

Übungsfall: Die Videoüberwachung

Von Wiss. Mitarbeiter **Holger Greve**, Berlin*

Sachverhalt

Die Stadt R ließ 2006 über den Resten der ehemaligen mittelalterlichen Synagoge auf dem N-Platz ein Bodenrelief herstellen, das den Grundriss der ehemaligen Synagoge andeutet und als Begegnungsstätte für die Bevölkerung konzipiert ist. Nach der Übergabe des Bodenkunstwerks an die Allgemeinheit kam es im Bereich des Kunstwerks zu mehreren Vorfällen, aufgrund derer die R eine Videoüberwachung des Ortes für erforderlich hielt. So wurde das Bodenrelief mehrfach beschädigt und mit aufgesprayten Graffiti-Parolen verunstaltet. R plant, die Überwachung in eigener Zuständigkeit auf der Grundlage der §§ 16 Abs. 1, 17 Abs. 1 des Datenschutzgesetzes des Landes (LDSG) durchzuführen, um so weitere Beschädigungen und Straftaten zu verhindern. Dazu sollen vier Überwachungskameras installiert werden, mittels derer das Bodenrelief über Monitore von einer Aufsichtsperson ständig beobachtet werden kann. Die so gewonnenen Daten werden technisch gespeichert, um so eine Auswertung und Bearbeitung der Daten zu ermöglichen. Gut sichtbare Schilder sollen jedermann auf die vorhandenen Kameras hinweisen.

B hält sich öfter im Bereich des Bodenreliefs auf und fühlt sich durch die Videoüberwachung in starkem Maße in seinen persönlichen Rechten beeinträchtigt. Er ist der Ansicht, dass die Daten sich dazu eignen, über ihn ein Profil anzufertigen. R wiederum hält die Maßnahme für unabdingbar, da nur so der Schutz des Bodenreliefs weiter gesichert sei. Zudem sei § 16 Abs. 1 LDSG hinreichend bestimmt. Außerdem stehe es dem B frei, den überwachten Platz zu meiden, er begeben sich doch freiwillig zu dem Platz, so dass er insofern nicht schützenswert sei. Nachdem das Verwaltungsgericht A am 20.2.2006 die vorbeugende Unterlassungsklage gegen die geplante Videoüberwachung als unbegründet abwies, blieb auch der Instanzenzug bis zum Verwaltungsgerichtshof (VGH) mit dessen Urteil vom 19.3.2008 erfolglos. B hat somit den Rechtsweg erschöpft, er legt nunmehr am 11.4.2008 gegen das Urteil des VGH Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) ein.

Aufgabe

Prüfen Sie Zulässigkeit und Begründetheit der Verfassungsbeschwerde des B.

§ 16 LDSG – Erhebung

(1) Das Erheben personenbezogener Daten ist zulässig, wenn ihre Kenntnis zur Erfüllung der in der Zuständigkeit der erhebenden Stelle liegenden Aufgaben erforderlich ist.

§ 17 LDSG – Verarbeitung und Nutzung

(1) Das Speichern, Verändern oder Nutzen personenbezogener Daten ist zulässig, wenn

1. es zur Erfüllung der in der Zuständigkeit der speichernden Stelle liegenden Aufgaben erforderlich ist und

2. es für die Zwecke erfolgt, für die die Daten erhoben worden sind; ist keine Erhebung vorausgegangen, dürfen die Daten nur für die Zwecke geändert oder genutzt werden, für die sie gespeichert worden sind.

Lösungshinweise¹

Die Verfassungsbeschwerde ist erfolgreich, wenn sie zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig, wenn die Sachentscheidungsvoraussetzungen gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG erfüllt sind.

I. Zuständigkeit des BVerfG

Die Zuständigkeit des BVerfG für die Verfassungsbeschwerde ergibt sich aus Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG und §§ 13 Nr. 8a, 90 Abs. 1 BVerfGG. Die Rechtswegeröffnung zum BVerfG ist enumerativ gestaltet, durch Art. 93 GG werden die Zuständigkeiten des BVerfG abschließend aufgezählt.²

II. Beschwerdeberechtigung

B ist als natürliche Person „jedermann“ i.S.v. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG und somit beschwerdeberechtigt.

