



Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht

Im Namen des Volkes

Urteil

11 LC 149/16
10 A 4629/11

Verkündet am: 06. Oktober 2020
Golba, Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn Michael E [REDACTED]

– Klägers und Berufungsbeklagten –

Prozessbevollmächtigter:
Rechtsanwalt Sven Adam,
Lange Geismarstraße 55, 37073 Göttingen - 0522/19sva -

gegen

das Land Niedersachsen, vertreten durch die Polizeidirektion Hannover,
diese vertreten durch den Polizeipräsidenten,
Waterloostraße 9, 30169 Hannover - 2/22.2/Dez.12.1-12002 -

– Beklagter und Berufungskläger –

wegen Videoüberwachung im öffentlichen Raum

hat das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht - 11. Senat - auf die mündliche Verhandlung vom 6. Oktober 2020 durch den Vizepräsidenten des Oberverwaltungsgerichts Muhsmann, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Tröster, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Becker sowie die ehrenamtliche Richterin Grafe und den ehrenamtlichen Richter Kohlmann für Recht erkannt:

Das Verfahren wird eingestellt, soweit die Beteiligten den Rechtsstreit in Bezug auf die Unterlassungsklage des Klägers hinsichtlich der von dem Beklagten nicht mehr betriebenen Kamerastandorte (501-518, 520, 525-528, 534-536, 542-543, 545, 547-550, 552-561, 566, 568-573 und 575) übereinstimmend in der Hauptsache für erledigt erklärt haben. Insoweit ist das Urteil des Verwaltungsgerichts Hannover - 10. Kammer - vom 9. Juni 2016 wirkungslos.

Hinsichtlich der Kamerastandorte 532, 533, 540, 576 und 580 wird die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Hannover - 10. Kammer - vom 9. Juni 2016 zurückgewiesen.

In Bezug auf die Kamerastandorte 520 und 566 wird festgestellt, dass der Betrieb dieser beiden Standorte rechtswidrig war.

Der Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Kläger zuvor Sicherheit in derselben Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Der in Hannover wohnhafte Kläger wendet sich gegen die durch die Polizeidirektion Hannover an verschiedenen Standorten in Hannover durchgeführte Videobeobachtung öffentlich zugänglicher Orte.

Die Polizeidirektion Hannover betreibt seit über zehn Jahren die Videobeobachtung öffentlich zugänglicher Orte. Die Kameras verfügen über eine Aufzeichnungstechnik, eine Zoom-Funktion und sind schwenkbar. Die Bildsignale der Kameras werden in die Lage- und Führungszentrale der Polizeidirektion übertragen. An einigen Standorten findet eine Aufzeichnung der Bilder statt, an anderen erfolgt eine Bildübertragung ohne Aufzeichnung und an weiteren Standorten werden sog. Veranstaltungskameras lediglich zeitweise bei Veranstaltungen mit der Übertragungs- und Aufzeichnungsfunktion aktiviert. Soweit die Bilder aufgezeichnet werden, findet eine Speicherung in einem sog. Ringspeicher statt, wobei die Daten nach fünf Tagen, fünf Stunden und 32 Minuten automatisch überschrieben werden (siehe zu den aktuellen Kamerastandorten die von der Polizeidirektion Hannover im Internet veröffentlichten Informationen, die u.a.

eine interaktive Karte enthalten, <https://www.pd-h.polizei-nds.de/praevention/kriminal-praevention/videoueberwachung-im-stadtgebiet-hannover-112769.html>, Stand: 6.10.2020).

Der Kläger hat sich erstmalig im Juni 2010 an die Polizeidirektion Hannover gewandt und gefordert, die Kameras zu beschildern. Dies hat die Polizeidirektion Hannover mit Schreiben vom 7. Juli 2010 abgelehnt. Auf die daraufhin vom Kläger vor dem Verwaltungsgericht Hannover erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht die Polizeidirektion Hannover verurteilt, in Hannover die Beobachtung öffentlich zugänglicher Orte mittels Bildübertragung - mit Ausnahme der reinen Verkehrsüberwachung - sowie die Aufzeichnung dieser Bilder zu unterlassen. Zur Begründung hat das Gericht im Wesentlichen ausgeführt, dass die Bildbeobachtung und auch die Aufzeichnung der übermittelten Bilder in der von der Polizeidirektion praktizierten Art als Datenerhebung i.S.d. § 32 Abs. 1 Nds. SOG schon deshalb rechtswidrig sei, weil sie nicht offen erfolge (VG Hannover, Urte. v. 14.7.2011 - 10 A 5452/10 -, NdsRpfl 2011, 355, juris, Rn. 35 ff.). Daraufhin hat die Polizeidirektion Hannover in der Folgezeit Aufkleber und Schilder angebracht, um auf die Videoüberwachung hinzuweisen.

Am 25. Oktober 2011 hat der Kläger erneut Klage vor dem Verwaltungsgericht erhoben. Zu diesem Zeitpunkt betrieb die Polizeidirektion insgesamt 78 Kamerastandorte. Zur Begründung seiner Klage führte der Kläger aus, dass die Videoüberwachung selbst bei einer „perfekten Beschilderung“ rechtswidrig sei. Die insoweit maßgebliche Vorschrift des § 32 Abs. 3 Nds. SOG genüge nicht den verfassungsmäßigen Anforderungen an eine das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung einschränkende Norm, soweit auf § 1 Abs. 1 Nds. SOG Bezug genommen werde. Der bloße Aufenthalt im öffentlichen Raum bedeute auch keine Einwilligung in die Informationserhebung, selbst wenn von einer Kenntnis der Videoüberwachung auszugehen sei. Die Videobeobachtung sei auch ein Grundrechtseingriff von einigem Gewicht, da bei einem Einsatz von 78 Kameras eine große Anzahl von Personen betroffen sei, ohne dafür einen Anlass gegeben zu haben. Auch sei nicht ersichtlich, dass sie nur an Orten erhöhter Kriminalitätsraten erfolgen dürfe, da diese Entscheidung allein im Ermessen der tätig werdenden Behörde liege. Das Tatbestandsmerkmal der Erforderlichkeit sei insofern nicht geeignet, eine Begrenzung des Tatbestandes zu bewirken. Zudem seien auch die Voraussetzungen für Bildaufzeichnungen nach § 32 Abs. 3 Satz 2 Nds. SOG nicht erfüllt. Aus der von der Polizeidirektion Hannover vorgelegten Lagebewertung vom Februar 2016 ergebe sich keine konkrete Gefährdungslage für terroristische Anschläge in Han-

nover, so dass eine Aufzeichnung an den in § 32 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 Nds. SOG genannten besonders gefährdeten Orten unzulässig sei. Zudem ließen die von der Polizeidirektion vorgelegten Kriminalitätsstatistiken nicht erkennen, dass an den beobachteten Orten künftig Straftaten von erheblicher Bedeutung bzw. Straftaten nach § 224 StGB begangen würden, so dass auch die Voraussetzungen des § 32 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 Nds. SOG nicht vorlägen. Es fehle auch an Hintergrunddaten zu den statistischen Werten sowie an Vergleichsdaten zu anderen Standorten ohne Videoüberwachung.

Der Kläger hat beantragt,

den Beklagten zu verurteilen, im Zuständigkeitsbereich der Polizeidirektion Hannover die Beobachtung öffentlich zugänglicher Orte mittels Bildübertragung sowie die Aufzeichnung dieser Bilder zu unterlassen.

Der Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung verwies die Polizeidirektion Hannover darauf, dass das Verwaltungsgericht Hannover in seinem Urteil vom 14. Juli 2011 ausdrücklich offengelassen habe, ob die Vorschrift des § 32 Abs. 3 Satz 1 Nds. SOG einer Auslegung zugänglich sei, die den Tatbestand in verfassungsmäßiger Weise einenge. Es handele sich bei der offenen Videobeobachtung um einen Grundrechtseingriff von geringer Tiefe, der an öffentlich zugänglichen Orten als Mittel der Abwehr von Gefahren im Rahmen des polizeilichen Auftrags, insbesondere zur Gefahrenverhütung, zulässig sei. Da die Bereiche der Videoüberwachung kenntlich gemacht worden seien, könne der Bürger sein Verhalten bei Bedarf auch darauf ausrichten, dass er beobachtet werde. Neben dem Abschreckungseffekt diene die Videobeobachtung auch der Abwehr konkreter Gefahren im Einzelfall wie der Unterstützung beim Einsatz polizeilicher Kräfte zur Gefahrenabwehr, der Strafverfolgung und dem schnellen Erkennen des Bedarfs an nichtpolizeilichen Kräften wie dem Rettungsdienst, Ärzten usw. Zudem sei das Erforderlichkeitskriterium zu beachten, so dass die Videobeobachtung zur Abwehr von Straftaten an Kriminalitätsschwerpunkten bzw. zur Abwehr anderer Gefahren von Gewicht geboten sei. Die Aufzeichnung der übertragenen Bilder sei auf wenige Kriminalitätsschwerpunkte bzw. besonders gefährdete Objekte begrenzt; nach der letzten turnusmäßigen Überprüfung der Kamerastandorte im Februar 2016 sei die Aufzeichnung am Kamerastandort 542 Emmichplatz deaktiviert worden, so dass nunmehr an insgesamt 23 Standorten eine

Aufzeichnung erfolge. Alle anderen Kameras zeichneten nicht auf. An elf Standorten werde wegen der Gefahr terroristischer Straftaten aufgezeichnet (519, 524, 531, 541, 544, 546, 551, 562, 565, 567, 574). An zwölf weiteren Standorten (520-523, 529-530, 537-539, 563-564, 581) werde aufgezeichnet, da zu erwarten sei, dass dort oder in der unmittelbaren Umgebung künftig Straftaten von erheblicher Bedeutung oder gefährliche Körperverletzungen begangen würden. Der Betrieb der Kamera 561 (Hermesturm) sei eingestellt worden, weil eine Erforderlichkeit an diesem Standort nicht mehr gesehen werde. Diese Kamera sei jedoch bislang weder abgedeckt noch abgebaut worden. Weiter sei beabsichtigt, die 28 bislang ausschließlich zur Verkehrsbeobachtung genutzten Kameras (Standorte 501-518, 534, 525 bis 528 und 568-572) der Verkehrsmanagementzentrale Land Niedersachsen/Region Hannover (VMZ) zur Übernahme anzubieten. Schließlich befänden sich an 26 weiteren Standorten Kameras ohne Aufzeichnung, mit denen in der Lage- und Führungszentrale der Polizeidirektion anlassbezogen beobachtet werde. Bei einer Gruppe von 17 Kameras (532, 533, 535, 536, 540, 542, 543, 545, 547, 548, 549, 550, 552, 566, 575, 576 und 580) werde noch geprüft, ob diese Kameras beibehalten oder zum Teil nur zu bestimmten Anlässen betrieben werden sollten. Die Voraussetzungen für eine dauerhafte Aufzeichnung lägen an diesen Standorten nicht vor. Hinsichtlich einer weiteren Gruppe von neun Kamerastandorten mit Beobachtungsfunktion (553-560 und 573) lasse die Kriminalitätsentwicklung der letzten Jahre eine Beobachtung nicht mehr als notwendig erscheinen, so dass beabsichtigt sei, auch diese Kameras der VMZ zur Übernahme anzubieten bzw. sie spätestens mit In-Kraft-Treten des neuen Gefahrenabwehrgesetzes außer Betrieb zu nehmen.

Mit Urteil vom 9. Juni 2016 hat das Verwaltungsgericht den Beklagten verurteilt, im Zuständigkeitsbereich der Polizeidirektion Hannover die Beobachtung öffentlich zugänglicher Orte mittels Bildübertragung sowie die Aufzeichnung dieser Bilder an den Kamerastandorten 501-518, 520, 525-528, 532-536, 540, 542-543, 545, 547-550, 552-561, 566, 568-573, 575, 576 und 580 zu unterlassen und die Klage im Übrigen abgewiesen. Die Klage sei zulässig und teilweise begründet. Die Beobachtung durch die Kameras 501-518, 520, 525-528, 532-536, 540, 542-543, 545, 547-550, 552-561, 566, 568-573, 575, 576 und 580 greife in das Recht des Klägers auf informationelle Selbstbestimmung sowie in seine allgemeine Handlungsfreiheit ein, ohne dass der Eingriff nach § 32 Abs. 3 Nds. SOG gerechtfertigt sei. Maßstab für die streitgegenständliche Videoüberwachung sei sowohl hinsichtlich der reinen Bildübertragung als auch für die Bildaufzeichnung § 32 Abs. 3 Satz 1 i.V.m. Satz 2 Nds. SOG. Zwar sei nach dem Wortlaut der genannten Regelungen zwischen der in § 32 Abs. 3 Satz 1 Nds. SOG geregelten Bildübertragung und der in § 32 Abs. 3 Satz 2 Nds. SOG erwähnten Bildaufzeichnung

zu differenzieren. Die Kammer habe aber bereits in ihrem Urteil vom 14. Juli 2011 (10 A 5452/10) ausgeführt, dass die Vorschrift des § 32 Abs. 3 Satz 1 Nds. SOG im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot und das Übermaßverbot verfassungsrechtlichen Bedenken begegne. § 32 Abs. 3 Nds. SOG sei daher verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass auch die reine Beobachtung durch Bildübertragung nur zulässig sei, wenn zugleich die Voraussetzungen für die Bildaufzeichnung erfüllt seien. Auch wenn damit die Dualität der Vorschriften zur Bildübertragung (Satz 1) einerseits und zur Bildaufzeichnung (Satz 2) andererseits aufgegeben werde, sei die Anknüpfung an die (strenger) Voraussetzungen der Bildaufzeichnung der einzig zulässige und sinnvolle Weg, zu einer nach den Auslegungsgrundsätzen zulässigen und mit der Verfassung zu vereinbarenden Deutung der Voraussetzungen für die reine Bildübertragung zu kommen. Für eine derartige Auslegung sprächen vor allem die grundrechtlichen Interessen der Betroffenen. Vor dem Hintergrund eines solchen restriktiven Verständnisses der Regelung seien die Voraussetzungen für die derzeit praktizierte Videoüberwachung an den Kamerastandorten 501-518, 520, 525-528, 532-536, 540, 542-543, 545, 547-550, 552-561, 566, 568-573, 575, 576 und 580 zum maßgeblichen Beurteilungszeitpunkt in der mündlichen Verhandlung nicht erfüllt. Soweit es sich um die Kamerastandorte an Autobahnkreuzen und Anschlussstellen (Nummern 501-518), an Verkehrskreiseln (Nummern 525-528) und an den größeren Ausfallstraßen entlang des Messegeländes (Nummern 534, 553-560) bzw. entlang der Schnellwege (568-573) handele, habe die Polizeidirektion selbst eingeräumt, dass diese reine Verkehrsbeobachtung nicht die Voraussetzungen der Videoüberwachung nach § 32 Abs. 3 Nds. SOG erfülle. Gleiches gelte für den Standort 561 am Hermesturm, den die Polizeidirektion nach eigenen Angaben deaktiviert, aber nicht abgebaut habe, sodass wegen der unbestrittenen Möglichkeit, die Kamera wieder zu aktivieren, ein Unterlassungsanspruch zu bejahen sei. Hinsichtlich der Standorte 532, 533, 535, 536, 540, 542, 543, 545, 547, 548, 549, 550, 552, 566, 575, 576 und 580 habe die Polizeidirektion ebenfalls erklärt, dass die Voraussetzungen für eine Aufzeichnung an diesen Orten nicht erfüllt seien und lediglich geprüft werde, ob ein anlassbezogener Einsatz in Betracht komme. Daher habe das Unterlassungsbegehren des Klägers auch insoweit Erfolg. Entsprechendes gelte für den Kamerastandort 520 am Königsworther Platz. Anders als die Polizeidirektion könne das Gericht nicht erkennen, dass die Anzahl der insoweit relevanten Straftaten aktuell die Aufzeichnung von Bildern an diesem Kamerastandort rechtfertige.

