

## LL.B. - Klausur

Bei dem Sachverhalt handelt es sich um eine Originalklausur, die im WS 2017/2018 im Rahmen des LL.B.-Studiengangs im IT-Recht und Recht des geistigen Eigentums an der Leibniz Universität Hannover gestellt wurde. Die Klausur lässt sich mit Grundkenntnissen im Datenschutzrecht und bei aufmerksamer Gesetzeslektüre ohne größere Schwierigkeiten lösen. Sachverhalt und Lösungsskizze sind im Wesentlichen angelehnt an das Urteil des OVG Lüneburg vom 7.9.2017 – 11 LC 59/16.

**Das Verkehrsunternehmen Ü-AG erbringt als juristische Person des Privatrechts Dienstleistungen im öffentlichen Personennahverkehr in Hannover. In ihren Stadtbahnen betreibt sie feststehende Videokameras, mit denen 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. Lediglich im konkreten Bedarfsfall werden die Datenträger vor der automatischen Löschung entnommen und ausgewertet (sog. Blackbox-Verfahren).**

**In allen Stadtbahnen finden sich Schilder, auf denen ausdrücklich auf die Videoüberwachung hingewiesen wird. Diese sind bereits beim Betreten der Stadtbahnen gut sichtbar.**

**Die Ü-AG setzt die Videokameras zeit- und linienunabhängig sowie unabhängig davon ein, ob es zuvor in den aufgezeichneten Bereichen zu Straftaten gekommen ist. Zweck des Einsatzes der Videokameras ist es, die Verfolgung von Straftaten gegen ihr Eigentum sowie gegen Fahrgäste zu erleichtern. Zudem ist die Ü-AG davon überzeugt, dass die Verwendung der Videokameras abschreckend wirkt und so neben der Aufklärung auch der Prävention von Straftaten dient. Im Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten nach Art. 30 DSGVO hat die Ü-AG für die Verarbeitungstätigkeit „Video Stadtbahn“ als Zweck der Videoüberwachung „Vandalismusschäden und/oder Straftaten in den Fahrzeugen unter Beibringung von Beweismitteln zur Anzeige bringen zu können“ festgelegt.**

**Als die zuständige datenschutzrechtliche Aufsichtsbehörde vom Einsatz der Videokameras in den Stadtbahnen erfährt und den Sachverhalt prüft, kommt sie zu dem Ergebnis, dass durch die Erhebung und anschließende Speicherung der Bewegtbilder die Grundrechte der betroffenen Personen verletzt werden. Zur Begründung dieses Ergebnisses führt sie an, dass die Ü-AG unabhängig von Strecken, Tageszeiten und Fahrzeugbereichen permanent und lückenlos den Fahrgastraum ihrer Fahrzeuge überwache und dadurch erheblich in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Fahrgäste eingreife. Die Ü-AG hätte prüfen müssen, ob die Rechte der Betroffenen durch Einrichtung überwachungsfreier Zonen gewahrt werden könnten. Eine nach Zeit und Linien undifferenzierte, durchgehende Überwachung sei jedenfalls unzulässig. Dies gelte umso mehr als gemessen an der Zahl der täglich beförderten Fahrgäste die Anzahl der Straftaten sehr gering sei.**

**Des Weiteren moniert sie, dass die Überwachung durch eine Aufzeichnung im Black-Box-Verfahren nicht abschreckend wirke; dies könne nur durch eine direkte Bildübertragung (Kamera-Monitor-Prinzip) erreicht werden, bei dem die übermittelten Bilder sofort von Überwachungspersonal ausgewertet werden.**

**Ein von der Aufsichtsbehörde eingeleitetes formloses Prüfungsverfahren führt trotz mehrerer Gespräche und umfangreichem Schriftwechsel mit der Ü-AG nicht zu einem veränderten Gebrauch der Videokameras.**

Aus diesem Grund verhängt die Aufsichtsbehörde gegenüber der Ü-AG gem. Art. 58 Abs. 2 lit. f) DSGVO ein vorübergehendes Verbot der Datenverarbeitung. Die Aufsichtsbehörde ordnet an, dass der Einsatz der Videokameras einzustellen sei und erst dann wieder aufgenommen werden dürfe, wenn die Ü-AG ein Konzept erarbeitet habe, das den differenzierten Einsatz von Videokameras unter Berücksichtigung der konkreten Gefahrenlage zeitlich und nach Linien gewährleistet oder alternativ nachweist, dass eine zeitlich und örtlich unbeschränkte Videoüberwachung erforderlich sei.

Die Ü-AG hält den Bescheid der Aufsichtsbehörde für nicht rechtmäßig. Eine Bildübertragung ohne Aufzeichnung würde sehr wohl potentielle Straftäter von der Begehung von Straftaten abhalten und diese dadurch verhindern. Die Bildaufzeichnung erhöhe sogar die Abschreckung, weil potentielle Täter damit rechnen müssten, dass die Aufzeichnung für ihre Identifizierung und als Beweismittel in einem Strafverfahren verwendet würde.

Hinzu komme, dass das Black-Box-Verfahren im Vergleich zum Kamera-Monitor-Prinzip eingriffsschonender sei.

Die Eingrenzung der Videoüberwachung auf bestimmte Linien oder Zeiten sei nicht möglich, weil sich die Straftaten weder auf bestimmte Linien noch auf Zeiträume eingrenzen ließen. Videoüberwachungssysteme mit individuell regelbaren Einstellungen seien weder am Markt verfügbar (was zutrifft) noch wären sie mit den Abläufen im öffentlichen Nahverkehr kompatibel. So würden viele Fahrzeuge nicht durchgehend auf derselben Strecke eingesetzt, sondern müssten auch kurzfristig, beispielsweise, wenn ein Fahrzeug ausfalle und ersetzt werden müsse, für den Betrieb auf anderen Strecken verfügbar sein (was ebenfalls zutrifft). Einer individuellen Steuerung und Schaltung von Videokameras würden hierdurch Grenzen gesetzt.

Darüber hinaus dürfe nicht vernachlässigt werden, dass der Einsatz der Videokameras nicht nur geschehe, um Vandalismusschäden aufzuklären und zu verhindern, sondern gleiches auch in Bezug auf tätliche Angriffe gegen Fahrgäste und Mitarbeitende gelte. In den Stadtbahnen würden schwere Straftaten wie Tötungsdelikte, Raub und Körperverletzung begangen. Der Schutz bedeutender Rechtsgüter dürfe bei der Interessenabwägung nicht vernachlässigt werden.

