

ULD - Postfach 71 16 - 24171 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Die Vorsitzende
Frau Barbara Ostmeier, MdL

nur per E-Mail: innenausschuss@landtag.ltsh.de

Holstenstraße 98
24103 Kiel
Tel.: 0431 988-1200
Fax: 0431 988-1223
Ansprechpartner/in:
Barbara Körffer
Durchwahl: 988-1216
Aktenzeichen:
LD5-74.03/99.121

Kiel, 9. August 2013

Entwurf eines Gesetzes zum Versammlungsrecht in Schleswig-Holstein

Gesetzentwurf der Fraktion der FDP, LT-Drs. 18/199

Änderungsantrag der Fraktionen von SPD/Bündnis 90/Die Grünen und der Abgeordneten des SSW, Umdruck 18/1269

Änderungsantrag der Fraktion der CDU, Umdruck 18/1314

Änderungsantrag der Piratenfraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag, Umdruck 18/1318

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem oben genannten Gesetzentwurf.

Mit dem Gesetzentwurf ist entsprechend der auf die Länder übergegangenen Gesetzgebungskompetenz eine Vollregelung des Versammlungsrechts beabsichtigt. Damit sind auch Vorgänge der Verarbeitung personenbezogener Daten in einem besonders grundrechtsrelevanten Bereich von dem Gesetzgebungsvorhaben umfasst. Insbesondere betrifft dies den Einsatz von Videotechnik zur Beobachtung und Aufzeichnung von Versammlungen, dem in den vergangenen Jahren durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Verwaltungsgerichte enge Grenzen gesetzt worden sind. Daneben sind als weitere Maßnahmen der Verarbeitung personenbezogener Daten die Identitätsfeststellung und Durchsuchung an Kontrollstellen vorgesehen.

Zu diesen Regelungen ist aus datenschutzrechtlicher Sicht Folgendes anzumerken:

1. Kontrollstellen/Durchsuchung und Identitätsfeststellung

Die Regelung über die Einrichtung von Kontrollstellen und die Vornahme von Identitätsfeststellungen aus dem Gesetzentwurf der FDP-Fraktion (im Folgenden: FDP-E) wird durch den

Änderungsantrag der SPD, der Grünen und des SSW (im Folgenden SPD/Grüne/SSW-E) modifiziert.

Gegenüber dem FDP-Entwurf verzichtet der Änderungsantrag auf die pauschale Regelung zur Einrichtung von Kontrollstellen. Da auch nach dem FDP-E polizeiliche oder ordnungsrechtliche Maßnahmen nicht anlasslos, sondern nur unter den in den Absätzen 2 und 3 genannten Voraussetzungen vorgenommen werden dürfen, unterscheiden sich beide Regelungen im Ergebnis nicht. Gegenüber dem FDP-E stellt der SPD/Grüne/SSW-E jedoch deutlicher heraus, dass anlasslose Kontrollen nicht zulässig sind, so dass dieser Fassung der Vorzug gegeben werden sollte. Eine Ermächtigung zur anlasslosen Kontrolle wäre verfassungsrechtlich in jedem Fall unzulässig (vgl. BVerfG 1 BvR 2636/04 vom 12.5.2010), so dass Formulierungen, die solche Ermächtigungen nahelegen könnten, vermieden werden sollten.

2. Bild- und Tonübertragungen und -aufzeichnungen

Der Änderungsantrag von SPD/Grüne/SSW schlägt hierzu eine vollständige Ersetzung der Regelungen aus dem FDP-E vor. Der Vorschlag aus dem Änderungsantrag von SPD/Grüne/SSW ist deutlich klarer und bestimmter gefasst und erzielt - insbesondere durch deutliche Differenzierungen zwischen Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen einerseits und individualisierten und Übersichtsaufnahmen andererseits - ein gegenüber dem FDP-E ausgewogeneres Verhältnis zwischen der Gewährleistung der Versammlungsfreiheit und dem notwendigen Schutz der öffentlichen Sicherheit. Positiv hervorzuheben sind insbesondere der Verzicht auf Aufzeichnungen von Übersichtsaufnahmen, die engen Grenzen für Bild- und Tonaufnahmen in geschlossenen Räumen und der Verzicht auf Übersichtsaufnahmen in geschlossenen Räumen. Aus diesen Gründen sollten für die weitere parlamentarische Beratung die Regelungen aus dem SPD/Grüne/SSW-E zu Grunde gelegt werden.

