

1 K 760/18.MZ - verweigerte Auskunft gegenüber Aufsichtsbehörde

Tenor

1. Die Klage wird abgewiesen.
2. Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens.
3. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

Die Klägerin wendet sich gegen die Auferlegung eines Zwangsgeldes durch den Beklagten.

Die Klägerin betreibt das Tanzlokal „N.“ in A. Neben erotischen Tanzvorführungen werden in den Separees der Gaststätte auch andere sexuelle Dienstleistungen erbracht. An der Außenfassade der Gaststätte, sowie im Innenraum und den Separees installierte die Klägerin Videokameras zur Erfassung von Kundinnen und Kunden sowie ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Aufgrund einer Eingabe der Staatsanwaltschaft A. (aufgrund eines Ermittlungsverfahrens wegen § [201a StGB](#)) beehrte der Beklagte von der Klägerin mit Schreiben vom 24. März 2017 Auskunft in Form eines Fragenkataloges, der insgesamt 16 Fragen umfasst, insbesondere hinsichtlich des Umfangs der von der Klägerin eingesetzten Videoüberwachungstechnik. Eine Stellungnahme der Klägerin erfolgte innerhalb der bis zum 1. Mai 2017 gesetzten Frist nicht.

Mit Schreiben vom 4. Mai 2017 wandte sich das Rechts- und Ordnungsamt der Stadtverwaltung A. an die Beklagte mit dem Hinweis, dass in der streitgegenständlichen Gaststätte Überwachungskameras installiert seien, mit denen der angrenzende Gehweg überwacht werden könne. Dies sei bei einer Kontrolle am 21. April 2017 festgestellt worden. Hinweise auf eine Videoüberwachung seien keine angebracht.

Mit Schreiben vom 10. August 2017 forderte der Beklagte die Klägerin erneut zur Beantwortung des Fragenkatalogs auf. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass es Eingaben zu einer Videoüberwachung in Bezug auf die „Separees“ im Innenbereich und den Außenbereich der Gaststätte gegeben habe. Der Klägerin wurde eine Frist zur Stellungnahme bis zum 15. September 2017 gesetzt. Eine Beantwortung dieses Schreibens erfolgte nicht.

Der Beklagte forderte die Klägerin mit Schreiben vom 25. September 2017 erneut zur Stellungnahme bis zum 15. Oktober 2017 auf. Auch diese Frist ließ die Klägerin verstreichen.

Mit Bescheid vom 16. November 2017 forderte der Beklagte die Klägerin auf, das ihr mit Schreiben vom 10. August 2017 übersandte Auskunftersuchen hinsichtlich der Überwachungstechnik in und an ihrer Gaststätte zu beantworten. Er setzte dazu eine Frist bis zum 15. Dezember 2017 und drohte für den Fall der nicht fristgerechten Erteilung der Auskünfte die Auferlegung eines Zwangsgeldes in Höhe von 500,00 € an. Dem Schreiben war eine Rechtsbehelfsbelehrung mit dem Hinweis auf die Möglichkeit einer Klageerhebung bei dem Verwaltungsgericht Mainz angefügt.

Mit zwei Schreiben vom 15. Dezember 2017 (Eingang am 18. Dezember 2017 per Fax) teilte der Prozessbevollmächtigte der Klägerin unter Bezugnahme auf das Schreiben vom 25. September 2017 mit, dass „die Kameras, die den öffentlichen Raum erfassen, derzeit nicht in [Betrieb](#) sind“. Diese würden auch entfernt und die Klägerin habe bereits entsprechende Maßnahmen eingeleitet. Weitere Ausführungen, insbesondere zum Innenbereich der Gaststätte enthielt das Schreiben nicht.

Der Beklagte teilte der Klägerin mit Schreiben vom 3. April 2018 mit, dass bisher nur auf die Außenkameras eingegangen worden sei, die inzwischen entfernt worden seien. Die Eingabe der Staatsanwaltschaft A. betreffe allerdings den Innenraum der Gaststätte. Für das Verfahren sei insbesondere von Belang, ob diese Innenkameras weiterhin in [Betrieb](#) bzw. installiert seien. Es werde um Mitteilung gebeten, auf welche Rechtsgrundlage sich die Klägerin dafür stütze. Außerdem wurde wieder um die Beantwortung des Fragenkatalogs gebeten und der Klägerin hierfür eine Frist bis zum 1. Mai 2018 gesetzt.

Mit Bescheid vom 14. Juni 2018 (abgesendet am 14. Juni 2018 mit einfacher Post) forderte der Beklagte die Klägerin auf, dem Auskunftsverlangen vom 3. April 2018 bis zum 29. Juni 2018 nachzukommen. Rechtsgrundlage sei Art. 58 Abs. 1 lit. a der [Datenschutz-Grundverordnung](#) (DS-GVO). Der Beklagte drohte für den Fall der nicht fristgerechten Erteilung der Auskünfte die Auferlegung eines Zwangsgeldes in Höhe von 5.000,00 € an. Es wurde darauf hingewiesen, dass der Klägerin ein Auskunftsverweigerungsrecht zustehen könne. Die angefügte Rechtsbehelfsbelehrung wies auf die Möglichkeit einer verwaltungsgerichtlichen Klage bei dem Verwaltungsgericht Mainz hin.

Mit Schreiben vom 25. Juni 2018 legte die Klägerin bei dem Beklagten durch ihren Prozessbevollmächtigten Widerspruch ein. Die Frist sei so kurz bemessen, dass die Auskünfte nicht fristgerecht erteilt werden könnten.