Die Eingriffsintensität in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sei zudem ohnehin nur gering, da die Bilder lediglich für 24 Stunden gespeichert, anschließend überschrieben würden und eine Auswertung der aufgezeichneten Bewegtbilder nur im konkreten Fall erfolge. Dafür spreche auch, dass die Beförderungsdauer im öffentlichen Nahverkehr relativ gering sei. Außerdem bestünden hinsichtlich der Auswertung gewisse Zugriffsbeschränkungen. Für diesen Zweck seien die Daten in einem gesonderten Raum, der nur von einem vorher schriftlich festgelegten Personenkreis betreten werden darf, auf einem nicht vernetzten Computer abgelegt. Des Weiteren müssten sich die Zugriffsberechtigten vor Aufruf der Daten am Computer mittels einer Eingabe von Benutzerkennung und Passwort legitimieren.

**Aufgabe:**

Gehen Sie davon aus, dass alle Behauptungen der Ü-AG stimmen.

**Die Ü-AG bittet Sie um Klärung, ob die Anordnung der Einstellung der Videoüberwachung durch die Aufsichtsbehörde materiell rechtmäßig ist.**

**Normen des KUG sind bei der Prüfung nicht zu berücksichtigen.**

## Gutachterliche Lösung

Lösungsvorschlag:<sup>1</sup>

Die materielle Rechtmäßigkeit der Anordnung müsste gegeben sein. Dafür müssten zunächst die Tatbestandsvoraussetzungen des Art. 58 Abs. 2 lit. f) DSGVO vorliegen.

Nach Art. 58 Abs. 2 lit. f) DSGVO verfügt jede Aufsichtsbehörde i.S.d. Art. 51 DSGVO über die Befugnis, eine vorübergehende oder endgültige Beschränkung der Verarbeitung, einschließlich eines Verbots, zu verhängen.

### 1. Verarbeitung personenbezogener Daten

Bei der Videoüberwachung in den Bahnen der der Ü-AG müsste es sich um eine Verarbeitung personenbezogener Daten handeln.

#### a) Personenbezogene Daten i.S.v. Art. 4 Nr. 1 DSGVO

Die Videoaufzeichnungen der Ü-AG müssten personenbezogene Daten i.S.v. Art. 4 Nr. 1 DSGVO darstellen. Personenbezogene Daten sind gem. Art. 4 Nr. 1 DSGVO alle Informationen, die sich auf eine identifizierte oder identifizierbare natürliche Person beziehen. Als identifizierbar wird eine natürliche Person angesehen, die direkt oder indirekt, insbesondere mittels Zuordnung zu einer Kennung wie einem Na-

<sup>1</sup> Die Angaben in den Fußnoten zur zitierten Rechtsprechung beziehen sich zum Teil auf die Rechtslage vor der unmittelbaren Geltung der DSGVO zum 25.05.2018.

men, zu einer Kennnummer, zu Standortdaten, zu einer Online-Kennung oder zu einem oder mehreren besonderen Merkmalen identifiziert werden kann, die Ausdruck der physischen, physiologischen, genetischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität dieser natürlichen Person sind, vgl. Art. 4 Nr. 1 Hs. 2 DSGVO.

Auf den Videoaufzeichnungen werden die Fahrgäste nicht unkenntlich gemacht; Gesichtszüge und andere körperliche Charakterzüge der Fahrgäste sind auf den Aufzeichnungen erkennbar. Nach Ansicht der Ü-AG sind diese Merkmale gerade erforderlich, um Straftaten im Nachhinein verfolgen zu können oder präventiv zu verhindern. Eine Identifizierung einzelner Personen ist daher Intention der Videoaufzeichnungen. Dem steht nicht entgegen, dass bei der Überwachung von öffentlich zugänglichen Räumen nur ein sehr geringer Teil der Aufnahmen tatsächlich zur Identifizierung genutzt wird. Vielmehr ist entscheidend, dass die Aufnahmen zur Identifizierung genutzt werden könnten, wenn die verantwortliche Stelle dies wollte.<sup>2</sup> Die Identifizierbarkeit der Person ist insoweit grds. ausreichend.

Die Videoaufzeichnungen stellen folglich personenbezogene Daten i.S.v. Art. 4 Nr. 1 DSGVO dar.

#### b) Verarbeitung i.S.v. Art. 4 Nr. 2 DSGVO

Weiterhin müssten diese personenbezogenen Daten durch die Ü-AG verarbeitet werden. Verarbeitung i.S.v. Art. 4 Nr. 2 DSGVO ist jeder mit oder ohne Hilfe automatisierter Verfahren ausgeführte Vorgang oder jede solche Vorgangsreihe im Zusammenhang

<sup>2</sup> OVG Lüneburg CR 2015, 39 (Rn. 33). Vgl. für das europäische Recht EuGH Urt. v. 11.12.2014 – C-212/13, CR 2015, 100 (Rn. 20ff.).

mit personenbezogenen Daten wie das Erheben, das Erfassen, die Organisation, das Ordnen, die Speicherung, die Anpassung oder Veränderung, das Auslesen, das Abfragen, die Verwendung, die Offenlegung durch Übermittlung, Verbreitung oder eine andere Form der Bereitstellung, den Abgleich oder die Verknüpfung, die Einschränkung, das Löschen oder die Vernichtung. Durch die Videoaufzeichnungen werden personenbezogene Daten wie Gesichtszüge oder andere körperlichen Charaktereigenschaften einzelner individualisierbarer Personen aufgezeichnet, vgl. oben 1. a). Dies stellt ein Erheben personenbezogener Daten dar.

Die Aufnahmen sollen zur Verhinderung oder Aufklärung von Straftaten genutzt werden. Folglich liegt auch ein Verwenden personenbezogener Daten vor. Mit der Videoüberwachung ihrer Fahrzeuge, der vorübergehenden Aufzeichnung der Bewegtbilder aus dem Fahrgastinnenraum und der anlassbezogenen Auswertung der Aufzeichnungen erhebt, speichert und verwendet die Ü-AG personenbezogene Daten ihrer Fahrgäste i.S.v. Art. 4 Nr. 1 und 2 DSGVO.