Ein vollständiger Verzicht auf Bild- und Tonaufnahmen, wie er im Piraten-E vorgesehen ist, verleiht dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung zwar eine umfassende Geltung. Verfassungsrechtlich geboten ist dieser Verzicht jedoch nicht zwingend. Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind keine Hinweise darauf zu entnehmen, dass die Überwachung und Aufzeichnung von Versammlungen mittels Bild und Ton schlechthin verfassungswidrig ist. Selbst für Übersichtsaufzeichnungen, die aufgrund ihrer erheblichen Streubreite sicherlich die schwerwiegendsten Grundrechtseingriffe ermöglichen, erachtet das Bundesverfassungsgericht verfassungskonforme Regelungen als grundsätzlich möglich. Denn anderenfalls hätte die angegriffene Regelung zu Übersichtsaufzeichnungen im Bayerischen Versammlungsgesetz vollständig und nicht nur teilweise außer Kraft gesetzt werden müssen (BVerfG 1 BvR 2492/08 vom 17.2.2009, Absatz-Nr. 134).

Im Einzelnen merken wir zu §§ 15 und 21 SPD/Grüne/SSW-E Folgendes an:

• § 15 Abs. 2 SPD/Grüne/SSW-E: Übersichtsaufnahmen

§ 15 Abs. 2 SPD/Grüne/SSW-E erlaubt Übersichtsaufnahmen zum Zweck der Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes, der FDP-Entwurf dagegen zur Gefahrenabwehr. Damit ist die Eingriffsschwelle im SPD/Grüne/SSW-E zwar niedriger als im FDP-E, in der Gesamtbetrachtung ermächtigt die Regelung im SPD/Grüne/SSW-E aber in geringerem Umfang zu Grundrechtseingriffen als die Regelung im FDP-E.

Verfassungsrechtliche Bedenken stehen der Anfertigung von Übersichtsaufnahmen zum Zweck der Lenkung und Leitung des Einsatzes nicht entgegen, soweit diese Beobachtung aufgrund der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung geboten ist (so BVerfG 1 BvR 2492/08 vom 17.2.2009, Absatz-Nr. 135).

Da die Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes nur eine Echtzeitübertragung der Überwachungsbilder in eine Einsatzleitzentrale und keine dauerhafte Aufbewahrung der Aufnahmen erfordert, kann bei einer Beschränkung auf diesen Zweck auf die Aufzeichnung der Aufnahmen verzichtet werden. In diesem Punkt unterscheidet sich der FDP-E erheblich vom SPD/Grüne/SSW-E. Während letzterer Übersichtsaufzeichnungen ausschließt, erlaubt der FDP-Entwurf nicht nur die Aufzeichnung, sondern auch die anschließende Auswertung der Aufzeichnungen einschließlich der Individualisierung und Identifizierung von einzelnen Personen. Dies wird letztlich auf die unterschiedliche Zweckbestimmung der Übersichtsaufnahmen zurückzuführen sein, so dass im Ergebnis die Beschränkung der Übersichtsaufnahmen auf den Zweck der Leitung und Lenkung des Polizeieinsatzes die Basis für ein grundrechtsfreundlicheres Gesamtkonzept schafft.

Für die öffentliche Sicherheit dürften bei einem Verzicht auf Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen zur Gefahrenabwehr keine nennenswerten Einbußen entstehen, da bei Anhaltspunkten für Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit Aufnahmen der verursachenden Person nach § 15 Abs. 1 SPD/Grüne/SSW-E möglich sind.

