

**Titel:**

**Videoüberwachung eines Gartens**

**Normenketten:**

DSGVO Art. 2, Art. 12, Art. 21, Art. 77 Abs. 1, Art. 78 Abs. 1

BayDSG Art. 2, 20, 24

BGB § 823 Abs. 2, § 1004 Abs. 1

**Leitsätze:**

**1. Art. 79 DSGVO schließt weitere gerichtliche Rechtsbehelfe gegen Verantwortliche und Auftragsverarbeiter aus, sodass eine allgemeine Leistungsklage in der Form der Unterlassungsklage nach §§ 1004 Abs. 1, 823 Abs. 2 BGB im Anwendungsbereich der Datenschutz-Grundverordnung nicht statthaft ist.**

**2. Es ist zwischen einer (bloß) verordnungswidrigen Datenverarbeitung und einer möglichen Rechtsverletzung einer Person hinsichtlich der ausschließlich sie betreffenden personenbezogenen Daten zu unterscheiden.**

**3. Im Falle einer bloßen rechtswidrigen Datenverarbeitung ohne Rechtsverletzung steht der betroffenen Person das Beschwerderecht nach Art. 77 Abs. 1 DSGVO und in der Folge das Recht auf gerichtlichen Rechtsbehelf gegen die Aufsichtsbehörde nach Art. 78 Abs. 1 DSGVO zu. Art. 79 Abs. 1 DSGVO vermittelt einen individualrechtlichen Unterlassungsanspruch bezüglich der Verletzung von Betroffenenrechten (Art. 13 bis 20 DSGVO).**

**Schlagworte:**

Zur Frage der Zulässigkeit einer allgemeinen Leistungsklage gerichtet auf die Unterlassung einer öffentlichen Videoüberwachung gestützt auf einen öffentlich-rechtlichen Folgenbeseitigungsanspruch (§§ 1004 Abs. 1, 823 Abs. 2 BGB) nach Inkrafttreten der Datenschutz-Grundverordnung, Zur Frage der Rechtmäßigkeit einer öffentlichen Videoüberwachung auf der Grundlage des Art. 24 BayDSG, Unterlassungsklage, Verordnungswidrigkeit

**Fundstellen:**

BeckRS 2020, 19361

GewA 2020, 364

LSK 2020, 19361

ZD 2020, 601

**Tenor**

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Der Kläger trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Der Gerichtsbescheid ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar.

IV. Die Berufung wird zugelassen.

**Tatbestand**

**1**

Der Kläger möchte die Verurteilung der Stadt P. erreichen, die Videoüberwachung des „P.er K.-gartens“ und deren Aufzeichnung zu unterlassen.

**2**

Der Kläger ist in P. wohnhaft und berufstätig. Er benutzt unter anderem in Zusammenhang mit beruflichen und politischen Tätigkeiten die städtische Anlage „P.er K.-garten“ (nachfolgend: K.-garten). Auch für private Tätigkeiten sei er häufig im K.-garten.

### 3

Mit Schreiben vom 23. November 2017 übermittelte die Polizeiinspektion P. der Beklagten Informationen zum K.-garten als Grundlage möglicher politischer Initiativen für eine kommunale Videoüberwachung. Darin wird ausgeführt, dass der K.-garten seit Jahren insbesondere in den warmen Monaten (April bis Oktober) ein polizeilicher Brennpunkt sei. Der angrenzende Zentrale Omnibusbahnhof sei naturgemäß Ausgangs- und Zielpunkt des gesamten ÖPNV in P. Der K.-garten werde aufgrund seiner ansprechenden Lage und Gestaltung von vielen Bürgern als Ort der Erholung und Entspannung genutzt. Beide Örtlichkeiten seien ferner beliebte Treffpunkte und Aufenthaltsorte junger Menschen sowie sozialer Randgruppen, wie Alkoholiker, BtM-Konsumenten und seit 2015 zunehmend Migranten. Aufgrund zahlreicher Ordnungs- und Sicherheitsstörungen seien beide Örtlichkeiten seit Jahren Gegenstand eines umfassenden polizeilichen Sicherheitskonzepts, welches zuletzt im März 2016 modifiziert worden sei und seitdem intensiv umgesetzt werde. Im Sinne eines ganzheitlichen Ansatzes aus informeller Sozialkontrolle, intensiven polizeilichen Kontrollen und der Sozialarbeit seitens der Beklagten habe zuletzt ein Rückgang der Körperverletzungs- und Beleidigungsdelikte verzeichnet werden können. Eine nennenswerte Bekämpfung bzw. Verdrängung des am K.-garten feststellbaren Drogenhandels (Ameisenhandel) sei bisher nicht gelungen. Die Aufgriffszahlen lägen hier im einstelligen bzw. niedrigen zweistelligen Bereich. Diese Zahlen wiesen im Hinblick auf bekannte Dunkelfelduntersuchungen auf einen regen Drogenumsatz hin, wobei diese Bewertung durch Hinweise aus der Bevölkerung sowie durch die regelmäßige Auffindung von Rauschgiftutensilien in der nahe gelegenen öffentlichen Toilettenanlage gestützt werde. Während die Ordnungsverstöße sich vor allem im Sommerhalbjahr ereigneten, sei bei den übrigen Deliktsarten und insbesondere der Rauschgiftkriminalität eine Streuung über das ganze Jahr feststellbar. Als tatrelevante Tageszeiten habe sich das Zeitfenster zwischen 10:00 und 22:00 Uhr herauskristallisiert (90% aller Fälle). Aufgrund der objektiven Sicherheitslage im Stadtgebiet bestehe keine rechtliche Grundlage für die Einrichtung einer polizeilichen Videoüberwachung gemäß Art. 32 PAG, allerdings eröffne Art. 21a BayDSG diese Möglichkeit in öffentlichen Einrichtungen im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben und dies durchaus etwas niedrigschwelliger. Aus Sicht der Polizeiinspektion wäre demnach konkret eine Videoaufzeichnung im Bereich des K.-gartens denkbar.

### 4

Am 14. Mai 2018 beschloss der Stadtrat der Beklagten die Installation einer Videoüberwachung sowie die Errichtung eines Anbaus an die bestehende Toilettenanlage im K.-garten, der von 8:00 bis 22:00 Uhr zeitweise mit Aufsichtspersonal besetzt ist. Zusammen mit der Errichtung einer Straßenbeleuchtung an der Innpromenade wurden dafür über- bzw. außerplanmäßige Haushaltsmittel in Höhe von 385.000,-- Euro bereitgestellt. Dabei entfielen auf die Installation der Videoüberwachung sowie die Errichtung des Anbaus 200.000,-- Euro. Der K.-garten ist ein zentral gelegener öffentlicher Platz in unmittelbarer Nähe zum Zentralen Omnibusbahnhof und zur Universität. Er ist von vier Seiten zugänglich und wird begrenzt von der ...-Straße im Nordwesten, der Straße ... im Südwesten und Südosten und dem ...-platz im Nordosten. Auf dem Platz finden dienstags und freitags ein Wochenmarkt, jährlich das Volksfest „Oide Dult“ sowie mit gewisser Regelmäßigkeit politische und kulturelle Veranstaltungen statt. Darüber hinaus wird der K.-garten hauptsächlich von Passanten durchquert. In den Sommermonaten dient er auch als Erholungsort. Dort befinden sich Sitzmöglichkeiten und Rasenflächen sowie zwei große Wippen als Spielplatz für Kinder. Der K.-garten ist nahezu eben, größtenteils fein geschottert, von allen Seiten einsehbar und für Anwesende überschaubar. Die Sicht wird nicht durch Bewuchs beeinträchtigt. Es gibt sehr niedrige Beete und an den Rändern des Platzes in Reihen gegliederte Bäume mit Baumkronen erst ab einer Höhe von ca. drei Metern. Bei Dunkelheit wird der K.-garten vor allem durch im Boden eingelassene Strahler beleuchtet. Das im K.-garten überwachte Areal ist rechteckig im Ausmaß von 60 m x 80 m. Insgesamt sind dort zehn Kameras installiert. Davon sind acht fest installiert und eingestellt. Es befinden sich je zwei in den vier Ecken an Masten. Zwei weitere sogenannte „Dome-Kameras“ sind auf den langen Seiten einander gegenüberliegend an Masten installiert. Letztere erlauben dem Kameraoperator das Zoomen und Schwenken. Sie sind laut Angaben der Beklagten ebenfalls fest auf bestimmte Areale eingestellt, in denen mit einem besonders hohen Kriminalitätsaufkommen gerechnet wird.

### 5

Am 13. Juni 2019 erhob der Kläger Klage zum Verwaltungsgericht Regensburg gegen die Stadt P. Zur Begründung der Klage wird im Wesentlichen ausgeführt, dass laut Polizeiinspektion P. die bisherige polizeiliche Vorfalldokumentation nicht genüge, eine sichere Aussage zu Kriminalitätsschwerpunkten innerhalb des K.-gartens zu treffen. In Zeiten des Wochenmarktes werde die Videoüberwachungsanlage

automatisch abgeschaltet. Ob die Kameras eingeschaltet seien, sei für Passanten nicht erkennbar. Es gebe eine Dienstanweisung der Beklagten zur Videoüberwachung. An den vier zentralen Zugängen zum K.-garten seien Schilder angebracht worden, die auf die Videoüberwachung hinwiesen. Diese hingen in etwa 2 m Höhe und seien mit einer wabengemusterten Reflektor-Folie beklebt. An anderen Zugängen zum K.-garten fehlten Hinweisschilder und an einigen Stellen seien diese in einem Bereich angebracht, der bereits von den Kameras erfasst werde. Wegen seiner offenen Gestaltung könne der K.-garten auch betreten werden, ohne dass die Hinweisschilder wahrgenommen werden könnten. Ein ausführlicher Hinweis zu den Modalitäten der Videoüberwachung sei lediglich am Überwachungshäuschen angebracht. Die Betriebszeiten der Videoüberwachung lägen zwischen 6:00 und 1:00 Uhr. Während anderer Veranstaltungen sollten sie ebenfalls ausgestellt und, soweit die Veranstaltung angemeldet werde, zusätzlich abgehängt werden. Die Abschaltung der Videoüberwachung werde während des Wochenmarktes nicht konsequent eingehalten. Jedenfalls am 7. und 11. Juni 2019 seien die dafür vorgesehenen Hinweisschilder nicht aufgehängt worden (Anl. K12 und K13). Es sei nicht nachvollziehbar, wie der Betrag von 25.000,-- Euro zur Beseitigung von Vandalismus zusammenkomme. Die Kriminalität im P. sei gering und in den vergangenen Jahren eher rückläufig (Anl. K14 und K15). Die Kriminalitätsentwicklung im K.-garten entspreche dem stadtweiten Trend. Weder absolut noch im Vergleich zur restlichen Stadt sei der K.-garten ein Kriminalitätsschwerpunkt. Aus dem polizeilichen Sicherheitsbericht für die Stadt P. aus 2017 gehe hervor, dass die Gesamtkriminalität - ohne ausländerrechtliche Verstöße - zwischen 2008 und 2017 ungefähr gleichbleibend sei. Für 2017 könne ein leichter Rückgang festgestellt werden. Für 2017 seien die wenigsten Fälle seit 2008 registriert worden. Ähnliches zeige sich, wenn man die gesondert aufgeführte Gewalt-, Straßen- und Diebstahlskriminalität betrachte (Sicherheitsbericht, S. 7f.). Die Entwicklung der Rauschgiftkriminalität schwanke hingegen seit 2008, nach einem deutlichen Rückgang in 2013 steige sie zuletzt wieder an. Bei dem verzeichneten Verstößen handele es sich überwiegend um die Betäubungsmittelart Cannabis und seine Zubereitungsformen. Aus dem aktuellen Sicherheitsbericht gehe hervor, dass die Zahlen zur Gesamtkriminalität für die Stadt auch in 2018 unterdurchschnittlich gewesen und zudem weiter rückläufig seien (Sicherheitsbericht 2018, S. 58, Anl. K17). 2017 seien laut polizeilicher Straf- und Ordnungswidrigkeitenstatistik drei einfache Körperverletzungen und eine schwere Körperverletzung im K.-garten verzeichnet worden. Dabei handele es sich um den niedrigsten Wert für einfache Körperverletzungen seit 2012. Des weiteren seien 2017 vier Beleidigungen und 15 Vorfälle der Rauschgiftkriminalität erfasst worden; die einzige Kategorie, in der ein Anstieg zu verzeichnen sei. Es liege nahe, dass dieser auf die verstärkte Umsetzung polizeilicher Maßnahmen zurückzuführen sei, wie die P.er Neue Presse am 8. April 2016 und am 22. März 2017 (Anl. K18) in ihrer online-Ausgabe berichtet habe. Somit ergäben sich für den K.-garten keine besonderen Abweichungen von der Kriminalitätsentwicklung in der Stadt. Es sei nicht bekannt, wie viele der von der Polizei verzeichneten Verdachtsfälle auch tatsächlich strafrechtlich relevant geworden seien. Aus der polizeilichen Straf- und Ordnungswidrigkeitstatistik 2017 gehe hervor, dass 34 Ordnungswidrigkeiten nach dem LStVG (insbesondere Verstöße gegen die Grünanlagensatzung, v.a. Alkoholkonsum, Entsorgung von Müll, Verrichtung der Notdurft und Lärm) verzeichnet worden seien. In den Jahren 2015 und 2016 seien in der gleichen Kategorie jeweils 73 Fälle registriert worden. Dem Kläger stehe ein Unterlassungsanspruch gegen die Beklagte zu, weil die aufgrund Art. 24 Abs. 1 BayDSG erfolgende Videoüberwachung im K.-garten ungerechtfertigt in sein Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG eingreife. Zum einen sei die Videoaufzeichnung als Teil der Strafrechtvorsorge der Gesetzgebungskompetenz des Landes entzogen, zum anderen seien die Voraussetzungen der Rechtsgrundlage nicht erfüllt, weil die Videoüberwachung nicht erforderlich sei und Anhaltspunkte dafür bestünden, dass die schutzwürdigen Interessen der Betroffenen überwögen. Schließlich sei die Videoüberwachung auch deshalb rechtswidrig, weil datenschutzrechtliche Kennzeichnung- und Transparenzpflichten nicht erfüllt würden. Art. 24 Abs. 1 BayDSG sei die einzige infrage kommende Rechtsgrundlage. § 4 Abs. 1 BDSG sei nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 BDSG offensichtlich nicht anwendbar. Eine Rechtsgrundlage sei auch nicht dem EU-Recht zu entnehmen. Die Datenschutz-Grundverordnung sei ausweislich Art. 2 Abs. 2 Buchst. d DSGVO in Zusammenhang mit der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung nicht anwendbar. Die speziellere Datenschutz-Richtlinie für Polizei und Justiz (RL 2016/680/EU) enthalte keine unmittelbar anwendbare Rechtsgrundlage. Bei angesichts verfassungsrechtlicher Erwägungen restriktiver Auslegung des Art. 24 Abs. 1 BayDSG sei eine Videoüberwachung nur zur Vermeidung von Straftaten, nicht aber bereits zur Vermeidung von Ordnungswidrigkeiten zulässig. Vorliegend müsse bereits die Geeignetheit und Erforderlichkeit der Videoüberwachung zur Kriminalitätsbekämpfung bezweifelt werden. Durch die Videoüberwachung und anschließende Aufzeichnung werde in die informationelle Selbstbestimmung des Klägers eingegriffen.