### 3. Verhängung eines vorübergehenden Verbots der Datenverarbeitung

Die Aufsichtsbehörde hat gem. Art. 58 Abs. 2 lit. f) DSGVO ein vorübergehendes Verbot der Datenverarbeitung verhängt (siehe Sachverhalt).

### 4. Verstöße bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Ü-AG

Aus den zugewiesenen Aufgaben in Art. 57 DSGVO ergibt sich, dass die Aufsichtsbehörden die Anwendung und Durchsetzung der DSGVO überwachen und durchsetzen müssen. Daher können die aufsichtsrechtlichen Befugnisse gegenüber einer verantwortlichen Stelle nur bei einem Verstoß gegen datenschutzrechtliche Vorgaben geltend gemacht werden. Insofern war die Verhängung eines vorübergehenden Verbots der Datenverarbeitung gem. Art. 58 Abs. 2 lit. f) DSGVO nur dann rechtmäßig, sofern die Videoüberwachung einen Verstoß gegen datenschutzrechtliche Vorgaben darstellt.

Die Ü-AG müsste also bei der Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen der Videoaufzeichnung gegen die Vorschriften der DSGVO verstoßen haben. Nach dem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt ist die Verarbeitung personenbezogener Daten grundsätzlich verboten, es sei denn, die betroffene Person hat eingewilligt hat oder eine Rechtsvorschrift erlaubt die Verarbeitung, vgl. Art. 6 DSGVO.

Eine wirksame Einwilligung der durch die von der Videoüberwachung und -speicherung betroffenen Personen, die den Anforderungen der Art. 6 Abs. 1 lit. a) i.V.m. Art. 7 DSGVO genügt, liegt nicht vor.

Die Videoüberwachung müsste daher durch eine Rechtsvorschrift erlaubt sein. Als Erlaubnisnorm kommen Art. 6 Abs. 1 lit. c) und e) DSGVO i.V.m. § 14 NDSG, Art. 6 Abs. 1 lit. f) DSGVO sowie § 4 BDSG in Betracht.

#### a) Ü-AG als öffentliche oder nicht-öffentliche Stelle

Welche Erlaubnisnorm einschlägig ist, hängt davon ab, ob die Ü-AG als öffentliche oder nicht öffentliche Stelle einzuordnen ist. Diese Einordnung ist umstritten.

#### aa) 1. Auffassung: Ü-AG als öffentliche Stelle

Die Ü-AG ist als Aktiengesellschaft eine juristische Person des Privatrechts und somit eine nicht-öffentliche Stelle. Nach Auffassung des VG Hannover<sup>3</sup> stellt die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr eine staatliche Aufgabe der Daseinsvorsorge dar. Die Ü-AG würde nach dieser Ansicht Aufgaben der öffentlichen Verwaltung i.S.d. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 NDSG wahrnehmen. § 1 Abs. 1 S. 2 NDSG bestimmt, dass solche Personen öffentliche Stellen im Sinne des NDSG sind. Die Ü-AG würde nach Auffassung des VG Hannover damit in den sachlichen Anwendungsbereich des NDSG fallen.

<sup>3</sup> VG Hannover, Urt. v. 10.02.2016 – 10 A 4379/15, BeckRS 2016, 43262 mit Bezug auf die Fassung des NDSG vom 29.01.2002 (Nds. GVBl. S. 22), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Dezember 2012 (Nds. GVBl. S. 589)

**bb) 2. Auffassung: Ü-AG als nicht-öffentliche Stelle**

Nach Ansicht des OVG Lüneburg<sup>4</sup> ist die Sicherstellung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr keine Aufgabe der öffentlichen Verwaltung. § 1 Abs. 1 S. 2 NDSG beschreibt Fälle, in denen Private mit obrigkeitlichen Verwaltungskompetenzen oder schlicht-hoheitlichen Verwaltungsbefugnissen beliehen werden. Eine Beleihung der Ü-AG liegt nicht vor, weshalb die Ü-AG nach dieser Auffassung keine öffentliche Stelle i.S.d. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 i.V.m. S. 2 NDSG ist.

**cc) Stellungnahme**

Die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr ist zwar als Aufgabe der Daseinsvorsorge einzuordnen; diese obliegt allerdings 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.“<sup>5</sup> Die Betrauung der Ü-AG mit der Erbringung von Verkehrsleistungen vermittelt

dieser zudem keine Wahrnehmungszuständigkeit.

Der letztgenannten Auffassung ist somit zu folgen. Der Betrieb des Stadtbahnverkehrs ist nicht als Aufgabe der öffentlichen Verwaltung einzustufen; die Ü-AG ist somit nicht als öffentliche Stelle einzuordnen.

**b) Zwischenergebnis**

Als Erlaubnisnorm für die Videoaufzeichnung scheiden Art. 6 Abs. 1 lit. c) und e) DSGVO i.V.m. § 14 NDSG aus. In Betracht kommen Art. 6 Abs. 1 lit. f) DSGVO und § 4 BDSG.<sup>6</sup>

**c) Zulässigkeit nach § 4 BDSG**

Für die Beobachtung öffentlich zugänglicher Räume mittels optisch-elektronischer Einrichtungen (Videoüberwachung) enthält § 4 BDSG eine eigenständige Rechtsgrundlage.

Die Datenerhebung könnte nach § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 oder Nr. 3 BDSG und die Aufzeichnung könnte nach § 4 Abs. 3 S. 1 BDSG zulässig sein, was einen Verstoß ausschließen würde.

**aa) Öffentlich zugängliche Räume**

Entscheidend ist zunächst, ob die Räume entweder dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind<sup>7</sup> oder nach dem erkennbaren Willen des Berechtigten von einem offenen Personenkreis genutzt oder betreten werden

<sup>6</sup> Der deutsche Gesetzgeber hat mit § 4 BDSG eine spezielle Rechtsvorschrift geschaffen, die die Zulässigkeit von Videoüberwachungsanlagen regelt. Allerdings genießt die DSGVO gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV Anwendungsvorrang vor dem nationalen Recht, da die DSGVO an dieser Stelle keine Konkretisierungsklausel für die nationalen Gesetzgeber vorsieht. Daher ist rechtlich umstritten, ob der deutsche Gesetzgeber überhaupt eine entsprechende Regelung zur Videoüberwachung erlassen durfte. Die Kenntnis dieser Problematik wurde bei der Klausurlösung nicht vorausgesetzt. Es war ausreichend, wenn die Voraussetzungen von Art. 6 Abs. 1 lit. f) DSGVO oder § 4 BDSG geprüft wurden. Da der deutsche Gesetzgeber eine spezielle Regelung für die Zulässigkeit von Videoüberwachungsanlagen getroffen hat, wurde für die weitere Klausurlösung auf § 4 BDSG abgestellt. Ein alternativer Lösungsvorschlag bei Prüfung des Art. 6 Abs. 1 lit. f) DSGVO findet sich am Ende der Klausurlösung.