Mit Bescheid vom 2. Juli 2018 (Zustellung per PZU am 4. Juli 2018) verwarf der Beklagte den Widerspruch als unzulässig, da es sich gemäß § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 [VwGO](#) bei dem Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit um eine oberste Landesbehörde handle und daher ein Vorverfahren unstatthaft sei. Darüber hinaus setzte der Beklagte letztmalig eine Frist zur Beantwortung des mit Bescheid vom 14. Juni 2018 gestellten Informationersuchens bis zum 10. Juli 2018. Dem Bescheid war eine Rechtsbehelfsbelehrung mit dem Hinweis auf eine mögliche verwaltungsgerichtliche Klage bei dem Verwaltungsgericht Mainz angefügt.

Der Prozessbevollmächtigte der Klägerin führte mit Schreiben vom 4. Juli 2018 (Zugang 4. Juli 2018) aus, dass er den Bescheid vom 2. Juli 2018 erhalten habe. Aufgrund der Sommerferien sei es ihm nicht möglich, bis zum 10. Juli 2018 zu antworten. Es werde darum gebeten, die Frist „stillschweigend“ bis zum 17. Oktober

2018 zu verlängern.

Mit Bescheid vom 10. August 2018 (Zustellung per PZU am 11. August 2018) setzte der Beklagte ein Zwangsgeld in Höhe von 5.000,00 € fest und erlegte der Klägerin die Kosten der Postzustellung in Höhe von 6,90 € auf. Der Klägerin wurde eine Frist zur [Zahlung](#) von zwei Wochen nach Eintritt der Rechtskraft des Bescheides gesetzt. Die Informationsersuchen vom 3. April und 14. Juni 2018 seien innerhalb der gesetzten Fristen „teilweise unbeantwortet“ geblieben. Ferner wurde der Klägerin eine weitere Frist zur Beantwortung des Informationsersuchens zum 15. September 2018 gesetzt. Der Bescheid enthielt eine Rechtsbehelfsbelehrung mit dem Hinweis auf eine mögliche Klage bei dem Verwaltungsgericht Mainz.

Die Klägerin hat am 5. September 2018 Klage gegen den Bescheid vom 10. August 2018 erhoben. Sie trägt zur Begründung vor, es bestehe kein Grund zur Auferlegung eines Zwangsgeldes durch den Beklagten. Sie sei der Aufforderung des Beklagten, die Kameras im Außenbereich der Gaststätte zu [entfernen](#), nachgekommen. In Bezug auf die Kameras im Innenraum der Gaststätte sei deren Einsatz deutlich mit Hinweisschildern gekennzeichnet, sodass Mitarbeiter und Gäste hierüber in Kenntnis gesetzt würden. Die Überwachungstechnik sei auch notwendig und rechtmäßig, da es in der Vergangenheit immer wieder zu strafrechtlich relevanten Handlungen innerhalb der Gaststätte gekommen sei. Die erhobenen [Daten](#) würden nach kurzer Zeit gelöscht und dienten dem Schutz der Klägerin und ihrer Kunden.

Die Klägerin beantragt,

den Bescheid des Beklagten vom 10. August 2018 aufzuheben.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Der Beklagte verweist zur Begründung im Wesentlichen auf die Ausführungen im Bescheid vom 10. August 2018 und trägt ergänzend vor: Er habe eine Vielzahl von Auskunftersuchen an die Klägerin gesandt. Diese seien trotz bestehender gesetzlicher Verpflichtungen der Klägerin hinsichtlich der Kameras im Innenraum der Gaststätte nicht beantwortet worden. Der Beklagte sei gemäß Art. 58 Abs. 1 lit. a [DSGVO](#) zur Überwachung von Datenschutzvorschriften zuständig, soweit [nichtöffentliche Stellen](#) [personenbezogene Daten](#) erheben. Da die Klägerin entsprechenden Aufforderungen seitens des Beklagten wiederholt nicht nachgekommen sei, sei die Androhung und Festsetzung eines Zwangsgeldes notwendig und geboten gewesen und auch rechtsfehlerfrei erfolgt. Die von der Klägerin im Klageverfahren vorgebrachten Einwände gingen fehl, denn sie erfassten ausschließlich die Frage der Rechtmäßigkeit der Videoüberwachung und nicht die des Vollstreckungsverfahrens. Im Übrigen sei auf die Bestandskraft der Bescheide zu verweisen.

Wegen des Sach- und Streitstands im Übrigen wird auf die zwischen den Beteiligten gewechselten Schriftsätze, den sonstigen Inhalt in der Gerichtsakte sowie die Verwaltungsakten der Beklagten (1 Band) und der Staatsanwaltschaft A. (1 Band) verwiesen, die vorlagen und Gegenstand der mündlichen

Verhandlung waren.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Klage hat keinen Erfolg, da sie unbegründet ist.

I. Die Klage ist als Anfechtungsklage auch ohne erfolglos durchgeführtes Vorverfahren zulässig. Die Klägerin wendet sich gegen die Zwangsgeldfestsetzung mit Bescheid vom 10. August 2018. Dabei handelt es sich um einen [Verwaltungsakt](#), der selbstständig mit einer Anfechtungsklage angegriffen werden kann (vgl. OVG RP, Urteil vom 18. März 1993 – 1 A 10570/92.OVG –, NVwZ 1994, 715). Das Vorverfahren ist gemäß § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 [VwGO](#) unstatthaft, da es sich bei dem Beklagten um eine oberste Landesbehörde handelt (vgl. § 15 Abs. 4 Satz 1 des Landesdatenschutzgesetzes in der Fassung vom 8. Mai 2018 – LDSG –). Damit war eine unmittelbare Klageerhebung möglich. Auch die übrigen Zulässigkeitsvoraussetzungen sind gegeben.

