

## **Datenschutzrechtliche Untersagung der Videoüberwachung in Bussen und Stadtbahnen des öffentlichen Nahverkehrs**

Normen:

BDSG1 II Nr. 3; BDSG2 IV 2; BDSG6 b I 1; BDSG6 b I 1 2 Nr. 2; BDSG6 b I 1 Nr. 3

Suchworte:

Beobachten; Black-Box-Verfahren; gemischtwirtschaftliches Unternehmen; Hausrecht; Interessenabwägung; Kamera-Monitor-Verfahren; Nahverkehr, öffentlicher; nicht-öffentliche Stelle; Stelle, verantwortliche; Videoüberwachung

Leitsätze/-sätze:

- 1. Die Betrauung eines gemischtwirtschaftlichen Unternehmens mit der Erbringung von Verkehrsleistungen durch den Aufgabenträger vermittelt dem Unternehmen keine Wahrnehmungszuständigkeit im Sinne des § 2 Abs. 4 Satz 2 BDSG.**
- 2. Die von dem Unternehmen festgelegten Zwecke der Verfolgung von Straftaten und der Verhütung von Straftaten, die im Zusammenhang mit der Fahrgastbeförderung stehen, begründen berechnete Interessen nach § 6 b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BDSG.**
- 3. Der Zweck, ein (subjektives) Sicherheitsbedürfnis der Fahrgäste befriedigen zu wollen, kann nur zusätzlich neben Zwecke treten, die objektiv begründbar sind.**
- 4. Bei der Interessenabwägung gemäß § 6 b Abs. 1 und Abs. 3 BDSG ist die durch das Videoüberwachungsverbesserungsgesetz eingeführte normative Gewichtungsvorgabe zugunsten der Zulässigkeit einer Videoüberwachung zu beachten.**

Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht

Urteil vom 07.09.2017 - 11 LC 59/16

Die Berufung der Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Hannover - 10. Kammer - vom 10. Februar 2016 wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Klägerin zuvor Sicherheit in derselben Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

### **T a t b e s t a n d**

Die Klägerin wendet sich gegen einen Bescheid der Beklagten, mit dem ihr aufgegeben wird, die von ihr in zahlreichen Bus- und Stadtbahnen eingesetzte Videoüberwachung der Fahrgastbereiche einzustellen, und die Videoüberwachung erst nach Erarbeitung und Umsetzung eines datenschutzrechtlichen Konzepts wieder aufzunehmen.

Die Klägerin ist ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen in Privatrechtsform, das in einer Holding unter kommunaler Kontrolle aufgrund eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages Dienstleistungen im öffentlichen Personennahverkehr im Gebiet und im Umland der Landeshauptstadt Hannover erbringt.

Die Klägerin betreibt in zahlreichen ihrer Fahrzeuge feststehende Videokameras, mit denen im sog. Blackbox-Verfahren durchgehend Bewegtbilder vom Fahrzeuginnenraum aufgezeichnet werden. Der Speicher befindet sich in fest in den Fahrzeugen verbauten Aufzeichnungsgeräten und wird als Ringspeicher nach 24 Stunden neu beschrieben. Eine Übertragung, Beobachtung oder Auswertung der Bilder in Echtzeit findet nicht statt. Besteht aus Sicht der Klägerin Anlass zur Auswertung der Aufzeichnungen, entnimmt sie vor der automatischen Löschung die Datenträger und sichert die Aufzeichnungen.

Nach Presseberichten über die Ausweitung der Videoüberwachung leitete die Beklagte im April 2013 ein formloses Prüfungsverfahren ein, um die datenschutzkonforme Verwendung der Videotechnik zu klären. Danach fanden zwischen den Beteiligten mehrere Gespräche und umfangreicher Schriftwechsel statt, in denen sie sich nicht über die datenschutzrechtliche Beurteilung der Videoüberwachung einig wurden. Mit Schreiben vom

18. Oktober 2013 beanstandete die Beklagte die vorgelegten Verfahrensbeschreibungen in verschiedenen Punkten (insbesondere hinsichtlich der Zugriffsberechtigung auf die erhobenen Daten) als unvollständig. In einem späteren Schreiben rügte die Beklagte, dass keine rechtliche Prüfung der Notwendigkeit der Überwachung erfolgt sei. Es fehle insbesondere eine Abwägung zwischen den Interessen der Klägerin an der Beweissicherung bei Straftaten und den Interessen der betroffenen Fahrgäste. Dabei sei auch zu prüfen, ob die Rechte der Betroffenen durch Einrichtung überwachungsfreier Zonen gewahrt werden könnten. Eine nach Zeit und Linien undifferenzierte, durchgehende Überwachung sei jedenfalls unzulässig. Der Klägerin wurde aufgegeben, durch Datenmaterial nachzuweisen, dass eine vollständige Überwachung erforderlich sei.

Mit Bescheid vom 29. August 2014 gab die Beklagte der Klägerin auf, die Videoüberwachung in ihren Bussen und Stadtbahnen während des Einsatzes der Fahrzeuge im öffentlichen Personennahverkehr einzustellen und erst wieder aufzunehmen, nachdem sie entweder ein Konzept erarbeitet und umgesetzt hat, das den differenzierten Einsatz von Videokameras unter Berücksichtigung der konkreten Gefahrenlage zeitlich und nach Linien gewährleistet, oder anhand konkreter Anhaltspunkte dargelegt hat, dass die Videoüberwachung zeitlich und örtlich unbeschränkt erforderlich ist (Ziffer 1 des Tenors). Hinsichtlich der Einstellung der Videoüberwachung setzte die Beklagte der Klägerin eine Frist von sieben Tagen nach Bestandskraft des Bescheides und gab ihr zugleich auf, eine etwaige Wiederaufnahme der Videoüberwachung vorher anzuzeigen. Weiter drohte sie ein Zwangsgeld an, falls die Klägerin die Überwachung fortsetze (Ziffer 2 des Tenors). Zur Begründung führte sie aus: Ermächtigungsgrundlage für die Anordnung unter Ziffer 1 des Tenors sei § 38 Abs. 5 Satz 1 des Bundesdatenschutzgesetzes - BDSG -. Als verantwortliche Stelle verstoße sie gegen § 4 Abs. 1 BDSG, weil der Einsatz der Videoüberwachung weder nach einer datenschutzrechtlichen Vorschrift oder nach einer anderen Rechtsvorschrift erlaubt sei. Die Voraussetzungen des § 6 b BDSG lägen nicht vor. Die Klägerin lasse den gesamten Fahrgastbereich der Busse und Stadtbahnen und damit öffentlich zugängliche Räume im Sinne der Vorschrift überwachen. Die Videoüberwachung sei weder zur Wahrnehmung des Hausrechts noch zur Wahrnehmung berechtigter Interessen für konkret festgelegte Zwecke erforderlich. Die Videoüberwachung der Fahrgastbereiche sei zur effektiven Ausübung des Hausrechts ungeeignet. Nur bei Beobachtung des Geschehens in Echtzeit über eine Monitorlösung durch interventionsbereites Personal könne das Fehlverhalten von Fahrgästen unterbunden und damit das Hausrecht wirksam ausgeübt und präventiv gehandelt werden. Zurückliegende Verstöße gegen das Hausrecht, die durch den Einsatz der Videoüberwachung unterbunden worden seien, habe die Klägerin nicht nachgewiesen. Die von der Klägerin angegebenen

