



Bayerisches Verwaltungsgericht Ansbach
Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsstreitsache

bevollmächtigt:
Rechtsanwältin *****

- Kläger -

gegen

Freistaat Bayern

vertreten durch:
Bayerisches Landesamt für Datenschutzaufsicht

- Beklagter -

wegen

Datenschutzrechts, Rechts der Volkszählung

erlässt das Bayerische Verwaltungsgericht Ansbach, 4. Kammer, durch

den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht
den Richter am Verwaltungsgericht
den Richter

Dr. Walk
Graulich
Beiderbeck

und durch
die ehrenamtliche Richterin
den ehrenamtlichen Richter

auf Grund mündlicher Verhandlung

vom 12. August 2014
am 12. August 2014

folgendes

Urteil:

1. Der Bescheid des Beklagten vom 13.8.2013, Az. ***** , wird aufgehoben.
2. Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.
3. Das Urteil ist in Ziffer 2 vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % der festgesetzten Kosten abwenden, wenn nicht der Kläger Sicherheit in gleicher Höhe leistet.
4. Die Berufung wird zugelassen.

Tatbestand:

Der Kläger begehrt die Aufhebung des Bescheids des Beklagten durch das Bayerische Landesamt für Datenschutzaufsicht vom 13. August 2013, in dem ihm unter anderem untersagt wurde, mit seiner in seinem Fahrzeug eingebauten On-Board-Kamera während der Autofahrt permanente Aufnahmen des von ihm befahrenen öffentlichen Bereichs zu machen.

Mit Schreiben vom 15. November 2012, eingegangen am 26. November 2012, teilte die Polizeiinspektion ***** dem Bayerischen Landesamt für Datenschutzaufsicht eine Ordnungswidrigkeit nach § 41 BDSG des Klägers mit. Der Kläger habe in seinem Pkw eine Videokamera installiert, mit der das Verkehrsgeschehen im öffentlichen Straßenverkehr aufgenommen werden könne.

Mit Schreiben vom 3. Januar 2013 wandte sich das Landesamt für Datenschutzaufsicht an den Kläger. Es habe Mitteilung erhalten, dass der Kläger in seinem Kfz mit dem Kennzeichen ***** eine Videokamera installiert habe, mit der er den Verkehr auf den öffentlichen Bereichen

überwache. Eine Videoüberwachung von öffentlich zugänglichen Bereichen, also zum Beispiel des Gehsteigs oder der Straße, sei gemäß § 6 b Abs. 1 BDSG nur zulässig, wenn sie zur Wahrnehmung des Hausrechts oder berechtigter Interessen des Kamerabetreibers erforderlich sei und keine Anhaltspunkte bestünden, dass schutzwürdige Interessen der Betroffenen überwiegen. Es wurde um die Vorlage einer schriftlichen Stellungnahme gebeten, in der auf die nachfolgenden Fragen einzugehen sei: Welche Bereiche werden von den Videokameras erfasst? Wird öffentlich zugänglicher Bereich erfasst? Welchem Zweck dient die durchgeführte Videoüberwachung? Wie viele Kameras werden für diesen Zweck eingesetzt? Wie wird die Videoüberwachung bei Berücksichtigung der Interessen der Betroffenen gerechtfertigt? Weshalb sind keine anderen (milderen) Mittel zum Erreichen des Zwecks möglich? Werden Aufzeichnungen gefertigt? Wer hat unter welchen Bedingungen Zugriff auf die Aufzeichnungen? Wann und wie erfolgt eine Löschung der Aufzeichnungen? Werden auch Tonaufzeichnungen durchgeführt?

Mit Schreiben vom 15. Januar 2013 teilte der Kläger mit, dass die Videokamera den vor dem Fahrzeug des Klägers sichtbaren Verkehrsraum erfasse. Es handele sich um eine einzige Frontscheiben-Kamera, die zu Beweis Zwecken im Falle eines Verkehrsunfalls oder bei behaupteten Ordnungswidrigkeiten des Fahrers diene. Die Interessen der Betroffenen seien nicht tangiert, es würden im Wesentlichen nur Fahrzeuge von der Heckseite her erfasst, Personen nur beiläufig, falls diese zufällig in das Bild liefen, wobei Personen nicht identifizierbar seien. Da der Kläger seine gesamten zahlreichen Fahrten alleine zurücklege, stünden im Falle eines Verkehrsunfalls keine anderweitigen Möglichkeiten zur Verfügung. Es würden vom Kläger keine Aufzeichnungen gefertigt, auch Tonaufzeichnungen würden nicht durchgeführt. Die Bildaufzeichnungen würden immer wieder überschrieben und dadurch gelöscht.

Daraufhin antwortete das Bayerische Landesamt für Datenschutzaufsicht, dass die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Videoüberwachung von öffentlich zugänglichem Raum in § 6 b BDSG geregelt seien. Danach sei die Beobachtung öffentlich zugänglicher Räume mit optisch-elektronischen Einrichtungen (Videoüberwachung) für private Stellen nur zulässig, soweit sie zur Wahrnehmung des Hausrechts oder berechtigter Interessen für konkret festgestellte Zwecke erforderlich sei und keine Anhaltspunkte bestünden, dass schutzwürdige Interessen der Betroffenen überwiegen. Sofern der Umstand der Beobachtung und die Aufnahmen ausschließlich im privaten Bereich verblieben und damit nur eigene Zwecke

verfolgt würden, könne eine private Tätigkeit im Sinne von § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 BDSG angenommen werden. Da die Videoaufzeichnungen jedoch zur Beweissicherung für ein nicht normgerechtes Verhalten Dritter angefertigt würden, werde der Kreis der ausschließlich privaten bzw. familiären Tätigkeit überschritten. Ziel der Beweisführung sei dabei ja gerade auch, dass ein Personenbezug hergestellt werden könne (zumindest die Haltereigenschaft über ein Kfz-Kennzeichen). Auch das regelmäßige Aufzeichnen von Verkehrssituationen auf öffentlichen Verkehrsflächen zur eigenen rechtlichen Verteidigung könne nicht mehr als persönliche Tätigkeit angesehen werden. Eine umfassende filmische Aufzeichnung des öffentlichen Verkehrsraumes werde deshalb für unzulässig gehalten. Die schutzwürdigen Interessen der anderen Verkehrsteilnehmer, nicht permanent durch Videokameras aufgenommen zu werden, würden dabei die Interessen des Klägers an einer Dokumentation von möglichen Verkehrsverstößen überwiegen. Deren Aufklärung obliege allein der Polizei bzw. entsprechender Gutachter. Die Erforderlichkeit von Videoaufnahmen durch Privatpersonen werde hierbei nicht erkannt. Die Videoüberwachung des öffentlichen Verkehrsraums werde beanstandet. Der Kläger werde aufgefordert, zukünftig keine Videoaufnahmen mehr anzufertigen, eventuell bestehende Filme umgehend zu löschen und dies bis spätestens 18. März 2013 schriftlich zu bestätigen. Außerdem werde dem Kläger geraten, die Kamera abzumontieren.

Mit Anordnung vom 13. August 2013, zugestellt am 19. August 2013, untersagte das Bayerische Landesamt für Datenschutzaufsicht dem Kläger, mit seiner in seinem Fahrzeug eingebauten On-Board-Kamera während der Autofahrt permanente Aufnahmen des von ihm befahrenen öffentlichen Bereichs zu machen (Ziffer 1.a)). Gleichzeitig wurde er verpflichtet, Aufnahmen, die er mit seiner in Ziffer 1.a) genannten Kamera gemacht habe, innerhalb einer Woche nach Unanfechtbarkeit dieses Bescheides zu löschen (Ziffer 1.b)). Darüber hinaus wurde er verpflichtet, die in Ziffer 1.b) angeordnete Löschung innerhalb von zwei Wochen nach Unanfechtbarkeit des Bescheides schriftlich gegenüber dem Bayerischen Landesamt für Datenschutzaufsicht zu bestätigen. Unter Ziffer 2 des Bescheides erließ das Bayerische Landesamt für Datenschutzaufsicht Zwangsgeldandrohungen bei Verstößen gegen die Anordnung in Ziffer 1 in Höhe von 2.000 EUR (bei Verstoß gegen die Anordnung unter 1.a)), in Höhe von 1.000 EUR (bei einem Verstoß gegen Ziffer 1.b)) und in Höhe von 500 EUR (bei einem Verstoß gegen Ziffer 1.c)). Außerdem wurde angeordnet, dass der Kläger die Kosten des Verfahrens zu tragen habe, eine Bescheidsggebühr festgesetzt und Auslagen in Rechnung gestellt (Ziffer 3 des Bescheides).

Rechtsgrundlage der Anordnungen unter Ziffer 1 des Bescheids sei § 38 Abs. 5 Satz 1 BDSG. Die von der eingebauten Videokamera gemachten Aufnahmen seien nicht mehr einer persönlichen oder familiären Tätigkeit zuzuordnen, da die Kamera den Zweck habe, das Geschehen eines Verkehrsunfalls oder behaupteter Ordnungswidrigkeiten zu dokumentieren. Deshalb seien die Vorschriften des Bundesdatenschutzgesetzes anwendbar. Die Aufnahme anderer Verkehrsteilnehmer mit einer Videokamera stelle eine Erhebung, die Speicherung auf der SD-Karte eine Verarbeitung und die Verwendung der Aufnahmen zur Glaubhaftmachung der Straf- und Ordnungswidrigkeitenanzeigen eine Nutzung personenbezogener Daten dar. Eine Einwilligung aller ins Blickfeld der Kamera geratenen Personen liege offensichtlich nicht vor. Auch die Zulässigkeitsvoraussetzungen des, allein infrage kommenden, § 6 b Abs. 1 Nr. 3 BDSG lägen nicht vor. Die Videoüberwachung diene nicht der Wahrnehmung berechtigter Interessen zu konkret festgelegten Zwecken. Selbst wenn man aber vom Vorliegen berechtigter Interessen ausgehen würde, überwiegen die schutzwürdigen Interessen der Betroffenen.