Dieser Eingriff sei nicht nur in den durch die Videoüberwachung gewonnenen Informationen zu sehen, sondern auch in ihrer Auswirkung auf das Verhalten der betroffenen Personen. Vorliegend sollten Personen im K.-garten durch die Videoüberwachung von unerwünschten, insbesondere straf- oder ordnungswidrigkeitenrechtlich relevanten Verhaltensweisen abgehalten werden und etwaige verfolgende Maßnahmen vorbereitet bzw. ermöglicht werden. Tatsächlich würden die Kameras aber auch das Verhalten des Klägers beeinflussen, der den K.-garten dann meide oder sich dort unwohl und beobachtet fühle. Bereits die bloße Videobeobachtung stelle einen Eingriff dar. Die Eingriffsintensität der Videoüberwachung im K.-garten sei außerordentlich hoch. Die Maßstäbe des Bundesverfassungsgerichts in seiner Rechtsprechung zur Rasterfahndung und automatischen Kennzeichenerfassung seien vorliegend zu übertragen. Danach resultiere die Erheblichkeit des Eingriffs daraus, dass es sich um eine verdachtslose Maßnahme von großer Streubreite handle. Insbesondere die Anlasslosigkeit bewirke das erhebliche Gewicht des Eingriffs durch eine solche Überwachung. Überdies trage die Heimlichkeit der Rasterfahndung zur Erheblichkeit des Eingriffs bei. Auch seien vorliegend die Informationspflichten nur unzureichend erfüllt. Zum anderen bedinge auch die physische Abwesenheit der beobachtenden Person eine gewisse Heimlichkeit. Bereits die reine Videobeobachtung stelle einen Grundrechtseingriff dar. Da hierdurch das Verhalten der Bürger gelenkt werde und werden soll, sei auch bei Kameraattrappen ein Grundrechtseingriff anzunehmen. Dies sei insbesondere während des Wochenmarktes und Veranstaltungen besonders problematisch; selbst bei planmäßiger Abschaltung der Kameras würden diese vergleichbar einer Attrappe in Grundrechte eingreifen. Im Kontext der Heimlichkeit sei auch das Transparenzgebot beachtlich. Die Kenntnis von der Datenverarbeitung sei *conditio sine qua non* für die Möglichkeit die informationelle Selbstbestimmung wahrzunehmen. Vorliegend sei es möglich, den Platz zu betreten, ohne Kenntnis von der Videoüberwachung zu nehmen, weil die Beschilderung an der entsprechenden Stelle fehle. Soweit vorhanden sei naheliegend, dass die Informationen beim Betreten infolge zu kleiner, schlecht lesbarer und zu hoher Beschilderung nicht wahrgenommen würden. Auch müsse die Entscheidungsfreiheit, den K.-garten zu überqueren, bezweifelt werden. Die Verhinderung von bloßen Ordnungswidrigkeiten sei kein legitimer Zweck für die Videoüberwachung, zudem sei diese auch kein geeignetes Mittel, um Ordnungswidrigkeiten zu verhindern. Die meisten Delikte in diesem Bereich würden nicht nach sorgfältiger Abwägung begangen, sondern typischerweise spontan und affektiv. Insbesondere bei rauschbedingten Delikten könne deshalb nicht von einem Effekt der Videoüberwachung ausgegangen werden. Gleiches ergebe sich für die Verrichtung der Notdurft, den Lärm und das Hinterlassen von Müll, die durch Vandalismus entstehenden Kosten seien deshalb durch Videoüberwachung nicht zu verhindern. Gleiches gelte aufgrund von Studien für Körperverletzungs- und Beleidigungsdelikte. Bei der Rauschgiftkriminalität sei eher von einem Anstieg in den videoüberwachten Gebieten außerhalb der Betriebszeiten auszugehen als von einer Verlagerung in nicht überwachte Gebiete. Im Allgemeinen sei Videoüberwachung nicht geeignet zur Bekämpfung geplanter Kriminalität. Geplante Straftaten würden allenfalls verschoben, nicht aber verhindert. Es sei von einer Anpassung potentieller Täter an die Videoüberwachung auszugehen. Zudem würden viele Verstöße durch die Überwacher nicht bemerkt und dadurch nicht präventiv verhindert. Die Aufmerksamkeit der Überwacher auf das Geschehen auf den Monitoren nehme bereits nach kurzer Zeit rapide ab. Die anlasslose Beobachtung fördere die Diskriminierung bestimmter sozialer Gruppen, weil die Überwacher gerade bei verdachtslosen Maßnahmen von ihren Vorstellungen und Vorurteilen geleitet würden. Bei den bemerkten Verstößen lasse sich eine Selektion durch die Überwacher feststellen, sodass es zu einer selektiven Kriminalisierung komme. Die Videoüberwachung sei aufgrund der guten Überschaubarkeit des K.-gartens auch nicht erforderlich, die Anwesenheit eines städtischen Angestellten sei gleichermaßen zur Zweckerreichung geeignet. Der Einsatz von Sozialarbeitern/Streetworkern wie auch die Einrichtung eines Kontaktladens als Anlaufstelle für suchtkranke Menschen seien geeigneter. Die Videoüberwachung sei angesichts der damit verbundenen Grundrechtseingriffe unverhältnismäßig im engeren Sinne. Die Beklagte greife täglich in erheblichem Ausmaß in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung von mehreren hundert Menschen ein, welche durch eigenes Verhalten keinen Anlass zur Videoüberwachung gegeben hätten. Zudem handle es sich bei dem K.-garten um keinen Kriminalitätsbrennpunkt. Im Ganzen sei die Videoüberwachung in der gewählten Ausgestaltung unangemessen. Die meisten registrierten Delikte fielen in die Sommermonate, so dass Videoüberwachung keinesfalls saisonübergreifend zu rechtfertigen sei. Auch sei kaum vorstellbar, dass eine Überwachung im Zeitraum von 6 bis 1:00 Uhr, also 19 Stunden notwendig sei. Vielmehr liege es nahe, dass gerade alkoholbedingte Straftaten oder Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz eher in den Abendstunden, an Wochenenden oder vor Feiertagen zu erwarten seien. Keinesfalls rechtfertigen lasse sich die anlasslose Speicherung für 72 Stunden. Möglich wäre eine bloße Videobeobachtung mit der Einrichtung eines

Kurzzeitspeichers. Dieser könne die menschliche Reaktionszeit ausgleichen. Wenn einem Überwacher eine Straftat oder eine Ordnungswidrigkeit erheblicher Bedeutung auffalle, müsse er aktiv werden, um die dauerhafte Aufzeichnung für eine spätere Verwertung zu veranlassen. Dieses Vorgehen werde datenschutzrechtlichen Vorgaben in Form datenschutzfreundlicher Voreinstellungen und der Datenminimierung stärker gerecht (§ 25 Abs. 2 Satz 1, Art. 5 Abs. 1 Buchst. c DSGVO i.V.m. Art. 2 Satz 1 BayDSG). Die Videoüberwachung verstoße gegen Transparenzpflichten aus Art. 24 Abs. 2 BayDSG i.V.m. Art. 12, 13 JI-Richtlinie und Art. 2 Satz 1 BayDSG und sei deswegen teilweise rechtswidrig. Die Anwendbarkeit von Art. 13 Abs. 1 Buchst. d i.V.m. Art. 2 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 1 JI-Richtlinie sei zwanglos anzunehmen (EuGH, U.v. 26.2.2013 - C-617/10 -, NJW 2013, 1415). Die Beklagte komme den sich hieraus ergebenden Informationspflichten nur unzureichend nach. Maßgeblich für die Vollständigkeit der Information seien die an den Zugängen des Platzes angebrachten Schilder, nicht der ausführliche Anhang an der Überwachungszentrale, da dieser erst nach Betreten des Platzes zur Kenntnis genommen werden könnte. Die Darstellung auf den diversen Schildern an den Zugängen entsprächen mangels leichter Zugänglichkeit nicht den Vorgaben des Art. 12 Abs. 1 Satz 1 JI-Richtlinie i.V.m. Art. 2 Satz 1 BayDSG, wobei die Zugänglichkeit auch die äußere Form der Darreichung der Informationen betreffe. Das Wabenmuster der Schilder überschneide sich teilweise mit der Schrift. Hier seien Buchstaben und Wörter schlecht erkennbar, wobei sich auch die Lichtverhältnisse massiv auswirken könnten. Die Anbringungshöhe führe ebenfalls dazu, dass die Informationen nicht leicht zugänglich seien. Diese führe bereits dazu, dass die Schilder leicht übersehen würden. Im Übrigen wird auf den Inhalt des Schriftsatzes vom 13. Juni 2019 Bezug genommen.

## 6

Der Kläger beantragt,

die Beklagte zu verurteilen, die Beobachtung des P.er K.-garten mittels Bildübertragung sowie Aufzeichnung der Bilder zu unterlassen.

## 7

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

## 8

Die Beklagte habe aufgrund kritischer Stimmen im Hinblick auf die Videoüberwachung eine datenschutzrechtliche Vorprüfung für die Sitzung des Stadtrats vom 14. Mai 2018 vorgenommen. Diese habe nach Einschätzung der Datenschutzabteilung der Beklagten die Möglichkeit einer datenschutzgerechten Umsetzung des Sicherheitskonzepts unter Einhaltung diverser Auflagen ergeben. Die Beklagte habe sich bei der Prüfung zur Einführung einer Videoüberwachung an die Vorgaben des Bayerischen Landesdatenschutzbeauftragten gehalten, insbesondere die dort herausgegebenen Unterlagen und Vorlagen verwendet, um eine datenschutzkonforme Videoüberwachung sicherzustellen. Im Anschluss an den Beschluss vom 14. Mai 2018 habe die P.er Neue Presse Umfragen am K.-garten durchgeführt und mehrere Passanten hätten sich dahingehend geäußert, dass sie die Videoüberwachung begrüßen würden und diese zur Erhöhung des Sicherheitsgefühls beitragen würde. Diese Umfrage sei auch kürzlich wiederholt worden und habe zum selben Meinungsbild geführt. Der Stadtrat Karl S. habe Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Maßnahme an den Bayerischen Landesdatenschutzbeauftragten und die Regierung von Niederbayern herangetragen; beide Aufsichtsbehörden seien jedoch nicht eingeschritten. Die montierten Hinweisschilder befänden sich außerhalb des überwachten Bereichs. Die ausführlichen Datenschutzhinweise nach Art. 12, 13 DSGVO seien nur am Überwachungshäuschen angebracht, jedoch sei hierauf auf den Piktogrammen hingewiesen. Im Übrigen seien die Datenschutzhinweise auch auf der Website der Beklagten zu finden. Der Überwachungsraum mit den angebrachten Datenschutzhinweisen und dem Kameraplan befinde sich außerhalb des überwachten Bereichs. Der Kläger müsse sich nicht zwangsweise der Videoüberwachung aussetzen, da er problemlos und sicher ohne große Umwege das videoüberwachte Areal umrunden könne. Zu Wochenmarkzeiten sei die Videoüberwachung inaktiv. Darauf werde auf den Piktogrammen hingewiesen. Da es sich beim Wochenmarkt um regelmäßig wiederkehrende Veranstaltungen handle, hätten die Kameras bereits vorab so programmiert werden können, dass sie sich zu diesen Zeiten automatisch immer abschalteten. Aufgrund des Hinweises auf den Piktogrammen erübrige sich das Anbringen von Zusatzschildern oder das Abdecken der Kameras. Beschäftigte der Beklagten seien angehalten, die Inaktivität zu Zeiten des Wochenmarktes stichprobenartig zu prüfen. Am 7. und 11. Juni 2019 sei die Videoüberwachungsanlage inaktiv gewesen (Protokollblätter von diesen beiden Tagen). Bei

