

17. Wahlperiode

**Vorlage – zur Beschlussfassung –**

---

**Gesetz über Übersichtsaufnahmen zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes bei  
Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen**

---

Der Senat von Berlin  
InnSport III B 11  
9(0)223-2486

An das  
Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

## **Vorblatt**

Vorlage - zur Beschlussfassung –

über

### **Gesetz über Übersichtsaufnahmen zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen**

#### A. Problem

Das Verwaltungsgericht Berlin hat mit Urteil vom 5.7.2010 entschieden, dass die Beobachtung einer Versammlung mittels eines Video-Wagens der Polizei und die Übertragung der so gewonnenen Bilder in Echtzeit im sog. Kamera-Monitor-Prinzip einer Rechtsgrundlage bedarf.

Eine solche Rechtsgrundlage liegt bisher nicht vor. § 19a i. V. mit § 12a VersG erlaubt der Polizei zwar Bild- und Tonaufnahmen von Teilnehmern bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Versammlungen anzufertigen, allerdings nur, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass von ihnen erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen. Liegen keine solchen Anhaltspunkte vor, erfolgen die (Übersichts-) Aufnahmen vielmehr lediglich zu Lenkungs- und Leitungszwecken, fehlt es an einer entsprechenden Rechtsgrundlage.

Die Polizei darf daher derzeit keine Übersichtsaufnahmen von Versammlungen anfertigen, wenn nicht tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass von Teilnehmenden erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgehen. Aufnahmen, die allein zu Lenkungs- und Leitungszwecken erfolgen, sind nicht möglich.

Die Beobachtung einer Versammlung mittels eines Video-Wagens und die Übertragung der so gewonnenen Bilder in Echtzeit im sog. Kamera-Monitor-Prinzip stellt bei großen und unübersichtlichen oder gefahrträchtigen Versammlungen ein wesentliches Instrument zur Gewährleistung einer erfolgreichen Einsatzbewältigung dar. Sie bietet eine ergänzende und teilweise die einzige Möglichkeit, schnell und angemessen auf das jeweilige Geschehen zu reagieren. Das gilt neben sicherheitsrelevanten Aspekten auch für die verkehrspolizeiliche Einsatzbewältigung. Der Polizeiführer „vor Ort“ bekommt nur den Eindruck eines Teils der Versammlung. Dies reicht für die Lagebeurteilung nicht aus und kann zu Fehlentscheidungen führen. Übersichtsaufnahmen dienen der ergänzenden

Informationsgewinnung und haben primär den Zweck, frühzeitig Gefahren, Störungen, Ereignisse und Entwicklungen zu erkennen sowie (Aufklärungs-) Meldungen zu unterstützen, zu ergänzen und zu verifizieren.

#### B. Lösung

Es wird eine Rechtsgrundlage geschaffen, nach der die Polizei Übersichtsaufnahmen zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen anfertigen darf. Diese Rechtsgrundlage wird in einem eigenen Gesetz geregelt, da ein auf das Versammlungsgesetz des Bundes gestütztes und zusätzlich neue versammlungsrechtliche Entwicklungen berücksichtigendes Berliner Versammlungsgesetz erst geschaffen werden muss. Bis dahin zugunsten der Übersichtlichkeit des Versammlungsrechts mit der vorgeschlagenen Regelung abzuwarten, würde bedeuten, dass zeitnah keine Übersichtsaufnahmen zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen möglich sind. Dies ist mit Blick auf die Bedeutung dieses Instruments für eine erfolgreiche Einsatzbewältigung nicht hinnehmbar.

#### C. Alternative / Rechtsfolgenabschätzung

Um das politisch gewünschte Ergebnis zu erzielen, muss die vorgeschlagene Befugnis geschaffen werden.

#### D. Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter

Der Gesetzesentwurf hat keine Gleichstellungsrelevanz. Im Übrigen sieht die Vorlage eine geschlechtergerechte Sprache vor und fördert damit die Gleichstellung der Geschlechter.

#### E. Kostenauswirkungen auf Privathaushalte und/oder Wirtschaftsunternehmen

Keine

#### F. Gesamtkosten

Es fallen keine zusätzlichen Kosten an. Ein Personalmehrbedarf wird nicht erwartet.

#### G. Auswirkungen auf die Zusammenarbeit mit dem Land Brandenburg

Keine

#### H. Zuständigkeit

Senatsverwaltung für Inneres und Sport

Der Senat von Berlin  
InnSport III B 11  
9(0)223-2486

An das  
Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

Vorlage

- zur Beschlussfassung -

über

**Gesetz über Übersichtsaufnahmen zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen**

---

Das Abgeordnetenhaus wolle beschließen:

**Gesetz  
über Übersichtsaufnahmen zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen  
vom .....**

Das Abgeordnetenhaus hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

(1) Für Bild- und Tonaufnahmen durch die Polizei bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen gilt § 12a des Versammlungsgesetzes.

(2) Im Übrigen darf die Polizei Übersichtsaufnahmen von Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen sowie ihrem Umfeld nur anfertigen, wenn dies wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung oder des Aufzuges im Einzelfall zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes erforderlich ist. Die Übersichtsaufnahmen sind offen anzufertigen und dürfen nicht aufgezeichnet werden.

§ 2

Dieses Gesetz schränkt das Grundrecht der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 des Grundgesetzes) ein.

## § 3

Dieses Gesetz ersetzt § 19a des Versammlungsgesetzes.

## § 4

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin in Kraft.

A. Begründung:

a) Allgemeines:

Das Verwaltungsgericht Berlin hat mit Urteil vom 5.7.2010 entschieden, dass die Beobachtung einer Versammlung mittels eines Video-Wagens der Polizei und die Übertragung der so gewonnenen Bilder in Echtzeit im sog. Kamera-Monitor-Prinzip einer Rechtsgrundlage bedarf.

Eine solche Rechtsgrundlage liegt bisher nicht vor. § 19a i. V. mit § 12a VersG erlaubt der Polizei zwar Bild- und Tonaufnahmen von Teilnehmern bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Versammlungen anzufertigen, allerdings nur, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass von ihnen erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen. Liegen keine solchen Anhaltspunkte vor, erfolgen die (Übersichts-) Aufnahmen vielmehr lediglich zu Lenkungs- und Leitungszwecken, fehlt es an einer entsprechenden Rechtsgrundlage.

Die Beobachtung einer Versammlung mittels eines Video-Wagens und die Übertragung der so gewonnenen Bilder in Echtzeit im sog. Kamera-Monitor-Prinzip stellt bei großen und unübersichtlichen oder gefahrträchtigen Versammlungen ein wesentliches Instrument zur Gewährleistung einer erfolgreichen Einsatzbewältigung dar. Sie bietet eine ergänzende und teilweise die einzige Möglichkeit, schnell und angemessen auf das jeweilige Geschehen zu reagieren. Das gilt neben sicherheitsrelevanten Aspekten auch für die verkehrspolizeiliche Einsatzbewältigung. Der Polizeiführer „vor Ort“ bekommt nur den Eindruck eines Teils der Versammlung. Dies reicht für die Lagebeurteilung nicht aus und kann zu Fehlentscheidungen führen. Übersichtsaufnahmen dienen der ergänzenden Informationsgewinnung und haben primär den Zweck, frühzeitig Gefahren, Störungen, Ereignisse und Entwicklungen zu erkennen sowie (Aufklärungs-) Meldungen zu unterstützen, zu ergänzen und zu verifizieren.

Es wird daher eine Rechtsgrundlage geschaffen, nach der die Polizei Übersichtsaufnahmen zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen anfertigen darf. Diese Rechtsgrundlage wird in einem eigenen Gesetz geregelt, da ein auf das Versammlungsgesetz des Bundes gestütztes und zusätzlich neue versammlungsrechtliche Entwicklungen berücksichtigendes Berliner Versammlungsgesetz erst geschaffen werden muss. Bis dahin zugunsten der Übersichtlichkeit des Versammlungsrechts mit der vorgeschlagenen Regelung abzuwarten, würde bedeuten, dass zeitnah keine Übersichtsaufnahmen zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes bei Ver-

sammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen möglich sind. Dies ist mit Blick auf die Bedeutung dieses Instruments für eine erfolgreiche Einsatzbewältigung nicht hinnehmbar.

b) Einzelbegründung:

1. Zu § 1:

1.1 Absatz 1:

Art. 125a Abs. 1 GG bestimmt, dass Recht, das als Bundesrecht erlassen worden ist, aber wegen einer Änderung der Gesetzgebungskompetenz nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, als Bundesrecht fort gilt und durch Landesrecht ersetzt werden kann, auch teilweise. § 3 enthält den Ersetzungsbefehl für den bisher in § 19a VersG geregelten „Teil“, nämlich Bild- und Tonaufzeichnungen bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen. Damit nun für Bild- und Tonaufzeichnungen auch weiterhin der Inhalt des § 19a VersG gilt, nämlich der Verweis auf § 12a VersG, muss diese Weitergeltung landesrechtlich geregelt werden. Dies erfolgt in § 1 Abs. 1 des vorgeschlagenen Gesetzentwurfs.

1.2 Absatz 2:

§ 1 Absatz 2 enthält die zu schaffende Ermächtigungsgrundlage für die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen.

Die Vorschrift beschränkt die grundrechtlich geschützte Versammlungsfreiheit: Müssen Teilnehmende der Versammlung damit rechnen, dass ihre Anwesenheit oder ihr Verhalten bei einer Veranstaltung durch Behörden registriert wird, könnte sie dies von einer Teilnahme abschrecken oder sie zu ungewollten Verhaltensweisen zwingen, um den beobachtenden Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten gerecht zu werden („Abschreckungs-/Einschüchterungseffekt“).

Die Versammlungsfreiheit ist in Art. 8 GG gewährleistet. Art. 8 GG schützt Versammlungen und Aufzüge als Ausdruck gemeinschaftlicher, auf Kommunikation angelegter Entfaltung. Als Abwehrrecht, das auch und vor allem andersdenkenden Minderheiten zugute kommt, gewährleistet Art. 8 GG den Grundrechtsträgerinnen und Grundrechtsträgern das Selbstbestimmungsrecht über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung und untersagt zugleich staatlichen Zwang, an einer öffentlichen Versammlung teilzunehmen oder ihr fernzubleiben (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985 – 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, sog. Brokdorf II-Beschluss, C. I. 2.).

In einem freiheitlichen Staatswesen gebührt Art. 8 GG ein besonderer Rang. Das Recht, sich ungehindert und ohne besondere Erlaubnis mit anderen zu versammeln, galt seit jeher als Zeichen der Freiheit, Unabhängigkeit und Mündigkeit der Bürgerinnen und Bürger. In ihrer Geltung für politische Veranstaltungen verkörpert die Freiheitsgarantie zugleich eine Grundentscheidung, die in ihrer Bedeutung über den Schutz gegen staatliche Eingriffe in die ungehinderte Persönlichkeitsentfaltung hinausreicht.

Trotz ihres hohen Rangs ist die Versammlungsfreiheit aber nicht vorbehaltlos gewährleistet. Für Versammlungen unter freiem Himmel sind Beschränkungen durch Gesetz möglich, vgl. Art. 8 Abs. 2 GG. Dabei hat der Gesetzgeber die dargelegte, in Art. 8 GG verkörperte verfassungsrechtliche Grundentscheidung zu beachten: Er darf die Ausübung der Versammlungsfreiheit nur zum Schutz gleichgewichtiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit begrenzen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985 – 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, sog. Brokdorf II-Beschluss, C II.1).

Mit diesen verfassungsrechtlichen Geboten steht die Vorschrift des § 1 Abs. 2 im Einklang. Von der Ermächtigung darf die zuständige Behörde angesichts der hohen Bedeutung der Versammlungsfreiheit nur im Lichte der grundlegenden Bedeutung des Art. 8 GG im freiheitlichen demokratischen Staat Gebrauch machen. Sie muss sich dabei stets auf das beschränken, was zum Schutz gleichwertiger Rechtsgüter notwendig ist (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985 – 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, sog. Brokdorf II-Beschluss, C II.1). Gedacht ist insbesondere an Fälle, in denen Übersichtsaufnahmen zur Verhinderung von Gefahren für gewichtige Rechtsgüter wie Leib oder Leben von Versammlungsteilnehmenden, Polizeibeamtinnen oder Polizeibeamten oder von Dritten erforderlich sind.

Dabei beschränkt die Vorschrift des § 1 Abs. 2 die Versammlungsfreiheit nur in dem unabdingbar erforderlichen Umfang: Sie lässt Übersichtsaufnahmen nicht von jeder Versammlung und nicht anlasslos zu. Sie macht ihre Zulässigkeit vielmehr von der „Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung oder des Aufzugs im Einzelfall“ abhängig und enthält damit eine klare tatbestandliche Begrenzung.

Bei Übersichtsaufnahmen wird zudem von einem erhöhten Standort aus – etwa einem hydraulischen Mast auf dem Dach eines Übertragungswagens oder einem Hubschrauber – in Weitwinkeleinstellung ein möglichst großer Bereich gezeigt. Die im Bild befindlichen Personen sind daher nur so klein zu sehen, dass eine persönliche Erkennbarkeit und Identifizierung in aller Regel ausgeschlossen ist. Ein individuelles und besonderes Beobachten einzelner Personen, etwa durch Heranzoomen, lässt die Vorschrift nicht zu.

Satz 2 der Vorschrift stellt ferner ausdrücklich klar, dass die Übersichtsaufnahmen nicht gespeichert werden dürfen. Es entsteht daher kein „Datenspeicher“, auf den zur Aufarbeitung des aufgezeichneten Versammlungsgeschehens, zur Verfolgung von Straftaten oder zur Gefahrenabwehr bei künftigen Versammlungen zurückgegriffen werden kann. Die Aufnahmen sind lediglich „von flüchtiger Natur“. Weiterhin regelt Satz 2 der Vorschrift ausdrücklich, dass die Übersichtsaufnahmen offen anzufertigen sind. Damit wird klargestellt, dass verdeckte Übersichtsaufnahmen nicht zulässig sind.

## 2. Zu § 2:

Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt, dass ein Gesetz, das ein Grundrecht einschränkt, dieses Grundrecht unter Angabe des Artikels nennt. § 1 des vorgelegten Gesetzes schränkt das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) und das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein (Art. 2 Abs. 1 i. V. mit Art. 1 Abs. 1 GG). Hier braucht aber nur Art. 8 Abs. 1 GG genannt werden. Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ist nicht zitierpflichtig, da es von vorn-

herein nur unter dem Vorbehalt der verfassungsmäßigen Ordnung, d. h. aller Rechtsnormen, die mit der Verfassung in Einklang stehen, garantiert wird (vgl. Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetz, 16. Aufl. 2011, § 20 Rn. 4).

3. Zu § 3:

§ 3 enthält den Ersetzungsbefehl für den bisher in § 19a VersG geregelten „Teil“, nämlich Bild- und Tonaufzeichnungen bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen (s. auch die Begründung zu § 1 Absatz 1).

B. Rechtsgrundlage:

Artikel 59 Absatz 2 i.V.m. Artikel 67 Absatz 3 der Verfassung von Berlin

C. Kostenauswirkungen auf Privathaushalte und/oder Wirtschaftsunternehmen

Keine

D. Gesamtkosten

Es fallen keine zusätzlichen Kosten an. Ein Personalmehrbedarf wird nicht erwartet.

E. Auswirkungen auf die Zusammenarbeit mit dem Land Brandenburg:

Keine

F. Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung:

a) Auswirkungen auf Einnahmen und Ausgaben:

Es werden keine Auswirkungen auf die Einnahmen und die Ausgaben erwartet.

b) Personalwirtschaftliche Auswirkungen:

Es werden keine personalwirtschaftlichen Auswirkungen erwartet.

Berlin, den 30.10.2012

Der Senat von Berlin

Klaus W o w e r e i t

.....  
Regierender Bürgermeister

Frank H e n k e l

.....  
Senator für Inneres und Sport