

XXXXXXXXXXXX

XXXXXXXXXX

Frankfurt, den 18.05.2022

Unser Zeichen: XXXXXXXXX

Antrag im Stadtrat auf Fortführung der Kameraüberwachung im Klostergarten Passau

XXXXX.

Die wichtigsten Ergebnisse vorab:

1. Die Inhalte der Vorlage sind mit den bisherigen Ergebnissen des Gerichtsverfahrens nicht vereinbar. Die Darstellungen des Ordnungsamtes in der Vorlage sind aus meiner Sicht teils unrichtig, jedenfalls aber unvollständig.
2. Der BayVGH hat in seinem letzten Schreiben vom 08.04.2022 (Anlage 1) angedeutet, dass er den ursprünglichen Beschluss des Stadtrats vom 14.05.2018 über die Videoüberwachung im Klostergarten für nicht ausreichend halten könnte. Grund: Das Ordnungsamt hatte offenbar gegenüber dem Stadtrat damals unvollständige und teils auch falsche Angaben gemacht. Das Gericht hat hierzu weitere Informationen angefordert. Die jetzige Beschlussvorlage dient offenbar dazu, diesen Fehler zu verdecken. Hierüber hat das Ordnungsamt den Stadtrat in seiner Beschlussvorlage allerdings nicht informiert.
3. In seinem letzten Schreiben hat der BayVGH angedeutet, dass eine Beschlussfassung des Stadtrats die Videoüberwachung im Klostergarten nur dann legitimieren kann, wenn ein „Entscheidungs- und Abwägungsprozess der zuständigen Organe der Kommune zu dessen Erforderlichkeit und Angemessenheit (auch in räumlicher, zeitlicher und technischer Hinsicht)“ stattgefunden hat (S. 1 des Schreibens). Der BayVGH will noch prüfen, ob dieser Entscheidungs- und Abwägungsprozess dem Oberbürgermeister oder dem Stadtrat oblag. Falls der Stadtrat zuständig ist – wofür einiges spricht – so war die damalige Entscheidung des Stadtrats wohl rechtswidrig, weil sie auf falschen oder zumindest unvollständigen Sachverhaltsangaben beruhte (Abwägungsausfall bzw. Ermessensfehlgebrauch).

18.05.2022

Seite 2

4. Der BayVGH hat außerdem Zweifel an der Rechtmäßigkeit, insbesondere der Verhältnismäßigkeit der Videoüberwachung im Klostergarten geäußert. Aus Sicht des BayVGH hat die Stadt Passau bisher nicht nachweisen können, dass im Klostergarten eine „die Videoüberwachung rechtfertigende Gefahrensituation“ besteht. Um zu prüfen, ob eine solche Gefahrensituation besteht, hat der BayVGH die Stadt Passau aufgefordert, weitere Informationen vorzulegen; insbesondere zum etwaigen Ausmaß von Schäden an kommunalem Eigentum und lückenlose Vorfalldokumentationen der Passauer Polizei. Im Prozess hatte die Stadt Passau diese Informationen nur teilweise bzw. in irreführender Form vorgelegt, was den BayVGH zu seinem jetzigen Schreiben veranlasst hat.
5. Dem Stadtrat will das Ordnungsamt diese Informationen überhaupt nicht vorlegen. Offenbar meint das Ordnungsamt, der Stadtrat solle die Videoüberwachung im Klostergarten beschließen, ohne die Kriterien, die laut dem BayVGH entscheidend für die Rechtmäßigkeit der Videoüberwachung sind, auch nur zu kennen.
6. Im Ergebnis heißt das: Würde der Stadtrat auf Basis der hiesigen Beschlussvorlage einen neuen Beschluss zur Bestätigung der Videoüberwachung im Passauer Klostergarten treffen, so würde dieser Beschluss unter denselben Mängeln leiden wie schon der ursprüngliche. Wir würden im Verfahren vor dem BayVGH den neuen Beschluss aus genau den Gründen angreifen können, die der BayVGH auch schon im alten Beschluss (voraussichtlich) für angreifbar hält - mit dem einen Unterschied, dass der Stadtrat diesmal durchaus die Möglichkeit gehabt hätte, sich ein vollständiges Bild vom Sachverhalt zu machen und den vom BayVGH geforderten „Entscheidungs- und Abwägungsprozess“ vorzunehmen.