III. Beschwerdegegenstand

B müsste sich gegen einen Akt der öffentlichen Gewalt wenden. Fraglich ist, ob von dem Begriff der öffentlichen Gewalt im Sinne des Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG nur Akte der Exekutive oder auch solche der Judikative (und Legislative) erfasst sind. An anderen Stellen des Grundgesetzes, so insbesondere bei Art. 19 Abs. 4 GG³, ist darunter nur die Exekutive zu verstehen. Jedoch können gleiche Begriffe an unterschiedlichen Stellen verschiedene Bedeutungen haben. Eine systematische Auslegung von Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG ergibt, dass bei Art. 93

* Der Autor ist Wiss. Mitarbeiter am Lehrstuhl von Herrn Prof. Dr. Michael Kloepfer an der Humboldt-Universität zu Berlin.

¹ Der Klausur liegt maßgeblich die Entscheidung BVerfG NJW 2007, 2320 = NVwZ 2007, 688 = DVBl 2007, 497; DÖV 2007, 606 zugrunde; Besprechung von Fetzer/Zöller, NVwZ 2007, 775 ff. und Saurer, DÖV 2008, 17 ff.; vgl. aber ebenso VGH Mannheim, NVwZ 2004, 498; VG Karlsruhe NVwZ 2002, 117; Zöller, NVwZ 2005, 1235 ff.; Roggan, NVwZ 2001, 134 ff.; Kloepfer/Breitkreuz, DVBl 1998, 1149 ff.; zur betrieblichen Videoüberwachung von Arbeitnehmern BAG NZA 2008, 1187.

² BVerfGE 1, 396 (408); 13, 174 (176); 63, 73 (76).

³ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 9. Aufl. 2007, Art. 20 Rn. 42-45.

Abs. 1 Nr. 4a GG nicht nur Akte der Exekutive, sondern auch solche der Judikative und Legislative erfasst sind.⁴

Gemeint sind folglich alle Maßnahmen (Tun oder Unterlassen) von vollziehender, gesetzgebender und rechtsprechender Gewalt. Bei mehreren Akten der öffentlichen Gewalt in der gleichen Sache kann der Beschwerdeführer wählen, ob er nur gegen das letztinstanzliche Urteil oder auch gegen vorausgehenden Urteile und den zu Grunde liegenden Akt mit der Verfassungsbeschwerde vorgehen will. Es bleibt jedenfalls bei nur einer Verfassungsbeschwerde.⁵

Vorliegend wendet sich B ausschließlich gegen das Urteil des VGh, also gegen das letztinstanzliche Gerichtsurteil. Dieses Urteil ist ein „Akt der öffentlichen Gewalt“ i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG und damit tauglicher Beschwerdegegenstand.

IV. Beschwerdebefugnis

Nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG müsste B auch beschwerdebefugt sein. Dies ist der Fall, wenn durch die Äußerung und/oder das letztinstanzliche Urteil die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung besteht und er auch selbst, gegenwärtig und unmittelbar beschwert ist.⁶

Der VGh könnte die Bedeutung und Tragweite des allgemeinen Persönlichkeitsrechts aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG⁷ in seiner Ausprägung als Recht der informationellen Selbstbestimmung bei der Anwendung der §§ 16 Abs. 1, 17 Abs. 1 LDSG verkannt haben.

Eine Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts aus Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Recht der informationellen Selbstbestimmung⁸ erscheint daher als möglich.

⁴ *Pieroth/Schlink*, Grundrechte, 23. Aufl. 2007, Rn. 1125; *Benda/Klein*, Verfassungsprozessrecht, 2. Aufl. 2001, Rn. 475.

⁵ Vgl. hierzu instruktiv *Stelkens*, DVBl 2004, 403 ff.