Hinsichtlich der Kamerastandorte 519, 521-524, 529-531, 537-539, 541, 544, 546, 551, 562-565, 567, 574 und 581 habe die Klage keinen Erfolg, da die Aufzeichnung an diesen Standorten den gesetzlichen Voraussetzungen entspreche. Hinsichtlich der Kamerastandorte 521 - 523, 529, 530, 537 -539, 563, 564, 581 seien die Voraussetzungen

des § 32 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 Nds. SOG erfüllt. Dies ergebe sich aus den von der Polizeidirektion Hannover vorgelegten Kriminalitätsstatistiken der Jahre 2008 bis 2015. In Bezug auf die Standorte 519, 524, 531, 541, 544, 546, 551, 562, 565, 567 und 574 seien die Voraussetzungen des § 32 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 Nds. SOG erfüllt, da es sich jeweils um Orte handele, bei denen die Gefahr eines terroristischen Anschlags hinreichend wahrscheinlich sei.

Unter dem 25. Juli 2016 hat der Beklagte die vom Verwaltungsgericht nach § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zugelassene Berufung eingelegt. Die Polizeidirektion hat ursprünglich beantragt, das Urteil des Verwaltungsgerichts abzuändern, soweit es der Klage stattgegeben hat und die Klage in vollem Umfang abzuweisen. Zur Begründung hat die Polizeidirektion ursprünglich vorgetragen, dass die vom Verwaltungsgericht vorgenommene Auslegung des § 32 Abs. 3 Nds. SOG nicht überzeugen könne, weil sie sich über den eindeutigen Wortlaut und die in § 32 Abs. 3 Satz 1 Nds. SOG enthaltene Differenzierung zwischen der bloßen Beobachtung und der Bildaufzeichnung hinwegsetze.

Im Hinblick auf das am 24. Mai 2019 in Kraft getretene Niedersächsische Polizei- und Ordnungsbehördengesetz (NPOG), welches in § 32 Abs. 3 NPOG teilweise von § 32 Abs. 3 Nds. SOG abweichende Regelungen enthält, trägt die Polizeidirektion vor, dass Rechtsgrundlage für den aktuellen Kamerabetrieb nunmehr § 32 Abs. 3 NPOG sei, dessen Voraussetzungen erfüllt seien. Zudem habe es Veränderungen bei den Standorten gegeben. Mittlerweile würden 51 Kameras (501-518, 525-528, 534-536, 542-543, 545, 547-550, 552-556, 558-559, 561, 568-573) nicht mehr von ihr betrieben. 32 Kameras (501-518, 525-527, 534, 547, 552, 555-556, 558-559, 568-572) seien von der Niedersächsischen Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr (NLStBV) übernommen worden. Weitere 19 Kameras (506, 520, 528, 535-536, 542-543, 545, 548-550, 553-554, 557, 560-561, 566, 573 und 575) seien abgebaut bzw. stillgelegt worden. Zuletzt habe man im Frühjahr bzw. Sommer 2020 die Kamera am Königsworther Platz (520) sowie zwei der sog. Veranstaltungskameras am Theodor-Heuss-Platz (566) und am Stadionvorplatz (575) demontiert, da die Technik dieser Kameras nicht mehr dem gegenwärtigen Stand der Technik entspreche. An den Standorten 520 und 566 sei geplant, die veralteten Kameras durch neue Modelle zu ersetzen. Aus haushaltswirtschaftlichen Gründen sei damit allerdings erst im Jahr 2021 zu rechnen. Am Standort 575 sei die Installation einer neuen Kamera an einem abweichenden Standort bis auf Weiteres zurückgestellt. Bei den verbleibenden fünf Standorten (532, 533, 540, 576, 580) würden die Kameras nur anlassbezogen aktiviert, wenn dies durch eine konkrete Veranstaltungslage geboten erscheine. Bei den Standorten Rudolf-von-Benningsen-

Ufer/Arthur-Menge-Ufer (532), Bruchmeisteralle/Arthur-Menge-Ufer (533), TUI-Arena (576) und Schützenplatz (580) sei während der Veranstaltungszeiten mit einem erhöhten Straftatenaufkommen zu rechnen. Der Standort Lister Platz (540) werde nur vereinzelt bei größeren Veranstaltungen genutzt. Die Entwicklung der Straftaten werde bei allen noch streitgegenständlichen Standorten regelmäßig überprüft.

Soweit in der mündlichen Verhandlung am 21. Januar 2020 die Begriffe „Wirkungsbereich“ und „Sichtbereich“ thematisiert worden seien, seien diese wie folgt abzugrenzen: Der Begriff des Wirkungsbereichs sei in Anlehnung an den in § 32 Abs. 3 Satz 3 NPOG enthaltenen Begriff der „unmittelbaren Umgebung“ entwickelt worden und beschreibe den Bereich, in dem die Kamera präventive Wirkung entfalte. Der Wirkungsbereich umfasse dabei neben dem eigentlichen Sichtfeld auch den Bereich, den die Täter bei der Vor- oder Nachtat mit mindestens 50%-iger Wahrscheinlichkeit betreten haben müssten oder könnten. Erfasst würden dabei im jeweiligen Einzelfall etwa angrenzende Seitenstraßen, Durchgänge, Tiefgaragen, Laufwege etc. Der Wirkungsbereich sei die Grundlage für die erhobenen Kriminalitätsstatistiken und für die Kennzeichnung der Kamerastandorte. Abzugrenzen sei der Wirkungsbereich von dem Identifizierungsbereich und dem Sichtbereich. Der Sichtbereich umfasse das theoretisch maximal mögliche Sichtfeld einer Kamera und sei in den im März 2020 vorgelegten Karten rosa markiert. Der Begriff des Identifizierungsbereichs beschreibe den Bereich, in dem eine Kamera Bilder liefere, die geeignet seien, Personen und Kennzeichen von Fahrzeugen zu erkennen und zu identifizieren. In den im März 2020 vorgelegten Karten sei der Identifizierungsbereich gelb markiert. Der Wirkungsbereich sei, wie im Schriftsatz vom 16. März 2020 im Einzelnen ausgeführt, nur textlich und nicht in den Karten erfasst. Im Vergleich zum Identifizierungsbereich gehe der Wirkungsbereich in der Regel über diesen hinaus, erreiche aber nicht den theoretisch maximalen Einzugsbereich (Sichtbereich) und sei auch nicht mit ihm identisch. Eine weitergehende Unterscheidung der überwachten Bereiche nach „Sichtbereich im Sommer“ oder „Sichtbereich im Winter“ werde nicht vorgenommen. Eine derartige Unterscheidung stelle eine modellhafte Betrachtung zweier Extreme dar, zwischen denen ein gleitender Übergang stattfinde, der statistisch nicht abzubilden sei.

Die für die Jahre 2008 bis 2018 vorgelegten Statistiken orientierten sich noch an den höheren Voraussetzungen des § 32 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 Nds. SOG. Die statistischen Erhebungen wiesen Jahreswerte aus, eine statistische Eingrenzung auf die Veranstaltungszeiträume sei bisher nicht vorgenommen worden und rückwirkend nicht herstellbar. Es sei aber nachvollziehbar und plausibel und entspreche der polizeilichen Beobachtung und Wahrnehmung, dass das Straftatenaufkommen in diesen Bereichen ganz überwiegend während der in Bezug zum gesamten Jahr eher kurzen Veranstaltungszeiten anfalle, da diese Orte während der Veranstaltungen von einer sehr hohen

Anzahl von Menschen besucht würden, während sich außerhalb dieser Zeiten eher wenige Menschen dort aufhielten. Fänden keine entsprechenden Veranstaltungen statt, liefen die Kameras ohne Aufzeichnung weiter, seien jedoch in der sog. „Nullstellung“ etwa gegen den Himmel oder ein Hindernis ausgerichtet, so dass für jedermann erkennbar sei, wenn keine Aufzeichnung stattfinde. Seit der Gesetzesänderung bedürfe es keiner Straftaten von erheblicher Bedeutung mehr, sondern es reichten jedwede zu erwartende Straftaten. Daher seien im Jahr 2019 erstmalig alle Straftaten im Wirkungsbereich betrachtet worden. Über nicht geringfügige Ordnungswidrigkeiten, bei denen keine Verwarnung erfolgt sei und kein Verwarnungsentgelt erhoben werden könne, würden keine standortbezogenen Daten vorgehalten. Steigende oder sinkende Fallzahlen führten in der Bewertung nicht zwangsläufig dazu, die Aufzeichnung von Videodaten zu beginnen oder einzustellen, da die Ursache dieser Entwicklungen nicht überprüfbar sei. Ein Standort werde vielmehr im Gesamtkonzept von absoluten Fallzahlen und insbesondere der Gefährdungslage gesehen. Dabei stehe ein Quervergleich von vergleichbaren Standorten im Fokus.

Die Kennzeichnung aller Videokameras erfolge durch permanent sichtbare Aufkleber, die die Größe eines Hochformats DIN A 4 hätten. Auf den Aufklebern sei ein aussagefähiges Videopiktogramm abgebildet, zudem enthielten sie Angaben zur verantwortlichen Stelle mit Erreichbarkeit und einen Link auf das Internetangebot der Polizei Hannover. Diese Angaben seien mit der Landesbeauftragten für den Datenschutz abgestimmt. Bei den sog. Veranstaltungskameras befände sich auf den Aufklebern zudem der Zusatz „NUR bei Veranstaltungen!“. Die Aufkleber seien auf vorhandenen und „aufnahmebereiten“ Pfosten angebracht. Die Vollständigkeit und Unversehrtheit der vorgenommenen Kennzeichnung werde jährlich zum 1. März und zum 1. September eines Jahres überprüft; festgestellte Mängel würden jederzeit und umgehend beseitigt. Die Kennzeichnung richte sich grundsätzlich danach aus, dass Personen und Fahrzeugen die Möglichkeit eingeräumt werde, vor dem Betreten bzw. Befahren des überwachten Bereichs eine alternative Route auszuwählen.

Mit Schriftsätzen vom 3. September 2019, 5. November 2019, 16. März 2020 und vom 1. September 2020 haben die Beteiligten den Rechtsstreit in Bezug auf die Unterlassungsklage des Klägers hinsichtlich der von dem Beklagten nicht mehr betriebenen Kamerastandorte (501-518, 520, 525-528, 534-536, 542-543, 545, 547-550, 552-561, 566, 568-573 und 575) übereinstimmend in der Hauptsache für erledigt erklärt. Hinsichtlich der Standorte 520 und 566 hat der Kläger seinen Klageantrag auf einen Fest-

stellungsantrag umgestellt. Der Beklagte verweist diesbezüglich darauf, dass die Wiederaufnahme des Betriebs dieser Kamerastandorte mit Unsicherheiten behaftet sei und bezweifelt die Zulässigkeit des Feststellungsantrags.

Der Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts abzuändern, soweit es der Klage hinsichtlich der Kamerastandorte 532, 533, 540, 576 und 580 stattgegeben hat und die Klage auch diesbezüglich abzuweisen.

Der Kläger beantragt,

festzustellen, dass der Betrieb der Kamerastandorte 520 und 566 rechtswidrig war und die Berufung im Übrigen zurückzuweisen.

Der Beklagte beantragt,

die Feststellungsklage des Klägers abzuweisen.

Der Kläger ist der Ansicht, dass die Videoüberwachung auch auf der Grundlage des neuen Rechts rechtswidrig sei. Auch § 32 Abs. 3 NPOG begegne verfassungsrechtlichen Bedenken. Dessen ungeachtet erweise sich die anlassbezogene Aufzeichnung als unverhältnismäßig. Diesbezüglich fehle der Nachweis, wie viele und welche der jährlich summierten Straftaten im temporären Zusammenhang mit Veranstaltungen begangen worden seien. Auch fehle die Darlegung, aus welchem konkreten räumlichen Gebiet die Straftaten zusammenaddiert worden seien. Die von der Polizeidirektion vorgenommene Kennzeichnung der Videoüberwachung sei insgesamt mangelhaft. Die auf runden Pfosten angebrachten Aufkleber seien sachlich unzureichend, da der gesamte Umfang eines Pfostens denklogisch im Vorbeifahren oder -gehen niemals ganz gesehen werden könne, ohne den Mast sehenden Auges zu umrunden. Das von der Polizeidirektion angeführte Kriterium, ob ein Mast einen Aufkleber „aufnehmen“ könne, sei daher ersichtlich unsinnig. Zudem seien die Aufkleber oft defekt und überklebt und gingen in ihrem Erscheinungsbild an auch sonst reichhaltig mit Aufklebern versehenen Pfosten im öffentlichen Raum unter. Daher sei es auch insbesondere Kraftfahrern nicht möglich, ohne die Verletzung der Straßenverkehrsordnung oder die Gefährdung anderer Verkehrsteilnehmer spontan alternative, nicht überwachte Routen zu wählen. Unklar sei auch, ob und wie Passanten mittels der Kennzeichnung darauf hingewiesen würden, dass sie den potenziell von den Kameras erfassten Raum wieder verließen. Die inhaltliche Gestaltung der Kennzeichnung verstoße darüber hinaus gegen die JI-Richtlinie, indem dort hinsichtlich der nach Art. 13 JI-Richtlinie notwendigen Angaben

auf die Internetseite der Polizei verwiesen werde. Schließlich müsse die Kennzeichnung auch mehrsprachig, mindestens jedoch zusätzlich in englischer Sprache erfolgen, da in Hannover auch viele fremdsprachige Menschen unterwegs seien. Der Vortrag der Polizeidirektion, dass die Veranstaltungskameras außerhalb von Veranstaltungen in die sog. „Nullstellung“ verbracht würden und dabei für jedermann erkennbar sei, dass keine Bildbeobachtung und -aufzeichnung stattfinde, werde bestritten. Aus den von ihm in der mündlichen Verhandlung vorgelegten Fotos ergebe sich vielmehr, dass sich die Kameras auch außerhalb von Veranstaltungen in einer aufnahmebereiten Stellung befänden.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Vorbringens der Beteiligten und des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakten und die Beiakten verwiesen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

A. Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit in Bezug auf die Unterlassungsklage des Klägers hinsichtlich der von dem Beklagten nicht mehr betriebenen Kamerastandorte (501-518, 520, 525-528, 534-536, 542-543, 545, 547-550, 552-561, 566, 568-573 und 575) übereinstimmend in der Hauptsache für erledigt erklärt haben, ist das Verfahren in entsprechender Anwendung von § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO einzustellen. Gemäß § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 269 Abs. 3 Satz 1 ZPO analog ist festzustellen, dass die erstinstanzliche Entscheidung in diesem Umfang wirkungslos ist.

