

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/1987 (neu)

An die
Vorsitzende des
Innen- und Rechtsausschusses

- Frau Barbara Ostmeier, MdL -



Piratenfraktion im
Schleswig-Holsteinischen Landtag

Patrick Breyer, MdL

Geschäftsstelle:

Tel.: 04 31 – 988 1337

Fax: 04 31 – 988 1602

Besucheradresse:

Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Postadresse:

Postfach 7121
24171 Kiel

Twitter @fraktionSH

Email: fraktion@piratenpartei-sh.de

12. November 2013

Entwurf eines Gesetzes zum Versammlungsrecht in Schleswig-Holstein (Drs. 18/119)

Sehr geehrte Frau Ostmeier,

im Land Berlin ist vor einigen Monaten ein „Gesetz über Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen“ verabschiedet worden. Da im oben genannten Gesetzentwurf für Schleswig-Holstein eine noch weiter reichende Ermächtigung zur Videoüberwachung von Versammlungen vorgesehen ist, überreiche ich anliegend den Normenkontrollantrag an das Landesverfassungsgericht, welche Abgeordnete der Grünen, der Linken und der Piraten gegen das Berliner Gesetz eingereicht haben. Ich bitte um Verumdruckung und Verteilung.

Mit freundlichen Grüßen

Patrick Breyer

Mitglied des Landtages

Abschrift

Hummel | Kaleck · Immanuelkirchstraße 3-4 · 10405 Berlin

Verfassungsgerichtshof
des Landes Berlin
EiBholzstraße 30-33
10781 Berlin

**vorab per FAX an 030/9015-2666
(ohne Anlagen)**

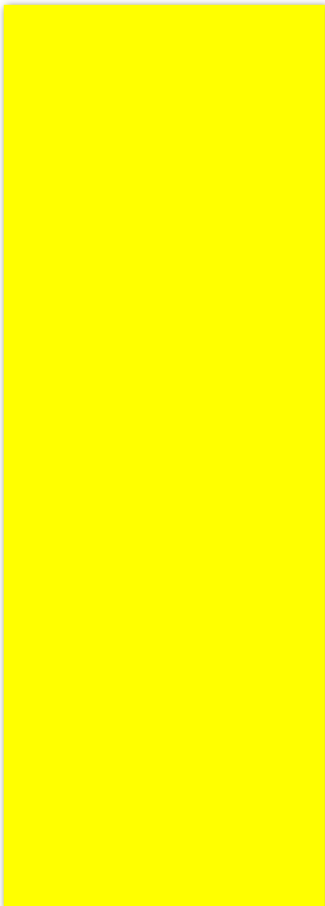
**Bitte wählen Sie direkt
Tel.-Nr. (030) 44 [REDACTED]
Sekretariat Frau [REDACTED]**

Berlin, den 10.09.2013 / jgo
Unser Zeichen 1080/2013 SHI
Bitte stets angeben

Antrag nach Art. 84 Abs. 2 Nr. 2 der Verfassung von Berlin

der Mitglieder des Abgeordnetenhauses von Berlin

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.
- 6.
- 7.
- 8.
- 9.
- 10.
- 11.
- 12.
- 13.
- 14.
- 15.
- 16.
- 17.
- 18.



Hummel Kaleck
Rechtsanwälte | Fachanwälte

Dieter Hummel
Fachanwalt für Arbeitsrecht und
Fachanwalt für Sozialrecht
Supervisor (DGSv*)
Wolfgang Kaleck
Fachanwalt für Strafrecht
Mechtild Kuby
Fachwältin für Arbeitsrecht
Sönke Hilbrans
Fachanwalt für Strafrecht
Sebastian Scharmer
Rechtsanwalt
Christian Fraatz
Fachanwalt für Arbeitsrecht und
Fachanwalt für Sozialrecht
Dr. Kersten Woweries
Rechtsanwältin
Dr. Silvia Velikova
Rechtsanwältin
Peer Stolle
Rechtsanwalt
Anne Weidner
Fachwältin für Arbeitsrecht
Sebastian Baunack
Rechtsanwalt
Lukas Middel
Rechtsanwalt
Gerd Denzel
Rechtsanwalt und Mediator
Dr. Klaus Lederer
Rechtsanwalt
Dr. Franziska Drohsel
Rechtsanwältin

Immanuelkirchstraße 3-4
10405 Berlin-Prenzlauer Berg
Telefon 030 4467920
Telefax 030 44679220
kanzlei@diefirma.net
www.diefirma.net

Im Arbeitsrecht in Kooperation mit:



Arbeitnehmer Anwälte

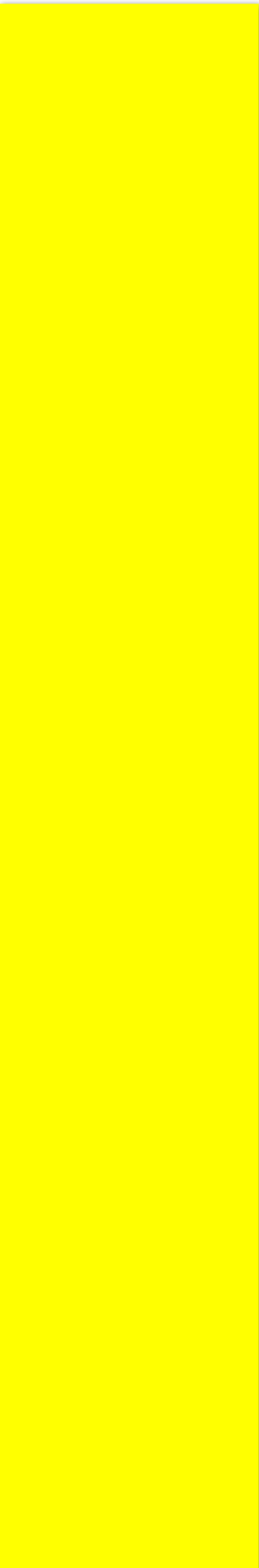
- Bremer Sieling Winter*
Dette* Nacken*
- Dortmund Stein* Woerner* Rogalla
- Düsseldorf Bell* Windirsch*
- Frankfurt Büdel* Bender*
- Frankfurt Franzmann* Geilen*
Brückmann*
- Freiburg Michael Schubert*
- Hamburg Müller-Knapp* Hjort*
Wuiff*
- Hannover Detlef Fricke
Joachim Klug*
- Konstanz Michael Wirlitsch*
- Mannheim Dr. Growe* & Kollegen
- München Kanzlei Bell* Helm
- Nürnberg Manske* & Partner
- Stuttgart Bartl* & Weise
- Wiesbaden Schütte* & Kollegen

*Fachanwälte für Arbeitsrecht
www.arbeitnehmer-anwaelte.de

Im Strafrecht in Kooperation mit:

- Freiburg Prof. Dr. Jörg Arnold

- 19.
- 20.
- 21.
- 22.
- 23.
- 24.
- 25.
- 26.
- 27.
- 28.
- 29.
- 30.
- 31.
- 32.
- 33.
- 34.
- 35.
- 36.
- 37.
- 38.
- 39.
- 40.
- 41.
- 42.
- 43.
- 44.
- 45.
- 46.
- 47.
- 48.
- 49.
- 50.
- 51.
- 52.
- 53.
- 54.
- 55.



56.

57.

58.

Abgeordnetenhaus von Berlin Niederkirchnerstraße 5, 10111 Berlin

-Antragstellerinnen und Antragsteller-

Verfahrensbevollmächtigte:

Hummel Kaleck Rechtsanwälte,
Rechtsanwalt Sönke Hilbrans,
Immanuelkirchstraße 3-4, 10405 Berlin

Unter Bezugnahme auf die anliegenden Vollmachten zeige ich an, dass wir die Antragsteller vertreten. Es wird beantragt,

das Gesetz über Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen vom 23.04.2013 für nichtig zu erklären.