Zwecke der Erhebung von Beweismitteln für die Verfolgung von Vandalismusschäden und zur Prävention seien zwar grundsätzlich geeignet, um daraus ein berechtigtes Interesse abzuleiten. Da die Notwendigkeit einer Videoüberwachung auch dem Umfang nach zu begründen sei, reiche es jedoch nicht aus, dass die Klägerin auf die latente Gefahr der Begehung von Rechtsverletzungen verweise, die es rechtfertige, die Videoüberwachung zeitlich und räumlich unbeschränkt durchzuführen. Dass eine offene Videoüberwachung potentielle Straftäter abschrecke, sei nicht empirisch belegt. Mit dem von der Klägerin genannten Zweck der Befriedigung eines subjektiven Sicherheitsbedürfnisses der Fahrgäste werde kein berechtigtes Interesse verfolgt. Die Klägerin als verantwortliche Stelle sei aus dem Beförderungsvertrag mit ihren Fahrgästen nicht rechtlich verpflichtet, deren Interessen wahrzunehmen, indem sie Straftaten zwischen Fahrgästen abwende oder zu Strafverfolgungszwecken dokumentiere. Mit Hilfe einer Aufzeichnung könne außerdem nicht eine Straftat verhindert, sondern allenfalls aufgeklärt werden. Dem Fahrgast werde lediglich der unzutreffende Eindruck von Schutz suggeriert, der dazu beitrage, die Hilfs- und Interventionsbereitschaft der Fahrgäste untereinander zu reduzieren. Abgesehen hiervon falle eine Interessenabwägung zu Lasten der Klägerin aus, die sich auf den Schutz ihres Eigentums berufe. Die Klägerin überwache ohne eine Gefahrenanalyse nach Strecken, Tageszeiten und Fahrzeugbereichen gegenwärtig permanent und lückenlos den Fahrgastraum ihrer Fahrzeuge und greife dadurch erheblich in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Fahrgäste ein. Die angeordneten Maßnahmen seien auch zur Herstellung eines datenschutzkonformen Zustandes erforderlich und angemessen.

Hiergegen hat die Klägerin am 30. September 2014 Klage erhoben, zu deren Begründung sie vorgetragen hat: Die Videoüberwachung sei ein Mittel zur Wahrnehmung ihres Hausrechts, das auch durch präventive Maßnahmen abgesichert werden könne. Mit der Videoüberwachung verfolge sie auch berechnete Interessen. Die Videoaufnahmen dienten der Beweissicherung bei Straftaten, insbesondere bei Vandalismus. Daneben habe die Videoüberwachung auch den Zweck, vorbeugend potentielle Störer und unerwünschte Personen durch die drohende Überführung mit Hilfe der Videoaufzeichnungen vom Betreten der Fahrzeuge bzw. von der Begehung von Straftaten abzuhalten. Die Befriedigung des Sicherheitsbedürfnisses der Fahrgäste stelle ebenfalls ein berechtigtes Interesse dar. Die Vorschrift räume das Recht ein, die Rechtsgüter Dritter, hier der Fahrgäste, zu sichern. Hierfür bestehe zudem eine rechtliche Verpflichtung aus dem Beförderungsvertrag. Die von ihr ergriffenen Maßnahmen seien auch erforderlich. Eine auf einzelne Strecken oder bestimmte Tageszeiten beschränkte Überwachung wäre ungeeignet, weil Straftaten und Störungen sich im gesamten Streckennetz zu unterschiedlichen Zeiten bei Tag und Nacht ereigneten und Straftäter gezielt unbeobachtete Fahrzeuge aufsuchen könnten.

Videoüberwachungssysteme mit individuell regelbaren Einstellungen seien im Übrigen nicht am Markt verfügbar und nicht mit den Abläufen im öffentlichen Nahverkehr kompatibel, der durch einen kurzfristigen und dynamischen Einsatz der Fahrzeuge geprägt sei. Nachweise über konkrete Gefährdungslagen in der Vergangenheit müsse sie nicht erbringen, da bereits eingetretene Störungen nicht eine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für die Videoüberwachung bildeten. Es reiche aus, wenn sich die erhöhte Gefährdung bei typisierender Betrachtung aus der Situation vor Ort ergebe. Im Übrigen belegten die auf Anforderung des Verwaltungsgerichts vorgelegten Auswertungen für den Zeitraum Oktober 2014 bis November 2015, dass es sich bei den dokumentierten sicherheitsrelevanten Vorfällen nicht um technische Störungen, wie die Beklagte annehme, sondern um Vandalismus, tätliche Angriffe auf Fahrzeuge, Mitarbeiter und Fahrgäste, verbale Angriffe wie Pöbeleien, Beleidigungen, Belästigungen oder Bedrohungen sowie um schwere Straftaten wie sexuelle Nötigung, Körperverletzung, Raub und Diebstahl handele. Bei der Interessenabwägung sei zu berücksichtigen, dass mit den Überwachungsmaßnahmen keine hohe Eingriffsintensität gegenüber dem einzelnen Fahrgast verbunden sei. Der Fahrgast werde nicht gezielt und nur für einen kurzen Zeitraum in einem öffentlichen Umfeld beobachtet. Das Video werde nach 24 Stunden gelöscht, so dass sich die Aufzeichnung gegenüber einem Fahrgast, der sich rechtmäßig verhalte, folgenlos bleibe. Im Verhältnis zum Monitoring-System habe das Black-Box-Verfahren eine geringere Eingriffsintensität. Es sei schließlich rechtswidrig, dass die Beklagte eine Untersagungsanordnung erlassen habe, statt zunächst eine Beseitigung von Mängeln oder eine Teiluntersagung zu prüfen. Die Beweislast für das Vorliegen der Eingriffsvoraussetzungen liege bei der Behörde. Der rechtswidrige Bescheid verletze sie in ihren Rechten. Mit ihm werde ihr die Möglichkeit genommen, die in ihrem Eigentum stehenden Videokameras zu nutzen, durch den Einsatz der Videoaufzeichnung ihr Eigentum an den Fahrzeugen vor unberechtigten Beeinträchtigungen zu schützen und ihr Hausrecht auszuüben. Der Bescheid berühre auch die Rechte und die Pflichten, die sich aus dem öffentlichen Dienstleistungsauftrag und aus dem Selbstverwaltungsrecht des Auftraggebers dieser Dienstleistung ergäben. Sei Bundesdatenschutzrecht nicht anwendbar, habe die Beklagte nach dem Landesdatenschutzrecht keine Kompetenz für die datenschutzrechtliche Anordnung. In diesem Fall bestehe ein Bedürfnis für die gestellten Hilfsanträge.

Die Klägerin hat beantragt,

den Bescheid der Beklagten vom 29. August 2014 aufzuheben,

hilfsweise

festzustellen, dass der Bescheid der Beklagten rechtswidrig ist und gegenüber der Klägerin keine Regelungswirkung entfaltet,

hilfsweise

festzustellen, dass die in Form der Videoaufzeichnung durchgeführte Videoüberwachung während des Einsatzes der Fahrzeuge im öffentlichen Personennahverkehr rechtmäßig ist.