angemeldeten Veranstaltungen würden die Kameras von Mitarbeitern durch Hauben erkennbar verdeckt und zusätzlich Schilder an die Piktogramme angehängt, die die Inaktivität verdeutlichen. Auch diese Vorgänge würden gewissenhaft ausgeführt und protokolliert. Durch intensive Öffentlichkeitsarbeit und zahlreiche Presseberichte ebenso wie durch das Bereithalten aller relevanten Unterlagen zur Einsichtnahme im Internet habe die Beklagte nichts unversucht gelassen, bezüglich der Videoüberwachung in der Öffentlichkeit Transparenz herzustellen. Die Videoüberwachung sei sehr streng geregelt. Neben der Dienstanweisung für die Mitarbeiter gebe es auch diverse Protokollblätter, die auszufüllen seien und turnusmäßig überprüft würden. Dies diene nicht nur der Kontrolle, sondern auch der Verdeutlichung der Wichtigkeit der Vorgänge für die Mitarbeiter. Im Übrigen sei die Videoüberwachung in enger Zusammenarbeit mit der Polizeiinspektion P. ausgearbeitet worden (Vereinbarung zur Nutzung der Videoüberwachungsanlage im K.-garten zwischen der Polizeiinspektion und der Beklagten). Die genauen Arbeitsschritte bei der Überwachung wie auch einer etwaigen Auswertung der Daten seien detailliert geregelt worden (Dienstanweisung zur Videoüberwachung). Bei der technischen Anlage handele es sich um ein streng isoliertes, geschlossenes System, das mangels Anbindung an das Internet nicht von außen angegriffen werden könne. Deshalb könne nicht davon gesprochen werden, dass „ausufernde Speichermöglichkeiten“ die Möglichkeit eröffneten, Daten zusammenzuführen sowie „mannigfaltige Optionen für die Nutzung des Datenpools“ zur Verfügung zu haben. Auch sei es eine Falschbehauptung, dass „durch die Masse an Informationen, die durch die Überwachung anfällt ... ein Profil über das Verhalten des Klägers im öffentlichen Raum angefertigt werden ... Rückschlüsse auf Arbeitszeiten, soziale Kontakte (und) private Gewohnheiten möglich seien“. Der Kläger kenne das diametral entgegenstehende Sicherheitskonzept und möge deshalb darlegen, wie Mitarbeiter der Beklagten in der Lage sein sollten, in Anbetracht der definierten Sicherheitsmerkmale solches zu tun. Es seien auch Vorkehrungen getroffen, um versehentliche Datenpannen zu verhindern. Es sei kaum nachvollziehbar, warum sich der Kläger zukünftig durch die Videoüberwachung abgehalten sehe, Veranstaltungen im K.-garten abzuhalten, wenn er gleichzeitig selbst vortrage, dass bei Veranstaltungen die Überwachungsanlage deaktiviert und dies durch Abdeckungen zusätzlich nach außen verdeutlicht werde. Es sei lediglich die Anmeldung der Veranstaltung bei der Beklagten erforderlich, da ansonsten die Mitarbeiter nicht wissen könnten, wann sie die nach der Dienstanweisung erforderlichen Schritte einleiten sollten. Die Beklagte habe zu keinem Zeitpunkt behauptet, es handele sich bei dem K.-garten um ein schlecht einsehbares Areal oder finsternes Eck. Eine Kriminalstatistik könne selbstredend nur bekannt gewordene Delikte widerspiegeln, nach Einschätzung der Polizei bestünden jedoch Anhaltspunkte dafür, dass vor allem im Bereich der Rauschgiftkriminalität mit einer sehr viel größeren Anzahl gerechnet werden müsse, als statistisch verzeichnet. Die von Klägerseite vorgelegten umfangreichen Kriminalstatistiken seien nicht ausschlaggebend. Ob die Gesamtkriminalität im P.er Land rückläufig sei, sei nicht das maßgebende Kriterium für die am K.-garten ortsgebundene Kriminalität. Ebenso wenig, ob die Beklagte insgesamt vom Polizeipräsidium Niederbayern nicht als Örtlichkeit überdurchschnittlicher Kriminalität wahrgenommen werde. Ausschlaggebend sei stattdessen, dass die Statistik für den K.-garten im Vergleich zu anderen Örtlichkeiten im Stadtgebiet ein erhöhtes Vorkommen von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten ausweise und von der Polizeiinspektion als „Brennpunkt“ bezeichnet werde. Der jährliche Aufwand der Stadtgärtnerei für Beseitigung von Schäden durch Vandalismus werde mit ca. 25.000,-- Euro beziffert. Dieser Aufwand beinhalte tägliche Schäden im Bereich Brunnen und Grünanlagen (Glasscherben und Flaschen sowie Müll in den Brunnen und Grünanlagen, Urinieren und Verrichten der Notdurft - auch am Tag, Ausreißen von Pflanzen) sowie Schäden, die mehrmals jährlich anfallen (beschädigte und herausgerissene Granitplatten an den Brunnen, größere Mengen von Kies in den Brunnen, beschädigte und herausgerissene Metallbuchstaben der Straßenbeschriftungen, Graffiti an den Metalltrögen, Beschädigung der Sitzbänke und umgeworfene große Pflanztpöfe). Der Aufwand der Stadtgärtnerei könne nicht ins Verhältnis zu den Beschaffungskosten für die Videoüberwachungsanlage gesetzt werden. Diese diene nicht allein der Verhinderung dieser genannten Schäden, sondern der Verhinderung sonstiger Straftaten und Ordnungswidrigkeiten im Bereich des K.-gartens. Beispielsweise könnten die Kosten der Videoüberwachungsanlage im Falle einer begangenen Körperverletzung auch nicht zum Wert der körperlichen Unversehrtheit ins Verhältnis gesetzt werden. Zudem sei der Zweck des K.-gartens als öffentliche Einrichtung und Naherholungsraum hervorzuheben. Ordnungswidrigkeiten oder gar Straftaten, die die Erreichung dieses Zwecks erschwerten, müssten unterbunden werden. Rechtsgrundlage der Videoüberwachung sei Art. 6 DSGVO i.V.m. Art. 24 Abs. 1 BayDSG. Art. 24 BayDSG sei innerhalb der Gesetzgebungszuständigkeit des Freistaats für den Bereich der Gefahrenabwehr nach Art. 70 Abs. 1 GG erlassen worden. Die offene Beobachtung öffentlicher Orte diene der Verhinderung von Straftaten. Potentielle Straftäter sollten von der Begehung einer Straftat abgeschreckt

werden und auf diese Weise sollte diese verhindert werden. Zur Abschreckung gehöre ebenso die Bildaufzeichnung. Der potentielle Täter müsse damit rechnen, dass seine Tat aufgezeichnet werde und die Aufzeichnung nicht nur für die Identifizierung, sondern auch als Beweismittel in einem Strafverfahren zur Verfügung stehen werde (BVerwG, U.v. 25.1.2012 - 6 C 9.11). Es sei zu beachten, dass es sich mit der Formulierung „Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten oder von Straftaten“ lediglich um einen repressiven Nebenzweck handle, der im Einzelfall nur in der Einsatzform der Videoaufzeichnung zur Geltung komme, nämlich wenn die Aufzeichnung den Anfangsverdacht einer Straftat begründe. Er sei nicht geeignet, die mit der Gesamtmaßnahme verfolgte primäre Zweckrichtung der Straftatenverhütung zu verdrängen oder zu überlagern (VGH Baden-Württemberg, U.v. 21.7.2003 - 1 S 377/02). Jedoch würde auch dieser Nebenzweck an sich betrachtet in die Gesetzgebungskompetenz des Freistaats fallen, denn es handle sich hierbei um einen Fall der konkurrierenden Gesetzgebung gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Die Sicherung von Beweismitteln für ein künftiges Strafverfahren wäre dann dem „gerichtlichen Verfahren“ zuzuordnen. Von dieser Regelung habe aber der Bund noch nicht abschließend Gebrauch gemacht. Somit stehe auch hier dem Freistaat eine Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 72 Abs. 1 GG zu. Die Regelungen des Bundes auf dem Gebiet der Strafverfolgungsvorsorge seien nicht in einer vergleichbaren Weise dicht, dass sie im Sinne einer kodifikatorischen Regelung abschließend wirkten. Bei dieser Vorsorge handle es sich nämlich nicht um Maßnahmen, die einen Anfangsverdacht voraussetzten (BVerwG, a.a.O.). Die Videoüberwachung des K.-gartens sei mindestens geeignet, den Zweck der Verhinderung von Straftaten zu fördern. Studien und Sicherheitsberichte ließen erkennen, dass Videoüberwachung im öffentlichen Raum einen Rückgang der Kriminalität tatsächlich bewirkten. Es möge zutreffen, dass Videoüberwachung zur Verhinderung von Ordnungswidrigkeiten außerhalb des Straßenverkehrs nicht die Regel sei. Bereits Art. 24 Abs. 3 BayDSG mache aber deutlich, dass Videoüberwachung zumindest nach Auffassung des Gesetzgebers auch zur Verfolgung und damit auch zur Prävention von Ordnungswidrigkeiten eingesetzt werden könne. Durch eine Studie habe ein Zusammenhang zwischen dem Rückgang speziell von Ordnungswidrigkeiten und Videoüberwachung hergestellt werden können (Gill et al., Assessing the impact of CCTV, the South City Case Study, Home Office Online Report, 2005). Die Videoüberwachung sei auch nicht ungeeignet, um Körperverletzungsdelikte zu vermeiden. Art. 24 Abs. 3 BayDSG gehe von einer grundsätzlichen Eignung der Videoüberwachung zur Prävention von Straftaten aus. Ferner gebe es - abseits aller Studien - konkrete Erfahrungswerte etwa aus Duisburg. Unabhängig davon gebe es mindestens eine Studie, die ausdrücklich zu dem Schluss gelange, dass Videoüberwachung im öffentlichen Raum geeignet sei, Körperverletzungsdelikte zu verhindern (Lucien Müller, Videoüberwachung in öffentlich zugänglichen Räumen - insbesondere zur Verhütung und Ahndung von Straftaten, 2011, S. 241-248). Die Rational Choice Theory besage, dass jegliches Handeln durch Ziele, Wünsche und Bedürfnisse sowie durch den menschlichen Versuch, diese Ziele in höchstmöglichem Ausmaß zu realisieren, bedingt sei. Eine Handlung werde demnach umso unwahrscheinlicher begangen, je kleiner der persönliche Nutzen sei und je größer die persönlichen Kosten dieser Handlung seien. So werde also versucht, durch eine Erhöhung der Sanktionshärte oder des Sanktionsrisikos die Kosten des illegalen Handelns zu erhöhen, so dass das Vergehen als weniger lohnenswert empfunden werde. Auf diese Weise könne die Videoüberwachung die theoretische Wahrscheinlichkeit einer Ergreifung des Täters - also das Sanktionsrisiko - erhöhen und somit Straftaten vorbeugen, wenn dem Täter bereits vor Tatbegehung bekannt sei, dass die Möglichkeit der Beobachtung bestehe. Die Auffassung des Klägers, dass die meisten Delikte gerade nicht nach sorgfältiger Abwägung begangen würden, sondern typischerweise spontan und affektiv, erscheine zweifelhaft, denn dann wären ja sämtliche Versuche der Kriminalitätsprävention fruchtlos. Es möge zwar zutreffen, dass sich einzelne Körperverletzungstaten im Nachhinein als Affekttaten darstellten, einer Pauschalierung seien diese Taten im K.-garten aber nicht zugänglich. Auch könne Alkoholkonsum möglicherweise im Einzelfall einen Täter trotz Videoüberwachung nicht von der Tat abhalten, jedoch könne von Einzelfällen nicht darauf geschlossen werden, dass die Videoüberwachung auf eine Mehrzahl potentieller Straftäter (auch unter Alkohol- oder Drogeneinfluss) nicht abschreckend wirken könne. Die Überwachungsmaßnahme des K.-gartens zielen nicht primär darauf ab, Beleidigungen zu verhindern, es treffe aber nicht zu, dass die Videoüberwachung hierfür gänzlich ungeeignet sei. Aus der Straf- und Ordnungswidrigkeitenstatistik der Polizei für den K.-garten ergebe sich, dass von 2012 bis 2018 (mit Ausnahme von 2017) mehrmals jährlich auch Beleidigungen im K.-garten verzeichnet hätten werden können. Abgesehen von verbalen Beleidigungen könnten insbesondere gestikuläre Beleidigungen durch die Kameras beobachtet werden. Eines der Hauptziele sei, Rauschgiftdelikte im K.-garten zu verhindern. In einer Studie sei nachgewiesen worden, dass sowohl in der nördlichen Innenstadt von Heilbronn wie auch am Bahnhof in Böblingen die dort installierten Videoüberwachungsanlagen signifikant zur Abnahme von

