

Vorlage – zur Kenntnisnahme –

**Standpunkt des Senats zum Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens über ein
„Artikel-Gesetz für mehr Sicherheit und Datenschutz in Berlin“**

Der Senat von Berlin
- InnDS I A 13/III D Kr/1 – 0149-336/331802
-
Tel.: 9(0)223–2026/-1082

An das

Abgeordnetenhaus von Berlin

über Senatskanzlei - G Sen -

V o r l a g e

-zur Kenntnisnahme –

des Senats von Berlin

über

Standpunkt des Senats zum Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens über ein „Artikel-Gesetz für mehr Sicherheit und Datenschutz in Berlin“

Der Senat legt nachstehende Vorlage dem Abgeordnetenhaus zur Besprechung vor:

A. Bezeichnung des Volksbegehrens, Prüfung der Unterstützungsunterschriften

Die Vertrauenspersonen des Volksbegehrens über ein „Artikel-Gesetz für mehr Sicherheit und Datenschutz in Berlin“ haben am 01. März 2018 förmlich die Einleitung des Volksbegehrens beantragt. Die Unterstützungsunterschriften wurden bereits am 19. Februar 2018 bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport eingereicht. Der Antrag wird von erforderlichen mindestens 20.000 Personen unterstützt, die ihre Unterschrift innerhalb der letzten sechs Monate vor Eingang des Antrags bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport geleistet haben und im Zeitpunkt der Unterzeichnung zum Abgeordnetenhaus von Berlin wahlberechtigt waren (§§ 10, 15 Absatz 1 Satz 2 und Satz 3 Abstimmungsgesetz - AbstG - in Verbindung mit § 1 Absatz 1 Landeswahlgesetz Berlin). Die Prüfung der eingereichten 24.999 Unterstützungsunterschriften durch die Bezirksämter nach § 17 Absatz 1 AbstG ergab 21.028 gültige und 3.971 ungültige Unterschriften. Die von der Trägerin verwendeten Unterschriftenlisten entsprachen den Anforderungen des § 15 Abs. 1 Satz 4, Absatz 2 und Absatz 4 AbstG.

B. Zulässigkeit des Volksbegehrens

Die Senatsverwaltung für Inneres und Sport hat im Rahmen der ihr gemäß § 17 Abs. 2 AbstG obliegenden Prüfung festgestellt, dass das Volksbegehren formal, aber nicht materiell-rechtlich den Anforderungen an die Zulässigkeit eines Volksbegehrens entspricht.

Formale Zulässigkeit des Antrags

- Trägerin des Volksbegehrens ist das „Aktionsbündnis für mehr Videoaufklärung und Datenschutz“. Diese Personenvereinigung kann gemäß § 13 AbstG Trägerin eines Volksbegehrens sein.
- Die Trägerin hat mit Schreiben vom 7. Juli 2017 entsprechend § 16 AbstG fünf Vertrauenspersonen zu Vertreterinnen und Vertretern des Volksbegehrens bestimmt. Drei Vertrauenspersonen haben den Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens handschriftlich unterzeichnet und bei der Senatsverwaltung für Inneres und Sport eingereicht. Damit ist die Antragserklärung verbindlich. Hierfür sind schriftliche Erklärungen von mindestens drei Vertrauenspersonen erforderlich (§ 14 Satz 1, § 16 Absatz 1 Satz 3 AbstG).
- Die fünf Vertrauenspersonen haben an Eides Statt versichert, dass sie ihrer Anzeigepflicht für Geld- und Sachspenden vollständig und richtig nachgekommen sind (§ 40b Abs. 2 AbstG).
- Das Volksbegehren richtet sich auf Erlass und Änderung von Gesetzen. Dem Antrag ist ein Gesetzentwurf entsprechend § 14 Satz 2 AbstG beigelegt. Die Trägerin beantragt ein Volksbegehren über ein „Artikel-Gesetz für mehr Sicherheit und Datenschutz in Berlin“.
- Mit Schreiben vom 8. März 2018 hat die Trägerin einen geänderten Gesetzentwurf eingereicht. Die Änderungen sind im bereits erreichten Verfahrensstadium des Volksbegehrens abstimmungsrechtlich zulässig. Sie überschreiten nicht die vom Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin in seinem Urteil vom 13.05.2013 (VerfGH 32/12, juris Rn. 75 – dort zitiert als Entscheidung mit Datum vom 13.02.2013) gezogenen Grenzen einer Änderung eines Gesetzentwurfs nach Abschluss der Unterschriftensammlung für einen Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens.

Materiell-rechtliche Zulässigkeit des Antrags

Der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens ist nicht mit höherrangigem Recht vereinbar und damit nach Maßstab des § 12 Abs. 2 AbstG materiell-rechtlich unzulässig.

I. Rechtliche Bewertung von Artikel I des Gesetzentwurfs - Gesetz zur Änderung des ASOG -

Der Gesetzentwurf (GE) stellt keine ausreichende gesetzliche Ermächtigung für die zweckte polizeiliche Videoüberwachung dar. Der Regelungsentwurf ist mit dem grundgesetzlich nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 Grundgesetz sowie gemäß Art. 33 der Verfassung von Berlin (VvB) geschützten Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht vereinbar.

Der Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung umfasst die Befugnis der Einzelnen, grundsätzlich selbst zu entscheiden, wann und innerhalb welcher Grenzen persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden, und daher grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung persönlicher Daten zu bestimmen (BVerfG, 15.12.1983 -1 BvR 209/83-, juris Rn. 149). Den Schutzbereich berührt auch eine offene Videoüberwachung des öffentlichen Raums. 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 der Einzelnen, die sich in die Öffentlichkeit begeben, Rechnung (BVerfG, 23.02.2007 -1 BvR 2368/06-, juris Rn. 39 f.).

Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist nicht schrankenlos gewährleistet. Es unterliegt den Einschränkungen im überwiegenden Allgemeininteresse (BVerfG, 15.12.1983 -1 BvR 209/83-, juris Rn. 150). Hierfür bedarf es einer verfassungskonformen Rechtsgrundlage. Solche Eingriffsgrundlagen bieten die Befugnisregelungen im Gesetzentwurf der Trägerin in wesentlichen Teilen jedoch nicht.

Nicht ausreichend Rechnung trägt der Regelungsentwurf den verfassungsrechtlichen Vorgaben, dass Beschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht (1) (vgl. hierzu ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seit dem Volkszählungsurteil vom 15.12.1983 –Az.: 1 BvR 209/83–, juris Rn. 151). Ferner hat die Trägerin den GE in der Gesamtschau nicht entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ausgestaltet, da keine angemessenen Eingriffsbefugnisse vorgesehen werden (2).

1) Bestimmtheitsgebot

Wesentliche Regelungen des GE sind als Ermächtigungsgrundlage für eine polizeiliche Videoüberwachung nicht hinreichend bestimmt.

Zu messen ist der Antragsgegenstand an den Grundsätzen der Normenklarheit und Normenbestimmtheit, welche die Verfassungsgerichtshöfe spezifisch zu Volksgesetzentwürfen ausgeformt haben. Danach dürfen Volksgesetzentwürfe insbesondere nicht wesentliche Regelungen und ihre Grenzen im Unklaren lassen (vgl. Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, 14.02.2000 - St 1/99 - juris Rn. 50 ff.; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, 13.04.2000 - Vf. 4-IX-00 -, juris Rn. 145 ff, jeweils m. w. N.). Der Regelungsgehalt eines Gesetzentwurfs muss deshalb im Wortlaut einen klaren Ausdruck finden. Die einem "durchschnittlichen Stimmberechtigten" mögliche Interpretationsleistung bildet dafür den Maßstab. Dies gilt jedenfalls hinsichtlich der spezifisch für die gesetzgeberische Willensbildung wesentlichen Umstände. Mit Blick auf die Funktionsbedingungen der Volksgesetzgebung dürfen die Anforderungen an die Entwurfsformulierung nicht überspannt werden, so dass gewisse gesetzestechnische Mängel noch hingenommen werden müssen.

Allgemein soll das Bestimmtheitsgebot sicherstellen, dass die gesetzesausführende Verwaltung für ihr Verhalten steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfindet und dass die Gerichte eine Rechtskontrolle durchführen können. Der Anlass, der Zweck und die Grenzen des Eingriffs müssen in der Ermächtigung bereichsspezifisch, präzise und normenklar festgelegt werden (BVerfG, 11.03.2008 -1 BvR 2074/05–, juris Rn. 94). Normenklarheit und Normenbestimmtheit ermöglichen, dass die Rechtsunterworfenen sich auf belastende Maßnahmen einstellen können (BVerfG, 23.02.2007 -1 BvR 2368/06–, juris Rn. 46). Die konkreten Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit der Ermächtigung richten sich nach der Art und der Schwere des Eingriffs (BVerfG, 23.02.2007 -1 BvR 2368/06–, juris Rn. 47).

a) Erheblicher Grundrechtseingriff

Die auf Grundlage des GE ermöglichte polizeiliche Videoüberwachung mit den teils erweiterten und teils neuen Befugnissen, Daten aufzuzeichnen und unter zusätzlichen Voraussetzungen weiterzuverwenden, würde einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Betroffenen von erheblichem Gewicht bewirken.

aa) Streubreite der Maßnahme

Zurückzuführen wäre die hohe Eingriffsintensität der geplanten Videoüberwachung auf die Streubreite der Maßnahme, da eine große Zahl von Personen erfasst würde.