II. Die Klage ist allerdings unbegründet. Die Festsetzung des Zwangsgeldes ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 [VwGO](#)).

1. Die Ermächtigungsgrundlage für die Festsetzung des Zwangsgeldes durch den Beklagten in Höhe von 5.000,00 € gegen die Klägerin ergibt sich aus §§ 2 Nr. 1, 61 Abs. 1, 62 Abs. 1 Nr. 2, 64 des Landesverwaltungsvollstreckungsgesetzes (LVwVG). Im Rahmen des gestreckten Verwaltungsvollstreckungsverfahrens können [Verwaltungsakte](#), die auf Herausgabe einer [Sache](#) oder auf eine Handlung, Duldung oder Unterlassung gerichtet sind, durch Anwendung von Zwangsmitteln vollstreckt werden.

2. Die Festsetzung des Zwangsgeldes ist formell rechtmäßig erfolgt.

a) Nach dem sog. Grundsatz der Selbstvollstreckung ist der Beklagte gemäß § 4 Abs. 2 Satz 1 LVwVG als Erlassbehörde für die Vollstreckung der durch ihn erlassenen [Verwaltungsakte](#) zuständig. Verfahrens- und Formfehler sind nicht ersichtlich. Einer Anhörung der Klägerin bedurfte es gemäß § 28 Abs. 2 Nr. 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes ([VwVfG](#)) in Verbindung mit § 1 Abs. 1 des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes (LVwVfG) nicht, da es sich bei der Festsetzung eines Zwangsmittels um eine Maßnahme in der Verwaltungsvollstreckung handelt. Das Zwangsgeld wurde gemäß § 64 Abs. 2 Satz 1 LVwVG schriftlich festgesetzt.

b) Ferner wurde der Klägerin auch die Festsetzung eines Zwangsgeldes in der nunmehr festgesetzten Höhe von 5.000,00 € schriftlich im Bescheid vom 14. Juni 2018 gemeinsam mit der Grundverfügung angedroht (§ 66 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 LVwVG). Zwar wurde die schriftliche Zwangsgeldandrohung nicht gemäß § 66 Abs. 6 LVwVG i.V.m. § 1 Abs. 1 des Landesverwaltungszustellungsgesetzes (LVwZG) i.V.m. § 1 ff. des Verwaltungszustellungsgesetzes (VwZG) förmlich zugestellt. Allerdings ist der Bescheid vom 14. Juni 2018, der dort unter Ziffer 2 auch die Zwangsgeldandrohung enthält, dem Prozessbevollmächtigten – wie sich

dessen „Widerspruch“ mittelbar entnehmen lässt – spätestens am 25. Juni 2018 tatsächlich zugegangen, sodass der Bescheid gemäß § 8 VwZG jedenfalls zu diesem Zeitpunkt als zugestellt gilt.

Der Beklagte hat der Klägerin allerdings keine gemäß § 66 Abs. 1 Satz 3 LVwVG erforderliche angemessene Frist gesetzt, sodass die – bestandskräftige – Zwangsgeldandrohung als rechtswidrig einzustufen wäre. Die Frist wurde mit Bescheid vom 14. Juni 2018 ursprünglich auf den 29. Juni 2018 gesetzt und mit Bescheid vom 2. Juli 2018 (zugestellt mit PZU am 4. Juli 2018) auf den 10. Juli 2018 verlängert. Damit bezog sich der Fristablauf (auch nach Fristverlängerung) auf einen Zeitpunkt, der noch innerhalb der Rechtsbehelfsfrist des § 74 Abs. 1 [VwGO lag](#) und zu dem der Grundverwaltungsakt in Form des Auskunftersuchens allerdings weder kraft Gesetzes sofort vollziehbar war (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 3, Satz 2 [VwGO](#)) noch die sofortige Vollziehung besonders durch den Beklagten angeordnet worden ist (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, Abs. 3 [VwGO](#)). Da damit zum Zeitpunkt des Fristablaufs die Vollstreckungsvoraussetzungen des § 2 LVwVG hinsichtlich des Grundverwaltungsaktes (noch) nicht vorlagen, wäre die Androhung als rechtswidrig einzuordnen (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 22. April 2010 – 11 B 9/09 –, NVwZ-RR 2010, 748 [749]; Beckmann/Stollenwerk, in: PdK Rheinland-Pfalz, A 19 RhPf, Stand: August 2012, Erläuterungen zu § 66 Abs. 1 LVwVG; Lemke, in: Danker/Lemke, Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz, 1. [Auflage](#) 2012, § 13, Rn. 12).

