



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 S 395/24

VG: 4 K 2600/23

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

– Klägerin und Beschwerdeführerin –

Prozessbevollmächtigte:

g e g e n

den Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit,
Dr. Timo Utermark, Arndtstraße 1, 27570 Bremerhaven

– Beklagter und Beschwerdegegner –

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Prof. Sperlich, den Richter am Oberverwaltungsgericht Lange und den Richter am Verwaltungsgericht Kaysers am 2. Januar 2025 beschlossen:

Auf die Beschwerde der Klägerin wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen - 4. Kammer - vom 13. November 2024 aufgehoben.

Der Verwaltungsrechtsweg ist zulässig.

Die Kosten des Beschwerdeverfahrens trägt die Beklagte. Gerichtskosten werden nicht erhoben.

Gründe

I. Die Beteiligten streiten über die Zulässigkeit des beschrittenen Verwaltungsrechtswegs für eine Feststellungsklage.

Die Klägerin begehrt die Feststellung, dass sie berechtigt war, ihren Mitarbeitenden ein E-Mail-Postfach für die Übermittlung von COVID-Impfzertifikaten und anderen für eine Tätigkeit bei ihr erforderlichen Impfnachweisen bereitzustellen, ohne diese zu einer Transportverschlüsselung ihrer E-Mails zu verpflichten. Dieses Verhalten hatte die Beklagte auf eine anonyme Beschwerde hin mehrfach moniert und die Klägerin u.a. mit Schreiben vom 27.01.2022 aufgefordert, ihre technischen und organisatorischen Maßnahmen anzupassen, um ein angemessenes Schutzniveau für die betroffenen Gesundheitsdaten zu erreichen. Im August 2023 leitete die Beklagte schließlich ein Ordnungswidrigkeitenverfahren gegen die Klägerin ein.

Die Klägerin hat am 02.11.2023 ihre als „vorbeugende Feststellungsklage“ bezeichnete Klage erhoben. Die Beklagte hat die Zulässigkeit des beschrittenen Rechtswegs gerügt. Mit Hinweisschreiben vom 23.09.2024 hat das Verwaltungsgericht zunächst mitgeteilt, es halte den Rechtsweg für eröffnet, die Klage aber mangels Feststellungsinteresses für das vollständig in der Vergangenheit liegende Rechtsverhältnis für unzulässig. Am 30.09.2024 hat die Beklagte mitgeteilt, dass ihre Bußgeldstelle aufgrund von Art. 83 Abs. 4 lit. b) i.V.m. Art. 32 Abs. 1 lit. a) DSGVO inzwischen eine Geldbuße gegen die Klägerin verhängt habe.

Mit Beschluss vom 13.11.2024 hat das Verwaltungsgericht den beschrittenen Rechtsweg für unzulässig erklärt und das Verfahren an das Amtsgericht Bremerhaven verwiesen. Die Ausführungen der Klägerin bezögen sich allesamt auf die Frage, ob sie die sich aus Art. 32 Abs. 1 DSGVO ergebenden Pflichten zur Sicherheit der Datenverarbeitung erfüllt habe. Dieser Streitgegenstand sei indes gerade Inhalt des erlassenen Bußgeldbescheides. Einwendungen hiergegen könne die Klägerin im Wege des Einspruchs geltend machen, der bei der Verwaltungsbehörde einzulegen sei (§ 67 OWiG). Nehme die Behörde den Bescheid daraufhin nicht zurück oder verwerfe sie den Einspruch als unzulässig, so könne der Betroffene dies durch das örtlich zuständige Amtsgericht gerichtlich überprüfen lassen (§ 68 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 69 Abs. 3 OWiG sowie § 69 Abs. 1 i.V.m. § 62 Abs. 2 Satz 1 OWiG). Eine darüberhinausgehende Überprüfung von Bußgeldbescheiden im Verwaltungsrechtsweg ließen die Regelungen in § 62 und § 67 OWiG nicht zu. Gegen diesen Beschluss richtet sich die Beschwerde der Klägerin.

II. Die nach § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 17a Abs. 4 Satz 3 GVG sowie den §§ 146, 147 VwGO zulässige Beschwerde der Klägerin hat in der Sache Erfolg.