<sup>7</sup> Vgl. *Hilpert*, Rechtsfragen des Videoeinsatzes unter besonderer Berücksichtigung des ÖPNV, VDV-Mitteilungen 9044, 2009, S. 31.

<sup>4</sup> OVG Lüneburg, Urt. v. 07.09.2017 – 11 LC 59/16, BeckRS 2017, 123619 mit Bezug auf das BDSG a.F.

<sup>5</sup> OVG Lüneburg, BeckRS 2017, 123619, Rn. 24.

können<sup>8</sup>. Stadtbahnen sind dem öffentlichen Verkehr gewidmet. Die Beobachtung vollzieht sich in öffentlich zugänglichen Räumen.

#### bb) Beobachtung

Zudem müsste eine Beobachtung i.S.v. § 4 BDSG vorliegen. Erforderlich ist eine Sichtbarmachung von gewisser Dauer. Ob eine Aufnahme, Speicherung oder Übermittlung der Bilder erfolgt oder gewollt ist, ist nicht relevant.<sup>9</sup> Hier werden die Stadtbahnen permanent gefilmt. Eine gewisse Dauer ist damit gegeben. Die Videoüberwachung erfüllt folglich das Merkmal des „Beobachtens“ im Sinne des § 4 BDSG.<sup>10</sup>

#### cc) Zweckbestimmung

Weiterhin müsste eine taugliche Zweckbestimmung vorliegen.

#### (1) § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BDSG: zur Aufgabenerfüllung öffentlicher Stellen

Die Aufzeichnungen könnten zunächst zur Aufgabenerfüllung öffentlicher Stellen erfolgen.

Der Rechtfertigungsgrund der „Aufgabenerfüllung“ stellt auf die durch Rechtsvorschrift erfolgte Aufgabenzuweisung an die öffentliche Verwaltung ab.<sup>11</sup> Die Ü-AG ist jedoch keine öffentliche Stelle und übernimmt keine Aufgaben der öffentlichen Verwaltung, vgl. bereits oben.

Eine Zweckbestimmung nach § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BDSG kommt daher nicht in Betracht.

#### (2) § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BDSG: zur Wahrnehmung berechtigter Interessen für konkret festgelegte Zwecke

Die Aufzeichnungen könnten allerdings zur Wahrnehmung berechtigter Interessen für konkret festgelegte Zwecke erfolgen. § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BDSG gilt nach Ansicht des deutschen Gesetzgebers<sup>12</sup> nur für nicht-öffentliche Stellen. Wie oben bereits dargestellt, ist die Ü-AG eine nicht-öffentliche Stelle.

Zudem müsste ein berechtigtes Interesse vorliegen. Die Schwelle für ein berechtigtes Interesse im BDSG ist generell nicht sehr hoch, zumeist genügt bereits ein tatsächliches oder wirtschaftliches Interesse oder gar ein solches ideeller Art.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> Die Ü-AG hat in ihrem Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten nach Art. 30 DSGVO für die Verarbeitungstätigkeiten „Video Stadtbahn“ 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 Bezeichnung der Zwecke erfolgte damit in einer Weise, die dem Konkretisierungsgebot genügt.

Es besteht ein berechtigtes Interesse der Ü-AG, die Störungen durch die Videoüberwachung aufzuklären und Beweise zu sichern

<sup>8</sup> Königshofen, Neue datenschutzrechtliche Regelungen zur Videoüberwachung, RDV 2001, 220; Brenneisen/Staack, Die Videoüberwachung nach allgemeinem Polizeirecht, DuD 1999, 448.

<sup>9</sup> Wedde in: Däubler/Wedde/Weichert/Sommer, BDSG, § 4 Rn. 17.

<sup>10</sup> OVG Lüneburg, Urt. v. 29.09.2014 - 11 LC 114/13, juris Rn. 41.

<sup>11</sup> Brink/Wilhelm in: Wolff/Brink, BDSG, 24. Aufl. 2018, § 4 Rn. 24.

<sup>12</sup> Zur Problematik der Regelungsbefugnis des deutschen Gesetzgebers vgl. bereits oben Fußnote 6 und Brink/Wilhelm in: Wolff/Brink, BDSG, § 4 Rn. 1.

<sup>13</sup> Brink/Wilhelm in: Wolff/Brink, (Fn. 11) BDSG, § 4 Rn. 1 mit Verweis auf Schulz in: Gola/Schomerus, DS-GVO, Art. 6 Rn. 51.

<sup>14</sup> OVG Lüneburg, Urt. v. 29.09.2014 - 11 LC 114/13, juris Rn. 52.

**dd) Erforderlichkeit**

Die Videoüberwachung müsste zudem auch erforderlich sein. Im Sinne der Verhältnismäßigkeit darf kein gleich geeignetes, milderer Mittel vorhanden sein, um den Zweck zu erreichen.<sup>15</sup>

Zunächst muss der Zweck der Gefahrenabwehr berücksichtigt werden. Von der Gefahrenabwehr wird auch die Verhütung von Straftaten erfasst.<sup>16</sup> Die Videoüberwachung dient dem Ziel, 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.<sup>17</sup>

Als Argument gegen die Erforderlichkeit ließe sich anbringen, dass nicht nur eine zeitweise, sondern eine durchgängige Überwachung erfolgt, unabhängig von Strecken, Tageszeiten und Fahrzeugbereichen permanent und lückenlos im Fahrgastraum, obwohl nicht ständig Straftaten begangen werden. Zudem ließe sich argumentieren, dass dem Ziel einer erfolgreicherer Verhinderung und Verfolgung von Straftaten durch Einsatz von Sicherheitspersonal oder Beobachtung des Geschehens in Echtzeit über eine Monitorlösung und interventionsbereites Personal besser Rechnung getragen werden. Folgt man dieser Argumentation, so bedarf es gerade keiner Aufzeichnungsfunktion, wenn ausschließlich präventive Zwecke mit der Überwachung verfolgt werden.

