

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof



Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Postfach 340148, 80098 München

Stadt Passau
vertreten durch den Oberbürgermeister
– Rechtsamt –
Rathausplatz 2
94032 Passau

Ihr Zeichen	Bei Antwort bitte immer angeben Unser Zeichen	Tel.	München,
260-28/19	5 BV 20.2104	089 2130-411	08.04.2022

Verwaltungsstreitsache
Josef Ilsanker
gegen Stadt Passau
wegen Videoüberwachung des Klostergartens

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Senat bittet, binnen fünf Wochen die erbetenen Unterlagen vorzulegen, die gestellten Fragen zu beantworten und zu den rechtlichen Hinweisen Stellung zu nehmen.

Davon ausgehend, dass die Klage zulässig ist, ist die Rechtmäßigkeit der Videoüberwachung des Passauer Klostergartens durch die Beklagte nach Art. 24 BayDSG zu beurteilen. Da maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage bei einer Unterlassungsklage der Zeitpunkt der Entscheidung des Senats ist, ist sowohl die Rechtmäßigkeit der Einführung der Videoüberwachung Ende des Jahres 2018 als auch der Aufrechterhaltung der Videoüberwachung im Zeitpunkt der Entscheidung zu prüfen.

Die kommunale Videoüberwachung nach Art. 24 BayDSG setzt einen Entscheidungs- und Abwägungsprozess der zuständigen Organe der Kommune zu dessen Erforderlichkeit und Angemessenheit (auch in räumlicher, zeitlicher und technischer Hinsicht) voraus (vgl. Orientierungshilfe des Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz: Videoüberwachung durch bayerische öffentliche Stellen, in der sogar von einer Pflicht zur Ermessensausübung nach Art. 40

Dienstgebäude
Ludwigstraße 23
80539 München

Verkehrsverbindung
U3 und U6
Haltestelle Universität
Buslinie 153 und 154

Parteiverkehrszeiten
Mo. - Do. 8.00 Uhr - 12.00 Uhr
13.00 Uhr - 16.00 Uhr
Fr. 8.00 Uhr - 12.00 Uhr
13.00 Uhr - 14.00 Uhr
Akteneinsicht nach vorheriger Vereinbarung

Telefon: 089 2130-0
Telefax: 089 2130-320

E-Mail: poststelle@vgh.bayern.de
Internet: <http://www.vgh.bayern.de>

BayVwVfG ausgegangen wird; hierzu Nr. 1). Darüber hinaus ist zur Prüfung der Erforderlichkeit der Maßnahme (Gefahrenereinschätzung) eine Dokumentation der Vorfälle im Hinblick auf die Schutzgüter des Art. 24 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 BayDSG erforderlich (Nr. 2).

1. Entscheidung und Abwägung:

In tatsächlicher Hinsicht stellt sich die Frage, auf welcher Grundlage der Stadtrat der Beklagten seine Entscheidung getroffen hat. Am 14. Mai 2018 beschloss dieser, zur Verbesserung der öffentlichen Sicherheit im Innenstadtbereich die Verwaltung zu beauftragen, für den Bereich Klostergarten eine Videoüberwachung zu installieren. Details, etwa zur Anzahl der Kameras, enthält der Beschluss nicht. Nach Angaben der Vertreterinnen der Beklagten in der mündlichen Verhandlung des Senats am 23. März 2022 gibt es zur Videoüberwachung im Klostergarten keinen weiteren Stadtratsbeschluss.

In der Beschlussvorlage der Verwaltung vom 10. April 2018 (ursprünglich zur Sitzung am 23.4.2018, in der der Tagesordnungspunkt vertagt wurde) wird die Sicherheitslage im Klostergarten weitgehend anhand des Schreibens der Polizeiinspektion Passau vom 23. November 2017 geschildert und die Notwendigkeit der Videoüberwachung mit der Abwehr und der Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten einschließlich Verstößen gegen die Grünanlagensatzung (in aller Regel übermäßiger Alkoholkonsum, Müll, Notdurft, Lärm) begründet.