1. Der Verwaltungsrechtsweg für die Feststellungsklage war zum Zeitpunkt des Eintritts der Rechtshängigkeit – als bereits ein Bußgeldverfahren eingeleitet war – eröffnet. Der Erlass des Bußgeldbescheides hat gemäß § 17 Abs. 1 Satz 1 GVG (sog. perpetuatio fori) keine Auswirkungen auf den beschrittenen Rechtsweg.

a) Die aufdrängende Sonderzuweisung des § 20 Abs. 1 Satz 1 BDSG ist vorliegend nicht einschlägig, da diese nur Streitigkeiten über Rechte nach Art. 78 Abs. 1 und 2 DSGVO und § 61 BDSG betrifft. Vorliegend fehlt es in Bezug auf die streitgegenständliche Feststellungsklage jedoch an einer „verbindlichen Entscheidung des Bundesbeauftragten“ i.S.v. § 61 BDSG bzw. an einem „rechtsverbindlichen Beschluss einer Aufsichtsbehörde“ i.S.d. Art. 78 Abs. 1 DSGVO.

b) Nach § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO ist der Verwaltungsrechtsweg in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit die Streitigkeiten nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind. Die vorliegend in Streit stehende Frage, ob öffentlich-rechtliche Verpflichtungen nach dem Datenschutzrecht bestanden haben, stellt eine solche Streitigkeit dar. Die Beklagte hat vor Klageerhebung im Zusammenhang mit der Übermittlung und Speicherung der Impfzertifikate mehrfach mit der Ausübung ihrer aufsichtsrechtlichen Befugnisse gedroht und sich dadurch verwaltungsrechtlicher (und nicht nur ordnungswidrigkeitenrechtlicher) Eingriffsmöglichkeiten berührt.

c) Die abdrängende Sonderzuweisung des § 62 Abs. 1 OWiG ist vorliegend nicht einschlägig. Danach können Betroffene gegen Anordnungen, Verfügungen und sonstige Maßnahmen, die von der Verwaltungsbehörde im Bußgeldverfahren getroffen werden, gerichtliche Entscheidung beantragen. Dies gilt nicht für Maßnahmen, die nur zur Vorbereitung der Entscheidung, ob ein Bußgeldbescheid erlassen oder das Verfahren eingestellt wird, getroffen werden und keine selbständige Bedeutung haben.

aa) Diese abdrängende Sonderzuweisung gilt unstreitig dann nicht, wenn noch kein Bußgeldverfahren eingeleitet wurde, sondern ein solches lediglich im Raum steht oder ausdrücklich angedroht wurde. Grundsätzlich ist der Verwaltungsrechtsweg deshalb insbesondere für Feststellungsklagen in Bezug auf das Bestehen öffentlich-rechtlicher Verpflichtun-

gen eröffnet. Allein der Umstand, dass eine entsprechende Verpflichtung straf- oder bußgeldbewehrt ist, lässt den öffentlich-rechtlichen Charakter eines entsprechenden Rechtsstreits nicht entfallen (vgl. BVerwG, Urt. v. 07.05.1987 - 3 C 53.85, juris Rn. 18 ff.).

In diesem Fall wird, worauf die Klägerin zu Recht hinweist, in der Rechtsprechung auch ein Feststellungsinteresse bejaht. Denn solange die Rechtslage zwischen den Beteiligten nicht geklärt ist, müsste der Betroffene dann entweder auf die Ausübung eines Rechts, das ihm seiner Meinung nach zusteht, verzichten, oder sich der Gefahr aussetzen, eine Klärung über den Umfang öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen zu seinen Lasten „erst auf der Anklagebank“ zu erleben (BVerfG, Stattg. Kammerbeschl. v. 07.04.2003 - 1 BvR 2129/02, juris Rn. 14; BVerwG, Urt. v. 17.01.1972 - 1 C 33.68, juris Rn. 7). Für diese sog. „Damokles-Rechtsprechung“ (vgl. BVerwG, Urt. v. 23.01.1992 - 3 C 50.89, juris Rn. 33) spielt es keine Rolle, dass die Entscheidung des Verwaltungsgerichts für ein etwaig sich anschließendes Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren nicht bindend ist. Schon der Einfluss, den eine günstige Entscheidung auf die Beurteilung der strafrechtlichen Schuldfrage ausüben kann, rechtfertigt das Feststellungsbegehren (BVerwG, Urt. v. 13.01.1969 - 1 C 86.64, juris Rn. 19).