Ausgeschlossen sind durch das Regelungskonzept des SPD/Grüne/SSW-E dagegen Bildaufzeichnungen eines nicht spezifizierten Personenkreises, um diese nachträglich auszuwerten. Die Regelungen im SPD/Grüne/SSW-E beschränken die Anfertigung von Aufnahmen auf konkrete gefahrenrelevante Ereignisse und Personen. Damit wird ein ausgewogenes Verhältnis hergestellt zwischen dem Schutz der öffentlichen Sicherheit sowie der Versammlung auf der einen Seite und dem Interesse friedlicher Versammlungsteilnehmer, bei der Ausübung ihrer Grundrechte nicht registriert und in Folge dauerhaft gespeichert zu werden.

- **§ 15 Abs. 3 SPD/Grüne/SSW-E: Offenheit der Aufnahmen**

Die Pflicht zur offenen Durchführung der Aufnahmen ist in allen vorliegenden Entwürfen vorgesehen und verfassungsrechtlich geboten. In § 15 Abs. 3 SPD/Grüne/SSW-E sollte jedoch der Eindruck vermieden werden, dass die Offenheit der Maßnahme ausschließlich durch die Information der Versammlungsleitung hergestellt wird. Die Informationspflicht ist zwar sinnvoll und begrüßenswert, sie kann aber allenfalls eine zusätzliche Maßnahme sein, um die Offenheit zu gewährleisten. Denn die Überwachung muss für alle potentiell davon betroffenen Personen erkennbar sein. Dies sind in der Regel alle Versammlungsteilnehmer. Eine Information nur der Versammlungsleitung reicht daher nicht aus, um zu gewährleisten, dass alle Teilnehmer von der Möglichkeit einer Überwachung erfahren. Satz 2 sollte daher wie folgt formuliert werden:

„Die Versammlungsleitung ist unverzüglich über die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen in Kenntnis zu setzen.“

- **§ 15 Abs. 4 SPD/Grüne/SSW-E: Weitere Verwendung und Löschung der Aufzeichnungen**

In § 15 Abs. 4 Satz 2 SPD/Grüne/SSW-E sollte an Stelle der unpräzisen Formulierung „benötigt werden“ die am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ausgerichtete Formulierung „erforderlich sind“ verwendet werden.