Ursächlich für die erhebliche Streubreite ist die Ausgestaltung der Eingriffsbefugnisse in § 24 a Abs. 1 ASOG-E, die bereits diverse Anwendungsanlässe umfasst:

- Videoüberwachung vor oder in gefährdeten Objekten (§ 24 a Abs. 1 Nr. 1 ASOG-E),
- Videoüberwachung an gefährlichen Orten (§ 24 a Abs. 1 Nr. 2 ASOG-E),

insbesondere an „belebten Orten“ und „großen Fahrradabstellplätzen“ (§ 24 a Abs. 1, vorletzter Satz ASOG-E),

- Videoüberwachung an und im Umfeld von Orten mit großen Menschenansammlungen (§ 24 a Abs. 1 Nr. 3 Alt. 1 ASOG-E),
- Videoüberwachung an und im Umfeld von Orten von herausgehobenem touristischen Interesse (§ 24 a Abs. 1 Nr. 3 Alt. 2 ASOG-E)

Die Videoüberwachung würde voraussichtlich vorrangig im öffentlichen Raum zum Einsatz kommen. Aufgrund der Soll-Regelung im Hinblick auf „belebte Orte“ und „große Fahrradabstellplätze“ müssten zentrale Plätze mit vielen Passanten mit Ausnahme von atypischen Fällen mit Videoüberwachungsanlagen ausgerüstet werden. Große Bahnhöfe, Flughäfen und Verkehrsknotenpunkte fielen unter die Vorgabe der Videoüberwachung. Aber auch Eingangsbereiche von Krankenhäusern, Schulen, Kindertagesstätten, Musikschulen, Bibliotheken, Museen, Konzerthäusern, Nachbarschaftszentren, Jugendclubs, Kirchen, Sportplätzen, Schwimmbädern, Supermärkten, Kaufhäusern, öffentliche Grünflächen oder Straßenbereiche mit Passanten bzw. Autoverkehr werden nach dem Wortlaut von dem Tatbestandsmerkmal „belebter Ort“ erfasst. Infolge der weitreichend geplanten Ausstattung von bis zu 50 Orten mit 1.000 Kameras (GE Fn. 12) und der im Übrigen niedrigen Eingriffsschwelle (einfacher Straftatenverdacht) würde größtenteils ausgeschlossen, dass Bürgerinnen und Bürger sich auf den üblichen Verkehrswegen durch die Stadt oder aus der Stadt heraus bewegen könnten, ohne von der polizeilichen Videoüberwachung erfasst zu werden.

bb) Mögliche Einschüchterung von Unbeteiligten

Diese tatbestandliche Weite des GE, der als Grundlage für eine weiträumige Videoüberwachung des öffentlichen Raums herangezogen werden soll, birgt in der Folge die Gefahr, verhaltenslenkend zu wirken.

Zur Intensivierung des Eingriffs würde die zwangsläufige Betroffenheit von unbeteiligten Dritten beitragen. Diesen Dritten wäre kein konkretes Fehlverhalten vorwerfbar und durch ihr eigenes Verhalten hätten sie keinen Anlass für die polizeiliche Maßnahme gesetzt (vgl. BVerfG, 27.07.2005 -1 BvR 668/04-, juris Rn. 142). Ferner bringt polizeiliche Videoüberwachung insbesondere für Personen, die aus persönlichen oder beruflichen Gründen gezwungen sind, sich in den betroffenen Bereichen aufzuhalten und sich dieser Beobachtung häufig auszusetzen, einen erheblichen Grundrechtseingriff mit sich (BVerwG, 25.01.2012 -6 C 9/11-, juris Rn. 47). Deshalb könnten von der Maßnahme allgemeine Einschüchterungseffekte ausgehen, die zu Beeinträchtigungen bei der Ausübung von Grundrechten führen dürften. Die Unbefangeneheit des Verhaltens würde insbesondere gefährdet, wenn die Streubreite von Ermittlungsmaßnahmen dazu beitragen würde, dass Risiken des Missbrauchs und ein Gefühl des Überwachtwerdens entstehen könnten. Dies wäre gerade bei der systematischen Erfassung von Informationen in großer Zahl der Fall (BVerfG, 11.03.2008 -1 BvR 2074/05-, juris Rn. 78). Von einer entsprechend grundrechtsintensiven Datenerfassung wäre nach dem Konzept der Trägerin mit 1000 Kameras an bis zu 50 Orten auszugehen (vgl. oben und Begründung des GE Fn. 12 auf S. 3).

cc) Kein Schutz vor besonders intensiven Eingriffsformen

(1) Intelligente Videoüberwachung

Die Polizei würde entsprechend dem GE die Befugnis erhalten, „intelligente Videoüberwachung“ einzusetzen. Welche Befugnis konkret verliehen würde, grenzt der Gesetzestext allerdings nicht ein.

Die auf Ebene des Gesetzes verwendete Bezeichnung „intelligente Videoüberwachung“ ist nicht hinreichend bestimmt. Der Begriff umfasst verschiedene Auswertungsformen durch den

Einsatz von Datenfiltern, die nach vorgegebenen Parametern sicherheitskritische Ereignisse oder definierte Objekte herausfiltern, d.h. relevante von irrelevanten Daten trennen. Diese Datenfilter können für Maßnahmen von sehr unterschiedlicher Grundrechtsrelevanz eingesetzt werden. Zu differenzieren ist zwischen dem Einsatz von Filtern zur Erkennung von Verhaltens- sowie Objektmustern einerseits und zum Abgleich biometrischer Daten andererseits.

Verhaltens- und objektbezogene Filter können sämtliche von polizeilichen Kameras erfasste Daten permanent automatisch in Echtzeit verarbeiten und vordefinierte Ereignisse hervorheben. Mithilfe dieser technischen Unterstützung könnte sich die Polizei mit sehr viel geringerem Personaleinsatz auf die Beobachtung der herausgefilterten Aufnahmen beschränken, ihren Fokus gezielt auf sicherheitskritische Situationen lenken und unverzüglich anlassbezogene Folgemaßnahmen auslösen. Ermüdungserscheinungen der Polizeidienstkräfte durch Beobachtung von überwiegend irrelevantem Material könnten verringert werden. Die ereignisbezogene Mustererkennung könnte beispielsweise dazu verwendet werden, aus den videografierten Daten körperliche Auseinandersetzungen durch das Zubodengehen von Beteiligten sowie akustisch wahrnehmbare Beleidigungen durch Hinterlegung ausgewählter Wörter herauszufiltern und möglicherweise sicherheitsrelevante stehengelassene Objekte zu identifizieren.

Darüber hinaus kann „intelligente Videoüberwachung“ zum Abgleich biometrischer Daten und damit zu Gesichtsfelderkennungen eingesetzt werden. Die Bundespolizei nutzt diese Technik in einem Probelauf in Berlin am Bahnhof Südkreuz. Technisch wird hierbei im Wesentlichen das Bildmaterial mit biometrischen Referenzdaten zur Erkennung beispielsweise eines konkreten menschlichen Gesichts in der Datenmenge computergestützt abgeglichen. Das Ergebnis zeigt einen Vergleichswert über das Maß an Übereinstimmung an. Diese Einsatzmodalität bringt schwere Grundrechtseingriffe mit sich, da sehr große Datenmengen durch den Software-Einsatz gezielt zur Identifizierung der Daten eines konkreten Menschen genutzt werden können. Die Polizei könnte die Gesichtsfilterfunktion zur Identifizierung bei Aufzeichnung einer Straftat durch einen Abgleich mit Datenbanken erkennungsdienstlich behandelte Personen oder zum Ermitteln des Aufenthaltsortes von zur Fahndung ausgeschriebenen Täterinnen und Tätern einsetzen.

Die durch den Software-Einsatz neuen und gezielten Einsatzmöglichkeiten von Videoüberwachung verdeutlichen, dass bei Einsatz von Suchfiltern die polizeiliche Videoüberwachung einen neuen Maßnahmecharakter erhält. Aufgrund der unterschiedlichen Grundrechtsrelevanz ist es verfassungsrechtlich zwingend, die konkret zugelassene Einsatzmöglichkeit, d.h. nur verhaltensbezogene Erkennung oder auch Abgleich biometrischer Daten, bereits auf Ebene des Gesetzes zu bestimmen. Infolge der Intensität des Grundrechtseingriffs muss auch der Einsatzanlass stärker eingeschränkt werden (s.u.).

(2) Bewegungsprofile

Darüber hinaus fällt ins Gewicht, dass die im Rahmen der weiträumigen Videoüberwachung beobachteten und technisch fixierten Lebensvorgänge mit anderen Daten verknüpft werden könnten. Auf diese Weise könnte eine Vielzahl von Informationen über bestimmte identifizierbare Betroffene gewonnen werden, die sich im Extremfall zu Bewegungsprofilen verdichten lassen könnten (vgl. BVerfG, 23.02.2007 -1 BvR 2368/06-, juris Rn. 38). Diese Gefahr bestünde insbesondere, wenn die großen Datenmengen mithilfe von Gesichtsfiltern ausgewertet würden. Der GE enthält keine Regelungen, die Grundrechtsträgerinnen und -träger angemessen vor derart eingriffsintensiven Datenverknüpfungen auf Grundlage einer Maßnahme mit sehr niedrigen Voraussetzungen schützen.

b) Unzureichende Bestimmtheit

Gemessen an der oben dargelegten Tiefe der Grundrechtseingriffe, die auf Grundlage des GE vorgenommen werden könnten, sind zentrale Ermächtigungsgrundlagen nicht ausreichend normenklar und bestimmt ausgestaltet. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfas-

sungsgerichts muss jedoch die Eingriffsgrundlage erkennen lassen, ob auch schwerwiegende Eingriffe zugelassen werden sollen. Wird die Möglichkeit derartiger Eingriffe nicht hinreichend deutlich ausgeschlossen, so muss die Ermächtigung die besonderen Bestimmtheitsanforderungen wahren, die bei solch intensiven Eingriffen zu stellen sind (BVerfG, 11.03.2008 -1 BvR 2074/05-, juris Rn. 95). Diese Vorgaben sind insbesondere im Hinblick auf die folgenden Regelungen nicht gewahrt:

aa) Videoüberwachung gefährdeter Objekte, § 24 a Abs. 1 Nr. 1 ASOG-E

Die Regelung über Videoüberwachung gefährdeter Objekte (§ 24 a Abs. 1 Nr. 1 ASOG-E) genügt in örtlicher Hinsicht nicht den Vorgaben des Bestimmtheitsgebots. Weiter als in der aktuellen Fassung des § 24 a Abs. 1 ASOG vorgesehen, würde der GE über eine Datenerhebung durch Kameras an dem gefährdeten Objekt auch Videoüberwachung *in* dem Objekt zulassen. Die hiermit bewirkte Vertiefung des Grundrechtseingriffs sowie mögliche Kollisionen mit der verfassungsrechtlich geschützten Unverletzlichkeit der Wohnung haben die Verfasser des Gesetzentwurfs nicht berücksichtigt. Beispielsweise die Geschäftsräume von Gewerbetreibenden an Flughäfen oder die Hausmeisterinnen- und Hausmeister-Wohnungen in öffentlichen Gebäuden stehen unter dem verfassungsrechtlichen Schutz des Art. 13 Grundgesetz. Konturlos in örtlicher Hinsicht ist ferner die Möglichkeit von Videoüberwachung im Umfeld des gefährdeten Objekts „etwa um An- und Eingriffe zu verhindern oder aufzuklären“ (§ 24 a Abs. 1, Nr. 1 a.E. ASOG-E). Zum Vergleich kann die aktuelle Fassung der Regelung herangezogen werden, die Videoüberwachung nur „unmittelbar im Zusammenhang mit dem Objekt stehenden Grün- oder Straßenflächen“ zulässt, „soweit zur Zweckerreichung zwingend erforderlich“ (§ 24 a Abs. 1 ASOG).

bb) Videoüberwachung gefährlicher Orte (§ 24 a Abs. 1 Nr. 2 ASOG-E)