B. Hinsichtlich der weiteren, im Berufungsverfahren noch streitgegenständlichen Kamerastandorte hat die Berufung des Beklagten keinen Erfolg.

In Bezug auf die Standorte 532, 533, 540, 576 und 580 ist die Klage zulässig und begründet (I.). Der vom Kläger in Bezug auf die Standorte 520 und 566 gestellte Feststellungsantrag ist ebenfalls zulässig und begründet (II.).

I. Die hinsichtlich der Standorte 532, 533, 540, 576 und 580 erhobene Klage ist als allgemeine Leistungsklage in Form der Unterlassungsklage zulässig und begründet. Die

Voraussetzungen des vom Kläger geltend gemachten Anspruchs auf Unterlassung einer (schlicht) hoheitlichen Maßnahme, der auf Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG gestützt werden kann (vgl. BVerwG, Urt. v. 25.1.2012 - 6 C 9/11 -, BVerwGE 141, 329, juris, Rn. 22, m.w.N.), sind erfüllt. Ein derartiger Unterlassungsanspruch setzt voraus, dass zum maßgeblichen Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung ein rechtswidriger Eingriff in subjektiv-öffentliche Rechte vorliegt (vgl. BVerwG, Urt. v. 21.5.2008 - 6 C 13/07 -, juris, Rn. 13; dasselbe, Urt. v. 23.5.1989 - 7 C 2/87 -, BVerwGE 82, 76, juris, Rn. 48, jeweils m.w.N.). Ein solcher rechtswidriger hoheitlicher Eingriff in ein subjektives Recht des Klägers ist hier gegeben, da der Betrieb der Kamerastandorte 532, 533, 540, 576 und 580 zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung rechtswidrig ist, so dass dem Kläger diesbezüglich ein Anspruch auf Unterlassung des Betriebs dieser Kameras zusteht.

Die Videobeobachtung mittels Bildübertragung und -aufzeichnung stellt einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar (1.). Dieser Eingriff kann grundsätzlich durch die in § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 3 Satz 2 und Satz 3 NPOG enthaltenen Regelungen (hier anwendbar in der aktuell gültigen Fassung v. 20.5.2019, zul. geänd. d. G. v. 17.12.2019 - NPOG -), die ihrerseits keinen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegen, gerechtfertigt werden (2.). Der Rechtmäßigkeit des Betriebs der streitgegenständlichen Kameras steht jedoch entgegen, dass die in den zitierten Normen enthaltenen tatbestandlichen Voraussetzungen gegenwärtig nicht erfüllt sind (3.).

1. Die Videobeobachtung mittels Bildübertragung und -aufzeichnung stellt einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar.

Das verfassungsrechtlich in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG verankerte Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gewährleistet die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen (BVerfG, Urt. v. 15.12.1983 - 1 BvR 209/83 -, BVerfGE 65, 1, juris, Rn. 146, m.w.N.). Vom Schutzbereich umfasst sind dabei neben personenbezogenen Informationen, die die Privat- oder Intimsphäre des Einzelnen betreffen, auch das Verhalten des Einzelnen in der Öffentlichkeit. Auch wenn der Einzelne sich in die Öffentlichkeit begibt, schützt das Recht der informationellen Selbstbestimmung dessen Interesse, dass die damit verbundenen personenbezogenen Informationen nicht im Zuge automatisierter

Informationserhebung zur Speicherung mit der Möglichkeit der Weiterverwertung erfasst werden (BVerfG, Urt. v. 11.3.2008 - 1 BvR 2074/05 -, BVerfGE 120, 378, juris, Rn. 67).

Die durch § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 3 Satz 2 und Satz 3 NPOG ermöglichte Videobeobachtung öffentlicher Straßen und Plätze sowie anderer öffentlich zugänglicher Orte stellt - insbesondere in der Form der Bildaufzeichnung - einen intensiven Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 21.7.2003 - 1 S 377/02 -, NVwZ 2004, 498, juris, Rn. 34; OVG Hamburg, Urt. v. 22.6.2010 - 4 Bf 276/07 -, juris, Rn. 54 und Rn. 101; Reichert, in: Saipa, NPOG, Stand: Nov. 2019, § 32, Rn. 4; Siegel, NVwZ 2012, 738, 739; Albrecht, in: Möstl/Weiner, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Niedersachsen, Stand: 1.8.2020, § 32, Rn. 5, jeweils m.w.N.; nur in Bezug auf die Bildaufzeichnung: BVerwG, Urt. v. 25.1.2012 - 6 C 9/11 -, a.a.O., juris, Rn. 23, m.w.N.). Die Intensität eines Eingriffs bestimmt sich nach der Art der Beeinträchtigung. Von Bedeutung kann dabei u.a. sein, ob die betroffenen Personen für die Maßnahme einen Anlass gegeben haben und wie dieser beschaffen ist (BVerfG, Beschl. v. 23.2.2007 - 1 BvR 2368/06 -, DVBl 2007, 497, juris, Rn. 51, m.w.N.). Verdachtslose Eingriffe mit großer Streubreite, bei denen zahlreiche Personen in den Wirkungsbereich einer Maßnahme einbezogen werden, die in keiner Beziehung zu einem konkreten Fehlverhalten stehen und den Eingriff durch ihr Verhalten nicht veranlasst haben, weisen grundsätzlich eine hohe Eingriffsintensität auf (BVerfG, Beschl. v. 23.2.2007 - 1 BvR 2368/06 -, a.a.O., juris, Rn. 51, m.w.N.). Der Eingriffsqualität steht auch nicht entgegen, dass lediglich Daten über Verhaltensweisen im öffentlichen Raum erhoben werden, da das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, wie ausgeführt, auch den informationellen Schutzinteressen des Einzelnen, der sich in die Öffentlichkeit begibt, Rechnung trägt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.2.2007 - 1 BvR 2368/06 -, a.a.O., juris, Rn. 39; Albrecht, in: Möstl/Weiner, a.a.O., § 32, Rn. 19). Der Eingriffscharakter entfällt auch nicht dadurch, dass sich die Betroffenen in den Erfassungsbereich der Videokameras begeben, obwohl sie aufgrund der angebrachten Hinweisschilder wissen, dass sie gefilmt werden (vgl. BVerwG, Urt. v. 25.1.2012 - 6 C 9/11 -, a.a.O., juris, Rn. 25; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 21.7.2003 - 1 S 377/02 -, a.a.O., juris, Rn. 38). Das Unterlassen eines ausdrücklichen Protests kann zudem nicht mit einer Einverständniserklärung gleichgesetzt werden (BVerfG, Beschl. v. 23.2.2007 - 1 BvR 2368/06 -, a.a.O., juris, Rn. 40; BVerwG, Urt. v. 25.1.2012 - 6 C 9/11 -, a.a.O., juris, Rn. 25; Albrecht, in: Möstl/Weiner, a.a.O., § 32, Rn. 19, jeweils m.w.N.). Ebenso wenig kann das Wissen um die Datenerhebung durch Wahrnehmung der Überwachungstechnologie oder durch Kenntnisnahme der darauf hinweisenden Beschilderung als Grundrechtsverzicht gewertet werden (Rosch, in: Möstl/Schwabenbauer, BeckOK

Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, Stand: 1.8.2020, Art. 33 PAG, Rn. 11; Albrecht, in: Möstl/Weiner, a.a.O., § 32, Rn. 19).

Davon ausgehend ist die von der Polizeidirektion betriebene Videobeobachtung mittels Bildübertragung und -aufzeichnung als ein intensiver Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu bewerten. Die Videobeobachtung beeinträchtigt alle Personen, die den betroffenen Raum betreten. Sie dient dazu, belastende hoheitliche Maßnahmen vorzubereiten und das Verhalten der den Raum nutzenden Personen zu lenken. Das Gewicht dieser Maßnahme wird dadurch erhöht, dass infolge der Aufzeichnung das gewonnene Bildmaterial in vielfältiger Weise ausgewertet, bearbeitet und mit anderen Informationen verknüpft werden kann. Bezogen auf die Gesamtanzahl der Personen, die den überwachten Raum betreten, dürfte nur eine Minderheit gegen Strafgesetze verstoßen. Die Videobeobachtung und die Aufzeichnung des gewonnenen Bildmaterials erfassen daher - wie bei solchen Maßnahmen stets - überwiegend Personen, die selbst keinen Anlass schaffen, dessentwegen die Überwachung vorgenommen wird (BVerfG, Beschl. v. 23.2.2007 - 1 BvR 2368/06 -, a.a.O., juris, Rn. 52, m.w.N.; OVG Hamburg, Urt. v. 22.6.2010 - 4 Bf 276/07 -, juris, Rn. 101).

2. Der durch die Videobeobachtung bewirkte Grundrechtseingriff kann jedoch durch die in § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 3 Satz 2 und Satz 3 NPOG enthaltenen Regelungen gerechtfertigt werden. Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung wird nicht schrankenlos gewährleistet. Beschränkungen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, die dem verfassungsrechtlichen Gebot der Normenklarheit und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen müssen. Entgegen der vom Kläger vertretenen Ansicht, und anders als vom Verwaltungsgericht in Bezug auf § 32 Abs. 3 Satz 1 Nds. SOG angenommen, genügen die genannten Regelungen diesen Anforderungen.

Nach § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 NPOG ist eine offene Beobachtung mittels Bildübertragung zulässig, 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. Gemäß § 32 Abs. 3 Satz 3 NPOG kann die Polizei die nach Satz 1 Nr. 1 oder Nr. 2 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.

Nach § 32 Abs. 3 Satz 2 NPOG ist die Beobachtung kenntlich zu machen.

Diese Regelungen sind formell rechtmäßig, insbesondere besitzt das Land Niedersachsen die Gesetzgebungsbefugnis zum Erlass der genannten Normen (a). Sie sind auch materiell rechtmäßig (b), insbesondere hinreichend bestimmt (aa) sowie verhältnismäßig (bb), so dass sie eine verfassungsgemäße gesetzliche Grundlage darstellen, um - bei rechtsfehlerfreier Anwendung im Einzelfall - den Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu rechtfertigen.

a) Formelle Bedenken bestehen nicht. Die Gesetzgebungsbefugnis zum Erlass der genannten Normen ergibt sich aus Art. 70 Abs. 1 GG. Danach verfügen die Länder über das Recht der Gesetzgebung, soweit die Gesetzgebungsbefugnis nicht dem Bund zugewiesen ist. Zu den bei den Ländern verbleibenden Materien gehört u.a. das Recht der Gefahrenabwehr. Die Aufgabe der Gefahrenabwehr umfasst auch die Gefahrenvorsorge, bei der bereits im Vorfeld konkreter Gefahren staatliche Aktivitäten entfaltet werden, um die Entstehung von Gefahren zu verhindern bzw. eine wirksame Bekämpfung sich später realisierender, momentan aber noch nicht konkret drohender Gefahren zu ermöglichen (BVerwG, Urt. v. 25.1.2012 - 6 C 9/11 -, a.a.O., juris, Rn. 29; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 21.7.2003 - 1 S 377/02 -, a.a.O., juris, Rn. 28; OVG Hamburg, Urt. v. 22.6.2010 - 4 Bf 276/07 -, juris, Rn. 84; jeweils m.w.N.). Folglich liegt die Verhütung von Straftaten in der Gesetzgebungskompetenz der Länder für die Gefahrenabwehr, und zwar auch dann, wenn sie vorbeugend für den Zeitraum vor dem Beginn einer konkreten Straftat vorgesehen wird (BVerwG, Urt. v. 25.1.2012 - 6 C 9/11 -, a.a.O., juris, Rn. 29; Niedersächsisches OVG, Urt. v. 13.11.2019 - 12 LC 79/19 -, Nds-VBl 2020, 72, juris, Rn. 33; Ogorek, DÖV 2018, 688, 691 ff., jeweils m.w.N.).

Nach dem ausdrücklichen Wortlaut ist der Hauptzweck der in § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 3 Satz 2 und Satz 3 NPOG enthaltenen Regelungen die „Verhütung von Straftaten oder nicht geringfügigen Ordnungswidrigkeiten“ (vgl. Albrecht, in: Möstl/Weiner, a.a.O., § 32, Rn. 45, sowie zu dem ähnlichen Wortlaut in § 15 a PolG NRW: Ogorek, in: Möstl/Kugelman, BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht NRW, Stand: 1.9.2020, § 15 a, Rn. 1). Auch ausweislich der Gesetzgebungsmaterialien dienen die genannten Regelungen primär einem gefahrenabwehrrechtlichen Zweck (LT-Drucks. 18/3723, S. 34; vgl. auch LT-Drucks. 15/3810, S. 28). Der Einsatz von Videotechnik wirkt auch

dadurch präventiv, dass potenzielle Täter abgeschreckt, schnell gefasst und an weiteren Taten gehindert werden können (vgl. LT-Drucks. 15/3810, S. 28). Zur Abschreckung und zur Prävention gehört auch die Bildaufzeichnung (vgl. Siegel, NVwZ 2012, 738, 741). Sie erhöht die Effektivität der Abschreckung, weil der potenzielle Täter damit rechnen muss, dass seine Tat aufgezeichnet wird und die Aufzeichnung nicht nur für seine Identifizierung, sondern auch als Beweismittel in einem Strafverfahren zur Verfügung stehen wird. Die Beobachtung ermöglicht es zudem den damit betrauten Beamten, sich anbahnende Gefahrenlagen, aus denen sich typischerweise Straftaten entwickeln können, rechtzeitig zu erkennen und Beamte vor Ort gezielt einzusetzen (vgl. BVerwG, Urt. v. 25.1.2012 - 6 C 9/11 -, a.a.O., juris, Rn. 30; Roggan, NVwZ 2001, 134, 138; Ogorek, DÖV 2018, 688, 690 f.), wodurch ebenfalls die Effektivität der Gefahrenabwehr erhöht wird (vgl. Rosch, in: Möstl/Schwabenbauer, a.a.O., Art. 33 PAG, Rn. 2).