⁶ Die Voraussetzung der eigenen und gegenwärtigen Betroffenheit ist grundsätzlich erfüllt, wenn der Beschwerdeführer darlegt, dass er mit einiger Wahrscheinlichkeit durch die auf den angegriffenen Vorschriften beruhenden Maßnahmen in seinen Grundrechten berührt wird, vgl. BVerfGE 100, 313 (354); 109, 279 (307). Unmittelbare Betroffenheit ist schließlich gegeben, wenn die angegriffenen Bestimmungen, ohne eines weiteren Vollzugsakts zu bedürfen, die Rechtsstellung des Beschwerdeführers verändern, vgl. BVerfGE 97, 157 (164); 102, 197 (207). Das ist auch dann anzunehmen, wenn dieser gegen einen denkbaren Vollzugsakt nicht oder nicht in zumutbarer Weise vorgehen kann, vgl. BVerfGE 100, 313 (354); 109, 279 (306).

⁷ Anknüpfend an die zivilrechtliche Rechtsprechung hat das BVerfG das allgemeine Persönlichkeitsrecht, abgeleitet aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, entwickelt, um den Schutz der engeren persönlichen Lebenssphäre und die Erhaltung ihrer Grundbedingungen zu gewährleisten. Vgl. hierzu statt aller *Murswiek*, in: *Sachs* (Hrsg.), GG, 4. Aufl. 2007, Art. 2 Rn. 60 ff.

⁸ Im sog. Volkszählungsurteil BVerfGE 65, 1 (41) hat das BVerfG das Grundrecht auf informationelle Selbstbestim-

V. Erschöpfung des Rechtswegs und Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde

Da ausweislich des Sachverhalts gegen das Urteil des VGh ein weiterer Rechtsbehelf nicht gegeben ist, ist auch der Rechtsweg gemäß § 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG erschöpft.

Der Zulässigkeit könnte jedoch der Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde entgegenstehen: Diesen Grundsatz, den das BVerfG in Art. 94 Abs. 2 S. 2 GG verfassungsrechtlich verankert sieht, entnimmt es dem Gebot der Erschöpfung des Rechtswegs aus § 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG. Danach hat der Beschwerdeführer neben der Erschöpfung des Rechtswegs alle anderweitig bestehenden Möglichkeiten auszuschöpfen, die geeignet sind, die Grundrechtsverletzung zu beseitigen oder zu verhindern, oder ohne Inanspruchnahme des BVerfG eine Grundrechtsverletzung zu vermeiden.⁹

Eine andere Möglichkeit die Grundrechtsverletzung zu beseitigen erscheint vorliegend nicht erkennbar.

VI. Form (§ 23 BVerfGG) Frist (§ 93 Abs. 1 BVerfGG)

Mangels gegenteiliger Angaben im Sachverhalt ist die Einhaltung der Form des § 23 BVerfGG zu unterstellen. Die Verfassungsbeschwerde müsste innerhalb der Frist des § 93 Abs. 1 BVerfGG (ein Monat) eingelegt worden sein. Dabei bewirkt § 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG, dass die Frist des § 93 Abs. 1 BVerfGG – anders, als der Wortlaut dies nahe legt – erst mit Zustellung, Verkündung oder Bekanntgabe der letztinstanzlichen Entscheidung zu laufen beginnt¹⁰, so dass – auch für die Verfassungsbeschwerde gegen die Entscheidung des VGh – die Frist erst mit Verkündung der Entscheidung des VGh beginnt.¹¹ Diese Monatsfrist wurde nach dem Sachverhalt eingehalten.

Die Verfassungsbeschwerde ist somit zulässig.

B. Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet, wenn B durch das Urteil des VGh tatsächlich in seinen Grundrechten verletzt ist. Dies ist dann der Fall, wenn der VGh bei der Prüfung des LDSG die Bedeutung und Reichweite der Grundrechte verkannt hat. Denn das BVerfG ist gerade keine „Superrevisionsinstanz“.¹² Es ist nicht seine Aufgabe, die Rechtsprechung der zuständigen Fachgerichte bei der Auslegung des so-

mung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, zum Schutz des Einzelnen über die Verwendung und Preisgabe seiner Daten selbst zu entscheiden, als spezielle Ausformung entwickelt. Die neueste Ausprägung stellt das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme dar. Vgl. hierzu BVerfG NJW 2008, 822; *Sachs/Krings*, JuS 2008, 481 ff.; *Hoffmann-Riem*, JZ 2008, 1009 ff.

⁹ *Sperlich*, in: *Umbach/Clemens/Dollinger* (Hrsg.), BVerfGG, 2. Aufl. 2005, § 90 Rn. 127; BVerfGE 81, 22 (27).