Allerdings ist die Zwangsgeldandrohung, die einen [Verwaltungsakt](#) darstellt (vgl. nur BVerwG, Gerichtsbescheid vom 26. Juni 1997 – 1 A 10/95 –, NVwZ 1998, 393), wirksam und auch (gemeinsam mit dem Grundverwaltungsakt) bestandskräftig geworden, sodass sie trotz rechtswidriger Fristsetzung grundsätzlich eine hinreichende Grundlage für die Festsetzung des Zwangsgelds sein kann (vgl. VGH BW, Urteil vom 17. August 1995 – 5 S 71/95 –, NVwZ-RR 1996, 612 [613]). Die vorgenannte zu kurze Fristsetzung stellt auch keinen derart schwerwiegenden Fehler dar, der ein Abweichen von diesem Grundsatz rechtfertigen würde. Eine solche Ausnahme käme nur bei Nichtigkeit gemäß § 44 [VwVfG](#) in Verbindung mit § 1 Abs. 1 LVwVfG in Betracht (anders bei der fehlenden Bestimmtheit der Zwangsmittelandrohung: VGH BW, a.a.O.). Dies ist hier allerdings – insbesondere vor dem Hintergrund der mehrmaligen Aufforderungen zur Auskunftserteilung vor der Androhung – nicht anzunehmen (vgl. für eine gänzlich fehlende Frist: Troidl, in: Engelhardt/App/Schlatmann, VwVG VwZG, 11. [Auflage](#) 2017, § 13 VwVG, Rn. 3). Denn spätestens mit der Bestandskraft des Grundverwaltungsaktes musste die Klägerin erkennen, dass sie nunmehr die dort enthaltene [Verpflichtung](#) erfüllen muss. Damit kann sie weiter ihre Wirkung dahingehend entfalten, die Klägerin zur Vornahme der begehrten Handlung anzuhalten. Infolgedessen kann hier auch eine zu kurz bemessene Frist keinen derart erheblichen Fehler darstellen, der die Androhung als nichtig erscheinen lässt.

3. Die Festsetzung des Zwangsgeldes erfolgte auch materiell rechtmäßig.

a) Mit Bescheid vom 14. Juni 2018 hat der Beklagte einen nach § 61 Abs. 1 LVwVG erforderlichen, wirksamen Grundverwaltungsakt [erlassen](#). Dieser ist gemäß § 2 Nr. 1 LVwVG auch vollstreckbar, da er bereits im Zeitpunkt der Festsetzung des Zwangsgeldes unanfechtbar und damit in Bestandskraft erwachsen war. Die Einlegung eines (unstatthaften) Widerspruchs hemmt die Bestandskraft nicht. Eine insoweit erforderliche verwaltungsgerichtliche Klage gegen den Bescheid hat die Klägerin – trotz diesbezüglicher Rechtsbehelfsbelehrung – binnen der Klagefrist des § 74 Abs. 1 [VwGO](#) nicht erhoben.

b) Die Rechtmäßigkeit des Bescheides vom 14. Juni 2018 als Grundverwaltungsakt ist nach dem Wortlaut des § 61 Abs. 1 LVwVG bei der Überprüfung der Rechtmäßigkeit einer Vollstreckungsmaßnahme

grundsätzlich nicht [erforderlich](#) (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. September 2008 – 7 C 5/08 –, NVwZ 2009, 122, Rn. 12). Da für den [Betroffenen](#) insoweit auch eine Rechtsschutzmöglichkeit gegen den Grundverwaltungsakt gegeben war, ist dies auch im Hinblick auf [Art. 19 Abs. 4 GG](#) unbedenklich (vgl. BVerwG, a.a.O., Rn. 14). Einwände der Klägerin gegen die Rechtmäßigkeit des mit Bescheid vom 14. Juni 2018 gestellten – hinreichend bestimmten – Informationensersuchens verfangen daher von vornherein nicht. Sie wären vielmehr in einer Klage gegen den Bescheid vom 14. Juni 2018 geltend zu machen gewesen; von dieser Möglichkeit hat die Klägerin allerdings (innerhalb der Klagefrist) keinen Gebrauch gemacht.

Sofern die – anwaltlich [vertretene](#) – Klägerin in diesem Klageverfahren jedoch vorträgt, dass die Videoüberwachung im Innenraum ihrer Gaststätte rechtmäßig sei, so verkennt sie grundlegend den Streitgegenstand. Überdies hätten die Ausführungen ihres Prozessbevollmächtigten weder Entscheidungsrelevanz in diesem Klageverfahren noch im Rahmen einer – nunmehr längst verfristeten – Klage gegen den Grundverwaltungsakt (das Informationensuchen mit Bescheid vom 14. Juni 2018). Eine Bewertung der Rechtmäßigkeit der Videoüberwachung im Innenraum der Gaststätte wurde seitens des Beklagten noch überhaupt nicht vorgenommen, sondern sollte offenbar erst auf Grundlage der Antworten der Klägerin auf das Informationensuchen erfolgen. Dies hätte sich auch bei sorgfältiger Lektüre der Bescheide und Schreiben der Beklagten für die Klägerin bzw. ihren Prozessbevollmächtigten aufdrängen müssen.

Überdies dürften auch hinsichtlich der Rechtmäßigkeit des Informationensuchens keine Bedenken bestehen. Der Beklagte ist zunächst zuständige [Aufsichtsbehörde](#) für die Überwachung von nichtöffentlichen Stellen, die [personenbezogene Daten](#) erheben, verarbeiten oder nutzen. Insoweit weist [Art. 51 Abs. 1 DSGVO](#) die Mitgliedstaaten der europäischen Union an, eine unabhängige [Behörde](#) für die Überwachung der Anwendung der [Verordnung](#) zu schaffen. Aufgrund dieser Regelung hat der Bundesgesetzgeber mit Wirkung zum 25. Mai 2018 [§ 40 Abs. 1 BDSG neu](#) gefasst und den Ländern die Überwachung des Anwendungsbereiches der DSGVO für [nichtöffentliche Stellen](#) übertragen (vgl. Art. 1 und 8 Datenschutz-Anpassungs- und -Umsetzungsgesetz [EU](#) vom 30. Juni 2017; [BGBl. I](#) 2017, S. 2097). Der rheinland-pfälzische Gesetzgeber hat die Wahrnehmung dieser Aufgaben in [§ 15 Abs. 2 LDSG](#) (in der Fassung vom 8. Mai 2018; vgl. GVBl. 2018, 93) dem Landesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit überantwortet.