Die Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Die Beklagte hat unter Bezugnahme auf die mit der Klägerin vor Erlass des Bescheides geführte Vorkorrespondenz und die Begründung des Bescheides erwidert: Mit der Klägerin gehe sie von einer Anwendbarkeit des Bundesdatenschutzgesetzes aus. Das Hausrecht der Klägerin rechtfertige nicht die Überwachung. Mit Hilfe einer nachträglichen Überprüfung der gespeicherten Videosequenzen könne das Hausrecht nicht effektiv wahrgenommen werden. Eine präventive Wirkung entfalte die Videoüberwachung nicht. Nach der von der Klägerin vorgelegten Übersicht über „Sicherheitsrelevante Vorfälle in Fahrzeugen“ im Auswertungszeitraum von März 2009 bis Juni 2014 habe sich die Zahl der Vorfälle trotz des seit 2009 erheblich ausgeweiteten Kameraeinsatzes in den Fahrzeugen nicht signifikant verändert. Während die Polizei einer Videobeobachtung präventive Wirkung beimesse, gelte dies für Aufzeichnungen aus der Videoüberwachung nicht, die nur zur Tatrekonstruktion und zur Beweisführung genutzt werden könnten. Ein berechtigtes Interesse bestehe zwar, soweit die Videokameras dazu dienen, durch Fahrgäste verursachte Schäden im Fahrgastraum zu dokumentieren und zu verfolgen sowie unter Umständen Schadensersatzansprüche von Fahrgästen wegen angeblicher Verletzung von Verkehrssicherungspflichten abzuwehren. Insoweit habe die Klägerin jedoch nicht nachgewiesen, dass hierzu eine weder zeitlich noch räumlich beschränkte Fahrgastraumaufzeichnung mittels Kameras zur Zweckerreichung erforderlich sei. Der Hinweis auf eine allgemeine Kriminalitätsstatistik, der zufolge die Kriminalitätsgefahr in Hannover und Hamburg, wo eine Videoüberwachung im öffentlichen Nahverkehr stattfindet, vergleichbar sei, genüge nicht, weil Straftaten in Bussen und Bahnen von untergeordneter Bedeutung seien und deshalb die Nutzung der Fahrzeuge des öffentlichen Nahverkehrs grundsätzlich ungefährlich und nicht überwachungsbedürftig sei. Um den Einsatz der Videoüberwachung zu rechtfertigen, müsse deshalb eine objektiv belegbare Gefährdungslage bestehen. Die Videoüberwachung dürfe auch nicht dem originären Zweck dienen, die nachträgliche Verfolgung von Straftätern durch eine „Vorratsdatenspeicherung“ zu erleichtern. Die Klägerin sei nicht befugt, mit dem Betrieb ihrer Videokameras (berechtigte) Interessen Dritter zu verfolgen. Die verantwortliche Stelle werde nur für sich selbst und nicht für Dritte tätig. Mit ihrem Bescheid untersage sie nicht ein

unheilbar datenschutzwidriges Verfahren, sondern ordne nach § 38 Abs. 5 Satz 1 BDSG eine Mängelbeseitigung beim Verfahren an, um zukünftig einen datenschutzgerechten Betrieb der Videokameras zu gewährleisten.

Das Verwaltungsgericht hat mit Urteil vom 16. Februar 2016 den Bescheid der Beklagten vom 29. August 2014 aufgehoben. Zur Begründung hat es ausgeführt: Der Anfechtungsantrag sei zulässig und begründet. Die Klägerin sei klagebefugt. Nach ihren Darlegungen sei es nicht gänzlich ausgeschlossen, dass sie als juristische Person des Privatrechts durch den Bescheid der Beklagten in ihr zustehenden Grundrechten verletzt werde. Die Klage sei auch begründet. Die Beklagte sei nicht befugt, ihren Bescheid auf § 38 Abs. 5 BDSG zu stützen, weil der sachliche Anwendungsbereich des Bundesdatenschutzgesetzes nicht eröffnet sei. Die Videoüberwachung stelle zwar eine automatisierte Verarbeitung von personenbezogenen Daten dar. Die Klägerin sei jedoch nicht Normadressatin des Gesetzes. Entgegen der Auffassung der Beteiligten sei die Klägerin nicht eine nicht-öffentliche Stelle im Sinne von § 1 Abs. 2 Nr. 3 BDSG, sondern eine öffentliche Stelle der Länder im Sinne des § 1 Abs. 2 Nr. 2 BDSG, für die das Landesdatenschutzrecht gelte, das in Niedersachsen geregelt sei. Als Aktiengesellschaft sei die Klägerin eine juristische Person des privaten Rechts im Sinne von § 2 Abs. 4 Satz 1 BDSG und daher zunächst eine nicht-öffentliche Stelle. Sie gelte jedoch als öffentliche Stelle im Sinne von Abs. 4 Satz 2 dieser Vorschrift, weil sie hoheitliche Aufgaben der öffentlichen Verwaltung im Aufgabenbereich der Region F. wahrnehme, indem sie aufgrund eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages gegenüber ihrer Auftraggeberin, der Region F., die die (staatliche) Aufgabe der Daseinsvorsorge hinsichtlich der Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr habe, als Teil der Daseinsvorsorge den Bus- und Stadtbahnverkehr betreibe. Auch im Landesrecht gelte die Klägerin aufgrund des öffentlichen Dienstleistungsauftrages als öffentliche Stelle nach § 2 Abs. 1 Satz 2 NDSG. Entgegen der Auffassung der Beklagten setze eine Übertragung öffentlicher Aufgaben nicht die Verleihung hoheitlicher Befugnisse voraus. Auch im Wege einer Rückverweisung aus dem Niedersächsischen Datenschutzgesetz durch die abdrängende bzw. einschränkende Spezialvorschrift des § 2 Abs. 3 NDSG sei das Bundesdatenschutzgesetz nicht anwendbar. Die Klägerin gehöre nicht zu den dort aufgeführten öffentlichen Wettbewerbsunternehmen, für die Landesrecht nur eingeschränkt gelte. Eine mit § 38 Abs. 5 BDSG vergleichbare Eingriffsermächtigung enthalte das Niedersächsische Datenschutzgesetz nicht. Der Bescheid der Beklagten verletze die Klägerin auch im Sinne von § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO in ihren Rechten, so dass sie dessen Aufhebung beanspruchen könne. Auf ein Grundrecht könne sich die Klägerin als ein öffentlich beherrschtes gemischtwirtschaftliches Unternehmen, das

öffentliche Aufgaben wahrnehme, nicht berufen. Auch der Justizgewährungsanspruch aus Art. 19 Abs. 4 GG verleihe der Klägerin keinen uneingeschränkten Anspruch auf gerichtliche Kontrolle. Da die Eingriffsbefugnisse der Beklagten im Landesdatenschutzrecht auf eine Beanstandung nach § 23 NDSG beschränkt seien, habe sie eine wehrhafte Rechtsposition, nur in diesem Rahmen und nicht darüber hinaus in Anspruch genommen zu werden.

Gegen das am 1. März 2016 zugestellte Urteil hat die Beklagte am 9. März 2016 die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung eingelegt. Zur Begründung hat die Beklagte ausgeführt: Da das Verwaltungsgericht der Klägerin ihre Grundrechtsfähigkeit abspreche, weil sie als juristische Person des Privatrechts öffentliche Aufgaben wahrnehme, hätte es die Klagebefugnis der Klägerin verneinen müssen. Unabhängig von dieser Zulässigkeitsfrage erachte das erstinstanzliche Gericht zu Unrecht die von ihr herangezogene Ermächtigungsgrundlage als unanwendbar. Die Klägerin sei als juristische Person des Privatrechts nicht-öffentliche Stelle im Sinne des Bundesdatenschutzgesetzes. Die Voraussetzungen, unter denen sie als öffentliche Stelle im Sinne des § 2 Abs. 4 Satz 2 BDSG gelte, lägen nicht vor. Die Erbringung von Beförderungsleistungen, die dem Bereich der Daseinsfürsorge zuzurechnen seien, habe nicht zur Folge, dass die Klägerin hoheitliche Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehme. Die hoheitliche Funktion der Aufgabenträgerin und die daraus erwachsenden Befugnisse seien bei der Region Hannover verblieben. Ein Beleihungsakt, der für die Regelung in § 2 Abs. 4 Satz 2 BDSG konstitutiv sei, liege nicht vor. Der Betrieb der Videokameras sei im Übrigen nicht Teil hoheitlicher Aufgabenwahrnehmung oder Teil einer Aufgabe der öffentlichen Verwaltung. Die Erwägung des Verwaltungsgerichts, § 2 Abs. 1 Satz 2 NDSG lasse eine Übertragung von Aufgaben der öffentlichen Verwaltung ohne Beleihung zu, sei mit den Gesetzesmaterialien nicht vereinbar.

Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Hannover - 10. Kammer - vom 10. Februar 2016 zu ändern und die Klage abzuweisen.

