



## Der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz

Bayer. Datenschutzbeauftragter • PF 22 12 19 • 80502 München

### Per E-Mail

An den  
Vorsitzenden des Ausschusses für  
Verfassungs-, Rechts- und Parlamentsfragen  
Herrn Franz Schindler, MdL

[franz.schindler@bayernspd-landtag.de](mailto:franz.schindler@bayernspd-landtag.de)

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen  
DSB/1 - 622 - 179

München, den 15.04.2008  
Durchwahl: 089 212672 - 26

### Entwurf eines Bayerischen Versammlungsgesetzes

Anlage: Vermerk vom 10.04.2008

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

mit dem o.g. Gesetzentwurf soll von der Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht Gebrauch gemacht werden, die in Folge der Föderalismusreform I 2006 auf die Länder übergegangen ist. Der Gesetzentwurf wird derzeit in den Ausschüssen des Bayerischen Landtags beraten.

Das Staatsministerium des Innern hat eine Reihe meiner Änderungsvorschläge nicht übernommen, die ich im Rahmen der Ressortanhörung und der Verbandsanhörung vorgebracht habe (vgl. anliegenden Vermerk). Ich bedaure insbesondere, dass das Staatsministerium des Innern folgende zentrale Forderungen nicht berücksichtigt hat:

#### ➤ **Übersichtsaufnahmen**

Die Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass bei Versammlungen lange Bildsequenzen von der Polizei aufgezeichnet werden, ohne dass zwischen Übersichtsaufnahmen und personenbezogenen Aufnahmen unterschieden wird.

Auch bei sog. Übersichtsaufnahmen sind - räumlich bedingt - die Gefilmten häufig zumindest zum Teil individuell erkennbar. Im Übrigen ist es technisch grundsätzlich möglich, auf Übersichtsaufnahmen nicht personenbezogen erfasste Personen nachträglich zu individualisieren (vgl. auch Begründung zu Art. 9 Abs. 2, LT-Drs. 15/10181, Seite 17).

Versammlungsteilnehmer können grundsätzlich nicht erkennen, ob eine Videokamera außer Betrieb ist, mit ihr eine Übersichtsaufnahme oder eine Übersichtsaufzeichnung oder eine personenbezogene Aufnahme/Aufzeichnung angefertigt wird. Es besteht daher dem Bundesverfassungsgericht zufolge (vgl. Volkszählungsurteil vom 15.12.1983, Rn. 148 - juris) die Gefahr, dass potentielle Versammlungsteilnehmer auf eine Teilnahme gerade deshalb verzichten, weil sie nicht abschätzen können, ob personenbezogene Informationen dauerhaft gespeichert werden und ihnen daraus Risiken entstehen können. *„Dies würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungsfähigkeit und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens ist.“* (vgl. BVerfG a.a.O).

Dieser Praxis sollte daher mit einer einschränkenden Formulierung begegnet werden. Dazu schlage ich folgende Fassung von Art. 9 Abs. 2 Satz 1 des Entwurfs vor:

*„Die Polizei darf Übersichtsaufnahmen von der Versammlung und ihrem Umfeld nur anfertigen, soweit sie zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes unbedingt erforderlich sind.“*

Darüber hinaus sollte - aus Gründen der verfassungsrechtlich gebotenen Bestimmtheit der Befugnis - zumindest in die Begründung des Gesetzentwurfs eine Definition des Begriffs „Übersichtsaufnahme“ aufgenommen werden, wonach „Übersichtsaufnahmen“ nur solche Aufnahmen sind, die keinen Personenbezug erkennen lassen. Dies hat das Staatsministerium des Innern - ohne erkennbaren Grund - bisher abgelehnt.

