochtene Maßnahme sei rechtmäßig. Die Datenerhebung finde offen statt. Die Kameras befänden sich in einem Bereich, der durch die in der Innenstadt A-Stadts bereits vorhandene Videoaufzeichnung entsprechend ausgeschildert sei. Über diese Beschilderung hinaus habe sie an 17 weiteren Standorten den gesetzlichen Vorgaben genügende Hinweisschilder angebracht, um der Kennzeichnungspflicht nach [§ 32 Abs. 3 Satz 2 NPOG](#) nachzukommen. Weder seien mehrsprachige Schilder erforderlich noch müsse sie dafür sorgen, dass tatsächlich jeder - auch jeder unaufmerksame Besucher - von der Videoüberwachung Kenntnis erlange. Informationen zur Videoüberwachung hätten sich während der Dauer des Weihnachtsmarktes auch auf ihrer Internetseite befunden. Die Anordnung der Datenerhebung sei aufgrund einer Auswertung der vorhandenen polizeilichen Kriminalitätsstatistiken erfolgt. Die Datenschutz-Folgenabschätzung müsse erst zum Beginn der Maßnahme vorliegen, nicht bereits zum Zeitpunkt der Anordnung. Erfahrungsgemäß würden in Zusammenhang mit dem Weihnachtsmarkt Straftaten und erhebliche Ordnungswidrigkeiten begangen. Sie habe hierzu zwei Auswertungen vorgenommen. Zunächst habe sie alle Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, die im jeweiligen Zeitraum des Weihnachtsmarktes auf der Fläche begangen wurden, erfasst. Anschließend habe sie diese erneut ausgewertet und unter dem Stichwort "Weihnachtsmarkt" gefiltert. Die aus dieser Auswertung resultierenden Delikte könnten zweifelsfrei dem Weihnachtsmarkt als Veranstaltung zugeordnet werden. Hieraus resultiere ein Anteil von 5,1 bis 24,2 % allein an Straftaten aus der Gesamtzahl der gemeldeten Delikte. Dies belege bereits den signifikanten Anteil veranstaltungsbezogener Straftaten und Ordnungswidrigkeiten. Jede einzelne dieser 106 Verfahren könne sie aber bereits aus Datenschutzgründen nicht zu diesem Vorgang beziehen. Eine vollständige Anonymisierung aller Vorgänge könne nicht gefordert werden. Sie habe aufgrund dieses Verfahrens alle Vorgänge nunmehr nochmals händisch gesichtet. Daraus

hätten sich Abweichungen nach oben ergeben, d.h. es hätten sich weitere veranstaltungsbezogene Straftaten gezeigt. Laut der Entstehungsgeschichte der Vorschrift habe der Gesetzgeber gerade auch die Überwachung von Weihnachtsmärkten im Blick gehabt. Die Vorschrift spreche zudem von Straftat und Ordnungswidrigkeit in der Einzahl und verlange damit keine Masse an Delikten. Die Überwachung sei auch erforderlich. Sie diene der Verhütung von Straftaten und nicht geringfügigen Ordnungswidrigkeiten. Der Einsatz von Videotechnik wirke bereits dadurch präventiv, dass potentielle Täter abgeschreckt, schnell gefasst und an weiteren Taten gehindert würden. Dem diene auch die Aufzeichnung, da der Täter mit der späteren Identifizierung und Verurteilung rechnen müsse (Beweismittel). Zudem diene sie dem rechtzeitigen Erkennen von Gefahrenlagen, wodurch Beamte zielgenau eingesetzt werden könnten. Die reine Erhöhung von Einsatzkräften sei nicht gleich wirksam und auch nicht möglich. Es bestehe keine Vergleichbarkeit mit anderen nicht überwachten Weihnachtsmärkten. Die Tatbestandsvoraussetzungen für die Videoüberwachung seien für diese Weihnachtsmärkte nicht gegeben.

Der vom Kläger am 15. Dezember 2022 gestellten Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz hat das Gericht mit Beschluss vom 20. Dezember 2022 (10 B 5284/22) abgelehnt.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und des beigezogenen Verwaltungsvorgangs Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die Klage hat keinen Erfolg. Sie ist zulässig (I), aber unbegründet (II).

I. Die Klage ist zulässig. Der Kläger begehrt die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Überwachung des Weihnachtsmarktes in der Innenstadt in A-Stadt im Jahr 2022 mittels optisch-technischer Mittel ("Videokameras") gemäß § 43 VwGO; er wendet sich daher gegen schlicht-hoheitliches Handeln der Beklagten. Der damals gültigen Anordnung der Beklagten vom 14. November 2022 aus Anlass des Weihnachtsmarktes im innerstädtischen Bereich der Landeshauptstadt A-Stadt vom 21. November bis 22. Dezember 2022 in Form der Videoüberwachung kam keine Verwaltungsaktqualität zu (vgl.

[Nds. OVG, Urteil vom 6.10.2020 - 11 LC 149/16](#) -, juris). Es liegt zudem ein hinreichend konkretes, feststellungsfähiges Rechtsverhältnis i.S.d. § 43 VwGO vor, da es um die Anwendung konkreter Rechtsnormen, nämlich des § 32 Abs. 3 Satz 1 Nrn. 2, 3 i.V.m. Abs. 3 Satz 2 und Satz 3 NPOG, auf einen bestimmten Sachverhalt - die Bildübertragung und -aufzeichnung auf dem Weihnachtsmarkt in der Innenstadt von A-Stadt im Jahr 2022 - geht, von der der Kläger als potentieller Besucher betroffen war. Der Kläger hat auch ein berechtigtes Interesse an der gerichtlichen Feststellung i.S.d. § 43 Abs. 1 VwGO. Dies beruht zum einen auf der Notwendigkeit gerichtlichen Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG, da gerichtlicher Rechtsschutz im Hauptsacheverfahren vor Erledigung der Maßnahme nicht möglich war. Der Kläger hat dargelegt, dass er den Weihnachtsmarkt in der Innenstadt 2022 besuchen wollte und damit von den Videokameras erfasst werden würde.

Zum anderen folgt das berechnete Interesse auch aus dem Gesichtspunkt der Wiederholungsgefahr. Eine Wiederholungsgefahr in diesem Sinne liegt vor, wenn sich aufgrund konkreter Tatsachen die hinreichend bestimmte Gefahr ergibt, dass unter im Wesentlichen unveränderten tatsächlichen und rechtlichen Umständen erneut eine gleichartige Maßnahme ergehen wird (BVerwG, Urteil vom 16.05.2013, - 8 C 14.12 -, juris Rn. 20). Dies ist vorliegend der Fall. Die Beklagte hat in diesem Zusammenhang vorgetragen, dass sie zurzeit prüfe, ob die Voraussetzungen einer Videoüberwachung des Weihnachtsmarktes in der Innenstadt der Landeshauptstadt A-Stadt auch im Jahr 2023 vorliegen. Hierfür nehme sie eine Neuauswertung und -bewertung der Kriminalstatistiken vor. Dieses Vorgehen widerlegt aber nicht die Wiederholungsgefahr, sondern stellt nur die gesetzlichen Voraussetzungen sicher. Vielmehr geht auch die Beklagte davon aus, dass die Videoüberwachung unter im Wesentlichen unveränderten Umständen wiederaufgenommen wird (

[Nds. OVG, Urteil vom 6.10.2020 - 11 LC 149/16](#) -, juris Rn. 85 - 92).

II. Die Klage ist indes unbegründet. Der Kläger hat keinen Anspruch auf die begehrte Feststellung der Rechtswidrigkeit der Überwachung des Weihnachtsmarktes in der Innenstadt in A-Stadt im Jahr 2022 mittels optisch-technischer Mittel ("Videokameras") durch die Beklagte. Denn die Maßnahme war rechtmäßig. Gleiches gilt für die Aufzeichnung.

Rechtsgrundlage des Klägers für die Überprüfung der polizeilichen Maßnahme ist sein Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG). Die Grundrechte schützen die Bürgerinnen und Bürger vor rechtswidrigen Beeinträchtigungen jeder Art, auch solchen durch schlichtes Verwaltungshandeln und insbesondere auch vor Videoüberwachung im öffentlichen Raum (vgl.

BVerwG, Urteil vom 25.1.2012 - 6 C 9.11 -, juris Rn. 22; [Nds. OVG, Urteil vom 6.10.2020 - 11 LC 149/16](#) -, juris Rn. 32).

Die Videoüberwachung des innerstädtischen Weihnachtsmarkts verletzt den Kläger jedoch nicht in seinem Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Die Videoüberwachung und Aufzeichnung stellt zwar einen Eingriff in sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar.

Dieser Eingriff in Form der Videoüberwachung ist vorliegend durch [§ 32 Abs. 3 Satz 1 Nrn. 2, 3 und Satz 3 NPOG](#) gerechtfertigt.

Die Rechtsgrundlage steht mit dem Grundgesetz im Einklang (1). Auch begegnet die Videoüberwachung des innerstädtischen Weihnachtsmarktes weder formell (2) noch materiell (3) Rechtmäßigkeitsbedenken; der Eingriff in die Grundrechte des Klägers, insbesondere in sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung, ist daher von der Norm gedeckt.

1. Die Rechtsgrundlage des [§ 32 Abs. 3 Satz 1 Nrn. 2, 3 und Satz 3 NPOG](#) steht mit dem Grundgesetz im Einklang. Das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht hat bereits in seinem

[Urteil vom 6.10.2020 \(- 11 LC 149/16 -](#), juris Rn. 37ff.) hierzu weitreichende Ausführungen gemacht, die angesichts dessen, dass auch der Kläger keine vertieften Ausführungen hierzu macht, nicht in Frage zu stellen sind.

Soweit der Kläger nunmehr ergänzend ausführt, dass angesichts neuerer Erkenntnisse eine Abschreckungswirkung offener Videoüberwachung zu verneinen sei, woraus folgend einer solchen die Geeignetheit zur Gefahrenabwehr abzusprechen sei, ist dem nicht zu folgen. Vielmehr übersieht diese Argumentation, dass dem Gesetzgeber im Rahmen der Prognose der Geeignetheit ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zusteht. Dieser ist erst dann überschritten, wenn sich eine Maßnahme - hier die offene Videoüberwachung - als objektiv und evident untauglich erweist (u.a.

BVerfG, Urteil vom 14.7.1999 - 1 BvR 2226/94, 1 BvR 2420/95, 1 BvR 2437/95 -, juris Rn. 212; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 21.7.2003 - 1 S 377/02 -, juris Rn. 51, [Nds. OVG, Urteil vom 6.10.2020 - 11 LC 149/16 -](#), juris Rn. 64). Dies ist vorliegend nicht der Fall. Vielmehr ist die offene Videoüberwachung von Veranstaltungen wie dem Weihnachtsmarkt in der Innenstadt von A-Stadt geeignet, die Begehung von Straftaten und besonders gewichtigen Ordnungswidrigkeiten bzw. deren Vollendung zu verhindern. Die Kammer geht davon aus, dass der offenen Videoüberwachung eine abschreckende Wirkung zukommt und bei einer für Besucher und damit für potentielle Straftäter erkennbarer Live-Videoüberwachung eine gewisse Anzahl an Straftaten gar nicht erst begangen werden (so auch BVerwG, Urteil vom 25.01.2012 - 6 C 9.11 - juris Rn. 45). Zudem ermöglicht das Live-Monitoring der Polizei, Einsatzkräfte in ausreichender Anzahl kurzfristig und effektiv an Örtlichkeiten heranzuziehen, an denen die Begehung von Straftaten und schwerwiegenden Ordnungswidrigkeiten droht. Auch können Flüchtlinge schnellstmöglich geortet werden. Darüber hinaus aufgrund der Videoaufzeichnung und -speicherung eine Vorsorge für die Strafverfolgung durch die potentielle Beweissicherung statt (vgl. auch BVerwG, Urteil vom 25.01.2012 - 6 C 9.11 -, juris Rn. 45).

Der Verweis des Klägers auf einen Bericht des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen e.V. (KFN) aus dem Juni 2018 zur polizeilichen Videoüberwachung in Nordrhein-Westfalen widerlegt diese Einschätzung nicht. Es bedarf - anders als vom Kläger vorgetragen - keines wissenschaftlichen Nachweises eines allgemein kriminalitätsreduzierenden Effekts der Videoüberwachung zur Bejahung der Geeignetheit. Notwendig und ausreichend ist hierfür - wie bereits dargelegt -, dass sich die Maßnahme nicht als objektiv und evident untauglich erweist. Dies ist hier der Fall. Denn auch das KFN stellt in dem zitierten Bericht fest, dass in videobeobachteten Gebieten im Durchschnitt eine höhere Kriminalitätsminderung zu verzeichnen ist als in den nicht-videobeobachteten Gebieten und dass in allen untersuchten Städten die Aufklärungsquote mit Einführung der Videoüberwachung entsprechend verbessert wurde. Der Verweis auf den fehlenden sicheren Nachweis der Kausalität der Videoüberwachung für die festgestellten positiven Entwicklungen steht der Geeignetheitsprognose nicht entgegen (vgl. auch

VG Köln, Beschluss vom 8.2.2021 - 20 L 2344/20 -, juris Rn. 50 - 52).

2. Die Videoüberwachung des innerstädtischen Weihnachtsmarktes ist formell rechtmäßig. Bedenken hiergegen bestehen nicht und sind auch vom Kläger nicht vorgebracht worden. Soweit der Kläger darauf verweist, dass die Datenschutz-Folgenabwägung erst vom 17. November 2022 datiert, während die Anordnung bereits am 14. November 2022 verfügt wurde, macht dieser Umstand die Anordnung nicht per se rechtswidrig. Vielmehr folgt daraus, dass die Anordnung erst mit Erstellung der Datenschutz-Folgenabwägung am 17. November 2022 Gültigkeit erlangen konnte.

3. Die Videoüberwachung des innerstädtischen Weihnachtsmarktes ist auch materiell rechtmäßig.

Nach [§ 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 NPOG](#) dürfen die Verwaltungsbehörden und die Polizei öffentliche Straßen und Plätze sowie andere öffentlich zugängliche Orte mittels Bildübertragung offen beobachten, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass im zeitlichen und örtlichen Zusammenhang mit einer Veranstaltung oder einem sonstigen Ereignis eine Straftat oder nicht geringfügige Ordnungswidrigkeit begangen wird, und die Beobachtung im zeitlichen und örtlichen Zusammenhang mit diesem Ereignis zur Verhütung dieser Straftat oder Ordnungswidrigkeit erforderlich ist. Nach Satz 2 ist die Beobachtung kenntlich zu machen. Gemäß Satz 3 der Vorschrift kann die Polizei die übertragenen Bilder aufzeichnen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass an den beobachteten öffentlich zugänglichen Orten oder in deren unmittelbarer Umgebung künftig Straftaten begangen werden, und die Aufzeichnung zur Verhütung dieser Straftaten erforderlich ist.

Die Tatbestandsvoraussetzungen lagen in Bezug auf den innerstädtischen Weihnachtsmarkt im Jahr 2022 vor. Die Beklagte hat Auswertungen der polizeilichen Kriminalstatistik vorgelegt, aus denen sich eine erhöhte Gefahr für Straftaten und nicht geringfügige Ordnungswidrigkeiten im Rahmen des innerstädtischen Weihnachtsmarktes ergibt. Hierbei handelt es sich um hinreichende Tatsachen, die eine solche Videoüberwachung tragen können. Die Beklagte hat zunächst alle Straftaten und Ordnungswidrigkeiten in dem Bereich erfasst und zwar für die Jahre 2015 bis 2021. Anschließend hat sie diese Vorkommnisse nochmals danach gefiltert, ob sie in Verbindung mit der Veranstaltung "Weihnachtsmarkt" stehen. Die Beklagte hat daher der Anforderung des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts Genüge getan, die nur im zeitlichen und örtlichen Zusammenhang mit einer Veranstaltung - hier dem Weihnachtsmarkt in der Innenstadt in A-Stadt - erfassten Taten auszuweisen. Sie hat diese Auswertung

während des gerichtlichen Verfahrens aufgrund des Vorbringens des Klägers nochmals überprüft und bestätigt. Daraus folgend hat sie festgestellt und dies auch für das Gericht nachvollziehbar dargelegt, dass im Zusammenhang mit dem Weihnachtsmarkt in der Innenstadt von A-Stadt eine hohe Wahrscheinlichkeit dafür spricht, dass insbesondere Straftaten begangen werden. Es ist vorliegend unerheblich, ob eine einzelne Straftat für diese Prognose ausreichend sein kann, da vorliegend die Begehung einer Vielzahl von Straftaten nachgewiesen wurde. Im Rahmen dieser Analyse musste die Beklagte auch nicht zwischen Sicht- und Wirkungsbereich der Kameras unterscheiden. Vielmehr waren für die Analyse nur die mit der Veranstaltung in Zusammenhang stehenden Straftaten relevant. Daher waren nur solche Straftaten von Relevanz, die im Sichtbereich der Kameras - nämlich auf der Veranstaltung selbst - erfolgten. Soweit der Kläger einwendet, dass eine solche Analyse für jede der vier Kameras einzeln hätte erfolgen müssen, ist dem nicht zu folgen. Vielmehr ist bereits nach dem Wortlaut der Vorschrift der Nachweis der im Zusammenhang mit einer Veranstaltung erfassten Taten notwendig, es ist nicht erforderlich, dass in allen von den installierten Kameras erfassten Bereichen Straftaten begangen worden sind. Es ist zufällig, wo auf dem Weihnachtsmarkt diese Straftaten, insbesondere Eigentumsdelikte, in der Vergangenheit geschehen sind. Entscheidend ist, dass Straftaten (irgendwo) auf dem Weihnachtsmarkt begangen worden sind; dann dürfen alle Bereiche des Weihnachtsmarktes videoüberwacht werden, nicht nur der Bereich, in dem sich schon Straftaten ereignet haben.

Ergänzend hierzu ist auch die Gefahr eines terroristischen Anschlages als Begründung der Videoüberwachung heranzuziehen. Vorliegend braucht nicht entschieden zu werden, ob die von der Beklagten vorgetragene abstrakte Gefahr der terroristischen Bedrohung des Weihnachtsmarktes in der Innenstadt im Jahr 2022 allein die Videoüberwachung gerechtfertigt hätte, da wie oben dargelegt die Gefahr der Begehung von Straftaten wie Diebstahlsdelikten drohte. Die Kammer berücksichtigt insoweit lediglich ergänzend die auch im Jahr 2022 fortbestehende Bedrohungslage in Deutschland und Niedersachsen (siehe u.a. Nds. Verfassungsschutzbericht 2021). Laut dem Niedersächsischen Verfassungsschutzbericht 2021 bestand auch weiterhin eine latente Anschlagsgefahr. Sichtbar wurde dies durch den Anschlag eines 29-jährigen Afghanen in Berlin am 4. September 2021, der eine Person lebensgefährlich verletzte, sowie durch den Anschlag eines 27-Jährigen in einem ICE am 6. November 2021, der vier Mitreisende mit dem Messer schwer verletzte. Daher war auch für den Weihnachtsmarkt in der Innenstadt von A-Stadt im Jahr 2022 als besonderer Anziehungspunkt für Besucher eine hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Terroranschlags zu bejahen. Hierfür ist - aufgrund der u.U. hohen Anzahl von potentiellen Opfern - nicht erforderlich, dass ein konkreter Verdacht auf einen Anschlag besteht. Vielmehr ist ausreichend, dass aufgrund der Symbolträchtigkeit der Veranstaltung, hier des innerstädtischen Weihnachtsmarktes, und der Bekanntheit eine besondere Gefährdung für die Veranstaltung besteht (vgl. Urteil der Kammer vom

[9.6.2016 - 10 A 4629/11](#) -, juris Rn. 88 - 89). Zwar kann durch Videoüberwachung u.U. der terroristische Anschlag an sich nicht mehr verhindert werden (u.a. ein Anschlag wie auf den Weihnachtsmarkt am Breitscheidplatz, worauf der Kläger zurecht hinweist). In diesem Zusammenhang ist auf Vorfeldaktivitäten, u.a. Auskundschaften und Planung des Terroraktes, abzustellen (so Reichert, in Kommentar zum NPOG, § 32 Rn. 6, Stand September 2022). Diese könnten im Rahmen der Videoüberwachung entdeckt werden.

Das Vorbringen des Klägers, dass der Einsatz des uniformierten oder zivilen Streifendienstes als milderes Mittel einer Videoüberwachung vorzuziehen sei, geht dagegen fehl. Das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht hat hierzu ausgeführt (

[Urteil vom 6.10.2020 - 11 LC 149/16](#) -, juris Rn. 65):

Die in [§ 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2](#) und [Abs. 3 Satz 3 NPOG](#) geregelte Videoüberwachung ist auch zur Erreichung ihres Zwecks erforderlich. Die Einschätzung des Gesetzgebers, dass ein gleich wirksames, die Grundrechtsträger aber weniger beeinträchtigendes Mittel nicht zur Verfügung steht, ist nicht zu beanstanden (vgl.

OVG Hamburg, Urt. v. 22.6.2010 - 4 Bf 276/07 -, juris, Rn. 96). Dies gilt zunächst für die Alternative, einen Kriminalitätsrückgang durch den verstärkten Einsatz von Polizeikräften vor Ort herbeizuführen. Mit Blick auf die Situation der öffentlichen Haushalte im allgemeinen und die angespannte Personalsituation im Polizeibereich im Besonderen bestehen bereits Zweifel, dass die Steigerung der Polizeipräsenz in einem Maß, das eine mit einer Videokamera vergleichbare Überwachungswirkung gewährleistet, überhaupt realisierbar wäre (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 21.7.2003 - 1 S 377/02 -, a.a.O., juris, Rn. 53; Nusser, in: Möstl/Trurnit, a.a.O., § 21, Rn. 30). Jedenfalls wäre eine solche vorbeugende Kriminalitätsbekämpfung wegen deutlich höherer Kosten sowie im Hinblick auf die bei der technischen Überwachung bestehenden Möglichkeiten des Zoomens und des Aufzeichnens weniger effektiv und daher nicht in gleicher Weise wirksam wie die Videobeobachtung (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 21.7.2003 - 1 S 377/02 -, a.a.O., juris, Rn. 53; OVG Hamburg, Urt. v. 22.6.2010 - 4 Bf 276/07 -, juris, Rn. 96). Eine verdeckte Beobachtung stellt ebenfalls kein gleich geeignetes, milderes Mittel dar, denn zum einen kann mit ihr aufgrund der fehlenden Offenheit der bezweckte Abschreckungseffekt nicht erzielt werden, so dass sie sich als weniger effektiv erweist (Ogorek, in: Möstl/Kugelman, a.a.O., § 15 a, Rn. 24). Zum anderen erschwert ein verdecktes Vorgehen den Betroffenen die Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes, so dass eine verdeckte Beobachtung für die Betroffenen auch kein milderes Mittel darstellt (Ogorek, in: Möstl/Kugelman, a.a.O., § 15 a, Rn. 24).

Auch der Einwand, dass die anderen Weihnachtsmärkte der Landeshauptstadt nicht gleichermaßen mittels Videokameras überwacht worden sind, führt nicht zur Rechtswidrigkeit der hier streitigen Videoüberwachung. Die Beklagte hat vorliegend lediglich die Voraussetzungen für die Überwachung des innerstädtischen Weihnachtsmarktes dargelegt. Sie war demzufolge auch nur zur Überwachung mittels Videokameras dieses Weihnachtsmarktes befugt.

Die Videoüberwachung des innerstädtischen Weihnachtsmarktes war für die betroffenen Besucher auch hinreichend erkennbar. Die

Überwachung erfolgte offen. Dies entsprach dem Konzept der Beklagten, welches auf Abschreckung setzte. Zwar waren die Kameras sehr hoch angebracht und damit außerhalb des Sichtfeldes der den Weihnachtsmarkt betretenden Personen; die Beklagte hatte aber hinreichende und gut sichtbare Hinweisschilder angebracht, die es Besuchern ermöglichten, von der Videoüberwachung Kenntnis zu erlangen. Die von der Beklagten zur Kennzeichnung genutzten rechteckigen Schilder entsprachen auch den Anforderungen an eine hinreichende Wahrnehmbarkeit (

[Nds. OVG, Urteil vom 6.10.2020 - 11 LC 149/16](#) -, juris Rn. 79). Dass die Schilder den Erfassungsbereich der Videokameras nicht ausreichend erkennen ließen, ist dagegen überhaupt nicht ersichtlich.

Der Inhalt der Hinweisschilder wird den gesetzlichen Vorgaben ebenfalls gerecht. Das auf den Schildern abgebildete Piktogramm weist das Betreten des videoüberwachten Bereichs aus (

[Nds. OVG, Urteil vom 6.10.2020 - 11 LC 149/16](#) -, juris Rn. 51). Darüberhinausgehend sind vom OVG keine Anforderungen gestellt worden. Das heißt, weder ist über das Verlassen des videoüberwachten Bereichs oder über Alternativrouten zu informieren noch ist eine mehrsprachige Beschilderung notwendig ([Nds. OVG, Urteil vom 6.10.2020 - 11 LC 149/16](#) -, juris Rn. 73 - 74).

Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass die Beklagte die Videoüberwachung des innerstädtischen Weihnachtsmarktes durch Pressemitteilung (vgl. Videoüberwachung der Weihnachtsmärkte in der A-Stadtaner Altstadt | B.A-Stadt [polizei-nds.de] zuletzt aufgerufen am 20.12.2022) publik gemacht hat und sogar die Standorte der Videokameras auf dieser Homepage mit Bildmaterial eingesehen werden konnten.

Die Videoaufzeichnung und -speicherung war ebenfalls geeignet, die Zwecke des [§ 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 NPOG](#) zu fördern. Die Auswertung der Videobilder durch Polizeibeamte vermag auch im Nachhinein die Aufklärung von Straftaten zu fördern. Es wurde ein durchgehendes Live-Monitoring durchgeführt. Hierdurch war eine Koordinierung von Einsatzkräften entsprechend den Feststellungen aufgrund des Live-Monitorings möglich. Ein unverzügliches Eingreifen der Einsatzkräfte nach einer Entsendung war möglich. Auch die Speicherdauer begegnet keinen rechtlichen Bedenken. Die Beklagte hat in der mündlichen Verhandlung nachvollziehbar dargelegt, dass es insbesondere bei Opfern von Eigentumsdelikten, aber auch bei Opfern von Sexualdelikten, oft zu einem verzögerten Anzeigeverhalten kommt. Da diese Anzeigen oft auf anderen Dienststellen erfolgen, müssen diese anschließend erst zur Beklagten weitergeleitet werden. Die Beklagte kann daher oft erst mit mehreren Tagen Verzögerung erkennen, ob eine Sichtung des Videomaterials erforderlich ist.

Im Übrigen sind Ermessensfehlern nicht ersichtlich (§ 114 Satz 1 VwGO). Die Erwägungen der Beklagten lassen Ermessensfehler nicht erkennen; sie verdeutlichen vielmehr, dass die Beklagte sich ihres Entscheidungsspielraums bewusst war und im Rahmen ihrer Entscheidung die für und gegen eine Videoüberwachung sprechenden Faktoren gegeneinander abgewogen hat. Die Beklagte erstellte zudem keine Persönlichkeitsprofile der Besucher. Die Videoüberwachung betraf weder die gesamte Innenstadt von A-Stadt noch alle Weihnachtsmärkte. Zudem ist nicht davon auszugehen, dass die Polizei anlasslos an alle Besucher heranzoomte, noch, dass das gespeicherte Videomaterial ohne gefahrenabwehrrechtlichen oder strafverfahrensrechtlichen Grund ausgewertet wurde.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit § 708 Nr. 11 und § 711 Satz 1 und 2 ZPO.

Hinweis:

Hinweis: Das Dokument wurde redaktionell aufgearbeitet und unterliegt in dieser Form einem besonderen urheberrechtlichen Schutz. Eine Nutzung über die Vertragsbedingungen der Nutzungsvereinbarung hinaus - insbesondere eine gewerbliche Weiterverarbeitung außerhalb der Grenzen der Vertragsbedingungen - ist nicht gestattet.