Begründung:

I. Tatsachen

1. Die Antragsteller sind Mitglieder des Abgeordnetenhauses von Berlin und mehr als ein Viertel der gegenwärtigen Mitglieder. Sie halten das im Antrag bezeichnete Gesetz wegen seiner förmlichen und sachlichen Unvereinbarkeit mit der Verfassung von Berlin für nichtig.
2. Das angegriffene Gesetz ist veröffentlicht im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin, Nr. 9/2013 vom 27.04.2013, S. 103 (Anlage) und am 28.04.2013 in Kraft getreten.
3. § 1 Abs. 3 des Gesetz über Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen (VersammlG Bln) zielt auf die Legalisierung einer bis zu dem Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 05.07.2010 – VG 1 K 905.09 – geläufigen Praxis der Anfertigung von so genannten Übersichtsaufnahmen von Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen im so genannten Kamera-Monitor-

Verfahren. Dabei kam und kommt unter anderem eine fahrzeuggestützte Kamera an einem Teleskopmast zum Einsatz, welche über eine Zoom-Funktionen und Schwenkbarkeit in allen Dimensionen verfügt (s. auch VG Berlin, U.v. 05.07.2010 – 1 K 905.09, juris-Rn. 3 ff, 10). In der Sache können die Betroffenen bei der heute gebräuchlichen Technik nicht unterscheiden, ob gefilmt wird oder nicht.

Das Verwaltungsgericht Berlin stellte seinerzeit fest, dass (auch) die Anfertigung von Übersichtsbildern und deren gleichsam Live-Übertragung auf einen Monitor bei der Polizeiführung zwecks Wahrnehmung der Aufgaben der Einsatzleitung einen Eingriff auf das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit ebenso wie das Recht auf informationelle Selbstbestimmung darstelle und einer gesetzlichen Grundlage bedürfe (VG Berlin, U.v. 05.07.2010 – 1 K 905.09, juris-Rn.16 ff ; zum Verständnis des historischen Gesetzgebers Koranyi/ Singelstein, NJW 2011, 124, 126 m.w.N.). An einer solchen fehlte es; insbesondere die §§ 19a, 12a VersammlG sind tatbestandlich nicht einschlägig.

Die Senatsverwaltung für Inneres machte in der Folgezeit geltend, bei Versammlungen unter freiem Himmel oder Aufzügen lediglich noch bei Vorliegen der Voraussetzungen der §§ 19a, 12a VersammlG Kameras einzusetzen (s. etwa Feststellungen nach VG Berlin, U. v. 26.04.2012 – 1 K 818.09, juris-Rn. 15).

Eine Evaluation der früheren Praxis oder des durch die Beachtung des Urteils des Verwaltungsgerichts Berlin vom 10.05.2010 entstandenen Zustandes fand, soweit ersichtlich, nicht statt (krit. daher Arzt, Stellungnahme zur Sitzung des Innenausschusses des Abgeordnetenhauses von Berlin am 04.03.2013 zum Gesetzentwurf Drs. 17/0642, S. 5).

4. Nach Anhörung von Sachverständigen in der 26. Sitzung am 15.04.2013 empfahl der Ausschuss für Inneres, Sicherheit und Ordnung den Erlass des angegriffenen Gesetzes in der verkündeten Form. Die ursprüngliche Gesetzesvorlage Drucksache 17/0642 vom 30.10.2012 war dazu im Sinne der Beschlussempfehlung als Drucksache 17/0936 vom 16.04.2014 ergänzt worden um die wortgetreue Übernahme von § 12a Abs. 1 und 2 VersammlG als § 1 Abs. 1 und 2 VersammlG Bln. Zuvor hatte der Entwurf eines § 1 Abs. 1 VersammlG Bln lediglich die Geltung von § 12a des Versammlungsgesetzes anordnen sollen.

Wegen der Einzelheiten wird auf die Drucksachen 17/0642 vom 30.10.2012 und 17/0936 vom 16.04.2013, die Protokolle der Beratungen des federführenden Ausschusses für Inneres, Sicherheit und Ordnung vom 04.03.2013 (Ausschussprotokoll 17/24) und 15.04.2013

(Ausschussprotokoll 17/26) und die weiteren parlamentarischen Materialien Bezug genommen.

5. § 1 Abs. 1 und 2 VersammlG Bln übernehmen für Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge wortgetreu den Regelungsinhalt von § 12a Abs. 1 und 2 VersammlG. § 12a Abs. 3 VersammlG wird hingegen nicht ebenfalls übernommen. Der Regelungsinhalt von § 1 Abs. 3 VersammlG Bln hingegen – Übersichtsaufnahmen zur Lenkung und Leitung eines Polizeieinsatzes - ist erstmals in Gesetzesform aufgegriffen.

II. Formeller Verfassungsverstoß

Das angegriffene Gesetz überschreitet die Gesetzgebungskompetenz des Landes Berlin, indem es mit der Regelung von Übersichtsaufnahmen zwecks Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes (§ 1 Abs. 3 VersmmlG Bln) in bestehendes Bundesrecht ändernd eingreift, ohne dies zu ersetzen. Die dem Land damit gegebene Regelungsmacht nach Art. 125 a Abs. 1 S. 2, Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG wird dadurch verfehlt.

1. (Einhaltung der Kompetenzordnung des Grundgesetzes als Verfassungsgebot)

Berlin ist ein Land der Bundesrepublik Deutschland (Art. 1 Abs. 1 der Verfassung von Berlin (VvB)), das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland ist für Berlin bindend (Art. 1 Abs. 3 VvB). Diese von Verfassungs wegen bestehende Einbindung des Landes Berlin in die Bundesrepublik Deutschland schließt die Beachtung der Kompetenzregeln des Grundgesetzes und des durch Art. 1 Abs. 1 VvB in die Verfassung von Berlin eingeschriebenen Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens ein. Überschreitungen der kraft des Grundgesetzes bestehenden Kompetenzschranken des Landes(gesetzgebers) verstoßen mithin gegen die Verfassung von Berlin (offen gelassen etwa noch VerfGH Bln, U.v. 22.10.1996 – 44/96, Rn. 20). Zu diesem Ergebnis kommen bei im Wesentlichen vergleichbarer verfassungstextlicher Ausgangssituation die Verfassungsgerichte der Länder (etwa SächsVerfGH, U.v. 20.05.2005 – Vf. 34-VIII-04, juris-Rn. 113; SächsVerfGH, U.v. 10.07.2003 – Vf. 43-II-00, juris-Rn. 182 ff). Für Berlin ist dabei hervorzuheben, dass die Bindung an das Grundgesetz ausdrücklich im Verfassungstext formuliert ist (Art. 1 Abs. 3 VvB), der damit auch Bedenken gegen die Beachtlichkeit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes für die Landesgesetzgebung (dazu BVerfG, B.v. 07ö.05.2001 – 2 BvK 1/00, Rn. 59 ff) ausräumt. Die bundesverfassungsrechtlichen Schranken der Gesetzgebung des Landes sind im Verfahren nach Art. 84 Abs. 2 Nr. 2 VvB zu prüfen (Michaelis-Merzbach in: Driehaus, Verfassung von Berlin, 3. Aufl. 2009).