Aus meiner Sicht ist der Stadtrat rechtlich verpflichtet, sich vor Beschlussfassung ein vollständiges Bild über die Notwendigkeit der Videoüberwachung im Klostergarten zu machen, insbesondere ob dort wirklich die vom BayVGH für erforderlich gehaltene „Gefahrensituation“ vorliegt. Das geht aber nur Basis von vollständigen und wahrheitsgemäßen Unterlagen.

Im Einzelnen:

1. Aktenlage bestätigt nicht die Behauptung, der Klostergarten sei ein „Brennpunkt“

Nach der Aktenlage aus dem Verwaltungsprozess ist die unter Ziffer 1.3 der Beschlussvorlage aufgestellte Behauptung, der Klostergarten sei ein „Brennpunkt“ „hinsichtlich Straftaten und Ordnungswidrigkeiten“, nicht nachvollziehbar.

Der Klostergarten hat keine relevante Häufung an Straftaten und Ordnungswidrigkeiten. Ganz im Gegenteil ist durch polizeiliche „Vorfalldokumentationen“, die die Stadt Passau im Prozess teilweise vorgelegt hat, sehr detailliert belegt, dass es im Klostergarten nur vereinzelt zu Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten kommt.

Die letzte polizeiliche Vorfalldokumentation, die wir in der Akte haben, ist die vom 07.07.2021 (Anlage 2); für spätere Zeiträume hat die Stadt Passau keine Dokumentationen mehr vorgelegt. Laut Aussage in der mündlichen Verhandlung deshalb, weil diese Dokumentationen

18.05.2022

Seite 3

wegen der Corona-Lage nicht mehr „aussagekräftig“ gewesen seien. Die Videoüberwachung (und den damit verbundenen täglich tausendfachen Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz) hat die Stadt freilich die ganze Zeit trotzdem fortgesetzt.

Ein Großteil der Delikte, die in der Vorfalldokumentation genannt werden, und laut denen der Klostergarten ein „Brennpunkt“ sein soll, haben mit der Videoüberwachung überhaupt nichts zu tun. Diese wurden offenbar hauptsächlich während Demonstrationen von Corona-Gegnern begangen, die im Klostergarten stattgefunden haben (z. B. „unrichtiger Gebrauch von Gesundheitszeugnissen“, Verstöße gegen Infektionsschutzgesetz oder die Bayerische Infektionsschutzverordnung, etc.). Während Demonstrationen ist die Videoüberwachung im Klostergarten abgeschaltet und kann demzufolge wohl kaum zur Bekämpfung solcher Straftaten und Ordnungswidrigkeiten beitragen.

Ein weiterer Großteil der dort genannten Delikte ist eine Bagatelle: „Alkoholkonsum“. Alkoholkonsum mag nach der Grünflächensatzung im Klostergarten verboten sein; aber Verstöße gegen eine Grünflächensatzung rechtfertigen sicherlich keine großflächige Videoüberwachung, jedenfalls nicht in einem Rechtsstaat.

Die noch verbleibenden Delikte (1x Waffengesetz, 1x Körperverletzung, 1x Beleidigung, 2x BtMG, 2x Diebstahl, und 1x Verwendung von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen) dürften in die Kategorie „Gelegenheitskriminalität“ fallen. Wir sprechen von einer Frequenz von etwas mehr ca. 1,5 Straftaten dieser Art pro Monat – in einem Stadtpark, der jeden Tag von mehreren tausend Menschen durchquert wird.