Dass dem Stadtrat der Beklagten weitere Sitzungsunterlagen vorgelegen haben, ist in der Beschlussvorlage nicht vermerkt. Im Auszug aus der Niederschrift über die Sitzung (vorgelegt vom Kläger als Anlage K1) ist ausgeführt, dass der Sachverhalt anhand einer Präsentation erläutert wurde. Der Inhalt der Präsentation geht aus den Akten nicht hervor. Offen ist, ob das verwaltungsinterne Schreiben der Abteilung Recht und Datenschutz der Beklagten vom 14. Mai 2018 dem Stadtrat bei seiner Entscheidung vorgelegen hat. Ausweislich der Erklärung der Vertreterinnen der Beklagten in der mündlichen Verhandlung des Senats am 23. März 2022 habe der Vertreter des zuständigen Referats der Beklagten vermutlich in der Stadtratssitzung hieraus zitiert.

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

Das von der Beklagten im April 2018 erstellte Prüfungsschema für eine Videoüberwachung des Klostergartens zur Vorlage beim behördlichen Datenschutzbeauftragten lag dem Stadtrat, wie einem späterem Schreiben eines Mitglieds des Stadtrats vom 17. Juli 2018, in dem dieser auf noch fehlende Auskünfte und Dokumentationen hinwies, zu entnehmen sein dürfte, wohl nicht vor.

Im verwaltungsgerichtlichen Verfahren wurde von der Beklagten ein Grundlagenpapier (Grundlagen der Nutzung der Videoüberwachungsanlage im Klostergarten) zum Zwecke einer umfassenden Abwägung, wie und in welchem Umfang die Videoüberwachung durchzuführen ist, vorgelegt, das vom Oberbürgermeister der Beklagten mit Datum erst vom 1. Oktober 2019 unterschrieben ist. Als Anlagen zu diesem Papier waren aufgeführt: Beschluss des Stadtrats zur Videoüberwachung vom 14. Mai 2018, technische Beschreibungen der Herstellerfirma zu den eingesetzten Kameras (Stand 18.12.2018), ein Prüfungsschema zur Videoüberwachung (Stand 5.12.2018), eine Stellungnahme der behördlichen Datenschutzbeauftragten vom 13. Dezember 2018, eine polizeiliche Vorfalldokumentation, (Stand 6.12.2018), und ein Lageplan der Kameras (Stand 18.12.2018). Die Anlagen wurden nicht beigelegt.

Die Beklagte wird daher gebeten, diese vollständig nachzureichen sowie einen vollständigen Beschlussbuchauszug und die vollständigen Unterlagen vorzulegen, die dem Stadtrat im Vorfeld oder zur Sitzung am 14. Mai 2018 zu diesem Tagesordnungspunkt vorgelegen haben.

In rechtlicher Hinsicht wird zu prüfen sein, welchem Organ der Kommune (Stadtrat, ggf. Ausschuss oder Oberbürgermeister) die Entscheidung und Abwägung für die Einführung einer kommunalen Videoüberwachung eines öffentlichen Erholungsparks, in dem auch Verkehrswege zum bloßen Durchqueren angelegt sind, in ihrer konkreten Ausgestaltung, was die räumliche, zeitliche und technische Dimension betrifft, unter Berücksichtigung der Schwere des Grundrechtseingriffs obliegt. Unter technischer Dimension versteht der Senat die Intensität der Überwachung (Identifizierbarkeit der Personen) und den Einsatz insbesondere von zoom- und schwenkbaren Kameras.

2. Vorliegen einer die Videoüberwachung rechtfertigenden Gefahrensituation:

Art. 24 BayDSG dient der sog. erweiterten Eigensicherung; die Besucher des Parks sollen von Aktivitäten abgehalten werden, die sich gegen die in der Vorschrift erwähnten Rechtsgüter richten (vgl. Orientierungshilfe, a.a.O., Rn. 37 und 45 ff.). Dazu müssen ortsbezogene Tatsachen und Umstände ermittelt und dokumentiert werden.

a) Eine Vorfalldokumentation für die Schäden am kommunalen Eigentum (Grundstück und Einrichtungsgegenstände einschließlich Bodenplatten und Bepflanzung) liegt (bisher) nicht vor. Die Beklagte nennt im Rahmen der Ausfüllung des „Prüfungsschemas“ im April 2018 Vandalismusschäden in Höhe von ca. 25.000 Euro. Im Schriftsatz vom 1. August 2019 an das Verwaltungsgericht beschreibt sie näher:

„Tägliche Schäden im Bereich Brunnen und Grünanlagen: Glasscherben und Flaschen, Müll, Urinieren und Verrichten der Notdurft – auch am Tag, sowie Pflanzenausreißen.