Der Anwendungsbereich des BDSG sei eröffnet, da der Kläger mit seiner Kamera personenbezogene Daten im Sinne des § 3 Abs. 1 BDSG erhebe, bearbeite und nutze. Die Herstellung eines Personenbezuges sei nötig und auch möglich, um mittels der Aufnahmen einen Beweis für bestimmte Sachverhalte erbringen zu können. Passanten, die sich unmittelbar vor der Kamera bewegten, seien ebenso erkennbar wie Kfz-Kennzeichen vorausfahrender Kraftfahrzeuge, so dass die Haltereigenschaft festgestellt werden könne. Da es sich bei dem Aufnehmen, Abspeichern und Nutzen der Aufnahmen nicht um eine ausschließlich persönliche oder familiäre Tätigkeit handele, seien die Vorschriften des BDSG und hier konkret die Vorschrift des § 6 b BDSG anwendbar. Der Bereich der ausschließlich persönlichen oder familiären Tätigkeit werde deshalb verlassen, weil die Aufnahmen zu Beweis Zwecken bei Unfällen oder behaupteten Ordnungswidrigkeiten anderer Fahrzeugführer dienten und die Aufnahmen der Polizei oder gegebenenfalls anderen Stellen vorgelegt würden.

Die Videoaufzeichnung des öffentlichen Verkehrsraumes sei unzulässig, da sie die Voraussetzungen des § 6 b Abs. 1 Nr. 3, Abs. 3 Satz 1 BDSG nicht erfülle. Die durchgeführte Videoüberwachung erfolge nicht zur Wahrnehmung berechtigter Interessen. Mit der Formulierung der berechtigten Interessen habe sich der Gesetzgeber an der gleichlautenden Formulierung des § 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BDSG orientiert. Mit Rücksicht auf das gesetzgeberische Ziel, die ausufernde Verwendungspraxis der Videoüberwachung einzuschränken und die hohe Relevanz in diesem Bereich, sei eine möglichst restriktive Auslegung des Begriffs angezeigt. Würde man ganz allgemein als berechtigtes Interesse anerkennen, dass man permanent von dem Umfeld, in

dem man sich bewege, Kameraaufnahmen fertige, um bei einem möglichen Unfall oder einem verkehrswidrigen Verhalten anderer Verkehrsteilnehmer als Geschädigter über Beweismaterial zu verfügen, würde das bedeuten, dass man damit generell eine permanente Videoüberwachung aller Personen, die sich im öffentlichen Bereich bewegten, als berechtigt ansehen müsste, da es keinen Bereich auf der Welt gebe, wo mit absoluter Sicherheit ein Unfall oder rechtswidriges Verhalten ausgeschlossen werden könne.

Selbst wenn man von der Wahrnehmung berechtigter Interessen ausginge, sei die Videoüberwachung nur dann zulässig, wenn sie für konkret festgelegte Zwecke erfolge. Voraussetzung sei eine präzise Benennung der jeweiligen Zweckbestimmung. Allgemeine Umschreibungen, wie „zur Gefahrenabwehr“ oder „zur Verfolgung von Straftaten“ seien nicht ausreichend, um der Kontrollfunktion des Tatbestandsmerkmals gerecht zu werden. Eine Verschaffung von Bildmaterial für künftige, nicht weiter definierte Ziele oder eine Erfassung unbeteiligter Dritter sei damit ausgeschlossen.

Schließlich sei eine derartige Videoüberwachung nur soweit zulässig, wie sie erforderlich sei. Insoweit könne zunächst dahinstehen, ob von einer Zulässigkeit auszugehen sei, wenn die Angaben des Klägers zuträfen, dass Personen nicht erkannt werden könnten, da diese Angaben im Widerspruch zu dem von dem Kläger angegebenen Zwecke stünden, diese Aufnahmen zu Beweis Zwecken zur Vorlage bei der Polizei zu verwenden. Zu Beweis Zwecken könnten diese Aufnahmen nämlich nur dann verwendet werden, wenn Personen und/oder Fahrzeugkennzeichen erkannt werden könnten, was nach den Erkenntnissen der Polizei der Fall sei. Erforderlich sei die permanente Videoüberwachung aber schon deshalb nicht, da für den Fall eines Unfalls diese durch konkrete Aufnahmen dokumentiert werden könne. Nach Mitteilung der Polizeiinspektion ***** habe der Kläger jedoch im Rahmen seiner Anzeigen nur die Sequenz vorgelegt, die die zu seinem Nachteil begangenen Ordnungswidrigkeiten zeigen sollten, während die vorangegangenen Abläufe sich nicht auf den Aufzeichnungen befunden hätten. Der Polizei sei keine andere Person bekannt, die so viele Anzeigen wegen verkehrsordnungswidrigen Verhaltens erstattete. Das Ermitteln und Verfolgen solcher Verhaltensweisen sei aber Aufgabe der Polizei und nicht von Privatleuten.

Selbst wenn man davon ausginge, dass die permanente Videoüberwachung zur Wahrung berechtigter Interessen für konkret festgelegte Zwecke erforderlich sei, ergebe sich die Unzulässigkeit der Videoüberwachung jedenfalls daraus, dass schutzwürdige Interessen der Betroffenen, nicht in den Fokus der Kamera zu geraten, überwiegen. Betroffen seien nach § 3 Abs. 1 BDSG nicht nur die Personen, deren Identität bestimmt werden könne, sondern auch die ledig-

lich mit zusätzlichen Informationen bestimmbarer Personen. Die Videoüberwachung dürfe schon dann nicht erfolgen, wenn ein Überwiegen der Interessen der Betroffenen zwar nicht positiv festgestellt werden könne, aber Anhaltspunkte für ein Überwiegen dieser Interessen nicht ausgeräumt seien. Die Zulässigkeitsprüfung erfordere eine am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz orientierte umfassende Abwägung zwischen den durch die Zwecke der Videoüberwachung bestimmten grundrechtlich geschützten Positionen der Anwender von Videotechnik und den durch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung geschützten Interessen derjenigen, die Objekt der Videoüberwachung seien. Dabei verlange das verfassungsrechtliche Gebot der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, dass die Identität der aus der Überwachungsmaßnahmen resultierenden Beschränkung nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht der sie rechtfertigenden Gründe stehe. Käme man vorliegend im Rahmen der Abwägung zu dem Ergebnis, dass das klägerische Interesse an einer permanenten Videoüberwachung des befahrenen öffentlichen Raumes überwiege, würde dies auch für alle anderen Verkehrsteilnehmer gelten, mit der Folge, dass es jedenfalls in dichter besiedelten Bereichen keine Möglichkeit mehr gäbe, sich unbeobachtet von Videokameras im öffentlichen Bereich zu bewegen. Eine Videoüberwachung sei allgemein als erheblicher Eingriff in die Rechte der betroffenen Personen zu werten, wenn diese hierfür keinen ihnen zurechenbaren Anlass geschaffen hätten, sondern als Unbeteiligte betroffen seien. Aus diesem Grunde ergebe sich als Ergebnis dieser Abwägung, dass das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Personen, die zufällig in den Fokus der Kamera geraten und aufgenommen würden, die klägerischen Interessen überwiege.

Gemäß § 6 b Abs. 2 BDSG seien der Umstand der Beobachtung und die verantwortliche Stelle durch geeignete Maßnahmen erkennbar zu machen. Eine heimliche Videoüberwachung sei damit grundsätzlich ausgeschlossen. Der Hinweis solle dazu dienen, dass Betroffene die Möglichkeit hätten, einen Bereich, der videoüberwacht werde, nicht zu betreten. Bei der hier praktizierten Videoüberwachung gebe es keine Möglichkeit eines angemessenen Hinweises und auch keine Möglichkeit der Betroffenen, dem Fokus der Kamera auszuweichen. Es handele sich deshalb um eine heimliche Videoüberwachung, die lediglich in extremen Ausnahmefällen, die hier offensichtlich nicht gegeben seien, als zulässig angesehen werden könne.

Die Anforderungen an die durchzuführende Ermessensentscheidung seien in dem hier vorliegenden Fall des intendierten Ermessens reduziert. Die ermessenseinräumende Vorschrift des § 38 Abs. 5 BDSG sei dahin auszulegen, dass sie für den Regelfall von einer Ermessensausübung in einem bestimmten Sinne, nämlich der Angemessenheit der Anordnung von Maßnahmen zur Unterbindung der Verletzung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung

ausgehe. Es müssten deshalb besondere Gründe vorliegen, um eine gegenteilige Entscheidung zu rechtfertigen. Läge kein vom Regelfall abweichender Sachverhalt vor, verstehe sich das Ergebnis der Abwägung von selbst. Nachvollziehbare Interessen des Klägers, die über die Möglichkeit, im Falle eines Unfalls ein Beweisvideo zu haben, hinausgingen, seien nicht vorgetragen oder auch sonst nicht erkennbar.

Die angeordneten Maßnahmen in Ziffer 1 des Tenors würden dabei berücksichtigen, dass in die Rechte des Klägers so gering wie möglich eingegriffen werde. Es werde lediglich die permanente Videoüberwachung untersagt sowie die Löschung der unzulässig erhobenen Aufnahmen angeordnet. Dies schließe es nicht aus, dass im Falle eines Unfalls oder einer sonstigen besonderen Situation unter Beachtung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen einzelne Bilder aufgenommen werden könnten. Im Übrigen wird auf die Ausführungen im Bescheid Bezug genommen.

Mit Schriftsatz vom 5. September 2013, eingegangen am 6. September 2013 beim Bayerischen Verwaltungsgericht Ansbach, hat der Kläger Klage erhoben. Er beantragt,

1. Der Bescheid des Beklagten durch das Bayerische Landesamt für Datenschutzaufsicht vom 13.8.2013, Aktenzeichen *****, wird aufgehoben.
2. Der Beklagte hat dem Kläger die außergerichtlichen Kosten zu erstatten.
3. Die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten im Vorverfahren war notwendig.

Zur Begründung führte der Kläger an, dass die Ziffer 1.a) des Bescheides bereits unklar sei, da diese das Kennzeichen des entsprechenden Fahrzeuges nicht enthalte. Lediglich in der Begründung des Bescheides werde das Kennzeichen genannt.