Die Klägerin beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie erwidert: Die Möglichkeit einer Verletzung eigener Rechte reiche für die Klagebefugnis aus. Dass eine Beleihung nicht vorliege, stehe ihrer Qualifikation als öffentliche Stelle nicht entgegen. Auch bei Anwendbarkeit des Bundesdatenschutzgesetzes sei die

Videoüberwachung rechtmäßig. Wie bereits vorgetragen, verfolge sie mit den ergriffenen Maßnahmen legitime Zwecke. Die Videoüberwachung sei verhältnismäßig.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Vorbringens der Beteiligten und des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakte und die Beiakten verwiesen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

### **E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e**

Die Berufung der Beklagten ist unbegründet.

Das Verwaltungsgericht hat der Klage im Ergebnis zu Recht stattgegeben. Die Anfechtungsklage der Klägerin ist mit dem Hauptantrag zulässig und begründet. Der Bescheid der Beklagten vom 29. August 2014 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in eigenen Rechten. Er ist daher gemäß § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO aufzuheben.

Die Anfechtungsklage der Klägerin ist zulässig. Die Klägerin ist klagebefugt. Die Klagebefugnis im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO ist gegeben, wenn die Verletzung eigener Rechte des Klägers auf der Grundlage des Klagevorbringens möglich ist. Diese Möglichkeit ist nur auszuschließen, wenn offensichtlich nach keiner Betrachtungsweise subjektive Rechte des Klägers verletzt sein können (BVerwG, Urt. v. 10.10.2002 - 6 C 8/01 -, BVerwGE 117, 93, juris, Rn. 15). Die Klägerin kann im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO geltend machen, durch die datenschutzrechtliche Anordnung in dem Bescheid der Beklagten vom 29. August 2014 in ihrem grundgesetzlich geschützten Eigentum an den in ihren Fahrzeugen eingesetzten Videokameras verletzt zu sein.

Die Klage ist auch begründet. Entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts kommt als Ermächtigungsgrundlage für die Anordnung der Beklagten zwar § 38 Abs. 5 BDSG in Betracht, weil der sachliche Anwendungsbereich des Bundesdatenschutzgesetzes eröffnet ist. Es liegen jedoch nicht die materiellen Voraussetzungen für eine auf diese Vorschrift gestützte Anordnung vor.

Die Rechtmäßigkeit des Bescheides vom 29. August 2014 ist auf der Grundlage des Bundesdatenschutzgesetzes in der Fassung, die es durch das Gesetz vom 28. April 2017 (BGBl. I S. 968) erhalten hat, zu überprüfen. Bei dem Bescheid der Beklagten handelt es sich um einen Dauerverwaltungsakt. Der Klägerin wird durch die sich ständig aktualisierende datenschutzrechtliche Anordnung unter anderem aufgegeben, die Videoüberwachung in ihren Bussen und Stadtbahnen während des Einsatzes der Fahrzeuge im öffentlichen Personennahverkehr zu unterlassen. Maßgeblich für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage ist deshalb der Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung in der (letzten) Tatsacheninstanz.

Nach § 38 Abs. 5 Satz 1 BDSG 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 (nachfolgend Datenverarbeitung) oder technischer oder organisatorischer Mängel anordnen. Gemäß Satz 2 dieser Norm kann sie zudem bei schwerwiegenden Verstößen oder Mängeln die Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung oder den Einsatz einzelner Verfahren untersagen, wenn die Verstöße oder Mängel nicht in angemessener Zeit beseitigt werden. Die Vorschrift schreibt mithin ein abgestuftes Verfahren vor. Bevor ein Datenverarbeitungsverfahren untersagt werden kann, muss die Aufsichtsbehörde die datenverarbeitende Stelle auffordern, Maßnahmen zur Beseitigung von Rechtsverstößen zu ergreifen (Schleswig-Holsteinisches OVG, Urteil vom 4.9.2014 - 4 LB 20/13 -, juris, Rn. 70). Der letztgenannte Fall liegt hier vor. Mit der Videoüberwachung ihrer Fahrzeuge, der vorübergehenden Aufzeichnung der Bewegtbilder aus dem Fahrgastinnenraum und der anlassbezogenen Auswertung der Aufzeichnungen erhebt, verarbeitet und nutzt die Klägerin personenbezogene Daten ihrer Fahrgäste und Mitarbeiter. Die Beklagte hat diese Datenverarbeitung nicht vollständig untersagt. Ein solche Maßnahme ohne vorgeschaltete Aufforderung zur Mängelbeseitigung kommt ausnahmsweise in Betracht, wenn die Fehlerbeseitigung von vornherein unmöglich sein wird (Petri, in: Simitis, BDSG, 8. Aufl., § 38, Rn. 73). Einen solchen Ausnahmefall hat die Beklagte ausweislich der Tenorierung und Begründung ihres Bescheides nicht angenommen. Sie hat der Klägerin in Ziffer 1 des Tenors aufgegeben, die Videoüberwachung in ihren Bussen und Straßenbahnen während des Einsatzes der Fahrzeuge im öffentlichen Personennahverkehr einzustellen und erst wieder aufzunehmen, nachdem sie entweder ein Konzept erarbeitet und umgesetzt hat, das den differenzierten Einsatz von Videokameras unter Berücksichtigung der konkreten Gefahrenlage zeitlich und nach Linien gewährleistet, oder anhand konkreter Anhaltspunkte dargelegt hat, dass die Videoüberwachung zeitlich und örtlich unbeschränkt erforderlich ist. Die Beklagte geht folglich davon aus, dass eine Mängelbeseitigung möglich ist. In der

Begründung ihres Bescheides erkennt sie an, dass ein berechtigtes Interesse für die Videoüberwachung gegeben sein kann. Nach Ansicht der Beklagten bedarf es hierzu allerdings des Nachweises, dass die derzeit zeitlich und räumlich unbeschränkte Videoüberwachung zur Verfolgung repressiver Zwecke erforderlich ist. Es liegt folglich eine Anordnung nach § 38 Abs. 5 Satz 1 BDSG vor.

Die Klägerin gehört zu den Normadressaten des Bundesdatenschutzgesetzes. Die Anwendbarkeit von § 38 Abs. 5 Satz 1 BDSG im vorliegenden Fall ist nicht durch § 1 Abs. 2 Nr. 2 BDSG ausgeschlossen. Nach dieser Vorschrift gilt das Bundesdatenschutzgesetz für öffentliche Stellen der Länder, soweit der Datenschutz nicht durch Landesgesetz geregelt ist. In Niedersachsen ist der Datenschutz durch das Niedersächsische Datenschutzgesetz - NDSG - geregelt. Dementsprechend wäre das Bundesdatenschutzgesetz nicht anwendbar, wenn es sich bei der Klägerin um eine öffentliche Stelle des Landes handelte. Das Verwaltungsgericht ist der Ansicht, die Klägerin sei zwar nicht eine öffentliche Stelle des Landes im Sinne der Legaldefinition in § 2 Abs. 2 BDSG. Als Aktiengesellschaft sei sie eine juristische Person des Privatrechts im Sinne von § 2 Abs. 4 Satz 1 BDSG und damit zunächst eine nicht-öffentliche Stelle. Sie gelte aber als öffentliche Stelle im Sinne von Abs. 4 Satz 2 dieser Vorschrift, weil sie hoheitliche Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehme. Die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben setze nicht eine Übertragung hoheitlicher Befugnisse - etwa zur einseitigen Regelung von Rechtsverhältnissen und zum Verwaltungszwang - voraus. Der Betrieb des Bus- und Stadtbahnverkehrs innerhalb der Region Hannover stelle eine hoheitliche Aufgabe dar. Die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr sei eine (staatliche) Aufgabe der Daseinsvorsorge. Von der Daseinsvorsorge und mithin von dem Begriff der hoheitlichen Aufgabe sei auch die tatsächliche Erbringung der Leistungen gegenüber dem Berechtigten erfasst. Um die von der Klägerin erbrachten Leistungen als hoheitliche Aufgabe bezeichnen zu können, müsse hinzutreten, dass sie - wie hier - ihre Nahverkehrsleistungen nicht eigenwirtschaftlich, sondern aufgrund eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages erbringe, der auch ihre organisatorische Nähe zur öffentlichen Verwaltung belege. Diese Ansicht des Verwaltungsgerichts teilt der Senat in Übereinstimmung mit den Beteiligten nicht.