Betäubungsmittelstraftaten beigetragen hätten. Nach dieser Studie betrage die Abnahme 60 bzw. 70% (Daniela Brandt, Wirkungen situativer Kriminalprävention - eine Evaluationsstudie zur Videoüberwachung in der Bundesrepublik Deutschland, Diplomarbeit an der Universität Bielefeld, 2003/04, S. 56). Der Verlagerung von Straftaten auf Zeiten außerhalb der Videoüberwachung könne entgegengehalten werden, dass die Videoüberwachung nur ein Teil des gesamten Sicherheitskonzepts der Beklagten sei und die weiteren Komponenten gerade hier ansetzten. Nach der vorstehend genannten Studie sei in vielen Fällen keine Verlagerung festgestellt worden. Der Kläger lasse gänzlich unerwähnt, dass die positiven Ausstrahlungseffekte im Gegensatz zu den Verlagerungseffekten stünden. Positive Ausstrahlungseffekte entstünden häufig in den umliegenden Bereichen vom eigentlichen Zielgebiet der Videoüberwachung, in denen das Kriminalitätsaufkommen bereits gesenkt habe werden können und sorgten dafür, dass sich ein solches Ergebnis auch in den umliegenden Bereichen einstelle (Gill et al., a.a.O.). Der Kläger lasse ebenfalls außer Acht, dass die Beklagte und auch die Polizei auf gegebenenfalls mittelfristig zu beobachtende Verdrängungseffekte mit ihren Konzepten sowie lageangepasst reagieren würden, sodass durch eine befürchtete Verdrängung kaum größere negative Auswirkungen zu befürchten sein dürften. Ferner eigne sich die Videoüberwachung auch zur Vermeidung von Eigentumsdelikten, vor allem auch von Sachbeschädigungen. Der von Klägerseite im Zusammenhang mit der Geeignetheit von Videoüberwachung zitierte Florian Glatzner komme in seinem Werk „Die staatliche Videoüberwachung des öffentlichen Raumes als Instrument der Kriminalitätsbekämpfung“ von 2006 (S. 48, 80) unter Verweis auf andere Studien zu dem Ergebnis, dass Eigentumsdelikte durch die Videoüberwachung verhindert werden könnten. Auch das weiter von Klägerseite zitierte Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen e.V. (S. 15 f.) habe in seiner Evaluation der polizeilichen Videoüberwachung in Nordrhein-Westfalen aus 2018 festgestellt, dass eine Reduktion der Eigentumsdelikte festzustellen sei. Auch im Hinblick auf die Verhinderung von Vandalismus erscheine die Videoüberwachung daher geeignet. Es treffe nicht zu, dass die zur Überwachung bestimmten Personen nicht in der Lage seien, die von den Kameras gelieferten Bilder gleichzeitig im Blick zu halten. Es handele sich um ausgebildetes Personal, das darauf geschult worden sei, stets den Überblick über den Beobachtungsbereich zu behalten. Es sei nicht so, dass sich dieses Personal ständig im Überwachungsraum befinde. Vielmehr würden täglich Überwachungsarbeiten geleistet, beispielsweise ob die Beschilderung noch unbeschädigt sei oder ob die Kameras mit Hauben abgedeckt seien. Den städtischen Mitarbeitern oblägen zudem noch andere Aufgabenfelder außerhalb der Videoüberwachung. Auch der Hinweis auf den Etikettierungsansatz bei den Mitarbeitern sei verfehlt. Es handele sich um eigens für die Videoüberwachung ausgebildetes Personal, das vor dem Einsatz auf typische Tatmuster hingewiesen werde, die helfen könnten, diese schnellstmöglich zu erkennen. Hierbei würden weder bestimmte Personen- noch bestimmte Zielgruppen dauerhaft unter Beobachtung gestellt. Insbesondere ergäben die auf der Webseite der Beklagten zur Verfügung gestellten Schulungsunterlagen keine Anhaltspunkte dafür, dass nur bestimmte Personen- oder Zielgruppen beobachtet werden sollten. Auch in den Schulungen selbst würden derartige Hinweise nicht gegeben. Ferner sei das Personal angewiesen, erst dann tätig zu werden, wenn eine Tat tatsächlich beobachtet worden sei oder die Begehung unmittelbar bevorstehe. Keinesfalls könne von einer Diskriminierung oder Stigmatisierung beobachteter Personen ausgegangen werden. Der Versuch von Tätern, sich durch Maskierung der Strafverfolgung zu entziehen, sei für den K.-garten nicht bekannt. Im Übrigen würde eine solche Maskierung unabhängig von der Tageszeit erst recht dazu führen, ungewollte Aufmerksamkeit zu erwecken und die zuständigen Behörden auf den Plan zu rufen. Die städtischen Mitarbeiter seien zudem gehalten, bei einem Vorfall sofort die Polizei zu verständigen, durch welche weitere Maßnahmen vorzunehmen seien. Über Auswertungen des Videomaterials entscheide allein das Ordnungsamt im Zusammenarbeit mit der behördlichen Datenschutzbeauftragten unter Einhaltung strenger Vorgaben. Die Videoüberwachung sei auch angemessen. Die Beklagte habe erhebliche Anstrengungen unternommen, um einen Ausgleich der widerstreitenden Interessen zu ermöglichen. Aus Sicht der Polizeiinspektion P., die insoweit als sachverständig angesehen werden könne, handele es sich beim K.-garten um einen Brennpunkt der Kriminalität in P. Die Beklagte habe weder Anlass noch entsprechendes Zahlenwerk, um diese Auffassung zu widerlegen. Für den Kläger sei der stadtinterne Vergleich insoweit nicht ausschlaggebend und dieser verlange die Überschreitung einer absoluten Kriminalitätsschwelle. Eine solche Forderung sei aber weder belegt noch angezeigt. Maßgeblich sollte immer der relative Vergleich - hier also zum übrigen Stadtgebiet - sein. Wo eine absolute Kriminalitätsschwelle angesiedelt sein solle, bleibe im Übrigen im Dunkeln. Die konkrete Videoüberwachungsmaßnahme sei in ihrem Umfang auch angemessen. Die saisonübergreifende Videoüberwachung beruhe auf der polizeilichen Einschätzung. Der Zeitraum der Videoüberwachung sei ebenfalls mit der Polizei abgestimmt. Aus Sicht der Beklagten würde es dem Übermaßverbot gerade nicht



gerecht werden, die Überwachungszeiten auf Verdacht auszuweiten. Insoweit verlasse sich die Beklagte auf die polizeiliche Expertise. Es sei eine halbjährliche Kontrolle der Notwendigkeit des Umgiffs der Überwachung sowie der Überwachungszeiten vorgesehen und werde durchgeführt. Aus etwaigen neuen Erkenntnissen würden Folgen abgeleitet. Mit der Speicherzeit von 72 Stunden solle erreicht werden, dass neben dem Überwachungspersonal die Verantwortlichen des Ordnungsamtes, die eine Speicherung der Daten über einen längeren Zeitraum zur Strafverfolgung anordnen könnten, im Dienst seien. Es würde nicht dem Übermaßverbot entsprechen, wenn die Beklagte nutzlos Daten speichern würde, die Datenbestände längst überschrieben oder gelöscht würden, wenn die Polizei oder das Ordnungsamt von einem Delikt erführen. Die Beklagte habe erhebliche Anstrengungen unternommen, um einen Ausgleich der widerstreitenden Interessen zu erreichen. Hierzu gehöre die Abschaltung der Videoüberwachungsanlage zu Zeiten, in denen nach den Erfahrungswerten der Polizei keinen nennenswerten Delikte vorkämen, zu Wochenmarktzeiten sowie bei Versammlungen und sonstigen Veranstaltungen, die strikte Zugriffsbeschränkung auf die schwenkbaren und zoomfähigen Kameras, die Überwachung nur durch geschultes Personal der Beklagten und nicht etwa durch einen beauftragten Überwachungsdienst, die Kontrolle der Erforderlichkeit im halbjährlichen Rhythmus, ein enges Netz an Dokumentationspflichten, um Missbrauch oder Fehler zu vermeiden, die strikte Kontrolle der Handhabung der Anlage sowohl durch das Ordnungsamt wie auch durch die behördliche Datenschutzbeauftragte. Durch die Videoüberwachung werde der Naherholungsraum K.-garten wieder für die Bürger voll nutzbar gemacht. Dem Bürgern solle wieder ein Sicherheitsgefühl vermittelt werden. Es bestehe keine Parallele zu den Grundsätzen von Rasterfahndung. Die Voraussetzungen seien bereits andere, insbesondere liege gerade keine Heimlichkeit vor, stattdessen sei die Videoüberwachung in besonderem Maße transparent gestaltet. Das gesamte Konzept der Videoüberwachung sei restriktiv geregelt und auf die Rechte der Bürger sei nach besten Möglichkeiten Rücksicht genommen worden. Es sei unzutreffend, dass die Datenschutzhinweise nach Art. 12, 13 DSGVO nur wahrgenommen werden könnten, wenn sich die Person bereits im überwachten Bereich befinde. Der Umgriff des überwachten Bereichs ergebe sich aus dem Lageplan, den die Klägerseite als Anlage K2 vorgelegt habe. Der Überwachungsraum, an dessen Außenseite die Datenschutzhinweise angebracht seien, befinde sich außerhalb des videoüberwachten Bereichs. Sofern also eine Person - durch die Piktogramme auf die Videoüberwachung hingewiesen - vor Betreten des videoüberwachten Bereichs die Datenschutzhinweise zur Kenntnis nehmen wolle, könne sie dies zwanglos durch Aufsuchen des Aushangs am Überwachungsraum und müsse hierfür keinen Schritt in den videoüberwachten Bereich setzen. Die Behauptung, das Wabenmuster der Schilder begründe einem Verstoß gegen die Transparenzpflicht, sei deshalb haltlos, weil letzteres gerade dazu diene, dass das Schild selbstreflektierend auch bei Dämmerung oder sonst schlechten Lichtverhältnissen noch wahrnehmbar bleibe. Der Anbringungsort der Schilder sei mit der behördlichen Datenschutzbeauftragten vor Ort abgestimmt worden. Die Schilder seien gut wahrnehmbar und lesbar. Es führe nicht zur Intransparenz, wenn die Kopfhaltung zum Lesen der Schilder verändert werden müsse. Im Übrigen wird auf die Klageerwiderung vom 1. August 2019 Bezug genommen.

**9**

Die Beteiligten erklärten ihr Einverständnis mit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung.

**10**

Wegen der Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten sowie auf die Niederschrift über den Erörterungstermin vom 13. Juli 2020 Bezug genommen.

## **Entscheidungsgründe**

**11**

Das Gericht konnte unter den Voraussetzungen des § 84 Abs. 1 Satz 1 VwGO ohne mündliche Verhandlung durch Gerichtsbescheid entscheiden.

**12**

Die allgemeine Leistungsklage in der Form der Unterlassungsklage ist mangels Statthaftigkeit bereits unzulässig.

**13**

Das Gericht ist der Auffassung - wie nachstehend noch auszuführen sein wird -, dass der gewohnheitsrechtlich anerkannte öffentlich-rechtliche Folgenbeseitigungsanspruch, der ausgehend von einer schon gegenwärtigen und zukünftigen individuellen Betroffenheit auf die vollständige Unterlassung der auch andere Betroffene erfassenden Datenverarbeitung in Form der Videoüberwachung generell gerichtet

ist, nach Änderung der Rechtslage durch Inkrafttreten der Datenschutz-Grundverordnung am 25. Mai 2018 (Art. 99 DSGVO) in deren Anwendungsbereich nicht mehr als statthaft angesehen werden, unabhängig davon, ob der Kläger eine Rechtsverletzung und damit eine Klagebefugnis geltend machen kann.

#### 14

Zunächst ist festzustellen, dass der sachliche Anwendungsbereich der Datenschutz-Grundverordnung eröffnet ist. Insbesondere sind die in Art. 2 Abs. 2 DSGVO genannten Ausnahmen für die Verarbeitung personenbezogener Daten vom Anwendungsbereich der Datenschutz-Grundverordnung nicht einschlägig. Entgegen der Auffassung des Klägers findet Art. 2 Abs. 2 Buchst. d DSGVO im vorliegenden Fall keine Anwendung. Die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit fällt in den Anwendungsbereich des zweiten Rechtsakts im Datenschutzreformpaket, der sogenannten „Polizei-RL“ (Art. 1 Abs. 1 RL 2016/680/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates, ABl. 2016 L 119, 89). Beide Rechtsakte (Datenschutz-Grundverordnung und „Polizei-RL“) sind eng aufeinander abgestimmt und ergänzen sich daher. Die Ausnahme des Art. 2 Abs. 2 Buchst. d DSGVO umfasst sowohl die Datenverarbeitung zu präventiven als auch zu repressiven Zwecken. Eine Straftat im Sinne der Ausnahme in Art. 2 Abs. 2 Buchst. d DSGVO und hinsichtlich der Anwendung der „Polizei-RL“ ist als ein eigenständiger Begriff des Unionsrechts zu verstehen, der nicht einseitig durch die Mitgliedstaaten festgelegt werden kann. Die Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von reinen Ordnungswidrigkeiten fällt nicht darunter. Erfasst werden sollen die polizeilichen Tätigkeiten in Fällen, in denen nicht von vornherein bekannt ist, ob es sich um Straftaten handelt oder nicht, sowie die Ausübung hoheitlicher Gewalt durch Ergreifung von Zwangsmitteln, wie polizeiliche Tätigkeiten bei Demonstrationen, großen Sportveranstaltungen und Ausschreitungen. Sie umfassen auch die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung als Aufgabe, die der Polizei oder anderen Strafverfolgungsbehörden - nicht jedoch reinen Ordnungsbehörden - übertragen wurde, soweit dies zum Zweck des Schutzes vor und der Abwehr von Bedrohungen der öffentlichen Sicherheit und Bedrohungen für durch Rechtsvorschriften geschützte grundlegende Interessen der Gesellschaft, die zu einer Straftat führen können, erforderlich ist (vgl. Erwägungsgrund 12 der RL 2016/680/EU und Erwägungsgrund 19 der Datenschutz-Grundverordnung; Ehmann/Selmayr, Datenschutz-Grundverordnung, 2018, 2. Aufl., Art. 2 Rn. 12; Schwartmann/Jaspers/Thüsing/Kugelman, DS-GVO/BDSG, 2018, Art. 2 DSGVO Rn. 44 ff.). Personenbezogene Daten, die von Behörden nach der Datenschutz-Grundverordnung verarbeitet werden, sollten jedoch, wenn sie zu den vorstehenden Zwecken verwendet werden, der Richtlinie (EU) 2016/680 unterliegen (Erwägungsgrund 19 a.a.O.). Im vorliegenden Fall handelt die Beklagte vorrangig als Ordnungsbehörde bzw. Sicherheitsbehörde nach Art. 6 LStVG mit der Aufgabe, die öffentliche Sicherheit und Ordnung durch Abwehr von Gefahren und durch Unterbindung und Beseitigung von Störungen aufrechtzuerhalten, und damit auf der Grundlage der Datenschutz-Grundverordnung. Hinzu kommt die Ausübung des Hausrechts für die öffentliche Einrichtung K.-garten durch die Beklagte als Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse bzw. zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung (Art. 6 Abs. 1 Buchst. c und e DSGVO).