Für die Erforderlichkeit spricht hingegen die Vielzahl von Störfällen, die sich verteilt auf viele Stadtbahnlinien an unterschiedlichen Wochentagen und zu allen Tages- und Nachtzeiten ereignen.<sup>18</sup> Da Störungen während des Betriebs der Fahrzeuge der Ü-AG 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 milderer Mittel aus. Eine solche Beschränkung wäre zudem nach dem Vortrag

der Ü-AG technisch und organisatorisch nicht oder nur mit einem unzumutbaren wirtschaftlichen Aufwand umzusetzen.

Videoüberwachungssysteme mit individuell regelbaren Kameraeinstellungen sind nach dem Vortrag der Ü-AG am Markt nicht verfügbar.<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup> Einer individuellen Steuerung und Schaltung von Videokameras sind also Grenzen gesetzt.<sup>21</sup>

Angesichts der zum Teil gravierenden Verletzungen des Schutzgutes Eigentum der Ü-AG und der von den festgelegten Zwecken mitumfassten Schutzgüter Leib und Leben der Fahrgäste und der Beschäftigten der Ü-AG scheidet eine Betrachtung, bei der ausschließlich auf die Zahl der Vorfälle pro Tag oder auf die Häufigkeit der Vorfälle im Verhältnis zur Zahl der beförderten Fahrgäste abgestellt wird, aus.<sup>22</sup>

Die Bildaufzeichnung 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.<sup>23</sup>

Im Ergebnis sprechen damit die besseren Argumente für die Erforderlichkeit der Videoaufzeichnungen.

**Hinweis:** Je nach Argumentation ist die Ablehnung der Erforderlichkeit u.U. vertretbar, die besseren Argumente sprechen jedoch für die Erforderlichkeit. Aus klausurtaktischen Gründen sollten Bearbeiter die Erforderlichkeit ohnehin möglichst bejahen oder, falls sie dies nicht für möglich halten, mit Blick auf die folgende Interessenabwägung i.E. offen lassen.

<sup>19</sup> Vgl. OVG Lüneburg, BeckRS 2017, 123619, Rn. 34.

<sup>20</sup> Ebenda.

<sup>21</sup> Ebenda.

<sup>22</sup> OVG Lüneburg, BeckRS 2017, 123619, Rn. 33.

<sup>23</sup> BVerwGE 141, 329; OVG Lüneburg Urt. v. 29.09.2014, juris Rn. 48; darauf Bezug nehmend OVG Lüneburg, BeckRS 2017, 123619, Rn. 36.

<sup>15</sup> Frenzel in: Paal/Pauly, BDSG, 2. Aufl. 2018, § 4 Rn. 18.

<sup>16</sup> OVG Lüneburg, BeckRS 2017, 123619, Rn. 35.

<sup>17</sup> OVG Lüneburg, BeckRS 2017, 123619, Rn. 6.

<sup>18</sup> Vgl. OVG Lüneburg, BeckRS 2017, 123619, Rn. 30.

### ee) Interessenabwägung

Weiterhin dürfen keine Anhaltspunkte bestehen, dass schutzwürdige Interessen der Betroffenen überwiegen. Die Interessenprüfung gemäß § 4 Abs. 1 und Abs. 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.“<sup>24</sup>

Bei der Rechtsgüterabwägung muss die gesetzliche Wertung des § 4 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 und Abs. 3 S. 2 BDSG beachtet werden. Nach der normativen Gewichtungsvorgabe zugunsten der Zulässigkeit einer Videoüberwachung gilt der Schutz von Leben, Gesundheit oder Freiheit von dort aufhältigen Personen als ein besonders wichtiges Interesse, wenn die Überwachung in Fahrzeugen und öffentlich zugänglichen großflächigen Einrichtungen des öffentlichen Schienen-, Schiffs- und Busverkehrs stattfindet. Für das Interesse der Ü-AG ist zudem noch von Gewicht, 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.<sup>25</sup> Darüber hinaus soll eine verstärkte Videoüberwachung die repressive Ermittlungstätigkeit von Polizei und Staatsanwaltschaft unterstützen.<sup>26</sup> Setzt der Betreiber eine Videoüberwachung in den Stadtbahnen 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.<sup>27</sup>

Die Videoüberwachung in den Schienenfahrzeugen der Ü-AG soll auch dem Schutz von Leben, Gesundheit und Freiheit ihrer Fahrgäste dienen. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass in der Bevölkerung bei der Benutzung der Stadtbahnen ein Sicherheitsbedürfnis besteht, dem durch den Einsatz der hier maßgeblichen Sicherheitstechnologie Rechnung getragen werden kann.<sup>28</sup> Es liegt somit ein besonders wichtiges Interesse vor, das die Ü-AG als verantwortliche Stelle für die Überwachungsmaßnahmen wahrnehmen darf. Daneben kann sich die Ü-AG auch darauf berufen, durch die Videoüberwachung ihr Eigentum und das Dritter vor Straftaten zu schützen und Beweise zu sichern sowie ein (subjektives) Sicherheitsbedürfnis ihrer Fahrgäste befriedigen zu wollen.<sup>29</sup> Die Videoüberwachung der Ü-AG bezweckt die Gefahrenabwehr und den Schutz von Leben, Körper und Gesundheit von Fahrgästen und Mitarbeitenden.

Auf der anderen Seite sind die Interessen der durch die Videoüberwachung betroffenen Personen zu berücksichtigen. Hier kommt insbesondere der Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung in Gestalt eines latenten Überwachungsdrucks in Betracht. Die aufgenommenen Personen könnten sich beeinträchtigt und derart eingeschränkt fühlen, dass sie bei Kenntnis der Überwachung ihr Verhalten anpassen, um auf den Aufzeichnungen nicht unan-

<sup>25</sup> OVG Lüneburg, BeckRS 2017, 123619, Rn. 40.

<sup>26</sup> OVG Lüneburg, BeckRS 2017, 123619, Rn. 40.

<sup>27</sup> OVG Lüneburg, BeckRS 2017, 123619, Rn. 40.

<sup>28</sup> OVG Lüneburg, BeckRS 2017, 123619, Rn. 41.