Die Kamera sei nicht fest installiert, sondern klebe lediglich mittels eines Klebestreifens an der Frontscheibe. Es sei unzutreffend, dass der Kläger die von ihm gefertigten Kameraaufnahmen für 22 angeblich konkrete dokumentierte Ordnungswidrigkeiten oder Strafanzeigen verwendet habe. Richtig sei vielmehr, dass der Kläger möglicherweise in 22 Fällen Anzeigen gegen andere Verkehrsteilnehmer erstattet habe, allerdings nicht als Denunziant, sondern ausschließlich in Fällen, in denen er selbst entweder geschnitten, ausgebremst, beleidigt oder von sonstigen Verkehrsverstößen betroffen gewesen sei. Richtig sei vielmehr, dass ausschließlich in fünf verschiedenen Fällen Videoaufnahmen dazu verwendet worden seien, entsprechende Anzeigen zu erstatten, davon eine, bei denen nachweislich ein Verkehrsteilnehmer ohne ersichtlichen Anlass

dem Kläger den Stinkefinger gezeigt habe, ebenso in einem in der Begründung genannten Fall eines Motorradfahrers, damit mittels der Kamera ebenfalls dokumentiert werden können, dass eine Beleidigung gegenüber dem Kläger vorgelegen habe. Im weiteren Fall vom 9. Oktober 2012 sei der Kläger angegriffen worden und durch eine vorsätzliche Sachbeschädigung sei dem Kläger ein Schaden von über 5.000 EUR zugefügt worden. Darüber hinaus möge es noch drei weitere Fälle von Anzeigen gegeben haben, die mittels der Videokamera untermauert worden seien. Soweit behauptet werde, in 22 Fällen seien mittels Videoaufnahmen Anzeigen erfolgt, sei dies abwegig. Dementsprechend habe auch gegen die absolut übereifrige zuständige Polizeibeamtin zwischenzeitlich Strafanzeige wegen des Verdachts der Rechtsbeugung erstattet werden müssen.

Die Tätigkeit des Klägers sei selbstverständlich dem persönlichen Bereich des Klägers zuzuordnen. Falsch sei, dass Passanten, die sich unmittelbar vor der Kamera bewegten, erkennbar seien, ebenso sei grob falsch, dass die Kennzeichen vorausfahrender Fahrzeuge erkennbar seien. Vielmehr seien Personen durch die Kameraaufnahmen gerade nicht identifizierbar. Selbst bei unmittelbar vorausfahrenden Kraftfahrzeugen seien Kennzeichen nicht ablesbar. Es liege daher bereits keine unzulässige Aufzeichnung eines öffentlichen Verkehrsraums vor, vielmehr liege analog der Fertigung von Aufnahmen mit dem Handy eine Tätigkeit vor, die nicht zu einer Identifizierung der aufgenommenen Personen führen könne. Wenn insoweit eine Vorlage zu Beweis Zwecken erfolgen solle, müsse der Kläger vielmehr die betroffene Person selbst identifizieren oder sich das Kennzeichen des betroffenen Fahrzeuges merken bzw. dieses notieren. Hiervon abgesehen überwiege selbstverständlich das berechtigte Interesse des Klägers an den vorgenommenen, absolut vorübergehenden Aufzeichnungen, die sofort wieder überspielt würden, wenn sich keine relevanten Vorkommnisse ereigneten. Selbstverständlich würden die Aufnahmen nur für den Kläger verwendet. Falls er in verkehrsrechtliche Streitigkeiten verwickelt werde, sei er selbstverständlich berechtigt, die entsprechenden Beweismittel den zuständigen Behörden vorzulegen. Es liege kein Denunziantentum vor, sondern das Bildmaterial werde nur dafür verwendet, dass der Kläger selbst entsprechende Verhaltensweisen anderweitiger Verkehrsteilnehmer dokumentieren oder sich gegen Behauptungen anderweitiger Verkehrsteilnehmer schützen könne, sofern solche vorlägen. Das Ermitteln und Verfolgen von Verhaltensweisen, die gegen den Kläger selbst gerichtet würden, sei das gute Recht des Klägers und das gute Recht auch von sonstigen Privatleuten. Im Übrigen werde der Kläger keinesfalls dafür sorgen, dass möglichst oft verkehrsordnungswidriges Verhalten geahndet werde. Er laufe und fahre nicht herum, um andere Verkehrsteilnehmer bei Ordnungswidrigkeiten zu ertappen, sondern

sichere nur dann Beweise, wenn er selbst und sein eigenes Fahrzeug davon betroffen seien, und zwar ausschließlich dann, wenn grobe Verkehrsverstöße oder Beleidigungen vorlägen. Darüber hinaus habe es bereits in der Vergangenheit einen Vorfall gegeben, bei dem, ohne Verwendung der Videoaufzeichnungen, der Kläger verschiedene Anzeigen erstattet habe, die mit Gegenanzeigen beantwortet worden seien. Personen, die keinen zurechenbaren Anlass gegeben hätten, seien als Unbeteiligte weder identifizierbar noch irgendwie betroffen. Sie seien nichts Weiteres als Schatten, die auf den Videoaufnahmen ersichtlich, aber nicht identifizierbar seien. Darüber hinaus veröffentliche der Kläger keinesfalls solche Aufnahmen oder speichere sie. Vielmehr würden sie unverzüglich gelöscht, sofern nicht irgendein konkreter Verkehrsteilnehmer im Ausnahmefall betroffen sei. Für die Anwendbarkeit der Vorschriften des BDSG fehle es an einem Personenbezug. Bei dem vorliegenden Fall, der durch eine Aufzeichnung ohne Verbreitungsabsicht gekennzeichnet sei, habe die Aufzeichnung von individualisierbaren Merkmalen, sofern überhaupt eine solche stattfindet, im fließenden Verkehr naturgemäß auch nur einen flüchtigen Charakter. Selbst wenn im Übrigen eine Aufzeichnung eines Kfz-Kennzeichens erfolgen würde, könnte hierdurch ein Personenbezug nicht begründet werden. Kfz-Kennzeichen seien zur Identifizierung von Fahrzeugen gesetzlich vorgeschrieben und für jedermann öffentlich wahrnehmbar. Darüber hinaus sei die Aufzeichnung des fließenden Verkehrs nicht von einer solchen mittelbaren Verknüpfung geprägt. Im Rahmen der Diskussion über den Geodaten dienst Google Street View sei sogar die Veröffentlichung von Hausfassaden mit Einblendung der Namens-/Klingelschilder als zulässig angesehen worden, sofern der Name für einen auf der Straße anwesenden Betrachter offen erkennbar sei und nicht erst ausgespäht werden müsse. Die Videoaufzeichnung eines Kfz-Kennzeichens, die mangels Auswertungssoftware keinen Rückschluss auf den Fahrer oder Halter des Autos ermögliche, müsse vor diesem Hintergrund erst recht als zulässig betrachtet werden. Es werde allerdings nochmals wiederholt, dass es hierauf gar nicht ankomme, da gar keine Kennzeichen aufgezeichnet würden. Bei der Aufzeichnung durch eine fest installierte Kamera würden nur diejenigen Verkehrsteilnehmer von der Kamera erfasst, die kurzzeitig und gleichsam zufällig in den Aufzeichnungsbereich der Kamera gerieten, ohne dass ein Überwachungsdruck entstehen könne. Generell werde auch auf das Amtsgericht München, AZ. 343 C 4445/13 verwiesen, welches darauf abstelle, dass zu der Zeit, zu der das Video aufgenommen werde, der Aufnehmende noch keinen bestimmten Zweck verfolge. Die Personen, die vom Video aufgenommen würden, gerieten rein zufällig ins Bild, so wie es auch sei, wenn man Urlaubsfotos schieße oder Urlaubsfilme mache und dabei auch Personen mit abgebildet würden, mit denen man nichts zu tun habe. Derartige Fotoaufnahmen und

Videos seien nicht verboten und sozial anerkannt. Jeder wisse, dass er in der Öffentlichkeit zufällig auf solche Bilder geraten könne. Nachdem die abgebildete Person den Fotografen in der Regel nicht bekannt sei und dieser damit auch keine näheren Absichten gegenüber der abgebildeten Person verfolge, bleibe die abgebildete Person anonym und sei insofern allein durch die Tatsache, dass die Aufnahme erstellt werde, auch nicht in ihren Rechten betroffen. Eine Beeinträchtigung könne nur dann vorliegen, wenn eine derartige zufällig gewonnene Aufnahme dann gegen den Willen der abgebildeten Person veröffentlicht werde. In einem Fall, in dem der Kläger von einer Videoaufnahme in einem gerichtlichen oder staatsanwaltlichen Verfahren Gebrauch machen wolle, habe sich die Interessenlage der Beteiligten aber auch geändert. Der Kläger habe nämlich nunmehr ein Interesse daran, entsprechende Beweise zu sichern. Dieses Interesse sei in der Rechtsprechung anerkannt. Es werde für unproblematisch gehalten, wenn ein Unfallbeteiligter unmittelbar nach dem Unfall Fotos von den beteiligten Fahrzeugen, der Endstellung, Bremsspuren oder auch von seinem Unfallgegner mache, um solche Beweise für den Unfallhergang und die Beteiligung der Personen zu sichern. Es könne aber keinen Unterschied machen, ob die Beweismittel erst nach dem Unfall gewonnen würden oder bereits angefertigte Aufnahmen nun mit bestimmter Zielrichtung verwertet würden. Der angegriffene Bescheid sei daher absolut willkürlich und verletze den Kläger in seinen Rechten.

Mit Schriftsatz vom 11. Oktober 2013 ergänzte der Kläger seine Ausführungen. Was die fehlende Bestimmtheit des angefochtenen Bescheids betreffe, sei darauf hingewiesen, dass lediglich der Tenor der Anordnung selbst in Rechtskraft erwachsen könne, nicht jedoch die beigefügten Gründe. Sollte auch eine Anordnung gewollt gewesen sein, dass die Kamera auch in einem anderen Fahrzeug nicht betrieben werden dürfe, so gehe dies aus dem angefochtenen Bescheid nicht hervor. Eine nicht ortsfest installierte Kamera sei jedem verwendeten modernen Fotoapparat gleichzusetzen, mit dem irgendwelche Schnappschüsse gefertigt würden und bei dem auch anderweitige Personen oder Fahrzeuge ins Bild gelangten, bei denen die entsprechenden Gesichter oder Kennzeichen möglicherweise sogar erkennbar seien. Treffe die Argumentation des Beklagten zu, dürften auch derartige Fotoapparate nicht verwendet werden. Die Videoüberwachung sei ausschließlich dem persönlichen Bereich des Klägers zuzuordnen und diene ausschließlich dessen privaten Zwecken. Es bleibe das Geheimnis des Beklagten, weshalb der persönliche Bereich verlassen werden solle, nur weil die Vorfälle an die zuständigen Behörden übermittelt würden. Dies sei gerade der Zweck der entsprechenden Aufzeichnung, die damit selbstverständlich nach wie vor im privaten Bereich des Klägers verbleibe.