#### 15

Das Rechtsschutzsystem bezüglich der Verarbeitung personenbezogener Daten hat deshalb ebenfalls seinen Ausgangspunkt in der Datenschutz-Grundverordnung.

#### 16

Art. 79 DSGVO schließt weitere gerichtliche Rechtsbehelfe gegen Verantwortliche und Auftragsverarbeiter aus, so dass Unterlassungsklagen nach §§ 1004 Abs. 1, 823 Abs. 2 BGB im Bereich des Datenschutzes grundsätzlich nicht mehr möglich sind. Nach dem Wortlaut des Art. 79 Abs. 1 DSGVO bleiben nur andere verwaltungsrechtliche oder außergerichtliche Rechtsbehelfe „unbeschadet“, nicht aber gerichtliche Rechtsbehelfe (vgl. Bernhard/Kreße/Sydow, Europäische Datenschutzgrundverordnung, 2. Aufl. 2018, Art. 79 Rn. 30; BeckOK, Datenschutzrecht, Wolff/Brink, 29. Edition, Art. 79 Rn. 11). Die Rechte betroffener Personen sind in Kapitel III der Datenschutz-Grundverordnung niedergelegt (Art. 12 bis 22 DSGVO). Es handelt sich zum einen um Auskunfts-, Berichtigungs- und Löschungsrechte sowie um das Recht auf

Einschränkung der Verarbeitung personenbezogener Daten. Erfasst ist auch das Recht, nicht einer ausschließlich auf einer automatisierten Verarbeitung beruhenden Entscheidung unterworfen zu werden. Den in Art. 13 ff., 19 DSGVO genannten Pflichten korrespondieren individuelle subjektive Rechte der betroffenen Personen, die gemäß Art. 79 DSGVO unter dessen weiteren Voraussetzungen gerichtlich durchgesetzt werden können. Entsprechendes gilt für die in Art. 12 DSGVO formulierten Pflichten des für die Verarbeitung personenbezogener Daten Verantwortlichen.

## 17

Jenseits der oben genannten Normen gewährt die Datenschutz-Grundverordnung keine Rechte, zu deren Durchsetzung ein wirksamer Rechtsbehelf nach Art. 79 DSGVO zur Verfügung gestellt werden muss. In Betracht käme insbesondere ein Anspruch auf Unterlassung einer verordnungswidrigen Verarbeitung personenbezogener Daten, da gemäß Art. 8 Abs. 1 EU-GRCh, Art. 16 Abs. 1 AEUV jede natürliche Person Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten hat, wobei Inhalt des Schutzes auch das Erfordernis der Rechtmäßigkeit der Verarbeitung ist. Es müsste in einem solchen Fall daher die Möglichkeit bestehen, eine solche Verarbeitung für die Zukunft zu unterbinden, andernfalls der Grundrechtsschutz und der europarechtliche Effektivitätsgrundsatz nach Art. 4 Abs. 3 EUV beeinträchtigt wären. Allerdings ist das Recht auf Unterlassung rechtswidriger Datenverarbeitung nicht als solches in der Datenschutz-Grundverordnung verankert. Diese konkretisiert zwar das primärrechtlich verbürgte Recht auf Schutz persönlicher Daten, aber eben nur, soweit sie die Ausprägungen dieses Rechts normiert. Dies spricht gegen die Annahme eines auf der Datenschutz-Grundverordnung basierenden Unterlassungsanspruchs bezüglich einer verordnungswidrigen Verarbeitung personenbezogener Daten. Das Lösungsrecht nach Art. 17 Abs. 1 Buchst. d DSGVO hilft nur eingeschränkt weiter, weil sich Art. 6 DSGVO, auf den verwiesen wird, nur mit dem Erfordernis eines zulässigen Grundes für die Datenverarbeitung befasst.

## 18

Gegen die Annahme eines generellen Anspruchs auf Unterlassung der verordnungswidrigen Verarbeitung personenbezogener Daten auf Grundlage der Datenschutz-Grundverordnung sprechen ferner deren Entstehungsgeschichte und die Systematik. Art. 76 Abs. 5 des Kommissionsvorschlag zur Datenschutz-Grundverordnung lautete: „Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass mit den nach innerstaatlichem Recht verfügbaren Klagemöglichkeiten rasch Maßnahmen einschließlich einstweilige Maßnahmen erwirkt werden können, um mutmaßliche Rechtsverletzungen abzustellen und zu verhindern, dass dem Betroffenen weiterer Schaden entsteht.“ Diese präventiv formulierte Bestimmung wurde in der allgemeinen Ausrichtung des Rates der Europäischen Union vom 15. Juni 2015 ersatzlos gestrichen. Nicht in bedeutungserheblicher Hinsicht geändert hat sich hingegen die Formulierung, die jetzt in Art. 77 Abs. 1 DSGVO enthalten ist, die das Beschwerderecht daran knüpft, dass die Verarbeitung der personenbezogenen Daten gegen die Datenschutz-Grundverordnung verstößt. Auch der Unterschied in den Formulierungen der Art. 77 Abs. 1 und Art. 79 Abs. 1 DSGVO zeigt, dass die bloße verordnungswidrige Datenverarbeitung gerade noch keine Rechtsverletzung darstellt, sondern zwischen rechtswidriger Datenverarbeitung und Rechtsverletzung unterschieden werden muss. Im Falle einer bloßen rechtswidrigen Datenverarbeitung ohne Rechtsverletzung steht der betroffenen Person das Beschwerderecht nach Art. 77 Abs. 1 DSGVO zu und in der Folge das Recht auf gerichtlichen Rechtsbehelf gegen die Aufsichtsbehörde nach Art. 78 Abs. 1 DSGVO, womit die primärrechtlichen Bedenken ausgeräumt sind. Es ist zu beachten, dass diese Verordnungswidrigkeit der Datenverarbeitung neben der Rechtsverletzung in Art. 79 Abs. 1 DSGVO als eigenständiges Merkmal gesehen wird: Die Rechtsverletzung soll nach Ansicht der betroffenen Person erst infolge der verordnungswidrigen Verarbeitung eingetreten, also mit ihr gerade nicht identisch sein. Die Rechte der betroffenen Person sind verletzt, wenn die Person oder Einrichtung, gegenüber denen sie bestehen, den ihnen korrespondierenden Pflichten nicht nachkommt. Um dies festzustellen, sind die konkretisierenden Vorschriften des Art. 12 Abs. 2, 3 und 5 bis 7 DSGVO zusätzlich zu beachten. So liegt beispielsweise in den in Art. 12 Abs. 3 DSGVO genannten Fällen eine Rechtsverletzung vor Ablauf der in dieser Vorschrift bezeichneten Fristen nicht vor. Auch in den Fällen des Art. 12 Abs. 5 Satz 1 Buchst. b und Abs. 6 DSGVO liegt keine Rechtsverletzung vor.

## 19

Diese vorstehend beschriebene Rechtslage erfährt auch keine Modifikation durch das Bayerische Datenschutzgesetz. Nach Art. 1 BayDSG gilt das Bayerische Datenschutzgesetz zunächst für Datenverarbeitungen durch alle bayerischen Behörden, also auch durch Justiz- und Polizeibehörden, soweit nicht im jeweiligen Fachrecht (etwa dem Melderecht oder dem Polizeiaufgabengesetz) Spezialvorschriften

existieren (Art. 1 Abs. 5 BayDSG). Wegen dieses sehr umfassenden Anwendungsbereichs gilt folglich auch Art. 2 BayDSG für alle bayerischen Behörden. Damit hat der bayerische Gesetzgeber entschieden, dass die Datenschutz-Grundverordnung auch in den Bereichen gelten soll, die eigentlich - mangels Kompetenz der EU - von der Datenschutz-Grundverordnung nicht erfasst werden (dürfen) und wo (eigentlich) Raum für ein eigenständiges nationales Datenschutzrecht wäre. Allerdings hatte der bayerische Gesetzgeber erkannt, dass es nicht möglich ist, alle Umsetzungsaufgaben, welche die Richtlinie 2016/680/EU formuliert, durch einen pauschalen Verweis auf die Datenschutz-Grundverordnung sachgerecht zu lösen. Deshalb wurde Art. 28 Abs. 2 und 3 BayDSG geschaffen, die für die in Art. 28 Abs. 1 BayDSG genannten „Richtlinien-Behörden“ vereinzelt Spezialvorschriften schaffen. Durch eine abschließende Aufzählung ordnet Art. 28 Abs. 2 BayDSG an, dass nur bestimmte Vorschriften der Datenschutz-Grundverordnung auf Datenverarbeitungen, die der Richtlinie 2016/680/EU unterfallen, Anwendung finden. Andere Vorschriften der Datenschutz-Grundverordnung finden zwar grundsätzlich Anwendung, sie werden aber durch die Art. 29 ff. BayDSG modifiziert. Darüber hinaus sollen nicht sämtliche Vorschriften des Bayerischen Datenschutzgesetzes für Datenverarbeitung nach der Richtlinie 2016/680/EU Anwendung finden. Deshalb legt Art. 28 Abs. 3 BayDSG fest, dass bestimmte Vorschriften des Bayerischen Datenschutzgesetzes keine Anwendung für solche Datenverarbeitungen finden, die der Richtlinie unterfallen. Neben der spezifischen Zweckbestimmung (Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zu Zwecken der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung, Verfolgung oder Ahndung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit) ist zusätzlich (stets) eine grundsätzliche Aufgaben- und Befugniszuweisung der verarbeitenden Behörde für die Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafverfolgung sowie der polizeilichen Gefahrenabwehr erforderlich. Art. 28 Abs. 1 Satz 1 BayDSG enthält eine nicht abschließende Aufzählung („soweit nichts anderes bestimmt ist“) derjenigen Behörden, denen eine solche Aufgaben- und Befugniszuweisung im Sinne der Richtlinie zukommen kann. Diese zuständigen Behörden unterliegen den Regelungen des achten Kapitels nur insoweit, als die konkrete Datenverarbeitung den in Art. 28 Abs. 1 Satz 1 BayDSG genannten Zwecken dient. Danach wird der Bereich der Gefahrenabwehr in Ansehung der praxisrelevanten Konstellationen dem Anwendungsbereich der Richtlinie 2016/680/EU und somit des achten Kapitels des Bayerischen Datenschutzgesetzes zuzurechnen sein. Selbst wenn bei polizeilichem Handeln zur Gefahrenabwehr nicht bereits von vornherein klar die Verhütung von Straftaten als Zweck oder Ergebnis feststeht, besteht nahezu immer zumindest die Möglichkeit, dass die Gefahrenlage zu einer Straftat führen kann bzw. dass dies nicht ausgeschlossen ist. In Abgrenzung hierzu sind allerdings nach dem Selbstverständnis der Richtlinie 2016/680/EU Datenverarbeitungen zur Gefahrenabwehr durch nichtpolizeiliche Sicherheitsbehörden (z.B. Landratsämter als Sicherheitsbehörden nach Art. 6 LStVG) grundsätzlich nach den Bestimmungen der Datenschutz-Grundverordnung zu beurteilen. Für sie ist das achte Kapitel des Bayerischen Datenschutzgesetzes nur dann anwendbar, soweit diese nichtpolizeilichen Sicherheitsbehörden „Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten verfolgen oder ahnden“. Die Bestimmungen des achten Kapitels finden daher Anwendung, sobald Daten im Rahmen eines konkreten, dokumentiert eingeleiteten Ordnungswidrigkeitenverfahrens verarbeitet werden (vgl. Wilde/Ehmann/Niese/Knoblach, Datenschutz im Bayern, 29. AL Juni 2018, Art. 28 BayDSG Rn. 20).