2. (Bundeskompentenz für den Regelungsgegenstand des angegriffenen Gesetzes)

Mit der so genannten Föderalismusreform (Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 28.08.2006, BGBl. I, S. 2034) wurde das Versammlungsrecht aus dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen des Bundes gestrichen. Das seinerzeit in Ausübung dieser Kompetenz ergangene Versammlungsgesetz gilt seit dem nach Art. 125a Abs. 1 GG als Bundesrecht fort (s. nur SächsVerfGH, U.v. 19.04.2011 – Vf. 74-2-10, Umdruck S. 2).

Mit der Ersetzungsbefugnis nach Art. 125a Abs. 1 S. 2 GG verbunden ist das Recht des Landes zur gänzlichen oder teilweise Neuregelung von bis dahin durch Bundesrecht geregelten Gegenständen. Nicht zulässig ist hingegen die Abänderung oder Ergänzung fortgeltenden Bundesrechts (BVerfG, U.v. 09.06.2004 – 1 BVR 636/02, juris-Rn. 106 f; Uhle in: Herzog/Scholz, GG, Art. 125a, Rn. 30 m.w.N.).

Das angegriffene Gesetz soll ausdrücklich § 19a VersammlG ersetzen (§ 3 VersammlG Bln). Jene Vorschrift verweist „für Bild- und Tonaufnahmen durch die Polizei bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen“ auf § 12a VersammlG. Dessen Regelungsgehalt wird mit Beschränkung auf Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen von § 1 Abs. 1, Abs. 2 VersammlG Bln übernommen. Nicht übernommen wird hingegen § 12a Abs. 3 VersammlG, welcher ausdrücklich anordnet, dass die Befugnisse zur Erhebung personenbezogener Informationen nach Maßgabe der Strafprozessordnung und des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten unberührt bleibt, wo mit im Wesentlichen auf § 100h StPO (Beweissicherung nach Straftaten durch Bildaufzeichnungen) angespielt ist.

§ 12a Abs. 1 und 2 VersammlG haben nach zutreffender, insbesondere auch dem angegriffenen Gesetz zugrunde liegender Rechtsauffassung die Durchführung von Übersichtsaufnahmen im Kamera-Monitor-Verfahren zwecks Lenkung und Leitung eines Polizeieinsatzes, wie sie mit § 1 Abs. 3 VersammlG Bln geregelt ist, nicht erfasst. Diese Maßnahme war bislang nicht gesetzlich legitimiert (statt aller VG Berlin, U.v. 05.07.2010 – 1 K 905.09, juris-Rn. 20 ff).

Die nunmehr durch § 1 Abs. 3 VersammlG Bln erfolgte Regelung ersetzt daher nicht etwa bestehendes Bundesrecht, sondern soll dieses ergänzen und eine Regelungslücke schließen. Es greift damit ändernd in den bundesrechtlichen Bestand des Versammlungsgesetzes ein. Der Sache nach handelt es sich um eine Anpassung des vorgefundenen Bundesrechts an ein erneuertes Rechtsverständnis zum Eingriff in die Versammlungsfreiheit (Art. 26 VvB) und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 33 Abs. 1 VvB). Auf die Anpassung bestehenden Rechts an eine veränderte rechtliche Umgebung gerichtete Änderungen vorgefundenen Bundesrechts bleiben in der Anpassungskompetenz des Bundes (Uhle in: Herzog/Scholz, GG, Art. 125a Rn. 27).

Zwar mögen abgrenzbare Teilbereiche von bis dahin bundesrechtlich geregelten Gegenständen auch nach Art. 125a Abs. 1 S. 2 GG gleichsam isolierbar sein und einer neuen landesrechtlichen Regelung zugeführt werden können. Das angegriffene Gesetz zielt aber nicht auf die Regelung eines in diesem Sinne abgrenzbaren Teilbereichs.

Der im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens unternommene Versuch, an Stelle einer – unzulässigen – Änderung oder Anpassung von Bundesrecht zu einer ersetzenden Regelung eines abgrenzbaren Teilbereichs zu kommen, ist mit dem Übergang von der Gesetzesvorlage (Drucksache 17/0642) zur schließlich verabschiedeten Fassung (Drucksache 17/0936 vom 16.04.2013) nicht gelungen. Zwar mag die Ablösung von § 19a VersammlG durch das angegriffene Gesetz bei allein technischer Betrachtung mit Art. 125a Abs. 1 GG vereinbar erscheinen, was seine Rechtfertigung im wesentlichen darin fände, dass eine bundesrechtliche Verweisungsnorm ersetzt werden kann. Dieses technische Verständnis greift jedoch zu kurz:

Dagegen spricht schon, dass mit der Aufnahme von § 1 Abs. 1 und 2 VersammlG Bln im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens ersichtlich keine Änderung des vorgefundenen materiellen Versammlungsrechts zur anlassbezogenen Dokumentation von erwarteten Störungen usw. (§ 19a i.V.m. § 12a Abs. 1 und 2 VersammlG) erfolgen sollte. Die ersichtlich in der Sache allein erstrebte erstmalige Regelung eines nur unter technischen Gesichtspunkten – Einsatz bildgebender Technik - thematisch benachbarten Regelungsgegenstandes in § 1 Abs. 3 VersammlG Bln verleiht diesem tatsächlichen Kern des Gesetzgebungsvorhabens nicht die Funktion, Bundesrecht zu ersetzen. Es handelt sich vielmehr um einen Versuch, Art. 125a Abs. 1 GG zum umgehen.

§ 1 VersammlG Bln umfasst auch nicht einen einheitlichen Regelungsgegenstand, welcher abgrenzbarer Teilbereich im kompetenzrechtlichen Sinne wäre. § 19a VersammlG verweist schon nicht auf eine Regelung zur Durchführung von Übersichtsaufnahmen im Kamera-Monitor-Verfahren zwecks Lenkung und Leitung eines Polizeieinsatzes, sondern vielmehr auf die bundesrechtlichen Eingriffsgrundlagen zur Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen bei besonderen Gefahrenlagen, wie sich sowohl aus dem Tatbestand von § 12a Abs. 1 S. 1 VersammlG als auch insbesondere aus der Vernichtungsregelung für gespeicherte Daten nach § 12a Abs. 2 VersammlG erschließt. Funktional sind Maßnahmen nach § 12a Abs. 1 VersammlG bzw. § 1 Abs. 1 VersammlG Bln gerichtet auf die Erhebung und Speicherung personenbezogener Daten vom Versammlungsgeschehen für Zwecke nach § 12a Abs. 2 S. 1 VersammlG; in der Sache mithin auf Gefahrenabwehr, -vorsorge und Repression. Damit steht die Vorschrift in Konkurrenz bzw. tatbestandlich an der Schwelle zu Maßnahmen nach § 100h StPO.

Dieser vom geltenden Bundesrecht tatbestandlich abgegrenzte Regelungsbereich erfasst nach unbestrittener allgemeiner Auffassung nicht Maßnahmen zur Erleichterung der Lenkung

und Leitung des Polizeieinsatzes (statt aller Roggan, NVwZ 2010, 1402, 1403 m.w.N.). Die Zweckrichtung des Eingriffs nach § 1 Abs. 3 VersammlG Bln lässt die Maßnahme viel mehr im Kontext der übrigen, zur Beschreibung polizeilicher Befugnisse zur Sicherstellung der Ordnung der Versammlung und Schonung der Interessen ausstehender und nicht als spezifische Gefahrenabwehrmaßnahme erscheinen. So steht die Vorschrift weder im Kontext von § 14, § 18 Abs. 2 und schließlich § 18 Abs. 1 i.V.m. § 7 Abs. 1, § 8, § 9 Abs. 1, § 10 und § 12 VersammlG. Dies erschließt sich auch aus dem Umstand, dass Aufnahmen nach § 1 Abs. 3 VersammlG auch ausdrücklich das Umfeld einer Versammlung erfassen und etwa eine erleichterte Verkehrsregelung ermöglichen sollen (Gesetzesbegründung, Drucks. 17/0642, S. 4).