Es stehe fest, dass die Aufzeichnungen Kfz-Kennzeichen und Gesichter der jeweiligen Verkehrsteilnehmer gerade nicht erkennen ließen. Dass darüber hinaus der Kläger das jeweilige Kfz-Kennzeichen ablesen könne, sei einem Verkehrszeichen immanent, welches gerade dazu diene, dass es öffentlich zur Schau gestellt werde, damit im Falle eines Ärgernisses jedermann das entsprechende Kennzeichen ablesen und sich merken könne und auch für etwaige Anzeigen verwenden könne. Eine permanente Überwachung aller Personen, die sich im öffentlichen Bereich bewegten, erfolge nicht. Es werde wiederholt, dass man nur zufällig in den Aufnahmebereich gelange. Auch die Behauptung, bei einem Verkehrsunfall könne eine Beweissicherung auch durch Fotoaufnahmen erfüllt werden, sei ebenfalls eine rein zweckorientierte Argumentation. Auch eine Fotoaufnahme zeige das Kennzeichen eines beteiligten Fahrzeugs, im Gegensatz zur Videoaufnahme zeige sie möglicherweise auch beteiligte Personen, die nach einem Unfall um das Auto herumstünden. Im Übrigen könne durch eine derartige Fotodokumentation nur der Endstand der Fahrzeuge dokumentiert werden, nicht der Unfallhergang selbst. Gerade beim Kläger, der sein Fahrzeug nahezu zu 100 % alleine nutze und demzufolge bei Unfällen oder sonstigen verkehrsrechtlichen Auseinandersetzungen zu keinem Zeitpunkt über einen Zeugen verfüge, während andere Verkehrsteilnehmer möglicherweise über einen oder mehrere Beifahrer verfügten, sei es demzufolge erforderlich, entsprechende Beweismittel zu schaffen. Die Behauptung, der Kläger könne sich Kameraaufzeichnungen immer wieder ansehen, sei unzutreffend, da diese gerade überschrieben würden. Was das Amtsgericht München betreffe, so sollte der Beklagte zumindest zur Kenntnis nehmen, dass auch dort eine entsprechende Interessenabwägung stattgefunden habe, die auch im vorliegenden Fall vorzunehmen sei. Das Amtsgericht München sei aber eindeutig zum Ergebnis gekommen, dass es keinen Unterschied machen könne, ob die Beweismittel erst nach dem Unfall gewonnen würden oder bereits angefertigte Aufnahmen nun mit einer bestimmten Zielrichtung verwertet werden könnten.

Der Beklagte ist mit Schriftsatz vom 27. September 2013 der Klage entgegnetreten. Er beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung wird angeführt, dass eine hinreichende Bestimmtheit, welches Fahrzeug gemeint sei, gegeben sei, da im vorherigen Schriftverkehr zwischen dem Landesamt und dem Kläger immer nur vom Fahrzeug des Klägers mit dem amtlichen Kennzeichen ***** die Rede

gewesen sei und auch in der Begründung des Bescheides dieses Kennzeichen genannt werde. Im Übrigen wäre eine ständige Videoüberwachung, die der Kläger mit seiner Kamera in einem anderen Fahrzeug vornehmen würde, ebenso unzulässig und zu untersagen. Dass die Kamera lediglich mit einem Klebestreifen an der Frontscheibe fixiert werde, ändere an der Anwendbarkeit des BDSG nichts, da auch nicht ortsfeste Kameras vom Anwendungsbereich des § 6 b BDSG erfasst würden. Es werde darauf hingewiesen, dass im Bescheid nicht ausgeführt worden sei, dass Videoaufzeichnungen in 22 konkreten Fällen vorgelegt worden seien, sondern dass bei diesen Fällen unter anderem Videoaufnahmen zur Glaubhaftmachung vorgelegt worden seien. Die Videoüberwachung sei nicht mehr dem persönlichen bzw. familiären Bereich zuzuordnen, wie im Bescheid ausgeführt. Die Daten sollten ja gerade zur Verfolgung der aufgezeichneten Vorfälle an Dritte (Strafverfolgungsbehörden) übermittelt werden und verließen damit den persönlichen Bereich. Der notwendige Personenbezug sei in jedem Fall immer auch dadurch gegeben, dass der Kläger das jeweilige Kfz-Kennzeichen mit bloßem Auge lesen und notieren könne und dieses Datum mit demjenigen der Videoaufzeichnung für die Anzeige verknüpfe. Nach Auffassung des Bayerischen Landesamts für Datenschutzaufsicht fehle es bereits an der Wahrnehmung berechtigter Interessen, wenn eine permanente Videoüberwachung aller Personen, die sich im öffentlichen Bereich bewegten, erfolge. Auch die anderen Zulässigkeitsvoraussetzungen des § 6 b BDSG seien nicht erfüllt. So sei der vom Kläger genannte Zweck nicht konkret festgelegt. Außerdem sei die Videoüberwachung nicht erforderlich, weil ein Unfall, der sich ereignet habe, durch Aufnahmen dokumentiert werden könne. Selbst wenn man davon ausgehe, dass alle bisher genannten Voraussetzungen erfüllt wären, würde das Interesse des Klägers nicht gegenüber den schutzwürdigen Interessen der Betroffenen überwiegen. Würde man das Interesse des Klägers als überwiegend einstufen, müsse man allen anderen Verkehrsteilnehmern auch eine Videoüberwachung in dieser Art gestatten, was zur Folge hätte, dass es in dichter besiedelten Gebieten praktisch nicht mehr möglich wäre, sich unbeobachtet im öffentlichen Raum zu bewegen. Außerdem werde bei der permanenten Videoüberwachung eine große Zahl von Personen aufgenommen, die durch ihr normgerechtes Verhalten für eine solche Überwachung keinerlei Anlass gegeben hätte. Es sollte auch berücksichtigt werden, dass der Kläger in keinem der Fälle, in denen er der Polizei Videoaufzeichnungen vorgelegt habe, in einen Unfall verwickelt gewesen sei. Es habe sich immer nur um Verkehrsverstöße anderer Verkehrsteilnehmer ohne weitere Folgen oder um sonstige unerlaubte Handlungen gehandelt, einen materiellen Schaden habe der Kläger nur in einem Fall vorgetragen. Es handele sich um eine heimliche Überwachung, da auf den Umstand der Videoüberwachung in geeigneter Weise

nicht hingewiesen werden könne. Eine solche heimliche Überwachung sei nur in einem extremen, hier nicht gegebenen, Ausnahmefall zulässig. Ein Verweis auf Namensschilder an Hausfassaden, sei hier nicht zielführend. Denn die Namen auf den Namensschildern, sofern sie offen erkennbar seien, seien öffentlich zugängliche Daten. Dies sei bei den Videoaufzeichnungen nicht der Fall. Der Kläger könne sich diese als Kamerabetreiber zu einem späteren Zeitpunkt immer wieder ansehen, wenn dies für die Allgemeinheit nicht mehr möglich sei, weil die aufgezeichnete Situation in der Realität nicht mehr bestehe. Auch der Vergleich mit den Urlaubsfotos, auf denen zufällig Personen, mit denen man nichts zu tun habe, abgebildet werden, sei ungeeignet. Die Urlaubsfotos verwende der Fotografierende nämlich nur für sich, mit der Folge, dass es sich um persönliche Tätigkeit handle und das BDSG nicht anwendbar sei. Bei der Vorlage der Videoaufzeichnungen bei den zuständigen Behörden handle es sich gerade nicht um eine persönliche Tätigkeit. Es bestehe auch ein großer Unterschied, ob eine permanente Videoaufzeichnung erfolge oder ob nur Fotos von einem Unfall gemacht würden, nachdem er sich ereignet habe. Auch der Verweis auf das mittlerweile rechtskräftige Urteil des Amtsgerichts München führe zu keiner anderen Entscheidung. Die Tatsache, dass das Amtsgericht München die vorgelegten Videoaufnahmen zur Kenntnis genommen und offensichtlich als Grundlage für seine Entscheidung mit verwendet habe, sage nichts darüber aus, ob diese Videoaufnahme datenschutzrechtlich zulässig erstellt worden sei, sondern nur, dass diese Aufnahme jedenfalls nicht einem Beweisverwertungsverbot unterlegen habe.

Das Bundesdatenschutzgesetz sei grundsätzlich bei allen Aufnahmen mit einer digitalen Kamera anwendbar. Im Rahmen der Prüfung der Zulässigkeit solcher Aufnahmen mache es aber einen erheblichen Unterschied, ob jemand mittels der digitalen Kamera einige Aufnahmen mache, bei denen Unbeteiligte zufällig ins Bild gerieten oder ob er mit einer On-Board-Kamera gezielt und permanent die anderen Verkehrsteilnehmer überwache. Bei letzterer Vorgehensweise würden außerdem die Persönlichkeitsrechte einer wesentlich größeren Zahl von Personen beeinträchtigt. Da während der Fahrt der jeweils vor dem Fahrzeug des Klägers befindliche Verkehrsraum aufgenommen werde, um eben über entsprechendes Bildmaterial zu verfügen, handle es sich dabei um ein gezieltes Aufnehmen und nicht darum, dass die sich vor dem Fahrzeug aufhaltenden Personen zufällig in den Erfassungsbereich der Kameras gerieten. Wenn Fotos nach einem Unfall von der Unfallstelle gemacht würden, handle es sich dabei um Situationen, bei denen tatsächlich ein überwiegendes berechtigtes Interesse des Fotografierenden vorhanden sein dürfte. Der wesentliche Unterschied sei aber eher, dass hier nur nach einem Unfall fotografiert werde und nicht, wie im Fall des Klägers, permanent das Verkehrsgeschehen

aufgenommen werde. Der Vortrag, dass sich der Kläger Aufzeichnungen immer wieder ansehen könne, werde für zutreffend gehalten, weil der Kläger selbst die Möglichkeit habe, seine Kamera so einzurichten, dass die Aufzeichnungen nicht überschrieben würden. Dabei genüge es, die Aufnahmen mittels eines Knopfdrucks zu sichern.