Die Klägerin ist eine nicht-öffentliche Stelle im Sinne des Bundesdatenschutzgesetzes. Nach § 1 Abs. 2 Nr. 3 BDSG gilt dieses Gesetz unter anderem für die automatische Datenverarbeitung nicht-öffentlicher Stellen. Die Klägerin zeichnet über eine Videoüberwachung personenbezogene Daten auf und speichert sie vorübergehend. Sie ist

auch eine nicht-öffentliche Stelle nach § 2 Abs. 4 Satz 1 BDSG. Als Aktiengesellschaft ist die Klägerin eine juristische Person des privaten Rechts und unterfällt daher dieser Regelung. Der Ausnahmefall des § 2 Abs. 4 Satz 2 BDSG liegt nicht vor. Nimmt eine nicht-öffentliche Stelle hoheitliche Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr, ist sie nach dieser Vorschrift insoweit öffentliche Stelle im Sinne dieses Gesetzes. Die Klägerin nimmt nicht hoheitliche Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr.

Die Klägerin erbringt Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr für die Region Hannover. Die Erbringung dieser Leistungen wird nicht von dem Begriff der hoheitlichen Aufgabe erfasst. Die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr ist gemäß § 2 Abs. 2 des Niedersächsischen Nahverkehrsgesetzes - NNVG - eine Aufgabe der Daseinsvorsorge. Diese Aufgabe obliegt in dem hier maßgeblichen Gebiet der Region Hannover. Sie ist gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 1 lit. a NNVG Trägerin des öffentlichen Personennahverkehrs für den gesamten öffentlichen Personennahverkehr in ihrem Gebiet (vgl. auch § 8 Abs. 3 Satz 1 PBefG). Die Region Hannover erfüllt damit eine hoheitliche Aufgabe der öffentlichen Verwaltung. Von dieser Aufgabe, die sich auf den Sicherstellungsauftrag gemäß § 2 Abs. 2 NNVG beschränkt, zu trennen ist die tatsächliche Erbringung von Verkehrsleistungen durch eigenwirtschaftliche Unternehmen, wie sie § 8 Abs. 4 PBefG grundsätzlich vorschreibt, oder durch ein anderes Verkehrsunternehmen. Wird - wie hier - ein privatrechtlich organisiertes Unternehmen mit der Durchführung der Verkehrsleistungen beauftragt, führt es lediglich die entsprechenden Leistungen im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs aus, ohne selbst hoheitliche Aufgaben wahrzunehmen. Die Verantwortung für die Gewährleistung des öffentlichen Nahverkehrs verbleibt bei der Aufgabenträgerin, hier der Region Hannover.

Die Erbringung der Leistungen durch die Klägerin im Wege eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages steht dieser Einordnung nicht entgegen. Unerheblich ist, dass die Klägerin als gemischtwirtschaftliches Unternehmen weit überwiegend von der öffentlichen Hand kontrolliert wird, weil sich lediglich 0,52 v.H. Eigentumsanteile in privatem Streubesitz befinden, und deshalb nach Ansicht des Verwaltungsgerichts eine organisatorische Nähe zu der Region als Aufgabenträgerin besteht. Mit einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag betraut die zuständige Behörde den ausgewählten Bewerber mit der Erbringung von Personenverkehrsdiensten im Sinne des Art. 2 lit. i, Art. 3 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 (ÖPNV-Verordnung). Auch nach diesen Vorschriften verbleibt die hoheitliche Aufgabe der Gewährleistung des öffentlichen Nahverkehrs bei dem Auftraggeber eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages, hier folglich bei der Region Hannover.

Die Betrauung der Klägerin mit der Erbringung von Verkehrsleistungen vermittelte dieser zudem keine Wahrnehmungszuständigkeit im Sinne des § 2 Abs. 4 Satz 2 BDSG. Nach dieser Vorschrift gilt eine nicht-öffentliche Stelle nur dann als öffentliche Stelle, wenn sie hoheitliche Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Damit wird die Fallkonstellation umschrieben, in der Private mit obrigkeitlichen Verwaltungskompetenzen oder schlicht-hoheitlichen Verwaltungsbefugnissen beliehen werden. Diese Auffassung wird von der weit überwiegenden Kommentarliteratur vertreten (Simitis, in: Simitis, a.a.O., § 2, Rn. 129; Gola/Schomerus, BDSG, 11. Aufl., § 2, Rn. 15, Schreiber, in: Plath, BDSG/DSGVO, 2. Aufl., § 2, Rn. 15; Wolff/Brink, Datenschutzrecht in Bund und Ländern, 2013, § 2, Rn. 14; Buchner, in: Taeger/Gabel, BDSG, 2. Aufl., § 2, Rn. 18; Bergmann/Möhrle/Herb, Datenschutzrecht, § 2, Rn. 21). Der Senat teilt diese Ansicht. Eine Beleihung der Klägerin kommt hier nach dem Vorgesagten nicht in Betracht. Die Beteiligten sind sich außerdem darin einig, dass die Klägerin nicht mit hoheitlichen Aufgaben beliehen worden ist. Selbst wenn § 2 Abs. 4 Satz 2 BDSG weiter zu fassen wäre, ließe sich der vorliegende Fall, in dem sich die Tätigkeit der Klägerin auf die reine Erbringung von Verkehrsleistungen für den Aufgabenträger beschränkt, nicht unter die Ausnahmegvorschrift subsumieren.

Die Videoüberwachung und die Aufzeichnung des dabei gewonnenen Bildmaterials durch die Klägerin stehen in Einklang mit den datenschutzrechtlichen Bestimmungen. Nach § 4 Abs. 1 BDSG ist die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung personenbezogener Daten nur zulässig, soweit dieses Gesetz oder eine andere Rechtsvorschrift dies erlaubt oder anordnet oder der Betroffene eingewilligt hat. Das Bundesdatenschutzgesetz erlaubt die Datenverarbeitung der Klägerin. Nach § 6 b Abs. 1 Satz 1 BDSG ist die Beobachtung öffentlich zugänglicher Räume mit optisch-elektronischen Einrichtungen (Videoüberwachung) nur zulässig, soweit sie zur Aufgabenerfüllung öffentlicher Stellen (Nr. 1), zur Wahrnehmung des Hausrechts (Nr. 2) oder zur Wahrnehmung berechtigter Interessen für konkret festgelegte Zwecke (Nr. 3) erforderlich ist und keine Anhaltspunkte bestehen, dass schutzwürdige Interessen der Betroffenen überwiegen. Nach Abs. 3 Satz 1 der Vorschrift ist die Verarbeitung oder Nutzung von nach Absatz 1 erhobenen Daten zulässig, wenn sie zum Erreichen des verfolgten Zwecks erforderlich ist und keine Anhaltspunkte bestehen, dass schutzwürdige Interessen der Betroffenen überwiegen. Die Klägerin beruft sich mit Erfolg darauf, dass die Videoüberwachung und die Aufzeichnung der Bewegtbilder durch Zwecke nach § 6 b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BDSG gedeckt und auch dem Umfang nach erforderlich sind. Die Interessenabwägung geht zugunsten der Klägerin aus.

Die Videoüberwachung erfüllt das Merkmal des „Beobachtens“ im Sinne des § 6 b BDSG (Senatsurt. v. 29.9.2014 - 11 LC 114/13 -, NordÖR 2015, 82, juris, Rn. 41). Für die Erfüllung dieses Tatbestandsmerkmals kommt es nicht darauf an, ob die Bilder aufgezeichnet werden und die Möglichkeit besteht, das Bildmaterial zu einem späteren Zeitpunkt auszuwerten (Scholz, in: Simitis, a.a.O., § 6 b, Rn. 65). Indem sie die Fahrgasträume ihrer Busse und Stadtbahnen mit Hilfe von Kameras überwacht, die Daten aufzeichnet und anlassbezogen auswertet, erhebt, verarbeitet und nutzt die Klägerin personenbezogene Daten. Die Beobachtung vollzieht sich in öffentlich zugänglichen Räumen.