¹⁰ *Heusch/Sennekamp*, in: *Umbach/Clemens/Dollinger* (Hrsg.), BVerfGG, 2. Aufl. 2005, § 93 Rn. 9.

¹¹ Vgl. hierzu *Stelkens*, DVBl 2004, 403 (410).

¹² BVerfGE 18, 85 (92).

nannten „einfachen Rechts“ auf ihre Richtigkeit zu überprüfen oder gar zu vereinheitlichen.¹³ Es kann vielmehr erst dann tätig werden, wenn die Entscheidung eines Gerichts Auslegungsfehler erkennen lässt, die auf einer grundsätzlich unrichtigen Anschauung von *der Bedeutung und Reichweite eines Grundrechts* beruhen, oder wenn das Auslegungsergebnis mit den Grundrechtsnormen nicht vereinbar ist. Es überprüft mithin eine Verletzung von „spezifischem Verfassungsrecht“.

I. Schutzbereich – Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG gewährleistet die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Die freie Entfaltung der Persönlichkeit setzt unter den modernen Bedingungen der Datenverarbeitung den Schutz des Einzelnen gegen die unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen, also auf ihn bezogenen, individualisierten oder individualisierbaren Daten voraus.¹⁴ Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gewährleistet insoweit die Befugnis des Einzelnen, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen.¹⁵ Vom Schutzbereich umfasst sind dabei nicht allein personenbezogene Informationen, die die Privat- oder Intimsphäre des Einzelnen betreffen. Unter den Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung kann auch das Verhalten des Einzelnen in der Öffentlichkeit, also auch der Aufenthalt und das Verhalten an einem bestimmten öffentlichen Platz zu einer bestimmten Zeit eine vom Schutzbereich des Grundrechts grundsätzlich erfasste personenbezogene Information sein.¹⁶ Der Schutzbereich ist folglich eröffnet.

II. Eingriff

Ein Eingriff ist jede staatliche Maßnahme, die dem Einzelnen die Ausübung seiner Grundrechte ganz oder teilweise unmöglich macht bzw. erschwert, egal ob die Wirkung mittelbar oder unmittelbar, final oder unbeabsichtigt, rechtlich oder tatsächlich, mit oder ohne Befehl und Zwang ist (moderner Eingriffsbegriff).¹⁷

Die Frage, ob auch die bloße Videoüberwachung ohne Aufzeichnung einen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Überwachten darstellt¹⁸, ist vorliegend

nicht zu erörtern, da eine Videoüberwachungsanlage mit Aufzeichnungsoption genutzt wird.

Durch die Aufzeichnung des gewonnenen Bildmaterials werden die beobachteten Lebensvorgänge technisch fixiert und können in der Folge abgerufen, aufbereitet und ausgewertet sowie mit anderen Daten verknüpft werden. So kann eine Vielzahl von Informationen über bestimmte identifizierbare Betroffene gewonnen werden, die sich im Extremfall zu Profilen des Verhaltens der betroffenen Personen in dem überwachten Raum verdichten lassen.¹⁹ Dementsprechend ist hier von einem Eingriff auszugehen.²⁰

1. Ausschluss wegen Öffentlichkeitsbezug?

Dem steht auch nicht entgegen, dass es sich um eine Aufzeichnung im öffentlichen Raum handelt, denn das allgemeine Persönlichkeitsrecht gewährleistet nicht allein den Schutz der Privat- und Intimsphäre, sondern trägt in Gestalt des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung auch den informationellen Schutzinteressen des Einzelnen, der sich in die Öffentlichkeit begibt, Rechnung.²¹

2. Konkludente Einwilligung?

Ein Grundrechtseingriff wäre ferner ausgeschlossen, wenn der B in das staatliche Verhalten eingewilligt hätte. Eine konkludente Einwilligung in die Überwachung mit Videokameras könnte darin zu sehen sein, dass der B den Bereich um das Bodenrelief – trotz Kenntnis von den Überwachungskameras und deren sichtbarer Ausschilderung – weiterhin betreten will.