Schäden, die mehrmals jährlich anfallen: Beschädigte und herausgerissene Granitplatten an den Brunnen, größere Mengen von Kies, der in die Brunnen eingefüllt wurde, beschädigte und herausgerissene Metallbuchstaben der Straßenbeschriftungen, Graffiti an den Metalltrögen, Beschädigung der Sitzbänke und umgeworfene große Pflanzentöpfe.“

Die Beklagte wird daher gebeten, die Vandalismusschäden in den Jahren 2018 bis 2021 zu beziffern. Ergänzend wird um Äußerung gebeten, ob und in welchem – insbesondere räumlichen – Umfang sie eine Videobeobachtung ausschließlich zum Schutz der kommunalen Parkeinrichtungen, die von Vandalismus bedroht sind, für notwendig hält.

b) Davon ausgehend, dass auch sonstige Verstöße gegen die Grünanlagensatzung, die nicht zu Schäden an den Parkeinrichtungen führen, aber teilweise auch die Begehung von (allgemeinen) Straftaten und Ordnungswidrigkeiten den Widmungszweck der Grünanlage als Erholungspark gefährden können, kommt es, da die Beklagte hierüber über keine eigenen Erkenntnisse verfügt, auf die Vorfalldokumentationen der Polizei an.

Die von der Polizei mit Schreiben vom 23. November 2017 vorgelegte Aufstellung für den Klostergarten weist für den Zeitraum vom 1. Januar bis 22. November 2017 zwei Körperverletzungsdelikte, vier Beleidigungen, 14 (Vorjahr 13) Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz und 31 (Vorjahr 73) sonstige Ordnungswidrigkeiten („OWi/LStVG – Anzeigen wegen Grünanlagensatzung – in aller Regel übermäßiger Alkoholkonsum, Müll, Notdurft, Lärm“) auf.

Für das Jahr 2018 wurde eine Vorfalldokumentation der Polizei bisher nicht vorgelegt. Dem Bericht der Datenschutzbeauftragten der Beklagten vom 4. März 2020 ist zu entnehmen, dass für dieses Jahr 21 Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz und 59 sonstige Ordnungswidrigkeiten (wie oben) dokumentiert seien.

Die Vorfalldokumentation der Polizei vom 6. Februar 2020 nennt für das Jahr 2019 insgesamt 84 dokumentierte Ereignisse, davon 18 Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz und 28 Ordnungswidrigkeiten sonstiger Art. Die Vorfalldokumentation der Polizei vom 3. November

2020 führt für den Zeitraum bis 31. Oktober 2020 114 Ereignisse, davon 10 Betäubungsmitteldelikte und 62 Ordnungswidrigkeiten sonstiger Art einschließlich Verstößen gegen das Infektionsschutzgesetz und die Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung an. Eine Vorfalldokumentation für das Jahr 2021 wurde bisher nicht vorgelegt.

Die vorgelegten polizeilichen Vorfalldokumentationen unterscheiden nicht danach, ob sich die Vorfälle während der Durchführung von Veranstaltungen im Klostergarten (Wochenmärkte, sonstige Veranstaltungen) oder außerhalb davon ereignet haben. Auch der Schwerpunkt der Tatzeiten (Tageszeit und Jahreszeit) wird nicht genannt.

Ferner wird die Art der Betäubungsmitteldelikte nicht bezeichnet. Allgemein wird ausgeführt, es handle sich überwiegend um den Handel mit Cannabisprodukten. Mal heißt es, es seien Spritzen im Gras gefunden worden, mal seien sie in der öffentlichen Toilettenanlage aufgefunden worden. Letztere befindet sich allerdings nicht im Klostergarten, sondern nebenan auf der Konzerthauswiese.

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

Darüber hinaus bitten wir um Mitteilung, ob es dokumentierte Ereignisse gibt, die belegen oder darauf hinweisen, dass im Klostergarten mit harten Drogen (Heroin, Kokain oder synthetische Drogen) gehandelt wurde, insbesondere auch, ob Spritzen aufgefunden wurden.

Der Kläger und die Landesadvokatur Bayern erhalten Abdruck dieses Schreibens.

Mit freundlichen Grüßen

xxxxxxx

Richter am Bayerischen Verwaltungsgerichtshof