## 20

Zum Rechtsschutz sieht Art. 20 BayDSG ausschließlich die Anrufung der Aufsichtsbehörden durch Betroffene vor. Hierin ist eine Konkretisierung des unmittelbar in der Datenschutz-Grundverordnung gewährleisteten Beschwerderechts gemäß Art. 77 DSGVO zu sehen. Die Vorschrift enthält damit eine mitgliedstaatliche Verfahrensregelung auf Grundlage von Art. 58 Abs. 4 DSGVO. Aufsichtsbehörden im Sinn des Art. 20 BayDSG sind u.a. der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz (Art. 15 BayDSG) und das Bayerische Landesamt für Datenschutzaufsicht (Art. 18 BayDSG). Art. 77 Abs. 1 DSGVO i.V.m. Art. 20 Abs. 1 Satz 1 BayDSG bestimmt das Recht der betroffenen Person, sich an die Datenschutzaufsichtsbehörden mit dem Vorbringen zu wenden, bei der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten in ihren Rechten verletzt worden zu sein. Diese Anrufung der Aufsichtsbehörde stellt einen formlosen Rechtsbehelf dar, der dem allgemeinen Petitionsrecht (Art. 115 BV, Art. 17 GG) verwandt ist. Es gibt dem Betroffenen - unabhängig von sonstigen Rechtsbehelfen - das eigenständige Recht, sich an eine Aufsichtsbehörde mit dem Vorbringen zu wenden, bei der Verarbeitung seiner personenbezogenen Daten in seinen Rechten verletzt worden zu sein. Das durch die Grundrechte-Charta der EU verbürgte Beschwerderecht (Art. 8 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 GRCh) wird durch Art. 77 Abs. 1 DSGVO i.V.m. Art. 20 Abs. 1 Satz 1 BayDSG konkretisiert, wobei Art. 20 Abs. 1 Satz 1 BayDSG - anders als das

Beschwerderecht in Art. 77 Abs. 1 DSGVO - nicht bloß die Geltendmachung eines Verstoßes gegen die Datenschutz-Grundverordnung voraussetzt, sondern ein Vorbringen, das eine eigene Rechtsverletzung des Beschwerdeführers zum Gegenstand hat (Datenschutz in Bayern, 29. AL Juni 2018, Art. 20 BayDSG Rn. 4 und 5). Dadurch ergibt sich ein Rechtsanspruch der betroffenen Person, dass die Aufsichtsbehörde die Eingabe entgegennimmt, sachlich in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht prüft und den Eingabeführer schriftlich darüber unterrichtet, wie die Eingabe erledigt wurde. Hierzu bestimmt Art. 57 Abs. 1 Buchst. f DSGVO, dass der „Gegenstand der Beschwerde in angemessenem Umfang zu untersuchen“ ist. Hat sich eine Aufsichtsbehörde nicht mit einer Beschwerde befasst oder hat sie die betroffene Person nicht innerhalb von drei Monaten über den Stand oder das Ergebnis der erhobenen Beschwerde in Kenntnis gesetzt, kann die betroffene Person nach Art. 78 Abs. 2 und 3 DSGVO allgemeine Leistungsklage vor den Verwaltungsgerichten auf Unterrichtung über den Stand oder das Ergebnis der Beschwerde erheben. Die Frist von drei Monaten ergibt sich aus Art. 78 Abs. 2 DSGVO. Die einzelnen Befugnisse der Aufsichtsbehörden ergeben sich aus Art. 58 DSGVO, so auch Abhilfebefugnisse, die es ihr u.a. gestatten, auch eine vorübergehende oder endgültige Beschränkung der Verarbeitung, einschließlich eines Verbots, zu verhängen (Abs. 2 Buchst. f) oder die Berichtigung oder Löschung von personenbezogenen Daten oder die Beschränkung der Verarbeitung gemäß den Art. 16, 17 und 18 DSGVO und die Unterrichtung der Empfänger, an die diese personenbezogenen Daten gemäß Art. 17 Abs. 2 DSGVO und Art. 19 DSGVO offen gelegt wurden, anzuordnen. Dieses Anrufungs- bzw. Beschwerderecht nach Art. 20 BayDSG setzt keinen vorherigen Antrag bei der verantwortlichen Behörde voraus. Will ein Betroffener jedoch direkt gegen zunächst einen Verantwortlichen vorgehen bzw. gegenüber diesem die Betroffenenrechte der Datenschutz-Grundverordnung geltend machen (Art. 16 ff. DSGVO), so setzen diese Rechte auf Berichtigung, Löschung und Mitteilung im Zusammenhang mit der Berichtigung oder Löschung personenbezogener Daten oder der Einschränkung der Verarbeitung wie auch das vorgängige Auskunftsrecht nach Art. 15 DSGVO ein „Verlangen“ der betroffenen Person gegenüber dem Verantwortlichen voraus. Im Falle der Ablehnung stehen der betroffenen Person sämtliche durch die Datenschutz-Grundverordnung vorgesehenen Rechtsbehelfe zu (Art. 77, 78 DSGVO). Daneben hat die betroffene Person das Recht auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf unmittelbar gegen den Verantwortlichen (Art. 79 DSGVO). Ist Verantwortlicher eine Behörde und lehnt diese einen Einschränkungsantrag ab, ist die Ablehnung ein Verwaltungsakt, der mit den einschlägigen verwaltungsrechtlichen Rechtsbehelfen Widerspruch und regelmäßig Verpflichtungsklage gemäß §§ 42, 68 ff. VwGO angegriffen werden kann (Ehmann/Selmayr, Datenschutz-Grundverordnung, 2018, 2. Aufl., Art. 18 Rn. 30). Damit bleibt es auch im Anwendungsbereich des Bayerischen Datenschutzgesetzes bei der ausschließlichen Klagemöglichkeit eines Betroffenen gegen den Verantwortlichen nach § 79 DSGVO.

## 21

Die genannten Betroffenenrechte der Datenschutz-Grundverordnung (mit Art. 20 BayDSG) ersetzen seit dem 25. Mai 2018 - wie bereits oben ausgeführt - etwaige Betroffenenrechte nach nationalem Recht (a.a.O., Art. 18 Rn. 38; OVG Lüneburg, U.v. 20.6.2019 - 11 LC 121/17 - juris Rn. 43; VG Stade, B.v. 9.10.2018 - 1 B 1918/18 - juris Rn. 30). Diesen Betroffenenrechten ist gemein, dass sich ein Betroffener damit nur gegen die ihn betreffenden personenbezogenen Daten wenden kann (Becker in Plath, DSGVO/BDSG, 3. Aufl. 2018, Art. 79 Rn. 2). Art. 79 DSGVO vermittelt nur einen individualrechtlichen Unterlassungsanspruch. Zudem können über den in Art. 79 Abs. 1 DSGVO vorgesehenen Weg auch die Auskunfts-, Berichtigungs- und Löschungsrechte (Art. 15 bis 17 DSGVO) gegenüber dem Verantwortlichen und dem Auftragsverarbeiter verfolgt werden. Materiellrechtlich richten sich der Anspruch und seine Durchsetzung nach den allgemeinen Bestimmungen, wobei unterschiedliche Rechtswege gegenüber öffentlichen und nicht-öffentlichen Stellen zum Tragen kommen. Gegenüber einer fehlerhaften Datenverarbeitung durch öffentliche Stellen im Rahmen ihres hoheitlichen Handelns wird der Betroffene im Regelfall vor den Verwaltungsgerichten Rechtsschutz suchen müssen (§ 44 Abs. 2 BDSG). Da die entsprechenden prozessualen Rechtsinstrumente im deutschen Recht vorhanden waren, hätte es nicht unbedingt bestimmter Umsetzungsmaßnahmen durch den deutschen Gesetzgeber bedurft. Dennoch hat der Gesetzgeber in § 44 BDSG Regelungen zur Zuständigkeit aufgenommen, allerdings ergibt sich daraus keine Änderung zur bestehenden Rechtslage im Bundesgebiet (Becker in Plath, a.a.O.). Daneben kommt ergänzend bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, die aufgrund von Art. 6 Abs. 1 Buchst. e oder f DSGVO erfolgt, ein Widerspruchsrecht nach Art. 21 Abs. 1 DSGVO in Betracht. Systematisch ist dieses Widerspruchsrecht in Abschnitt 4 des Kapitels III („Rechte der betroffenen Personen“) geregelt. Dies zeigt, dass es selbstständig neben den übrigen Betroffenenrechten (Art. 13 bis 20 DSGVO) steht, wobei sich diese Rechte nicht

ausschließen, sondern ergänzen. Die Systematik des Art. 21 DSGVO zeigt, dass das Widerspruchsrecht gleichzeitig verfahrensrechtlichen als auch materiell-rechtlichen Charakter hat. Neben dem Verfahrensrecht auf Erhebung eines Widerspruchs gewährt Art. 21 Abs. 1 Satz 2 DSGVO einen materiellen Unterlassungsanspruch, d.h. einen Anspruch, dass der Verantwortliche die Daten in Zukunft nicht mehr verarbeitet. Die Vorschrift ermöglicht der betroffenen Person damit, die Datenverarbeitung mit Ex-nunc-Wirkung zu unterbinden. Dieser Unterlassungsanspruch wird gemäß Art. 17 Abs. 1 Buchst. c Alt. 1 DSGVO ergänzt durch einen Folgenbeseitigungsanspruch in Form eines Rechts auf Löschung sowie gemäß Art. 18 Abs. 1 Buchst. d DSGVO durch einen vorläufigen Sicherungsanspruch in Form des Rechts auf Einschränkung, solange noch nicht feststeht, ob die berechtigten Gründe des Verantwortlichen gegenüber den besonderen Gründen der betroffenen Person überwiegen, sowie gemäß Art. 19 DSGVO durch eine mit der Löschung verbundene Folgemitteilungs- und -unterrichtungspflicht. Diese Rechte werden teilweise unmittelbar durch Unionsrecht eingeschränkt (z.B. Art. 13 Abs. 4, Art. 14 Abs. 5, Art. 21 Abs. 1 DSGVO). Außerdem können die Rechte und Pflichten gemäß den Art. 12 bis 22, Art. 34 und gegebenenfalls Art. 5 DSGVO durch Rechtsvorschriften der Union oder der Mitgliedstaaten unter den in Art. 23 DSGVO geregelten Voraussetzungen beschränkt werden. Eine generelle Einschränkung der Betroffenenrechte für Gerichtsverfahren wurde jedoch weder in das Unionsrecht noch in das Gerichtsverfassungsgesetz, in die Prozessordnungen und auch nicht in das Bundesdatenschutzgesetz und das Zehnte Buch Sozialgesetzbuch (SGB X) aufgenommen, da die zahlreichen bereits aus der Datenschutz-Grundverordnung resultierenden Ausnahmen dies nicht erforderlich machten. Im Übrigen kommen für Gerichte die jeweils einschlägigen Verfahrensordnungen als Beschränkung der Betroffenenrechte im Sinne von Art. 23 DSGVO und dem Bundesdatenschutzgesetz vorhergehendes spezielles Bundesrecht (§ 1 Abs. 2 Satz 1 BDSG) in Betracht (Bieresborn, Die Auswirkungen der DSGVO auf das gerichtliche Verfahren, DRiZ 2019, 18 ff). Die Datenschutz-Grundverordnung begründet einige neue Klagerechte, die nach nationaler Ausgestaltung vor den Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit (§ 20 BDSG), den Sozialgerichten (§§ 81a, 81b SGB X) bzw. den Finanzgerichten (§ 32i AO) anhängig zu machen sind. § 78 Abs. 1 DSGVO begründet unbeschadet anderer Rechtsbehelfe das Recht jeder natürlichen oder juristischen Person auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf gegen rechtsverbindliche Beschlüsse der datenschutzrechtlichen Aufsichtsbehörde. Davon werden alle der Bestandskraft fähigen Entscheidungen und damit auch Verwaltungsakte erfasst, die auf Grundlage von Art. 58 DSGVO ergehen. Klageberechtigt ist jede natürliche oder juristische Person, sofern diese in eigenen geschützten Rechten betroffen ist. Es ist nicht zwingend erforderlich, dass die Entscheidung auch ihr gegenüber rechtsverbindlich ist, es genügt, dass ihr Interessenkreis faktisch unmittelbar berührt ist. Art. 78 Abs. 2 DSGVO gewährt betroffenen Personen und unbeschadet sonstiger Rechtsbehelfe eine Untätigkeitsklage gegen die datenschutzrechtlichen Aufsichtsbehörden. Voraussetzung für diesen Rechtsbehelf ist, dass zuvor eine Beschwerde gemäß Art. 77 DSGVO erhoben wurde. Art. 79 Abs. 1 DSGVO gewährt betroffenen Personen einen zusätzlichen gerichtlichen Rechtsbehelf gegen einen nach ihrer Ansicht gegen die Datenschutz-Grundverordnung verstoßenden Umgang mit ihren personenbezogenen Daten. Prüfungsmaßstab ist die Datenschutz-Grundverordnung. Die verletzten Normen dürfen nicht nur objektiv-rechtlichen Charakter haben - wie zum Beispiel die Verpflichtung zur Bestellung eines Datenschutzbeauftragten (Art. 37 DSGVO) oder Durchführung einer Datenschutz-Folgenabschätzung (Art. 35 DSGVO) -, sondern müssen konkrete Auswirkungen auf subjektive Rechte des Klägers haben. Klagegegner sind Verantwortliche und Auftragsverarbeiter. Parallel geführte Verfahren auf Unterlassungs- oder Schadensersatzansprüche gegen den Verantwortlichen stehen der Zulässigkeit nicht entgegen, ebenso wenig die parallele Beschwerde bei der Aufsichtsbehörde (Art. 77 und 78 DSGVO).

## 22

Vorliegend wird bei der Videoüberwachung von einer Datenverarbeitung nach Art. 6 Abs. 1 Buchst. e DSGVO auszugehen sein, so dass für den Kläger neben den Betroffenenrechten nach Art. 16 ff. DSGVO auch die Widerspruchsmöglichkeit nach Art. 21 Abs. 1 DSGVO in Betracht gekommen wäre. Die Unterlassungs- und Folgenbeseitigungspflichten erfassen - wie bereits oben ausgeführt - ausschließlich die die betroffene Person betreffenden Daten. Erfasst eine (automatisierte) Verarbeitung daneben auch Daten Dritter, muss diese nicht insgesamt unterbleiben (Ehmann/Selmayr, Datenschutz-Grundverordnung, 2018, 2. Aufl., Art. 18 Rn. 40, 41). Im Falle der Ablehnung eines Widerspruchs stehen dem Betroffenen zusätzlich sämtliche durch die Verordnung vorgesehenen Rechtsbehelfe zu. Gemeint ist damit der Primärrechtsschutz aufgrund des bereits oben genannten Rechts auf Beschwerde bei der zuständigen Aufsichtsbehörde (Art. 77 DSGVO) und eines Rechtsbehelfs gegen einen (nicht Abhilfe leistenden) Beschluss der

Aufsichtsbehörde, auch in der Form der Untätigkeitsklage (Art. 78 DSGVO). Daneben hat der Betroffene das Recht auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf unmittelbar gegen den Verantwortlichen (Art. 79 DSGVO). Ist Verantwortlicher eine Behörde und lehnt diese ein Verlangen oder einen Widerspruch des Betroffenen ab, ist die Ablehnung - wie bereits oben festgestellt - ein Verwaltungsakt, der mit den einschlägigen verwaltungsrechtlichen Rechtsbehelfen angegriffen werden kann (a.a.O. Rn. 69). Das Recht nach Art. 79 Abs. 1 DSGVO auf einen wirksamen Rechtsbehelf gegen Rechtsverletzungen durch eine verordnungswidrige Datenverarbeitung besteht nach dem Wortlaut der Vorschrift „unbeschadet eines anderweitigen verwaltungsrechtlichen oder außergerichtlichen Rechtsbehelfs“. Selbst wenn entgegen naheliegender rechtssystematischer Erwägungen der gerichtliche Rechtsbehelf nach Art. 79 Abs. 1 DSGVO nicht zu den oben genannten Rechtsbehelfen in einem Stufenverhältnis, sondern neben diesen Rechtsbehelfen steht, so ist der gerichtliche Rechtsbehelf aber mit der gleichen Einschränkung behaftet wie die anderen oben genannten Rechte des Betroffenen, dass nämlich Verfahrensgegenstand ausschließlich die die betroffene Person betreffenden persönlichen Daten sein können. Auch diese rechtliche Einschränkung spricht gegen den vom Kläger mit der vorliegenden Klage verfolgten allgemeinen Unterlassungsanspruch. Ergänzend wird nach allgemeinen Grundsätzen des Prozessrechts unter dem Gesichtspunkt des Rechtsschutzbedürfnisses ein vorheriger Antrag bzw. Widerspruch im vorstehenden Sinne bei dem Verantwortlichen zu verlangen sein (a.a.O. Art. 79 Rn. 2, 5; Schwartmann/Jaspers/Thüsing/Kugelmann, DS-GVO/BDSG, 2018, Art. 79 Rn. 18).