Ob die Videoüberwachung in den Fahrgasträumen zur Wahrnehmung des Hausrechts nach § 6 b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BDSG zulässig ist, kann im vorliegenden Verfahren auf sich beruhen. Die Videoüberwachung dient der Wahrnehmung berechtigter Interessen für konkret festgelegte Zwecke nach § 6 b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BDSG. Als Zweck, der ein berechtigtes Interesse begründet, sind die Verfolgung von Straftaten, die im Zusammenhang mit der Fahrgastbeförderung stehen, und die Sicherung von Beweismaterial zur Aufklärung der begangenen Straftaten anzuerkennen (Senatsurt. v. 29.9. 2014 - 11 LC 114/13 -, a.a.O., juris, Rn. 52). Die Klägerin hat in den Verfahrensbeschreibungen „Video Stadtbahn“ und „Video Bus“ (letzte Änderung jeweils: 18.6.2014) in einer Weise, die dem Konkretisierungsgebot genügt, als Zweck der Videoüberwachung festgelegt, „Vandalismusschäden und/oder Straftaten in den Fahrzeugen unter Beibringung von Beweismitteln zur Anzeige bringen zu können“. Mit erfasst davon ist der Zweck, zivilrechtliche Schadensersatzansprüche gegen Straftäter, insbesondere im Fall der Verursachung von Vandalismusschäden, zu sichern.

Die Beklagte hält dem von der Klägerin geltend gemachten Interesse entgegen, sie habe nicht belegt, dass die Videoüberwachung in ihren Fahrzeugen zeitlich unbegrenzt und ausnahmslos auf allen Fahrstrecken stattfinden müsse. Die Maßnahmen seien hinsichtlich ihres Umfangs nicht erforderlich. Die Erforderlichkeit im Sinne des § 6 b Abs. 1 Satz 1 BDSG setzt voraus, dass das festgelegte Ziel mit der Überwachung tatsächlich erreicht werden kann und es dafür kein anderes, gleich wirksames, aber mit Blick auf das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung der betroffenen Personen weniger einschneidendes Mittel gibt. Die Erforderlichkeit bestimmt sich nach objektiven Maßstäben (Senatsurt. v. 29.9.2014 - 11 LC 114/13 -, a.a.O., juris, Rn. 55; Scholz, in: Simitis, a.a.O., § 6 b, Rn. 86; Becker, in: Plath, a.a.O., § 6 b, Rn. 20). Daran gemessen bestehen hinsichtlich der vorstehend beschriebenen Zwecke keine Zweifel an der Erforderlichkeit der Videoüberwachung.

Die Klägerin hat den Nachweis geführt, dass es in den zurückliegenden Jahren zahlreiche Störungen, die ein repressives Tätigwerden veranlasst haben, in ihren Bussen und Stadtbahnen gegeben hat. Sie hat im Klageverfahren vor dem Verwaltungsgericht eine Übersicht über „Sicherheitsrelevante Vorfälle in Fahrzeugen“ im Auswertungszeitraum März 2009 bis Juni 2014 vorgelegt. Daraus geht hervor, dass in dem genannten Zeitraum insgesamt 1740 sicherheitsrelevante Vorfälle im elektronischen Wachbuch erfasst wurden. Die Anzahl der Ereignisse pro Jahr ist relativ konstant. Die Zahl der Vorfälle ist an den Wochentagen Montag bis Donnerstag im Wesentlichen gleichbleibend und steigt zum Wochenende mit einer Spitze am Samstag an. Im Tagesverlauf ist eine Häufung der Vorfälle am Abend und in der Nacht feststellbar. Die Vorfälle treten im gesamten Streckennetz der Klägerin auf. Nach den nachvollziehbaren Erläuterungen der Klägerin sind in die Auswertung nicht technische Störungen eingeflossen. Es handelt sich um Ereignisse in den Bereichen Vandalismus (Graffiti, Scheibenkratzen und Scheibeneinschlagen usw.), tätliche Angriffe auf Fahrzeuge, Mitarbeiter und Fahrgäste, verbale Angriffe wie Pöbeleien, Beleidigungen, Belästigungen oder Bedrohungen sowie um schwere Straftaten wie sexuelle Nötigung, Körperverletzung, Raub und Diebstahl.

Das Ergebnis dieser Auswertung wird bestätigt durch die auf Aufforderung des Verwaltungsgerichts vorgelegte Aufstellung von 348 Sachverhalten, die in dem Zeitraum vom 1. Oktober 2014 bis zum 30. November 2015 Anlass für die Sicherung der Black-Box-Videodaten in den Bussen und Stadtbahnen der Klägerin gegeben haben. Daraus ergibt sich eine Vielzahl von Störfällen, die sich verteilt auf zahlreiche Bus- und Stadtbahnlinien an unterschiedlichen Wochentagen und zu allen Tages- und Nachtzeiten ereignet haben. So wurde beispielsweise am 16. Oktober 2014 um 14.40 Uhr auf der Stadtbahn-Linie 4 ein Raub/Überfall dokumentiert, am 30. Oktober 2014 um 13.15 Uhr auf der Bus-Linie 581 eine Schlägerei zwischen Fahrgästen, am 2. November 2014 um 7.30 Uhr auf der Bus-Linie 121 die Randalen eines Fahrgastes und die Zerstörung einer Scheibe durch diesen, am 19. November 2014 um 4.55 Uhr auf der Bus-Linie 121 der Angriff eines Fahrgastes auf den Fahrer, am 4. Dezember 2014 um 19.00 Uhr auf den Stadtbahn-Linien 4 und 5 ein Raubüberfall mit Todesdelikt, am 29. Dezember 2014 um 13.45 Uhr auf der Bus-Linie 122 die Anbringung von Graffiti, am 5. Januar 2015 um 18.54 Uhr auf der Stadtbahn-Linie 4 ein Laserangriff auf den Fahrer, am 5. März 2015 um 21.00 Uhr auf der Bus-Linie 121 die Beleidigung des Fahrers und von Fahrgästen durch einen Angetrunkenen, am 9. März 2015 um 00.00 Uhr auf der Bus-Linie 200 der Beschuss der Frontscheibe des Busses durch Unbekannte, am 18. März 2015 um 16.31 Uhr auf der Bus-Linie 137 eine Messerstecherei unter Fahrgästen, am 2. April 2015 um 5.00 Uhr auf der Bus-Linie 122 ein Überfall auf den

Fahrer, am 1. Mai 2015 um 4.40 Uhr auf der Stadtbahn-Linie 3 eine gefährliche Körperverletzung, am 24. Juli 2015 um 21.30 Uhr auf der Bus-Linie 370 die Verursachung von Sachschäden durch Jugendliche, am 18. November 2015 um 17.00 Uhr auf der Stadtbahn-Linie 1 ein Angriff mit Feuerwerkskörpern und am 29. November 2015 um 15.40 Uhr auf der Bus-Linie 133 die Körperverletzung eines Mannes zum Nachteil einer Frau. Daneben enthält die Aufstellung zahlreiche Aufforderungen zur Videosicherung durch die Polizei wegen diverser Straftatbestände, u. a. wegen eines Tötungsdeliktes, wegen Raubes, wegen Körperverletzung, wegen sexueller Belästigung Minderjähriger und wegen Sachbeschädigung.