➤ **Übersichtsaufzeichnungen**

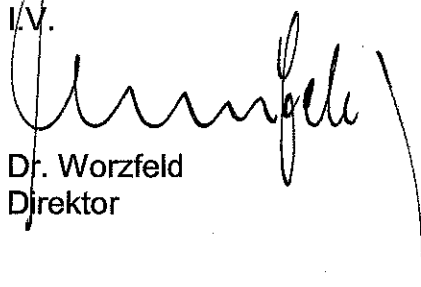
„Übersichtsaufzeichnungen“ perpetuieren den durch „Übersichtsaufnahmen“ in der Praxis erfolgten Grundrechtseingriff und sind deshalb abzulehnen. Dies gilt umso mehr, als für diese Aufzeichnungen *keine Löschungsfrist* vorgesehen ist. Zudem sollen die Aufzeichnungen nicht nur zur Auswertung des polizeitaktischen Vorgehens verwendet werden, sondern der Begründung zufolge auch zeitlich unbefristet zur (späteren) polizeilichen Aus- und Fortbildung genutzt werden. Damit können (teilweise) personenbezogene Aufzeichnungen ohne eine zeitliche Begrenzung vorgehalten werden. **Übersichtsaufzeichnungen** sollten deshalb völlig unterbleiben, um ein „Einfallstor“ für eine Vielzahl personenbezogener Eingriffe zu schließen.

- Hilfsweise sollten zumindest auch für **Übersichtsaufzeichnungen** (möglichst kurze) **Löschungsfristen** vorgesehen werden.

Ich bitte Sie, meine Bedenken im Rahmen der parlamentarischen Beratung zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen

I.V.



Dr. Worzfeld  
Direktor

## Entwurf eines Bayerischen Versammlungsgesetzes

### I. Aktenvermerk:

Folgende Forderungen des Landesbeauftragten für den Datenschutz hat das Staatsministerium des Innern in der Verbandsanhörung zum o. g. Gesetzentwurf nicht übernommen:

- **Zu Art. 9 Abs. 1 Satz 1**

Die in Art. 9 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs enthaltene allgemeine Befugnis, personenbezogene Daten zu erheben, begegnet vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Forderung nach Normenbestimmtheit und Normenklarheit erheblichen datenschutzrechtlichen Bedenken.

In mehreren Entscheidungen hat das Bundesverfassungsgericht die Bedeutung des Grundsatzes der Normenbestimmtheit und Normenklarheit bei gesetzlichen Eingriffsbefugnissen betont. In seinem Beschluss vom 04.04.2006 zur präventiven Rasterfahndung führt das Gericht aus, dass Ermächtigungen zu Grundrechtseingriffen einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenbestimmtheit und Normenklarheit entspricht (BVerfG, Az.: 1 BvR 518/02, Abs. 150). Auch in seinem Urteil vom 27.07.2005 zur Verfassungsmäßigkeit des niedersächsischen Gesetzes zur präventiven Telekommunikationsüberwachung hat das Bundesverfassungsgericht betont, dass der Betroffene anhand der gesetzlichen Regelung die Rechtslage so erkennen können muss, dass er sein Verhalten danach auszurichten vermag (BVerfG, Az.: 1 BvR 668/04, Abs. 117).

Das Polizeiaufgabengesetz sieht - anders als Art. 9 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs - spezielle Befugnisse zur Erhebung personenbezogener Daten z. B. in Art. 12 ff., 32 ff. vor, die Regelungen zu Inhalt und Umfang der zulässigen Datenerhebung enthalten. Die dem Art. 9 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs entsprechende Parallelregelung des Art. 31 Abs. 1 PAG tritt hinter diese speziellen Befugnisse zurück.

Der Begriff der „*personenbezogenen Daten*“ ist zwar in Art. 4 Abs. 1 BayDSG legal definiert. Diese Legaldefinition beseitigt aber nicht die datenschutzrechtliche Problematik in Art. 9 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs. Die vorgesehene Vorschrift lässt - anders wie Art. 12 PAG - die möglichen Datenerhebungsmaßnahmen (z. B. nur offene oder auch verdeckte Maßnahmen wie Observation?) und deren Umfang (z. B. Auskunft über Religionszugehörigkeit?) vollständig offen.