## 23

Danach ist für eine allgemeine Unterlassungsklage in der vorliegenden Form - wie bereits eingangs festgestellt - von einer fehlenden Statthaftigkeit in Anbetracht der spezifischen Betroffenenrechte nach der Datenschutz-Grundverordnung seit deren Inkrafttreten am 25. Mai 2018 auszugehen. Es ist zwischen den Verfahrensbeteiligten unstreitig, dass der Kläger im Vorfeld der Klageerhebung mit keinem „Verlangen“ nach Art. 13 ff. DSGVO oder einem Widerspruch nach Art. 21 Abs. 1 DSGVO direkt an die Beklagte oder nach Art. 77 DSGVO i.V.m. Art. 20 BayDSG an eine Aufsichtsbehörde herangetreten ist. Selbst wenn man eine unmittelbare gerichtliche Geltendmachung von Betroffenenrechten unter Umgehung vorstehend genannter Verfahrensrechte bzw. ohne jegliche Befassung der verantwortlichen Behörde für zulässig erachten würde, kann diese gerichtliche Geltendmachung nach Art und Umfang materiell-rechtlich nicht weiter gehen als vorstehend genannte Verfahrensrechte, sodass für das Klagebegehren in der vorliegenden Form auch kein Rechtsschutzbedürfnis besteht.

## 24

Im Übrigen stützt der Kläger seine behauptete Rechtsverletzung im Ergebnis nur darauf, dass er als Nutzungsberechtigter der öffentlichen Einrichtung K.-garten von der Videoüberwachungsanlage betroffen ist, zum einen dadurch, dass seine Person bei Betreten des überwachten Platzes möglicherweise tatsächlich bildlich erfasst wird, zum anderen, dass die Videoüberwachungsanlage auch ohne Überwachungstätigkeit nur vorhanden ist und diese Überwachungsanlage entgegen den Vorschriften der Datenschutz-Grundverordnung eingerichtet und betrieben wird. Ein solcher Vortrag kann nicht genügen, eine eigene selbstständige Rechtsverletzung zu belegen. Die „Ansicht“ einer Rechtsverletzung im Sinne des Art. 79 Abs. 1 DSGVO im vorstehenden Sinne würde im Ergebnis bedeuten, dass diese mit dem Vortrag einer nicht verordnungskonformen Datenverarbeitung durch die Videoüberwachung zusammenfällt. Die Datenschutz-Grundverordnung trifft aber gerade - wie oben bereits ausgeführt - eine Unterscheidung zwischen der bloßen Rechtswidrigkeit der Datenverarbeitung, worauf sich ein Widerspruchsrecht nach Art. 21 DSGVO und ein Beschwerderecht nach Art. 77 DSGVO stützen lässt, und der zusätzlichen, nach Ansicht der betroffenen Person gegebenen Rechtsverletzung. Vor diesem Hintergrund kann vorliegend auch nicht von der Geltendmachung einer Rechtsverletzung durch den Kläger ausgegangen werden, sodass eine Beschreitung des Klagewegs nach Art. 79 DSGVO vorliegend ebenfalls ausscheiden würde.

## 25

Die Klage wäre im Übrigen nur gestützt auf die Verordnungswidrigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Videoüberwachung auch unbegründet.

## 26

Eine Videoüberwachung unter Einsatz des Kamera-Monitor-Systems stellt eine Verarbeitung personenbezogener Daten im Sinne von Art. 4 Nr. 1 und 2 DSGVO dar, wenn die Videoaufzeichnungen die Identifikation der betroffenen Person erlauben (Ehmann/Selmayr, a.a.O., Art. 4 Rn. 7). Deren Rechtmäßigkeit richtet sich nach Art. 6 DSGVO. U.a. wird für die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung als

Bedingung genannt, dass die Verarbeitung zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich ist, der der Verantwortliche unterliegt (Art. 6 Abs. 1 Buchst. c DSGVO) oder dass sie für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich ist, die im öffentlichen Interesse liegt oder in Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgt, die dem Verantwortlichen übertragen wurde (Art. 6 Abs. 1 Buchst. e DSGVO) oder dass die Verarbeitung zur Wahrung der berechtigten Interessen des Verantwortlichen oder eines Dritten erforderlich ist, sofern nicht diese Interessen die Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Person, die den Schutz personenbezogener Daten erfordern, überwiegen, insbesondere dann, wenn es sich bei der betroffenen Person um ein Kind handelt, wobei dies nicht für die von Behörden in Erfüllung ihrer Aufgaben vorgenommene Verarbeitung gilt (Art. 6 Abs. 1 Buchst. f, Satz 2 DSGVO). Die Rechtsgrundlage für die Verarbeitungen gemäß Art. 6 Abs. 1 Buchst. c und e DSGVO wird festgelegt durch Unionsrecht oder das Recht der Mitgliedstaaten, dem der Verantwortliche unterliegt (Art. 6 Abs. 3 Satz 1 DSGVO).

## 27

Zeitgleich mit der Datenschutz-Grundverordnung trat das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) in Kraft. Dort ist die Videoüberwachung in § 4 BDSG geregelt. Nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 BDSG gilt das Bundesdatenschutzgesetz für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen der Länder, soweit der Datenschutz nicht durch Landesgesetz geregelt ist. Im Freistaat Bayern ist ebenfalls am 25. Mai 2018 die Neufassung des Bayerischen Datenschutzgesetzes (BayDSG) in Kraft getreten. Dort sind in Art. 24 BayDSG die Zulässigkeitsvoraussetzungen für eine Verarbeitung personenbezogener Daten mit Hilfe von optisch-elektronischen Einrichtungen (Videoüberwachung) genannt. Danach ist eine Videoüberwachung zulässig, wenn dies im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben oder in Ausübung des Hausrechts erforderlich ist, um 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 (Abs. 1 Nr. 1), oder um Kulturgüter, öffentliche Einrichtungen, öffentliche Verkehrsmittel, Dienstgebäude oder sonstige bauliche Anlagen öffentlicher Stellen sowie die dort oder in deren unmittelbarer Nähe befindlichen Sachen zu schützen und keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass überwiegende schutzwürdige Interessen der betroffenen Personen beeinträchtigt werden (Abs. 1 Nr. 2).

## 28

Der Stadtrat der Beklagten beschloss in öffentlicher Sitzung am 14. Mai 2018 zur Verbesserung der öffentlichen Sicherheit im Innenstadtbereich die Toilettenanlage am K.-garten um einen Anbau, der von 8:00 Uhr bis 22:00 Uhr zeitweise mit Aufsichtspersonal besetzt wird, zu erweitern und für den Bereich K.-garten eine Videoüberwachung zu installieren. In der Beschlussvorlage vom 10. April 2018 zunächst zu der Stadtratssitzung vom 23. April 2018 und anschließend vom 14. Mai 2018 wurde ausgeführt, dass sich ungeachtet der allgemein als gut zu bewertenden Sicherheitslage der K.-garten hinsichtlich Straftaten und Ordnungswidrigkeiten als Brennpunkt entwickelt habe. Auf der Rechtsgrundlage des Art. 21a BayDSG (a.F., Anm. d. G.) sei eine kommunale Videoüberwachung zulässig, wenn eine öffentliche Einrichtung vorliege und man aufgrund der Vorfalldokumentation der Polizei zu dem Ergebnis komme, dass es sich beim K.-garten um einen Brennpunkt handele. Insbesondere die festgestellten Rauschgiftdelikte wiesen laut Polizei im Hinblick auf bekannte Dunkelfelduntersuchungen auf einen regen Drogenumsatz hin, den sogenannten „Ameisenhandel“. Diese Bewertung werde zudem durch Hinweise aus der Bevölkerung sowie durch die regelmäßige Auffindung von Rauschgiftutensilien in der nahegelegenen öffentlichen Toilettenanlage gestützt. Durch die Errichtung einer Videoüberwachung für den Bereich K.-garten werde erwartet, dass bereits das Vorhandensein der Kameras zu einem spürbaren Rückgang von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten führen wird. Begangene Straftaten und Ordnungswidrigkeiten könnten zudem durch Auswertung des Videomaterials besser verfolgt bzw. aufgeklärt werden. Durch die Videoüberwachung werde das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung gestärkt, die den K.-garten als Ort der Erholung und Entspannung nutzen wolle. Potentielle Straftäter würden allein durch die Videoüberwachung abgeschreckt. In einer verwaltungsinternen datenschutzrechtlichen Bewertung vom 14. Mai 2018 zur Stadtratssitzung am selben Tag wurde ausgeführt, dass der K.-garten eine öffentliche Einrichtung der Beklagten sei; er diene als Naherholungsraum. Dieser Zweck werde durch die Begehung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten in diesem Bereich untergraben. Zudem würden die Einrichtungen im K.-garten regelmäßig durch Vandalismus beschädigt. Es kämen Kosten in Höhe von mindestens 25.000,-- Euro für die Schadensbehebung allein bei der Stadtgärtnerei hinzu. Der K.-garten sei zudem lokaler Brennpunkt im Drogenhandel. Die in Art. 21a BayDSG (a.F., Anm. d. G.) genannten Rechtsgüter würden nach entsprechender Gefahrenanalyse durch Verwaltung und Polizei auch in Zukunft wahrscheinlich verletzt und die geplante Videoüberwachung diene



dazu, der prognostizierten Gefahr entgegenzuwirken. Der Straf- und Ordnungswidrigkeitenstatistik könne entnommen werden, dass im K.-garten zahlreiche Delikte, insbesondere auch der Handel mit Drogen, begangen würden und zudem ständige Verstöße gegen die Grünanlagensatzung der Stadt vorlägen. Die Vorfalldokumentation der Polizei zeige zudem, dass neben Körperverletzungsdelikten und exzessivem Alkoholmissbrauch auch Vandalismus und Drogenhandel in den letzten Jahren nicht hätten unter Kontrolle gebracht werden können. In Teilbereichen, insbesondere im Drogenhandel sei sogar eine deutliche Verschlechterung im Hinblick auf die Fallzahlen eingetreten. Unterschiedliche Maßnahmen der Beklagten in Zusammenarbeit mit der Polizei hätten zwar in den letzten Jahren gewisse Verbesserungen gebracht, trotzdem sei die Lage im K.-garten nicht akzeptabel und das Sicherheitsgefühl der Bürger für diesen Bereich „quasi“ nicht vorhanden. Bereits umgesetzte Maßnahmen, wie die Besetzung einer zweiten Streetworker-Stelle, erweiterte polizeiliche Präsenz, erhöhte Kontrollen und Ahndung von Delikten hätten noch keine wesentliche Besserung ergeben, sodass eine weitere Maßnahme, nämlich die Videoüberwachung, als Mittel der Gefahrenabwehr zweckmäßig erscheine. Die Verwaltung sei sicher, dass durch die flächendeckende Überwachung des K.-gartens die Anzahl der Straftaten und Ordnungswidrigkeiten zurückginge und die öffentliche Anlage gemäß ihrem Zweck wieder genutzt werde. Zudem solle auch die Strafverfolgung als Nebenzweck erleichtert werden. Der Eingriff durch die Videoüberwachung in die schutzwürdigen Interessen Betroffener sei als nicht unerheblich zu klassifizieren, insbesondere sei auch die Privatsphäre eines jeden Einzelnen betroffen. Jeder Aufenthalt einer Person im K.-garten werde durch die geplante Maßnahme aufgezeichnet. Der K.-garten werde insbesondere auch zur Tageszeit durch Studenten auf dem Hin- und Rückweg zur Universität stark frequentiert. Es sei daher eine hohe Anzahl an Betroffenen vorhanden. Der Eingriff durch die Videoüberwachung könne unter Abwägung der Rechtsgüter in der Gesamtschau als gerechtfertigt angesehen werden. Die zu schützenden Rechtsgüter würden die Rechte der Betroffenen überwiegen. Die Überwachung sei nicht zu Marktzeiten und bei Veranstaltungen geplant, bei denen eine Überwachung jedenfalls unverhältnismäßig wäre. Bei Veranstaltungen, bei denen etwa die Gefahrenabwehr durch hierfür eigens abgestellte Sicherheitskräfte gewährleistet sei, wäre eine Videobeobachtung und -aufzeichnung nicht notwendig. Dass es sich beim K.-garten um einen offenen Park und keinen Angstraum handele, könne nicht überzeugen. Trotz der offenen Gestaltung komme es tatsächlich ständig zu diversen Delikten. Die Täter störten sich nicht an der Offenheit des Parks. Auch ohne versteckte Winkel stelle der K.-garten derzeit einen Platz dar, den Bürger zum Verweilen mieden. Auch das Argument, dass die geplante Maßnahme die Problematik nur örtlich verschiebe, führe zu keiner anderen Einschätzung, zumal es hierfür keine greifbaren Anhaltspunkte gebe. Würde eine solche Verschiebung tatsächlich stattfinden, so wäre die Videobeobachtung und -aufzeichnung einzustellen.