bb) Ebenso unstrittig ist, dass Rechtsbehelfe gegen Maßnahmen, die von der Verwaltungsbehörde „im schwebenden Bußgeldverfahren“ getroffen werden, der abdrängenden Sonderzuweisung des § 62 OWiG unterfallen. Diese Sonderzuweisung wird zur Vermeidung einer „Zweispurigkeit“ des Rechtsweges in Bußgeldsachen weit ausgelegt. Das Ordnungswidrigkeitengesetz kennt im Bußgeldverfahren nur eine Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte; insoweit ist der Wille des Gesetzgebers erkennbar, alle im Rahmen eines Bußgeldverfahrens ergehenden behördlichen Entscheidungen den ordentlichen Gerichten zuzuweisen (BVerwG, Urt. v. 27.09.1962 - 1 C 51.61, juris Rn. 8). Der ordentlichen Gerichtsbarkeit zugewiesen sind damit insbesondere alle Streitigkeiten, die gerade bei der Durchführung des Ordnungswidrigkeitengesetzes entstehen (vgl. BayVGH, Urt. v. 09.05.1985 - 26 B 85 A.505, BeckRS 1985, 111465, Rn. 11).

Die von der Beklagten insoweit zitierten Entscheidungen betreffen sämtlich Streitgegenstände, die eindeutig dem Bußgeldverfahren im weiteren Sinne zuzurechnen sind, wie eine Klage auf Bescheidung eines Einspruchs (OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 31.03.2016 - 3 O 66/16, juris Rn. 6), die Vollstreckungsgegenklage gegen einen rechtskräftigen Bußgeldbescheid (BayVGH, Urt. v. 09.05.1985 - 26 B 85 A.505, BeckRS 1985, 111465, Rn. 11), die Feststellung der Nichtigkeit einer Unterwerfungserklärung im Bußgeldverfahren (BVerwG, Urt. v. 27.09.1962 - 1 C 51.61, juris), die Rückforderung eines Verwarngeldes (NdsOVG, Beschl. v. 20.11.2020 - 8 OB 106/20, juris) und den Anspruch auf Unterlassung

der Verhängung eines Bußgelds (VG Stuttgart, Beschl. v. 18.08.2006 - 10 K 4317/05, juris). Auch die von der Beklagten angeführte Literatur besagt insoweit nichts Abweichendes. Dort wird ausgeführt, dass die Zuweisung an die ordentlichen Gerichte weit zu verstehen sei; dennoch wird auch hier die Einschränkung gemacht, dass es sich um Maßnahmen der Verwaltungsbehörde „im Bußgeldverfahren“ handeln müsse (vgl. etwa Euler, in: Graf, BeckOK OWiG, 44. Ed. Stand: 01.10.2024, § 62 Rn. 1; Kurz, in: Mitsch, Karlsruher Kommentar zum OWiG, 5. Auflage 2018, § 62 Rn. 1).

Die von der Beklagten zitierte Rechtsprechung ist für den vorliegenden Streitfall unergiebig. Dass „im Bußgeldverfahren“ nur eine Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte gegeben ist, beantwortet nicht die Frage, wann eine Klage einen hinreichenden Bezug zum Bußgeldverfahren aufweist. So ist beispielsweise auch anerkannt, dass sich die Sonderzuweisung nicht auf den Primärrechtsschutz gegen eine straf- oder bußgeldbewehrte hoheitliche Anordnung – etwa in Form einer Satzung (vgl. ausdrücklich OVG Bremen, Beschl. v. 12.01.2012 - 1 B 289/11, juris Rn. 8) – erstreckt, selbst wenn bereits ein Bußgeldverfahren eingeleitet wurde.

cc) Nach Auffassung des Senats führt auch die Einleitung eines Bußgeldverfahrens nicht dazu, dass eine verwaltungsgerichtliche Feststellungsklage ausgeschlossen wird. Der Wortlaut der streitgegenständlichen Sonderzuweisung (Maßnahmen, die von der Verwaltungsbehörde „im Bußgeldverfahren“ getroffen werden) spricht zunächst gegen eine Einbeziehung der hiesigen Fallkonstellation. Die Feststellungsklage in Bezug auf den Umfang öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen ist – wie dargelegt – im Ausgangspunkt unabhängig von einem Bußgeldverfahren. Eine drohende ordnungswidrigkeitenrechtliche Ahndung kann zwar Anlass bieten, eine solche Feststellungsklage zu erheben, die Besonderheiten des Ordnungswidrigkeitenrechts spielen indes für diese Klage keine Rolle. Auch erscheint es zufällig, die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs – die sich nach der Art der streitentscheidenden Norm und der Natur des zugrundeliegenden Rechtsverhältnisses richtet – davon abhängig zu machen, in welchem Verfahrensstadium sich ein davon rechtlich unabhängiges Bußgeldverfahren befindet. Der Streitgegenstand der verwaltungsgerichtlichen Klage ist derselbe, gleich ob ein Bußgeldverfahren „droht“ oder bereits eingeleitet wurde. Die Unterscheidung, ob sich die Gefahr einer Verfolgung bereits verwirklicht hat oder nicht, betrifft demnach vielmehr die Frage nach dem (Fort-)Bestehen eines Rechtsschutzinteresses i.S.d. § 43 VwGO.