<sup>29</sup> Vgl. OVG Lüneburg, BeckRS 2017, 123619, Rn. 41.

<sup>24</sup> OVG Lüneburg, BeckRS 2017, 123619, Rn. 39.

genehm aufzufallen. Zudem geht mit jedweder Überwachung durch Bewegtbildaufzeichnungen eine nicht zu unterschätzende Informationsdichte einher. Denn auch durch die vorliegende Form der Videoüberwachung wird dokumentiert und für einen gewissen Zeitraum festgehalten, wann eine Person zu welcher Zeit an dem besagten Ort war und in wessen Begleitung sie sich dabei befunden hat. Ferner können aufgrund von Körperhaltung, Gang, Gesichtsausdruck und sonstiger Anhaltspunkte Rückschlüsse auf den emotionalen oder physischen Zustand der betroffenen Person gezogen werden. Auch die Kleidung oder mitgeführte Gegenstände lassen weitere Rückschlüsse etwa auf Vermögensverhältnisse oder Tätigkeiten der Personen zu. Die Intensität der Beeinträchtigung darf nicht unterbewertet werden. Die Überwachung betrifft auch „Unbeteiligte“, die nicht Täter oder Opfer von Straftaten sind. Weiterhin ist der betroffene Personenkreis recht groß und es sind nicht bloß Einzelpersonen von der Überwachung betroffen.

Für eine geringe Eingriffsintensität spricht wiederum, dass das Bildmaterial ungesehen lediglich für 24 Stunden gespeichert wird und für den Einzelfall einer Auswertung der Datenträger Zugriffsbeschränkungen bestehen.<sup>30</sup> Die Daten werden auf in den Fahrzeugen fest verbauten Geräten abgelegt.<sup>31</sup> Diese sind nur einem vorher schriftlich festgelegten Personenkreis zugänglich und das Gerät ist nicht an ein Netzwerk angebunden. „Die Zugriffsberechtigten müssen sich bei Aufruf der Daten am Aufzeichnungsgerät 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 kurz ist, so dass die Überwachung regelmäßig nicht über einen längeren Zeitraum stattfindet.“<sup>32</sup> Die Belange der Betroffenen werden durch die Überwachungsmaßnahmen

möglichst gering belastet. Daran gemessen fällt hier die Abwägung zugunsten der Zulässigkeit der Überwachungsmaßnahmen aus.

#### **ff) Pflicht zur Kenntlichmachung**

Zudem müsste die Ü-AG die Pflicht zur Kenntlichmachung der Überwachungsmaßnahme nach § 4 Abs. 2 BDSG eingehalten haben.

**Hinweis:** Es ist zu berücksichtigen, dass § 4 Abs. 2 BDSG bisher nicht als Rechtmäßigkeitsvoraussetzung der Videoüberwachung aufgefasst wurde, sondern als Ordnungsvorschrift. Inwiefern sich dies unter der DSGVO ändert, bleibt abzuwarten.<sup>33</sup>

Nach § 4 Abs. 2 BDSG sind der Umstand der Beobachtung und der Name sowie die Kontaktdaten des Verantwortlichen durch geeignete Maßnahmen zum frühestmöglichen Zeitpunkt erkennbar zu machen. Ein Hinweis hat bereits zu erfolgen, bevor man der Überwachung ausgesetzt ist.<sup>34</sup>

In allen Stadtbahnen finden sich Schilder, auf denen ausdrücklich auf die Videoüberwachung hingewiesen wird. Diese sind bereits beim Betreten der Stadtbahnen gut sichtbar.

Die Ü-AG ist folglich den Anforderungen des § 4 Abs. 2 BDSG nach Kenntlichmachung der Beobachtung und der verantwortlichen Stelle nachgekommen.

#### **gg) Unverzügliche Löschung**

Die Ü-AG müsste die Daten zudem unverzüglich nach Zweckerreichung löschen. Nach § 4 Abs. 5 BDSG sind die Daten unverzüglich zu löschen, wenn sie zur Erreichung des Zwecks nicht mehr erforderlich sind oder schutzwürdige Interessen der Betroffenen einer weiteren Speicherung entgegenstehen. Der Speicher befindet sich in fest in den Fahrzeugen verbauten Aufzeichnungsgeräten und wird als Ringspeicher

<sup>30</sup> OVG Lüneburg, BeckRS 2017, 123619, Rn. 42.

<sup>31</sup> OVG Lüneburg, BeckRS 2017, 123619, Rn. 42.

<sup>32</sup> OVG Lüneburg, BeckRS 2017, 123619, Rn. 42.

<sup>33</sup> Onstein in: Auernhammer, BDSG, 6. Aufl. 2018, § 4 Rn. 59.

<sup>34</sup> Frenzel in: Paal/Pauly, (Fn. 15) BDSG, § 4 Rn. 27.

nach 24 Stunden neu beschrieben. Eine Übertragung, Beobachtung oder Auswertung der Bilder in Echtzeit findet nicht statt. Lediglich im konkreten Bedarfsfall werden die Datenträger vor der automatischen Löschung entnommen und ausgewertet (sog. Black-box-Verfahren). Sofern kein Straftatbestand festgestellt wurde, wird der Ringspeicher nach 24 Stunden neu überschrieben. Eine unverzügliche Löschung nach § 4 Abs. 5 BDSG liegt damit vor.

### c) Zwischenergebnis

Die Voraussetzungen des § 4 BDSG liegen folglich insgesamt vor. Die Ü-AG nimmt daher die Videoüberwachung ihrer Stadtbahnen in Einklang mit den datenschutzrechtlichen Vorgaben vor. Die Videoüberwachung in den Stadtbahnen der Ü-AG ist somit datenschutzrechtlich zulässig.

### 5. Ergebnis

Mangels festgestellter Verstöße bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Ü-AG fehlt es an den tatbestandlichen Voraussetzungen der Ermächtigungsnorm von Art. 58 Abs. 2 lit. f) DSGVO.

Auf Fragen der richtigen Ermessensausübung seitens der Aufsichtsbehörde kommt es daher nicht entscheidungserheblich an.

Die Aufsichtsbehörde hätte die Maßnahme nicht gem. Art. 58 Abs. 2 lit. f) DSGVO anordnen dürfen. Die Anordnung der Einstellung der Videoüberwachung durch die Aufsichtsbehörde ist somit materiell nicht rechtmäßig.