§ 1 Abs. 2 Nr. 3 BDSG setze die insofern gleich lautende Regelung in Art. 3 Abs. 2, 2. Spiegelstrich der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutzrichtlinie) um. Diese sei im Lichte der Grundrechte auszulegen. Im Antrag des Generalanwalts in der Rechtssache C-212/13 habe dieser erklärt, dass es sich bei den persönlichen Tätigkeiten im Sinne des Art. 3 Abs. 2, 2. Spiegelstrich der Richtlinie 95/46 um Tätigkeiten handle, die in enger und objektiver Verbindung mit dem Privatleben einer Person stünden und die Privatsphäre anderer nicht spürbar berührten. Eine Videoüberwachung, die sich auf öffentlichen Raum erstreckte, könne nach Auffassung des Generalanwalts nicht als eine ausschließlich familiäre Tätigkeit angesehen werden, weil sie auch Personen erfasse, die keine Verbindung zu der betreffenden Familie hätten und ihre Anonymität wahren möchten. Wie der Gerichtshof entschieden habe, sei der Umstand, dass die Vorratsspeicherung der Daten und ihre spätere Nutzung vorgenommen würden, ohne dass der jeweils betroffene Personenkreis darüber informiert werde, geeignet, bei dem Betroffenen das Gefühl zu erzeugen, dass sein Privatleben Gegenstand einer ständigen Überwachung sei. Die systematische Videoüberwachung des öffentlichen Raums durch natürliche Personen sei damit nicht von Anforderungen ausgenommen, die sich aus dem Schutz personenbezogener Daten ergeben und die für die Videoüberwachung durch juristische Personen und staatliche Behörden gelten würden. Selbst wenn es sich in dem hier vorliegenden Fall nicht um eine fest an einem Haus angebrachte Kamera handle, hätten die tragenden Argumente der Schlussanträge auch im Hinblick darauf, dass durch die im Fahrzeug des Klägers angebrachte Kamera eine systematische Überwachung von Orten mittels einer Vorrichtung, die ein Videosignal zum Zwecke der Identifizierung von Personen aufzeichne, auch in diesem Fall Bedeutung. Es spreche deshalb viel dafür, im hier vorliegenden Fall nicht davon auszugehen, dass die Videoüberwachung des Klägers ausschließlich für persönliche und familiäre Tätigkeiten erfolge.

Sollte man im Übrigen zu dem Ergebnis kommen, dass der Kläger als Rechtsanwalt in möglicherweise einem steuerrechtlich als dienstlich zu bewertenden Fahrzeug, das er nach seinen Angaben nahezu 100 % alleine nutze, unterwegs sei und dort alles aufnehme, was in den Fokus

seiner Kamera komme, könne dies schon zum Ausschluss einer familiären Tätigkeit und damit zur Anwendbarkeit des BDSG führen.

Soweit der Kläger vortrage, auf den auf der CD vorgelegten Aufnahmen seien Personen und/oder Fahrzeugkennzeichen nicht erkennbar, könne dies dahinstehen. Ausreichend für den Personenbezug sei vielmehr, dass Einzelangaben einer bestimmaren natürlichen Person zugeordnet werden könnten. Der Kläger sei selbst der Überzeugung, dass seine Videokamera geeignet sei, Personen, die nach seiner Auffassung einen zurechenbaren Anlass gegeben hätten, von ihm auch identifiziert werden könnten. Dass dies auch im Ergebnis so sei, ergebe sich nicht zuletzt auch daraus, dass der Kläger in einigen Fällen bei der Polizei eine konkrete Anzeige erstattet habe und dort zumindest Angaben über bestimmare Personen habe machen können, die dann in der Folgezeit auch konkret hätten bestimmt werden können. Es sei deshalb insoweit festzuhalten, dass der Kläger durch seine Videokamera personenbezogene Daten erhebe und damit der Anwendungsbereich des Bundesdatenschutzgesetzes eröffnet sei. Soweit der Kläger in seinem Schriftsatz vom 15. Januar 2014 vortragen lasse, dass es zulässig sei, Lichtbilder völlig fremder Personen ohne deren Einwilligung zu veröffentlichen, wenn die Personen lediglich als Beiwerk neben einer Landschaft oder sonstigen Örtlichkeit erscheinen, führe dies zu keiner anderen Beurteilung. Gegenstand des angefochtenen Bescheides sei die datenschutzrechtlich unzulässige Erhebung personenbezogener Daten und nicht die Frage, unter welchen Rechtsvoraussetzungen Bildnisse verbreitet oder öffentlich zur Schau gestellt werden dürften. Im Übrigen sei das Vorbringen des Klägers schon deshalb widersprüchlich, weil der Zweck der Aufnahme nach seinen eigenen Angaben nicht sei, eine Landschaft oder sonstige Örtlichkeiten zu dokumentieren, sondern das Verhalten anderer Verkehrsteilnehmer, so dass insoweit die Landschaft und sonstige Örtlichkeiten als Beiwerk im Sinn des Kunsturheberrechts angesehen werden müssten. Darüber hinaus habe der Düsseldorfer Kreis, regelmäßiger Treffpunkt der Datenschutzaufsichtsbehörden des Bundes und der Länder, in seiner Sitzung vom 25. und 26. Februar 2014 zur Videoüberwachung aus Fahrzeugen festgestellt, dass diese im permanenten Betrieb datenschutzrechtlich unzulässig sei. Im Übrigen wird auf die Ausführungen in den Schriftsätzen vom 4. November 2013 und 17. Juli 2014 Bezug genommen.

Wegen der mündlichen Verhandlung vom 12. August 2014 wird auf die Sitzungsniederschrift und wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts auf die Gerichtsakte und auf die beigezogene Behördenakte verwiesen.

Entscheidungsgründe:

Die zulässige Klage ist begründet. Die Anordnung in Ziffer 1.a) des Bescheids (I.) und die Anordnungen in Ziffer 1.b) und c) (II.) sind rechtswidrig und verletzen den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)). Gleiches gilt für die Zwangsgeldandrohungen in Ziffer 2 und die Nebenentscheidungen in Ziffer 3 des Bescheids (III.).

I.

Die Anordnung des Beklagten in Ziffer 1.a) des Bescheids, mit der dem Kläger untersagt wurde, mit der im Fahrzeug des Klägers eingebauten On-Board-Kamera während der Autofahrt permanente Aufnahmen des von ihm befahrenen öffentlichen Bereichs zu machen, ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten. Zwar ist § 38 Abs. 5 BDSG vorliegend anwendbar (1)), die Anordnung ist aber rechtsfehlerhaft ergangen (2)).

1)

Der Beklagte stützt diese Anordnung auf § 38 Abs. 5 Satz 1 BDSG.

An der grundsätzlichen Anwendbarkeit des § 38 Abs. 5 BDSG bestehen im vorliegenden Fall gem. § 27 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Satz 2, Abs. 2 BDSG keine Bedenken. Danach findet § 38 Abs. 5 BDSG Anwendung, soweit personenbezogene Daten unter Einsatz von Datenverarbeitungsanlagen durch nicht-öffentliche Stellen verarbeitet, genutzt oder dafür erhoben werden oder die Daten in oder aus nicht automatisierten Dateien verarbeitet, genutzt oder dafür erhoben werden. Die Voraussetzungen sind vorliegend gegeben.

a)

Die Aufnahmen mit der klägerischen On-Board-Kamera in der vom Kläger gewählten Betriebsform enthalten personenbezogene Daten i.S.d § 3 Abs. 1 BDSG. Danach sind personenbezogene Daten Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person (Betroffener). Grundsätzlich ist die Bestimmbarkeit einer Person dann zu bejahen, wenn deren Gesicht auf den Aufnahmen erkennbar wird. Allerdings können auch zusätzliche Kriterien zu einer Bestimmbarkeit führen. Dies gilt vor allem für das sonstige Körperbild einer Person, wie die Körperhaltung, die Kleidung oder die mitgeführten Gegenstände. Darüber hinaus sind auch Zeitpunkt und Ort der Aufnahme geeignet, um Rückschlüsse

auf eine Person ziehen zu können. Eine Identifizierung muss zumindest mit weiteren Hilfsmitteln mit noch verhältnismäßigem Aufwand möglich sein (vgl. dazu auch Scholz in Simitis, BDSG, 8. Auflage 2014, § 6 b Rn. 67). Dies ist vorliegend der Fall. Die Aufnahmen des Klägers mit seiner On-Board-Kamera enthalten personenbezogene Daten. Durch die im behördlichen und gerichtlichen Verfahren vorgelegten Aufzeichnungen der On-Board-Kamera wurde für das Gericht ersichtlich, dass jedenfalls Aufschriften auf Autos und Lastwägen lesbar sind und Personen zumindest bestimmbar waren.

b)

Die personenbezogenen Daten wurden zwar vorliegend nicht unter Einsatz von Datenverarbeitungsanlagen verarbeitet, genutzt oder dafür erhoben, da die On-Board-Kamera des Klägers nicht als Datenverarbeitungsanlage einzustufen ist. Datenverarbeitungsanlagen sind Anlagen zur automatisierten Verarbeitung von personenbezogenen Daten (Art. 3 Abs. 1 Alt. 1 Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutzrichtlinie) (ABI EG Nr. L 281 S. 39). Dies wird auch aus § 3 Abs. 2 Satz 1 BDSG deutlich, wonach automatisierte Verarbeitung die Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten unter Einsatz von Datenverarbeitungsanlagen ist. Daher ist das bloße Aufzeichnen und Abspielen von Videosequenzen keine automatisierte Verarbeitung, solange dies nicht im Rahmen eines automatischen Verarbeitungssystems erfolgt, das zwischen den Daten verschiedener Personen unterscheiden und darauf aufbauend die Verarbeitung steuern kann (Scholz in Simitis, BDSG, 8. Auflage 2014, § 6 b Rn. 18). Vorliegend stellt die On-Board-Kamera des Klägers keine Datenverarbeitungsanlage dar, da diese nicht zwischen den Daten verschiedener Personen unterscheiden und darauf aufbauend die Verarbeitung steuern kann.

c)

Die personenbezogenen Daten werden aber durch die klägerische On-Board-Kamera in nicht automatisierten Dateien verarbeitet, genutzt und dafür erhoben.

Vorliegend sind die Aufnahmen nicht automatisierte Dateien gem. § 3 Abs. 2 Satz 2 BDSG. Danach ist eine nicht automatisierte Datei jede nicht automatisierte Sammlung personenbezogener Daten, die gleichartig aufgebaut und nach bestimmten Merkmalen zugänglich ist und ausgewertet werden kann. Bei reinen Videoaufzeichnungen ohne ergänzende Informationen wird es wohl an einer Zugänglichkeit nach bestimmten Merkmalen fehlen. Werden allerdings den

Bildaufzeichnungen weitere Informationen, wie Uhrzeit, Datum oder eventuell Standort, beigefügt, hat man von einer Zugänglichkeit im Sinne des § 3 Abs. 2 Satz 2 BDSG auszugehen. Dies ist vorliegend der Fall. Die verschiedenen klägerischen Aufzeichnungen stellen eine Sammlung personenbezogener Daten dar. Auf den im behördlichen und gerichtlichen Verfahren vorgelegten Videoaufzeichnungen mit der On-Board-Kamera des Klägers sind den Bildaufnahmen Datum und Uhrzeit beigefügt. Bei einer Verbindung zum Internet werden außerdem der Fahrtroutenverlauf und der momentane Standort grafisch angezeigt. Es werden damit der reinen Videoaufzeichnung weitere Informationen hinzugefügt. Die Daten sind somit gleich aufgebaut und nach bestimmten Merkmalen zugänglich, eine Auswertung kann folglich erfolgen. Daher liegen nicht automatisierte Dateien vor.

d)

Die personenbezogenen Daten werden in den nicht automatisierten Dateien sowohl verarbeitet als auch genutzt als auch dafür erhoben. Ein Verarbeiten i.S.d. § 27 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BDSG liegt hier gem. § 3 Abs. 4 Satz 1, Satz 2 Nr. 1 BDSG vor. Danach ist Verarbeiten u.a. das Speichern personenbezogener Daten. Speichern ist das Erfassen, Aufnehmen oder Aufbewahren personenbezogener Daten auf einem Datenträger zum Zweck ihrer weiteren Verarbeitung oder Nutzung. Vorliegend speichert der Kläger personenbezogene Daten durch die Sicherung der Aufnahmen auf der externen SD-Speicherkarte der On-Board-Kamera des Klägers. Der Kläger nutzt darüber hinaus die personenbezogenen Daten gem. § 3 Abs. 5 BDSG. Danach ist nutzen jede Verwendung personenbezogener Daten, soweit es sich nicht um Verarbeitung handelt. Durch die Vorlage bei Polizei und anderen Behörden nutzt der Kläger die mit seiner On-Board-Kamera aufgenommenen Aufzeichnungen, denn die Vorlage stellt keine Verarbeitung i.S.d. § 3 Abs. 4 BDSG dar. Außerdem erhebt der Kläger die personenbezogenen Daten auch für die Verarbeitung und Nutzung gem. § 3 Abs. 3 BDSG, da er sich bewusst und gewollt Daten über Betroffene beschafft.

e)

Der Kläger ist als natürliche Person eine nicht-öffentliche Stelle gem. § 2 Abs. 4 BDSG, da er keine hoheitlichen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt.

f)

Die Anwendung des § 38 Abs. 5 BDSG ist auch nicht gem. § 27 Abs. 1 Satz 2 BDSG ausgeschlossen. Danach ist die Norm nicht anwendbar, wenn die Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung der Daten ausschließlich für persönliche oder familiäre Tätigkeiten erfolgt. Dies ist vorliegend nicht der Fall. Werden, wie hier, die Erhebung und Verarbeitung der personenbezogenen Daten bereits unter dem erklärten Zweck vorgenommen, ein Beweismittel im straf- oder zivilgerichtlichen Verfahren zu haben und die Aufnahmen im Bedarfsfall bei Behörden vorzulegen, wird dadurch der persönliche und familiäre Bereich verlassen. Der Kläger zeichnet die Verkehrsvorgänge gerade deshalb permanent auf, um die Aufzeichnungen, wenn auch nicht jede einzelne, bei Behörden abzuliefern. Dass dadurch möglicherweise eigene Rechte geschützt werden sollen, reicht für die Bejahung einer Erhebung ausschließlich für persönliche oder familiäre Tätigkeiten nicht aus. Eine Erhebung von personenbezogenen Daten ausschließlich für persönliche oder familiäre Tätigkeiten ist nur dann anzunehmen, wenn die personenbezogenen Daten den geschützten persönlichen oder familiären Bereich grundsätzlich nicht verlassen.

g)

Ein Ausschluss des § 38 Abs. 5 BDSG ergibt sich auch nicht aus § 27 Abs. 2 BDSG. Danach gilt die Norm nicht für die Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten außerhalb von nicht automatisierten Dateien, soweit es sich nicht um personenbezogene Daten handelt, die offensichtlich aus einer automatisierten Verarbeitung entnommen worden sind. Dies ist vorliegend nicht der Fall, da die personenbezogenen Daten nicht außerhalb von nicht automatisierten Dateien verarbeitet oder genutzt werden.

Die grundsätzliche Anwendbarkeit des § 38 Abs. 5 BDSG ist damit vorliegend gegeben.

2)

Die Anordnung ist aber rechtsfehlerhaft ergangen.

Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 38 Abs. 5 Satz 1 BDSG liegen schon nicht vor. Danach kann die Aufsichtsbehörde zur Gewährleistung der Einhaltung dieses Gesetzes und anderer Vorschriften über den Datenschutz Maßnahmen zur Beseitigung festgestellter Verstöße bei der Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten oder technischer oder organisatorischer Mängel anordnen. Die Norm bezieht sich auf die Mängelbeseitigung bei Verfahren

(Petri in Simitis, Bundesdatenschutzgesetz, 8. Auflage 2014, § 38 Rn. 73). Ein Verfahrensmangel ist hier aber nicht ersichtlich.

Rechtsgrundlage bei einer Untersagung kann daher hier nur § 38 Abs. 5 Satz 2 BDSG sein. Danach kann die Aufsichtsbehörde bei schwerwiegenden Verstößen oder Mängeln, insbesondere solchen, die mit einer besonderen Gefährdung des Persönlichkeitsrechts verbunden sind, die Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung oder den Einsatz einzelner Verfahren untersagen, wenn die Verstöße oder Mängel entgegen der Anordnung nach § 38 Abs. 5 Satz 1 und trotz der Verhängung eines Zwangsgeldes nicht in angemessener Zeit beseitigt werden. Folglich sieht § 38 Abs. 5 BDSG grundsätzlich ein zweistufiges Verfahren vor. Erst bei Nichtbefolgung einer Anordnung nach § 38 Abs. 5 Satz 1 BDSG kann es zur Untersagung nach § 38 Abs. 5 Satz 2 BDSG kommen. Jedoch kann in Ausnahmefällen auch dann eine umgehende Untersagungsanordnung ergehen, insbesondere dann, wenn eine Anordnung nach § 38 Abs. 5 Satz 1 BDSG offensichtlich nicht in Betracht kommt. Dies ist vorliegend der Fall. Es ist nicht ersichtlich, wie eine Anordnung nach § 38 Abs. 5 Satz 1 BDSG zum Erfolg geführt hätte. Daher ist hier ausnahmsweise eine umgehende Heranziehung des § 38 Abs. 5 Satz 2 BDSG möglich.

Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 38 Abs. 5 Satz 2 BDSG liegen zwar vor (a)), die Anordnung ist jedoch zu unbestimmt (b)) und erging ermessensfehlerhaft (c)).

a)

Die Verwendung der On-Board-Kamera des Klägers stellt einen schwerwiegenden (2.) Verstoß gegen die datenschutzrechtlichen Vorschriften dar (1.).

1.

Der Kläger hat durch den Betrieb seiner On-Board-Kamera in der von ihm gewählten Betriebsform gegen das datenschutzrechtliche Verbot, dass die Beobachtung öffentlich zugänglicher Räume mit optisch-elektronischen Einrichtungen (Videoüberwachung) unzulässig ist, verstoßen, da eine Ausnahme gem. § 6 b BDSG, der den allgemeinen Zulässigkeitsnormen (insbes. § 28 BDSG) als *lex specialis* vorgeht (Scholz in Simitis, BDSG, 8. Auflage 2014, § 6 b Rn. 147), hier nicht gegeben ist. Gem. § 6 b Abs. 1 Nr. 3 BDSG ist die Beobachtung (cc)) öffentlich zugänglicher Räume (aa)) mit optisch-elektronischen Einrichtungen (Videoüberwachung)(bb)) nur zulässig, soweit sie zur Wahrnehmung berechtigter Interessen für konkret festgelegte Zwecke (dd)) erforderlich (ee)) ist und keine Anhaltspunkte bestehen, dass schutzwürdige Interessen der Be-

troffenen überwiegen (ff)). Der Umstand der Beobachtung und die verantwortliche Stelle sind durch geeignete Maßnahmen erkennbar zu machen (§ 6 b Abs. 2 BDSG) (gg)).

Die Voraussetzungen des § 6 b BDSG liegen hier nicht vor.

aa)

Bei den Straßen, die von dem Kläger mit seinem Fahrzeug befahren werden, handelt es sich um öffentlich zugängliche Räume.

bb)

Die On-Board-Kamera des Klägers stellt eine optisch-elektronische Einrichtung dar. Zwar wird teilweise diesbezüglich vertreten, dass als optisch-elektronische Einrichtungen in § 6b BDSG nur Einrichtungen zu verstehen seien, die fest angebracht sind. Mobile Kameras habe der Gesetzgeber nicht regeln wollen. Diese Auslegung ist dem Gesetzeswortlaut jedoch nicht zu entnehmen. Vielmehr handelt es sich bei der gewählten Formulierung der optisch-elektronischen Einrichtung gerade um einen wertneutralen Begriff, der jegliche Form der Videoüberwachung erfassen soll. § 6 b BDSG verfolgt den Zweck die Beobachtung öffentlich zugänglicher Räume nur in sehr begrenzten Ausnahmefällen zu gestatten, um das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen zu wahren. Durch den Klammerzusatz in § 6 b Abs. 1 BDSG („Videoüberwachung“) hat der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass jegliches technisches Gerät, das Videos aufzeichnen kann, grundsätzlich als optisch-elektronische Einrichtung im Sinne dieser Norm zu verstehen ist (vgl. Gola/Schomerus, BDSG, 11. Auflage 2012, § 6b Rn. 13a zu digitalen Fotoapparaten und Mobiltelefonen).

cc)

Durch die Benutzung der On-Board-Kamera in der gewählten Betriebsform beobachtet der Kläger öffentlich zugängliche Räume. Unter Beobachtung ist die Sichtbarmachung von Geschehnissen und Personen mit Hilfe technischer Einrichtungen zu verstehen. Beobachten setzt eine optische Erfassung voraus und ist schon nach seinem Wortsinn durch eine gewisse Dauer gekennzeichnet (Scholz in Simitis, BDSG, 8. Auflage 2014, § 6 b Rn. 64). Dies ist vorliegend der Fall. Hier verwendet der Kläger seine On-Board-Kamera in der von ihm gewählten Betriebsform gerade dazu, die gefertigten Aufnahmen möglicherweise in einem behördlichen oder gerichtlichen Verfahren als Beweismittel vorlegen zu können. Diese sollen ihm helfen, Verkehrsverstöße anderer Verkehrsteilnehmer aufzudecken, um beweisen zu können, nicht für Unfälle verant-

wortlich zu sein. Dies hat natürlich zur Folge, dass andere Verkehrsteilnehmer unweigerlich kontrolliert werden. Die Kontrolle erfolgt dabei über eine Überwachung des vor dem klägerischen Fahrzeug befindlichen Verkehrsraumes, die auch das nötige zeitliche Moment besitzt, da sie nicht von nur unerheblicher Dauer ist. Zwar unterscheidet sich die vorliegende Konstellation von den Fällen, bei denen eine Kamera auf einen bestimmten, festen Ort gerichtet ist. Dort wird ein Ausschnitt des öffentlichen Bereichs durchgehend beobachtet. Hier wird aufgrund der Befestigung der On-Board-Kamera auf einem fahrbaren Untersatz gerade ein weiter, sich wechselnder, öffentlich zugänglicher Bereich ins Visier genommen. Die Anzahl der Betroffenen ist dadurch um ein Vielfaches höher. Dass die Beobachtungsintensität möglicherweise unterschiedlich ist, weil je nach Fahrgeschwindigkeit des klägerischen Fahrzeugs die Aufnahmequalität und damit die Identifizierbarkeit einzelner Personen schwerer oder leichter sein kann, ist hier nicht von Bedeutung. Denn vorliegend geht es gerade um den Betrieb der On-Board-Kamera des Klägers in der von ihm gewählten Betriebsform. Er selbst bestimmt die Geschwindigkeit seiner Fahrt und damit mittelbar auch die Qualität der Aufzeichnungen des von ihm befahrenen Bereichs. Je nachdem wie lange sich die Betroffenen in seinem Aufzeichnungsbereich aufhalten, ist der Eingriff intensiver oder weniger intensiv. Die Benutzung der On-Board-Kamera des Klägers unterscheidet sich insoweit nicht von der Verwendung einer fest installierten, auf einen Ort ausgerichteten Kamera.

dd)

Zwar wurden die Zwecke der Verwendung durch den Kläger nicht vorher festgelegt. Er hat aber im behördlichen und gerichtlichen Verfahren dargelegt, dass er die Kamera deshalb verwendet, um mögliche Beweismittel bei einem Verkehrsunfall oder bei einem anderen verkehrsrechtlichen Sachverhalt vorlegen zu können. Dies ist wohl als berechtigtes Interesse anzuerkennen.

ee)

Die Anordnung war auch erforderlich. Mildere Mittel unter Beibehaltung der gewählten, permanenten Betriebsform (z.B. mit Hilfe eines kleineren Speichers, der nur eine sehr kurze Aufzeichnungsdauer ermöglicht) sind nicht ersichtlich, da der Beklagte das Ziel verfolgt, die dauerhafte Beobachtung des öffentlichen Raums zu unterbinden. Dies ist unabhängig von der Größe der eingesetzten externen Speicherkarte.

ff)

Es bestehen, im Sinne des Gesetzes, Anhaltspunkte dafür, dass die schutzwürdigen Interessen der anderen Verkehrsteilnehmer (auch Fußgänger) mit ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung die Interessen des Klägers auf Beschaffung von Beweismitteln überwiegen. Bildaufnahmen stellen grundsätzlich einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Betroffenen dar. Nicht jeder Eingriff ist jedoch ungerechtfertigt. So ist klar, dass Abbildungen von Passanten auf öffentlichen Straßen und Wegen, die nur als Beiwerk des Stadt- oder Straßensbildes oder von baulichen Anlagen mit erfasst werden, von diesen auch ohne weiteres hinzunehmen sind (BGH, U.v. 25.4.1995 - VI ZR 272/94 - NJW 1995, 1955). Geht es jedoch um die gezielte und heimliche Fertigung von Bildaufnahmen, muss dann etwas anderes gelten, wenn die Betroffenen nicht absehen können, ob Aufzeichnungen gefertigt werden. Dies ist vorliegend der Fall. Der Kläger macht mit seiner On-Board-Kamera umfassende heimliche Aufzeichnungen des gesamten Verkehrsgeschehens vor seinem Fahrzeug. Eine solche großflächige Beobachtung von öffentlichen Straßen stellt schon deshalb einen schwerwiegenden Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen dar, weil durch die permanente Aufzeichnung mit der On-Board-Kamera eine Vielzahl von Personen in kurzer Zeit in ihrem allgemeinen Persönlichkeitsrecht betroffen wird. Auf den jeweiligen Videofilmen wird festgehalten, wann ein Betroffener die jeweilige Straße mit welchem Verkehrsmittel und gegebenenfalls auch in welcher Begleitung passiert. Grundsätzlich kann auch nicht davon ausgegangen werden, dass der Betroffene sich nur kurzzeitig, wie bei einer auf einen bestimmten, festen Ort gerichteten Kamera, im Aufzeichnungsbereich aufhält, da es der Kläger selbst in der Hand hat, wie lange er einen Betroffenen aufzeichnet. Auch wenn der Kläger erklärt, dass die Videoaufzeichnungen dann wieder gelöscht würden, wenn sich keine besonderen Vorkommnisse ereignet hätten, ändert dies an der Beurteilung nichts, da es nicht dem Kläger überlassen bleiben kann, wie er mit derart hergestellten Videoaufnahmen verfährt. Allein der Kläger entscheidet, welche Sequenzen der Videoaufzeichnung er durch die Betätigung des Knopfes manuell sichert oder welche er, ohne Betätigung des Knopfes, dadurch längerfristig speichert, dass er die Daten frühzeitig von der Speicherkarte auf einen anderen Datenträger überträgt, um ein Überschreiben der Daten zu verhindern. Zwar möchte der Kläger mithilfe der On-Board-Kamera seine verfassungsrechtlich garantierten Rechte (Eigentum, Ehre) schützen, trotzdem überwiegen die Interessen der Betroffenen, die keine Anhaltspunkte für eine Beobachtung liefern, erheblich.

gg)

Der Kläger hat den Umstand der Beobachtung und sich als verantwortliche Stelle nicht durch geeignete Maßnahme gem. § 6 b Abs. 2 BDSG kenntlich gemacht. Ob es sich bei § 6 b Abs. 2 BDSG um eine Zulässigkeitsvoraussetzungen (ArbG Frankfurt a. M., U. v. 25.1.2006 - 7 Ca 3342/05 – juris Rn. 53) oder um eine Ordnungsvorschrift (BAG, U.v. 21.6.2012 - 2 AZR 153/11 – juris) handelt kann vorliegend dahinstehen. Allerdings wird man wohl nicht annehmen können, dass ein Verstoß gegen die Hinweispflicht per se die Beobachtung rechtswidrig macht, da Fallkonstellationen denkbar sind, unter denen nur eine heimliche Videoüberwachung sinnvoll erscheint. Außerdem wird im Bericht des Innenausschusses die Hinweispflicht als Ergänzung der nach dem Gesetz bestehenden allgemeinen Verkehrssicherungspflichten betrachtet (BT-Drucks. 14/5793 S. 62), die besonderen Zulässigkeitsvoraussetzungen seien den Abs. 1, 3 und 5 für die verschiedenen Verarbeitungsphasen zu entnehmen (BT-Drucks. 14/5793 S. 61).

2.

Der datenschutzrechtliche Verstoß ist auch als schwerwiegend anzusehen. Bei einer permanenten Überwachung des Verkehrsraums und der damit angesammelten Daten über Verkehrsteilnehmer ist vorliegend von einem schwerwiegenden Verstoß gegen datenschutzrechtliche Vorschriften auszugehen, da ein besonders schwerer Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen gegeben ist.

b) Bestimmtheit

Jedoch ist die Anordnung in Ziff. 1.a) des Bescheides gem. Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG inhaltlich zu unbestimmt. Eine inhaltlich hinreichende Bestimmtheit verlangt, dass insbesondere für den Adressaten des Verwaltungsakts die von der Behörde getroffene Regelung so vollständig, klar und unzweideutig erkennbar ist, dass er sein Verhalten danach richten kann. In diesem Zusammenhang ist nicht erforderlich, dass der wesentliche Inhalt der Regelung getrennt von den übrigen Teilen des Verwaltungsakts, vor allem auch von seiner Begründung, in einem besonderen Entscheidungssatz nach Art eines Urteilstenors zusammengefasst ist, der alle wesentlichen Punkte vollständig und aus sich allein heraus verständlich wiedergibt (BVerwG, U.v. 29.09.1992 - 1 C 36/89 - GewArch 1993, 117). Die Anordnung in Ziffer 1.a) erfüllt die Anforderungen an die inhaltliche Bestimmtheit nicht. Darin wird dem Kläger untersagt, mit seiner in seinem Fahrzeug eingebauten On-Board-Kamera während der Autofahrt permanente Aufnahmen des von ihm befahrenen öffentlichen Bereichs zu machen. Zwar bestehen keine Bedenken an der Um-

schreibung „permanente Aufnahmen“, da damit die Verwendung der On-Board-Kamera in der momentan gewählten Betriebsform untersagt werden soll, was der Beklagte in der mündlichen Verhandlung bestätigte. Dass allein auf die momentane Betriebsform abzustellen ist, ergibt sich aus der Bescheidsbegründung, in der der Beklagte erklärt, dass die Kamera mit der Zündung des PKW verbunden ist und bei eingeschalteter Zündung permanent Filmaufnahmen macht und auf einer SD-Karte speichert, bis deren Kapazität erschöpft ist. Es ist für den Kläger erkennbar, dass er keine permanenten Aufnahmen des von ihm befahrenen öffentlichen Bereichs fertigen darf. Außerdem bestehen keine rechtlichen Bedenken dahingehend, dass das Fahrzeugkennzeichen im Tenor des Bescheids nicht enthalten ist, da im Rahmen der Auslegung auch die Begründung des Bescheids heranzuziehen ist und in dieser das Kennzeichen des Fahrzeugs des Klägers genannt wird.

Jedoch ist die On-Board-Kamera des Klägers, auf die sich die Anordnung bezieht, nicht hinreichend bestimmt. Diese ist in der Anordnung nicht genauer umschrieben, sodass eine Vollstreckung aussichtslos wäre. Es fehlen bestimmende Angaben, wie z.B. Herstellername, Modellbezeichnung, Fabrikationsnummer etc. Für den Kläger muss klar erkennbar sein auf welche On-Board-Kamera sich die Anordnung erstreckt, da für ihn erst dann ersichtlich wird, wann ein Zwangsgeld verwirkt und wann ein Handeln bußgeldbewehrt ist. Entgegen der in der mündlichen Verhandlung geäußerten Auffassung des Beklagtenvertreters, bezieht sich die Anordnung in Ziffer 1.a) ausweislich des Wortlauts der Regelung („mit Ihrer in Ihrem Fahrzeug eingebauten On-Board-Kamera“) ausschließlich auf die zum Zeitpunkt des Bescheidserlasses eingebaute On-Board-Kamera und nicht auf jede in seinem Fahrzeug genutzte Dashcam.

c) Ermessen

Die Anordnung ist darüber hinaus ermessensfehlerhaft ergangen.