Die Regelung über die weitere Aufbewahrung der Aufzeichnungen zum Zweck der Gefahrenabwehr in § 15 Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 SPD/Grüne/SSW-E ist zu unbestimmt und sollte entweder präzisiert oder gestrichen werden. Nach dem Entwurf ist vorgesehen, dass die Aufzeichnungen nicht unverzüglich gelöscht werden müssen, soweit sie zur Gefahrenabwehr benötigt werden. Dafür sind zwar das Vorverhalten der betroffenen Person bei oder im Zusammenhang mit der Versammlung zu berücksichtigen und außerdem ist eine Prognose über deren künftiges Verhalten anzustellen. Doch es fehlt hier - anders als bei den anderen Gründen für das Absehen von der Löschung in den Ziffern 1, 3 und 4 dieser Vorschrift - an einer bestimmten Regelung des Zwecks der weiteren Aufbewahrung. So geht es im Fall der Ziffer 1 um die Prüfung, ob im Zusammenhang mit der Versammlung Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten begangen wurden und zu deren Verfolgung ein Verfahren eingeleitet werden soll. Bei der Gefahrenabwehr bleibt dagegen unklar, ob die Aufzeichnungen für die Prüfung und Einleitung eines konkreten gefahrenabwehrenden Verfahrens aufbewahrt werden sollen oder auch für weitere Präventionsmaßnahmen. Die Beantwortung dieser Frage wird durch das Regelungskonzept dieser Vorschrift erschwert. Denn nach der Konzeption des Absatzes 4 Satz 2 sollen sich die Voraussetzungen für die weitere Aufbewahrung nicht aus dem Versammlungsgesetz ergeben, sondern aus den jeweils einschlägigen Fachgesetzen, d.h. für die Ziffer 1 der StPO und für die Ziffer 2 dem LVwG (so jedenfalls die Begründung für die insoweit wortgleiche Regelung im Musterentwurf des Arbeitskreises Versammlungsrecht, Begründung zu § 16 Abs. 5 des Musterentwurfs, Seite 75). Das LVwG erlaubt grundsätzlich die Speicherung personenbezogener Daten für ein bestimmtes Verfahren (§ 188 LVwG) sowie für besondere, meist künftige, Zwecke (§ 189 LVwG). Für die Verhütung oder Aufklärung künftiger Straftaten dürfen nach LVwG jedoch nur Daten aus einem Strafverfahren gespeichert werden. Ermächtigungsgrundlage hierfür ist § 189 Abs. 1 Satz 3 LVwG. Für Daten aus einem Verfahren der Gefahrenabwehr fehlt eine entsprechende Ermächtigung im LVwG. Soweit Videoaufzeichnungen aus Versammlungen als Beweismittel in ein Strafverfahren Eingang finden, kommt die Speicherung nach § 189 Abs. 1 Satz 3 LVwG für künftige Zwecke auch ohne ausdrückliche Anordnung im Versammlungsgesetz in Betracht. Falls die Aufzeichnungen nicht für ein Strafverfahren verwendet werden, ermöglicht § 15 Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 SPD/Grüne/SSW-E in Verbindung mit dem LVwG keine weitere Speicherung als die nach § 188 LVwG für ein konkretes Verfahren der Gefahrenabwehr. Somit ist die letztgenannte Speicherung einziger Regelungsgehalt des § 15 Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 SPD/Grüne/SSW-E. Im Interesse der Bestimmtheit der Norm sollte die Regelung auch entsprechend formuliert werden. An Stelle der Formulierung „zur Gefahrenabwehr“ sollte eine Formulierung wie etwa „zur Durchführung eines Verfahrens zur Gefahrenabwehr“ verwendet werden.

Die Prüfung, ob die Aufzeichnungen zu löschen sind, erfolgt nach § 15 Abs. 4 SPD/Grüne/SSW-E in drei Stufen. Im Regelfall sind die Aufzeichnungen unverzüglich nach Ende der Versammlung zu löschen. Eine weitere Aufbewahrung für die Dauer von sechs Monaten ist für die in Satz 2 genannten Zwecke möglich. Nach Ablauf der sechs Monate ist eine Aufbewahrung zulässig, wenn die Aufzeichnungen für ein zwischenzeitlich eingeleitetes Strafverfahren, zur Gefahrenabwehr oder zur Dokumentation des polizeilichen Einsatzhandelns

benötigt werden. Abgesehen davon, dass sich die Formulierung der Zweckbestimmung nicht von der in Satz 2 unterscheidet und somit die Öffnung für Gefahrenabwehrzwecke mindestens mit den gleichen Unsicherheiten verbunden ist wie sie bereits für Satz 2 gelten, ist die Frist mit sechs Monaten zu lang bemessen. Die Zäsur nach sechs Monaten kann nach unserem Verständnis nur bedeuten, dass vor Ablauf der sechsmonatigen Frist die Aufzeichnungen aufbewahrt werden dürfen, um die Einleitung eines Strafverfahrens oder anderer Verfahren zu prüfen bzw. die Einleitung von Verfahren durch Dritte im Fall des polizeilichen Handelns nach Absatz 4 Satz 2 Nr. 3 abzuwarten. Bei Erreichung der Sechs-Monats-Frist wird zu prüfen sein, ob entsprechende Verfahren inzwischen bei Behörden oder Gerichten anhängig sind. Ist dies nicht der Fall, sind die Aufzeichnungen zu löschen. Anderenfalls dürfen die Aufzeichnungen länger aufbewahrt werden. Die Aufbewahrungsdauer wird sich in diesen Fällen nach dem für das Verfahren anwendbaren Recht richten, für das die Daten verwendet werden. Bei der Sechs-Monats-Frist handelt es sich nach diesem Verständnis um eine Entscheidungsfrist für die zuständigen Behörden. Für diesen Zweck ist die Frist zu lang bemessen. Die Entscheidung über die Einleitung eines Verfahrens müsste in wesentlich kürzerer Zeit getroffen werden können. In der insoweit vergleichbaren Situation der Videoüberwachung öffentlicher Plätze sieht § 184 Abs. 4 Satz 2 LVwG eine Aufbewahrung von höchstens einem Monat vor.

