

Sachgebiet:
allgemeines Datenschutzrecht

BVerwGE: nein
Übersetzung: nein

Rechtsquelle/n:

GG Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1
BayDSG Art. 24

Titelzeile:

Anspruch auf Unterlassung einer kommunalen Videoüberwachung

Leitsatz:

Art. 79 Abs. 1 DSGVO schließt die Geltendmachung eines öffentlich-rechtlichen Unterlassungsanspruchs gegen die Datenverarbeitung im Bereich der kommunalen Gefahrenabwehr und Gefahrenvorsorge - hier durch Videoüberwachung einer als öffentliche Einrichtung gewidmeten Grünfläche - nicht aus.

Beschluss des 6. Senats vom 2. Mai 2024 - BVerwG 6 B 66.23

- I. VG Regensburg vom 6. August 2020
 Az: RN 9 K 19.1061
- II. VGH München vom 30. Mai 2023
 Az: 5 BV 20.2104



Bundesverwaltungsgericht

BESCHLUSS

BVerwG 6 B 66.23
5 BV 20.2104

In der Verwaltungsstreitsache



ECLI:DE:BVerwG:2024:020524B6B66.23.0

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 2. Mai 2024
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Kraft
sowie die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Steiner und Dr. Gamp

beschlossen:

Die Beschwerde der Beklagten gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 30. Mai 2023 wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 5 000 € festgesetzt.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger wendet sich gegen die kommunale Videoüberwachung des öffentlich zugänglichen "Passauer Klostergarten" und begehrt die Unterlassung der Videobeobachtung und Aufzeichnung von Videobildern seiner Person. Seine Klage blieb zunächst erfolglos. Das Verwaltungsgericht Regensburg sah einen auf das nationale Recht gestützten Unterlassungsanspruch als durch die vorliegend anwendbare Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) gesperrt an und verneinte zugleich einen aus dem europäischen Recht ableitbaren Unterlassungsanspruch (ZD 2020, 601).
- 2 Auf die Berufung des Klägers hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof die erstinstanzliche Entscheidung abgeändert und der Klage stattgegeben (BayVBl. 2023, 735). Der Kläger könne gestützt auf sein Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung die Unterlassung einer rechtswidrigen Videoüberwachung

seiner Person fordern. Ein solcher Anspruch sei nicht durch die in Kapitel III der Datenschutz-Grundverordnung ausdrücklich normierten Betroffenenrechte gesperrt. Es fehlten Anhaltspunkte dafür, dass das europäische Datenschutzrecht dem Betroffenen im Falle einer rechtswidrigen Datenverarbeitung einen grundrechtlich fundierten Unterlassungsanspruch aus dem nationalen Recht vorenthalte. Vielmehr gewährleiste die Rechtsschutzgarantie des Art. 79 Abs. 1 DSGVO die Durchsetzung aller durch die DSGVO begründeten subjektiven Rechte.

- 3 Die Voraussetzungen für die Rechtmäßigkeit einer Videoüberwachung des Klägers im Klostergarten lägen aber nicht vor, weil dort keine Gefährdung für die in Art. 24 Abs. 1 BayDSG genannten Rechtsgüter gegeben sei. Die Einschätzung der Gefahrensituation setze eine Prognose voraus, die auf einer Tatsachenbasis erfolgen müsse, im Regelfall auf einer Vorfalldokumentation. Zwar könne eine Videoüberwachung nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs auch ohne entsprechende Vorkommnisse in der Vergangenheit zulässig sein. Dann müsse die Erforderlichkeit der Videoüberwachung aber auf andere Weise dargelegt werden oder es sich um einen Ort handeln, dem Gefahren für die geschützten Rechtsgüter immanent seien. Die Nachweislast für das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen liege infolge der in der Datenschutz-Grundverordnung verankerten Rechenschaftspflicht bei der Beklagten.
- 4 Die dokumentierten und ergänzend geschilderten Vorkommnisse und deren Entwicklung seit Beginn der Videoüberwachung seien nicht geeignet, die Erforderlichkeit einer Videoüberwachung zu belegen. Auch die geltend gemachten Schäden infolge von Vandalismus blieben zu vage. Im Übrigen sei in der Gesamtabwägung der geschilderten Gefahrensituation mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung eine großflächige Videoüberwachung des Klostergartens nicht gerechtfertigt. Die schutzwürdigen Interessen der betroffenen Besucher und Passanten, insbesondere auch die der auf den installierten Spielgeräten anzutreffenden Kinder, überwögen das von der Beklagten geschilderte Interesse an einer Videoüberwachung. Angesichts der Wiederholungsgefahr habe der Kläger einen öffentlich-rechtlichen Unterlassungsanspruch wegen eines Eingriffs in sein Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung.