- Alternative zur Prüfung des § 4 BDSG -

**Hinweis:** Eine Prüfung der Zulässigkeit der Videoüberwachung nach Art. 6 Abs. 1 lit. f) DSGVO ist ebenfalls möglich, vgl. bereits Anmerkung oben unter 4b. Es ist davon auszugehen, dass nur gute Bearbeiterinnen und Bearbeiter die Problematik der (möglicherweise fehlenden) Regelungsbefugnis des deutschen Gesetzgebers erkennen.

### c) Anwendungsvorrang des Art. 6 Abs. 1 lit. f) DSGVO

Im Gegensatz zu Art. 6 Abs. 1 lit. c) und e) DSGVO enthält Art. 6 Abs. 1 lit. f) DSGVO keine Öffnungsklausel zugunsten des Rechts der Mitgliedstaaten. Die Verordnung genießt gem. Art. 4 Abs. 3 EUV Anwendungsvorrang vor dem nationalen Recht.<sup>35</sup> Mangels Regelungsbefugnis des deutschen Gesetzgebers<sup>36</sup> ist somit nicht § 4 BDSG, sondern Art. 6 Abs. 1 lit. f) DSGVO für die Prüfung der datenschutzrechtlichen Zulässigkeit der Videoüberwachung durch die Ü-AG heranzuziehen.

### d) Zulässigkeit der Videoüberwachung nach Art. 6 Abs. 1 lit. f) DSGVO

Eine Datenverarbeitung ist gem. Art. 6 Abs. 1 lit. f) DSGVO rechtmäßig, wenn die Verarbeitung zur Wahrung der berechtigten Interessen des Verantwortlichen oder eines Dritten erforderlich ist, sofern nicht die Interessen oder Grundrechte und Grundfreiheiten der betroffenen Person, die den Schutz personenbezogener Daten erfordern, überwiegen.

#### aa) Wahrung berechtigter Interessen

Die Aufzeichnungen könnten zur Wahrnehmung berechtigter Interessen für konkret festgelegte Zwecke erfolgen. Dies ist rein normativ zu entscheiden.<sup>37</sup> Die Schwelle für ein berechtigtes Interesse ist generell nicht sehr hoch, es genügen rechtliche, wirtschaftliche und ideelle Interessen.<sup>38</sup> Die Ü-AG hat in ihrem Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten nach Art. 30 DSGVO für die Verarbeitungstätigkeiten „Video Stadtbahn“ 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. Sowohl die Ver-

<sup>35</sup> Brink/Wilhelm in: Wolff/Brink, (Fn. 11) BDSG, § 4 Rn. 1.

<sup>36</sup> Frenzel in: Paal/Pauly, (Fn. 15) BDSG, § 4 Rn. 5, 6.

<sup>37</sup> Albers/Veit in: Wolff/Brink, (Fn. 11) DSGVO, Art. 6 Rn. 49.

<sup>38</sup> Albers/Veit in: Wolff/Brink, (Fn. 11) DSGVO, Art. 6 Rn. 49.

folgung von Straftaten, die im Zusammenhang mit der Fahrgastbeförderung stehen als auch die Sicherung von Beweismaterial zur Aufklärung der begangenen Straftaten sind als Zweck, der ein berechtigtes Interesse begründet, anzuerkennen.<sup>39</sup>

Es besteht ein berechtigtes Interesse der Ü-AG.

### bb) Erforderlichkeit

Die Videoüberwachung müsste zudem auch erforderlich sein. Dieses Kriterium ist nicht als Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu interpretieren<sup>40</sup>, sondern dient lediglich als Ausdruck dafür, dass der Zweck nicht ausdrücklich festgelegt werden muss, sondern aus dem Kontext der bestimmten Aufgabe hergeleitet werden kann.<sup>41</sup>

Die Videoüberwachung dient der Gefahrenabwehr, die auch die Verhütung von Straftaten umfasst. Störer und unerwünschte Personen sollen 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 abgehalten werden.<sup>42</sup> Die Bildaufzeichnung 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.<sup>43</sup>

### cc) Interessenabwägung

Weiterhin dürfen keine Anhaltspunkte bestehen, dass schutzwürdige Interessen, Grundrechte oder Grundfreiheiten der betroffenen Person, die den Schutz personenbezogener Daten erfordern, überwiegen. Der vom Datenverarbeiter verfolgte Zweck muss der Art, dem Inhalt sowie der Aussagekraft der Daten

gegenübergestellt werden.<sup>44</sup> Als Abwägungskriterien sind etwa vernünftige Erwartungshaltungen der betroffenen Person, Gewichtung der Interessen des Verarbeiters und die Intensität der Einschränkung von Interessen und Grundrechten des Betroffenen zu nennen.<sup>45</sup>

Im Folgenden sind die Zwecke der Videoüberwachung und die grundrechtlich geschützten Positionen der Anwender von Videotechnik mit den Interessen derjenigen, die Objekt der Videoüberwachung und Speicherung der Bilddaten sind, umfassend abzuwägen. Hierbei ist „auf Seiten des Verantwortlichen 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.“<sup>46</sup>

„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.“<sup>47</sup>

Für das Interesse der Ü-AG ist zudem noch von Gewicht, 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.<sup>48</sup> Des Weiteren dient die verstärkte Videoüberwachung der Unterstützung der repressiven Ermittlungstätigkeit von Polizei und Staatsanwaltschaft.<sup>49</sup> Darüber hin-

<sup>39</sup> OVG Lüneburg Urt. v. 29.09.2014, juris Rn. 52; darauf Bezug nehmend OVG Lüneburg, BeckRS 2017, 123619, Rn. 29.

<sup>40</sup> Albers/Veit in: Wolff/Brink, (Fn. 11) DSGVO, Art. 6 Rn. 50; kritisch: Frenzel in: Paal/Pauly, (Fn. 15) DSGVO, Art. 6 Rn. 29.

<sup>41</sup> Frenzel in: Paal/Pauly, (Fn. 15) DSGVO, Art. 6 Rn. 41.

<sup>42</sup> OVG Lüneburg, BeckRS 2017, 123619, Rn. 35.

<sup>43</sup> BVerwGE 141, 329; OVG Lüneburg Urt. v. 29.09.2014, juris Rn. 48; darauf Bezug nehmend OVG Lüneburg, BeckRS 2017, 123619, Rn. 36.