Jedoch von einer, einen Eingriff ausschließenden, Einwilligung in die Informationserhebung kann selbst dann nicht generell ausgegangen werden, wenn die Betroffenen aufgrund einer entsprechenden Beschilderung wissen, dass sie im räumlichen Bereich der Begegnungsstätte gefilmt werden. Das Unterlassen eines ausdrücklichen Protests kann nicht stets mit einer Einverständniserklärung gleichgesetzt werden.²²

Demzufolge stellt die Videoüberwachung einen Eingriff dar.

III. Rechtfertigung/Schranke

Der Eingriff wäre verfassungsrechtlich gerechtfertigt, wenn er von den Schranken des Grundrechts gedeckt ist. Als Er-

¹³ Benda/Klein, Verfassungsprozeßrecht, 2. Aufl. 2001, Rn. 654.

¹⁴ Vgl. VGH Mannheim NVwZ 2004, 498 (499).

¹⁵ Vgl. zum Ganzen BVerfGE 65, 1 (42) – Volkszählung; vgl. auch BVerfGE 67, 100 (143); BVerfG NJW 2001, 879 (880).

¹⁶ Vgl. VGH Mannheim NVwZ 2004, 498 (499).

¹⁷ Vgl. dazu Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 9. Aufl. 2007, Vorb. vor Art. 1 Rn. 26 ff.; vertiefend zu Grundrechtseingriffen bei Videoüberwachung Büllesfeld, Polizeiliche Videoüberwachung, 2002, S. 130 ff.

¹⁸ Vgl. hierzu die Streitdarstellung bei Büllesfeld, Polizeiliche Videoüberwachung, 2002, S. 134 ff.

¹⁹ BVerfG NVwZ 2007, 688 (690).

²⁰ Vgl. für ähnliche Fallkonstellationen VGH Mannheim NVwZ 2004, 498 (500); VerfGH des Freistaates Sachsen, Ur. v. 10.7.2003 – Vf.43-II-00, abrufbar unter http://www.justiz.sachsen.de/esaver/internet/2000_043_II/2000_043_II.pdf; VG Halle LKV 2000, 164; Büllesfeld, Polizeiliche Videoüberwachung, 2002, S. 139 f. m.w.N.; Kloepfer/Breitkreuz, DVBl 1998, 1149 (1152).

²¹ BVerfG NVwZ 2007, 688 (690).

²² BVerfG NVwZ 2007, 688 (690) mit Verweis auf VGH Mannheim NVwZ 2004, 498 (500); VerfGH des Freistaates Sachsen, Ur. v. 10.7.2003 – Vf.43-II-00, S. 86 des Umdrucks.

mächtigungsgrundlage zur Videoüberwachung und Speicherung der Daten kommt vorliegend § 16 Abs. 1 und § 17 Abs. 1 LDSG in Betracht.

Fraglich ist, ob § 16 Abs. 1 und § 17 Abs. 1 LDSG formell und materiell verfassungsmäßig sind.

1. Formelle Verfassungsmäßigkeit

Die Gesetzgebungskompetenz bezüglich der Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze richtet sich nach dem vom Gesetzgeber intendierten Zweck der Maßnahme. Dieser Zweck besteht vorliegend zum einen in der Verhütung krimineller Handlungen, zum anderen in der Erleichterung künftiger Strafverfolgungsmaßnahmen. Da die Verhinderungsvorsorge dem Bereich der Gefahrenabwehr zuzuordnen ist, steht den Ländern gemäß Art. 70 Abs. 1 GG die Gesetzgebungskompetenz zu.²³

2. Materielle Verfassungsmäßigkeit

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG unterliegt grds. der Schrankentrias des Art. 2 Abs. 1 GG. Danach kommen die verfassungsmäßige Ordnung, die Rechte anderer und das Sittengesetz als Schranken in Betracht. Zur verfassungsmäßigen Ordnung in diesem Sinne gehört zunächst jeder Rechtssatz, also vor allem Gesetze, aber auch Rechtsverordnungen, Satzungen oder Gewohnheitsrecht. Für einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht in Gestalt des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, wie er hier vorliegt, verlangt das BVerfG jedoch in st. Rspr. eine gesetzliche Grundlage. Wegen des besonderen Gewichts solcher Eingriffe „verdichtet“ sich die Schrankentrias des Art. 2 Abs. 1 GG also zu einem Gesetzesvorbehalt. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist der Einschränkung im überwiegenden Allgemeininteresse zugänglich. Diese bedarf jedoch einer gesetzlichen Grundlage, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht und verhältnismäßig ist.²⁴