Die Eingriffsschwelle der Einführung von Videoüberwachung an sogenannten gefährlichen Orten ist sehr niedrig gewählt. Die Verfasser des Gesetzentwurfs lassen für die Qualifizierung eines Ortes als „gefährlich“ einen einfachen Straftatenverdacht ausreichen. Die Voraussetzung würde damit sehr viel niedriger gezogen, als beispielsweise bei der Identitätsfeststellung an sogenannten kriminalitätsbelasteten oder bisher als „gefährlich“ bezeichneten Orten, vgl. § 21 Abs. 2 Nr. 1 a) aa) ASOG. Das ASOG verlangt dort einen qualifizierten Straftatenverdacht. Tatbestandlicher Anknüpfungspunkt ist eine Straftat von erheblicher Bedeutung. Der Regelungsentwurf der Trägerin würde damit im ASOG eine sehr viel weitere Kategorie des „gefährlichen Ortes“ einführen, auf dessen Grundlage öffentliche Flächen sehr weitreichend mit Videoüberwachung durch die Polizei ausgestattet werden könnten. Auch in zeitlicher Hinsicht ist die Eingriffsbefugnis unbestimmt. Die Verfasser des Gesetzentwurfs haben keine Befristung mit Verlängerungsmöglichkeit der Einrichtung öffentlicher Plätze vorgesehen, welche eine regelmäßige Überprüfung der gesetzlichen Voraussetzungen sicherstellen würde.

cc) Soll-Regelung für belebte Orte und große Fahrradabstellplätze“ (§ 24a Abs. 1, vorletzter Satz ASOG-E)

In diesem Zusammenhang erscheint insbesondere der Tatbestand für Videoüberwachung an „gefährlichen Orten“, die „belebt“ sind oder auf denen sich „große Fahrradabstellplätze“ befinden, nicht mehr mit dem verfassungsrechtlich verankerten Bestimmtheitsgebot vereinbar. Der maßgebliche Wortlaut des Gesetzentwurfs selbst enthält keine weiteren Konkretisierungen des Tatbestandsmerkmals „belebter Ort“.

In den Fußnoten 10 und 11 zum Gesetzentwurf finden sich ergänzende Erläuterungen der Begriffe. In diesem Zusammenhang wird darauf hingewiesen, dass Fußnoten zu Gesetzen nicht den Vorgaben der Rechtsförmlichkeit entsprechen. Die Ausführungen der Trägerin in Fußnoten zu dem vorgelegten GE werden dennoch wie eine förmliche Begründung dieses Gesetzentwurfs behandelt und bei der Bewertung berücksichtigt. Jedoch auch eine solche Berücksichtigung der Ausführungen vermag die Bestimmtheit des Regelungstextes nicht zu begründen. Denn Konkretisierungen von Tatbestandsmerkmalen auf Ebene der Gesetzesbegründung können die verfassungsrechtlichen Vorgaben zu Normenklarheit und Normenbestimmtheit nicht erfüllen. Dies gilt insbesondere angesichts der schweren Grundrechtsein-

griffe, welche die betroffene Regelung ermöglicht (Streubreite, „intelligente Videoüberwachung“, Bewegungsprofile). Die grundgesetzlich verankerten Anforderungen an die Bestimmtheit muss daher die Ermächtigungsgrundlage selbst erfüllen (BVerfG, 11.03.2008 -1 BvR 2074/05-, juris Rn 93 ff.).

Entsprechend der Soll-Regelung des GE dürfte an diesen Örtlichkeiten nur in atypischen Fällen von einer Videoüberwachung abgesehen werden. Solche Ausnahmefälle sind insbesondere Sachverhalte, die zwar vom Rahmen des Gesetzes, nicht aber von seinem Zweck erfasst werden, z.B. in Missbrauchsfällen. Die Abweichung muss so bedeutsam sein, dass das Gewicht der regelmäßig maßgeblichen Gründe beseitigt wird. Die Besonderheiten des Einzelfalls müssen ein Abweichen nahelegen (Stelkens/Bonk/Sachs, VfVfG, 9. Auflage 2018, § 40 Rn. 27).

Aufgrund der vielen Örtlichkeiten die stadtweit unter die konturlosen Begrifflichkeiten „belebter Ort“ und „großer Fahrradabstellplatz“ gefasst werden könnten, würde der Gesetzentwurf damit die Polizei sogar dazu verpflichten, den öffentlichen Raum weiträumig mit Videoüberwachung auszustatten. Priorisierungen nach einsatztaktischen Erwägungen wären nicht möglich. Ausgenommen werden könnten nur die eng begrenzten atypischen Einzelfälle. Die Grundvoraussetzung des bestehenden Straftatenverdachts stellt eine sehr niedrige Eingriffsschwelle dar. Diese wäre beispielsweise bereits bei bestehendem Straftatenverdacht hinsichtlich eines Taschendiebstahls oder einer Beleidigung erfüllt.

dd) Keine ausreichende Bestimmtheit durch Finanzierungsvorbehalt

Auch der Finanzierungsvorbehalt des Art. 3 § 2 Abs. 3 GE vermag nicht zu einer ausreichenden Bestimmtheit der geplanten neuen Eingriffsbefugnis beizutragen. Darin wird das Investitionsvolumen auf 50 Millionen Euro für einen Zeitraum von fünf Jahren begrenzt. Diese Vorgabe bildet zwar durch die finanzielle Deckelung faktisch eine Obergrenze für die Einrichtung von Videoüberwachungsanlagen der Polizei. Die Funktion des Bestimmtheitsgebots, bereichsspezifische, präzise und normenklare Eingriffsgrenzen der Ermächtigung sicherzustellen, wird damit jedoch nicht gewahrt. Anlass, Zweck und Grenze der geplanten Befugnisse würden nicht derart normenklar und normenbestimmt konkretisiert, dass sich betroffene Bürgerinnen und Bürger auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen könnten. Infolge der weiten polizeirechtlichen Eingriffsbefugnisse würden Bürgerinnen und Bürger selbst bei Kenntnis über die Anschaffungskosten und die jeweiligen Erfassungswinkel der von der Polizei eingesetzten Videokameras allenfalls grob erahnen zu können, bis zu welchem „Grad der Belebtheit“ Flächen der Stadt aufgrund der Soll-Regelung des § 24 a Abs. 1 Nr. 2 und vorletzter Satz GE mit Videoüberwachung durch die Polizei auszustatten wären. Außerdem vermag allein eine mengenmäßige Begrenzung angesichts der Schwere des Grundrechtseingriffs eine Abwägung mit Blick auf den konkreten Ort nicht zu ersetzen.

ee) Videoüberwachung von Orten mit großen Menschenansammlungen oder von herausgehobenem touristischen Interesse, § 24 a Abs. 1 Nr. 3 ASOG-E

Indem die Trägerin das nicht näher abgegrenzte „Umfeld“ in die Ermächtigung des § 24 a Abs. 1 Nr. 3 ASOG-E aufgenommen hat, schafft sie in örtlicher Hinsicht eine unbestimmte Eingriffsbefugnis.

ff) Videoüberwachung zur Eigensicherung, § 19 a Abs. 1 ASOG-E

Des Weiteren führt auch die Streichung des Kamerastandortes „in Fahrzeugen der Polizei“ in der Regelung über Videoüberwachung zur Eigensicherung (§ 19 a Abs. 1 ASOG-E) zu einer unzureichenden Bestimmtheit dieser Ermächtigungsnorm. Die Änderung würde beispielsweise auch den Einsatz einer Drohne ermöglichen, die gegenüber herkömmlicher Videotechnik ein Mittel sui generis darstellt, das speziell geregelt werden muss. Drohnen ermöglichen sehr weite Erfassungswinkel und schaffen Einsehbarkeiten in Örtlichkeiten, die durch einen Menschen oder festinstallierte Videokameras nicht erreicht werden können, (Dachbereiche von Häusern). Im Zuge der technischen Entwicklung ist zukünftig von einem immer größeren Erfassungsradius bei Steigerung der Datenqualität auszugehen. Auch die genannte Fußnote (19) trägt nicht zur Klarstellung des Anwendungsbereichs der Norm bei. Wenngleich dort die

Ermöglichung von „Body-Cams“ nur beispielhaft angeführt wird, erscheint diese Begründung angesichts der Reichweite der Eingriffsbefugnis (z.B. Drohnen) eher als irreführend (vgl. dazu I.3) Dieser Eindruck wird durch die folgenden Fußnoten 21 und 22 noch verstärkt, die sich allein auf Body-Cams beziehen.

c) Zwischenergebnis

Gemessen an dem Gewicht der Grundrechtsbeeinträchtigung mangelt es den oben aufgegriffenen Ermächtigungsgrundlagen des GE an hinreichender Bestimmtheit. Die im GE vorgesehenen Regelungen könnten weder die behördliche Praxis hinreichend anleiten noch ausreichende Kontrollmaßstäbe bereitstellen. Die Normen würden keine hinreichenden Maßstäbe in räumlicher und zeitlicher Hinsicht für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Videoüberwachung bieten. Hinzu tritt, dass die Betroffenen auf Grundlage der Tatbestände nicht vorhersehen könnten, bei welcher Gelegenheit, zu welchem Zweck und auf welche Weise Informationen über sie erhoben werden dürften. Für mögliche besonders schwere Grundrechtseingriffe, hervorgerufen durch den Einsatz von „intelligenter Videoüberwachung“ oder durch das Erstellen von Bewegungsprofilen sind die Eingriffsvoraussetzungen auf Ebene des Gesetzes nicht ausreichend bereichsspezifisch und präzise ausgestaltet.

2) Keine Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne

Die von der Trägerin entworfenen Ermächtigungsgrundlagen genügen darüber hinaus nicht den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne.

Die Angemessenheit einer Eingriffsermächtigung setzt voraus, dass der Gesetzgeber einen angemessenen Ausgleich zwischen Allgemein- und Individualinteressen herstellt. Von Bedeutung auf grundrechtlicher Seite ist die Gestaltung der Eingriffsschwelle, die Zahl der Betroffenen und die Intensität der Beeinträchtigung (vgl. BVerfG, 27.07.2005 -1 BvR 668/04-, juris Rn. 138). Auf Seiten der mit dem Eingriff verfolgten Zwecke ist das Gewicht der Ziele und Belange maßgeblich, denen die Videoüberwachung dient.

Als unverhältnismäßig im engeren Sinne ist der Regelungsentwurf über die Videoüberwachung gefährlicher Orte insbesondere zu bewerten im Hinblick auf den Anlass der Maßnahme (aa), auf die vorgesehenen weiteren Verwendungsmöglichkeiten für die Daten (bb) und auf die Unbestimmtheit der Befugnisse (cc).

a) Keine angemessene Regelung des Anlasses der Maßnahme

Die geringen Eingriffsvoraussetzungen für Videoüberwachung von sogenannten gefährlichen Orten begründen die Unverhältnismäßigkeit der Regelung. Die grundrechtlich geschützten Belange von betroffenen Bürgerinnen und Bürgern finden im Gesetzentwurf keine angemessene Berücksichtigung.

aa) Eingriffsschwelle allgemein zu niedrig

Vor diesem Hintergrund unangemessen erscheinen insbesondere die Bestimmungen zur Videoüberwachung an „gefährlichen Orten“, § 24 a Abs. 1 Nr. 2 und vorletzter Satz ASOG-E. Dies resultiert aus der Menge der Daten, die aufgrund der relativ niedrigen Eingriffsschwelle bereits bei Vorliegen folgender Voraussetzungen erhoben werden könnten:

- Nur einfacher Straftatenverdacht für Videoüberwachung an gefährlichen Orten in § 24 a Abs. 1 Nr. 2 ASOG-E,
- „Soll-Erfassung“ von „gefährlichen und belebten Orten“ in § 24 a Abs. 1 Nr. 2 und vorletzter Satz ASOG-E,
- „Soll-Erfassung“ von „großen Fahrradabstellplätzen an gefährlichen Orten“ in § 24 a Abs. 1 S. 1 Nr. 2 und vorletzter Satz ASOG-E.

bb) „Intelligente Videoüberwachung“

Der Gesetzentwurf sieht mit der Einführung der „intelligenten Videoüberwachung“ einen polizeilichen Einsatz von Software vor, der insbesondere mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Maßnahmenadressatinnen und -adressaten nicht zu vereinbaren wäre. Ferner wären von der Maßnahme überwiegend Personen mitbetroffen, die selbst keinen Anlass für die polizeiliche Maßnahme geschaffen hätten.

Das Recht der informationellen Selbstbestimmung schützt das Interesse der sich im öffentlichen Raum bewegendenden Bürgerinnen und Bürger, dass personenbezogene Informationen nicht im Zuge automatisierter Informationserhebung zur Speicherung mit der Möglichkeit der Weiterverwertung erfasst werden (BVerfG, 11.03.2008 -1 BvR 2074/05-, juris Rn. 67).

Die Trägerin hat es unterlassen, einen angemessenen Grundrechtsschutz Betroffener sicherzustellen, für die erhebliche Steigerungen von Auswertungsmöglichkeiten durch den Einsatz „intelligenter Videoüberwachung“ zu erwarten wären. Durch den Einsatz von Filter-Software können innerhalb kurzer Zeitspannen gezielt sehr große Datenmengen ausgewertet werden. Die Technik ermöglicht es Behörden, fokussiert Betroffene zu recherchieren. Die Wahrscheinlichkeit tatsächlich von Anschlussmaßnahmen an die Videoaufzeichnung betroffen zu werden, steigert sich um ein Vielfaches. Im Zusammenhang mit der automatischen Kennzeichenerfassung hat das Bundesverfassungsgericht auf die Besonderheit des Eingriffspotentials von Maßnahmen der elektronischen Datenverarbeitung hingewiesen, die in der Menge der verarbeitbaren Daten liegt, die auf konventionellem Wege gar nicht bewältigt werden können (BVerfG, 11.03.2008 -1 BvR 2074/05-, juris Rn. 64).

Die erforderliche bereichsspezifische und präzise Regelung von Anlass und Verwendungszweck hat die Trägerin nicht vorgesehen und auch die Datenerhebung- und -verarbeitung nicht ausreichend begrenzt (vgl. auch oben unter Bestimmtheit). Als grundrechtsschützende Bestimmungen, die unangemessene Eingriffe ausschließen, wären beispielsweise folgende Begrenzungen denkbar gewesen:

- Bei Einsatz von Gesichtsfeldererkennung eine Beschränkung auf die Aufklärung schwerer oder schwerster Straftaten,
- Beschränkungen in örtlicher Hinsicht auf Orte, an denen mit Verdächtigen schwerer oder schwerster Straftaten zu rechnen ist, z.B. an zentralen Verkehrsknotenpunkten (Fernbusbahnhof, überregionaler Bahnhof, Flughafen),
- Einschränkung weiterer Datenverwendung auf Verfolgung schwerer Straftaten,
- Sofortige Löschung irrelevanter Daten zum Schutz von unbeteiligten Dritten bei weiterer Vorhaltung der Daten zu Zwecken der Strafverfolgung.

cc) Kein Schutz vor weiteren besonders intensiven Grundrechtseingriffen

Ferner lässt der GE Regelungen vermissen, welche die Betroffenen vor weiteren besonders schweren Grundrechtseingriffen schützen, die auf Grundlage des Gesetzentwurfs vorgenommen werden könnten. Insbesondere wäre die Möglichkeit, Bewegungsprofile zu erstellen, zu untersagen oder auf enge Ausnahmefälle zu beschränken (vgl. BVerfG, 23.03.2007 -1 BvR 2368/06-, juris Rn. 38, 46; BVerfG, 11.03.2008 -1 BvR 2074/05-, Rn. 95, 105, 136). Auch gegen mögliche Verletzungen der Unverletzlichkeit der Wohnung, beispielsweise durch den Einsatz von Videoüberwachung in Geschäftsräumen oder Dienstwohnungen innerhalb von gefährdeten Objekten, bietet die Regelung des § 24 a Abs. 1 Nr. 1 ASOG-E keinen ausreichenden Schutz.

dd) Besondere Eingriffsintensität durch Soll-Regelung

Wie bereits ausgeführt, sieht der GE durch die Soll-Regelung in § 24 a Abs. 1, vorletzter Satz ASOG-E Videoüberwachung an „belebten Orten“ und „großen Fahrradabstellplätzen“ vor. Nur in atypischen Fällen könnte danach von einer Videoüberwachung abgesehen werden. Die Eingriffsvoraussetzungen wären beispielsweise bereits erfüllt bei bestehendem Straftatenverdacht hinsichtlich eines Taschendiebstahls auf einem „belebten Platz“. Es besteht somit die Gefahr, dass auf dieser rechtlichen Grundlage der öffentliche Raum weiträumig mit Videoüberwachung ausgestattet werden müsste (s. o.). Jedoch gerade die Gesamtsumme der potentiell überwachten Orte beeinflusst den Charakter der Maßnahme und damit auch die Entscheidung über deren Angemessenheit. Der Gesetzestext enthält jedenfalls keine angemessenen grundrechtsschützenden Beschränkungen.

Ferner ist Videoüberwachung ein Instrument der Polizei, das regelmäßig nur als Teil eines Maßnahmenpakets die volle Wirksamkeit entfaltet, beispielsweise im Zusammenspiel mit verstärkter Polizeipräsenz. Für Örtlichkeiten, welche die Polizei infolge besonderer Kriminalitätsbelastung in den Einsatzfokus nimmt, sollte ein einzelfallbezogenes Maßnahmenpaket geschnürt werden können. Diese Möglichkeit, ein ortsbezogen maßgeschneidertes Einsatzkonzept zu entwickeln, wird der Polizei jedoch durch die Soll-Vorgabe genommen. Die Entscheidung über die Videoüberwachung ist nicht in ihr pflichtgemäßes Ermessen gestellt, sondern eine rechtliche Verpflichtung ist vorgesehen.

Von Videoüberwachung kann wie oben erläutert nach dieser Regelung nur in atypischen Fällen abgesehen werden. Würde die Polizei mittels Videoüberwachung somit wegen lokaler baulicher Verhältnisse, die Sichtachsen verstellen, oder bei zu dichtem Bewuchs in Grünflächen lediglich weniger Daten oder Daten in geringerer Qualität als an anderen Orten erheben können, könnte die Soll-Verpflichtung bei Vorliegen der weiteren Voraussetzungen dennoch zu einer Nutzung dieser Technik führen, wo bei freier Ermessensausübung keine Videoüberwachung eingesetzt werden würde. Denn allein bei geringerer Eignung der Technik wäre noch nicht die Grenze zum atypischen Fall überschritten, der nicht mehr vom Gesetzeszweck erfasst würde und von solchem Gewicht wäre, dass das Gewicht der regelmäßig maßgeblichen Gründe beseitigt würde.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass Videoüberwachung nur Abschreckungseffekte erzielen kann, sofern für potentielle Täterinnen und Täter Entdeckungsrisiken geschaffen werden. Würden jedoch an bis zu 50 Orten Videoüberwachungen durchgeführt, könnte das Datenmaterial ohne zusätzliche Anhaltspunkte nicht hinreichend ausgewertet werden. Den allein aufgrund der Soll-Vorgabe erfolgten Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung stünde kein Sicherheitsgewinn aufgrund der polizeilichen Maßnahme gegenüber, der die Angemessenheit der Maßnahme begründen könnte.

Zu keiner anderen Bewertung würde auch – bei unterstellter Verfassungskonformität – der Einsatz von intelligenter Videoüberwachung führen. Angesichts der Masse an Daten dürften keine ausreichenden Recherche-Kriterien zu polizeilichen Zwecken nutzbar sein, mit denen das stadtweit erhobene Datenmaterial in angemessenem Umfang genutzt werden könnte.

ee) Risiko einer flächendeckenden Videoüberwachung

Auf der Ebene der Begründung des Gesetzestextes wird die Zahl von 50 Orten beziffert, die jedoch nicht anhand tatbestandlicher Vorgaben, sondern allein aus dem vorgesehenen Investitionsbudget abgeleitet wird (Fußnote 12 a.E.). Die Kombination aus der Finanzierungsbegrenzung und den Angaben in den Fußnoten verhilft jedoch nicht dazu, die angestrebte Fläche angemessen zu begrenzen. Die Unverhältnismäßigkeit im engeren Sinne folgt aus der Unbestimmtheit des zentralen gesetzlichen Tatbestandselements „belebter Ort“ (vgl. oben Ausführung zu Bestimmtheit). Auch können bloße Erläuterungen in der Begründung des Gesetzestextes (insbesondere Fußnote 10) Bürgerinnen und Bürgern keinen ausreichenden Schutz vor der Gefahr einer konturlosen Überwachung bieten, die der Regelungsentwurf ermöglichen würde. Die maßgeblichen grundrechtsschützenden Begrenzungen des

Tatbestandes müssen auf Ebene des Gesetzes erfolgen (BVerfG, 11.03.2008 -1 BvR 2074/05-, juris Rn. 94 f.).

Diese rechtliche Möglichkeit, auf Grundlage des Gesetzentwurfs an einer Vielzahl von Orten Daten anzufertigen, die allein im Regelfall bis zu einem Monat gespeichert werden könnten, wäre für jede betroffene Person mit einem andauernden Grundrechtseingriff verbunden. Zudem bestünde für die erfassten Bürgerinnen und Bürger eine höhere Wahrscheinlichkeit, dass sie infolge von polizeilichen Auswertungen von weiteren grundrechtsrelevanten Folgemaßnahmen betroffen werden könnten. Gemessen am potentiellen Gesamt-Datenvolumen könnten entsprechend dem Regelungsentwurf eine sehr hohe Summe an Grundrechtseingriffen vorgenommen werden. Bereits diese quantitative Betrachtung führt zu der Schlussfolgerung, dass der Gesetzentwurf mangels ausreichender Begrenzungen der Eingriffsbefugnisse der Polizei unverhältnismäßig ist.

ff) Verknennung der besonderen Grundrechtsrelevanz polizeilicher Videoüberwachung

In Fußnote 12, S. 3 a.E. und S. 4 oben geht die Trägerin davon aus, 1.000 zusätzliche Kameras durch die Polizei würden angesichts von 14.765 installierten Videokameras im öffentlich zugänglichen Raum lediglich eine Steigerung um 10 Prozent darstellen.

Es wird davon ausgegangen, dass sich die Trägerin bei Bezifferung der Gesamtzahl an Videokameras im öffentlich zugänglichen Raum Berlins auf die Antwort des Senats zu der Schriftlichen Anfrage des Abgeordneten Christopher Lauer (PIRATEN), Abgeordnetenhaus Berlin Drucksache 17/17723, Frage Nummer 10 bezieht. Hierbei trennt die Trägerin jedoch nicht zwischen Videoüberwachungsanlagen der Polizei und solchen sonstiger öffentlicher Stellen. Tatsächlich entfallen von der mitgeteilten Gesamtzahl von 14.765 Kameras nur 120 auf die Polizei.

Die Trägerin lässt hierbei unberücksichtigt, dass Videoüberwachung durch die Polizei im Vergleich zu Videoüberwachung durch sonstige öffentliche Stellen (oder Private) eine höhere Eingriffsintensität besitzt. Aufgrund möglicher Folgemaßnahmen, die sich unmittelbar an polizeiliche Videoüberwachung anschließen können, die Möglichkeit des gezielten Technikeinsatzes durch die Polizei und die anschließenden Datenauswertungs- und Verknüpfungsoptionen der Polizei ist polizeilicher Videoüberwachung jedoch ein deutlich höheres Eingriffsgewicht zuzumessen als Videoüberwachung durch andere Stellen oder Private. Bei polizeilicher Videoüberwachung wird eher Überwachungsdruck empfunden und damit eine verhaltenslenkende Wirkung anerkannt als bei Videoüberwachung durch andere öffentliche Stellen oder Private.

Einen Ausbau der Videoüberwachung an sogenannten kriminalitätsbelasteten oder gefährlichen Orten verfolgt die Polizei Berlin seit Jahresbeginn an *fünf* Örtlichkeiten mit *alternierend* und *mobil* eingesetzter Videoüberwachung. Hierbei kommen jedoch nur *zwei Videoüberwachungswagen* im öffentlichen Raum zum Einsatz. Unter der Prämisse, dass auf Grundlage des GE der Trägerin die bis zu 1.000 zusätzlichen Kameras größtenteils an nach § 24 a Abs. 1 Nr. 2 GE „gefährlichen Orten“ genutzt werden sollen, bilden die zwei mobilen Videokameras der Polizei zur Überwachung kriminalitätsbelasteter Ort eine aussagekräftigere Vergleichsgrundlage für die Berechnung der Steigerung von polizeilicher Videoüberwachung. Die von der Trägerin geplante Einrichtung *festinstallierter* polizeilicher Videoüberwachungen an bis zu 50 Orten in der Stadt mit *1.000 zusätzlichen Kameras* würde damit eine Steigerung nicht *um 10 Prozent* sondern *um 50.000 Prozentpunkte* bewirken.

Die Verknennung der qualifizierten Eingriffsrelevanz von Videoüberwachung durch die Polizei trägt zu einer unzureichenden Abwägung von Allgemein- und Individualinteressen und damit zur Unverhältnismäßigkeit im engeren Sinne der geplanten polizeilichen Befugnisse zur Videoüberwachung bei.

gg) Keine Berücksichtigung der „Ausnahme-Rechtsprechung“ des BVerwG

Diese somit vorrangig durch ihre erhebliche tatbestandliche Weite geprägten Ermächtigungsnormen des GE können nicht in Einklang mit den Vorgaben der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Angemessenheit eines Einsatzes von Videoüberwachung im öffentlichen Raum gebracht werden. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne einer Hamburger Regelung zur Videoüberwachung ausdrücklich mit dem Ausnahmecharakter der Eingriffsnorm begründet. Die verfahrensgegenständliche landesgesetzliche Ermächtigung begrenzte den Eingriffstatbestand auf Ebene des Gesetzes auf „Orte mit wiederholt begangenen Straftaten“ und „Tatsachen, die die Annahme rechtfertigen, dass dort auch künftig mit der Begehung von Straftaten zu rechnen ist“ (BVerwG, 25.01.2012 -6 C 9/11-, juris Rn. 48). Diese gesetzlichen Voraussetzungen würden nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts eine grenzenlose Ausdehnung der Überwachung auf beliebige Teile des Hamburger Stadtgebietes und somit ein andernfalls drohendes Übermaß an Überwachung verhindern. An einer entsprechenden Begrenzung der Eingriffsbefugnis für Videoüberwachung an gefährlichen Orten fehlt es jedoch gerade im GE der Trägerin. Erläuterungen lediglich in dem Fußnotentext vermögen die Angemessenheit des Regelungsentwurfs nicht herbeizuführen (vgl. Fn. 10). Wesentliche Voraussetzungen, die Bürgerinnen und Bürger vor unverhältnismäßigen polizeilichen Maßnahmen schützen sollen, sind auf Ebene des Gesetzes zu verankern (BVerwG, 11.03.2008 -1 BvR 2074/05-, juris Rn. 94 f.).

Es soll nicht unerwähnt bleiben, dass selbst aus der Begründung des Gesetzentwurfs der Trägerin kein Ausnahmecharakter der geplanten Videoüberwachung hergeleitet werden könnte. Entsprechend dem Vorhaben der Trägerin soll die geplante Ausweitung der polizeilichen Befugnisse für Datenerhebungen speziell eine weiträumige Videoüberwachung ermöglichen. Sie geht von bis zu 50 überwachten Orten aus (Fn. 12).

Ein Ausnahmecharakter der Maßnahmen, wie das Bundesverwaltungsgericht ihn der Videoüberwachungsmaßnahme in einer der zentralen Hamburger Örtlichkeiten, der Reeperbahn, zuerkannt hat, könnte ferner nicht allein aus dem in Artikel 3 § 2 Abs.3 des GE genannten Finanzierungsvorbehalt hergeleitet werden. Der finanzielle Rahmen von 50 Millionen für fünf Jahre ist so bemessen, dass er für eine weitreichende Ausstattung mit bis zu 1.000 Kameras an 50 Orten ausreichen soll. Hinzu tritt, dass die Trägerin eine Überprüfung der Investitionsdeckelung durch den Haushaltsgesetzgeber spätestens vor Ablauf von fünf Jahren vorsieht. Dieser solle entscheiden, ob und mit welchem Investitionsvolumen die Videoaufklärung und vergleichbare Techniken dann nochmals ausgeweitet werden sollen (vgl. Fn. 12, 2. Absatz).

hh) Mehr Videoüberwachung wegen Budget-Ausschöpfung?

Die vorangestellten Ausführungen verdeutlichen das Risiko, dass die Entscheidung über eine Ausweitung der Videoüberwachung in einem zweiten Schritt, d.h. in fünf Jahren, auf eine primär haushalterische Betrachtung verlagert werden könnte. Maßgeblich für weitere Einrichtungen von videoüberwachten Örtlichkeiten wäre somit das zu diesem Zeitpunkt zur Verfügung stehende Investitionsbudget. Diese möglichen Folgeentwicklungen führen vor Augen, dass bei Eingriffsgrundlagen für die Polizei der Tatbestand und nicht eine finanzielle Deckelung die entscheidenden Eingriffsgrenzen ziehen muss. Vorrangig hat die Polizei über die anzuwendenden Maßnahmen nach Wirksamkeit und Angemessenheit zu entscheiden. Die Finanzierbarkeit setzt der technischen und personellen Ausstattung selbstverständlich zwingende Grenzen. Rein haushalterische Aspekte dürfen jedoch nicht Ausgangspunkt der polizeilichen Maßnahmenplanung sein.

Des Weiteren könnte die Finanzierungsvorgabe einen Umsetzungsdruck entstehen lassen, der polizeitaktische Überlegungen möglicherweise durch gebundene hohe Investitionssummen für spezielle polizeiliche Maßnahmen wie Videoüberwachung in den Hintergrund treten lassen könnte. Durch ausdrückliches Bewerben des Volksbegehrens mit der Finanzierungssumme entsteht bei Bürgerinnen und Bürgern, die sich an dem Volksbegehren beteiligt haben, die Erwartungshaltung, im Wesentlichen werde die genannte Summe in den Ausbau von Videoüberwachung investiert. Infolge der Konstruktion des Gesetzentwurfs in Gestalt einer weiten Ermächtigungsgrundlage, die im Wesentlichen durch den Finanzierungsvorbe-

halt begrenzt ist, entsteht damit die Gefahr, dass polizeiliche Maßnahmen umgesetzt werden, nur um die vorhandene Finanzierung auszuschöpfen. Da die weite Ermächtigungsgrundlage diesen Spielraum bietet, könnte eine großzügige Finanzierung zu einer Absenkung der Schwelle der Angemessenheit führen. Relevant ist dies vorrangig bei der Auslegung der Tatbestandsmerkmale „belebte gefährliche Orte“ und „große Fahrradabstellplätze an gefährlichen Orten“ in der Soll-Regelung in § 24 a Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 1 vorletzter Satz ASOG-E. Damit begründen die weiten Ermächtigungsgrundlagen im Zusammenspiel mit der Finanzierungsvorgabe das besondere Risiko, Videoüberwachungsanlagen einzurichten, welche die Polizei bei rein taktischer Bewertung und Priorisierung nicht aufgestellt hätte.

b) Keine angemessene Berücksichtigung der weiteren Verwendungsmöglichkeit

Die Verfasser des GE verkennen teilweise bereits die Eingriffsrelevanz der vorgesehenen Datenvorhaltung für mögliche gezielte Auswertungen. Rechtsirrig bzw. irreführend wird davon ausgegangen, der Regelungsvorschlag würde durch Datenvorhaltung den Datenschutz verbessern. Die Auswirkungen auf Einzelne würden insbesondere durch die Regelung von Speicherfristen begrenzt. Auf diese Weise solle gewährleistet sein, dass die Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung stehende Daten zunächst nur als Reserve vorhalten sollten. Eine Datenauswertung durch Strafverfolgungsbehörden solle nur erfolgen, sofern andere Ermittlungsmethoden nicht zum gewünschten Erfolg führen würden (Begründung GE Fn. 1, S.7 f).

Mit Blick auf die eingriffsrelevanten Zeitpunkte der gesamten Maßnahme vermag die Rechtsauffassung, der Gesetzentwurf steigere den Datenschutz, nicht zu tragen. Das Bundesverfassungsgericht hat in der Vergangenheit klargestellt, dass es bereits zu einem Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung kommt, wenn Daten in einem Speicher festgehalten werden und gegebenenfalls Grundlage weiterer Maßnahmen werden können. Ab dem Zeitpunkt, zu dem das Datum zur Auswertung durch staatliche Stellen zur Verfügung steht, beginnt die spezifische Persönlichkeitsgefährdung für Verhaltensfreiheit und Privatheit, die den Schutz des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung auslöst (vgl. BVerfG zur automatischen Kennzeichenerfassung, 11.03.2008 -1 BvR 2074/05-, juris Rn. 69).

Infolge der vorgesehen Vorhaltung von Daten würde somit in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung sämtlicher in dem gespeicherten Material erfassten Bürgerinnen und Bürger eingegriffen. Da die Verfasser des Gesetzentwurfs diese Eingriffe, die allein durch das Vorhalten von Daten entstehen, nicht berücksichtigt haben, haben sie im GE weder die Eingriffsbefugnisse angemessen begrenzt noch ausreichende ergänzende grundrechtsschützende Verfahrensregeln vorgesehen. Dies führt im Ergebnis zu Regelungen, die dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im engeren Sinne nicht entsprechen.

Des Weiteren erhöht die weitere Verwendungsmöglichkeit die Intensität des Eingriffs. Ausschlaggebend für die Tiefe des Grundrechtseingriffs ist, welche über die Informationserhebung hinausgehenden Nachteile den Grundrechtsträgerinnen und -trägern auf Grund der Datenerhebung drohen oder von ihnen nicht ohne Grund befürchtet werden. Die Schwere des Eingriffs nimmt mit der Möglichkeit der Nutzung der Daten für Folgeeingriffe in Grundrechte der Betroffenen zu, sowie mit der Möglichkeit der Verknüpfung mit anderen Daten, die wiederum andere Folgemaßnahmen auslösen können (BVerfG, 11.03.2008 -1 BvR 2074/05-, juris Rn. 80).

Im Gesetzentwurf bleibt insgesamt unberücksichtigt, dass die grundrechtliche Relevanz der Videoüberwachung dadurch erhöht würde, dass gewonnenes Bildmaterial in vielfältiger Weise ausgewertet, bearbeitet und mit anderen Informationen verknüpft werden könnte. Eine Rolle spielt hierbei insbesondere die vorgesehene Möglichkeit, „intelligente Videoüberwachung“ einzusetzen. Dies führt zu einer erheblichen Steigerung der Eingriffsintensität.

c) Unverhältnismäßigkeit durch Unbestimmtheit

Der Mangel, dass wesentliche Ermächtigungen nicht hinreichend normenklar und normenbestimmt gefasst sind, wirkt sich auch auf die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne aus. In solchen Fällen lassen sich das den Eingriff rechtfertigende Schutzgut und die Art seiner Gefährdung dem Gesetz nicht in einer Weise entnehmen, die eine nachvollziehbare Abwägung mit der Schwere des Eingriffs erlaubt (vgl. BVerfG, 27.07.2005 -1 BvR 668/04-, juris Rn. 149).

Auch die oben dargelegte Unbestimmtheit der folgenden Regelungen führt somit zu ihrer Unverhältnismäßigkeit:

- Videoüberwachung *vor* oder *in* gefährdeten Objekten (§ 24 a Abs. 1 Nr. 1 ASOG-E),
- Videoüberwachung an gefährlichen Orten (§ 24 a Abs. 1 Nr. 2 ASOG-E), insbesondere an „*belebten Orten*“ und „*großen Fahrradabstellplätzen*“ (§ 24a Abs. 1, vorletzter Satz ASOG-E),
- Videoüberwachung an und *im Umfeld von* Orten mit großen Menschenansammlungen (§ 24 a Abs. 1 Nr. 3 Alt. 1 ASOG-E),
- Videoüberwachung an und *im Umfeld von* Orten von herausgehobenem touristischen Interesse (§ 24 a Abs. 1 Nr. 3 Alt. 2 ASOG-E),
- Videoüberwachung zur Eigensicherung bei Streichung des Kamerastandortes (§ 19 a Abs. 1 ASOG-E).

d) Keine ausreichenden grundrechtsschützenden Verfahrensregelungen

Ferner enthält der GE keine ausreichenden organisatorischen und verfahrensrechtlichen Vorkehrungen, die der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken würden. Allein die Löschvorgabe von im Regelfall einem Monat nach § 24 a Abs. 4 S. 2 ASOG-E sowie die Festschreibung der Kontrolle durch die Datenschutzaufsichtsbehörde in § 24 a Abs. 4 S. 3 ASOG-E genügen den Anforderungen gemessen an der möglichen Intensität der Grundrechtseingriffe nicht.

Beispielsweise mit folgenden grundrechtsschützenden Regelungen, die der Gesetzentwurf jedoch nicht vorsieht, hätte zusätzlicher Grundrechtsschutz durch Verfahrensvorgaben erreicht werden können:

- Behördenleitervorbehalt für Anordnung dauerhafter Videoüberwachung,
- Befristung mit Verlängerungsmöglichkeit bei Einrichtung dauerhafter Videoüberwachung,
- gestaffelte Löschvorgaben (z.B. sofortige automatische Löschung irrelevanter Daten bei gezieltem Einsatz von „intelligenter Videoüberwachung“),
- Veröffentlichungspflicht für permanent videoüberwachte Orte,
- Evaluation der Maßnahme.

e) Zwischenergebnis

Die Trägerin verfolgt mit dem Gesetzentwurf zwar die gewichtigen Ziele, durch die Schaffung neuer und Ausweitung bestehender Rechtsgrundlagen für Videoüberwachung durch die Polizei Straftaten zu verhüten und deren Abwehr vorzubereiten sowie für die Verfolgung von Straftaten vorzusorgen. Insbesondere angesichts der Vielzahl der Grundrechtsträgerinnen und –träger, die auf Grundlage der vorgeschlagenen weiten polizeilichen Befugnisse von Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung betroffen wären, ohne dass sie vor intensiven Eingriffsformen wie dem Einsatz von Gesichtsfeldererkennung und der Erstellung von Bewegungsprofilen geschützt wären, hat die Trägerin jedoch einen Gesetzentwurf vorgelegt, der keinen angemessenen Ausgleich zwischen Allgemein- und Individualinteressen herstellt.

3) Irreführung von Bürgerinnen und Bürgern durch GE

In Teilen ist das Vorhaben der Trägerin als irreführend einzustufen.

Eine die Unterstützer der Einleitung eines Volksbegehrens irreführende oder offenkundig unwahre Angaben enthaltende Begründung zu abstimmungsrelevanten Tatsachen wird dem formellen Begründungserfordernis nicht gerecht. (BerlVerfGH, 13.05.2013 -32/12-, juris Rn. 53). Die Begründung hat insbesondere das Gebot der Sachlichkeit zu wahren. Sie ist so zu formulieren, dass die Gefahr einer Verfälschung des Abstimmungsergebnisses ausgeschlossen ist. Der gesetzgeberische Wille des Volkes kann nur dann fehlerfrei zum Ausdruck kommen, wenn die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger nicht durch irreführende oder gar unrichtige Behauptungen beeinflusst werden (ThVerfGH, 10.04.2013 -22/11-, juris Rn. 50). Bürgerinnen und Bürger müssen auf allen Stufen eines Volksgesetzgebungsverfahrens aus dem Gesetzentwurf und dessen Begründung die Abstimmungsfrage sowie deren Bedeutung und Tragweite nachvollziehen können (BerlVerfGH, 13.05.2013 -32/12-, juris Rn. 53, BayVerfGH, 17.11.1994 –Vf. 96-IX-94-, juris Rn. 413, 429). Die Begründung richtet sich an die Gesamtheit der Bürger und nicht nur an diejenigen, die wegen ihres persönlichen Interesses an dem Zustandekommen des Volksbegehrens mit der Materie bereits vertraut sind (ThVerfGH, 10.04.2013 -22/11-, juris Rn. 49, BayVerfGH, 17.11.1994 –Vf. 96-IX-94-, juris Rn. 413, 429).

Der vorgelegte Gesetzentwurf einschließlich Titel und Begründung lassen Bedeutung und Tragweite des Regelungsvorschlages jedoch nicht ausreichend erkennen. In Teilen ist die Vorlage als irreführend zu bewerten.

Die Trägerin vermittelt Bürgerinnen und Bürgern den Eindruck, mit dem Gesetzentwurf werde der Datenschutz bei Videoüberwachung durch die Polizei verbessert. Diese Behauptung bringt sie bereits mit dem Titel des GE „Artikel-Gesetz für mehr Sicherheit und Datenschutz in Berlin“, sowie in der Begründung des GE (Fn. 1, Satz 7) zum Ausdruck. Gegenteiliges würde jedoch bei Nutzung der im Gesetzentwurf vorgesehenen Ausweitung von Befugnissen der Polizei zur Videoüberwachung insbesondere an „belebten Orten“ und „großen Fahrradabstellplätzen“ eintreten. Ein Ausbau von Videoüberwachung im öffentlichen Raum kann zwar bei überwiegendem Allgemeininteresse unter maßvoller Handhabung gerechtfertigt sein. Nicht von der Hand zu weisen ist jedoch, dass mehr Videoüberwachung an bis zu 50 zusätzlichen Orten mit 1.000 Kameras der Polizei zwangsläufig zu mehr Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen führt. Aufgrund der Streubreite wäre bei Maßnahmen auf Grundlage des GE der Trägerin von einer Vielzahl von Betroffenen auszugehen.

Hinzu tritt, dass die bisherige Regel-Speicherfrist für die nach § 24a ASOG an gefährdeten Objekten erhobenen Daten von einer „unverzöglichen Löschung“ (§ 24a Abs. 3 ASOG) nach dem GE der Trägerin auf eine „Löschung innerhalb eines Monats“ (§ 24 a Abs. 4 S. 2 ASOG-E) verlängert werden soll. Es ist daher davon auszugehen, dass auf Grundlage des Gesetzentwurfs durch eine längere Datenspeicherung die Grundrechtseingriffe über einen längeren Zeitraum andauern und die erfassten Bürgerinnen und Bürger vermehrt von Folgemaßnahmen betroffen würden.