- 5 Das Berufungsgericht hat die Revision gegen sein Urteil nicht zugelassen. Dagegen wendet sich die Beschwerde der Beklagten, der der Kläger entgegentritt.

II

- 6 Die auf die Revisionszulassungsgründe des § 132 Abs. 2 Nr. 1 und 2 VwGO gestützte Beschwerde bleibt ohne Erfolg. Aus den Darlegungen in der Beschwerdebegründung, auf deren Prüfung der Senat gemäß § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO beschränkt ist, ergibt sich nicht, dass die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat (1.) oder die Voraussetzungen einer Divergenz vorliegen (2.).
- 7 1. Grundsätzlich bedeutsam im Sinne des § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO ist eine Rechtssache, wenn für die angefochtene Entscheidung der Vorinstanz eine konkrete, fallübergreifende und bislang ungeklärte Rechtsfrage des revisiblen Rechts von Bedeutung war, deren Klärung im Revisionsverfahren zu erwarten ist und zur Erhaltung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung oder zur Weiterentwicklung des Rechts geboten erscheint (stRspr, vgl. BVerwG, Beschluss vom 10. Mai 2023 - 6 B 23.22 - N&R 2023, 268 Rn. 5 m. w. N.). Ein derartiger Klärungsbedarf besteht nicht, wenn die Rechtsfrage auf der Grundlage der bundesgerichtlichen Rechtsprechung oder des Gesetzeswortlauts mit Hilfe der üblichen Auslegungsregeln eindeutig beantwortet werden kann (stRspr, vgl. BVerwG, Beschluss vom 15. Januar 2018 - 6 B 21.17 - NVwZ-RR 2018, 389 Rn. 3 m. w. N.).
- 8 a. Die Beschwerde erachtet zunächst die Frage als grundsätzlich bedeutsam, ob Art. 79 Abs. 1 DSGVO i. V. m. Art. 17 DSGVO eine Sperrwirkung gegenüber auf § 1004 Abs. 1 Satz 2 BGB analog in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 1 GG gestützte Unterlassungsklagen der betroffenen Person entfaltet. Sie verweist dafür auf mehrere in der zivilgerichtlichen Rechtsprechung diskutierte Fragen, die auch Eingang in den erstinstanzlichen Gerichtsbescheid gefunden haben. Mittlerweile hat der 6. Zivilsenat des Bundesgerichtshofs dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) unter anderem die Frage zur Klärung vorgelegt, ob sich eine betroffene Person, die ohne Geltendmachung eines Löschungsbegehrens gemäß Art. 17 der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) allein präventiv einen gleichartigen Verstoß gegen die DSGVO durch ein Kreditinstitut verhindern möchte, auf einen Anspruch aus der DSGVO berufen und ob

im Falle der Verneinung trotz der Harmonisierung des europäischen Datenschutzrechts ein Abwehranspruch aus dem nationalen Recht zugesprochen werden kann (BGH, Beschluss vom 26. September 2023 - VI ZR 97/22 - GRUR 2023, 1724; beim EuGH unter dem Aktenzeichen C-655/23 anhängig).

- 9 Für den Bereich der kommunalen Gefahrenabwehr und Gefahrenvorsorge – hier: durch Videoüberwachung einer als öffentliche Einrichtung gewidmeten Grünfläche – fehlt es jedoch an einem vergleichbaren Klärungsbedarf.