Die Regelungsbereiche von § 1 Abs. 1 und 2 VersammlG Bln bzw. § 19a i.V.m. § 12a VersammlG sind daher von demjenigen nach § 1 Abs. 3 VersammlG Bln zu unterscheiden. Dagegen spricht nicht, dass § 1 Abs. 3 VersammlG Bln auch auf die Regelung des Einsatzes einer Videotechnik zielt und aus Gründen des Grundrechtsschutzes verfahrensrechtliche Abgrenzungsbedürfnisse zu Maßnahmen nach § 1 Abs. 1 und 2 VersammlG bestehen. Die bloße technische Zufälligkeit, dass auf dem gegenwärtigen Stand der Technik in beiden Fällen bildgebende technische Verfahren zum Einsatz zu kommen haben, führt bei normativer Betrachtung nicht zu einem einheitlichen Regelungsgegenstand.

Dies wird auch durch eine Kontrollüberlegung bestätigt: Entfielen § 19a VersammlG ersatzlos, wäre nur für den Bereich der polizeilichen Gefahrenabwehr und Strafverfolgung eine Regelungslücke entstanden, während der Regelungsgegenstand des ordnungsbehördlichen Lenkens und Leitens von Versammlungen (weiterhin) auf dem gegenwärtigen Stand geregelt bliebe.

Nach alledem liegt mit dem angegriffenen Gesetz ein Eingriff in Bundesrecht vor, zu welchen der Gesetzgeber von Berlin nicht berechtigt war. Die formale Übernahme von § 12a Abs. 1 und 2 VersammlG in den Regelungsbestand des Landesrechts kann dies nicht verschleiern.

Dagegen spricht auch nicht, dass im gewissen Umfang von der fachgerichtlichen Rechtsprechung Mischlagen zwischen fort geltendem Bundesrecht und neu geschaffenem Landesrecht hingenommen werden. So soll etwa die landesrechtliche Regelung gewisser formeller Fragen bei der Umsetzung von Rechtsbefehlen des materiellen Bundesrechts hinzunehmen sein (OVG Berlin-Brandenburg, B.v. 21.01.2008 – OVG 10 S 25.07, Juris-Rn. m.w.N.). So liegen die Dinge vorliegend allerdings nicht, da § 1 Abs. 3 VersammlG Bln mit den Duldungspflichten von Versammlungsteilnehmern im Interesse der ordnungsgemäßen

Durchführung einer Versammlung und Lenkung und Leitung des darauf bezogenen Polizeieinsatzes originäre materielle Eingriffsbefugnisse der Polizei betrifft, welche die bestehenden Befugnisse ergänzen sollen.

III. Materieller Verfassungsverstoß

§ 1 Abs. 3 VersammlG Bln ist mit der Versammlungsfreiheit (Art. 26 S. 1 VvB) und dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 33 S. 1, 3 VvB) unvereinbar. Ausgehend von dem Umstand, dass die Vorschrift Grundrechtseingriffe legitimieren soll (dazu sogleich 1.), begegnet sie durchgreifenden Bedenken im Hinblick auf ihre Bestimmtheit (s. unten 2.) und Angemessenheit (s. unten 3.) und erweist sich damit als verfassungswidrig.

1. (Grundrechtseingriff)

Dass (auch) die Erhebung von Bilddaten von Teilnehmerinnen und Teilnehmern von Versammlungen und Aufzügen einen Grundrechtseingriff darstellt, ist inzwischen ganz herrschende Auffassung:

Informationseingriffe sind im Anwendungsbereich der verfassungsrechtlich Versammlungsfreiheit (Art. 26 S. 1 VvB) primär an dieser zu messen (BVerfG, B.v. 17.2.2009 – 1 BvR 2492/08, Rn. 110). Ob darüber hinaus auch die informationelle Selbstbestimmung (Art. 33 S. 1 und 3 VvB iVm Art. 6 S. 1 VvB) selbständig zur Geltung kommt, ist verfassungsgerichtlich bislang offen gelassen, aber in der Sache auch unerheblich (BVerfG, B.v. 17.02.2009 – 1 BvR 2492/08, Rn. 111, zum Konkurrenzverhältnis instruktiv OVG NW, B.v. 23.10.2011 – 5 A 2288/09, Rn. 4, 7).

Dabei ist von Folgendem auszugehen:

a.) Bei Verwendung digitaler Technik lassen sich grundsätzlich auch anhand von Übersichtsaufnahmen einzelne Personen in Versammlungen oder sonstigen Menschenmengen identifizieren (Holzner, BayVbl 2009, 485, 487; BVerfG, B. v. 17.02.2009 – 1 BvR 2492/08 Rn. 130 = BVerfGE 122, 342 ff m.w.N.). Dies ist letztlich nur eine Frage der eingesetzten Technik (Beispiel etwa: VG Berlin, U.v. 5.7.2010 – 1 K 905.09, juris-Rn 3 ff). Ausreichend für eine Grundrechtsbetroffenheit ist unter diesen technischen Bedingungen bereits die Möglichkeit, auch auf flüchtigen Bildern erkannt zu werden, unabhängig davon, ob eine solche ursprünglich den Zweck der Datenerhebung ausmacht (OVG NRW, B.v. 23.11.2010 – 5 A 2288/09, Rn. 4 ff; Koranyi/Singelstein, NJW 2011, 124, 126) oder

überhaupt stattfindet (VG Hannover, U.v. 14.07.2011 – 10 A 5452/10 m.w.N.; VG Berlin, U.v. 5.7.2010 – 1 K 905.09, juris-Rn. 16 f; eine Identifizierbarkeit einer nur konturenartig abgebildeten Person lässt auch ausreichen BVerfG, B.v. 11.08.2009 – 2 BvR 941/08, Rn. 15 nur zu Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG). Vor diesem Hintergrund wird in der neueren Rechtsprechung anerkannt, dass eine (amtliche) Videobeobachtung einen Eingriff in die Grundrechte nach Art. 26 S. 1, Art. 33 S. 1 VvB bedeutet (OVG NRW, B.v. 23.11.2010 – 5 A 2288/09, Rn. 4 ff, 14 zu Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG und Art. 8 Abs. 1 GG). Die Rechtsprechung lässt es dabei jedenfalls ausreichen, dass eine Person individualisiert werden kann, ohne dass eine tatsächliche Identifizierung erforderlich ist (VG Hannover, U.v. 14.07.2011 – 10 A 5452/10 m.w.N.; VG Berlin, U.v. 5.7.2010 – 1 K 905.09, juris-Rn 15 ff; die Identifizierbarkeit einer nur konturenartig abgebildeten Person lässt auch ausreichen BVerfG, B.v. 11.08.2009 – 2 BvR 941/08 Rn. 15 zu Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG).