Mit [Art. 58 DSGVO](#) verfügt die [Aufsichtsbehörde](#) über sämtliche Untersuchungsbefugnisse, die es ihr gestatten, die Klägerin anzuweisen, alle Informationen bereitzustellen, die für die [Erfüllung](#) ihrer Aufgaben nach [Art. 57 DSGVO erforderlich](#) sind. Als Aufgabe kommt hier insbesondere die Überwachung und Durchsetzung der [Anwendung der DSGVO](#) nach Art. 57 Abs. 1 lit. a [DSGVO](#) bzw. die Durchführung von Untersuchungen über die [Anwendung der DSGVO](#) nach Art. 57 Abs. 1 lit. h [DSGVO](#) in Betracht. Den [Aufsichtsbehörden](#) steht in diesem Rahmen gemäß Art. 58 Abs. 1 lit. a [DSGVO](#) auch ein Auskunftsanspruch zu, dem die Klägerin als datenschutzrechtlich [Verantwortliche](#) grundsätzlich nachkommen muss (vgl. Lachenmann/Leibold, Prüfkataloge der [Aufsichtsbehörden](#) zur Umsetzung der DS-GVO-Vorgaben, ZD-Aktuell 2019, 06419). Demnach darf die [Aufsichtsbehörde](#) den [Verantwortlichen](#), den [Auftragsverarbeiter](#) und gegebenenfalls den Vertreter des [Verantwortlichen](#) oder des Auftragsverarbeiters anweisen, alle Informationen bereitzustellen, die für die [Erfüllung](#) ihrer Aufgaben [erforderlich](#) sind. Dies hat der Bundesgesetzgeber auch in [§ 40 Abs. 4 Satz 1 BDSG](#) (entspricht [§ 38 Abs. 3 BDSG](#) a.F.) im nationalen Recht insbesondere dahingehend konkretisiert, dass Auskunftspflichtige die Beantwortung der Fragen des Beklagten mit Rücksicht auf ein Auskunftsverweigerungsrecht ablehnen können ([§ 40 Abs. 4 Satz 2 BDSG](#)). Ihr kommt insoweit auch die Befugnis zu, durch [Verwaltungsakt](#) zu handeln (sog. [VA-Befugnis](#)), was bereits im Wortlaut der Vorschrift („anzuweisen“) zum Ausdruck kommt. Zudem steht es auch grundsätzlich im [Eressen](#) einer [Behörde](#), eine bestehende Handlungsverpflichtung (hier die Auskunftsverpflichtung der Klägerin) durch [Verwaltungsakt](#) zu konkretisieren und dann auch im Wege des Verwaltungszwanges durchzusetzen (vgl. zu Auskunftsverlangen nach [§ 52 MessEG](#): Ambs, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, Werkstand: 223. EL Januar 2019, [§ 52 MessEG](#), Rn. 12 ff.).

Die Ausgestaltung der Fragebögen obliegt weitestgehend dem [Ermessen](#) der [Aufsichtsbehörde](#) (vgl. Lachenmann/Leibold, Prückataloge der [Aufsichtsbehörden](#) zur Umsetzung der DS-GVO-Vorgaben, ZD-Aktuell 2019, 06419). Hier bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die Beklagte insoweit ihren Ermessensspielraum überschritten haben könnte. Insbesondere sind die Fragen gerade nicht [willkürlich](#) gewählt, sondern dienen erkennbar dazu, die von der Klägerin durchgeführte Videoüberwachung umfassend datenschutzrechtlich zu bewerten. Gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und [3 BDSG](#) ist die Beobachtung – wie hier – öffentlich zugänglicher Räume mit optisch-elektronischen Einrichtungen für [nichtöffentliche Stellen](#) nur zulässig, soweit sie zur Wahrung des Hausrechts oder zur Wahrnehmung berechtigter Interessen für konkret festgelegte Zwecke [erforderlich](#) ist und keine Anhaltspunkte bestehen, dass schutzwürdige Interessen der [Betroffenen](#) überwiegen. Dabei zielen etwa die Fragen 1 bis 4, 7, 8 und 10 auf den Umfang der Videoüberwachung ab, die bei der Gewichtung der Interessen der Klägerin gegenüber den Rechten der beobachteten [Personen](#) ([Recht am eigenen Bild](#) bzw. informationelle Selbstbestimmung) eine wesentliche Rolle spielt. Auch die übrigen Fragen dienen der Information über die Einhaltung besonderer Datenschutzvorschriften oder enthalten weitere wesentliche Aspekte für die Zulässigkeit der Videoüberwachung.

c) Auch im Übrigen bestehen keine Bedenken gegen die Zwangsgeldfestsetzung.