- 10 Für die in Rede stehende Videoüberwachung stützt sich die Beklagte auf Art. 24 des Bayerischen Datenschutzgesetzes vom 15. Mai 2018 (GVBl. S. 230 - BayDSG). Hierbei handelt es sich um eine mitgliedstaatliche Rechtsgrundlage, die den Erlaubnistatbestand des Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. e DSGVO festlegt (Art. 6 Abs. 3 Satz 1 Buchst. b DSGVO). Art. 24 BayDSG enthält u. a. spezifische Bestimmungen im Sinne des Art. 6 Abs. 3 Satz 3 DSGVO darüber, welche allgemeinen Bedingungen für die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung durch den Verantwortlichen gelten, in welcher Art und Weise die Daten erhoben werden dürfen, welche Personen an welchen Einrichtungen von der Erhebung betroffen sein können und wie lange die erhobenen Daten gespeichert werden dürfen. Insofern hat der Bayerische Landesgesetzgeber hiermit im Anwendungsbereich der Datenschutz-Grundverordnung von den ihm eröffneten Gestaltungsspielräumen Gebrauch gemacht. Deshalb ist das innerstaatliche Recht ebenso wie seine Anwendung am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes zu messen. Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist innerstaatliches Recht und dessen Anwendung, wenn es im Anwendungsbereich des Unionsrechts liegt, dabei aber – wie hier – durch dieses nicht vollständig determiniert ist, am Maßstab des Grundgesetzes zu messen. Die Bindung an die Grundrechte ist danach ein Korrelat der politischen Entscheidungsverantwortung, entspricht also der jeweiligen legislativen und exekutiven Verantwortung. Die Beachtung der Grundrechte bei der Wahrnehmung dieser Verantwortung haben die deutschen Gerichte und insbesondere das Bundesverfassungsgericht zu gewährleisten (BVerfG, Beschluss vom 6. November 2019 - 1 BvR 16/13 - BVerfGE 152, 152 Rn. 42 "Recht auf Vergessen I").

11 Die Grundrechte schützen den Bürger aber bereits als solche in ihrer abwehrrechtlichen Dimension vor rechtswidrigen Beeinträchtigungen jeder Art, auch solchen durch schlichtes Verwaltungshandeln (Verwaltungsrealakt). Infolgedessen kann der Bürger, wenn ihm eine derartige Rechtsverletzung droht, unmittelbar gestützt auf das jeweils berührte Grundrecht Unterlassung verlangen, sofern ihm das einfache Gesetzesrecht keinen solchen Anspruch vermittelt (vgl. dazu vor Geltung der Datenschutz-Grundverordnung: BVerwG, Urteil vom 25. Januar 2012 - 6 C 9.11 - BVerwGE 141, 329 Rn. 22 "Hamburger Reeperbahn"). Dem Kläger steht deshalb das von Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG geschützte Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung zur Seite und vermittelt ihm einen subjektiv-öffentlichen Unterlassungsanspruch gegen die Beklagte. Ob sich der Kläger ergänzend auch auf einen im europäischen Recht wurzelnden Unterlassungsanspruch berufen könnte, wie ihn das Vorabentscheidungsersuchen des Bundesgerichtshofs thematisiert, bedarf vorliegend keiner Klärung.

12 b. Die Beschwerde wirft als grundsätzlich klärungsbedürftig weiter die Frage auf:

"Welche Anforderungen ergeben sich aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) für die Eingriffsschwelle und die Verhältnismäßigkeit einer offenen Videoüberwachung kriminalitätsbelasteter kommunaler Einrichtungen durch öffentliche Stellen?"

13 Sie führt dazu aus, die Eingriffsschwellen für hoheitlich durchgeführte Videoüberwachungen seien im Bundesrecht und den jeweiligen landesrechtlichen Bestimmungen je nach Sachmaterie unterschiedlich ausgestaltet. Der angegriffene Beschluss ziehe aber grundrechtlich fundierte Verhältnismäßigkeitserwägungen heran, um die Eingriffsschwelle des Art. 24 BayDSG über dessen Wortlaut hinaus anzuheben und fordere infolge der Anwendung bundesrechtlich induzierter Verhältnismäßigkeitsanforderungen letztlich das Vorliegen einer konkreten Gefahr. Wann ein nach den Maßstäben des Verfassungsrechts hinreichender Anlass für eine Videoüberwachung öffentlicher Räume vorliege, sei bislang nicht geklärt.