b.) Die Versammlungsfreiheit ist gegenüber Informationseingriffen und anderen faktischen Beeinträchtigungen in besonderem Maße verletzlich. Sie gewährleistet das Recht, über Inhalt, Ort, Zeitpunkt und Art einer Versammlung selbst zu befinden und untersagt jeglichen staatlichen Zwang, an einer Versammlung (nicht) teilzunehmen (BVerfG, B.v. 14.05.1985 – 1 BvR 233/81 u.a. = NJW 1985, 2395, 2396) oder die Teilnahme zu behindern oder zu erschweren oder durch Beobachtungsmaßnahmen ihren Charakter zu verändern (BVerfG, B.v. 14.05.1985 – 1 BvR 233/81 u.a. = NJW 1985, 2395, 2397; VG Berlin, U.v. 5.07.2010 – 1 K 905.09, juris-Rn. 16 m.w.N.). Auch die sog. „innere Versammlungsfreiheit“ als freier Wille über die Teilnahme an einer Versammlung wird von der Versammlungsfreiheit geschützt. Schon die Möglichkeit einer Abschreckung von der Teilnahme an einer Versammlung und die mögliche Einschüchterung oder Verunsicherung der Teilnehmenden über eventuelle Folgen einer (Fortsetzung der) Teilnahme überschreitet die Schwelle zum Grundrechtseingriff (BVerfG, B.v. 17.02.2009 – 1 BvR 2492/08, Rn. 131; OVG NW, B.v. 23.11.2010 – 5 A 2288/09, Rn. 4). Damit schützt das Grundrecht auch vor allen Eingriffen, die sich durch äußere Einwirkung auf ein Versammlungsgeschehen auswirken können oder von der Teilnahme an einer Versammlung abschrecken können (statt aller schon Dietel, Gintzel, Kiesel, VersammlG, Kommentar, 15. Aufl. 2008, § 12a Rn. 3). Auch eine letztlich folgenlose Abschreckung oder nur vorübergehende Beeinträchtigung der Teilnahme an einer Versammlung betrifft das Grundrecht aus Art. 26 S. 1 VvB (BVerfG, B.v. 14.05.1985 – 1 BvR 233/81 u.a. = NJW 1985, 2395, 2396, 2397 - Brokdorf; BVerfG, B.v. 17.02.2009 – 1 BvR 2492/08, Rn. 131, 133). In der Sache greift mithin jede technikerunterstützte amtliche Beobachtung in die Versammlungsfreiheit ein. Der Einsatz von den äußeren Umständen nach erkennbarer oder von einem verständigen Beobachter angenommener Überwachungstechnologie ist damit nur eine prominente Fallgruppe von Eingriffen in die

(sog. innere) Versammlungsfreiheit (dazu OVG NW, B.v. 23.11.2010 – 5 A 2288/09, Rn. 4) durch Aufbietung staatlicher Eingriffs- und Machtmittel. Die Wahrnehmung einer überwachungsgeneigten Situation führt auch jenseits der Versammlungsfreiheit anerkanntermaßen zu einer Befangenheit im Gebrauch des je einschlägigen Grundrechts (sog. chill effect) (BVerfG, B. v. 17.02.2009 – 1 BvR 2492/08 Rn. 131 f).

Die Grundrechtsbetroffenheit ist in diesem Zusammenhang nicht notwendig an eine Identifizierung der Betroffenen oder auch nur den Einsatz einer zur Identifikation von Betroffenen objektiv und konkret geeigneten Technik gebunden. Vielmehr löst bereits die wahrgenommene Möglichkeit einer Überwachung, Erhebung von Lichtbildern oder Identifizierung die Grundrechtsbetroffenheit aus. Es reicht dazu aus, dass der verständige Betroffene angesichts der Umstände Grund zu der Annahme haben kann, dass Aufnahmen erfolgen werden (OVG NRW, B.v. 23.11.2010 – 5 A 2288/09, Rn. 4 f). Denn maßgeblich in Rechnung zu stellen ist, ob eine Beobachtung in ihrer konkreten Ausgestaltung geeignet ist, einzelne Bürger von der rechtmäßigen Ausübung ihrer Grundrechte wie z.B. der Versammlungsfreiheit abzuhalten, weil sie nicht übersehen (können), ob ihnen daraus Risiken entstehen können (OVG NRW, B.v. 23.11.2010 – 5 A 2288/09, Rn. 5 ff, 14 unter Hinweis auf BVerfG, B.v. 12.08.2010 – 2 BvR 1447/10, Rn. 16 (zu Art. 2 Abs. 1 GG); BVerfG, U.v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83 u.a. = BVerfGE 65, 1, 4 - „Brokdorf“). In der Sache ist daher ein Eingriff in die Versammlungsfreiheit – anders als ein Eingriff in die informationellen Selbstbestimmung (s. etwa § 4 Abs. 1 S. 1 BlnDSG) - nicht an eine Personenbeziehbarkeit bzw. einen relativer Personenbezug erhobener Daten gebunden (zur Grundrechtsbetroffenheit bei Individualisierung ohne Identifizierung etwa Roggan, NVwZ 2010, 1402, 1404 m.w.N.).

2. (Bestimmtheitsgebot)

§ 1 Abs. 3 VersammlG Bln untertrifft die von Verfassungen wegen aus dem Gebot der hinreichenden Bestimmtheit von Eingriffstatbeständen folgenden Anforderungen und ist schon aus diesem Grunde verfassungswidrig.

a.) Das Bestimmtheitsgebot ist eine Funktion des je betroffenen Grundrechts, hier mithin primär Art. 26 S. 1 VvB (BVerfG, U.v. 27.07.2005 – 1 BvR 668/04, Rn. 116) und soll sicherstellen, dass der Betroffene sich auf eine belastende Maßnahme einstellen können, die gesetzesausführende Verwaltung für ihr Verhalten steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfindet und die Gerichte die Rechtskontrolle durchführen können. Insbesondere Anlass, Zweck und Grenzen eines Eingriffes müssen in einer Ermächtigung bereichsspezifisch, präzise und normativ klar festgelegt werden (BVerfG, U.v. 27.07.2005 – 1

BvR 668/04, Rn. 117). Dazu gehört, dass die Betroffenen vorhersehen können, bei welchen Anlässen und unter welchen Voraussetzungen sie dem Risiko einer Beobachtung ausgesetzt sind (BVerfG, U.v. 27.07.2005 – 1 BvR 668/04, Rn. 118). Insbesondere für Informationseingriffe gilt dabei, dass sich aus der Erlaubnisnorm auch eine Umgrenzung des Anlasses der Maßnahme und des Verwendungszweck der erhobenen Information sicherzustellen ist (BVerfG U.v. 11.03.2008 – 1 BvR 2074/05, Rn. 96).

Angesichts der spezifisch schützenswerten Staatsferne von Versammlungen (BVerfG, B.v. 14.05.1985 – 1 BvR 233/81 u.a. = NJW 1985, 2395, 2396 m.w.N., 2399) und der besonderen Gefahren, welche von jeder behördlichen Beobachtung, Erfassung oder sonstigen Einwirkung auf die Willensbildung im Zusammenhang mit der Teilnahme an einer Versammlung ausgehen, muss jede Einwirkung auf diese Willensbildung – auch im Interesse effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4, Art. 20 Abs. 3 GG) - justiziabel sein (vergl. auch BVerfG, B.v. 12.05.2010 – 1 BvR 2636/04, Rn. 15 zu Vorkontrollen).