Den Gesetzgebungsmaterialien lässt sich allerdings auch entnehmen, dass die Frage der Gesetzgebungskompetenz in Bezug auf die im heutigen § 32 Abs. 3 Satz 3 NPOG geregelte Aufzeichnungsbefugnis im Gesetzgebungsverfahren nicht unumstritten war. So hat der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) in Bezug auf den damals vorliegenden Gesetzesentwurf - der einen konkreten Zweck der Maßnahme nicht ausdrücklich nannte - Zweifel geäußert, ob die Aufzeichnungen einem Gefahrenabwehrzweck zugeordnet werden können, oder ob eher auf den Zweck der Strafverfolgungsvorsorge abzustellen ist (vgl. LT-Drucks. 18/3723, S. 33 f.; vgl. auch LT-Drucks. 15/4212, S. 5 und LT-Drucks. 15/3810, S. 27 f.). Diesen Zweifeln ist das Niedersächsische Ministerium für Inneres und Sport (MI) jedoch ausdrücklich entgegengetreten, indem es mitgeteilt hat, dass (auch) die Regelung über die Aufzeichnung primär einen gefahrenabwehrrechtlichen Zweck verfolge. Durch den Einsatz von Videotechnik würden Straftaten verhütet, indem potenzielle Täterinnen/Täter abgeschreckt oder schnell gefasst und an weiteren Taten gehindert würden. Der Schwerpunkt der Regelung liege daher im Bereich der Gefahrenabwehr. Der repressive Nebenzweck, der nur zum Tragen komme, wenn die Aufzeichnung den Anfangsverdacht einer Straftat ergebe, ändere daran nichts (LT-Drucks. 18/3723, S. 34). Vor dem Hintergrund dieser Diskussion hat der Ausschuss für Inneres und Sport empfohlen, den Gefahrenabwehrzweck ausdrücklich im Wortlaut der Vorschriften zu verankern („zur Verhütung von Straftaten“). Dem ist der Gesetzgeber ersichtlich gefolgt. Im Übrigen teilt der Senat die vom MI, von der Rechtsprechung und überwiegenden Teilen der Literatur vertretene Ansicht, dass ein repressiver Nebenzweck nicht geeignet ist, die mit der Gesamtmaßnahme verfolgte primäre Zweckrichtung der Straftatenverhütung zu verdrängen oder zu überlagern (so auch: VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 21.7.2003 - 1 S 377/02 -, a.a.O., juris, Rn. 29, m.w.N.; vgl. auch BVerwG, Urt. v. 25.1.2012 - 6 C 9/11 -, a.a.O., juris, Rn. 32 und Rn.

37; OVG Hamburg, Urt. v. 22.6.2010 - 4 Bf 276/07 -, juris, Rn. 85 ff.; Siegel, NVwZ 2012, 738, 740; Nusser, in: Möstl/Trurnit, BeckOK Polizeirecht B.-W., Stand: 1.7.2020, § 21, Rn. 6; Ogorek, in: Möstl/Kugelmann, a.a.O., § 15, Rn. 2 und § 15 a, Rn. 1; a.A. Roggan, NVwZ 2001, 134, 139; kritisch auch: Thiel, NdsVBl. 2020, 136, 138).

b) § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 3 Satz 2 und Satz 3 NPOG ist auch materiell verfassungsgemäß. Die Vorschriften sind hinreichend bestimmt (aa) und verhältnismäßig (bb).

aa) Der Grundsatz der Normenbestimmtheit und Normenklarheit soll sicherstellen, dass die gesetzesausführende Verwaltung für ihr Verhalten steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfindet und dass die Gerichte die Rechtskontrolle durchführen können; ferner ermöglichen die Bestimmtheit und Klarheit der Norm, dass der betroffene Bürger sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen kann. Der Anlass, der Zweck und die Grenzen des Eingriffs müssen in der Ermächtigung bereichsspezifisch, präzise und normenklar festgelegt werden. Die konkreten Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit der Ermächtigung richten sich nach der Art und der Schwere des Eingriffs (zum Vorstehenden: BVerfG, Beschl. v. 23.2.2007 - 1 BvR 2368/06 -, a.a.O., juris, Rn. 46 ff., m.w.N.). Für Ermächtigungen zu Überwachungsmaßnahmen verlangt das Bestimmtheitsgebot zwar nicht, dass die konkrete Maßnahme für den Betroffenen vorhersehbar ist, wohl aber, dass die betroffene Person grundsätzlich erkennen kann, bei welchen Anlässen und unter welchen Voraussetzungen ein Verhalten mit dem Risiko der Überwachung verbunden ist (BVerwG, Urt. v. 25.1.2012 - 6 C 9/11 -, a.a.O., juris, Rn. 39, m.w.N.). Da bei Maßnahmen zur Verhütung von Straftaten das Risiko einer Fehlprognose besonders hoch ist, sind bei entsprechenden Regelungen besonders hohe Anforderungen an den Bestimmtheitsgrundsatz zu stellen. Ermächtigt eine gesetzliche Regelung zu einem Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, so hat das Gebot der Bestimmtheit und Klarheit auch die bereichsspezifische Funktion, eine Umgrenzung des Anlasses der Maßnahme und auch des möglichen Verwendungszwecks der betroffenen Information sicherzustellen (vgl. BVerwG, Urt. v. 25.1.2012 - 6 C 9/11 -, a.a.O., juris, Rn. 39, m.w.N.).

Ausgehend von diesen Grundsätzen bietet § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 3 Satz 2 und Satz 3 NPOG hinreichende Maßstäbe für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der

Videobeobachtung. Der Einzelne kann auf der Grundlage der genannten Normen vorhersehen, zu welchem Zweck (1.) sowie unter welchen sachlichen, räumlichen und zeitlichen Voraussetzungen (2.) er durch Videokameras einer Beobachtung unterzogen werden kann. Anders als vom Verwaltungsgericht in Bezug auf § 32 Abs. 3 Satz 1 Nds. SOG ausgeführt, enthält § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 3 Satz 2 und Satz 3 NPOG hinreichend bestimmte tatbestandliche Begrenzungen. Im Einzelnen:

(1.) Der Zweck der Beobachtung mittels Bildübertragung und -aufzeichnung lässt sich bereits unmittelbar dem Wortlaut der genannten Regelungen entnehmen. Danach dient die Beobachtung mittels Bildübertragung nach § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 NPOG der Verhütung einer Straftat oder einer nicht geringfügigen Ordnungswidrigkeit, die droht, im zeitlichen oder örtlichen Zusammenhang mit einer Veranstaltung oder einem sonstigen Ereignis begangen zu werden. Eine Bildaufzeichnung durch die Polizei nach § 32 Abs. 3 Satz 3 NPOG hat den Zweck, künftige Straftaten, die an den beobachteten öffentlich zugänglichen Orten oder in deren unmittelbarer Umgebung begangen zu werden drohen, zu verhüten.

(2.) Die in den genannten Vorschriften enthaltenen tatbestandlichen Voraussetzungen sind ebenfalls hinreichend bestimmt.

(a) In sachlicher Hinsicht wird die Beobachtung durch § 32 Abs. 3 Satz 1 NPOG „mittels Bildübertragung“ ermöglicht. Bildübertragung bedeutet, dass nach dem „Kamera-Monitor“-Prinzip nur die reine Übertragung und Sichtung der Videosignale in Echtzeit, nicht jedoch eine Speicherung gestattet ist (vgl. LT-Drucks. 18/850, S. 54; Albrecht, in: Möstl/Weiner, a.a.O., § 32, Rn. 70). Die Aufzeichnung ist nunmehr in § 32 Abs. 3 Satz 3 NPOG geregelt und im Vergleich zur reinen Bildübertragung an strengere Voraussetzungen geknüpft. Während in § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 NPOG neben einer Straftat auch auf eine „nicht geringfügige Ordnungswidrigkeit“ abgestellt wird, dürfen die übertragenen Bilder nach § 32 Abs. 3 Satz 3 NPOG nur aufgezeichnet werden, 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. Zudem ist die Aufzeichnung nur durch die Polizei - also nicht wie bei der reinen Bildübertragung nach § 32 Abs. 3 Satz 1 NPOG auch durch die Verwaltungsbehörde - zulässig. Dadurch, dass die Bildaufzeichnung an strengere Eingriffsbefugnisse geknüpft ist als die reine Bildübertragung, wird zugleich dem Umstand, dass es sich bei der Bildaufzeichnung um

einen intensiveren Grundrechtseingriff handelt als bei der reinen Bildübertragung, in verfassungskonformer Weise Rechnung getragen.

(b) Hinsichtlich des räumlichen Anwendungsbereichs wird durch das in § 32 Abs. 3 Satz 1 NPOG enthaltene Tatbestandsmerkmal „andere öffentlich zugängliche Orte“ klargestellt, dass es sich - anders als beim „öffentlichen Ort“ - auch um private, öffentlich zugängliche Örtlichkeiten handeln kann (LT-Drucks. 18/850, S. 54; Albrecht, in: Möstl/Weiner, a.a.O., § 32, Rn. 100). Durch die Verwendung des Begriffs der „öffentlich zugänglichen Orte“ gegenüber dem der „öffentlich zugänglichen Räume“ - der etwa in § 4 Abs. 1 Satz 1 BDSG enthalten ist - wollte der Gesetzgeber ausweislich der Gesetzgebungsmaterialien eine Erweiterung des Regelungsbereichs der Vorschrift verhindern und damit zugleich der grundgesetzlichen Bedeutung der Regelung Rechnung tragen (vgl. LT-Drucks. 18/3723, S. 33, sowie Albrecht, in: Möstl/Weiner, a.a.O., § 32, Rn. 102 f.). Zur Bestimmung eines öffentlich zugänglichen Ortes kommt es weder auf die Eigentumsverhältnisse am Beobachtungsbereich noch darauf an, ob der Ort räumlich umschlossen oder überdacht ist (vgl. Wilhelm, in: Wolff/Brink, BeckOK Datenschutzrecht, Stand: 1.5.2020, § 4 BDSG, Rn. 7; Starnecker, in: Gola/Heckmann, BDSG, 13. Aufl. 2019, § 4, Rn. 23; Frenzel, in: Paal/Pauly, DS-GVO BDSG, 2. Aufl. 2018, § 4 BDSG, Rn. 8; Berner/Köhler/Käß, Polizeiaufgabengesetz, 20. Aufl. 2010, Art. 32, Rn. 5; Ogorek, in: Möstl/Kugelman, a.a.O., § 15 a, Rn. 8, jeweils m.w.N.). Entscheidend ist vielmehr, dass die Orte entweder dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind oder nach dem erkennbaren Willen des Berechtigten von einem offenen bzw. einem nach allgemeinen, von jedermann erfüllbaren Merkmalen bestimmten Personenkreis genutzt oder betreten werden können (vgl. Wilhelm, in: Wolff/Brink, a.a.O., § 4 BDSG, Rn. 8; Starnecker, in: Gola/Heckmann, a.a.O., § 4, Rn. 23, jeweils m.w.N.). Insofern kann es sich auch dann um einen „öffentlich zugänglichen Ort“ handeln, wenn der Zugang erst nach Anmeldung oder der Zahlung eines Entgelts eröffnet wird, solange dieser Zugang prinzipiell jedem offen steht (vgl. Starnecker, in: Gola/Heckmann, a.a.O., § 4, Rn. 23; Berner/Köhler/Käß, a.a.O., Art. 32, Rn. 5). Nicht öffentlich zugänglich sind demgegenüber zum Beispiel Garten- und Wohngrundstücke, Büro- und Dienstgebäude ohne Publikumsverkehr sowie Bereiche, in denen der Wille des Eigentümers, den Zutritt zu beschränken - zum Beispiel durch eine Mauer, einen Zaun oder entsprechende Schilder -, nach außen sichtbar gemacht wurde (vgl. Wilhelm, in: Wolff/Brink, a.a.O., § 4 BDSG, Rn. 9 ff.; Starnecker, in: Gola/Heckmann, a.a.O., § 4, Rn. 26; Albrecht, in: Möstl/Weiner, a.a.O., § 32, Rn. 102, jeweils m.w.N.).

(c) Soweit § 32 Abs. 3 Satz 1 NPOG eine „offene“ Beobachtung regelt, ist in tatbestandlicher Hinsicht zunächst davon auszugehen, dass „offen“ im Sinne der genannten Vorschrift mehr verlangt, als dass die Maßnahme nicht - wie etwa in §§ 32 Abs. 2, 35 NPOG, § 100 h StPO geregelt - explizit „verdeckt“ erfolgt (vgl. OVG Hamburg, Urt. v. 22.6.2010 - 4 Bf 276/07 -, juris, Rn. 67; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 21.7.2003 - 1 S 377/02 -, a.a.O., juris, Rn. 79; VG Hannover, Urt. v. 14.7.2011 - 10 A 5452/10 -, a.a.O., juris, Rn. 36; Albrecht, in: Möstl/Weiner, a.a.O., § 32, Rn. 74). Die Offenheit der Beobachtung trägt dabei einerseits zur Transparenz des staatlichen Handelns bei (vgl. Albrecht, in: Möstl/Weiner, a.a.O., § 32, Rn. 74). Andererseits wird mittels der Offenheit der Maßnahme bewirkt, dass der Betroffene von der Datenerhebung Kenntnis erhält und sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung wahrnehmen und sich so verhalten kann, wie er es vor dem Hintergrund der ihm bewussten Überwachung für angezeigt erachtet (vgl. VG Hannover, Urt. v. 14.7.2011 - 10 A 5452/10 -, a.a.O., juris, Rn. 37; Albrecht, in: Möstl/Weiner, a.a.O., § 32, Rn. 74; Böhrenz/Unger/Siefken, Nds. SOG, 9. Aufl. 2008, § 30, Rn. 8). Durch die Offenheit der Maßnahme wird somit zugleich den verfassungsrechtlichen Anforderungen in Bezug auf die Transparenz eines Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung hinreichend Rechnung getragen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018 - 1 BvR 142/15 -, BVerfGE 150, 244, juris, Rn. 101; Niedersächsisches OVG, Urt. v. 13. 11.2019 - 12 LC 79/19 -, a.a.O., juris, Rn. 45). Darüber hinaus trägt die Offenheit der Videobeobachtung auch zur Abschreckung potenziell tatgeneigter Personen bei (vgl. LT-Drs. 15/3810, S. 27; VG Hannover, Urt. v. 14.7.2011 - 10 A 5452/10 -, a.a.O., juris, Rn. 37). Schließlich verschafft die Offenheit der Maßnahme den Betroffenen die Möglichkeit, sich auf dem Rechtsweg gegen eine möglicherweise rechtswidrige Überwachungspraxis zur Wehr zu setzen (Albrecht, in: Möstl/Weiner, a.a.O., § 32, Rn. 74).

§ 32 Abs. 3 Satz 2 NPOG enthält zudem eine die Offenheit der Beobachtung konkretisierende Regelung, wonach die Beobachtung „kenntlich zu machen“ ist. In der Gesetzesbegründung zu dieser Vorschrift heißt es:

„Die in einem neuen Satz 2 angeordnete Kenntlichmachung der Videoüberwachung dient als verfahrenssichernde Bestimmung für die Erkennbarkeit der offenen Maßnahme. Die Art und Weise der Kenntlichmachung ist nach den Umständen des Einzelfalls vorzunehmen. Im Regelfall wird eine deutliche Kennzeichnung durch Hinweisschilder der erforderlichen Erkennbarkeit gerecht werden.“ (LT-Drucks. 18/850, S. 55).

Nach dieser Gesetzesbegründung, dem Sinn und Zweck der Vorschrift sowie dem verfassungsrechtlichen Hintergrund erfordert eine Kenntlichmachung i.S.v. § 32 Abs. 3

Satz 2 NPOG somit, dass die Tatsache der Überwachung der Örtlichkeit für den durchschnittlichen Verkehrsteilnehmer hinreichend erkennbar und wahrnehmbar ist (vgl. zur Kenntlichmachung der Abschnittskontrolle nach § 32 Abs. 6 Satz 4 NPOG: Niedersächsisches OVG, Urt. v. 13. 11.2019 - 12 LC 79/19 -, a.a.O., juris, Rn. 46). Diese Anforderungen sind in der Regel erfüllt, wenn die Verkehrsteilnehmer durch gut sichtbar angebrachte Hinweisschilder, auf denen u.a. ein Videokamerapiktogramm abgebildet ist, darauf aufmerksam gemacht werden, dass sie einen überwachten Bereich betreten (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 21.7.2003 - 1 S 377/02 -, a.a.O., juris, Rn. 79; OVG Hamburg, Urt. v. 22.6.2010 - 4 Bf 276/07 -, juris, Rn. 67; VG Hannover, Urt. v. 14.7.2011 - 10 A 5452/10 -, a.a.O., juris, Rn. 38; Petri, in: Lisken/Denninger, a.a.O., Kap. G, Rn. 772; Bäuerle, in: Möstl/Bäuerle, a.a.O., § 14 NSOG, Rn. 85; Söllner, in: Pewestorf/Söllner/Tölle, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl. 2017, § 24 b ASOG, Rn. 12; Albrecht, in: Möstl/Weiner, a.a.O., § 32, Rn. 80; Ogorek, in: Möstl/Kugelman, a.a.O., § 15 a, Rn. 18; Starnecker, in: Gola/Heckmann, BDSG, 13. Aufl. 2019, § 4, Rn. 53).

(d) Soweit in § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und Satz 3 NPOG jeweils gefordert wird, dass „Tatsachen die Annahme rechtfertigen“, wird dadurch verdeutlicht, dass die vorzunehmende Prognoseentscheidung nicht auf der Grundlage von reinen Vermutungen oder subjektiven Einschätzungen getroffen werden darf (vgl. Senatsurt. v. 26.4.2018 - 11 LC 288/16 -, NdsVBI 2019, 28, juris, Rn. 32; Senatsbeschl. v. 7.5.2015 - 11 LA 188/14 -, juris, Rn. 9; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 18.5.2017 - 1 S 160/17 -, juris, Rn. 37; Berner/Köhler/Käß, a.a.O., Art. 32, Rn. 8; Rosch, in: Möstl/Schwabenbauer, a.a.O., Art. 33 PAG, Rn. 30 und Rn. 55; Ogorek, in: Möstl/Kugelman, a.a.O., § 15 a, Rn. 11). Auch allgemeine Erfahrungssätze reichen nicht aus (Bäuerle, in: Möstl/Bäuerle, BeckOK PolR Hessen, Stand: 1.7.2020, § 14 HSOG, Rn. 80; Albrecht, in: Möstl/Weiner, a.a.O., § 32, Rn. 58; VG Sigmaringen, Urt. v. 2.7.2004 - 3 K 1344/04 -, juris, Leitsatz sowie Rn. 30). Es müssen vielmehr nachprüfbar, dem Beweis zugängliche Geschehnisse vorliegen, aus denen mit der erforderlichen Sicherheit auf die bevorstehende Begehung von Straftaten - bzw. bei § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 NPOG auch einer nicht geringfügigen Ordnungswidrigkeit - geschlossen werden kann (vgl. Senatsurt. v. 26.4.2018 - 11 LC 288/16 -, a.a.O., juris, Rn. 32; Senatsbeschl. v. 7.5.2015 - 11 LA 188/14 -, juris, Rn. 9; Hessischer VGH, Beschl. v. 1.2.2017 - 8 A 2105/14.Z -, juris, Rn. 29 ff., m.w.N.). Die Anknüpfungstatsachen für die Gefahrenprognose müssen dabei nach Zeit, Ort und Inhalt so konkret gefasst sein, dass sie einer entsprechenden Überprüfung im gerichtlichen Verfahren zugänglich sind (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 16.4.2014 - 19 B 59/14 -, juris, Rn. 5; Albrecht, in: Möstl/Weiner, a.a.O., § 32, Rn. 59).

(e) Hinsichtlich des zeitlichen Anwendungsbereichs regelt § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 NPOG, dass eine Videobeobachtung zulässig ist, 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, finden sich in Bezug auf die tatbestandlichen Voraussetzungen der Norm in den Gesetzgebungsmaterialien folgende Ausführungen (LT-Drucks. 18/3723, S. 33):

„In Nummer 2 (Vorfeldbefugnis zur ereignisbezogenen Straftatenverhütung) soll die Straftat oder Ordnungswidrigkeit in der Einzahl stehen. Anstelle des „Ereignisses“ soll zur Verdeutlichung, was gemeint ist, auf eine „Veranstaltung oder ein sonstiges Ereignis“ abgestellt werden. Zudem sollen die Worte „im zeitlichen und örtlichen Zusammenhang“ auch in die tatbestandlichen Voraussetzungen eingegliedert werden, um klarzustellen, dass die Straftat/Ordnungswidrigkeit (Singular) in diesem Zusammenhang zu erwarten sein muss.

In LT-Drucks. 18/850, S. 55, heißt es weiter:

„Durch die neue Nummer 2 wird die offene Beobachtung eines öffentlich zugänglichen Raumes mittels Bildübertragung auch zugelassen bei zeitlich begrenzten Ereignissen, wenn die zukünftige Begehung von Straftaten oder nicht geringfügigen Ordnungswidrigkeiten oder von sonstigen Gefahren für Leib oder Leben aufgrund bestimmter Tatsachen zu erwarten ist und die Beobachtung zu deren Verhütung erforderlich ist. Diese Tatbestandsvariante soll Fallgestaltungen abdecken, bei denen kurzfristig anlassbezogen Gefahrenorte entstehen, an denen erst wegen des Ereignisses mit Straftaten und Ordnungswidrigkeiten oder der Entstehung von Gefahren für Leib oder Leben zu rechnen ist und vorher nicht zwangsläufig bereits Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten begangen worden sein müssen. Zu denken ist hier beispielsweise an Großveranstaltungen wie Konzerte, Messen, Jahrmärkte oder Weihnachtsmärkte, bei denen typischerweise Straftaten und Ordnungswidrigkeiten begangen werden und bei denen unter bestimmten Umständen vor allem durch hohe Teilnehmerzahlen Gefahren entstehen können, die mittels der Videoüberwachung rechtzeitig erkannt werden können, um effektive Gegenmaßnahmen, etwa durch Umlenken von Menschenströmen, ergreifen zu können. Die Videoüberwachung soll unter den genannten Voraussetzungen nicht nur während, sondern auch im zeitlichen und örtlichen Zusammenhang mit einem bestimmten Ereignis zulässig sein. Damit ist sie auch im Vorfeld, etwa während einer Aufbauphase (mögliche Vortatphase), z.B. bei Weihnachtsmärkten, möglich, sofern diese noch im Zusammenhang mit dem zeitlich begrenzten Ereignis steht.“

Diese Überlegungen haben ersichtlich Eingang in den Gesetzeswortlaut gefunden. Auf sie kann zudem ergänzend zurückgegriffen werden, um das Tatbestandsmerkmal „Veranstaltung oder sonstiges Ereignis“ im Einzelnen näher zu bestimmen und abzugrenzen. Durch den Wortlaut von § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 NPOG ist auch klar erkennbar,

dass eine auf diese Vorschrift gestützte Beobachtung in zeitlicher und räumlicher Hinsicht auf die Dauer der Veranstaltung sowie die damit im Zusammenhang stehenden Vor- und Nachbereitungen beschränkt ist und dass die befürchtete Straftat/Ordnungswidrigkeit im zeitlichen und örtlichen Zusammenhang mit der Veranstaltung zu erwarten sein muss (vgl. Albrecht, in: Möstl/Weiner, a.a.O., § 32, Rn. 107).

(f) In Bezug auf den in § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 NPOG enthaltenen Begriff „nicht geringfügige Ordnungswidrigkeit“ ist zunächst festzustellen, dass dieses Tatbestandsmerkmal nur dann Bedeutung erlangen kann, wenn es um die schlichte Bildübertragung geht. Werden die Bilder demgegenüber - wie vorliegend - (auch) aufgezeichnet, stellt das Gesetz in § 32 Abs. 3 Satz 3 NPOG ausschließlich auf Straftaten ab, d.h. die drohende Begehung einer nicht geringfügigen Ordnungswidrigkeit (Satz 1 Nr. 2) reicht gerade nicht aus, um eine Bildaufzeichnung zu legitimieren. Dementsprechend kommt es bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit einer Bildaufzeichnung auf die Frage, was unter der in § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 NPOG erwähnten „nicht geringfügigen Ordnungswidrigkeit“ zu verstehen ist, nicht an. Vor diesem Hintergrund ist es auch unschädlich, dass die Polizeidirektion vorgetragen hat, über nicht geringfügige Ordnungswidrigkeiten keine standortbezogenen Daten vorzuhalten.

Ungeachtet des Umstandes, dass es vorliegend nicht entscheidungserheblich darauf ankommt, wie der in § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 NPOG enthaltene Begriff „nicht geringfügige Ordnungswidrigkeit“ zu definieren ist, führt die Verwendung dieses Begriffs auch nicht zur mangelnden Bestimmtheit (so i.E. auch: Böhrenz/Unger/Siefken, a.a.O., § 32, Rn. 4; Reichert, in: Saipa, a.a.O., § 32, Rn. 2; Albrecht, in: Möstl/Weiner, a.a.O., § 32, Rn. 63 f.; kritisch demgegenüber: Petri, in: Lisken/Denninger, a.a.O., Kap. G, Rn. 785). Denn dieser Begriff kann im Rahmen der Auslegung hinreichend klar bestimmt werden. Dabei kann insbesondere auf die in § 56 Abs. 1 OWiG enthaltene Regelung zurückgegriffen werden (vgl. Petri, in: Lisken/Denninger, a.a.O., Kap. G, Rn. 785; Böhrenz/Unger/Siefken, a.a.O., § 32, Rn. 4; Albrecht, in: Möstl/Weiner, a.a.O., § 32, Rn. 63 f.), wonach die Verwaltungsbehörde den Betroffenen bei geringfügigen Ordnungswidrigkeiten verwarnen und ein Verwarnungsgeld von fünf bis fünfundfünfzig Euro erheben, oder eine Verwarnung ohne Verwarnungsgeld erteilen kann. Daraus lässt sich im Umkehrschluss ableiten, dass mit „nicht geringfügigen Ordnungswidrigkeiten“ solche Ordnungswidrigkeiten gemeint sind, bei denen die betroffene Person nicht verwarnet und kein Verwarnungsgeld erhoben werden kann (vgl. LT-Drucks. 18/850, S. 55; Albrecht, in: Möstl/Weiner, a.a.O., § 32, Rn. 63; Reichert, in: Saipa, a.a.O., § 32, Rn. 2). Zwar handelt es sich auch bei dem Begriff der „Geringfügigkeit“ um einen sog. unbestimmten

Rechtsbegriff, der gesetzlich nicht näher definiert ist (Straßer, in: Graf, BeckOK OWiG, Stand: 1.7.2020, § 56, Rn. 15). Dieser Begriff kann jedoch anhand der dazu vorliegenden Rechtsprechung und Literatur ausgelegt und weiter bestimmt werden. Danach ist die Frage der Geringfügigkeit einer Ordnungswidrigkeit anhand einer Gesamtbetrachtung der Bedeutung der Handlung, ihrer Folgen, des Grades der Vorwerfbarkeit, des betroffenen Sachgebiets und der Bereitschaft des Betroffenen, sich in Zukunft normgerecht zu verhalten, festzustellen (Straßer, in: Graf, a.a.O., § 56, Rn. 16; Seith, in: Gassner/Seith, OWiG, 2. Aufl. 2020, § 56, Rn. 8; Lutz, in: Karlsruher Kommentar zum OWiG, 5. Aufl. 2018, § 56, Rn. 4; Albrecht, in: Möstl/Weiner, a.a.O., § 32, Rn. 64; vgl. auch OLG Hamm, Beschl. v. 9.2.1979 - 4 Ws 12/79 -, juris, Rn. 5). Insofern können die zu § 56 Abs. 1 OWiG von der Rechtsprechung und der Literatur entwickelten und ihrerseits hinreichend bestimmten Kriterien auch bei der Frage, wann eine „nicht geringfügige Ordnungswidrigkeit“ i.S.v. § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 NPOG vorliegt, herangezogen werden.

(g) Eine weitere tatbestandliche Einschränkung enthalten die maßgeblichen Vorschriften dadurch, dass die Beobachtung bzw. die Aufzeichnung zur Verhütung von Straftaten (§ 32 Abs. 3 Satz 3 NPOG) bzw. von Straftaten oder nicht geringfügigen Ordnungswidrigkeiten (§ 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 NPOG) „erforderlich“ sein muss. Erforderlich ist eine Beobachtung nur, wenn kein ähnlich geeignetes, für die Betroffenen weniger einschneidendes Mittel zur Erfüllung des Zwecks zur Verfügung steht (vgl. Petri, in: Lisken/Denninger, a.a.O., Kap. G, Rn. 774). Durch das Erforderlichkeitskriterium wird zugleich gewährleistet, dass der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in jedem Einzelfall gewahrt wird (vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.12.2018 - 1 BvR 142/15 -, a.a.O., juris, Rn. 100).

Insgesamt ist somit festzustellen, dass die in § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 3 Satz 2 und Satz 3 NPOG enthaltenen Regelungen den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Bestimmtheitsgebots genügen.

bb) Die vorliegend maßgeblichen Regelungen wahren auch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Dieser erfordert, dass die Regelungen einen legitimen Zweck verfolgen (1.) und zur Erreichung des Zwecks geeignet (2.), erforderlich (3.) und verhältnismäßig im engeren Sinne (4.) sind.

(1.) Mit dem oben dargestellten (Primär-) Zweck der Regelung, durch die offene Beobachtungsmaßnahme die Begehung von Straftaten und nicht geringfügigen Ordnungswidrigkeiten an öffentlich zugänglichen Orten zu verhüten und potenzielle Täter von der Begehung derartiger Taten abzuschrecken, verfolgt der Gesetzgeber ein legitimes Anliegen des Gemeinwohls (vgl. BVerfG, Urt. v. 14.7.1999 - 1 BvR 2226/94 -, BVerfGE 100, 313, juris, Rn. 212; BVerwG, Urt. v. 25.1.2012 - 6 C 9/11 -, a.a.O., juris, Rn. 42; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 21.7.2003 - 1 S 377/02 -, a.a.O., juris, Rn. 49).

(2.) Die in § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 3 Satz 3 NPOG normierte Videobeobachtung stellt auch ein zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignetes Mittel dar (vgl. Siegel, NVwZ 2012, 738, 741). In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass dem Gesetzgeber bei der Geeignetheitsprognose ein Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zusteht, der erst dann überschritten ist, wenn sich die Maßnahme als objektiv oder evident untauglich erweist (st. Rspr., vgl. BVerfG, Urt. v. 14.7.1999 - 1 BvR 2226/94 -, a.a.O., juris, Rn. 214, m.w.N.). Anhaltspunkte für eine derartige objektive oder evidente Untauglichkeit sind vorliegend weder vom Kläger vorgetragen noch für den Senat ersichtlich.

(3.) 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).

(4.) Die durch die Videobeobachtung bewirkte Beschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ist auch verhältnismäßig im engeren Sinne. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verlangt, dass die Einbußen an grundrechtlich geschützter Freiheit nicht in unangemessenem Verhältnis zu den Gemeinwohlzwecken stehen, denen die Grundrechtsbeschränkung dient. Für den vom Gesetzgeber herbeizuführenden angemessenen Ausgleich kommt es auf grundrechtlicher Seite auf die Gestaltung der Einschreitschwellen, die Zahl der Betroffenen und die Intensität der Beeinträchtigungen an. Auf Seiten der Gemeinwohlinteressen ist das Gewicht der verfolgten Ziele und Belange maßgeblich, was unter anderem davon abhängt, wie groß die Gefahren sind, denen begegnet werden soll, und wie wahrscheinlich ihr Eintritt ist (vgl. BVerfG, Urt. v. 14.7.1999 - 1 BvR 2226/94 -, a.a.O., juris, Rn. 221; dasselbe, Urt. v. 27.7.2005 - 1 BvR 668/04 -, BVerfGE 113, 348, juris, Rn. 137; BVerwG, Urt. v. 25.1.2012 - 6 C 9/11 -, a.a.O., juris, Rn. 47, jeweils m.w.N.).

An diesem Maßstab gemessen greifen die Regelungen in § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 3 Satz 3 NPOG nicht unzumutbar in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen ein. Wie bereits oben ausgeführt, stellt die mit den genannten Vorschriften ermöglichte Videobeobachtung öffentlich zugänglicher Orte - insbesondere in der Form der Bildaufzeichnung - einen erheblichen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar. Hinzu kommt, dass der Eingriff nicht an ein störendes Verhalten des Betroffenen anknüpft, sondern anlasslos im Vorfeld der Begehung von Straftaten stattfindet und eine Vielzahl von Personen betrifft. Von der Videobeobachtung werden unterschiedslos alle Personen erfasst, die sich im überwachten Bereich aufhalten. Jedoch stehen diesen Beeinträchtigungen die öffentlichen Interessen an der Verhütung und Abwehr von Straftaten und damit ein Belang von hoher Bedeutung gegenüber (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 21.7.2003 - 1 S 377/02 -, a.a.O., juris, Rn. 58).

Vor diesem Hintergrund trägt der Niedersächsische Gesetzgeber mit den streitgegenständlichen Bestimmungen zu den Eingriffsvoraussetzungen der Videobeobachtung dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung hinreichend Rechnung. Durch die tatbestandliche Einschränkung des Anwendungsbereichs ist gewährleistet, dass Grundrechtseingriffe dieser Art die Ausnahme bleiben und nicht etwa ein flächendeckendes Überwachungssystem etabliert wird. Vielmehr wird der Anwendungsbereich der Videobeobachtung sowohl in räumlicher als auch in zeitlicher Hinsicht auf besondere öffentlich zugängliche Orte beschränkt, wodurch eine nachvollziehbare Eingriffsschwelle geschaffen und zugleich die Zahl der Betroffenen eingegrenzt wird. Das Gewicht der grundrechtlichen Belange relativiert sich schließlich dadurch, dass die Maßnahme offen erfolgt und lediglich das Verhalten der Betroffenen in der Öffentlichkeit betrifft (vgl. BVerwG, Urt. v. 25.1.2012 - 6 C 9/11 -, a.a.O., juris, Rn. 48). Da nur öffentliche Straßen und Plätze sowie öffentlich zugängliche Orte betroffen sind, ist sichergestellt, dass im Rahmen von Art. 2 Abs. 1, 1 Abs. 1 GG besonders empfindliche und schutzbedürftige Bereiche wie zum Beispiel Wohnungen, Büros, Arztpraxen etc. der Überwachung vollkommen entzogen sind. Die streitgegenständliche Videoüberwachung greift somit nicht in den besonders schutzbedürftigen Bereich der Privat- oder Intimsphäre des Einzelnen ein, vielmehr werden dadurch ausschließlich Informationen über Lebensumstände und Verhaltensweisen berührt, die der an öffentlich zugänglichen Orten befindliche Betroffene ohnehin aufgrund freier Entschließung von sich aus jedenfalls teilweise der Beobachtung durch die Allgemeinheit preisgegeben hat (vgl. OVG Hamburg, Urt. v. 22.6.2010 - 4 Bf 276/07 -, juris, Rn. 101).

3. Gleichwohl ist der durch den Betrieb der Kameras 532, 533, 540, 576 und 580 bewirkte Grundrechtseingriff deshalb vorliegend nicht nach § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. Satz 2 und Satz 3 NPOG gerechtfertigt, weil die in diesen Normen enthaltenen tatbestandlichen Voraussetzungen gegenwärtig nicht erfüllt sind. Dem rechtmäßigen Betrieb der streitgegenständlichen Kameras steht bereits entgegen, dass die Beobachtung nicht - wie von § 32 Abs. 3 Satz 2 NPOG gefordert - hinreichend kenntlich gemacht ist (a). Zudem hat die Polizeidirektion keine ausreichend überprüfbaren Anknüpfungstat-sachen dargelegt, die - wie in § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 NPOG vorausgesetzt - die Annahme rechtfertigen, dass im Wirkungsbereich der betroffenen Kamerastandorte im zeitlichen und örtlichen Zusammenhang mit einer Veranstaltung oder einem sonstigen Ereignis eine Straftat begangen wird, und die Beobachtung im zeitlichen und örtlichen Zusammenhang mit diesem Ereignis zur Verhütung dieser Straftat erforderlich ist (b).

a) Die von der Polizeidirektion vorgenommene Kenntlichmachung entspricht nicht den maßgeblichen oben dargelegten Anforderungen des § 32 Abs. 3 Satz 2 NPOG.

aa) Ausweislich der von der Polizeidirektion vorgelegten Unterlagen nutzt sie für die Kenntlichmachung der streitgegenständlichen Standorte nunmehr ausschließlich DIN A 4 große Aufkleber. Auf diesen Aufklebern befindet sich in einem blauen Feld ein weißes Videokamerapiktogramm sowie der Schriftzug „Videoüberwachung“. Bei den vorliegend streitgegenständlichen Veranstaltungskameras ist unterhalb des Schriftzugs „Videoüberwachung“ ebenfalls in weißer Schrift auf blauem Grund der Zusatz: „NUR bei Veranstaltungen!“ angebracht. Darunter sind Angaben zum Verantwortlichen aufgeführt (Polizeidirektion Hannover, Waterloostraße 9, 30169 Hannover, ☎ 0511 1090) sowie der Zusatz: „Weitere Informationen erhalten Sie im Internet: www.polizei-hannover.de“. Das von der Polizeidirektion dazu vorgelegte Dokument sieht dabei (verkleinert) wie folgt aus (siehe Beiakte 004, Anlage 10):



Verantwortlicher:
Polizeidirektion Hannover
Waterloostraße 9
30169 Hannover
☎ 0511 109 0

Weitere Informationen erhalten Sie im Internet:
www.polizei-hannover.de

Nach den von der Polizeidirektion für die fünf streitgegenständlichen Veranstaltungskameras vorgelegten Beschilderungsplänen wurden an den jeweiligen Zuwegungen je nach den örtlichen Gegebenheiten an sechs (Standort 580) bis 13 (Standort 533) vorhandenen Pfosten entsprechende Aufkleber angebracht (siehe Bl. 506 - 559 GA).

bb) Zwar sind aus Sicht des Senats weder die von der Polizeidirektion für die Kennzeichnung gewählten Standorte noch die jeweils durch die örtlichen Verhältnisse geprägte Anzahl der Kennzeichnungen zu beanstanden. Entgegen der Ansicht des Klägers ist es insbesondere nicht erforderlich, weitere, zusätzliche Kennzeichnungen anzubringen, die über das jeweilige Verlassen der von den Kameras erfassten Bereiche informieren. Ebenso wenig muss die Polizeidirektion im Einzelnen potenzielle Alternativrouten in nicht videoüberwachten Bereiche darlegen. Anhand der von der Polizeidirektion vorgelegten Beschilderungspläne wird vielmehr deutlich, dass im Regelfall die Möglichkeit besteht, eine Alternativroute zu wählen, um die videoüberwachten Bereiche zu meiden.

Der Senat hält die auf den Aufklebern enthaltenen Angaben auch grundsätzlich für geeignet, um die Videobeobachtung nach § 32 Abs. 3 Satz 2 NPOG kenntlich zu machen. Entgegen der vom Kläger und teilweise in der Literatur vertretenen Ansicht, wonach mehrsprachig auf die Videoüberwachung hinzuweisen sei (so zur Rechtslage in Nordrhein-Westfalen: Tegtmeier/Vahle, PolG NRW, 12. Aufl. 2018, § 15 a, Rn. 5), erachtet der Senat eine mehrsprachige Kennzeichnung nicht als verpflichtend (so auch in Bezug auf Nordrhein-Westfalen: Ogorek, in: Möstl/Kugelmann, a.a.O., § 15 a, Rn. 18). Dies folgt bereits daraus, dass die Staatssprache Deutsch ist (vgl. Niedersächsisches OVG, Beschl. v. 3.7.2019 - 12 MC 93/19 -, juris, Rn. 31, m.w.N., dasselbe, Urt. v. 13.11.2019 - 12 LC 79/19 -, a.a.O., juris, Rn. 46, jeweils in Bezug auf die Kenntlichmachung der Abschnittskontrolle nach § 32 Abs. 6 Satz 4 NPOG) und es somit an einem rechtlichen Anknüpfungspunkt dafür fehlt, eine mehrsprachige Kennzeichnungspflicht zu fordern. Hinzu kommt, dass die Verwendung des Videokamerapiktogramms aus sich heraus und damit unabhängig von der Sprache der darunter befindlichen textlichen Angaben anschaulich und verständlich ist (vgl. Ogorek, in: Möstl/Kugelmann, a.a.O., § 15 a, Rn. 18, m.w.N.). Schließlich würde eine mehrsprachige Ausführung den Umfang der textlichen Angaben deutlich vergrößern und damit zugleich die gewünschte schnelle und leichte Wahrnehmung erschweren (vgl. Niedersächsisches OVG, Beschl. v. 3.7.2019 - 12 MC 93/19 -, juris, Rn. 31, m.w.N.).

Entgegen der Ansicht des Klägers dürften auch aus Art. 13 der Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rats vom 27. April 2016 (sog. JI-Richtlinie) keine weitergehenden Anforderungen hinsichtlich des Umfangs der bei der Kennzeichnung anzugebenden textlichen Informationen folgen. Denn anders als etwa die Datenschutz-Grundverordnung bedarf die JI-Richtlinie der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten, so dass in ihrem Anwendungsbereich grundsätzlich allein das zu ihrer

Umsetzung geschaffene nationale Recht anzuwenden ist (Albrecht, in: Möstl/Weiner, a.a.O., § 32, Rn. 23; vgl. auch Schröder, in: Möstl/Schwabenbauer, a.a.O., JI-RL, Rn. 22, jeweils m.w.N.).

cc) Letztlich bedarf die schwierige Frage nach der Reichweite der JI-Richtlinie bei der polizeilichen Videoüberwachung (siehe dazu: Albrecht, in: Möstl/Weiner, a.a.O., § 32, Rn. 22 ff.) vorliegend aber mangels Entscheidungserheblichkeit keiner abschließenden Beurteilung. Denn die von der Polizeidirektion vorgenommene Kenntlichmachung genügt unabhängig davon deshalb nicht den oben dargelegten Anforderungen des § 32 Abs. 3 Satz 2 NPOG, weil die auf den runden Pfosten angebrachten Aufkleber für den durchschnittlichen Verkehrsteilnehmer nicht hinreichend erkennbar und wahrnehmbar sind.

Der erforderlichen hinreichenden Erkennbarkeit und Wahrnehmbarkeit der von der Polizeidirektion vorgenommenen Kenntlichmachung steht dabei bereits entgegen, dass die auf den runden Pfosten angebrachten Aufkleber aufgrund der Krümmung der Pfosten beim Passieren in Geh- und Fahrtrichtung im Regelfall nicht als Ganzes, sondern nur ausschnittsweise wahrgenommen werden können. Wie auch aus den vom Kläger im Rahmen der mündlichen Verhandlung am 6. Oktober 2020 als „Eingabe Nr. 1“ vorgelegten Fotos (Bl. 586 f. GA) sowie aus den von der Polizeidirektion vorgelegten Beschilderungsplänen (Bl. 507 bis 559 GA) ersichtlich wird, ist aufgrund der Krümmung der Pfosten innerhalb einer Sichtachse bzw. beim Passieren in Geh- und Fahrtrichtung oft nicht einmal das Videokamerapiktogramm als Ganzes erkennbar. Vielmehr können die Aufkleber insbesondere bei dünneren Pfosten nur dann als Ganzes erkannt und wahrgenommen werden, wenn die Pfosten abweichend von der Geh- und Fahrtrichtung umrundet werden (siehe insbesondere Bl. 507, 515, 523, 524, 535, 536, 537, 538, 540, 547, 551 GA). Ein derartiges Verhalten kann jedoch von (motorisierten) Verkehrsteilnehmern nicht erwartet werden und würde insbesondere im fließenden Verkehr seinerseits eine Gefahr für andere Verkehrsteilnehmer darstellen.

Zudem sind die Aufkleber der Polizeidirektion auch aufgrund ihres Erscheinungsbilds an den zugleich mit zahlreichen anderen Aufklebern bedeckten Pfosten im öffentlichen Raum nicht hinreichend wahrnehmbar. Wie sich den vorgelegten Fotos entnehmen lässt, befinden sich auf den betroffenen Pfosten eine Vielzahl von sonstigen Aufklebern/Zetteln (siehe z.B. Bl. 517, 518, 519, 520, 522, 523, 526, 528, 529, 533, 536, 537,

538, 554, 556, 557, 558, 559). Derartige Aufkleber/Zettel werden in der Regel von Privatpersonen oder Vereinigungen angebracht, um damit auf private oder politische Belange aufmerksam zu machen (z.B. Suche nach entlaufenen Haustieren, Hinweise auf Veranstaltungen, Kundgabe von politischen Ansichten etc.). Bei einer derartigen Ausgangslage ist es für den durchschnittlichen Verkehrsteilnehmer weder erwartbar noch hinreichend erkennbar, dass sich auf solchen Pfosten auch Aufkleber von Behörden befinden, die rechtlich relevante Informationen enthalten. Hinzu kommt, dass beim Anbringen von weiteren Aufklebern/Zetteln in der Regel wenig Rücksicht darauf genommen wird, ob dadurch zuvor angebrachte Aufkleber verdeckt werden. Insofern besteht auch permanent die Gefahr, dass die Aufkleber der Polizeidirektion von anderen Aufklebern/Zetteln überdeckt werden. Der Vortrag der Polizeidirektion, die Unversehrtheit der Aufkleber werde zweimal jährlich überprüft, erscheint vor dem geschilderten Hintergrund nicht ausreichend, um einem Überkleben verlässlich entgegenzuwirken.