Bezeichnend auch folgender Satz aus der ebenfalls von der Stadt Passau vorgelegten Stellungnahme der behördlichen Datenschutzbeauftragten:

„Die Innenstadtkümmerer haben im Berichtszeitraum keine Vorfälle im Klostergarten beobachtet, die ein Einschreiten erforderlich gemacht hätten.“

Ein „Brennpunkt“ ist das ganz sicher nicht!

2. Rückmeldungen zur Videoüberwachung sind nicht „durchwegs positiv“

Die unter Ziffer 2 der Vorlage aufgestellte Behauptung, die Rückmeldungen der „Passauerinnen und Passauer“ zur Videoüberwachung seien „durchwegs positiv“ ist ganz sicher keine neutrale Beschlussvorlage und grenzt aus meiner Sicht an die gezielte Täuschung des Stadtrats.

Eine repräsentative Erhebung des Stimmungsbildes bei den Passauer Bürger:innen hat das Ordnungsamt sicherlich nicht durchgeführt. Und zur Wahrheit gehört ja wohl auch, dass ein erheblicher Teil der Passauerinnen und Passauer die Videoüberwachung kritisch sieht. Das zeigt auch die kritische Medienberichterstattung bei Einführung der Videoüberwachung (Anlage 3).

3. BayVGH hat nicht gefragt, ob der Stadtrat die Videoüberwachung „noch immer bejaht“

Irreführend und falsch ist die Behauptung, der BayVGH habe „u. a. die Frage aufgeworfen, ob der Stadtrat noch immer die Videoüberwachung in der derzeit praktizierten Form bejahe“ (so die Beschlussvorlage, Ziffer 2).

18.05.2022

Seite 4

Richtig ist vielmehr: Das Gericht hat die Frage aufgeworfen, ob der Stadtrat jemals die Videoüberwachung in der derzeit praktizierten Form bejaht hat. Dem Stadtrat haben nämlich bei seiner Beschlussfassung am 14.05.2018 offenbar Unterlagen vorgelegen, die eine *andere* Videoüberwachung beschreiben als die, die später eingeführt wurde. Die Vorsitzende des Senats beim BayVGH hat das Ordnungsamt der Stadt Passau in der mündlichen Verhandlung getadelt, dass es unvollständige Verwaltungsakten vorgelegt hat, und danach per gerichtlichem Schreiben die fehlenden Unterlagen angefordert (siehe Anlage 1). Konkret schreibt das Gericht (S. 2):

„Offen ist, ob das verwaltungsinterne Schreiben der Abteilung Recht und Datenschutz der Beklagten vom 14. Mai 2018 dem Stadtrat bei seiner Entscheidung vorgelegen hat. Ausweislich der Erklärung der Vertreterinnen der Beklagten in der mündlichen Verhandlung des Senats am 23. März 2022 habe der Vertreter des zuständigen Referats der Beklagten vermutlich in der Stadtratssitzung hieraus zitiert.

*In diesem Schreiben wird eine flächendeckende Überwachung des Klostergartens rund um die Uhr durch **fünf** Kameras, eine Speicherdauer von 72 Stunden sowie die Abschaltung der Videoanlage zu Zeiten von festgesetzten Veranstaltungen und des Wochenmarkts genannt. Auch werden Kosten in Höhe von mindestens 25.000 Euro für die Behebung von Vandalismusschäden allein bei der Stadtgärtnerei angeführt. Über die **technische Ausstattung der Kameras sei derzeit noch nichts bekannt.**¹*

Später aufgebaut wurde jedoch **zehn** Kameras, einschließlich zwei Dome-Kameras, von denen in dieser Vorlage ebenfalls noch nicht die Rede war. Vielmehr fand sich in der Vorlage die Aussage, über die „Schwenkbarkeit“ der Kameras sei angeblich noch nichts bekannt.

Beide Aussagen waren schon damals falsch:

In der von der Stadt Passau vor Gericht vorgelegten Verwaltungsakte (dort Bl. 18) findet sich ein Angebot der Elektrotechnikfirma XXXX vom 03.04.2018. Dieses Angebot hat dem Ordnungsamt also über einen Monat *vor* der Beschlussvorlage an den Stadtrat vorgelegen. Dieses erwähnt „10 Stck. Bullet-Kamera“ sowie zwei „2 Stck. Steuerbare PTZ-Domekamera“:

¹ Hervorhebung nur hier.

18.05.2022

Seite 5

01.1	10,00	Stck. Bullet-Kamera DINION IP 5000i IR für den Außenbereich. - Tag/Nacht Funktion mit IR-Filter - Auflösung 5MP/p30 - Extended Dynamic Range: 120 dB - H.264, H.265 und M-JPEG - 2,7 - 12 mm Variofokalobjektiv - horizontales Sichtfeld 27 - 91 - IR-Beleuchtung bis 30 m Reichweite - Essential Video Analytics - analoger Videoausgang für Hybridbetrieb - microSDXC Slot (Karte optional) - Data security - Spannungsversorgung: 24 VAC / 12 VDC oder PoE Fabrikat/Typ: Bosch / NBE-5503-AL liefern und montieren	726,30	7.263,00
01.2	9,00	Stck. Mastmontageadapter für Mastdurchmesser von 75-360 mm. Fabrikat/Typ: Bosch / LTC 9213/01 liefern und montieren	108,35	975,15
01.3	2,00	Stck. Steuerbare PTZ-Domekamera AUTODOME 5000i IR für den Außenbereich, inkl. wettergeschütztem Anschlusskasten 230 VAC und Wandarm (rund). - Auflösung: 1080p60 HD - Zoom: 30x optisch + 16x digital - Objektiv: 4,5 - 135 mm (2,4 - 60,9) - IR-Beleuchtung bis 180 m - H.264, H.265 und M-JPEG - Rauschunterdrückung (iDNR) - Essential Video Analytics - microSDXC Slot (Karte optional) - 24 Privatzenen, Data security, IP66 - Spannungsversorgung 24 VAC / PoE+ Fabrikat/Typ: Bosch / NDP-5502-230L liefern und montieren	1.686,31	3.372,62
		Übertrag	EUR	11.610,77

Zusammengefasst spricht also einiges dafür, dass der Passauer Stadtrat im Jahr 2018 auf Basis von irreführenden oder zumindest unvollständigen Informationen entschieden hat, weshalb sein Beschluss die Videoüberwachung nicht rechtfertigen konnte.

Der BayVGH schreibt deshalb nicht, dass er prüfen will, ob der Stadtrat „noch immer“ die Videoüberwachung bejaht. Es lässt durchblicken, dass es für möglich hält, dass dem Stadtrat zu dem Zeitpunkt seiner ursprünglichen Beschlussfassung teils falsche und teils unvollständige Unterlagen vorgelegen haben und will nun prüfen, ob dies dazu führt, dass die Einführung der Videoüberwachung deshalb rechtswidrig war.

4. Zahlen zur Gefährlichkeit des Klostersgartens sind nicht nachvollziehbar

Soweit das Ordnungsamt auf S. 3 der Vorlage behauptet, die Polizei habe seit Einführung der Videoüberwachung

„insgesamt 12-mal Videomaterial u.a. u.a. im Zusammenhang mit gef. Körperverletzung, Totschlag oder Diebstahl angefordert, welches z.T. entscheidend zur Aufklärung dieser Vorfälle beigetragen hat.“

... so sollte Sie dies bitte belegen, und zwar durch Vorlage der lückenlosen Vorfallsdokumentationen aus diesen Jahren. In der mündlichen Verhandlung hat der dort als sachverständiger Zeuge anwesende Passauer Polizeipräsident lediglich von einem

„Ameisenhandel“, also Kleinhandel, mit Cannabisprodukten gesprochen. Und auch die bisher vorgelegten Vorfallsdokumentationen zeigen allenfalls Fälle von vereinzelter Kleinkriminalität.