Diesen Anforderungen genügt das angegriffene Gesetz nicht.

b.) Die Maßnahme selbst – die Übersichtsaufnahme – ergibt sich nicht klar aus dem Gesetz (zum Begriff s. Gesetzesbegründung, Drs.. 17/0642 v. 09.11.2012, S.6, Knappe, Stellungnahme zur Drucks. 17/0642, S. 6). Zwar mag man der Formel einen sicheren begrifflichen Kernbereich zuweisen können (etwa bezogen auf eine Versammlung als Ganzes: Dietel, Ginzler, Kniesel, VersammlG, § 12a, Rn. 11). Aus Sicht der betroffenen Grundrechte kommt es aber auf eine normativ klare Bestimmung der Grenze der Maßnahme an: erlaubt die Vorschrift eine Individualisierung Einzelner? Wie klein darf ein Ausschnitt vom Versammlungsgeschehen gewählt werden, ohne dass die Maßnahme den Übersichtscharakter verliert? (s. dazu Gesetzesbegründung, Drs.. 17/0642 v. 09.11.2012, S. 6: kein Heranzoomen; Knappe, Stellungnahme zur Drucks. 17/0642, S. 6: ausdrückliches Verbot wünschenswert). Diese Fragen sind mit Auslegung nicht zu lösen. Insbesondere schließt die Zweckbestimmung nach § 1 Abs. 3 S. 1 VersammlG Bln nicht aus, dass es sich zugleich um personenbeziehbare Bildtaten handelt. Eine Individualisierung und gleichsam manuelle Auswertung durch die Beobachter wurde auch im Gesetzgebungsverfahren nicht ausgeschlossen, dürfte freilich nicht mit einer Identifizieren einher gehen (§ 1 Abs. 3 S. 2 VersammlG Bln). Wann eine Bildaufnahme aber den Charakter einer Übersichtsaufnahme verliert und zur Einzelaufnahme oder Aufnahme im Sinne von § 1 Abs. 1 S. 1 VersammlG Bln („Bildaufnahmen ... von Teilnehmerinnen und Teilnehmern“) wird, erschließt sich weder aus der Norm, noch aus ihrer normativen Umgebung. Eine multifunktionale Verwendung des zum Einsatz kommenden technischen Geräts etwa (zunächst) nach § 1 Abs. 3 VersammlG Bln

und sodann nach Eintritt einer entsprechenden Lage auch gem. § 1 Abs. 1 VersammlG Bln (Aufzeichnung zwecks Erhebung personenbezogener Daten bei Gefahrenlage entspr. § 12a VersammlG) ist nicht ausgeschlossen und wird von Praktikern für zulässig erachtet (Knape, Stellungnahme zur Drucks. 17/0462, S. 6).

c.) Mit diesen aus der Norm nicht lösbaren Fragen korrespondiert eine inhaltliche Unschärfe des Maßnahmezwecks: Inwieweit die Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes auch Maßnahmen gegen Einzelne einschließt, ist nicht aus der Norm nachzuvollziehen. Ein Verbot der Erhebung personenbezogener Daten mittels Übersichtsaufnahme bzw. dazu (ebenfalls) Anwendung findender Technik findet sich nicht. Angeordnet ist nur ein Verbot der Identifikation einzelner Teilnehmerinnen und Teilnehmer (§ 1 Abs. 3 S. 2 VersammlG Bln). Eine Individualisierung – etwa bei Gelegenheit der Lenkung oder Leitung einer auf einen Einzelnen bezogenen Maßnahme – ist demgegenüber nicht ausgeschlossen. Die Betroffenen können dem Gesetz mithin nicht entnehmen, unter welchen Umständen eine visuelle Verfolgung Einzelner – auch nicht indentifizierter, ggf. aber individualisierter – Teilnehmerinnen und Teilnehmer noch dem Zweck der Lenkung und Leitung eines Einsatzes dient. Etwa, wenn per Funk ein Zugriff auf (wieder)erkannte Störer oder die Aufnahme einer Verfolgung anzuleiten ist? (Beispiele bei Knape, Stellungnahme zu Drucksache 17/0642, S. 3 f). Auch sind Wahrnehmungen über eine Gruppe von – ggf. auch nicht individualisierten – Teilnehmerinnen und Teilnehmern für die Gruppenangehörigen nicht grundrechtsneutral, wenn sie für die Lenkung und Leitung eines auf diese Gruppe bezogenen Einsatzes verwendet werden.

Die Vorschrift versteht sich grundsätzlich als technologieneutral. Auch luftgestützte Trägersysteme oder sonstige Alternativen zu einem Kraftfahrzeug mit Teleskopmast kommen daher in Frage (Knape, Stellungnahme zur Drucksache 17/0642, S. 3). Zukünftigen Anwendungen aufgewerteter Technik steht daher nach der Norm jedenfalls insoweit nichts entgegen, als mit ihnen eine Intensivierung und quantitative Zunahme bzw. qualitative Erhöhung der Erkenntnisdichte verbunden werden kann. Die quantitative Beschränkung der Maßnahme – etwa Beschränkung auf eine Zahl von Übersichtsaufnahmegeräten in Relation zur Versammlungsgröße usw. – ist nicht angeordnet. Die Beobachtungsintensität ist mit dem Zweck der Lenkung und Leitung eines Polizeieinsatzes auch nicht effektiv eingehegt: So kann eine Beobachtung an jeder Ecke auf einer Route eines Aufzugs mit Beobachtungswinkel sowohl auf den Aufzug als auch von diesem weg die Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes fördern und aus polizeifachlicher Sicht auch – zumal bei knappen personellen oder sonstigen technischen Ressourcen, der Möglichkeit eines

Witterungsumschwungs oder der Verlängerung der Versammlung in Stunden nach Eintritt der Dunkelheit usw. – erforderlich erscheinen.

d.) Der Gesetzgeber hat mit § 1 Abs. 3 S. 1 VersammlG Bln die im Polizeirecht geläufige Formel von der Erforderlichkeit der Maßnahme für eine bestimmte polizeiliche Aufgabe gewählt. Erforderlichkeit spielt in diesem Zusammenhang regelmäßig darauf an, dass eine Maßnahme zur Zweckerreichung geeignet sein muss, kein weniger eingriffsintensives Mittel zur Verfügung stehen darf und schließlich die Eingriffsintensität auch nicht außer Verhältnis zum Zweck der Maßnahme stehen darf (sog. Erforderlichkeitsgrundsatz). Diese Regelungstechnik beschreibt mithin zunächst nur die Selbstverständlichkeit der Geltung des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, nicht aber Eingriffskriterien.

Aus Sicht der Betroffenen ist diese Regelungstechnik auch vorliegend nicht geeignet, den Einsatz der Maßnahme vorhersehbar im Sinne der Erkennbarkeit der Anlässe und Voraussetzungen des Überwachungsrisikos zu beschreiben. Den mit der Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes ist eine Aufgabe beschrieben, welche sich aus Sicht externer, nicht in die polizeilichen Lenkungs- und Leitungsstrukturen eingebundenen Dritter nicht beurteilen, nicht einmal erkennen lässt. Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes geschehen strikt außerhalb der Öffentlichkeit und sind für Dritte nicht einsehbar, häufig nicht einmal bemerkbar und jedenfalls nicht nachzuvollziehen. Inwieweit Übersichtsaufnahmen im Rechtssinne erforderlich wären, ist zudem von der eingesetzten Technik abhängig, welche wiederum hinsichtlich der Eingriffstiefe für die Einzelnen sehr unterschiedlich ausfallen kann. So sind Aufnahmen aus einem Hubschrauber, dessen Bordkamera nicht zum Zoom in der Lage ist, von deutlich geringerer Eingriffstiefe als eine eng vor einer Versammlung geführten Kamera mit Zoomfunktion an einem Teleskopmast mit Schwenkfunktion in allen Dimensionen und hoher Auflösung. Wann und wie weit eine Maßnahme zu diesem Zweck im Rechtssinne erforderlich ist, entzieht sich daher jeder Beurteilung durch die Betroffenen.

Hierzu tritt, dass mit den Erfordernissen mit Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes ein polizeifachlicher Beurteilungsspielraum verbunden werden kann, welcher die gerichtliche Kontrolle auch begrifflich einschränken würde. Polizeifachliche Erfordernisse und Maßstäbe, welche nur polizeintern verhandelt werden und deren äußere Voraussetzungen die Betroffenen nicht erkennen können, sind daher zur normenklaren Programmierung des Eingriffshandels nicht geeignet. In der Sache erlaubt der Tatbestand Außenstehenden weder, ihr Beobachtungsrisiko einzuschätzen, noch bietet er Maßstäbe für eine gerichtliche Überprüfung.

Dagegen spricht nicht, dass die Vorschrift mit der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung oder des Aufzuges Kriterien benennt, welche jedenfalls dem Grunde nach für verständige und um die Einnahme einer polizeilichen Leitungsperspektive bemühten Dritten noch verstehbar erscheinen könnten. Denn das Maß von Größe und Unübersichtlichkeit, welches die Rechtsfolgen der Vorschrift auslösen soll, bestimmt sich nicht aus dem Gesetz. In der Sache ist damit polizeifachlichen Erwägungen über die Nützlichkeit der Maßnahme nichts hinzugefügt.

e.) In sachlicher Hinsichtlich aber ist das tatbestandlich mit erfasste Umfeld einer Versammlung oder eines Aufzuges nicht abgegrenzt. Allenfalls die Erforderlichkeit zur Leitung und Lenkung des Polizeieinsatzes könnte hier erneut Hinweise für die Rechtsanwendung geben. Auch insoweit bleibt es aber dabei, dass polizeifachliche Opportunitätserwägungen den Grundrechtseingriff nicht hinreichend zu steuern vermögen.

f.) Nach alledem leistet die Vorschrift nicht, was von einer Eingriffsbefugnis in ein sensibles Grundrecht von Verfassungs wegen erwartet werden muss und dürfte sich in der Praxis auch kaum den Einsatz der Maßnahme begrenzen (so auch Koranyi/ Singelstein, NJW 2011, 124, 127).

Gegen den Bestimmtheitsmangel spricht nicht, dass sich die in § 1 Abs. 3 S. 1 VersammlG Bln gewählte Formel unmittelbar an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, B.v. 17.02.2009 – 1 BVR 2492/08, Rn. 135 a.E.) orientiert. Denn das Bundesverfassungsgericht machte mit der dahingehenden Regelung (s. auch Tenor Ziffer 3. des Beschlusses vom 17.02.2009 – 1 BVR 2492/08) von seiner Befugnis zur einstweiligen Sicherung des Regelungsgegenstands in einer Situation noch unausgeschöpften gesetzgeberischen Spielraums Gebrauch und hatte anhand eines vorgefundenen gesetzgeberischen Willens eine Folgenabwägung zu treffen. Dieser hat auch für die Rechtslage in Berlin die normenklare Regelung des Sachverhalts durch den Gesetzgeber nachzufolgen.

3. (Eingriffstiefe und Verhältnismäßigkeit)

§ 1 Abs. 3 VersammlG Bln wird schließlich auch den materiell-grundrechtlichen Anforderungen an eine Eingriffsnorm nicht gerecht, sondern erweist sich als unverhältnismäßig.

Dies wird bereits durch ihre tatbestandliche Unschärfe, welche eine große Bandbreite und Intensität von Eingriffen ermöglicht, indiziert. Neben der besonderen Verletzlichkeit der Versammlungsfreiheit bei Informationseingriffen ist der schon durch die äußere Möglichkeit einer Beobachtung und Aufzeichnung ausgelöste Eingriff in die innere Versammlungsfreiheit in Rechnung zu stellen. Die dadurch ausgelösten grundrechtlichen Risiken der Maßnahme sucht das Gesetz nur durch eine Anzeige der Maßnahme gegenüber dem Veranstalter und Verwendungsregelungen zu beherrschen (§ 1 Abs. 3 S. 2 und 3 VersammlG Bln). Hinzu tritt, dass die Maßnahme eine große, im operativen Idealfall die gesamte Versammlung erfassende Streubreite hat und durch ihre Auswirkungen auf die innere Versammlungsfreiheit aller potentiellen Teilnehmerinnen und Teilnehmer zugleich auch das öffentliche Interessen an der unbefangenen und unbeeinträchtigten gesellschaftlichen Kommunikation betrifft. Dem steht eine Maßnahme gegenüber, welche zwar bei der Erleichterung und Vereinfachung von Polizeieinsätzen ihre Verdienste haben mag, andererseits aber zwischen dem Beginn der Beachtung des Urteils des Verwaltungsgerichts Berlin vom 05.07.2010 – 1 K 905.09 – durch den Polizeipräsident in Berlin bis zum Inkrafttreten des angegriffenen Gesetzes am 28.04.2013 offenbar durch weniger eingriffsintensive Methoden abgelöst werden konnte.

Im Einzelnen:

a.) Ein Eingriff in die Versammlungsfreiheit ergibt sich, wie dargestellt, bereits daraus, dass die Betroffenen befürchten können, dass ihre Teilnahme an der Versammlung beobachtet und behördlich registriert wird und sie sich dadurch dazu veranlasst sehen konnten, ihr Verhalten an die Überwachungssituation anzupassen (OVG NRW, B.v. 23.11.2010 – 5 A 2288/09, Rn. 4 ff, 14, s. schon die Vorinstanz VG Münster, U.v. 21.08.2009 – 1 K 1403/08; VG Berlin, U.v. 5.7.2010 – 1 K 905.09, juris-Rn. 15 ff m.w.N.; BVerfG, B. v. 17.02.2009 – 1 BvR 2492/08, Rn. 130 ff = BVerfGE 122, 342 ff; zu Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG s. BVerfG, B.v. 23.02.2007 – 1 BvR 2368/06, Rn. 38). Die Versammlungsfreiheit ist an dieser Stelle auch besonders eingriffssensibel. Der Einzelne nimmt auch nicht zum Zwecke seiner persönlichen Erfassung oder sonst bewusst und freiwillig mit Bezug zu polizeilichen Maßnahmen an einer Versammlung teil. Es handelt sich bei diesen vielmehr immer um ein notwendiges Übel. Wenn der Einzelne sich freiwillig, dem Gesetzesbefehl folgend ohne Vermummung und mit einer an dieselbe gerichteten Botschaft an die Öffentlichkeit wendet, willigt er mithin nicht in seine polizeiliche Beobachtung ein. Vielmehr schließt das Moment der Öffentlichkeit weder die Beeinträchtigung des Einzelnen in seiner Grundrechtsausübung als solche aus, noch reduzierte es die Eingriffstiefe. Dies folgt schon aus der grundsätzlichen Staatsfreiheit der Versammlung im verfassungsrechtlichen Sinne (BVerfG, B.v. 14.05.1985 – 1 BvR 233/81 u.a. = NJW 1985, 2395, 2396 - Brockdorf). Hinzu tritt, dass Eingriffe in die sog.

innere Versammlungsfreiheit subjektiv vermittelt und daher von dem Gesetzgeber nur abstrakt antizipierbar und insgesamt weniger beherrschbar sind. Dies hat weitere Folgen für den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab: wo den Betroffenen ein subjektiver Einschlag in der Bewertung der objektiven Bedrohungslage von Verfassungs wegen zugestanden ist, steigen die Anforderungen an die normative Dichte der Grundrechtsbeschränkungen und an die verfahrensrechtlichen Sicherungen. Damit korrespondiert, dass der Rechtfertigungsbedarf der Maßnahme durch über-subjektive Faktoren erhöht wird: Zum einen hat die Maßnahme eine erhebliche Streubreite. Zum anderen greift sie nicht nur in individuelle Belange ein, sondern trifft vermittels dieser auch die Freiheit und Unbefangenheit der Kommunikation in der Gesellschaft insgesamt.

b.) Jede Eingriffsmaßnahme muss einen legitimen Zweck verfolgen, was in Gestalt der Lenkung und Leitung eines Polizeieinsatzes dem Grunde nach der Fall ist.

c.) Die Frage nach dem jeweils zur Verfügung stehenden milderen Mittel ist demgegenüber bereits nicht mehr trivial und wird von dem angegriffenen Gesetz nicht befriedigend beantwortet: Das angegriffene Gesetz räumt der Polizei einen weiten Spielraum für den Einsatz von Beobachtungstechnik ein. Die für die Grundrechtsausübung der Betroffenen wesentliche Entscheidung, ob die Maßnahme überhaupt zum Einsatz kommt oder nicht, wird nicht gesetzlich programmiert, sondern an eine polizeifachliche Voraussetzung geknüpft, die sich weitgehend einer Vorhersehbarkeit und äußeren Beurteilung entzieht und Raum für Opportunitätsabwägungen, personelle und fiskalische Sachzwänge und technische Variationen lässt. Damit ist nicht nur eine effektive Beschränkung des Einsatzes der Maßnahme verfehlt, sondern auch die Wahl milderer Mittel nicht angeleitet. Denn die Antwort auf die Frage, ob eine Beobachtung ohne technische Hilfsmittel – oder ggf. mit geringerer Intensität oder nur bestimmten technischen Mitteln – zur Zweckerreichung ausreicht, wird mangels Transparenz der polizeifachlichen Kriterien von Außenstehenden kaum zu geben und von den Betroffenen auch nicht vorherzusehen sein.

Es ist bei verallgemeinernder Betrachtung auch nicht zu erkennen – und im Gesetzgebungsverfahren auch nicht vorgebracht worden – dass der Verzicht auf Übersichtsaufnahmen vor Inkrafttreten des angegriffenen Gesetzes zu nicht mehr anderweitig ausgleichbaren Nachteilen geführt hätte.

Danach leitet das angegriffene Gesetz die Auswahl der Maßnahme in verfassungsverträglicher Konkurrenz zu anderen Informationskonzepten zur Lenkung und Leitung des Einsatzes nicht an. Es ordnete im Übrigen auch nicht an, dass alternative

Maßnahmen, welche ebenfalls Eingriffsqualität entwickeln können, ggf. im Interesse einer noch ausgewogenen Überwachungsgesamtbilanz unterbleiben.

d.) Jedenfalls aber steht dem von dem angegriffenen Gesetz eröffnete Maßnahmenspektrum kein die damit verbundenen grundrechtlichen Kosten ausgleichender Zweck gegenüber:

Der mit der Maßnahme verfolgte Zweck erweist sich dabei als nachvollziehbar, aber im Vergleich mit anderen versammlungsgesetzlich verfolgten öffentlichen Interessen (s. nur § 15 Abs. 1 VersammlG, § 1 Abs. 2 VersammlG Bln) wenig gewichtig. In der Sache zielt die angegriffene Vorschrift in ihrer konkreten Ausgestaltung auf eine Erleichterung der Lenkung und Leitung eines Polizeieinsatzes, nicht erst auf seine pure faktische Ermöglichung. Hinzu tritt, dass die Maßnahme vorliegend aus Sicht der Betroffenen ohne Anlass erfolgt. Denn die Größe oder Unübersichtlichkeit einer Versammlung haben die Betroffenen nur insoweit zu vertreten, als sie Teil einer Menschenmenge sind. Alle weiteren Umstände, welche die Maßnahme auslösen sollen, liegen nicht in ihrer Hand. Einer erheblichen, umständeabhängigen und vom Gesetzgeber kaum in allen ihren Varianten vorhersehbaren Eingriffswirkung steht damit im Wesentlichen die Erleichterung der behördlichen Aufgabenerfüllung gegenüber. Dieser Zweck rechtfertigt die mit seiner Verfolgung nach § 1 Abs. 3 VersammlG Bln einher gehenden grundrechtlichen Kosten grundsätzlich nicht. Dagegen spricht nicht, dass es Varianten des Einsatzes von Übersichtsaufnahmen geben mag, welche im Einzelfall verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein mögen. Das Gesetz erfasst ein breites, wohl noch lange nicht ausgeschöpftes Spektrum von technischen Lösungen und erfasst eine breites Spektrum von Konstellationen, in denen der Einsatz derartiger Technik aus polizeifachlicher Sicht erforderlich erscheinen mag. Es versagt den Betroffenen damit eine gesetzliche Anleitung der Maßnahme und erweist sich damit als insgesamt unangemessen.

e.) Die grundrechtlichen Kosten der Maßnahme werden auch nicht durch verfahrensrechtliche Sicherungen auf ein verfassungsrechtlich erträgliches Maß beschränkt:

Als verfahrensrechtliche Sicherung ist im Wesentlichen ein Aufzeichnungsverbot angeordnet, welches eine Zweckentfremdung von Übersichtsaufnahmen auf der Zeitschiene auch faktisch effektiv begrenzt. Ohne dieses Verbot wäre die Maßnahme auch ohne Weiteres verfassungswidrig (BVerfG, B.v. 17.02.2009 – 1 BvR 2492/08, Rn. 131 ff).

Die durch die Streubreite der Maßnahme und die für Außenstehende objektiv nicht verständliche Funktion der eingesetzten Technik ausgelösten grundrechtlichen Folgen sind

demgegenüber nicht verfahrensrechtliche eingeeht: Eine besondere Kennzeichnung der – nicht heimlich durchzuführenden (§ 1 Abs. 3 S. 2 VersammlG Bln) - Maßnahme bzw. der ihr dienenden technischen Einrichtung ist – anders als etwa nach § 31b Abs. 2 BlnDSG, §§ 19a Abs. 2, 24a Abs. 2, auch in Verbindung mit § 24b Abs. 2 ASOG - nicht angeordnet. Das Publizitätsniveau der Maßnahme entspricht damit § 24 Abs. 1 S. 3 ASOG (technische Beobachtung sonstiger Ansammlungen). Das reicht gerade aus, um den Teilnehmerinnen und Teilnehmern durch (ggf. zufälligen) Augenschein ihre potentielle Betroffenheit zu verdeutlichen und die noch deutlich höhere Eingriffsintensität einer heimlichen Maßnahme (deren rechtliche Zulässigkeit noch eine erheblich höhere Einschüchterungswirkung nach sich zöge) vermeiden. Die informierte Entscheidung über die Hinnahme eines Beobachtungs- und Aufzeichnungsrisikos erfordert gleichwohl von den Betroffenen eine Risikoabwägung, welche je nach den Umständen zu Lasten der (weiteren) Teilnahme an einer Versammlung bzw. der vorausseilenden Anpassung des Teilnahmeverhaltens ausgehen kann. Gerade wo die Versammlungsfreiheit sich als robust gegenüber auch subtilen, von besonderen Umständen abhängigen oder nur besondere Teile der Bevölkerung berührenden Manipulationen gestalten muss, ist dieses Risiko nicht vertretbar. Es spricht mithin vieles dafür, dass das Risiko vorausseilender Verhaltensanpassungen von dem angewandten gesetzliche Instrumentarium nicht beherrscht werden kann. Dies wäre allenfalls der Fall, wenn der Gesetzgeber maximale Publizität und strenge gesetzliche Erhebungsregeln anbieten würde. Beides ist nicht der Fall.

Die Publizität der Maßnahme gegenüber der Versammlungsleitung (§ 1 Abs. 3 S. 3 VersammlG Bln) vermag dies nicht zu kompensieren.

Hilbrans
Rechtsanwalt

Anlagen:

- Vollmachten
- Kopie der Gesetzesverkündung