Die Löschungsregelung sollte ergänzt werden um eine Sperrung der Aufzeichnungen für andere Zwecke. Im SPD/Grüne/SSW-E ist dies nur in § 15 Abs. 5 Satz 2 für die anonymisierten Aufzeichnungen vorgesehen, die für die Aus- und Fortbildung hergestellt werden. Erst recht muss das Verwendungsverbot für die nicht anonymisierten Fassungen gelten, die nach Absatz 4 aufbewahrt werden. Dies sollte in Absatz 4 klargestellt werden.

Sprachlich muss in Absatz 4 Satz 3 der Begriff der Aufnahmen durch den Begriff der Aufzeichnung ersetzt werden.

- **§ 15 Abs. 6 und 7: Dokumentation und Kontrolle**

In Absatz 6 ist nicht klar, ob die Formulierung „Bild- und Tonaufnahmen“ ein Redaktionsversehen darstellt und tatsächlich „Bild- und Tonaufzeichnungen“ gemeint sind. Im Interesse der Nachvollziehbarkeit polizeilicher Datenverarbeitung ist es zu begrüßen, wenn bereits Aufnahmen dokumentiert werden müssen. Sprachlich muss dann im Folgenden die Formulierung „ihre Verwendung“ geändert werden in „die Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen und ihre Verwendung“. Um das im schleswig-holsteinischen Datenschutzrecht durch § 5 LDSG etablierte Niveau des technischen und organisatorischen Datenschutzes zu erreichen, sollte auch die Durchführung von Übersichtsaufnahmen dokumentiert werden.

Die Regelung in Absatz 7 ist aufgrund der sich bereits aus § 10 LDSG ergebenden Kontrollbefugnis der behördlichen Datenschutzbeauftragten entbehrlich. Zur Vermeidung von Umkehrschlüssen für Bereiche wie dem allgemeinen Polizeirecht im LVwG, in denen eine Kontrollbefugnis nicht bereichsspezifisch geregelt ist, empfehlen wir, diese Regelung zu streichen.

- **§ 21**

Positiv ist hier hervorzuheben, dass eine Ermächtigung zu Vornahmen von Übersichtsaufnahmen in geschlossenen Räumen fehlt. Ein Bedarf dafür ist auch nicht erkennbar. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG, 1 BvR 2492/08 vom 17.2.2009, Absatz-Nr. 135) sieht Übersichtsaufnahmen in geschlossenen Räumen in der Regel nicht als erforderlich an. Zweck von

Übersichtsaufnahmen ist danach die Weiterleitung an eine zentrale Stelle zur Lenkung und Leitung des Einsatzes. Versammlungen in geschlossenen Räumen sind durch ihre räumliche Begrenzung in der Regel nicht so unüberschaubar, dass es zu deren Leitung einer Beobachtung durch Videoüberwachung bedarf.

Ebenfalls positiv fällt der Entwurf durch die gegenüber der Regelung für Versammlungen unter freiem Himmel deutlich erhöhte Eingriffsschwelle auf, was dem unterschiedlichen Schutz der Versammlungen Rechnung trägt.

Im Übrigen gelten die obigen Anmerkungen zu § 15 entsprechend für die jeweils wort- und inhaltsgleichen Regelungen in § 21.

Mit freundlichen Grüßen

Barbara Körffer