- 14 Welche Eingriffsschwellen sich für die Statthaftigkeit einer offenen Videoüberwachung aus Art. 24 Abs. 1 BayDSG ergeben, ist einer Klärung in einem Revisionsverfahren nicht zugänglich, weil es sich dabei um die Auslegung von irreversiblen bayerischen Landesrecht und nicht um Bundesrecht handelt (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO). Das Revisionsgericht ist auch nicht berufen, die vom Landesgesetzgeber normativ getroffene Regelung abstrakt am Maßstab des Verfassungsrechts zu messen. Im Rahmen des § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO kann aber geprüft werden, ob das vom Berufungsgericht für seine Auslegung des Landesrechts als Korrekturmaßstab angeführte Bundesrecht seinerseits wiederum ungeklärte Fragen von grundsätzlicher Bedeutung aufwirft (vgl. BVerwG, Beschluss vom 1. März 2016 - 5 BN 1.15 - NVwZ 2016, 618 Rn. 6 m. w. N.).
- 15 Darauf zielt die Beschwerde, wenn sie der Entscheidung des Berufungsgerichts verfassungsrechtlich induzierte Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes entnehmen will, die ihrerseits klärungsbedürftig seien. Ein solches Verständnis der Entscheidungsgründe trifft indes nicht zu: Weder in der von der Beschwerde benannten Urteils Passage (Rn. 44 ff.) noch an anderer Stelle hat das Berufungsgericht eine Korrektur der Eingriffsschwellen des Landesrechts am Maßstab des Verfassungsrechts vorgenommen. Ob dagegen die vom Berufungsgericht zur Ausfüllung des in Art. 24 BayDSG verankerten Verhältnismäßigkeitsmaßstabes herangezogenen einzelfallbezogenen Erwägungen inhaltlich zutreffen, ist keine Frage, die den Zulassungsgrund der grundsätzlichen Bedeutung erfüllt.
- 16 c. Schließlich wirft die Beschwerde als rechtsgrundsätzlich bedeutsam die Frage auf, welche Anforderungen Art. 5 Abs. 2 DSGVO an den Nachweis für das Vorliegen der Voraussetzungen einer Rechtsgrundlage i. S. d. Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 1 lit. e DSGVO stellt. Denn das Gericht habe unter Rn. 47 des Urteils aus der Rechenschaftspflicht des Art. 5 Abs. 2 DSGVO abgeleitet, dass für eine Videoüberwachung eine dokumentierte Tatsachenbasis vorliegen müsse und die üblichen Beweismittel (einschließlich Zeugenaussagen von Bediensteten) nicht genügten. Ob die daraus abgeleiteten Anforderungen an die Rechtfertigung mit europäischem Recht in Einklang stünden oder völlig überzogen seien, bedürfe einer Klärung durch den EuGH.