Die Klägerin hat danach ausreichend belegt, dass die Videoüberwachung zur Verfolgung von Straftaten und zur Sicherung des Zwecks, Rechtsverstöße vor Gericht beweisen zu können, bzw. sich vor Gericht gegen Ansprüche verteidigen zu können, gemäß § 6 b Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 BDSG erforderlich ist. Die Beklagte setzt die aufgelisteten 348 Vorfälle in ein Verhältnis zu der Zahl der täglich und im gesamten Auswertungszeitraum beförderten Fahrgäste und leitet daraus ab, dass bei einer Quote von weniger als einem Vorfall pro Tag (0,8) eine unbegrenzte Videoüberwachung unverhältnismäßig sei. Außerdem seien aus der ermittelten Quote noch die Fälle herauszurechnen, in denen das Bildmaterial auf Veranlassung bzw. Anforderung der Polizei ausgewertet worden sei oder die Beschreibung der Vorfälle darauf hindeute, dass die Klägerin mit der Auswertung nicht eigene Interessen verfolge, wie zum Beispiel bei Auseinandersetzungen zwischen Fahrgästen. Entgegen der Ansicht der Beklagten belegen die von der Klägerin vorgelegten Unterlagen in ausreichendem Umfang das Vorliegen von Störungen, die sich auf die festgelegten Zwecke beziehen. Es besteht ein berechtigtes Interesse der Klägerin, die Störungen durch die Videoüberwachung aufzuklären und Beweise zu sichern. Angesichts der zum Teil gravierenden Verletzungen des Schutzgutes Eigentum der Klägerin und der von den festgelegten Zwecken mitumfassten Schutzgüter Leib und Leben der Fahrgäste und der Beschäftigten der Klägerin verbietet sich unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit nach § 6 b Abs. 1 Satz 1 BDSG eine Betrachtung, bei der allein auf die Zahl der Vorfälle pro Tag oder auf die Häufigkeit der Vorfälle im Verhältnis zur Zahl der beförderten Fahrgäste abgestellt wird. Die große Sicherheit der Fahrgastbeförderung im öffentlichen Nahverkehr steht nicht von vornherein der Annahme eines berechtigten Interesses daran, Überwachungsmaßnahmen zu ergreifen, entgegen.

Da Störungen während des Betriebs der Fahrzeuge der Klägerin zu allen Tages- und Nachtzeiten und auch überall im Streckengebiet auftreten, scheidet eine Begrenzung der

Überwachung auf bestimmte Zeiten am Tag und/oder auf bestimmte Strecken als milderes Mittel aus. Eine solche Beschränkung wäre zudem nach dem unwidersprochen gebliebenen Vortrag der Klägerin technisch und organisatorisch nicht oder nur mit einem unzumutbaren wirtschaftlichen Aufwand umzusetzen. Videoüberwachungssysteme mit individuell regelbaren Kameraeinstellungen sind nach dem Vortrag der Klägerin am Markt nicht verfügbar. Außerdem werden viele Fahrzeuge nicht durchgehend auf derselben Strecke eingesetzt, sondern müssen auch kurzfristig, beispielsweise, wenn ein Fahrzeug ausfällt und ersetzt werden muss, für den Betrieb auf anderen Strecken verfügbar sein. Einer individuellen Steuerung und Schaltung von Videokameras werden hierdurch Grenzen gesetzt.

Neben den vorgenannten Zwecken ist zusätzlich der Zweck der Gefahrenabwehr anzuerkennen. Die Gefahrenabwehr umfasst auch die Verhütung von Straftaten. Die Klägerin beruft sich darauf, dass die Videoüberwachung dem Ziel dient, Störer und unerwünschte Personen wegen einer drohenden Überführung durch die Bildaufzeichnung vom Betreten der Fahrzeuge bzw. von der Begehung von Straftaten, dem Eingriff in Betriebsabläufe und der Belästigung von Fahrgästen abzuhalten. Hierzu hat sie in den Verfahrensbeschreibungen für die Datenverarbeitung in den Bussen und Stadtbahnen (Video Bus und Video Stadtbahn, letzte Änderung jeweils: 18.6.2014) konkret festgelegt, dass „die Videoaufzeichnung zur Prävention solcher Vorkommnisse (Gefahrenabwehr)“ dient. Unter Vorkommnisse versteht sie die in den Verfahrensbeschreibungen zuvor erwähnten „Vandalismusschäden und/oder Straftaten in den Fahrzeugen“.

Die Beklagte macht geltend, die von der Klägerin ergriffenen Maßnahmen seien zur Erreichung dieses Zwecks ungeeignet. Eine Bildübertragung ohne Aufzeichnung (sog. Kamera-Monitor-Prinzip) könne zwar präventive Wirkung entfalten. Hingegen sei eine abschreckende Wirkung bei einer Überwachung durch eine Aufzeichnung im Black-Box-Verfahren nicht nachgewiesen. Dieser Ansicht ist die Klägerin zu Recht entgegengetreten. Eine Bildübertragung ohne Aufzeichnung soll potentielle Straftäter von vornherein von der Begehung von Straftaten abhalten und diese dadurch verhindern. Zur Abschreckung gehört auch die Bildaufzeichnung. Sie erhöht die Effektivität der Abschreckung, weil der potentielle Täter damit rechnen muss, dass seine Tat aufgezeichnet wird und die Aufzeichnung nicht nur für seine Identifizierung, sondern auch als Beweismittel in einem Strafverfahren zur Verfügung stehen wird (BVerwG, Urt. v. 25.1. 2012 - 6 C 9/11 -, BVerwGE 141, 329, juris, Rn. 30 und 45; Senatsurt. v. 29.9. 2014 - 11 LC 114/13 -, a.a.O., juris, Rn. 48). Die Beklagte stützt sich auch vergeblich auf die Antwort der niedersächsischen Landesregierung

vom 2. Oktober 2014 (LT-Drs. 17/2144) auf eine kleine Landtagsanfrage, in der nicht ausgeschlossen wird, dass Aufnahmen aus der Videoüberwachung für potentielle Rechtsbrecher eine abschreckende Wirkung entfalten, in dem sie das Risiko, erkannt und gefasst zu werden, erhöhen.

Da in der Vergangenheit zahlreiche Störfälle zu allen Tages- und Nachtzeiten im gesamten Streckennetz aufgetreten sind, hat die Klägerin auch nachgewiesen, dass eine voll umfängliche Videoüberwachung mit Bildaufzeichnung zur Gefahrenabwehr nach § 6 b Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 BDSG erforderlich ist.

Der von der Klägerin in den Verfahrensbeschreibungen „Video Stadtbahn“ und „Video Bus“ festgelegte Zweck der „Befriedigung des (subjektiven) Sicherheitsbedürfnisses der Kunden (Fahrgäste)“ rechtfertigt ebenfalls die Videoüberwachung in den Bussen und Stadtbahnen der Klägerin. Da das berechtigte Interesse objektiv begründbar sein muss (Scholz, in: Simitis, a.a.O., § 6 b, Rn. 78), kann dieser Zweck für sich genommen die Erforderlichkeit der Videoüberwachung nicht begründen. Die Beklagte verweist zu Recht darauf, dass eine Videoüberwachung allein zu dem Zweck der Steigerung des subjektiven Sicherheitsgefühls der Fahrgäste nicht mit § 6 b Abs. 1 Satz 1 BDSG vereinbar wäre (vgl. auch Düsseldorf Kreis, Orientierungshilfe „Videoüberwachung durch nicht öffentliche Stellen“, Beschluss vom 16.9.2015, Seite 5). Als weiterer Zweck neben den vorgenannten Zwecken ist er anzuerkennen. Für diese Einschätzung sprechen auch die Erwägungen, die den mit dem Videoüberwachungsverbesserungsgesetz vom 28. April 2017 (BGBl. I S. 968) eingefügten Vorschriften des § 6 b Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und Abs. 3 Satz 2 BDSG zugrunde liegen. Danach gilt bei der Videoüberwachung und Speicherung des Bildmaterials von Fahrzeugen unter anderem des öffentlichen Schienen- und Busverkehrs der Schutz von Leben, Gesundheit oder Freiheit von dort aufhältigen Personen als ein besonders wichtiges Interesse. Die Bestimmungen sollen einem Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung Rechnung tragen (vgl. BR-Drs. 791/16, Seite 1) und enthalten damit neben dem Ziel, die Abwägungsentscheidung zugunsten der Zulässigkeit einer Videoüberwachung, die dem Schutz von Leben, Gesundheit oder Freiheit von Personen dient, zu prägen, eine subjektive Komponente.

Anhaltspunkte für das Überwiegen schutzwürdiger Interessen der Betroffenen sind nicht gegeben. Die Interessenprüfung gemäß § 6 b Abs. 1 und 3 BDSG erfordert eine am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz orientierte umfassende Abwägung zwischen den durch die Zwecke der Videoüberwachung bestimmten grundrechtlich geschützten Positionen der Anwender von Videotechnik und den Interessen derjenigen, die Objekt der

Videoüberwachung und Speicherung der Bilddaten sind. Bei der Abwägung sind auf Seiten der verantwortlichen Stelle insbesondere die Zwecksetzung der Videoüberwachung zu beachten, während auf Seiten der von der Überwachung betroffenen Personen in erster Linie das allgemeine Persönlichkeitsrecht gemäß Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Recht der informationellen Selbstbestimmung, des Rechtes am eigenen Bild sowie des Schutzes der Privatsphäre von Bedeutung ist. Der Frage der Eingriffsintensität kommt eine entscheidende Bedeutung zu. Das Gewicht des Eingriffs wird maßgeblich durch Art und Umfang der erfassten Informationen, durch Anlass und Umstände der Erhebung, den betroffenen Personenkreis und die Art und den Umfang der Verwertung der erhobenen Daten bestimmt (Senatsurt. v. 29.9. 2014 - 11 LC 114/13 -, a.a.O., juris, Rn. 63; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 6.4.2017 - 12 B 7.16 -, juris, Rn. 32; Scholz, in: Simitis, a.a.O., § 6 b Rdnr. 23; Düsseldorfer Kreis, Orientierungshilfe „Videoüberwachung durch nicht öffentliche Stellen“, Beschluss vom 16.9.2015, Seite 5).

Bei der Rechtsgüterabwägung ist die gesetzliche Wertung der mit Gesetz vom 28. April 2017 eingefügten Vorschriften des § 6 b Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und Abs. 3 Satz 2 BDSG zu beachten. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass die Videoüberwachung präventiv dazu beitragen kann, die Sicherheit der Bevölkerung zu erhöhen, indem potentielle Täter etwa bei der Erkundung von Örtlichkeiten im Vorfeld oder unmittelbar vor einer Tatbegehung erkannt werden und dadurch die Tatbegehung vereitelt werden kann. Darüber hinaus soll eine verstärkte Videoüberwachung die repressive Ermittlungstätigkeit von Polizei und Staatsanwaltschaft unterstützen. Die Vorschriften enthalten eine normative Gewichtungsvorgabe für die weiterhin zu treffende Abwägungsentscheidung (BT-Drs. 18/10941, Seite 2). Setzt der Betreiber eine Videoüberwachung in den Fahrzeugen ein und werden hierdurch die Schutzgüter Leben, Gesundheit oder Freiheit von Personen betroffen, wird die Abwägungsentscheidung nach der Gesetzesbegründung zugunsten der Zulässigkeit des Einsatzes einer Videoüberwachungsmaßnahme geprägt.

Daran gemessen fällt hier die Abwägung zugunsten der Zulässigkeit der von der Klägerin angestrebten Überwachungsmaßnahmen aus. Die Videoüberwachung in den Schienenfahrzeugen und Bussen der Klägerin soll auch dem Schutz von Leben, Gesundheit und Freiheit ihrer Fahrgäste dienen. Es liegt somit ein besonders wichtiges Interesse vor, das die Klägerin als verantwortliche Stelle für die Überwachungsmaßnahmen wahrnehmen darf. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass in der Bevölkerung bei der Benutzung der hier in Rede stehenden Fahrzeuge des öffentlichen Nahverkehrs ein Sicherheitsbedürfnis besteht, dem durch den Einsatz der hier maßgeblichen Sicherheitstechnologie Rechnung

getragen werden kann. Daneben kann sich die Klägerin auch darauf berufen, durch die Videoüberwachung ihr Eigentum vor Straftaten schützen und Beweise sichern sowie ein (subjektives) Sicherheitsbedürfnis ihrer Fahrgäste befriedigen zu wollen.

Hinter diesen Interessen, die teilweise von besonderem Gewicht sind, müssen die Interessen der Betroffenen zurücktreten. Ihren Belangen, möglichst gering durch die Überwachungsmaßnahmen belastet zu werden, wird ausreichend dadurch Rechnung getragen, dass das Bildmaterial unbesehen lediglich für 24 Stunden gespeichert wird und für den Einzelfall einer Auswertung der Datenträger Zugriffsbeschränkungen bestehen. Die Daten sind in einem gesonderten Raum, der nur von einem vorher schriftlich festgelegten Personenkreis betreten werden darf, auf einem nicht vernetzten Computer abgelegt. Die Zugriffsberechtigten müssen sich bei Aufruf der Daten am Computer mittels einer Eingabe von Benutzerkennung und Passwort legitimieren. Gegenüber einem Monitoring-Verfahren, bei dem die übermittelten Bilder von Überwachungspersonen sofort ausgewertet werden können, ist das Black-Box-Verfahren zudem eingriffsschonender. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Beförderungsdauer im öffentlichen Nahverkehr relativ gering ist, so dass die Überwachung regelmäßig nicht über einen längeren Zeitraum stattfindet.

Da die Klägerin unstreitig den Anforderungen des § 6 b Abs. 2 BDSG nach Kenntlichmachung der Beobachtung und der verantwortlichen Stelle nachkommt und auch die unverzügliche Löschung der erhobenen Daten nach § 6 b Abs. 5 BDSG gewährleistet ist, liegen die Voraussetzungen der „Erlaubnisnorm“ des § 6 b BDSG insgesamt vor.

Der Bescheid der Beklagten verletzt die Klägerin in eigenen Rechten gemäß § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Ob sich die Klägerin als ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen in Privatrechtsform, das von der öffentlichen Hand beherrscht wird, auf Grundrechte berufen kann, muss vorliegend nicht entschieden werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Beschl. der 2. Kammer des 1. Senates v. 10.5.2016 - 1 BvR 2871/13 -, juris, Rn. 5) hängt die fehlende Berufungsmöglichkeit auf Grundrechte für staatlich beherrschte inländische juristische Personen nicht von der Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe ab. Maßgeblich ist im vorliegenden Fall, dass die Klägerin dem aufsichtsbehördlichen Regime nach § 38 Abs. 5 Satz 1 BDSG unterfällt und als der Kontrolle unterliegende Stelle Adressatin einer datenschutzrechtlichen Anordnung der Beklagten ist. Dementsprechend müssen ihr prozessual die gleichen Rechte und Pflichten zugestanden werden wie jeder anderen verantwortlichen Stelle (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 15.6.2016 - 9 B 31.14 -, juris, Rn. 17, zur Anfechtungsklage eines kommunalen

Wohnungsbauunternehmens gegen einen Abgabenbescheid, vgl. auch BVerwG, Urt. v. 10.10.2012 - 7 C 8/10 -, juris, in dem die Klagebefugnis eines städtischen Versorgungsunternehmens unter anderem auf Mehrzuteilung von Emissionsberechtigungen unterstellt wird, nachgehend der bereits angesprochene Kammerbeschluss des BVerfG v. 10.5.2016 - 1 BvR 2871/13 -, a.a.O.). Sie kann deshalb die Aufhebung des Verwaltungsaktes verlangen. Das Verwaltungsgericht kommt mit einer anderen rechtlichen Begründung ebenfalls zu diesem Ergebnis.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.