Im Hinblick auf mögliche zukünftige Rechtsstreitigkeiten weist der Senat klarstellend darauf hin, dass die früher von der Polizeidirektion teilweise zur Kennzeichnung genutzten rechteckigen Schilder in einer Größe von 315 x 420 mm aus seiner Sicht (unabhängig von der Frage, welche sonstigen textlichen Informationen auf den Schildern enthalten sein sollten) den Anforderungen an eine hinreichende Wahrnehmbarkeit entsprechen. Diese Schilder enthielten - wie die aktuell genutzten Aufkleber - ein weißes Videokamerapiktogramm auf blauem Untergrund und waren ebenfalls an Pfosten angebracht. Anders als die aktuell genutzten Aufkleber waren sie jedoch wie Verkehrsschilder quer zur Geh- bzw. Fahrtrichtung ausgerichtet und waren so nicht nur deutlich besser erkennbar, sondern konnten auch beim Passieren in Geh- bzw. Fahrtrichtung ohne Weiteres als Ganzes wahrgenommen werden (vgl. den von der Polizeidirektion vorgelegten Beschilderungsplan vom 23.7.2013, Bl. 374 GA, sowie die undatierten Fotos zur Kennzeichnung des Kamerastandorts Königsworther Platz, Bl. 426, 428 und 431 GA). Zudem hat die Polizeidirektion selbst vorgetragen, dass sie die Schilder früher an Stellen angebracht hat, an denen die Aufkleber im fließenden Verkehr nicht hinreichend wahrnehmbar waren. An dieser fehlenden ausreichenden Wahrnehmbarkeit der Aufkleber hat sich durch die neue Gestaltung der Aufkleber nichts geändert. Es ist zudem nicht ersichtlich, dass die gegenwärtige Gestaltung der Aufkleber nicht auch auf Schilder übertragen werden könnte. Soweit die Polizeidirektion als Grund dafür, gegenwärtig keine Schilder, sondern nur noch Aufkleber zu verwenden, angegeben hat, dass Aufkleber kostengünstiger seien und bei Beschädigung schneller ersetzt werden könnten, rechtfertigt dies keine andere Beurteilung. Zwar liegt es auf der Hand, dass eine Kenntlichmachung mit Aufklebern kostengünstiger ist als eine mit „echten“ Schildern. Demgegenüber erscheint die Annahme, dass Schilder im gleichen Umfang beschädigt

- insbesondere überklebt - werden, wie die an den Pfosten angebrachten Aufkleber, nicht gesichert. Unabhängig davon vermag keiner dieser Aspekte etwas daran zu ändern, dass die Aufkleber aus den dargelegten Gründen nicht hinreichend wahrnehmbar sind. Im Übrigen ist auch der Gesetzgeber ausweislich der Gesetzesbegründung zu § 32 Abs. 3 Satz 2 NPOG davon ausgegangen, dass die „deutliche Kenntlichmachung [...] im Regelfall [...] durch Hinweisschilder“ zu erfolgen hat (siehe LT-Drucks. 18/850, S. 55, sowie obige Ausführungen dazu). Dass eine Kenntlichmachung durch Aufkleber im Vergleich zu Schildern kostengünstiger ist, dürfte dabei auch dem Gesetzgeber bekannt gewesen sein. Gleichwohl sind Aufkleber in der Gesetzesbegründung nicht erwähnt. Insofern ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber die durch eine Kenntlichmachung mit Schildern für die Polizei anfallenden Kosten als hinnehmbar angesehen hat. Im Übrigen entspricht es auch der gängigen Praxis, dass Behörden im öffentlichen Verkehrsraum rechtlich relevante Informationen - unabhängig von der Frage, ob andere Kennzeichnungsformen ggf. kostengünstiger sind - in Form von Schildern vermitteln. Auch vor diesem Hintergrund stellen die von der Polizeidirektion genutzten Aufkleber keinen adäquaten Ersatz für „echte“ Hinweisschilder dar.

Soweit teilweise vertreten wird, dass sich Betroffene, die sich gerichtlich gegen polizeiliche Überwachungsmaßnahmen wenden, aufgrund ihrer (spätestens) im gerichtlichen Verfahren erlangten Kenntnis von den Maßnahmen nicht auf eine ungenügende Kenntlichmachung berufen könnten (vgl. zur Abschnittskontrolle: Niedersächsisches OVG, Urt. v. 13.11.2019 - 12 LC 79/19 -, a.a.O., juris, 54; zur Videoüberwachung: VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 21.7.2003 - 1 S 377/02 -, a.a.O., juris, Rn. 80; a.A. i.E.: VG Hannover, Urt. v. 14.7.2011 - 10 A 5452/10 -, a.a.O., juris, Rn. 37 ff.), folgt der Senat dem nicht. Wie oben ausgeführt, lässt die tatsächliche Kenntnis von einer Überwachungsmaßnahme weder den Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung entfallen, noch kann die Kenntnis der Maßnahme als Grundrechtsverzicht gewertet werden (vgl. dazu obige Ausführungen sowie BVerwG, Urt. v. 25.1.2012 - 6 C 9/11 -, a.a.O., juris, Rn. 25; VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 21.7.2003 - 1 S 377/02 -, a.a.O., juris, Rn. 38). Zudem dient das Erfordernis der hinreichenden Kenntlichmachung - wie ebenfalls oben dargelegt - auch dazu, den verfassungsrechtlichen Anforderungen in Bezug auf die Transparenz des Eingriffs hinreichend Rechnung zu tragen, mithin den Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu rechtfertigen und zugleich Rechtsschutzmöglichkeiten zu eröffnen (vgl. dazu obige Ausführungen zur Verfassungsgemäßheit von § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 3 Satz 2 und Satz 3 NPOG). Auch vor diesem Hintergrund kann es Betroffenen nicht verwehrt werden, sich trotz einer tatsächlichen Kenntnis von einer Überwachungsmaßnahme auf eine

ungenügende, nicht den gesetzlichen Anforderungen entsprechende Kenntlichmachung zu berufen. Anderenfalls würde der Rechtsschutz in Bezug auf die Frage, ob eine Überwachungsmaßnahme hinreichend kenntlich gemacht und (auch) deshalb verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist, faktisch ausgehebelt.

b) Der Rechtmäßigkeit des Betriebs der streitgegenständlichen Veranstaltungskameras steht schließlich - selbstständig tragend - entgegen, dass die Polizeidirektion nicht, wie von § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 NPOG verlangt, ausreichend überprüfbare Anknüpfungstatsachen dargelegt hat, 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. Die von der Polizeidirektion vorgelegten Kriminalitätsstatistiken zu sämtlichen im Laufe eines Kalenderjahres im Wirkungsbereich der betroffenen Kamerastandorte erfassten Straftaten stellen für eine anlassbezogene Videobeobachtung nach § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 NPOG keine ausreichend überprüfbaren Anknüpfungstatsachen dar.

Wie oben ausgeführt, müssen die Anknüpfungstatsachen für die Gefahrenprognose nach Zeit, Ort und Inhalt so konkret gefasst sein, dass sie einer entsprechenden Überprüfung im gerichtlichen Verfahren zugänglich sind. Dies ist in Bezug auf die von der Polizeidirektion vorgelegten Kriminalitätsstatistiken deshalb nicht der Fall, weil sie nicht nur die im zeitlichen und örtlichen Zusammenhang mit einer Veranstaltung, sondern sämtliche in einem Kalenderjahr erfassten Taten ausweisen. Derartige Jahreswerte sind nicht geeignet, den nach § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 NPOG erforderlichen Zusammenhang zwischen einer Veranstaltung und einer im zeitlichen und örtlichen Zusammenhang mit dieser Veranstaltung zu erwartenden Straftat darzulegen. Wie ebenfalls bereits dargelegt, wollte der Gesetzgeber durch die in § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 NPOG enthaltenen Worte „im zeitlichen und örtlichen Zusammenhang“ klarstellen, dass die Straftat/Ordnungswidrigkeit im Zusammenhang mit einer Veranstaltung oder einem sonstigen Ereignis zu erwarten sein muss (LT-Drucks. 18/3723, S. 33). Das Vorliegen dieses Zusammenhangs kann vom Senat aufgrund der von der Polizeidirektion vorgelegten Jahresstatistiken nicht überprüft werden. Um eine entsprechende Überprüfung für einen anlassbezogenen Kamerabetrieb nach § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 NPOG vornehmen zu können, wäre es vielmehr erforderlich gewesen, dass die Polizeidirektion die Zeiträume, in denen sie die betroffenen Kameras aktiviert hat, sowie die in diesen Zeiträumen im Wirkungsbereich der Kameras erfassten Taten dokumentiert. An beidem fehlt es hier.

Soweit die Polizeidirektion pauschal einwendet, dass die betroffenen Orte außerhalb von Veranstaltungen kaum aufgesucht würden, kann dies nicht dazu führen, die Anforderungen an die Darlegung der in § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 NPOG normierten tatbestandlichen Voraussetzungen zu modifizieren oder zu reduzieren. Unabhängig davon überzeugt dieser pauschale Einwand auch deshalb nicht, weil die streitgegenständlichen Standorte in dieser Hinsicht nicht einheitlich betrachtet werden können. Während es beispielsweise in Bezug auf den Schützenplatz (580) nachvollziehbar erscheint, dass dieser Standort außerhalb von Veranstaltungen kaum aufgesucht wird, lässt sich dies etwa für den Standort Lister Platz (540) nicht in gleichem Maße feststellen. Denn beim Lister Platz handelt es sich um eine große, viel befahrene Straßenkreuzung, an der zudem die am Hauptbahnhof beginnende „Lister Meile“ - eine beliebte, teilweise als Fußgängerzone ausgestaltete Einkaufsstraße - endet und an der sich eine große U-Bahn-Station sowie diverse Bushaltestellen befinden. Aufgrund dieser örtlichen Gegebenheiten liegt es auf der Hand, dass dieser Standort auch außerhalb der von der Polizeidirektion in Bezug genommenen „vereinzelt“ stattfindenden Veranstaltungen, bei denen die Kamera 540 aktiviert wird, regelmäßig von einer Vielzahl von Personen aufgesucht wird. Eine auf das jeweilige Kalenderjahr bezogene Statistik zu den an diesem Standort dokumentierten Straftaten lässt somit nicht den Rückschluss zu, dass die Straftaten im zeitlichen und örtlichen Zusammenhang mit den „vereinzelt“ stattfindenden Veranstaltungen begangen wurden. Schließlich kann auch ohne die Vorlage belastbaren Datenmaterials nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass an allen betroffenen Standorten bei sämtlichen Veranstaltungen regelmäßig Straftaten begangen werden. Ein derartig allgemeiner, nicht mit Zahlen belegter und daher einer gerichtlichen Überprüfung nicht zugänglicher Erfahrungssatz ist nicht ausreichend, um für sämtliche im Rahmen des Unterlassungsbegehrens noch streitgegenständlichen Standorte das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen nach § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 NPOG darzulegen.

II. Der vom Kläger in Bezug auf die Standorte 520 (Königsworther Platz) und 566 (Theodor-Heuss-Platz) gestellte Feststellungsantrag hat Erfolg. Er ist zulässig (1.) und begründet (2.).

1. Der Zulässigkeit des diesbezüglichen Klageantrags steht nicht entgegen, dass die Polizeidirektion die Kameras an den Standorten 520 und 566 nach ihren eigenen Angaben am 2. und 3. März 2020 demontiert hat. Zwar haben diese Demontagen - anders als eine schlichte Abschaltung weiterhin vorhandener Kameras - dazu geführt,

dass sich die Hauptsache des Rechtsstreits in Bezug auf den Unterlassungsantrag aus tatsächlichen Gründen erledigt hat. Der Kläger hat auf diese Erledigung jedoch prozessrechtlich dadurch reagiert, dass er seinen ursprünglich auf Unterlassung der Bildübertragung und -aufzeichnung gerichteten Klageantrag auf eine Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO umgestellt hat. Eine solche Umstellung ist auch im Berufungsverfahren möglich (vgl. Möstl, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, Stand: 1.7.2020, § 43, Rn. 7; zur Zulässigkeit einer Umstellung auf eine Fortsetzungsfeststellungsklage im Berufungsverfahren vgl. Senatsurt. v. 26. April 2018 - 11 LC 288/16 -, a.a.O., juris, Rn. 25, m.w.N.).

a) Nach § 43 Abs. 1 VwGO kann durch Klage u.a. die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses begehrt werden, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung hat. Unter einem Rechtsverhältnis im Sinne dieser Vorschrift sind die rechtlichen Beziehungen zu verstehen, die sich aus einem konkreten Sachverhalt aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Norm für das Verhältnis von natürlichen oder juristischen Personen untereinander oder einer Person zu einer Sache ergeben (BVerwG, Urt. v. 28.5.2014 - 6 A 1/13 -, BVerwGE 149, 359, juris, 20; Möstl, in: Posser/Wolff, a.a.O., § 43, Rn. 1, jeweils m.w.N.). Gegenstand der Feststellungsklage kann auch ein vergangenes Rechtsverhältnis sein (BVerwG, Urt. v. 28.5.2014 - 6 A 1/13 -, a.a.O., juris, 20). Ein vergangenes Rechtsverhältnis liegt vor, wenn sich die Rechtsbeziehungen im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung bereits erledigt haben (Happ, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 43, Rn. 18; Möstl, in: Posser/Wolff, a.a.O., § 43, Rn. 7). Die Erledigung kann dabei auch erst während eines bereits anhängigen Gerichtsverfahrens eintreten (Möstl, in: Posser/Wolff, a.a.O., § 43, Rn. 7). Da vergangene Rechtsverhältnisse immer die Anwendung von Rechtsnormen auf einen bestimmten Sachverhalt betreffen, liegt in solchen Fällen in der Regel auch ein hinreichend konkretes, feststellungsfähiges Rechtsverhältnis vor (vgl. Pietzcker, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand: Jan. 2020, § 43, Rn. 21). Die Feststellungsklage nimmt dabei für Fallkonstellationen, die mangels des Vorliegens eines Verwaltungsaktes nicht von § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO erfasst werden, für hoheitliches Handeln ohne Verwaltungsaktcharakter diejenige Funktion wahr, die die Fortsetzungsfeststellungsklage in Bezug auf Verwaltungsakte einnimmt (vgl. Möstl, in: Posser/Wolff, a.a.O., § 43, Rn. 7). Aus dieser Funktionsgleichheit folgt, dass auch bei der auf vergangene Rechtsverhältnisse bezogenen allgemeinen Feststellungsklage vergleichbar qualifizierte Anforderungen an das Feststellungsinteresse zu stellen sind, wie bei der Fortsetzungsfeststellungsklage (vgl. Senatsbeschl. v. 17.12.2018 - 11 LA 66/18 -, Veröff. n.b.; Sächsisches OVG, Beschl. v. 7.3.2014 - 3 A 798/13 -, juris, Rn. 7; Möstl, in: Posser/Wolff, a.a.O., § 43, Rn. 7 und Rn. 25; W.-R. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO,

25. Aufl. 2019, § 43, Rn. 25; Sodan, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 43, Rn. 90). Zu den diesbezüglich anerkannten Fallgruppen zählen die Wiederholungsgefahr, das Rehabilitationsinteresse, bei einer nach Klageerhebung eingetretenen Erledigung auch ein Präjudizinteresse, sowie sich kurzfristig erledigende Grundrechtseingriffe, bei denen Art. 19 Abs. 4 GG verlangt, dass ein effektiver Hauptsacherechtsbehelf zur Verfügung steht (vgl. Möstl, in: Posser/Wolff, a.a.O., § 43, Rn. 25; W.-R. Schenke, in: Kopp/Schenke, a.a.O., § 113, Rn. 136 ff.; Sodan, in: Sodan/Ziekow, a.a.O., § 43, Rn. 90 ff., jeweils m.w.N.).

b) Ausgehend von diesen Maßstäben ist vorliegend die Zulässigkeit der Feststellungsklage zu bejahen.

Zunächst liegt ein hinreichend konkretes, feststellungsfähiges Rechtsverhältnis vor, da es um die Anwendung konkreter Rechtsnormen - des § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 i.V.m. Abs. 3 Satz 2 und Satz 3 NPOG -, auf einen bestimmten Sachverhalt - die bis zum 2. bzw. 3. März 2020 an den Kamerastandorten 520 und 566 erfolgte Bildübertragung und -aufzeichnung - geht, von der der Kläger als Einwohner Hannovers auch (potenziell) betroffen war.

Das für die Zulässigkeit der Feststellungsklage erforderliche berechtigte Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit ist vorliegend jedenfalls unter dem Gesichtspunkt der Wiederholungsgefahr gegeben. Eine Wiederholungsgefahr liegt vor, wenn die hinreichend bestimmte Gefahr besteht, dass unter im Wesentlichen unveränderten tatsächlichen und rechtlichen Umständen erneut eine gleichartige Maßnahme ergehen wird (BVerwG, Urt. v. 16.5.2013 - 8 C 14/12 -, juris, Rn. 20; Senatsurt. v. 22.9.2005 - 11 LC 51/04 -, NordÖR 2005, 536, juris, Rn. 32; BayVGh, Beschl. v. 12.5.2015 - 10 ZB 13.629 -, juris, Rn. 8; Sodan, in: Sodan/Ziekow, a.a.O., § 43, Rn. 91).

Die Polizeidirektion hat in diesem Zusammenhang vorgetragen, dass die eingesetzte Videotechnik an einigen Standorten nicht mehr dem gegenwärtigen Stand der Technik entspreche. Sie sei deshalb in ein Prüfungsverfahren eingetreten, um die alte Kamertechnik schrittweise durch eine zeitgemäße aktuelle Videoüberwachung zu ersetzen. Dabei seien zunächst die Kameras an den Standorten 520 und 566 demontiert worden. Am Standort 520 würden die entsprechende Halterung und die technischen Anschlüsse vor Ort weiter vorgehalten. Es werde allerdings auch erwogen, die Kamera an

einem tiefer gelegenen Montageort anzubringen, der eine weniger steile Sichtperspektive ermögliche. Am Standort 566 fänden gegenwärtig Bauarbeiten statt, deren Fertigstellung Ende 2020 zu erwarten sei. Die weitere Nutzung des Standorts 566 sei erst wieder nach Abschluss der Bauarbeiten sinnvoll. Mit dem Ersatz beider Kameras sei aus haushaltswirtschaftlichen Gründen erst im Jahr 2021 zu rechnen.

Aus diesen Ausführungen geht hervor, dass die Polizeidirektion beabsichtigt, die Kamerastandorte 520 und 566 im Jahr 2021 unter im Wesentlichen unveränderten tatsächlichen und rechtlichen Umständen wieder in Betrieb zu nehmen. Der in Bezug auf den Standort 520 vorgebrachte Einwand, dass auch ein tiefer gelegener Montagestandort erwogen werde, der eine weniger steile Sichtperspektive ermögliche, steht der Annahme einer konkreten Wiederholungsgefahr nicht entgegen. Denn selbst wenn die neue Kamera im Jahr 2021 etwas tiefer oder leicht versetzt angebracht wird, als dies im Zeitraum von 2010 bis März 2020 der Fall war, führt dies nicht zu einer die Annahme einer Wiederholungsgefahr ausschließenden wesentlichen Veränderung der tatsächlichen und rechtlichen Umstände. Vielmehr bliebe es auch bei einer leichten örtlichen Verschiebung des Kamerastandorts dabei, dass die Örtlichkeit des Königsworther Platzes einer auf § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 i.V.m. Abs. 3 Satz 2 und Satz 3 NPOG gestützten Videobeobachtung und -aufzeichnung unterzogen würde.

Auch der weitere Einwand der Polizeidirektion, dass ein „Wiederbetrieb“ nur auf der Basis einer Neubewertung des jeweiligen Standorts erfolge, steht der Annahme einer Wiederholungsgefahr nicht entgegen. Wie die Polizeidirektion im anderen Zusammenhang selbst vorgetragen und dargelegt hat, werden die im Wirkungsbereich eines Kamerastandorts registrierten Straftaten bei sämtlichen Standorten stets einer jährlichen Überprüfung dahingehend unterzogen, ob der betroffene Standort auch zukünftig weiter betrieben wird. Der Einwand verweist somit lediglich auf eine Vorgehensweise, die für alle Standorte gilt und die im Übrigen durch die gesetzlichen Anforderungen vorgegeben ist; Besonderheiten in Bezug auf die Standorte 520 und 566 sind diesbezüglich weder dargelegt noch erkennbar. Vielmehr zeigt die Entwicklung dieser beiden Standorte in der Vergangenheit, dass die Polizeidirektion jedenfalls in den letzten zehn Jahren stets zu der Einschätzung gelangt ist, dass die ermittelten Daten eine (weitere) Videobeobachtung und -aufzeichnung rechtfertigen. Dass die Polizeidirektion selbst davon ausgeht, dass dies auch zukünftig der Fall sein wird, wird schließlich auch dadurch ersichtlich, dass sie am Standort 520 weder die Haltungsverrichtungen abgebaut noch an beiden Standorten - nach dem insoweit unbestritten gebliebenen Vortrag des Klägers in der mündlichen Verhandlung - die zur Kenntlichmachung genutzten Aufkleber

entfernt hat. Insgesamt besteht somit auch unter Berücksichtigung der von der Polizeidirektion vorgetragenen Einwände die hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass die Bildbeobachtung und -aufzeichnung an den Standorten 520 und 566 zukünftig unter im Wesentlichen unveränderten Umständen wiederaufgenommen wird.

2. Die auf die Kamerastandorte 520 und 566 bezogene Feststellungsklage ist auch begründet. Die an diesen Kamerastandorten von der Polizeidirektion durchgeführte Bildübertragung und -aufzeichnung war zum entscheidungserheblichen Zeitpunkt des Eintritts des erledigenden Ereignisses (vgl. zum entscheidungserheblichen Zeitpunkt bei Erledigung: Riese, in: Schoch/Schneider/Bier, a.a.O., § 113, Rn. 152; Decker, in: Posser/Wolff, a.a.O., § 113, Rn. 88) - hier die Demontage der Kameras Anfang März 2020 - rechtswidrig.

a) Hinsichtlich des Standorts 566, der die temporäre Videoüberwachung am Theodor-Heuss-Platz betraf, bestehen - wie oben ausführlich dargelegt - keine Bedenken an der Verfassungsgemäßheit der maßgeblichen Normen in § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 3 Satz 2 und Satz 3 NPOG. Die Rechtswidrigkeit der bis zur Demontage der Kamera vorgenommenen Bildübertragung und -aufzeichnung folgt daraus, dass auch der Kamerastandort 566 nicht ausreichend i.S.d. § 32 Abs. 3 Satz 2 NPOG kenntlich gemacht war und die Polizeidirektion das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen für einen anlassbezogenen Betrieb nach § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 NPOG nicht nachvollziehbar dargelegt hat. Insofern wird zur Vermeidung von Wiederholungen auf obige Ausführungen zu den anderen Veranstaltungskameras, die Gegenstand des Unterlassungsbegehrens sind, verwiesen, die hinsichtlich des Standorts 566 entsprechend gelten.

b) Die am Standort 520 (Königsworther Platz) durchgeführte dauerhafte Bildübertragung und -aufzeichnung kann grundsätzlich auf § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 i.V.m. Satz 2 und Satz 3 NPOG gestützt werden. Auch die Vorschrift des § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 NPOG ist verfassungsgemäß und insbesondere hinreichend bestimmt. Indem § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 NPOG verlangt, dass an den beobachteten Orten „wiederholt Straftaten oder nicht geringfügige Ordnungswidrigkeiten begangen wurden und die Beobachtung zur Verhütung entsprechender Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten erforderlich ist“, wird deutlich, dass es hinsichtlich der betroffenen öffentlich zugänglichen Orte einer - nachprüfaren und nachvollziehbaren - (statistischen) Erfassung von Straf-

taten oder nicht geringfügigen Ordnungswidrigkeiten sowie einer Prognoseentscheidung bedarf, dass die Beobachtung zur Verhütung entsprechender Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten erforderlich ist. Durch das Abstellen auf wiederholte Deliktsbegehungen wird die Videoüberwachung nach dieser Vorschrift auf solche Orte beschränkt, an denen die festgestellte Anzahl der Taten ein gewisses Gewicht und eine gewisse Regelmäßigkeit aufweisen, die den betroffenen Ort von anderen Orten in der jeweiligen Region unterscheiden (vgl. Albrecht, in: Möstl/Weiner, a.a.O., § 32, Rn.105; LT-Drucks. 18/850, S. 55). Im Übrigen gelten obige Ausführungen zur Verfassungsgemäßheit von § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 i.V.m. Abs. 3 Satz 2 und Satz 3 NPOG entsprechend.

Anders als bei den Veranstaltungskameras spricht aus Sicht des Senats auch einiges dafür, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen nach § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 i.V.m. Satz 3 NPOG in Bezug auf den Standort 520 vorlagen. Insbesondere hat der Senat keine grundsätzlichen Bedenken, dass die von der Polizeidirektion jeweils jährlich für die Zeit von 2008 bis 2018 vorgelegten Kriminalitätsstatistiken im Ausgangspunkt geeignet sind, ausreichende und einer gerichtlichen Überprüfung zugängliche Anknüpfungstatsachen darzustellen, die die Annahme rechtfertigen, dass im Wirkungsbereich des Kamerastandorts 520 künftig erneut Straftaten begangen werden. Die vom Kläger hinsichtlich der Erfassung dieser Daten vorgebrachten Einwände teilt der Senat nicht. Zudem lässt sich den vorgelegten Kriminalitätsstatistiken entnehmen, dass die an diesem Standort in den Jahren 2016 bis 2018 registrierten Straftaten gegenüber den Jahren 2014 und 2015 - worauf das Verwaltungsgericht bei seiner Entscheidung maßgeblich abgestellt hat - deutlich gestiegen sind. Auch gegenüber dem Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2018 weist die Anzahl der Straftaten in den Jahren 2016 bis 2018 überwiegend eine steigende, über dem zehnjährigen Durchschnitt liegende Entwicklung auf. Aus diesen Zahlen wird somit auch ersichtlich, dass der festgestellten Anzahl der Taten ein gewisses Gewicht und eine gewisse Regelmäßigkeit zukommt. Auch im Vergleich zu anderen Standorten, zu denen die Polizeidirektion Statistiken für die Jahre 2008 bis 2018 bzw. teilweise auch für 2019 vorgelegt hat, lässt sich feststellen, dass die Anzahl der am Standort Königsworther Platz dokumentierten Straftaten jedenfalls im oberen Bereich liegt.

Letztlich bedarf es hinsichtlich des Vorliegens der tatbestandlichen Voraussetzungen von § 32 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 i.V.m. Satz 3 NPOG vorliegend jedoch keiner abschließenden Entscheidung, weil auch die am Standort 520 erfolgte Bildübertragung und -aufzeichnung nicht ausreichend i.S.d. § 32 Abs. 3 Satz 2 NPOG kenntlich gemacht war

und somit jedenfalls aus diesem Grund rechtswidrig war. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird hinsichtlich der ungenügenden Kenntlichmachung auf obige Ausführungen verwiesen, die für den Standort 520 entsprechend gelten.

Die Kostenentscheidung beruht auf den §§ 154 Abs. 2, 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO.

Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit in Bezug auf die Unterlassungsklage des Klägers hinsichtlich der von dem Beklagten nicht mehr betriebenen Kamerastandorte (501-518, 520, 525-528, 534-536, 542-543, 545, 547-550, 552-561, 566, 568-573 und 575) übereinstimmend in der Hauptsache für erledigt erklärt haben, entspricht es billigem Ermessen, dass der Beklagte die Verfahrenskosten trägt. Denn die Polizeidirektion hat durch die Aufgabe des Betriebs dieser Kamerastandorte die Erledigung herbeigeführt und sich dadurch zugleich in die Rolle der unterlegenen Partei begeben.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.

Gründe für die Zulassung der Revision gemäß § 132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht,
Uelzener Straße 40, 21335 Lüneburg
oder
Postfach 2371, 21313 Lüneburg,

durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde ist schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (ERVV) einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen und ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Oberverwaltungsgericht einzureichen. In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden. Der Beschwerdeführer muss sich durch einen

Rechtsanwalt oder durch 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, als Bevollmächtigten vertreten lassen. In den in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten sind auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen, wobei diese durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln müssen. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe der beiden vorgenannten Sätze zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich 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; dabei stehen Diplomjuristen nach Maßgabe des § 5 Nr. 6 2. Alt. RDGEG den Personen mit Befähigung zum Richteramt gleich.

Muhsmann

Tröster

Dr. Becker

Beschluss

Der Streitwert wird für das Berufungsverfahren auf 5.000 EUR festgesetzt (§§ 47 Abs. 1, 52 Abs. 2 GKG).

Der Beschluss ist unanfechtbar (§§ 68 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Muhsmann

Tröster

Dr. Becker

Beglaubigt
Lüneburg, 16.10.2020

- elektronisch signiert -
Golba
Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle