

Der Berliner Verfassungsgerichtshof erklärt Übersichtsaufnahmen für verfassungsgemäß

Besprechung eines Fehltrteils. Aus: vorgänge Nr. 205 (Heft 1/2014), S. 83-93

(Red.) In Berlin darf die Polizei seit vergangenem Jahr Übersichtsaufnahmen von Versammlungen anfertigen. Damit soll die Polizei in die Lage versetzt werden, ihre Einsätze bei unübersichtlichen Versammlungen besser koordinieren zu können. Gegen das Vorhaben gab es seinerzeit nicht nur entschiedenen Protest aus der Zivilgesellschaft, sondern auch eine Klage vor dem Berliner Verfassungsgericht. Das entschied kürzlich, dass solche Aufnahmen zulässig seien. Das Urteil krankt jedoch an wesentlichen Punkten: so hat das Gericht einerseits die Reichweite des mit solchen Aufnahmen verbundenen Grundrechtseingriffs verkannt, zugleich bewertete es die Erforderlichkeit dieses Instruments über. Anja Heinrich weist in ihrer Kommentierung der Entscheidung jedoch darauf hin, dass die Berliner Polizei nach dem Urteil gleichwohl gefordert ist, alternative Möglichkeiten der Versammlungsbegleitung ohne Kameras weiter zu verfolgen.*

Am 23. April 2013 hatte das Berliner Abgeordnetenhaus durch die Verabschiedung des Gesetzes über Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton bei Versammlungen unter freiem Himmel (kurz: VersammlG BLN) die sogenannten Übersichtsaufnahmen eingeführt (§ 1 Absatz 3 VersammlG BLN). Bei diesen Aufnahmen handelt es sich um Videoaufnahmen, die von einem erhöhten Standpunkt aus in Weitwinkelleinstellung angefertigt und in die Leitzentrale der Polizei übertragen werden. Sie dürfen angefertigt werden, wenn sie wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes erforderlich sind (§ 1 Absatz 3 Satz 1 VersammlG BLN). Das Berliner Versammlungsgesetz verbietet die Speicherung der Bilder sowie die Nutzung zur Identifikation von Teilnehmer_innen (§ 1 Absatz 3 Satz 2 VersammlG BLN). Es schreibt die Offenheit der Anfertigung der Aufnahmen vor und verpflichtet die Polizei, die Versammlungsleitung von der Maßnahme in Kenntnis zu setzen (§ 1 Absatz 3 Satz 2 und 3 VersammlG BLN).

Berlin ist nicht das erste Bundesland, das seine Polizei zu Übersichtsaufnahmen ermächtigt. Seitdem die Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht mit der Föderalismusreform auf den Landesgesetzgeber übergegangen ist, haben einige Bundesländer – darunter Bayern und Niedersachsen – die gesetzlichen Voraussetzungen für polizeiliche Übersichtsaufnahmen von Versammlungen geschaffen. Im Vergleich zu den Regelungen in diesen Bundesländern ist das Berliner Gesetz liberal. Die drei Oppositionsfraktionen hielten das Gesetz dennoch für unvereinbar mit der Berliner Landesverfassung und reichten einen Normenkontrollantrag beim Berliner Verfassungsgerichtshof ein. Gerügt wurde insbesondere ein Verstoß gegen die auch in der Berliner Verfassung verankerte Versammlungsfreiheit (Art. 26 VvB). Der Verfassungsgerichtshof teilte die Bedenken der Oppositionsfraktionen allerdings nicht und erklärte das Gesetz am 11. April 2014 für verfassungsgemäß. Nach der hier vertretenen Auffassung liegt der Berliner Verfassungsgerichtshof mit dieser Einschätzung falsch.

Marginalisierung des Grundrechtseingriffs

Ein Grund für das Fehltrteil des Verfassungsgerichtshofs ist dessen Marginalisierung des mit den Übersichtsaufnahmen verbundenen Grundrechtseingriffs. Dabei erkennt das Gericht die einschneidenden

Auswirkungen der Übersichtsaufnahmen und benennt diese ziemlich treffend, wenn es sich mit der Frage auseinandersetzt, ob Übersichtsaufnahmen einen Eingriff in die Versammlungsfreiheit darstellen.

Zunächst stellte der Verfassungsgerichtshof fest, dass Übersichtsaufnahmen auch dann einen Eingriff in die Versammlungsfreiheit darstellen, wenn die angefertigten Bilder weder aufgezeichnet werden (Rdnr. 49) noch einzelne Versammlungsteilnehmer_innen identifizierbar sind (Rdnr. 48). Zur Begründung führt der Verfassungsgerichtshof sehr schön aus:

Es „kann nicht ausgeschlossen werden, dass auch eine Videobeobachtung durch eine bloße Übersichtsperspektive ohne Aufzeichnung, zu der § 1 Abs. 3 VersammlG Bln ermächtigt, einschüchternde Wirkung auf Versammlungsteilnehmer entfalten und diese in ihrer Grundrechtsausübung beeinflussen oder sogar von ihr abhalten kann“. (Rdnr. 49)

Hierbei folgt er ausdrücklich dem Bundesverfassungsgericht, das auch die innere Versammlungsfreiheit – also „den individuellen Entschluss, sein Grundrecht durch Teilnahme an der kollektiven öffentlichen Meinungskundgabe in freier Selbstbestimmung wahrzunehmen“(1) – als geschützt ansieht. Trotz seiner treffenden Ausführungen kommt der Verfassungsgerichtshof zu dem Ergebnis, dass der Eingriff in die Versammlungsfreiheit „nicht als schwerwiegend“ (Rdnr. 64) anzusehen sei. Zur Begründung führt er aus, dass die Auswirkungen auf die innere Versammlungsfreiheit nur potentiell vorhanden seien (Rdnr. 65), „normativen Einschränkungen“ existierten und die Polizei bei der Umsetzung verschiedene eingriffsabmildernde Maßnahmen treffe (Rdnr. 61).

Die Annahme des Verfassungsgerichtshofs, die Übersichtsaufnahmen hätten nur potentiell Auswirkung auf die innere Versammlungsfreiheit, geht fehl. Zumindest aber resultiert daraus nicht die Geringfügigkeit des Grundrechtseingriffs. Zunächst einmal ist zwischen der Einschüchterung und der Abschreckung von Versammlungsteilnehmer_innen zu unterscheiden. Beides stellt einen Eingriff in die innere Versammlungsfreiheit dar. Eine Einschüchterungswirkung dürfte von Übersichtsaufnahmen mit ziemlicher Sicherheit ausgehen. Es ist kaum vorstellbar, dass staatliche Kameras die Versammlungsteilnehmer_innen, auf die sie gerichtet sind, völlig unbeirrt lassen. Mit jeder Einschränkung der vom Bundesverfassungsgericht geforderten Staatsferne von Versammlungen(2) verändern sich Charakter und Atmosphäre einer Versammlung. Eine Verunsicherung und Einschüchterung der Versammlungsteilnehmer_innen geht damit einher, i. d. R. auch eine Verhaltensänderung. Für eine solche Wirkung spricht auch, dass Kameras im Gefahrenabwehrrecht regelmäßig bewusst dazu eingesetzt werden, um Personen einzuschüchtern oder zu einer Verhaltensänderung zu veranlassen.(3)

Soweit es um die Abschreckung geht, kann nicht sicher vorhergesagt werden, ob Übersichtsaufnahmen Menschen im Einzelfall ganz von der Teilnahme an einer Versammlung abschrecken werden. Bei der Frage der Eingriffsintensität ist aber allein schon eine solche Möglichkeit von enormer Bedeutung. Soweit der Verfassungsgerichtshof der Ansicht ist, die nur potentielle Abschreckung von Menschen von der Teilnahme an einer Versammlung sei ein geringer Eingriff in die Versammlungsfreiheit, verkennt er dabei massiv das Ausmaß eines solchen Eingriffs. Würden Einzelne tatsächlich, wie zu befürchten ist, von der Teilnahme an Versammlungen abgeschreckt, wäre ihre Versammlungsfreiheit auf ein Minimum reduziert. Nicht nur für die Betroffenen, sondern auch für eine demokratische Gesellschaft, für die die kollektive öffentliche Meinungskundgabe eine elementare Funktionsbedingung ist,(4) wäre eine solche Auswirkung enorm einschneidend. Daher ist allein die objektive Möglichkeit einer Abschreckung äußerst bedenklich. Soweit der Verfassungsgerichtshof für seine Einschätzung eines eher geringen Grundrechtseingriffs auf die normativen Einschränkungen verweist, kann auch dies nicht überzeugen. Denn weder, dass Videobilder nur angefertigt werden dürfen, wenn sie bei großen und unübersichtlichen Versammlungen für die Lenkung und Leitung erforderlich sind, noch dass die Aufzeichnung und Identifiziert von Versammlungsteilnehmer_innen verboten ist, machen den Eingriff harmlos. Auch die gesetzlich vorgeschriebene Offenheit der Maßnahme schlägt nicht ins Gewicht (Rdnr. 62 ff.).

Die Tatsache, dass Übersichtsaufnahmen nur bei großen und unübersichtlichen Versammlungen erlaubt sind, wenn sie zur Lenkung und Leitung erforderlich sind, macht den Grundrechtseingriff nicht wenig intensiv. Im

Gegenteil: Gerade diese Voraussetzung macht die Ermächtigungsgrundlage bedenklich, weil die Eingriffsschwelle äußerst niedrig ist. Vor der Einführung des Gesetzes durfte die Polizei Kamerabilder nur nach § 19 a VersammlG anfertigen, d.h. wenn eine „erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung“ gegeben war. Maßnahmen nach § 19 a VersammlG dürfen und durften sich nicht gegen die Versammlung als solche richten, sondern nur gegen den oder die einzelnen Störer. Dritte mit zu filmen ist nur ausnahmsweise erlaubt, wenn dies unvermeidbar ist. Bei Übersichtsaufnahmen, die die gesamte Versammlung erfassen, sind hingegen keinerlei Anhaltspunkte für eine konkrete Gefahr erforderlich. Damit dürfen Kameras nun zusätzlich auch weit im Vorfeld einer konkreten Gefahrenlage eingesetzt werden. Hinzu kommt, dass die Einschätzung, wann die gesetzlichen Voraussetzungen gegeben sind, wohl dem freien Belieben der Polizei unterliegen. Der polizeilichen Feststellung, dass eine Versammlungslage für sie unübersichtlich und die Videoaufnahmen für die Lenkung und Leitung erforderlich gewesen seien, wird kaum ein Verwaltungsgericht widersprechen.

Dass die Bildspeicherung und Identifizierung der Versammlungsteilnehmer_innen verboten sind, kann den Eingriff in die innere Versammlungsfreiheit schwer abmildern. Denn im Hinblick auf die Abschreckungs- und Einschüchterungswirkung macht es keinen Unterschied, ob die/der Einzelne identifizierbar ist oder nicht, solange sie/er keine Kenntnis von der Art der Aufnahme hat.(5) Bei der Frage des Grundrechtseingriffs hat der Verfassungsgerichtshof selbst ausgeführt: „Der einzelne Versammlungsteilnehmer kann regelmäßig oder häufig aus seiner Perspektive nicht –bzw. allenfalls nach einer entsprechenden Information durch die Polizei oder die Versammlungsleitung – erkennen, ob ihn eine Kamera identifizierend aufnimmt und ob die Aufnahme aufgezeichnet wird.“ (Rdnr. 49) Bei der Bewertung der Eingriffsintensität hat der Verfassungsgerichtshof diese Überlegung fälschlicherweise außen vor gelassen. An Transparenz für den Versammlungsteilnehmer_innen fehlt es insbesondere, wenn filmende Polizist_innen zwischen den Ermächtigungsgrundlagen wechseln, das heißt einmal zoomen und speichern, und ein anderes mal nicht. Der Verfassungsgerichtshof hat darauf verwiesen, dass die Polizei ihren Ausführungen in der mündlichen Verhandlung zufolge für Übersichtsaufnahmen und individualisierende Aufnahmen bisher getrenntes Personal und unterschiedliche Technik eingesetzt hat (Rdnr. 63). Allerdings ist dies für die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Regelung irrelevant, denn die Regelung selbst schreibt eine Trennung nicht vor. „[M]aßgebend für die Auslegung einer Gesetzesvorschrift ist der in dieser zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers, so wie er sich aus dem Wortlaut der Gesetzesbestimmung und dem Sinnzusammenhang ergibt.“(6) Der Polizei ist es daher unbenommen, ihre Praxis jederzeit zu ändern.

Auch das letzte Argument des Verfassungsgerichtshofs kann nicht überzeugen, denn auch die gesetzlich vorgeschriebene Offenheit der Maßnahme führt nicht zur Geringfügigkeit des Grundrechtseingriffs. Zwar gilt der Grundsatz, dass offene Datenerhebungen gegenüber heimlichen von geringerer Intensität sind.(7) Auf diesen Grundsatz kann der Verfassungsgerichtshof in diesem Fall aber nicht verweisen (Rdnr. 63). Offen erfolgt eine Datenerhebung nach der herkömmlichen Definition immer dann, wenn sie für die Betroffenen erkennbar ist.(8)

Der Verfassungsgerichtshof selbst hat aber ausgeführt, dass „aus tatsächlichen Gründen die Erkennbarkeit für jeden einzelnen Teilnehmer nicht zu jedem Zeitpunkt gewährleistet werden kann“ (Rdnr. 63). Gründe hierfür sind der notwendig erhöhte Standort der Kameras und die große Anzahl von Menschen, die gefilmt werden. Möglich wären allenfalls eine besonders auffällige Art und Weise der Bildanfertigung oder ständige und besonders plakative Hinweise. Da diese aber die Gefahr von Einschüchterungseffekten noch erhöhen würden, müsse – so der Verfassungsgerichtshof – im Fall der Übersichtsaufnahmen die Erkennbarkeit eben nicht für jede_n einzelne_n Teilnehmer_in zu jedem Zeitpunkt gewährleistet sein (ebd.).

Im Ergebnis hat der Verfassungsgerichtshof für die Übersichtsaufnahmen im Versammlungsrecht damit einen neuen Offenheitsbegriff geschaffen, bei dem die Anforderungen an das Kriterium der Wahrnehmbarkeit deutlich abgesenkt sind. Abgestellt wird nicht mehr auf die/den einzelne_n Versammlungsteilnehmer_in, sondern auf die Versammlung als Ganzes. Zum Schutz vor zusätzlichen Einschüchterungen von Versammlungsteilnehmer_innen ist dies sinnvoll. Allerdings kann der Verfassungsgerichtshof bei der Frage der Intensität des Grundrechtseingriffs nun aber nicht einfach auf die Offenheit der Maßnahme verweisen. Denn die Frage der Intensität des Grundrechtseingriffs muss sich – wie sonst die Abgrenzung zwischen der offenen und der verdeckten Datenerhebung – auch hier daran

orientieren, ob die Anfertigung der Übersichtsaufnahmen für die/den Einzelnen erkennbar gewesen ist. Hier kann nicht auf die Versammlungsteilnehmer_innen als Ganzes abgestellt werden, denn nicht die Versammlung als solche, sondern jede_r einzelne Teilnehmer_in steht unter dem Schutz der Versammlungsfreiheit. Die offene Datenerhebung gilt allgemein deshalb als weniger intensiv, weil Betroffene, wenn sie von der Datenerhebung wissen, durch ihr Verhalten Einfluss auf die erhobenen Daten nehmen können und die Möglichkeit haben, alsbald Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen.(9) Diese Möglichkeiten fehlen aber für jene Versammlungsteilnehmer_innen, die aufgrund ihres Standortes innerhalb der Versammlung, die an sich offen angefertigten Übersichtsaufnahmen nicht erkennen können. Zumindest für sie dürfte es sich mithin um einen schwerwiegenden Eingriff handeln.

Aber auch insgesamt führt die begrenzte Erkennbarkeit von Übersichtsaufnahmen dazu, dass der Eingriff als schwerwiegender Eingriff einzustufen ist. Verdeckte Videoaufnahmen gelten gerade deshalb als intensiver Grundrechtseingriff, weil Menschen nicht mehr wissen können, ob sie gefilmt werden oder nicht und daher stets damit rechnen müssen.(10) Dies trifft auch auf Übersichtsaufnahmen zu.

Versammlungsteilnehmer_innen können nicht wissen, ob sie die Kameras aus ihrer Position einfach nur nicht erkennen können oder ob tatsächlich keine Übersichtsaufnahmen angefertigt werden. Wegen der dadurch erzeugten Unsicherheit und der Tatsache, dass Übersichtsaufnahmen zumindest für einen Teil der Versammlungsteilnehmer_innen einen verdeckten Grundrechtseingriff darstellen, bei dem nicht einmal eine nachträgliche Information gewährleistet ist, können die Übersichtsaufnahmen trotz der gesetzlich vorgeschriebenen (und nun im Sinne des Verfassungsgerichtshofs zu verstehenden) Offenheit keinen Grundrechtseingriff von geringer Intensität darstellen. Auch die im Gesetz vorgeschriebene In-Kenntnis-Setzung der Versammlungsleitung – die nach dem Verfassungsgerichtshof zur Offenheit der Maßnahme beitrage (Rdnr. 63) – kann daran nichts ändern. Denn zum einen ist die Versammlungsleitung, wie der Verfassungsgerichtshof selbst einräumt, nicht zur laufenden Weitergabe der Informationen verpflichtet. Es ist nicht Aufgabe der Versammlungsleitung polizeiliche Maßnahmen transparent zu machen. Zum anderen ist die Versammlungsleitung schon rein praktisch nicht in der Lage, jede_n einzelne_n Versammlungsteilnehmer_in zu informieren.

Blindes Vertrauen in den Gesetzgeber: Beurteilungs- und Prognosespielraum des Gesetzesgebers wird zum Freischein für Grundrechtseingriffe

Den – wie aufgezeigt – durchaus intensiven Eingriff in die Versammlungsfreiheit hält der Verfassungsgerichtshof auch für erforderlich. Ob ein milderer, gleich geeignetes Mittel zur Erreichung des mit den Übersichtsaufnahmen verfolgten Zwecks vorhanden sei, wollte er allerdings nicht beantworten. Denn bei der richtigerweise aufgeworfenen Frage, ob die in der Vergangenheit von der Polizei praktizierte mündliche Übermittlung von Lagebildern durch Beamt_innen vor Ort nicht als milderer Mittel ebenso zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes geeignet sei wie Übersichtsaufnahmen, zieht sich der Verfassungsgerichtshof auf den Beurteilungs- und Prognosespielraum des Gesetzgeber zurück (Rdnr. 48f.). Damit folgt das Gericht einer gängigen Praxis der deutschen Verfassungsgerichte, unterschreitet aber zugleich seine Kompetenz und kommt seiner Pflicht zur Kontrolle des Gesetzgebers nicht mehr hinreichend nach. Es ist zwar anerkannt, dass dem Gesetzgeber bei der Bewertung und Auswahl der für ein beabsichtigtes Ziel in Erwägung zu ziehenden Maßnahmen ein weiter Ermessensspielraum zusteht.(11) Das setzt aber natürlich voraus, dass der Gesetzgeber ein solches Ermessen auch ausgeübt hat. Dies ist ganz offensichtlich nicht der Fall. Die Berliner Polizei musste sich, nachdem ihr das Verwaltungsgericht die bereits früher praktizierten Übersichtsaufnahmen mangels Rechtsgrundlage verboten hatte,(12) zwei Jahre lang mit der mündlichen Übermittlung von Lagebildern behelfen. Während des gesamten Gesetzgebungsverfahrens wurde nicht einmal vorgetragen, dass die Polizei in dieser Zeit Schwierigkeiten bei der Lenkung und Leitung ihres Einsatzes gehabt hätte. Auch die Polizei in anderen Bundesländern muss ohne Übersichtsaufnahmen auskommen. Dennoch wurde weder im Gesetzentwurf noch

gegenüber dem Gericht dargelegt, warum abweichend zur Praxis in der Vergangenheit und in anderen Bundesländern jetzt Übersichtsaufnahmen für die Lenkung und Leitung benötigt werden. Vor diesem Hintergrund hätte sich der Verfassungsgerichtshof nicht einfach auf den Beurteilungs- und Prognosespielraum des Gesetzgebers berufen dürfen. Er hätte verlangen müssen, dass der Gesetzgeber die Erforderlichkeit des Grundrechtseingriffs nicht nur behauptet, sondern die Fälle, in denen Übersichtsaufnahmen in der Vergangenheit notwendig gewesen wären, benennt bzw. begründet, warum solche Aufnahmen abweichend von der bisherigen Praxis künftig notwendig sind. Wird jedoch wie hier nicht einmal die Darlegung der Erforderlichkeit verlangt, dann gerät der Beurteilungs- und Prognosespielraum des Gesetzgebers zum Freischein für Grundrechtseingriffe und die Erforderlichkeitsprüfung zur leeren Hülse.

Die öffentlichen Sicherheit und Ordnung als Schlagwort für die Verhältnismäßigkeitsprüfung

Mindestens ebenso unbefriedigend ist die vom Verfassungsgerichtshof vorgenommene Verhältnismäßigkeitsprüfung. Sie ist geprägt von Fehleinschätzungen und Ungenauigkeiten. Während der Verfassungsgerichtshof auf der einen Seite Grundrechtseingriffe in die innere Versammlungsfreiheit marginalisiert (s.o.), überhöht er auf der anderen Seite das durch die Übersichtsaufnahmen geschützte Allgemeininteresse, wenn er diesem ein hohes Gewicht beimisst. Zu dieser Wertung kommt er, weil er bei seiner Prüfung deutlich zu sehr an der Oberfläche bleibt. So schätzt er das betroffene Allgemeininteresse allein deshalb als gewichtig ein, weil es hierbei um den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vor möglichen, von einer Versammlung ausgehenden Gefahren und um die Wahrung des öffentlichen Friedens ginge (Rdnr. 61). Damit macht er den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zum Schlagwort für die Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs, umgeht aber eine Prüfung im Detail. Denn warum diesen Rechtsgütern ein hohes Gewicht zukommt, begründet er nicht.

Zunächst einmal ist festzuhalten, dass Übersichtsaufnahmen, wie sich bereits aus dem Wortlaut der Norm ergibt, primär die erfolgreiche „Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes“ bezwecken. Inwieweit Übersichtsaufnahmen dem Schutz der öffentlichen Ordnung und der Wahrung des öffentlichen Friedens dienen, wird vom Verfassungsgerichtshof weder begründet noch ist dies in irgendeiner Weise nachvollziehbar. Der Schutz der öffentlichen Sicherheit wird immerhin mittelbar angestrebt, da letztlich der Polizeieinsatz dem Schutz von Leben, Gesundheit und Eigentum von Versammlungsteilnehmer_innen und Dritten dient. Allerdings wiegt, anders als der Verfassungsgerichtshof meint, die öffentliche Sicherheit nicht per se schwer, sondern es kommt auf die jeweiligen Umstände im Einzelfall an. Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit ist stets zu ermitteln, welche konkreten Nachteile drohen und wie groß die Intensität der Gefährdung ist.⁽¹³⁾ Ersteres ist im Versammlungsrecht von besonderer Bedeutung, weil seit dem Brokdorf-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts gilt, dass Eingriffe in die Versammlungsfreiheit nur zum Schutz gleichwertiger Rechtsgüter möglich sind.⁽¹⁴⁾ Entscheidend ist aber Letzteres. Zwar dienen Übersichtsaufnahmen mit dem mittelbar verfolgten Zweck des Schutzes von Leben und Gesundheit durchaus gleichwertigen Rechtsgütern, die Intensität der Gefährdung dieser Rechtsgüter ist aber äußerst gering. Spätestens hier hätte der Verfassungsgerichtshof berücksichtigen müssen, dass es der Berliner Polizei zwei Jahre lang möglich war (und der Polizei in anderen Bundesländern weiterhin möglich ist), ihren Einsatz ohne Übersichtsaufnahmen zu bewältigen. Selbst wenn man – wie der Verfassungsgerichtshof – Übersichtsaufnahmen für erforderlich hält, ist es offensichtlich, dass die Gefahren, die den Schutzgütern Leben und Gesundheit bei Nichtanwendung drohen, verschwindend gering sind. Im Vordergrund steht hier daher ganz offensichtlich die Erleichterung der Polizeiarbeit. Dies ist zwar ein legitimes Interesse. Es kann und darf aber in einem demokratischen Rechtsstaat das Interesse der Allgemeinheit, frei und uneingeschüchtert zu demonstrieren, nicht überwiegen.

Gegebenenfalls Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers

So unbefriedigend das Urteil des Verfassungsgerichtshofs auch ist, zumindest künftig könnten gesetzliche Einschränkungen der Ermächtigungsgrundlage erforderlich werden. Der Verfassungsgerichtshof hat deutlich gemacht, dass er dem Gesetzgeber aufgrund der geringen Erfahrungen mit den Übersichtsaufnahmen enorme Freiheit bei der Ausgestaltung der Norm gelassen habe. Der Gesetzgeber sei im Gegenzug jedoch verpflichtet, die Anwendung der Übersichtsaufnahmen sorgfältig im Auge zu behalten. Insbesondere müsse er alle organisatorischen und technischen Möglichkeiten, die zu einer grundrechtsschonenden Anwendung der Übersichtsaufnahmen beitragen prüfen und beobachten.⁽¹⁵⁾ Auf der Grundlage künftiger Erfahrungen mit der Anwendung der Maßnahme könne sich dann eine Nachbesserungspflicht für den Gesetzgeber ergeben, der die grundrechtsschonende Anwendung der Übersichtsaufnahmen zu gewährleisten habe.

Dieser Evaluationsauftrag ändert zwar nichts daran, dass Übersichtsaufnahmen auch künftig grundsätzlich zulässig bleiben. Zumindest könnten aber die Voraussetzungen für deren Anwendung enger werden. Sollte der Gesetzgeber einer sich ergebenden Nachbesserungspflicht nicht nachkommen, könnte sich im Übrigen allein daraus die Verfassungswidrigkeit der Norm ergeben. Denn in einem Urteil vom 14. Januar 2014 – auf das der Verfassungsgerichtshof hier verweist – hat er ausgeführt: „Anlass zur verfassungsrechtlichen Beanstandung besteht insoweit, wenn der Normgeber eine spätere Überprüfung und fortschreitende Differenzierung trotz ausreichenden Erfahrungsmaterials für eine sachgerechte Lösung unterlässt.“⁽¹⁶⁾

Wegweiser des Verfassungsgerichtshofs und praktische Folgen des Urteils

Was bedeutet das Urteil nun für die Praxis? Grundsätzlich bleibt es dabei: Die Polizei darf Übersichtsaufnahmen bei großen und unübersichtlichen Demonstrationen anfertigen. Allerdings hat der Verfassungsgerichtshof einige Wegweiser für die Anwendung des § 1 Absatz 3 VersammlG BLN aufgestellt.

Dazu gehört insbesondere die Frage, zu welcher Art von Aufnahmen § 1 Absatz 3 VersammlG BLN eigentlich ermächtigt. Der Verfassungsgerichtshof definiert in seinem Urteil, was Übersichtsaufnahmen sind. Nach dem Verfassungsgerichtshof fallen darunter Kameraaufnahmen, die nur „auf die Herstellung einer Übersicht, d.h. der einen geräumigen Überblick vermittelnden Erfassung der Versammlung insgesamt oder eines wesentlichen Teils von ihr, gerichtet“ (Rdnr. 53) sind. Die Aufnahme müsse „die Versammlung oder einen wesentlichen, hinreichend großen Ausschnitt so abbilden, dass einzelne Teilnehmer nicht identifizierbar sind“ (ebd.). Aufgrund dieser Definition steht in Frage, ob die Verwendung sogenannter Video-Wagen für die Erstellung der Übersichtsaufnahmen weiterhin zulässig ist.⁽¹⁷⁾ Bei den bisher häufig für Übersichtsaufnahmen verwendeten Video-Wagen werden die Kamerabilder von einem hydraulischen Mast auf dem Dach des Fahrzeuges angefertigt. Doch beim Filmen vom Dach eines Video-Wagens befindet sich die Kamera allenfalls 3 bis maximal 5 Meter über dem Boden. Sie filmt damit nicht, wie vom Verfassungsgerichtshof gefordert, einen wesentlichen Teil, sondern nur einen kleinen Ausschnitt der Versammlung. Aus einer so geringen Höhe sind zudem die Versammlungsteilnehmer_innen noch gut erkenn- und identifizierbar. Auf dieses Problem wurde der Gesetzgeber bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens hingewiesen.⁽¹⁸⁾ Er war aber davon ausgegangen, dass auch von einem Video-Wagen aus Personen nur so klein abgebildet werden, dass „eine persönliche Erkennbarkeit und Identifizierung in aller Regel ausgeschlossen ist“. ⁽¹⁹⁾ Aus der Definition des Verfassungsgerichtshofs ergibt sich aber, dass die Identifizierbarkeit absolut ausgeschlossen sein muss; die Nichtidentifizierbarkeit im Regelfall genügt nicht. Bleibt abzuwarten, ob die Verwaltungsgerichte dieser Vorgabe folgen. Wenn ja, dann müsste die Polizei ihre Übersichtsaufnahmen von einem höheren Standort aus anfertigen.

Aber auch dabei dürfte sie Schwierigkeiten haben, denn hierbei hat sie wiederum die gesetzlich vorgeschriebene Offenheit der Anfertigung von Übersichtsaufnahmen zu beachten. Trotz des nun vom Verfassungsgerichtshof neu kreierte Offenheitsbegriffs (s.o.), wird es für die Polizei nicht einfach werden,

das notwendige Maß an Offenheit zu gewährleisten. Zwar muss die Maßnahme nach dem neuen Begriff nicht für jede_n Versammlungsteilnehmer_in jederzeit erkennbar sein. Allerdings müsse – so der Verfassungsgerichtshof – die Polizei bei der Auswahl des Standortes grundsätzlich auf die Wahrnehmbarkeit achten (Rdnr. 63). Damit dürften Übersichtsaufnahmen durch Drohnen oder aus Hubschraubern heraus unzulässig sein. Letzteres wollte der Gesetzgeber ausdrücklich durch das Gesetz erfassen.(20) Ebenso problematisch dürften Aufnahmen von Hausdächern werden, denn für jene kann kaum gewährleistet werden, dass sie zumindest für einen Teil der Versammlungsteilnehmer_innen wahrnehmbar sind. Selbst wenn die Kamera auf dem Hausdach für (einzelne) Demonstrierende sichtbar sein sollten, ist folgendes zu beachten: Für eine offene Videoüberwachung gilt, dass für die Betroffenen nicht nur die Kameras erkennbar sein müssen, sondern auch der Umstand, dass es sich dabei um eine polizeiliche Maßnahme handelt.(21) Der Offenheitsbegriff des § 1 Absatz 3 VersammlG BLN schreibt auch nichts anderes vor. Daher stellt sich wie bereits im Gesetzgebungsverfahren(22) die Frage, wie die Offenheit in der Praxis gewährleistet werden soll. Allein die Tatsache, dass eine Versammlung von einem Hausdach aus gefilmt wird, lässt noch nicht den Schluss zu, dass es sich hierbei um eine polizeiliche Kamera handelt. Ebenso gut könnte es sich um Aufnahmen der Presse oder der Veranstalter_innen handeln, die Bilder von der Versammlung anfertigen. Wenn die Verwaltungsgerichte die Anforderungen an die erforderliche Offenheit der Übersichtsaufnahmen nicht noch weiter absenken, bleibt für die neue Befugnis rechtlich gesehen nur ein geringer Anwendungsspielraum.

Letztendlich hängt die Frage, wie einschneidend sich die Übersichtsaufnahmen auf die Versammlungsfreiheit in Berlin tatsächlich auswirken werden, nicht zuletzt davon ab, wie die Polizei mit der neuen Ermächtigungsgrundlage verfahren wird. Der Verfassungsgerichtshof hat ihr unter Berufung auf den Brokdorf-Beschluss aufgegeben, alle organisatorischen und technischen Möglichkeiten zur grundrechtsschonenden Anwendung der Ermächtigungsgrundlage auszuschöpfen (Rdnr. 63). Im Brokdorf-Beschluss hatte das BVerfG deutlich gemacht, dass die Polizei durch die Organisation und Verfahrensgestaltung ihres Einsatzes zur Effektivierung der Versammlungsfreiheit beitragen kann und muss. Hierbei dürfe sie nicht ohne zureichenden Grund hinter bewährten Erfahrungen zurückbleiben. Zugleich müsse sie alternative Organisations- und Verfahrensweisen nicht nur in Erwägung ziehen, sondern auch tatsächlich erproben. Insofern trifft sie die Pflicht zur kontinuierlichen Weiterentwicklung grundrechtsschonender Anwendungsmöglichkeiten.(23) Daher wird sich die Polizei nun insbesondere Gedanken machen müssen, wie sie die Offenheit der Übersichtsaufnahmen gewährleistet und gleichzeitig die Abschreckungswirkung der Kameras minimieren kann. Dies dürfte kein einfaches, wenn nicht gar ein unmögliches Unterfangen werden. Nicht zuletzt deshalb ergibt sich eine weitere Verpflichtung für die Berliner Polizei: nämlich die Pflicht, Methoden anzuwenden und zu erproben (soweit die Polizei meint, bisher nicht über solche zu verfügen), die ihr die Lenkung und Leitung ohne Übersichtsaufnahmen ermöglichen.

ANJA HEINRICH Jahrgang 1984, studierte Rechtswissenschaften in Potsdam und befindet sich derzeit im Referendariat. Sie ist Mitglied des Bundesvorstandes der Humanistischen Union und bearbeitet dort u.a. das Ressort Versammlungsrecht.

Anmerkungen:

* VerfGH Berlin v. 11. April 2014 – VerfGH 129/13. Alle weiteren Randnummern beziehen sich auf diese Entscheidung.

(1) Rdnr. 48, unter Hinweis auf BVerfG, Beschluss v. 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08 – BVerfG 122, 342, 369.

(2) BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 – BVerfGE 69, 315, 349.

(3) Petri in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, Kapitel H, Rdnr. 199; Neskovic/Uhlig, NVwZ 2014, 335, 338.

- (4) BVerfGE 65, 1, 43.
- (5) Neskovic/Uhlig, NVwZ 2014, 335, 337f.; a.A. BVerfG in seinem Beschluss vom 17. Februar 2009 – 1 BvR 2492/08, Rdnr. 135.
- (6) BVerfG 1, 299, 312.
- (7) Petri in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, Kapitel H, Rdnr. 165.
- (8) Petri in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, Kapitel H, Rdnr. 165.
- (9) Petri in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, Kapitel H, Rdnr. 165 und 198.
- (10) Koranyi/Singelstein, NJW 2011, 124, 127.
- (11) BVerfGE 102, 197, 218.
- (12) VG Berlin v. 5. Juli 2010 – VG 1 K 905.09.
- (13) BVerfG 113, 63, 84.
- (14) BVerfG 69, 315, 353.
- (15) Rdnr. 63, unter Hinweis auf VerfGH Berlin, Beschluss v. 15. Januar 2014 - VerfGH 109/13 Rdnr. 37.
- (16) VerfGH 109/13 Rdnr. 37
- (17) Der Gesetzgeber ging ausdrücklich davon aus, dass die Video-Wagen vom Gesetz erfasst sind, s. Berliner Abgeordnetenhaus, Drs. 17/0642, S. 1 und 6.
- (18) Arzt, Stellungnahme zur Sitzung des Innenausschusses des AGH Berlin am 4. März 2013, S. 13.
- (19) Berliner Abgeordnetenhaus, Drs. 17/0642, S. 6.
- (20) Berliner Abgeordnetenhaus, Drs. 17/0642, S. 6.
- (21) Koranyi/Singelstein, NJW 2011, 124, 127.
- (22) Arzt, Stellungnahme zur Sitzung des Innenausschusses des AGH Berlin am 4. März 2013, S. 18f.
- (23) BVerfG 69, 315, 355 f.

<https://www.humanistische-union.de/thema/der-berliner-verfassungsgerichtshof-erklaert-uebersichtsaufnahmen-fuer-verfassungsgemaess/>

Abgerufen am: 27.04.2024