[aa](#)) Die Auswahl des Zwangsmittels ist nicht zu beanstanden. Durch die Festsetzung eines Zwangsgelds kann der Beklagte die Klägerin auch zur Vornahme einer unvertretbaren Handlung, vorliegend die Auskunftserteilung, veranlassen und auf diese Weise die im Grundverwaltungsakt vom 14. Juni 2018 enthaltene [Verpflichtung](#) vollstrecken (vgl. Deusch/Burr, in: BeckOK [VwVfG](#), 42. Edition, Stand: 1. Januar 2018, § 11 [VwVG](#), Rn. 1). Die Ersatzvornahme nach §§ 62 Abs. 1 Nr. 1, 63 [LVwVG](#) wäre hier von vornherein unstatthaft, da sie an eine vertretbare Handlung anknüpft. Die Anwendung unmittelbaren Zwanges nach §§ 62 Abs. 1 Nr. 3, 65 [LVwVG](#) wäre nur als letztes Mittel der Verwaltungsvollstreckung anzuwenden und musste vorliegende ohnehin außer Betracht bleiben, da dieser für die Erzwingung einer aktiven Auskunftserteilung offensichtlich ausgeschlossen ist. Die Duldung einer sonstigen Informationsbeschaffung – etwa mittels Durchsuchung der [Geschäftsräume](#) – ist hier nicht streitgegenständlich.

[bb](#)) Die Pflicht zur Auskunftserteilung bestand im Zeitpunkt der Festsetzung des Zwangsgeldes fort, worauf die Klägerin auch im Zuge dessen gemäß § 62 Abs. 4 [LVwVG](#) hingewiesen wurde. Sie dauerte auch noch im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung an, ohne dass zwischenzeitlich eine hinreichend konkrete und vor allem vollständige Beantwortung des betreffenden Informationsersuchens erfolgt wäre. Die Behauptung der Einstellung der Überwachungsmaßnahmen ersetzt die [Erfüllung](#) des Auskunftersuchens nicht. Der Beklagte hat der Klägerin eine nach § 64 Abs. 2 Satz 4 [LVwVG](#) angemessene Frist zur [Zahlung](#) des Zwangsgeldes gesetzt, indem er diese auf zwei Wochen nach dem Eintritt der Rechtskraft des Bescheides festlegte. Aufgrund der mehrmaligen gleichartigen Auskunftersuchen im Vorfeld des Bescheides war eine Beantwortung in diesem Zeitraum auch ohne weiteres zumutbar.

[cc](#)) Die Rechtsfolgenseite der Ermächtigungsgrundlage eröffnet dem Beklagten gemäß § 64 Abs. 1 und 2 [LVwVG](#) einen Ermessensspielraum. Demnach kann die Vollstreckungsbehörde den Vollstreckungsschuldner durch ein Zwangsgeld zur [Erfüllung](#) seiner Pflichten anhalten und dabei einen Betrag zwischen mindestens fünf und höchstens fünfzigtausend Euro festsetzen. Bei der Bemessung sind einerseits die wirtschaftlichen Vorteile, die mit der Nichtbefolgung des Verwaltungsaktes verbunden sind zu berücksichtigen, andererseits muss das Zwangsmittel nach § 62 Abs. 2 [LVwVG](#) in einem angemessenen Verhältnis zu seinem Zweck stehen. Der Beklagte hat sein [Ermessen](#) vollständig und entsprechend dem Zweck der

Ermächtigungsgrundlage ausgeübt sowie die gesetzlichen Grenzen des Ermessens eingehalten (§ 114 Satz 1 [VwGO](#)).

Zunächst bestehen hinsichtlich des Entschließungsermessens keine rechtlichen Bedenken. Dem Beklagten steht es grundsätzlich frei, ob er zur Durchsetzung seines Grundverwaltungsaktes, hier in Gestalt des Bescheides vom 14. Juni 2018, überhaupt Zwangsmittel androht bzw. später festsetzt. Insoweit gilt allerdings, dass es in der Regel sachgerecht ist, eine erlassene Grundverfügung mit Mitteln des Verwaltungszwangs durchzusetzen (vgl. Deusch/Burr, in: BeckOK [VwVfG](#), 42. Edition, Stand: 1. Januar 2018, § 6 VwVG, Rn. 2). Bereits die Androhung des Zwangsgeldes soll dem Anliegen des Beklagten Nachdruck verleihen und der Klägerin aufzeigen, dass sie den Forderungen des Beklagten nachzukommen hat. Die Anwendung von Verwaltungszwang dient hier auch der Effektivität der Verwaltung und der Durchsetzung der Rechtsordnung. Sie dient hier erkennbar der Willensbeugung und hat keinen Sanktionscharakter. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Auskunftersuchen für die Vorbereitung weiterer Maßnahmen aus Sicht des Beklagten [erforderlich](#) ist.