Sowohl Anordnungen nach § 38 Abs. 5 Satz 1 als auch Anordnungen nach § 38 Abs. 5 Satz 2 BDSG stehen im Ermessen der zuständigen Aufsichtsbehörde. Soweit die Verwaltungsbehörde ermächtigt ist, nach ihrem Ermessen zu handeln, prüft das Gericht auch, ob der Verwaltungsakt rechtswidrig ist, weil die gesetzlichen Grenzen des Ermessens überschritten sind oder von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht ist (§ 114 S. 1 VwGO). Liegt eine Ermessensentscheidung vor bedeutet dies grundsätzlich, dass die Behörde ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten hat (Art. 40 BayVwVfG). Teilweise

werden als allgemeine Ermessensermächtigungen gefasste Vorschriften dahin ausgelegt, dass sie die Ermessensausübung grds. in eine bestimmte Richtung festlegen, sie somit wie Sollvorschriften zu verstehen sind (sog. gelenktes bzw. intendiertes Ermessen). Ist eine ermessenseinräumende Vorschrift dahin auszulegen, dass sie für den Regelfall von einer Ermessensausübung in einem bestimmten Sinne ausgeht, so müssen besondere Gründe vorliegen, um eine gegenteilige Entscheidung zu rechtfertigen. Liegt ein vom Regelfall abweichender Sachverhalt nicht vor, versteht sich das Ergebnis der Abwägung von selbst und es bedarf insoweit auch keiner das Selbstverständliche darstellenden Begründung (vgl. z.B. BVerwG, U.v. 5.7.1985 - 8 C 22.83 - BVerwGE 72, 1, BVerwG, U.v. 16.6.1997 - 3 C 22/96 - NJW 1998, 2233). Bei Annahme eines intendierten Ermessens ist jedoch Zurückhaltung geboten. Geht die Behörde irrtümlich davon aus, dass es sich bei der Befugnisnorm um eine Norm mit intendiertem Ermessen handelt, so liegt ein Ermessensfehler in Form des Ermessensnichtgebrauchs vor. Übt die Behörde ihr Ermessen nicht aus, so führt dieser Ermessensfehler zur Rechtswidrigkeit des entsprechenden Verwaltungsaktes (§ 114 S. 1 VwGO). Ein Nachschieben von Ermessenserwägungen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren bewirkt in diesem Fall nicht die Heilung des vorher ermessensfehlerhaften Verwaltungsaktes mit Rückwirkung. Vielmehr wird mit dem Auswechseln oder Nachschieben von Ermessenserwägungen auch die Entscheidung geändert, womit es sich in Wirklichkeit um den Erlass eines neuen Verwaltungsaktes handelt (vgl. BVerwG, U.v. 18.5.1990 - 8 C 48/88 - BVerwGE 85, 163). Der neue Verwaltungsakt kann im Wege der Klageänderung nach § 91 VwGO in ein anhängiges Verfahren eingeführt werden, wobei immer eine entsprechende Erklärung des Klägers erforderlich ist (Kothe in Redeker/von Oetzen, VwGO, 14. Auflage 2004, § 91 Rn. 1).

Gemessen an diesen Grundsätzen ergibt sich im vorliegenden Fall, dass die Anordnung rechtswidrig ist. Eine Ermessensreduzierung auf Null ist nicht ersichtlich. Daher war grundsätzlich von dem Beklagten eine Ermessensentscheidung zu treffen. Dieser hat aber keinerlei Ermessen ausgeübt. Er geht vielmehr davon aus, dass es sich bei der Befugnisnorm des § 38 Abs. 5 Satz 1 BDSG, auf die er seine Anordnung stützt, um eine Vorschrift mit intendiertem Ermessen handelt. Da aber die Intensität von Verstößen gegen datenschutzrechtliche Vorschriften sehr unterschiedlich sein kann, sind für das Gericht keine Anzeichen ersichtlich, dass es sich bei der Regelung nach § 38 Abs. 5 Satz 1 BDSG um eine Vorschrift mit intendiertem Ermessen handelt. Eine Ermessensabwägung war daher vorzunehmen. Es erscheint nicht uneingeschränkt denkbar, dass jeder datenschutzrechtliche Verstoß eine Anordnung nach § 38 Abs. 5 Satz 1 BDSG nach sich zieht, zumal es sich bei der Befugnisnorm um eine Generalnorm han-

delt und damit deren Anwendungsbereich sehr weit ist. Gleiches gilt auch für Befugnisnorm des § 38 Abs. 5 Satz 2 BDSG, auf die wohl hätte abgestellt werden müssen. Auch dort ist nicht undenkbar, dass trotz Vorliegens der Tatbestandsvoraussetzungen doch keine (vollständige) Untersagung angezeigt ist. Daher ist bei der Anwendung des § 38 Abs. 5 Satz 2 BDSG von der Aufsichtsbehörde ebenfalls eine Ermessensentscheidung zu treffen. Dies war vorliegend nicht der Fall. Entgegen der Auffassung des Beklagtenvertreters in der mündlichen Verhandlung enthält der Bescheid nämlich auch keine ausreichenden (Hilfs-)Ausführungen zur Ermessensausübung. Vielmehr wird aus der Begründung unter 2.3. des Bescheids erkennbar, dass sich der Beklagte lediglich damit auseinandergesetzt hat, ob ein vom Regelfall abweichender Sachverhalt gegeben ist, der ausnahmsweise eine andere Entscheidung rechtfertigen würde. Folglich liegt ein Ermessensausfall vor, der auch durch die Ausführung in der mündlichen Verhandlung nicht geheilt wurde. Der Beklagtenvertreter ging vielmehr davon aus, dass der Bescheid ausreichende Ausführungen zur Ermessensausübung enthalte. Selbst wenn man davon ausgehen würde, dass durch die Ausführungen des Beklagtenvertreters Ermessenserwägungen nachgeschoben wurden, hätte dies keine rückwirkende Heilung zur Folge. Jedenfalls hat sich die Anordnung durch die Ausführungen auch nicht erledigt, da der Beklagte an dem Bescheid festhalten wollte und keine konkludente Aufhebungsabsicht zu erkennen war.

Daher handelte der Beklagte ermessensfehlerhaft. Die Anordnung in Ziff. 1.a) ist rechtswidrig, verletzt den Kläger in seinen Rechten und war daher aufzuheben.

II.

Die weiteren Anordnungen in Ziffer 1. des Bescheids, mit denen der Kläger verpflichtet wurde, die mit seiner in seinem Fahrzeug eingebauten On-Board-Kamera gemachten Aufnahmen zu löschen (Ziffer 1.b)) und die Löschung innerhalb von zwei Wochen nach Unanfechtbarkeit des Bescheids schriftlich zu bestätigen, sind aus oben genannten Gründen ebenfalls rechtswidrig und verletzen den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

III.

Da die Hauptanordnungen in Ziffer 1 des Bescheids rechtswidrig sind, erstreckt sich die Rechtswidrigkeit ebenfalls auf die Zwangsgeldandrohungen in Ziffer 2 und die Nebenentscheidungen in Ziffer 3 des Bescheids. Diese Anordnungen verletzen den Kläger ebenfalls in seinen Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

IV.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Da ein Vorverfahren nicht stattgefunden hat, war die Hinzuziehung eines Bevollmächtigten für das Vorverfahren nicht gemäß § 162 Abs. 2 Satz 2 VwGO für notwendig zu erklären. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit und den Vollstreckungsschutz beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

V.

Die Berufung war zuzulassen, da die Rechtssache hinsichtlich der Frage, ob § 38 Abs. 5 BDSG eine Norm mit intendiertem Ermessen ist, gem. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO grundsätzliche Bedeutung hat und noch nicht höchstrichterlich geklärt ist (§ 124a Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung zu, wenn sie vom Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zugelassen wird. Die Zulassung der Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils beim Bayerischen Verwaltungsgericht Ansbach,

Hausanschrift: Promenade 24 - 28, 91522 Ansbach, oder
Postfachanschrift: Postfach 616, 91511 Ansbach,
schriftlich zu beantragen.

Der Antrag muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist; die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof,

Hausanschrift in München: Ludwigstraße 23, 80539 München, oder
Postfachanschrift in München: Postfach 34 01 48, 80098 München,
Hausanschrift in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach,
einzureichen.

Die Berufung ist nur zuzulassen, wenn

1. ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen,
2. die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist,
3. die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,
4. das Urteil von einer Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, des Bundesverwaltungsgerichts, des gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder
5. wenn ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof müssen sich die Beteiligten durch einen Prozessbevollmächtigten vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz mit Befähigung zum Richteramt oder die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nrn. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich auch durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Der Antragschrift sollen vier Abschriften beigelegt werden.

gez.

Dr. Walk

gez.

Graulich

gez.

Beiderbeck

Beschluss:

Der Streitwert wird auf 5.000,-- EUR festgesetzt.

Gründe:

Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 52 Abs. 2 Gerichtskostengesetz (GKG).

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss steht den Beteiligten die Beschwerde an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zu, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200 EUR übersteigt oder die Beschwerde zugelassen wurde.

Die Beschwerde ist innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, beim Bayerischen Verwaltungsgericht Ansbach,

Hausanschrift: Promenade 24 - 28, 91522 Ansbach, oder

Postfachanschrift: Postfach 616, 91511 Ansbach,

schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle einzulegen.

Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, kann die Beschwerde auch noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

Der Beschwerdeschrift sollen vier Abschriften beigelegt werden.

gez.

Dr. Walk

gez.

Graulich

gez.

Beiderbeck

Gericht: VG Ansbach
Aktenzeichen: AN 4 K 13.01634
Sachgebiets-Nr.: 0535

Rechtsquellen:

§ 38 Abs. 5 BDSG

§ 27 BDSG

§ 6 b BDSG

Hauptpunkte:

- Betrieb einer On-Board-Kamera in einem Pkw;
- Zur Bestimmtheit datenschutzrechtlicher Anordnungen;
- Intendiertes Ermessen;

Leitsätze:

veröffentlicht in:

rechtskräftig:

Urteil der 4. Kammer vom 12. August 2014