17 Allerdings erweist sich die Frage, ob Art. 5 Abs. 2 DSGVO für den Nachweis der Rechtfertigung der Datenerhebung auf der Grundlage des Art. 24 Abs. 1 BayDSG qualifizierte Nachweispflichten gebietet, für das Berufungsurteil als nicht entscheidungserheblich. Zwar stellt das Urteil unter Rn. 47 und im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH zu Art. 5 Abs. 2 DSGVO fest, dass der datenschutzrechtlich Verantwortliche nach dem in dieser Bestimmung verankerten Grundsatz der Rechenschaftspflicht für die Einhaltung der Anforderungen des Art. 5 Abs. 1 DSGVO verantwortlich ist und nachweisen können muss, dass jeder der dort genannten Grundsätze eingehalten worden ist; mithin obliegt ihm hierfür die Beweislast (EuGH, Urteil vom 4. Mai 2023 - C-60/22 - juris Rn. 53). Das Berufungsgericht stützt seine Entscheidung aber nicht tragend auf eine Beweislastentscheidung oder gar eine Nichtverwertbarkeit bestimmter Sachverhalte, sondern auf das ihm vorliegende Material. Daraus schöpft es die tatrichterliche Überzeugung (§ 108 Abs. 1 VwGO), dass die in Art. 24 Abs. 1 BayDSG geforderte Gefährdungslage, die eine Videoüberwachung zum Schutze der in Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BayDSG genannten Rechtsgüter erforderlich machen würde, tatsächlich nicht gegeben und für die Zukunft nicht prognostizierbar sei. Dabei befassen sich die Rn. 49 - 54 zunächst mit Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 BayDSG ("Leben, Gesundheit, Freiheit oder Eigentum von Personen, die sich im Bereich öffentlicher Einrichtungen, öffentlicher Verkehrsmittel, von Dienstgebäuden oder sonstigen baulichen Anlagen öffentlicher Stellen oder in deren unmittelbarer Nähe aufhalten"). Hier prüft und würdigt das Gericht die ihm von der Beklagten vorgelegten Erkenntnisse vollumfänglich. Unter den Rn. 55 - 57 befassen sich die Urteilsgründe mit der Gefahrensituation für die in Art. 24 Abs. 1 Nr. 2 BayDSG genannten Schutzgüter ("Kulturgüter, öffentliche Einrichtungen, öffentliche Verkehrsmittel, Dienstgebäude oder sonstige bauliche Anlagen öffentlicher Stellen sowie die dort oder in deren unmittelbarer Nähe befindlichen Sachen"). Auch dafür zieht das Gericht die tatsächlichen Erkenntnisse und das Vorbringen der Beklagten vollumfänglich heran und kommt in freier Würdigung des ihm vorliegenden Materials zu der Überzeugung, dass damit die tatbestandlich geforderte Gefährdung der dort genannten Güter nicht belegt sei. Eine Beweislastregel oder ein Erfordernis einer formalisierten Vorfalldokumentation zur Nachweisführung kommen dabei nicht zur Anwendung. Auch die nachfolgenden Ausführungen zu den überwiegenden Interessen der von der Vi-

deoüberwachung betroffenen Personen rekurren auf die vom Gericht gewonnene Überzeugung, dass relevante Gefährdungslagen bislang nicht vorliegen (Rn. 65).

- 18 2. Die Voraussetzungen für die Zulassung der Revision wegen Divergenz liegen ebenfalls nicht vor. Die Beklagte rügt vorsorglich, das angefochtene Urteil weiche in der unter den Rn. 52 und 65 vorgenommenen Einschätzung der Eignung einer Videoüberwachung zur Kriminalitätsbekämpfung von den im Urteil des Senats vom 25. Januar 2012 - 6 C 9.11 - (BVerwGE 141, 329 "Hamburger Reeperbahn") unter Rn. 45 aufgestellten Maßstäben ab, weil es die Geeignetheit der Videoüberwachung, d. h. ihre Wirksamkeit und Effizienz zur Gefahrenabwehr verneine. Hierin komme ein grundlegendes Fehlverständnis der Geeignetheit der Videoüberwachung zum Ausdruck, das auf einem divergierenden Verständnis beruhe.
- 19 Mit diesem Vorbringen vermag die Beschwerde nicht durchzudringen. Die angeführten Passagen des Berufungsurteils betreffen die Subsumtion und enthalten keine übersatzfähigen Rechtssätze. Hinsichtlich der grundsätzlichen, vom konkreten Fall losgelösten Eignung einer Videoüberwachung zur Erfüllung der gesetzgeberischen Zwecke, nämlich die ordnungsgemäße Benutzung einer Naherholungsfläche zu sichern und Gefahren der in Art. 24 Abs. 1 BayDSG beschriebenen Art zu verhüten, teilt das Berufungsurteil die Einschätzung des Senats (Rn. 43).
- 20 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus § 47 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 i. V. m. § 52 Abs. 2 GKG.

Prof. Dr. Kraft

Steiner

Dr. Gamp