Eine Beantwortung des detaillierten Fragenkatalogs ist bisher – wenn überhaupt – nur sehr rudimentär in dem Sinne erfolgt, dass innerhalb der gesetzten Fristen pauschal auf die Außenkameras und deren zwischenzeitliche Entfernung hingewiesen worden ist. Insbesondere fehlen jegliche Aussagen zu den Kameras im Innenraum der Gaststätte. Auch dazu hat der Beklagte mehrmals (ausdrücklich) aufgefordert. Die Aussage, dass die Kameras im Innenraum nunmehr abgeschaltet seien, hat die Klägerin weder substantiiert dargetan oder belegt. Überdies entbindet sie dies auch nicht rückwirkend von ihrer [Verpflichtung](#) zur Beantwortung des Fragenkatalogs. Anders als die Klägerin zu meinen scheint hat der Beklagte sie stets nur zur Beantwortung des Fragenkatalogs aufgefordert, eine ausdrückliche Anordnung zur Entfernung der Kameras im Außen- oder Innenbereich ist bisher durch die Beklagte nicht erfolgt. Dieser prüft – wie es nach dessen Ausführungen in der mündlichen Verhandlung anzunehmen ist – die Rechtmäßigkeit des Kameraeinsatzes zunächst anhand der Auskünfte der [Betroffenen](#); erst dann ergeht gegebenenfalls ein Bescheid über weitergehende Maßnahmen. Insoweit erfüllen auch die Ausführungen im gerichtlichen Verfahren die Anforderungen an eine vollständige [Erfüllung](#) des Informationersuchens nicht, sondern erschöpfen sich wiederum ausschließlich in allgemein gehaltenen Aussagen, denen es auch an einer näheren Substantiierung mangelt.

Die Festsetzung des Zwangsgeldes in Höhe von 5.000,00 € ist auch verhältnismäßig. Das angewandte Zwangsmittel ist vorliegend geeignet, die Klägerin anzuhalten die ihr obliegenden Pflichten zu erfüllen, da es zur Durchsetzung des Grundverwaltungsaktes zumindest förderlich ist. Ob ein von der Klägerin im gerichtlichen Verfahren angebotener Vor-Ort-Besuch zweckmäßiger wäre, ist gerichtlich nicht zu überprüfen. Dies kann ggf. zu einer außergerichtlichen Einigung bis hin zu einer Reduzierung des Zwangsgeldes führen, was hier indessen nicht streitgegenständlich ist.

Das Zwangsgeld ist auch [erforderlich](#). Dies ist dann der Fall, wenn es unter mehreren gleich geeigneten Mitteln das relativ Mildeste darstellt und die Klägerin am wenigsten beeinträchtigt. Hierbei ist nicht nur auf das Zwangsmittel abzustellen, sondern der Beklagte hat zu prüfen, ob der angestrebte Zweck sich auch mit anderen Maßnahmen verwirklichen lässt (vgl. Deusch/Burr, in: BeckOK [VwVfG](#), 42. Edition, Stand: 1. Januar 2018, § 9 VwVG, Rn. 8). Der Beklagte hat bereits im März 2017 mit der Klägerin Kontakt aufgenommen und ihr den für seine Prüfungen erforderlichen Fragenkatalog übersandt, dies erfolgte durch einfaches Schreiben. Der Einsatz eines Fragebogens ist bereits das mildeste Mittel, insbesondere eingriffssärmer als eine (erzwungene) persönliche Kontrolle durch den Beklagten im Rahmen eines Ortstermins. Hinsichtlich der Auswahl des Zwangsmittels bestehen keine rechtlichen Bedenken, denn der Gesetzgeber hat die möglichen

Zwangsmittel in § 62 LVwVG abschließend geregelt. Wie oben bereits festgestellt waren sowohl die Ersatzvornahme als auch der unmittelbare Zwang vorliegend untunlich.

Auch der Höhe nach ist die Festsetzung nicht zu beanstanden. Die Klägerin reagierte – bereits nach mehrmaliger Aufforderung – auf die Androhung eines Zwangsgeldes in Höhe von 500,00 € nicht. Die weitere beharrliche Weigerung der Klägerin, die an sie gestellten Fragen zum Einsatz der Videokameras insbesondere im Innenraum der Gaststätte zu beantworten führte letztlich zur Androhung und Festsetzung des Zwangsgeldes in Höhe von 5.000,00 €. Es wurde damit zunächst über einen beträchtlichen Zeitraum hinweg mit milderer Mitteln vergeblich versucht, die Klägerin zur Beantwortung des ihr übersandten Fragenkatalogs zu bewegen.

Die Festsetzung des Zwangsgeldes in Höhe von 5.000,00 € ist auch angemessen im Hinblick auf den angestrebten Erfolg der Beantwortung des Fragenkatalogs bzw. des Informationsersuchens. Den Vollstreckungsinteressen des Beklagten zur Durchsetzung datenschutzrechtlicher Bestimmungen ist vorliegend Vorrang vor den Interessen der Klägerin zu gewähren.

Der Gesetzgeber hat dem Beklagten einen weiten Spielraum bei der möglichen Höhe des Zwangsgeldes eingeräumt. Gemäß § 64 Abs. 2 Satz 2 LVwVG kann er ein Zwangsgeld zwischen fünf und fünfzigtausend Euro festsetzen. Die Höhe des Zwangsgeldes ist im Einzelfall und anhand der Dringlichkeit und Bedeutung der Angelegenheit und des bisherigen Verhaltens der Klägerin zu [bestimmen](#). Die Wichtigkeit des vom Beklagten verfolgten Zwecks und die Intensität des von der Klägerin geleisteten Widerstandes gegen die [Erfüllung](#) der [Verpflichtung](#) sind ebenso von Bedeutung (vgl. Deusch/Burr, in: BeckOK [VwVfG](#), 42. Edition, Stand: 1. Januar 2018, § 11 VwVG, Rn. 13). Hierbei kann der Beklagte das Zwangsgeld auch steigern, wenn sich die Klägerin – wie hier – [beharrlich](#) weigert, der ihr auferlegten [Verpflichtung](#) nachzukommen. Die Beantwortung der Fragen weist besondere Dringlichkeit und Bedeutung auf, denn es besteht besondere datenschutzrechtliche Relevanz hinsichtlich der von der Klägerin angefertigten Aufnahmen sogar aus der Privat- bzw. Intimsphäre ihrer Kunden und Mitarbeiterinnen. Dabei ist es hier auch unerheblich, ob insoweit etwa in einem Separee nur eine erotische Tanzvorführung stattfindet oder weitere sexuelle Handlungen erfolgen. Es handelt sich in beiden Fällen um besonders [sensible Daten](#) (vgl. Art. 9 Abs. 1 DS-GVO).