## 29

Ausgangspunkt für eine Zulässigkeitsprüfung der Videoüberwachung ist - wie oben bereits im Inhalt wiedergegeben - Art. 6 Abs. 2, Abs. 3 Satz 3 DSGVO i.V.m. Art. 24 Abs. 1 BayDSG. Das Tätigwerden der Beklagten als Sicherheitsbehörde im Sinne von Art. 6 LStVG mit der primären Zweckausrichtung der Verhinderung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten wurde im Vorfeld der Beschlussfassung vom 14. Mai 2018 über die Einrichtung einer Videoüberwachung immer wieder betont und war Gegenstand der rechtlichen Prüfung durch die Verwaltung der Beklagten. Die generalpräventiven Gesichtspunkte überwogen den zwangsläufig mit der Prävention durch Videoüberwachung eintretenden Nebeneffekt erfolgreicher Ahndung begangener Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten durch die Polizei und Strafverfolgungsbehörden. Daneben steht das Hausrecht der Beklagten für die öffentliche Einrichtung K.-garten. Der K.-garten wurde im Zuge der Umsetzung des Bebauungs- und Grünordnungsplans „Neue Mitte P. - Teilgebiet 1“ (Bekanntmachung vom 13. Juli 2006 im Amtsblatt Nr. 23 der Stadt P.\*) als öffentliche Grünfläche mit besonderer Zweckbestimmung Stadtpark „K.-garten“ als in Teilen entsiegelte Fläche hergestellt (Ziffer 3.6 der textlichen Festsetzungen des Bebauungsplans) und damit auch konkludent als öffentliche Einrichtung gewidmet. Als öffentliche Grünanlage wird der K.-garten von der Satzung über die Benutzung von öffentlichen Grünanlagen, städtischen Spiel- und Fußballplätzen sowie Freizeitanlagen der Stadt P. vom 29. Mai 2006 (in Kraft getreten mit Bekanntmachung im Amtsblatt der Stadt P. Nr. 19 vom 1. Juni 2006) erfasst. Öffentliche Grünanlagen im Sinne dieser Satzung sind die im Eigentum der Beklagten stehenden Grünflächen und Parkanlagen, die der Allgemeinheit zugänglich sind und von der Beklagten unterhalten werden, wobei Bestandteil der Grünanlagen auch die dort vorhandenen Wege und Plätze, natürlichen und künstlichen Wasserflächen und Wassereinrichtungen sowie die gekennzeichneten Spiel- und Liegeflächen sowie Anlageneinrichtungen sind (§ 1 Abs. 2 der Satzung). In §§ 2 ff. der Satzung wird

das Verhalten unter anderem in den öffentlichen Grünanlagen geregelt, werden Beseitigungspflichten angeordnet, Vollzugsanordnungen im Einzelfall vorgesehen, ebenso Betretungsverbote und es sind darin Ordnungswidrigkeitstatbestände aufgenommen. Diese Zweckbestimmung des K.-gartens als Naherholungsbereich im Stadtgebiet kann zur Abwehr von Störungen - wie oben beschrieben - eine Ausübung des Hausrechts durch die Einrichtung einer Videoüberwachung erfordern.

### 30

Das Gericht ist der Auffassung, dass die Geeignetheit und Erforderlichkeit in Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (Art. 8 LStVG) der Einrichtung der Videoüberwachung nach Art. 24 Abs. 1 BayDSG zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme am 18. Dezember 2018 gegeben war und zum Zeitpunkt diese Entscheidung weiterhin gegeben ist. Die Vorfalldokumentationen der Polizei für das Jahr 2019 und das 1. Halbjahr 2020 belegen, dass die in Art. 24 Abs. 1 BayDSG genannten Rechtsgüter und die öffentliche Einrichtung K.-garten des Schutzes weiterhin bedürfen. Hierzu bedarf es nicht der Feststellung eines „Kriminalitätsschwerpunkts“, also eines Ortes, an dem im Vergleich zu anderen Teilen des Stadtgebietes eine signifikante Häufung von Straftaten zu beobachten ist (vgl. VG Gelsenkirchen, B.v. 7.5.2020 - 17 L 88/20 - juris zu einer Videoüberwachung durch die Polizei nach § 15a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 PolG NRW).

### 31

Durch die Videoüberwachung wird das Recht des Klägers auf informationelle Selbstbestimmung nicht in dessen Kernbereich der Intim- und Privatsphäre berührt, was eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage voraussetzen würde, deren Anwendung im Einzelfall dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entspricht, sondern allenfalls der Öffentlichkeitsbereich, womit ein das Persönlichkeitsrecht allenfalls tangierender Bereich umschrieben wird, der ohnehin von der Umwelt nicht abgeschirmt werden kann. Maßnahmen, die diesen Bereich betreffen, weisen - wenn überhaupt - nur eine geringe Belastungsintensität auf. Hier bestehen unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten die geringsten Rechtfertigungsanforderungen. Je nach den Umständen des Einzelfalls ist wegen des Sozialbezugs in diesem Bereich schon der Schutzbereich des Persönlichkeitsrechts nicht tangiert (Maunz/Dürig, Grundgesetzkommentar, Art. 2 Rn. 160 m.w.N.). In diesem Zusammenhang ist auch zum weiteren Verständnis anzusprechen, dass eine im Zuge der Videoüberwachung gefertigte Bilderaufzeichnung zunächst nur die Aufzeichnung einer Information darstellt und der Personenbezug (durch Zuordnung zu einer Kennung wie etwa dem Namen) oft erst später durch zusätzliche (oft von dritter Seite erlangte) Kenntnisse hergestellt werden kann, sodass die Verarbeitung personenbezogener Daten infolge Identifizierung regelmäßig nicht schon mit der Bildaufzeichnung einsetzt, sondern erst wenn die Identifikation der betroffenen Person möglich ist (vgl. EuGH, U.v. 11.12.2014 - C-212/13 - juris). Davon ausgehend liefert eine rein isolierte Aufnahme, die auch nicht mit anderen Aufnahmen zusammengeführt wird, zwar eine Information, aber solange kein personenbezogenes Datum im Sinne des Art. 4 Nr. 1 DSGVO, solange die Informationen keiner (etwa durch Nachnamen oder Kennnummer) identifizierten oder identifizierbaren natürlichen Person zugeordnet werden kann. Für die Identifizierbarkeit ist es allerdings nicht erforderlich, dass sich alle zur Identifizierung der betreffenden Person erforderlichen Informationen in den Händen des Verantwortlichen befinden. Ein personenbezogenes Datum liegt insoweit dann vor, wenn der Verantwortliche über rechtliche Mittel verfügt, die es ihm erlauben, die betreffende Person anhand der Zusatzinformationen eines Dritten bestimmen zu lassen (vgl. EuGH, U.v. 19.10.2016 - C-582/14 - juris). Die Möglichkeit, im Falle der Begehung von Straftaten polizeiliche Hilfe für die Identifikation von Straftätern in Anspruch zu nehmen, kann als derartiges rechtliches Mittel angesehen werden. In dieser Gemengelage muss - wenn auch nur sicherheitshalber - davon ausgegangen werden, dass grundsätzlich jede Videoüberwachung in das allgemeine Persönlichkeitsrecht in seiner Ausprägung als Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingreift, weil die Verarbeitung (Erhebung) personenbezogener Daten, d. h. von Informationen einer identifizierbaren natürlichen Person, jedenfalls im Einzelfall (d. h. in Bezug auf einzelne auffällige Personen) nicht ausgeschlossen werden kann und - etwa im Fall von Straftaten - eine solche Identifizierbarkeit erhofft ist, erfolgen soll und rechtlich durch Inanspruchnahme von Dritten (Polizei) oft auch möglich sein wird (vgl. Datenschutz in Bayern, 29. AL Juni 2018, Art. 24 BayDSG Rn. 11 ff.). Von einer solchen Identifizierbarkeit und Inanspruchnahme der Polizei ist auch im vorliegenden Fall auszugehen und wurde in der Vergangenheit auch schon erfolgreich im Sinne einer Strafverfolgung praktiziert. Daran wird aber auch deutlich, dass selbst der Schutzbereich des Persönlichkeitsrechts mit dem vorstehend angesprochenen Sozialbezug noch weniger tangiert wird, wenn die Person des Klägers nicht ausnahmsweise aufgezeichnet und anschließend nach Speicherung zur Identifizierung eines Dritten identifizierbar wird. Der Kläger hat nicht substantiiert dazu vorgetragen, ob der Schutzbereich seines Persönlichkeitsrechts - abgesehen von der vorstehend beschriebenen Einschränkung der Identifizierbarkeit

- aufgrund des Sozialbezugs überhaupt als tangiert anzusehen ist, denn es wurde lediglich angegeben, dass der Kläger zu privaten, politischen oder beruflichen Zwecken den K.-garten betreten und durchqueren oder dort auch verweilen könnte. In der Gegenüberstellung ist von einem Überwiegen der hochrangigen Rechtsgüter wie Leben und Gesundheit auszugehen, die vor allem bei BtMG-Verstößen im Mittelpunkt stehen (Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 BayDSG), aber auch im Hinblick auf den Schutz der öffentlichen Einrichtung K.-garten vor Vandalismus (Art. 24 Abs. 1 Nr. 2 BayDSG). Die Beklagte handelt mit der Videoüberwachung im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Art. 6 LStVG) wie auch in Ausübung des Hausrechts. Zur Verdeutlichung trägt sicher auch der Umstand bei, dass es sich bei dem K.-garten nicht um einen öffentlichen Verkehrsraum, sondern um eine kommunale öffentliche Einrichtung (Art. 21 GO) handelt, wo auch dem Kläger klar sein muss, dass das Ob und Wie der Benutzung bestimmten den Gleichheitssatz berücksichtigenden Einschränkungen unterliegen kann (siehe Satzung der Beklagten über die Benutzung von öffentlichen Grünanlagen, städtischen Spiel- und Fußballplätzen sowie Freizeitanlagen vom 29. Mai 2006).

### **32**

Das Transparenzgebot (Art. 24 Abs. 2 BayDSG) ist als gewahrt anzusehen. Die Informationen über die Videoüberwachung sind durch entsprechende Hinweisschilder gegeben. Da der Kennzeichnung nur typisierender Charakter zukommt, sind Angaben zu den Zeiten einer Videoüberwachung entbehrlich. Ein Hinweis, wonach ein bestimmtes Gebäude oder ein bestimmter Bereich videoüberwacht wird, reicht aus. Auf die Videoüberwachung muss auch nicht - damit der Betroffene ihr noch ausweichen könnte - vor dem Betreten des videoüberwachten Bereiches hingewiesen werden, da die Videoüberwachung auf einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage und nicht auf einer (konkludenten) Einwilligung beruht. Die Hinweispflicht bezieht sich schlicht auf den Umstand, dass von dieser gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage Gebrauch gemacht wurde. Eine Art von „konkludenter Einwilligung“ der betroffenen Person dergestalt, dass sie aufgrund eines frühzeitigen Hinweises bewusst die Entscheidung treffen kann, sich in den videoüberwachten Bereich zu begeben, sieht das Gesetz gerade nicht vor. Hinweisschilder wären auch entbehrlich, wenn Videokameras für jedermann deutlich sichtbar angebracht sind, da auch dadurch der Umstand eine Überwachung erkennbar wird. Insoweit kann im Einzelfall auch die deutlich sichtbare Anbringung von Kameras eine „geeignete Maßnahme“ im Sinne von Art. 24 Abs. 2 Satz 1 BayDSG darstellen, wobei hier ein strenger Maßstab anzulegen ist (vgl. Datenschutz in Bayern, 29. AL Juni 2018, Art. 24 BayDSG Rn. 33 ff.). Danach genügen die bisher von der Beklagten angebrachten Hinweise auf die Videoüberwachung des K.-gartens den rechtlichen Anforderungen an das Transparenzgebot, auch im Hinblick auf die Kenntlichmachung des Verantwortlichen (Art. 24 Abs. 2 Satz 2 BayDSG). Die Beklagte hat mit Schriftsatz vom 4. August 2020 mitgeteilt, dass im Nachgang zum gerichtlichen Erörterungstermin im Anschluss an eine Begehung des K.-gartens nach Absprache zwischen dem Ordnungsamt und der behördlichen Datenschutzbeauftragten die Hinweisschilder vergrößert und an einzelnen Stellen der Standort verlegt werden soll. Des Weiteren sollen zwei weitere Zugänge, die sich im Laufe der Zeit verfestigt haben, zusätzlich beschildert werden. Die Zweckbindung und Durchbrechung der Zweckbindung (Art. 24 Abs. 3 BayDSG) ist gesetzeskonform berücksichtigt, die vorgesehene Aufzeichnungsdauer von drei Tagen hält sich im Rahmen des Art. 24 Abs. 4 BayDSG.

### **33**

Danach war die Klage mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 1 VwGO abzuweisen.

### **34**

Vorläufige Vollstreckbarkeit: §§ 167 Abs. 2, 84 Abs. 1 Satz 3 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

### **35**

Die Berufung wird wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassen (§§ 124a Abs. 1 Satz 1, 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO).