

Stellungnahme FD Recht zu TOP 10.2

## Fachdienst Recht

Herrn  
Ersten Stadtrat Knapp

Datum: 10.11.2022  
Sachbearbeiter/in: Struhs  
Zimmer: 2.114  
Durchwahl: 942-23 69  
Telefax: 942-2743

hier

Aktenzeichen: 30.32.1-0771/22 A  
str/

### **Videoüberwachung Großflecken/Kuhberg, Klosterinsel**

Sehr geehrter Herr Stadtrat Knapp,

wir nehmen Bezug auf Ihre Anfrage betreffend den Antrag der CDU- Ratsfraktion zur Einrichtung einer Videoüberwachung auf der Klosterinsel und im Bereich des Großfleckens/ Kuhberg.

Unter Einbeziehung der Angaben der PD Neumünster (Stellungnahme vom 09.11.2022) dürften die grundsätzlichen Voraussetzungen für den offenen Einsatz einer Videoüberwachung im Bereich der Klosterinsel in den Sommermonaten gegeben sein. Vor einer Umsetzung sollte von der Polizei eine Übersicht der Fallzahlen der registrierten einschlägigen Straftaten für den gesamten Stadtbereich und für das beabsichtigte Gebiet der Überwachung angefordert werden, um zu verifizieren, dass die Anzahl einschlägiger Straftaten in dem zu überwachenden Bereich im Verhältnis zum Stadtgebiet in den betroffenen Monaten signifikant erhöht ist. Zu beachten ist darüber hinaus bei der Umsetzung, dass die Videoüberwachung im Ermessen der Behörde steht und im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auf das zum Schutz der betroffenen Rechtsgüter erforderliche und verhältnismäßige Maß (z.B. betreffend Anzahl der Kameras, örtlicher Begrenzung, zeitlicher Befristung, Standort und Art der Aufzeichnung) zu begrenzen ist.

Für den Gesamttraum oder einzelne Standorte im Bereich Großflecken/ Kuhberg lässt sich das Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen für eine Videoüberwachung öffentlicher Flächen der bislang vorliegenden polizeilichen Stellungnahme nicht entnehmen.

In rechtlicher Hinsicht ergeben sich die Voraussetzungen für die Überwachung öffentlicher Flächen durch Bildaufzeichnungen aus § 184 Abs. 2, 4 und 5 Landesverwaltungsgesetz (LVwG). Danach ist der offene Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bildaufnahmen oder Bildaufzeichnungen in und an allgemein zugänglichen Flächen und Räumen, die Kriminalitäts- oder Gefahrenschwerpunkte sind, zulässig, soweit Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass Schäden für Leib, Leben oder Freiheit oder gleichgewichtige Schäden für andere Rechtsgüter zu erwarten sind (§ 184 Abs. 2 S. 2 LVwG). Die Maßnahme ist örtlich auf den erforderlichen Bereich zu beschränken und auf sechs Monate zu befristen; eine Verlängerung ist bei weiterem Vorliegen der Voraussetzungen zulässig (§ 184 Abs. 2 S. 3, 4 LVwG). Die Datenerhebung darf auch durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen sind. Die angefertigten Bild- und Tonaufzeichnungen sowie sonstige dabei gewonnene personenbezogene Daten sind grundsätzlich spätestens einen Monat nach ihrer Erhebung zu löschen oder zu vernichten (§ 184 Abs. 4 LVwG). Auf den Umstand einer offenen Datenerhebung bei Maßnahmen nach den Absätzen 1 bis 3 ist in geeigneter Weise hinzuweisen, soweit nicht die Maßnahme im Einzelfall offensichtlich ist. (§ 184 Abs. 5 LVwG).

Grundlegende Voraussetzung für den hier beabsichtigten offenen Einsatz technischer Mittel zur Bildaufzeichnung ist somit das Vorliegen eines Kriminalitäts- oder Gefahrenschwerpunktes, an dem insbesondere Schäden für Leib, Leben oder Freiheit drohen. Zur Ermittlung eines Kriminalitätsschwerpunktes ist regelmäßig eine vergleichende Betrachtung der Straßenkriminalitätsbelastung an dem überwachten bzw. zu überwachenden Ort mit derjenigen im gesamten Gebiet einer Stadt bzw. Gemeinde vorzunehmen (vgl. OVG Nordrhein- Westfalen, Beschluss vom 23.09.2022 - 5 B 303/21 -). An die Annahme eines Kriminalitätsschwerpunktes sind vor dem Hintergrund der Grundrechtsrelevanz der Videoüberwachung strenge Maßstäbe anzulegen. Dies setzt voraus, dass sich die maßgebliche Kriminalitätsbelastung dort signifikant höher darstellt als im Vergleichsgebiet (Schwerpunkt der Straßenkriminalität, vgl. OVG Nordrhein- Westfalen, Beschluss vom 23.09.2022, aaO.). Auch wenn im Bericht der Polizeidirektion vom 09.11.2022 Vergleichszahlen mit dem übrigen Stadtgebiet sowie auch mit weiteren Innenstadtbereichen fehlen, wird dort dargelegt, dass im Bereich der Klosterinsel in den Monaten Juni bis September 2022 eine erhebliche Anzahl (über 20 Taten pro Monat) an einschlägigen Delikten der Straßenkriminalität (Körperverletzungen, Raub- und Diebstahlsdelikte, Betäubungsmittelverstöße) begangen worden sind. Nach Einschätzung der Polizei liegt im Bereich der Klosterinsel zumindest in den Sommermonaten daher unzweifelhaft ein Kriminalitätsschwerpunkt vor. Diese Einschätzung wird sich als zutreffend erweisen, wäre jedoch noch anhand von Vergleichszahlen zu untermauern. Aufgrund der polizeilich dargestellten Art der festgestellten Straftaten (Personen wurden niedergeschlagen, ausgeraubt, festgehalten, mit Messern bedroht, umzingelt oder bedrängt, um Bargeld, Handys oder sonstige Wertsachen zu rauben), steht zugleich fest, dass an der Örtlichkeit auch zukünftig Schäden für Leib, Leben oder Freiheit zu erwarten sind und die Voraussetzungen für eine Videoüberwachung im Bereich Klosterinsel somit vorliegen.

Wie Eingangs dargestellt, muss die konkrete Überwachungsmaßnahme in ihrer Ausführung die weiteren Anforderungen erfüllen (Befristung auf 6 Monate, örtliche Beschränkung auf den erforderlichen Bereich, Löschung spätestens einen Monat nach Erhebung, geeignete Hinweise an der Örtlichkeit auf die Videoüberwachung) und die Verhältnismäßigkeit wahren. Aus letzterem ergibt sich u.a. die Begrenzung der Maßnahme auf die Sommermonate, da eine signifikante Erhöhung von Straftaten im Vergleich nach Angabe der Polizei im Herbst/ Winter nicht festzustellen ist. Ggf. müsste hier ein Abgleich anhand konkreter Fallzahlen vorgenommen werden, um festzustellen, ob eine Ausweitung des Zeitraums, in welchem eine Überwachung als erforderlich angesehen werden kann, gerechtfertigt wäre.

Im Übrigen stellt sich die Maßnahme als geeignet zur Verhinderung von Straftaten und Übergriffen dar, zum einen durch eine abschreckende Wirkung der Kameras, zum anderen durch die polizeiliche Beobachtung, welche es ermöglicht, Straftaten schon bei ihrer Begehung zu entdecken und polizeilich tätig zu werden. Eine erhöhte Polizeipräsenz an der Örtlichkeit als milderer Mittel steht einer Erforderlichkeit der Videoüberwachung nicht entgegen, da sie nicht gleichermaßen geeignet ist. Es spricht vieles dafür, dass eine vergleichbare Wirkung durch Polizeikräfte vor Ort im Gegensatz zu ständig vorhandenen Kameras nicht zu erzielen ist und zudem unverhältnismäßig viele personelle Kräfte binden würde. Zudem hat sich in der Vergangenheit nach Angaben der PD herausgestellt, dass die Fallzahlen im Bereich der Klosterinsel trotz erhöhter Kontrollintensität weiterhin hoch blieben und ein derzeitiger Rückgang eher auf die Jahreszeit zurückzuführen ist. Die Angemessenheit von Bildaufzeichnungen folgt bereits aus der polizeilich geschilderten Schwere der Angriffe auf Leib, Leben, Freiheit und Eigentum zum Teil unbeteiligter Dritter in dem betroffenen Bereich.

Für den Einsatz einer Videoüberwachung am Großflecken/ Kuhberg können die gesetzlichen Voraussetzungen derzeit nicht festgestellt werden. Ob und an welchen Örtlichkeiten bzw. in welchem konkreten Bereich sich hier die maßgebliche Kriminalitätsbelastung tatsächlich als signifikant höher darstellt als im Vergleichsgebiet und somit die Voraussetzung eines Kriminalitätsschwerpunktes ggf. bejaht werden könnte, lässt sich der polizeilichen Stellungnahme nicht abschließend entnehmen. Dort wird einerseits ausgeführt, dass im Bereich Großflecken/ Kuhberg seit Ende August insgesamt eine deutlich angestiegene