Unklar ist auch, was das Ordnungsamt mit den „Ereignissen“ meint, von denen es laut seiner Vorlage 2021 insgesamt 89 gezählt haben will. Verstöße gegen das Infektionsschutzgesetz hat es dabei herausgerechnet, aber wie viele dieser Ereignisse fanden zu einem Zeitpunkt statt, bei dem die Kameraüberwachung gar nicht aktiviert war (Wochenmärkte, Demonstrationen)? Wie viel davon sind Bagatellen, wie z. B. Alkoholkonsum? Das Ordnungsamt versucht, dem Stadtrat diese Informationen vorzuenthalten – wie auch schon dem BayVGH. Dieser hält aber genau diese Informationen für entscheidungserheblich hat sie angefordert (vgl. Anlage 1, S. 5):

*„Die Beklagte wird daher zunächst gebeten, die Vorfallsdokumentationen für die Jahre 2018, 2020 und 2021 vorzulegen, und dabei den Anteil der Vorfälle **außerhalb von Veranstaltungen** im Klostergarten anzugeben. Entsprechendes wird für die Vorfallsdokumentationen der Jahre 2017 und 2019, soweit noch möglich, erbeten.“²*

Der Stadtrat kann m. E. nicht rechtmäßig entscheiden, ohne diese Zahlen ebenfalls zu kennen.

5. Stadtrat kann die Videoüberwachung nicht bestätigen, ohne die „Gefahrensituation“ zu ermitteln und gegen die Grundrechtseingriffe abzuwägen

Abschließend fehlt in der Vorlage an den Stadtrat jede Erwähnung der Tatsache, dass der BayVGH die Rechtmäßigkeit der Videoüberwachung derzeit als zweifelhaft ansieht und sich genau deshalb die o. g. Unterlagen vorlegen lässt. Nur dann (und dort), wo eine „Gefahrensituation“ tatsächlich vorliegt, kann die Videoüberwachung rechtmäßig sein.

Die Videoüberwachung im Passauer Klostergarten führt zu einer Dauerüberwachung von mehreren tausend Bürger:innen, die den Klostergarten täglich durchqueren und sich dort aufhalten. Dies ist aus rechtlicher Sicht keine Bagatelle; es handelt sich um einen täglich mehrmals tausendfach erfolgenden Eingriff in das Grundrecht auf Datenschutz, das den Passauer Bürger:innen zusteht. Das Bundesverfassungsgericht – zu dem wir den hiesigen Fall durchaus noch tragen könnten, wenn nicht bereits der BayVGH uns Recht gibt – erlaubt eine großflächige Videoüberwachung im öffentlichen Raum deshalb nur dann, wenn eine rechtfertigende erhebliche Gefahrenlage besteht

(BVerwG, Kammerbeschluss vom 23. 2. 2007 - 1 BvR 2368/06 Rn. 37 ff. – juris; Urteil vom 25.1.2012 - 6 C 9.11).

Ansonsten sind Videoüberwachungen nur punktuell erlaubt, aber eben nicht - wie hier - flächig über mehrere tausend Quadratmeter auf einer öffentlichen Verkehrsfläche.

Wenn der Stadtrat die Beschlussvorlage des Ordnungsamtes prüft, so sollte er zumindest wissen, dass das Ordnungsamt sich hier eine Praxis „bestätigen“ lassen möchte, deren Rechtmäßigkeit der BayVGH nach aktuellem Kenntnisstand als kritisch ansieht.

Aus meiner Sicht sollte der Stadtrat den Ausgang des Gerichtsverfahrens abwarten, anstatt nun ohne Not – und, vor allem ohne die rechtlich vorgeschriebene Abwägung – eine

² Hervorhebung nur hier.