<sup>44</sup> Albers/Veit in: Wolff/Brink, (Fn. 11) DSGVO, Art. 6 Rn. 53.

<sup>45</sup> Albers/Veit in: Wolff/Brink, (Fn. 11) DSGVO, Art. 6 Rn. 53.

<sup>46</sup> OVG Lüneburg, BeckRS 2017, 123619, Rn. 39.

<sup>47</sup> OVG Lüneburg, Urt. v. 29.09.2014, juris Rn. 63; OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 6.4.2017, juris Rn. 32; darauf Bezug nehmend OVG Lüneburg, BeckRS 2017, 123619, Rn. 39.

<sup>48</sup> OVG Lüneburg, BeckRS 2017, 123619, Rn. 40.

<sup>49</sup> OVG Lüneburg, BeckRS 2017, 123619, Rn. 40.

aus schützt sie Leben, Gesundheit und Freiheit ihrer Fahrgäste. In der Bevölkerung besteht bei der Benutzung von Stadtbahnen ein Sicherheitsbedürfnis, dem durch den Einsatz der hier maßgeblichen Sicherheitstechnologie Rechnung getragen werden kann.<sup>50</sup> Es liegt somit ein besonders wichtiges Interesse vor, das die Ü-AG als verantwortliche Stelle für die Überwachungsmaßnahmen wahrnehmen darf.

Zudem kann sich die Ü-AG auch darauf berufen, durch die Videoüberwachung ihr Eigentum und das Dritter vor Straftaten zu schützen und Beweise zu sichern sowie ein (subjektives) Sicherheitsbedürfnis ihrer Fahrgäste befriedigen zu wollen.<sup>51</sup>

Auf der anderen Seite sind die Interessen der durch die Videoüberwachung betroffenen Personen zu berücksichtigen. Hier kommt insbesondere der Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung in Gestalt eines latenten Überwachungsdrucks in Betracht. Die aufgenommenen Personen könnten sich beeinträchtigt und derart eingeschränkt fühlen, dass sie bei Kenntnis der Überwachung ihr Verhalten anpassen, um auf den Aufzeichnungen nicht unangenehm aufzufallen. Zudem geht mit jedweder Überwachung durch Bewegtbildaufzeichnungen eine nicht zu unterschätzende Informationsdichte einher. Denn auch durch die vorliegende Form der Videoüberwachung wird dokumentiert und für einen gewissen Zeitraum festgehalten, wann eine Person zu welcher Zeit an dem besagten Ort war und in wessen Begleitung sie sich dabei befunden hat. Ferner können aufgrund von Körperhaltung, Gang, Gesichtsausdruck und sonstiger Anhaltspunkte Rückschlüsse auf den emotionalen oder auch physischen Zustand der betroffenen Person gezogen werden. Die Kleidung oder mitgeführte Gegenstände lassen weitere Rückschlüsse etwa auf Vermögensverhältnisse oder Tätigkeiten der Personen zu. Die Intensität der Beeinträchtigung darf nicht unterbewertet werden. Die Überwachung betrifft auch „Unbeteiligte“, die nicht Täter oder Opfer von Straftaten sind. Weiterhin ist der betroffene

Personenkreis recht groß und es sind nicht bloß Einzelpersonen von der Überwachung betroffen.

Für eine geringe Eingriffsintensität spricht wiederum, dass das Bildmaterial ungesehen lediglich für 24 Stunden gespeichert wird und für den Einzelfall einer Auswertung der Datenträger Zugriffsbeschränkungen bestehen.<sup>52</sup> Die Daten werden auf in den Fahrzeugen fest verbauten Geräten abgelegt.<sup>53</sup> Diese sind nur einem vorher schriftlich festgelegten Personenkreis zugänglich und das Gerät ist nicht an ein Netzwerk angebunden. Die Zugriffsberechtigten müssen sich bei Aufruf der Daten am Aufzeichnungsgerät mittels einer Eingabe von Benutzerkennung und Passwort legitimieren.<sup>54</sup> Gegenüber einem Monitoring-Verfahren, bei dem die übermittelten Bilder von Überwachungspersonen sofort ausgewertet werden können, ist das Black-Box-Verfahren des Weiteren eingriffsschonender.<sup>55</sup> Zu berücksichtigen ist zudem, dass die Beförderungsdauer im öffentlichen Nahverkehr relativ gering ist; die Überwachung findet regelmäßig nicht über einen längeren Zeitraum statt.<sup>56</sup> Die Belange der Betroffenen werden durch die Überwachungsmaßnahmen möglichst gering belastet. Die Eingriffsintensität der Videoüberwachung ist vorliegend vergleichsweise gering. Daran gemessen fällt hier die Abwägung zugunsten der Zulässigkeit der Überwachungsmaßnahmen aus.

#### e) Zwischenergebnis

Die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 1 lit. f) DSGVO) liegen folglich insgesamt vor. Die Ü-AG nimmt daher die Videoüberwachung ihrer Stadtbahnen in Einklang mit den datenschutzrechtlichen Vorgaben vor. Die Videoüberwachung in den Stadtbahnen der Ü-AG ist somit datenschutzrechtlich zulässig.

<sup>50</sup> OVG Lüneburg, BeckRS 2017, 123619, Rn. 41.

<sup>51</sup> Vgl. OVG Lüneburg, BeckRS 2017, 123619, Rn. 41.

<sup>52</sup> OVG Lüneburg, BeckRS 2017, 123619, Rn. 42.

<sup>53</sup> Ebenda.

<sup>54</sup> Ebenda.

<sup>55</sup> Ebenda.

<sup>56</sup> Ebenda.

**5. Ergebnis**

Mangels festgestellter Verstöße bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Ü-AG fehlt es an den tatbestandlichen Voraussetzungen der Ermächtigungsnorm von Art. 58 Abs. 2 lit. f) DSGVO.

Auf Fragen der richtigen Ermessensausübung seitens der Aufsichtsbehörde kommt es daher nicht entscheidungserheblich an.

Die Aufsichtsbehörde hätte die Maßnahme nicht gem. Art. 58 Abs. 2 lit. f) DSGVO anordnen dürfen. Die Anordnung der Einstellung der Videoüberwachung durch die Aufsichtsbehörde ist somit materiell nicht rechtmäßig.