Straßenkriminalität zu berücksichtigen ist. Andererseits sei in den letzten Wochen dort ein sehr deutlicher Rückgang der einschlägigen Fallzahlen festzustellen. Diese Angaben sind für die Beurteilung, ob ein Kriminalitätsschwerpunkt vorliegt, zu ungenau. Allein das subjektive Sicherheitsempfinden der Bürger kann nicht als Maßstab für die Beurteilung der Frage herangezogen werden, ob ein Kriminalitätsschwerpunkt anzunehmen ist. Vielmehr muss diese Beurteilung auf Tatsachen, insbesondere die Anzahl polizeilich festgestellter Delikte, gestützt werden. Unseres Erachtens müsste hier zunächst ein konkreter Bereich festgelegt werden, in dem die Videoüberwachung ggf. eingerichtet werden soll und in einem weiteren Schritt ein Abgleich der vorliegenden Fallzahlen, möglichst über einen längeren Zeitraum, erfolgen. Beispielhaft sei auf den nachfolgenden Auszug aus dem vorstehend zitierten Beschluss des OVG Nordrhein- Westfalen vom 23.09.2022 (Rn. 97 ff.) hingewiesen, welches das Vorliegen eines Kriminalitätsschwerpunktes im Bereich Münsterstraße 50- 99 der Stadt Dortmund unter Bezugnahme auf konkrete Vergleichswerte – betreffend das gesamte Stadtgebiet - angenommen hatte:

„In der Folge ergeben sich auf der Grundlage der von dem Antragsgegner ermittelten Reichweite der Videokameras, der adressscharfen Ermittlung der Tatorte und der möglichst umfassenden Begrenzung auf solche Taten, die unter freiem Himmel begangen worden sind, für den Videoüberwachungsbereich Münsterstraße 50 bis 99 nebst einmündender Straßen einerseits sowie für das gesamte Stadtgebiet Dortmund andererseits folgende Deliktsanzahlen bzw. Deliktsbelastungen (bezogen auf die Straßenkriminalität) je Hektar Fläche:

	Münsterstraße 50-99 nebst einmündender Straßen (Fläche 0,50809 ha)		Stadt Dortmund (Fläche 28.700 ha)	
	Anzahl Delikte	Deliktsbelastung je ha	Anzahl Delikte	Deliktsbelastung je ha
2017	335	659,332	23.116	0,805
2018	252	495,975	21.861	0,762
2019	186	366,077	20.233	0,705
2020	123	242,083	20.155	0,702
2021	142	279,478	17.595	0,613

(...)

Sowohl die absolut hohe Zahl an Straftaten im Bereich der Münsterstraße 50 bis 99 als auch insbesondere die oben dargestellte relative Zahl der Delikte im Vergleich zum gesamten Stadtgebiet rechtfertigen die Annahme, dass es sich bei diesem Videoüberwachungsbereich um einen Schwerpunkt der Straßenkriminalität handelt. Dem steht auch nicht entgegen, dass die Deliktsbelastung fast kontinuierlich zurückgegangen ist. Abgesehen davon, dass auch im Jahr 2021 die Deliktsbelastung in dem hier maßgeblichen Abschnitt der Münsterstraße noch mehr als vierhundertmal höher als im Stadtgebiet Dortmund war, ist in den Jahren 2020 und 2021 die Sondersituation des sog. „Corona-Lockdown“ zu berücksichtigen. In dieser Zeit dürften das zeitweise geringere Mobilitätsverhalten sowie die Kontaktbeschränkungen zu einer Verringerung der Straftaten beigetragen haben. Dieser Effekt dürfte nur vorübergehend sein. Zudem ist in den Blick zu nehmen, dass die Videoüberwachung in der Münsterstraße seit Ende Mai 2021 erfolgt und sich der Effekt dieser Maßnahme in diesem Jahr in der von dem Senat angeforderten Statistik zum Teil auswirken konnte. Bei der Frage der Deliktsbelastung eines Ortes ist im Ausgangspunkt aber auf eine Situation ohne Videoüberwachung zu rekurrieren. Ansonsten würde dies dazu führen, dass die

Videoüberwachung gerade bei einem Erfolg einzustellen und sodann (nach einem erneuten Anstieg der Kriminalität) wieder einzuführen wäre.“

Ergänzend weisen wir mit Blick auf die abschließende Bewertung der PD Neumünster darauf hin, dass eine Videoüberwachung gemäß § 184 Abs. 2 LVwG der Gefahrenabwehr und damit in erster Linie präventiven Zwecken dient und die Stadt Neumünster als Ordnungsbehörde allein für die Gefahrenabwehr, nicht aber für eine Strafverfolgung, zuständig ist. Die Anordnung einer Videoüberwachung durch die Stadt, welche in erster Linie dem Zweck der späteren Aufklärung und Verfolgung von Straftatendien soll, ist daher rechtlich nicht zulässig. Grundsätzlich dürfte sich hieraus auch das Erfordernis ergeben, dass die Videoüberwachung nicht primär der Aufzeichnung der Daten für eine spätere Sichtung im Rahmen von Strafverfahren dient, sondern die Videobilder tatsächlich „live“ beobachtet werden (sog. Kamera-Monitor-Prinzip, vgl. hierzu OVG Nordrhein- Westfalen, Beschluss vom 23.09.2022, Rn 116 ff.). Die Problematik, ob für die Beobachtung auf Seiten der Stadt oder der Polizei personelle und technische Kapazitäten zur Verfügung stehen, betrifft nicht die Frage der rechtlichen Zulässigkeit der Videoüberwachung sondern Möglichkeiten der praktischen Umsetzung.

Im Auftrag

(Struhs)