Der aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG entwickelte Bestimmtheitsgrundsatz verlangt grundsätzlich, dass eine Norm dergestalt präzise und klar formuliert sein muss, dass der betroffene Bürger erkennen kann, was von ihm gefordert wird. Das staatliche Verhalten soll voraussehbar und berechenbar sein, so dass sich der Bürger darauf einstellen und entsprechend disponieren kann.²⁵

Fraglich ist aber, ob §§ 16, 17 LDSG tatsächlich als taugliche Schranke einen Grundrechtseingriff rechtfertigen können. Die Notwendigkeit eines rechtfertigenden Gesetzes ist nämlich kein Selbstzweck, sondern soll gewährleisten, dass der unmittelbar demokratisch legitimierte Gesetzgeber der nur mittelbar demokratisch legitimierten Verwaltung die wesentlichen Handlungsvoraussetzungen vorgibt. Diese wesentlichen Handlungsvoraussetzungen müssen für den

Rechtsanwender (Behörden und Gerichte) wie für die Betroffenen (Bürger) hinreichend klar erkennbar sein.

„Die Entscheidung über die Grenzen der Freiheit des Bürgers darf nicht einseitig auf das Ermessen der Verwaltung gestellt sein.“²⁶ Dem Gesetz kommt im Hinblick auf den Handlungsspielraum der Exekutive eine begrenzende Funktion zu, die rechtmäßiges Handeln des Staates gewährleisten und dadurch auch die Freiheit der Bürger schützen soll.²⁸ Dementsprechend soll der Grundsatz der Normenbestimmtheit und Normenklarheit sicherstellen, dass die gesetzesausführende Verwaltung für ihr Verhalten steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfindet und dass die Gerichte die Rechtskontrolle durchführen können; ferner ermöglichen die Bestimmtheit und Klarheit der Norm, dass der betroffene Bürger sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen kann.²⁹ Der Anlass, der Zweck und die Grenzen des Eingriffs müssen in der Ermächtigung bereichsspezifisch, präzise und normenklar festgelegt werden.³⁰

Die konkreten Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit der Ermächtigung richten sich nach der Art und der Schwere des Eingriffs. Diese ergeben sich aus der Art der vorgesehenen Maßnahme und der von ihr für den Betroffenen ausgehenden Wirkungen. Welchem Ziel die Maßnahme dient, etwa der Gefahrenabwehr oder der Gefahrenverhütung, ist für die Beurteilung ihrer Schwere für den Betroffenen ohne Belang. Allerdings findet der Gesetzgeber je nach der zu erfüllenden Aufgabe zur Rechtfertigung der Eingriffsvoraussetzungen und zu ihrer Umsetzung unterschiedliche Möglichkeiten vor. Die Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes richten sich auch nach diesen Regelungsmöglichkeiten.³¹ Die Anforderungen der Normenbestimmtheit und Normenklarheit hat in erster Linie der Gesetzgeber zu beachten, der die Voraussetzungen eines Grundrechtseingriffs abstrakt-generell festlegt. So ist der Gesetzgeber gehalten die wesentlichen Entscheidungen im Bereich der Grundrechtsausübung selbst zu treffen (sog. Wesentlichkeitstheorie).³² Die Träger öffentlicher Verwaltung und die sie kontrollierenden Gerichte müssen diese Anforderungen insofern beachten, als ein staatlicher Eingriff nicht auf eine Rechtsgrundlage gestützt werden darf, die dem Bestimmtheitsgebot nicht entspricht.

Die geplante Videoüberwachung des Bodenkunstwerks mit Aufzeichnung des gewonnenen Bildmaterials bewirkt einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht von erheblichem Gewicht. Maßgebend für die rechtliche Beurteilung der Intensität eines Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist die Art der Beeinträchtigung. Insofern kann auch von Belang sein, ob die betroffenen Personen für die Maßnahme einen Anlass geben und wie dieser

²³ Vgl. hierzu vertiefend *Büllesfeld*, Polizeiliche Videoüberwachung, 2002, S. 92 ff.

²⁴ BVerfG NVwZ 2007, 688 (690); BVerfGE 65, 1 (43).

²⁵ Vgl. *Maurer*, Staatsrecht I, 4. Aufl. 2005, § 8 Rn. 46 ff.; dazu jüngst BVerfG NJW 2008, 1505 (1509).

²⁶ Die folgende Begründung entstammt BVerfG NVwZ 2007, 688 (690 f.). Auslassungen sind nicht gekennzeichnet.

²⁷ Vgl. BVerfGE 78, 214 (226).

²⁸ BVerfGE 113, 348 (376).

²⁹ Vgl. BVerfGE 110, 33 (52).

³⁰ Vgl. BVerfGE 65, 1 (44); 100, 313 (359, 372); 110, 33 (52); 113, 348 (375).

³¹ Vgl. BVerfGE 110, 33 (55).

³² BVerfGE 77, 170 (230); 98, 218 (251); 101, 1 (34).

beschaffen ist.³³ Verdachtslose Eingriffe mit großer Streubreite, bei denen zahlreiche Personen in den Wirkungsbereich einer Maßnahme einbezogen werden, die in keiner Beziehung zu einem konkreten Fehlverhalten stehen und den Eingriff durch ihr Verhalten nicht veranlasst haben, weisen grundsätzlich eine hohe Eingriffsintensität auf.³⁴ Die geplante Videoüberwachung ist ein intensiver Eingriff. Sie beeinträchtigt alle, die den betroffenen Raum betreten. Sie dient dazu, belastende hoheitliche Maßnahmen vorzubereiten und das Verhalten der den Raum nutzenden Personen zu lenken. Das Gewicht dieser Maßnahme wird dadurch erhöht, dass infolge der Aufzeichnung das gewonnene Bildmaterial in vielfältiger Weise ausgewertet, bearbeitet und mit anderen Informationen verknüpft werden kann. Von den Personen, die die Begegnungsstätte betreten, dürfte nur eine Minderheit gegen die Benutzungssatzung oder andere rechtliche Vorgaben, die sich aus der allgemeinen Rechtsordnung für die Benutzung der Begegnungsstätte ergeben, verstoßen. Die Videoüberwachung und die Aufzeichnung des gewonnenen Bildmaterials erfassen daher – wie bei solchen Maßnahmen stets – überwiegend Personen, die selbst keinen Anlass schaffen, deswegen die Überwachung vorgenommen wird.

Angesichts des erheblichen Gewichts der Grundrechtsbeeinträchtigung kann die geplante Videoüberwachung nicht auf die §§ 16 Abs. 1 und 17 Abs. 1 LDSG gestützt werden. Diese Ermächtigungsgrundlage enthält keine hinreichenden Vorgaben für eine Videoüberwachung öffentlicher Plätze.³⁵ Es fehlt mithin an einer ausreichend bereichsspezifischen Regelung, die die Videoüberwachung rechtfertigen könnte.

Auch die Möglichkeit der Normerhaltung durch verfassungskonforme Auslegung kommt vorliegend nicht in Betracht, da es im Normtext an einem hinreichenden Anknüpfungspunkt fehlt.³⁶

Die §§ 16 Abs. 1 und 17 Abs. 1 LDSG verstoßen somit gegen den Bestimmtheitsgrundsatz.³⁷

IV. Ergebnis

Die zulässige Verfassungsbeschwerde ist begründet.

³³ Vgl. BVerfGE 100, 313 (376); 107, 299 (318); 109, 279 (353); BVerfG, Beschl. v. 4.4.2006 – 1 BvR 518/02, NJW 2006, 1939 (1942).

³⁴ Vgl. BVerfGE 100, 313 (376, 392); 107, 299 (320); 109, 279 (353); 113, 348 (383); BVerfG, Beschl. v. 4.4.2006 – 1 BvR 518/02, NJW 2006, 1939 (1944).

³⁵ BVerfG NVwZ 2007, 688 (691).

³⁶ Vgl. hierzu *Saurer*, DÖV 2008, 17 (20).

³⁷ Eine Prüfung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist demnach nicht mehr angezeigt.