Zu beachten ist hier, dass sich die Klägerin über *einen erheblichen Zeitraum* weigerte, die ihr übersandten Fragen zu beantworten. Diesem Umstand durfte der Beklagte [Rechnung](#) tragen, indem er die Zwangsandrohung deutlich erhöhte. Vorliegend sind nicht nur die Kosten einer möglichen Demontierung der Kameras anzulegen, sondern insbesondere ist auch die erhebliche datenschutzrechtliche Relevanz bei Videoaufzeichnungen von sexuellen Handlungen zu beachten, wie sich aus den in der in der staatsanwaltlichen Ermittlungsakte befindlichen „Screenshots“ ergibt. Der Vortrag des Prozessbevollmächtigten der Klägerin in der mündlichen Verhandlung, dass Prostitution arbeitsvertraglich für die Mitarbeiterinnen untersagt sei, ist wiederum weder hinreichend substantiiert noch ansatzweise belegt. Überdies dürfte dies auch zu keiner anderen Beurteilung führen, da offenbar faktisch sexuelle Handlungen vollzogen werden und es nicht auszuschließen ist, dass dies insoweit von der Klägerin geduldet wird. Jedenfalls würde auch alleine die Videoüberwachung von erotischen Tanzvorstellungen, bei denen sich jedenfalls die Tänzerinnen unter Umständen vollständig entkleiden, datenschutzrechtlich als besonders sensibler Bereich einzuordnen (vgl. Art. 9 Abs. 1 DS-GVO: „[Daten](#) zum Sexualleben oder der sexuellen Orientierung“) und im Übrigen auch arbeitsrechtlich bedenklich sein.

Darüber hinaus handelt es sich bei der Klägerin nicht um eine [natürliche Person](#), sondern um eine gewinnorientiert arbeitende GmbH. Der vom Gesetzgeber in § 64 Abs. 2 Satz 1 LVwVG eingeräumte Ermessensspielraum soll gerade auch eine Orientierung an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Klägerin ermöglichen. Diese ist ohne gegenteilige Anhaltspunkte bei Gewerbetreibenden in aller Regel höher einzuschätzen als bei Privatpersonen. Das Zwangsgeld kann gerade nur dann seine willensbeugende Wirkung erreichen, wenn es in seiner Höhe auch ausreichend ist, um bei der Klägerin die angestrebte Auskunft zu erwirken (vgl. zur Zulässigkeit eines Zwangsgeldes in dieser Höhe auch: SächsOVG, Beschluss vom 17. Juli 2013 – 3 B 470/12 –, BeckRS 2014, 45288; VG Darmstadt, Beschluss vom 21. Mai 2013 – 5 L 304/13.DA –, juris, Rn. 59). Die von dem Prozessbevollmächtigten der Klägerin in der mündlichen Verhandlung zur Akte gereichte „Gewinn- und Verlustrechnung“ für das Jahr 2017 rechtfertigt insoweit keine andere Einschätzung. Vielmehr lässt dies keine hinreichend schlüssige Prognose hinsichtlich der allgemeinen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Klägerin zu, sondern stellt vielmehr nur eine Momentaufnahme dar, aus der sich entnehmen lässt, dass die Klägerin in den Jahren 2016 und 2017 erhebliche Gewinnschwankungen hatte. Eine niedrigere Bemessung des Zwangsgeldes wäre bei diesem – ohnehin erst nachträglich eingebrachten – Aspekt daher von vornherein nicht zwingend angezeigt gewesen.

Sofern die Klägerin vorträgt, sie habe ein [berechtigtes Interesse](#) an der Videoüberwachung im Innenraum und den Separees ihrer Gaststätte und weise darauf auch ausreichend hin, so betrifft dieser Vortrag nicht die Frage der Festsetzung des Zwangsgeldes. Dies ist in dem vom Beklagten übersandten Fragebogen anzubringen, denn dieser zielt gerade darauf, seitens des Beklagten die Rechtmäßigkeit der Videoüberwachung zu überprüfen. Welche Konsequenzen sich für die Klägerin aus dieser Prüfung ergeben, ist als offen zu qualifizieren. Wenn die Klägerin dabei der Ansicht ist, die Videoüberwachung entspreche den gesetzlichen Vorgaben, so ist ihre beharrliche Weigerung zur Beantwortung des Fragebogens nicht ansatzweise nachvollziehbar.

Nach alledem ist die Festsetzung des Zwangsgeldes rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 [VwGO](#).

Der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 [VwGO](#) in Verbindung mit §§ 708 ff. [ZPO](#).

Beschluss der 1. Kammer des Verwaltungsgerichts Mainz vom 9. Mai 2019

Der Streitwert wird auf 5.006,90 € festgesetzt (§ 52 Abs. 3 GKG).

E-Learning Datenschutz

Datenschutz praktische
Lektion



[Zur Buchung \(EUR 7,00 / 1 Monat\)](#)

[7 Min Datenschutz](#) **juristi.e-Seminar**

Aus- und Weiterbildung