Art. 9 Abs. 1 Satz 1 des Entwurfs sollte deshalb entsprechend präzisiert werden.

- **Zu Art. 9 Abs. 2**

- Durch die technischen Möglichkeiten, jederzeit eine Individualisierung von Personen durchführen zu können, ist auch die Übersichtsaufnahme ohne weiteres zur Erhebung personenbezogener Informationen geeignet und gemäß Art. 9 Abs. 2 Satz 3 des Entwurfs grundsätzlich auch dazu bestimmt. Darüber hinaus ist zu beachten, dass die Versammlungsteilnehmer regelmäßig nicht erkennen können, zu welchen Zwecken Bildaufnahmen angefertigt werden. Sie können deshalb von der Wahrnehmung ihres Grundrechts aus Art. 8 Abs. 1 GG auch dann abgeschreckt werden, wenn die Bildaufnahmen tatsächlich nur dem Zweck dienen, den Versammlungsablauf als solchen zu verfolgen (vgl. Dietel/Gintzel/Kniesel, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 13. Auflage 2004, § 12 a Rdnr. 14).

Vor diesem Hintergrund teile ich die in der Begründung (vgl. LT-Drs. 15/10181 Seite 17) enthaltene Ansicht nicht, es liege bei Übersichtsaufnahmen keine Rechtsbeeinträchtigung vor. Der genannte Passus sollte daher geändert werden.

- Zur grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Problematik von Übersichtsaufnahmen hat der Landesbeauftragte für den Datenschutz das Staatsministerium des Innern auf Folgendes hingewiesen:

Das Bundesverfassungsgericht führt in seiner Entscheidung zur präventiven Rasterfahndung vom 04.04.2006 (Az.: 1 BvR 518/02, Abs. 117) zur Eingriffsintensität von Maßnahmen mit großer Streubreite Folgendes aus: *„Grundrechtseingriffe, die sowohl durch Verdachtslosigkeit als auch durch eine große Streubreite gekennzeichnet sind - bei denen also 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 (vgl. BVerfGE 100, 313 <376, 392>; 107, 299 <320 f.>; 109, 279 <353>; 113, 29 <53>; 113, 348 <383>). Denn der Einzelne ist in seiner grundrechtlichen Freiheit umso intensiver betroffen, je weniger er selbst für einen staatlichen Eingriff Anlass gegeben hat. Von solchen Eingriffen können ferner Einschüchterungseffekte ausgehen, die zu Beeinträchtigungen bei der Ausübung von Grundrechten führen können.“*

Im Volkszählungsurteil vom 15.12.1983 hat das Gericht Folgendes herausgearbeitet:

*„Wer nicht mit hinreichender Sicherheit überschauen kann, welche ihn betreffenden Informationen in bestimmten Bereichen seiner sozialen Umwelt bekannt sind, und wer das Wissen möglicher Kommunikationspartner nicht einigermaßen abzuschätzen vermag, kann in seiner Freiheit wesentlich gehemmt werden, aus eigener Selbstbestimmung zu planen oder zu entscheiden... Wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltensweisen jederzeit notiert und als Information dauerhaft gespeichert, verwendet oder weitergegeben werden, wird versuchen, nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen. Wer damit rechnet, dass etwa die Teilnahme an einer Versammlung oder einer Bürgerinitiative behördlich registriert wird und dass ihm dadurch Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf eine Ausübung seiner entsprechenden Grundrechte (Art. 8, 9 GG) verzichten.“*

Versammlungsteilnehmer können grundsätzlich nicht erkennen, ob eine Videokamera außer Betrieb ist, mit ihr eine Übersichtsaufnahme oder eine Übersichtsaufzeichnung oder eine personenbezogene Aufnahme/Aufzeichnung angefertigt wird. Es besteht daher die Gefahr, dass potentielle Versammlungsteilnehmer auf eine Teilnahme gerade deshalb verzichten, weil sie nicht abschätzen können, ob Informationen dauerhaft gespeichert werden und ihnen dadurch Risiken entstehen können. *„Dies würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungsfähigkeit und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens ist.“* (Bundesverfassungsgericht, Volkszählungsurteil vom 15.12.1983).

Vor diesem Hintergrund sind Übersichtsaufnahmen verfassungsrechtlich kritisch zu beurteilen. Dies gilt erst recht dann, wenn, wie Erfahrungen aus der Praxis belegen, bei einer Reihe von Versammlungen versammlungsbegleitend lange Bildsequenzen von der Polizei aufgenommen werden.

Der Landesbeauftragte für den Datenschutz hat daher das Staatsministerium des Innern gebeten, dieser Praxis durch eine einschränkende Formulierung zu begegnen. Dazu hat er folgende Fassung von Art. 9 Abs. 2 Satz 1 vorgeschlagen: *„Die Polizei darf Übersichtsaufnahmen von der Versammlung und ihrem Umfeld nur anfertigen, soweit sie zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes unbedingt erforderlich sind.“*

- Im Rahmen der Ressortanhörung hat der Landesbeauftragte für den Datenschutz darauf hingewiesen, dass auch bei sog. Übersichtsaufnahmen räumlich bedingt Versammlungsteilnehmer häufig personenbezogen aufgenommen werden. **Übersichtsaufzeichnungen** würden den erfolgten Grundrechtseingriff perpetuieren. Der Wunsch nach Auswertung des polizeitaktischen Vorgehens kann unter diesen Voraussetzungen *Übersichtsaufzeichnungen* nicht rechtfertigen. Dies gilt umso mehr, als für diese Aufzeichnungen *keine Lösungsfrist* vorgesehen und in der Begründung auch die Nut-

zung zur (späteren) polizeilichen Aus- und Fortbildung vorgesehen wird. *Übersichtsaufzeichnungen* sollten deshalb völlig unterbleiben, um ein „Einfallstor“ für eine Vielzahl rechtsgrundloser Eingriffe zu schließen.

Art. 9 Abs. 2 Satz 2 des Entwurfs und die entsprechenden Teile der Begründung sollten daher gestrichen werden. Darüber hinaus sollte in die Begründung des Gesetzentwurfs eine Definition des Begriffs „Übersichtsaufnahme“ aufgenommen werden, wonach „Übersichtsaufnahmen“ nur solche Aufnahmen sind, die keinen Personenbezug erkennen lassen.

Darüber hinaus hat der Landesbeauftragte für den Datenschutz das Staatsministerium des Innern gebeten, in Art. 10 Abs. 3, 4, und Art. 13 Abs. 6 des Entwurfs eine Regelung zur Zweckbindung und Verhältnismäßigkeit in Gesetzestext und Begründung aufzunehmen. Der in die Ressortanhörung gegebene Entwurf vom 17.12.2007 enthielt in Art. 10 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2 eine solche Regelung, wonach die Mitteilung der personenbezogenen Daten „*erforderlich*“ sein muss, „*um die Prüfung von Maßnahmen nach Satz 2 zu ermöglichen*“. Entsprechende Regelungen waren auch in Art. 10 Abs. 4 Satz 1 und Art. 13 Abs. 6 Satz 1 des Entwurfs vorgesehen.

Das Staatsministerium des Innern hat nur die Begründung entsprechend ergänzt.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Volkszählungsurteil vom 15.12.1983 herausgearbeitet, dass „*das Gebot einer konkreten Zweckumschreibung und das strikte Verbot der Sammlung personenbezogener Daten auf Vorrat ... für Datenerhebungen zu nicht statistischen Zwecken*“ gilt. Damit soll sichergestellt werden, dass der Datenverarbeitungsprozess durchschaubar bleibt.

Ich halte es deshalb für notwendig, die im Entwurf vom 17.12.2007 enthaltenen Regelungen zur Zweckbindung und Verhältnismäßigkeit in den aktuellen Entwurf zu übernehmen.

Kollwig