Auch eine am Sinn und Zweck orientierte Auslegung gebietet nicht die Annahme einer Zuweisung an die ordentliche Gerichtsbarkeit. Die nach einhelliger Meinung weit zu verstehende abdrängende Sonderzuweisung soll zwar eine Zweispurigkeit des Rechtswegs

verhindern. Eine solche Gefahr divergierender Entscheidungen besteht nach der zitierten höchstrichterlichen Rechtsprechung jedoch ohnehin, wenn etwa vor Einleitung des Ordnungswidrigkeitenverfahrens bereits eine Feststellungsklage erhoben wurde, deren Entscheidung den Amtsrichter jedoch nicht bindet (vgl. BVerwG, Urt. v. 13.01.1969 - 1 C 86.64, juris Rn. 19).

Die in der Literatur vereinzelt gebliebene Auffassung, dass eine verwaltungsgerichtliche Klage generell nur erhoben werden könne, wenn kein Bußgeldverfahren anhängig sei (Ehlers/Schneider, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht Werkband: 45. EL Januar 2024, § 40 VwGO Rn. 639, dort Fußnote 2614), überzeugt demgegenüber nicht. Mit dem Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen ist vielmehr davon auszugehen, dass die Rechtswegzuweisung in den §§ 62 und 67 OWiG nur Rechtsbehelfe gegen einen Bußgeldbescheid selbst oder sonstige belastende Maßnahmen innerhalb eines Bußgeldverfahrens betrifft. Die Befugnis der ordentlichen Gerichte, innerhalb eines anhängigen ordnungswidrigkeitsrechtlichen Verfahrens auch verwaltungsrechtliche Vorfragen zu behandeln, schließt den Verwaltungsrechtsweg für diese Vorfragen nicht grundsätzlich aus. Dies gilt auch für den Fall, dass ein Bußgeldverfahren bereits eingeleitet worden ist (vgl. OVG NRW, Urt. v. 23.11.1984 - 4 A 1680/83, juris). Auch das Bundesverwaltungsgericht hat für den Bereich des Lebensmittelrechts allgemein ausgeführt, dass bei der Feststellung lebensmittelrechtlicher Verkehrspflichten auch während eines schwebenden Bußgeldverfahrens der Sache nach um den Inhalt von Rechtssätzen des Lebensmittelverwaltungsrechts gestritten, die den Rechtsweg zu den allgemeinen Verwaltungsgerichten begründen (vgl. BVerwG, Urt. v. 07.05.1987 - BVerwG 3 C 53.85 - in BVerwGE 77, 207 <209 f.>). Für das Datenschutzrecht gilt insoweit nichts anderes.

III. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Anfechtung der Entscheidung über den zulässigen Rechtsweg löst ein selbständiges Rechtsmittelverfahren aus, in dem nach den allgemeinen Vorschriften über die Kosten zu befinden ist (BVerwG, Beschl. v. 01.06.2022 - 3 B 29.21, juris Rn. 22 m.w.N.).

Der Festsetzung eines Streitwerts für das Beschwerdeverfahren bedarf es nicht, weil Gerichtskosten im Falle einer erfolgreichen Beschwerde nicht anfallen (BVerwG, Beschl. v. 21.03.2024 - 3 B 12.23, juris Rn. 27).

Die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht ist nicht zuzulassen, da die Voraussetzungen des § 17a Abs. 4 Satz 5 GVG nicht erfüllt sind.

Hinweis

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§§ 152 Abs. 1 VwGO, 17a Abs. 4 Satz 4 GVG).

gez. Prof. Sperlich

gez. Lange

gez. Kaysers