II. Rechtliche Bewertung von Artikel 2 des Gesetzentwurfs - BIK-Gesetz (BIK-GE)-

Das als Art. 2 des GE enthaltene Gesetz über das Berliner Institut für Kriminalprävention (BIK-GE) verstößt in mehrfacher Hinsicht gegen das Grundgesetz wie auch die Verfassung von Berlin.

1) § 1 Abs. 2 Satz 2 BIK-GE – Verstoß gegen das Gebot der Normenklarheit

§ 1 Abs. 2 Satz 2 BIK-GE genügt nicht dem Gebot der Normenklarheit in seiner abstimmungsbezogenen Ausprägung. Danach dürfen Volksgesetzentwürfe insbesondere nicht in sich widersprüchlich sein oder wesentliche Regelungen und ihre Grenzen im Unklaren lassen (vgl. Ausführungen oben zum Gebot der Normenklarheit).

Gemäß § 1 Abs. 2 Satz 2 BIK-GE steht dem BIK der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten offen, um staatliche Maßnahmen überprüfen zu können. Nach der als Begründung der Regelung aufzufassenden Fußnote 27 soll das BIK „durch die Klagebefugnis vor dem Verwaltungsgericht“ größtmögliche Unabhängigkeit erhalten.

Dabei bleibt im Ungewissen, ob dem BIK als Anstalt des öffentlichen Rechts mit dieser Bestimmung lediglich eine wehrfähige Rechtsposition gegenüber rechtsaufsichtlichen Maßnahmen der nach § 1 Abs. 4 BIK-GE zuständigen Senatsverwaltung verschafft oder dem BIK darüber hinaus die Befugnis eingeräumt werden soll, im Sinne eines Verbandsklagerechts ohne eigene rechtliche Betroffenheit auch gegen andere staatliche Maßnahmen klagen zu können. Wenngleich die Ausrichtung des BIK als Forschungs- und Beratungseinrichtung (§ 1 Abs. 1, § 2 BIK-GE) eher für erstere Auslegung sprechen mag, lässt sich dies dem Gesetz in einer für die Abstimmungsberechtigten offenkundigen Weise nicht entnehmen.

Zudem bleibt gänzlich offen, gegen *welche* staatlichen Maßnahmen das BIK den Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten beschreiten können soll. Es mag zwar einiges dafür sprechen, dass es sich bei solchen Maßnahmen nur um solche handeln kann, die den in § 1 Abs. 1 und § 2 Abs. 2 und 3 BIK umzeichneten Wirkungskreis thematisch betreffen. Für die am beantragten Volksbegehren Teilnehmereberechtigten hinreichend deutlich wird dies allerdings weder in Normtext noch –begründung.

2) § 2 Abs. 3 BIK-GE – Verstoß gegen das Gebot der Normenklarheit

Auch § 2 Abs. 3 BIK-GE genügt dem Gebot der Normenklarheit nicht. Nach der Vorschrift darf das BIK „Unterstützung für die Polizei, andere Behörden und Gerichte leisten“. Welcher Art diese Unterstützung sein kann, lässt sich weder dem Normtext noch den als Gesetzesbegründung aufzufassenden Fußnoten im Gesetzentwurf mit der gebotenen Gewissheit entnehmen. Die Ausführungen in der Fußnote 33 deuten zwar darauf hin, dass die Trägerin des Volksbegehrens – jedenfalls auch – eine Übermittlung personenbezogener Daten als Unterstützungsleistung in den Blick genommen hat. Ob sich die Unterstützung hierauf beschränkt und darin erschöpft, bleibt jedoch im Unklaren.

Als Befugnisnorm – insbesondere, soweit sie zu Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung durch eine Übermittlung und zweckändernde Nutzung personenbezogener Daten ermächtigen sollte – kann § 2 Abs. 3 BIK-GE nicht herangezogen werden, da die Bestimmung Anlass, Zweck und Grenzen eines Eingriffs nicht, wie von der bereits genannten verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung verlangt, bereichsspezifisch, präzise und normenklar festlegt (vgl. BVerfG, 11.03.2008 -1 BvR 2074/05-, juris Rn. 94).

3) § 2 Abs. 5 BIK-GE

a) Verletzung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 33 VvB)

Im Ergebnis Vergleichbares gilt bezogen auf die Ermächtigung zur Übermittlung personenbezogener Daten durch Polizei und Staatsanwaltschaft an das BIK zur Unterstützung bei der Forschung und der Weiterentwicklung der Systeme des BIK nach § 2 Abs. 5 Satz 2 BIK-GE.

Diese Bestimmung ist geeignet, das verfassungsrechtlich verbürgte Recht auf informationelle Selbstbestimmung zu verletzen, da sie Anlass, Zweck und Grenzen des in der Datenübermittlung liegenden Eingriffs in dieses Recht ebenfalls nicht bereichsspezifisch, präzise und normenklar festlegt. Unklar ist bereits das Verhältnis zu § 44 Abs. 2 ASOG, der die Übermittlung personenbezogener Daten innerhalb des öffentlichen Bereichs – zu dem auch das BIK

gehören würde – regelt. Träte die Übermittlungsbestimmung des § 2 Abs. 5 BIK-GE an die Stelle des § 44 Abs. 2 ASOG, entfielen sämtliche in jener Bestimmung vorgesehenen Voraussetzungen und Schranken einer Datenübermittlung; zurückbliebe mit § 2 Abs. 5 Satz 2 BIK-GE eine völlig konturenlose Blankettermächtigung zur zweckändernden Datenübermittlung. Gleiches gilt im Verhältnis zu § 35 in Verbindung mit § 2 Abs. 8 BlnDSG.

b) Fehlende Gesetzgebungskompetenz

Soweit sich § 2 Abs. 5 Satz 2 BIK-GE auf die Übermittlung personenbezogener Daten aus Strafverfahren bezieht, dürfte dem Landesgesetzgeber überdies die Gesetzgebungskompetenz für eine derartige Regelung fehlen, so dass das beantragte Volksbegehren insoweit auf einen unzulässigen Gegenstand gerichtet ist (Art. 62 Abs. 1 Satz 1 VvB, § 11 Abs. 1 Satz 1 AbstG).

Mit § 476 StPO – und dem auf diese Bestimmung verweisenden § 487 Abs. 1 Satz 2 StPO – hat der Bundesgesetzgeber von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Strafverfahrensrechts (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG) bezogen auf die Übermittlung personenbezogener Daten in Strafverfahrensakten erschöpfend und abschließend Gebrauch gemacht. Raum für landesrechtliche Regelungen bleibt insoweit nicht mehr (Art. 72 Abs. 1 GG); aus § 480 StPO folgt hier nichts anderes.

4) § 5 Abs. 1 bis 3 BIK-GE

a) Fehlende Gesetzgebungskompetenz oder unzulässige Ausübung der Gesetzgebungskompetenz

§ 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 3, 5, 6 und 7, Satz 2 und 3 und Abs. 2 BIK-GE bestimmt, dass nach Dienststellung benannte Spitzenbedienstete des Bundes sowie eine weitere Vertreterin oder ein weiterer Vertreter des Bundes als Mitglieder des Aufsichtsrats des BIK „vorgesehen“ und diese Aufsichtsratspositionen den „genannten Bundesbehörden anzubieten“ sowie Mitglieder ggf. von der Bundesregierung zu benennen sind. Für diese Regelungen fehlt dem Berliner Landesgesetzgeber die Gesetzgebungsbefugnis entweder von vornherein, oder er darf diese jedenfalls nach dem Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens nicht in der vorgesehenen Weise ausüben. Insoweit ist das beantragte Volksbegehren auf einen unzulässigen Gegenstand gerichtet (Art. 62 Abs. 1 Satz 1 VvB, § 11 Abs. 1 Satz 1 AbstG).

Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 5, 6 und 7 sowie Satz 2 und 3 BIK-GE ist der Präsidentin oder dem Präsidenten des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik, der Präsidentin oder dem Präsidenten des Bundeskriminalamts und der Generalbundesanwältin oder dem Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof eine Mitgliedschaft im Aufsichtsrat des zu errichtenden BIK anzubieten. Diese Aufsichtsratsmandate können abgelehnt werden oder durch eine dauerhafte Vertretung wahrgenommen werden. In dieser „Antragungsverpflichtung“ kann bereits eine Regelung über die Rechtsverhältnisse der im Dienste des Bundes stehenden Personen gesehen werden, die Art. 73 Abs. 1 Nr. 8 GG nach seiner gebotenen weiten Auslegung (vgl. Uhle in: Maunz/Dürig, GG, Stand: 82. EL 2018, Art. 73 Rn. 181) der ausschließlichen Verbandskompetenz des Bundes zuweist und für die der Landesgesetzgeber mangels bundesgesetzlicher Ermächtigung nach Art. 71 GG damit keine Gesetzgebungskompetenz besitzt. Durch die auf den in § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 5, 6 und 7 BIK-GE ausdrücklich genannten Kreis von Bundesbediensteten bezogene Aufsichtsratsoption erfahren die Dienststellungen dieser Bundesbediensteten eine sachliche Ergänzung: Diese Bundesbeamte erhalten aufgrund ihrer Dienststellung das Recht der Wahrnehmung oder Ablehnung eines Aufsichtsratsmandats in einer landesunmittelbaren Anstalt des öffentlichen Rechts. Durch die gesetzliche Regelung wird diesen Spitzenbediensteten des Bundes in jedem Fall eine an ihre Dienststellung geknüpfte Verpflichtung zu einer Entscheidung darüber auferlegt, ob sie – oder andere Angehörige ihrer Behörde oder Dritte – das Aufsichtsratsmandat wahrnehmen wollen. In besonderem Maße betrifft dies die Präsidentin oder den

Präsidenten des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik, ist doch diesem nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BIK-GE der Vorsitz des Aufsichtsrats anzutragen.

Im Ergebnis Vergleichbares gilt für § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 und Abs. 2 Nr. 2 BIK-GE, wonach als Mitglied des Aufsichtsrats eine Vertreterin oder ein Vertreter des Bundes vorgesehen ist, der oder die von der Bundesregierung zu benennen ist. Da es § 5 Abs. 3 Satz 1 BIK-GE der Vertreterin oder dem Vertreter des Bundes (bzw. der sie oder ihn „entsendenden Institution“ – vgl. § 5 Abs. 3 Satz 3 BIK-GE) verwehrt, sich im Aufsichtsratsmandat dauerhaft vertreten zu lassen, spricht vieles dafür, § 5 Abs. 1 Satz 2 und 3 BIK-GE so zu verstehen, dass die Bundesregierung als Verfassungsorgan nicht als „Bundesbehörde“ im Sinne des § 5 Abs. 1 Satz 2 und 3 BIK-GE anzusehen ist und die Möglichkeit der Ablehnung des Mandats nach dieser Bestimmung nicht auch für die Vertreterin oder den Vertreter des Bundes im Sinne des § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BIK-GE besteht. Das BIK-GE sieht nur im Fall einer Nicht-Besetzung einer Position durch „Bundesbehörden“ eine Vakanz vor, § 5 Abs. 1 Satz 3 BIK-GE. Für eine ausgebliebene Besetzung durch die „Bundesregierung“ fehlt eine entsprechende Regelung über eine Vakanz. Die Bundesregierung dürfte daher nach § 5 Abs. 1 BIK-GE stets gehalten sein, eine Vertreterin oder einen Vertreter zu benennen.

Ob dies der Fall ist, mag allerdings auf sich beruhen. Denn selbst wenn in beiden vorstehend dargestellten Konstellationen davon ausgegangen werden sollte, die Regelungen in § 5 Abs. 1 und 2 BIK-GE stellten *keine* Regelungen im Sinne des Art. 73 Abs. 1 Nr. 8 GG dar, verstieße die Ausübung einer angenommenen Landeskompetenz in der beabsichtigten Weise gegen das Gebot bundesfreundlichen Verhalten. Auch dies würde einen Verstoß gegen Art. 62 Abs. 1 Satz 1 VvB und § 11 Abs. 1 Satz 1 AbstG begründen. Der Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens gebietet es, beim Gebrauch bestehender Kompetenzen die gebotene und zumutbare Rücksicht auf das Gesamtinteresse des Bundesstaates und auf die Belange des Bundes zu nehmen, sofern die Auswirkungen einer gesetzlichen Regelung nicht auf den Raum eines Landes begrenzt bleiben. Auswirkungen einer an sich kompetenzgemäßen Regelung eines Landes auf den Bund sind allerdings nur dann verfassungsrechtlich zu beanstanden, wenn darin ein offener Missbrauch des Gesetzgebungsrechts zum Ausdruck kommt (vgl. BerlVerfGH, 13.05.2013 – 32/12 – juris Rn. 62).

Ein derartiger Missbrauch liegt hier vor. Dem Bund wird durch die auf bestimmte exponierte Bundesbeamtinnen und -beamte bezogene Antragsregelung und die Entsendungsverpflichtung einer weiteren Bundesvertreterin oder eines Bundesvertreters nach § 5 Abs. 1 und 2 BIK-GE in jedem Fall eine Verpflichtung zu einer Entscheidung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 und 3 BIK-GE über die Inanspruchnahme der Aufsichtsratsmandate oder deren Ablehnung zugewiesen. Entweder nähme der Bund eine Steigerung der dienstlichen Belastung bestimmter Spitzenbeamtinnen und Spitzenbeamten durch die Übernahme eines ihnen ex lege angetragenen Nebenamts im Sinne von § 97 Bundesbeamtengesetz hin oder er schlosse eine Inanspruchnahme dieser Dienstkräfte durch Ablehnung der Mandate aus. Beide Entscheidungen sind geeignet, den Bund unter einen nicht hinnehmbaren Entscheidungs- und Rechtfertigungsdruck zu setzen. § 5 BIK-GE unternimmt insoweit im Ergebnis den Versuch, Bundesbehörden zur personellen Ausstattung von Organen einer Berliner Landesanstalt zu bewegen, ohne dass sich der Bund seinerseits hierzu in förmlicher Weise bereit erklärt hätte und beeinträchtigt damit Belange des Bundes; die Bestimmung übersteigt damit die Kompetenzausübungsschranke des Gebots bundesfreundlichen Verhaltens.

Vor diesem Hintergrund lässt sich die Regelung in § 5 BIK-GE nicht mit den Bestimmungen des (Landes-) Gesetzes über das Berliner Institut für Gesundheitsforschung (BIG-Gesetz -

BIGG), namentlich dessen § 5 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 3 Nr. 2, vergleichen: Die Gründung und rechtliche Konstruktion des BIG beruht auf einem Konsens zwischen Bund und Land Berlin, der in der Verwaltungsvereinbarung zwischen dem Bund und dem Land Berlin über die Errichtung des BIG (Abgeordnetenhaus-Drs. 17/0747) seinen Ausdruck gefunden hat. An einem derartigen Konsens zwischen Bund und Land über eine landesgesetzliche Regelung, die ihrer Dienststellung nach konkret bezeichnete Spitzenbeamtinnen und Spitzenbeamten des Bundes oder den von diesen geführten Bundesbehörden die Entscheidung über die Wahrnehmung eines Aufsichtsratsmandats zuweist, fehlt es vorliegend gerade.

Eine verfassungskonforme Auslegung der kompetenzwidrigen Bestimmungen ist im Volksgesetzgebungsverfahren nicht möglich (an der Möglichkeit einer solchen Auslegung zweifelnd, im Ergebnis aber offen lassend: BerlVerfGH, Urt. v. 13.05.2013 – VerfGH 32/12 – juris Rn. 70).

b) Verstoß gegen den Wesentlichkeitsgrundsatz und Demokratieprinzip

Das in § 5 Abs. 1 und 3 BIK-GE vorgesehene rechtliche Konstrukt der Antragung von Aufsichtsratsmandaten an Bundesbedienstete – oder an die von diesen geleitete Bundesbehörden – mit der Möglichkeit, diese Mandate abzulehnen (§ 5 Abs. 1 Satz 2 und 3 BIK-GE) oder das Mandat zu delegieren (§ 5 Abs. 3 BIK-GE), ist auch geeignet, zu einem Verstoß gegen den

mittelbar in Art. 20 Abs. 2 und 3 GG und Artt. 2 und 3 Abs. 1 VvB verankerten Wesentlichkeitsgrundsatz als Ausprägung des Rechtsstaats- und Demokratieprinzips zu führen. Danach ist der Gesetzgeber verpflichtet, in grundlegenden normativen Bereichen alle wesentlichen Entscheidungen, soweit sie einer staatlichen Regelung zugänglich sind, selbst zu treffen und nicht anderen Normgebern – geschweige denn einzelnen Bediensteten im Wege eigener Entscheidung außerhalb eines Rechtssetzungsverfahrens – zu überlassen.

§ 5 Abs. 1 und 3 BIK-GE ist mit diesen Vorgaben nicht in Einklang zu bringen. Diese Regelungen über die Zusammensetzung des höchsten Leitungsgremiums einer landesunmittelbaren Anstalt des öffentlichen Rechts – zumal im Aufgabenbereich der Kriminalprävention – sind einem grundlegenden normativen Bereich zuzurechnen. Hier überlassen diese Regelungen die Entscheidung über Größe und Zusammensetzung des Aufsichtsrats des BIK letztlich den in § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 5, 6 und 7 BIK-GE genannten Bundesbediensteten (bzw. den von diesen geleiteten Bundesbehörden). Jedenfalls dieser Personenkreis hat es durch die Regelungen in § 5 Abs. 1 Satz 2 und 3 und Abs. 3 BIK-GE in der Hand, darüber zu entscheiden, aus wie vielen („entsandten“) Mitglieder der Aufsichtsrat konkret besteht. Verzichten diese Spitzenbedienstete bzw. die von diesen geleiteten Bundesbehörden auf die Wahrnehmung des Aufsichtsratsmandats und delegieren es nicht nach § 5 Abs. 3 BIK-GE, so bleiben die Mandate nach § 5 Abs. 1 Satz 3 BIK-GE unbesetzt. Je nach Entscheidung der jeweiligen Spitzenbediensteten des Bundes besteht der Aufsichtsrat damit aus fünf bis acht Personen. Zudem hat es die Präsidentin oder der Präsident des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik in der Hand, nach § 5 Abs. 1 Satz 4 BIK-GE darüber zu entscheiden, ob sie oder er oder die Präsidentin oder der Präsident des Kammergerichts den Vorsitz des Aufsichtsrats führt. Diese Entscheidungen, für die § 5 BIK-GE keinerlei sachliche Kriterien vorgibt, können einen maßgeblichen Einfluss auf die Mehrheitsverhältnisse und Entscheidungsfindung im Aufsichtsrat haben. Mit § 5 Abs. 1 und 3 BIK-GE würde der Gesetzgeber daher ein „Mehr“ als Entscheidungsmöglichkeit auf einzelne Bundesbedienstete delegieren, als ihm dies der Wesentlichkeitsgrundsatz gestattet.

Vor diesem Hintergrund kann dahinstehen, ob diejenigen Aufsichtsratsmitglieder ein dem Demokratieprinzip genügendes personelles demokratisches Legitimationsniveau aufweisen würden, die anstelle der in § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 5, 6 und 7 BIK-GE genannten Bundesbediensteten nach § 5 Abs. 3 Satz 1 BIK-GE als dauerhafte Vertreter in den Aufsichtsrat entsandt werden. Mit Blick auf die nach der Rechtsprechung zu verlangende demokratische

Rückführung von Entscheidungen auch der mittelbaren Landesverwaltung auf das Berliner Wahlvolk (BVerfG Urt. v. 28.01.2014 - 2 BvR 1561/12 - BVerfGE 135, 155 [„Filmabgabe“], juris Rn. 156 ff.; Urt. v. 06.05.2015 - 2 BvR 1139/12 - BVerfGE 136, 194 [„Weinabgabe“], juris Rn. 167 ff.; BerlVerfGH, Urt. v. 21.10.1999 - 42/99 - LVerfGE 10, 96, juris Rn. 20), bestehen hieran erhebliche Zweifel.

c) Verstoß gegen Art. 79 Abs. 1 VvB

Die in § 5 Abs. 1 Satz 4 BIK-GE vorgesehene „Ersatzmitgliedschaft“ der Präsidentin oder des Präsidenten des Kammergerichts als Aufsichtsratsvorsitzender verstößt gegen die in Art. 79 Abs. 1 VvB verfassungsrechtlich verbürgte richterliche Unabhängigkeit.

Die richterliche Unabhängigkeit wirkt in erster Linie als Abwehrrecht gegen exekutive Ingegnenzen. Eine solche ist in der „Ersatzmitgliedschaft“ der Präsidentin oder des Präsidenten des Kammergerichts zu sehen, der sich dieser dem normsystematischen Verhältnis zwischen § 5 Abs. 1 Satz 4 und Absatz 3 Satz 1 BIK-GE zufolge auch nicht durch Delegation entledigen kann. Die Präsidentin oder der Präsident des Kammergerichts soll ggf. kraft Gesetzes ohne eigene Zustimmung in eine Organstellung gezwungen werden, die der Exekutive zuzurechnen ist. Mit dieser „Zwangsmitgliedschaft“ geht eine nicht unerhebliche Verantwortung für den Bestand und die Arbeit des BIK einher, da der Aufsichtsrat unter anderem die Rechtmäßigkeit, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Geschäftsführung des Vorstands des BIK überwachen soll. Dabei ist nicht nur der zeitliche Aufwand zu berücksichtigen, sondern auch mögliche inhaltliche Konflikte mit anderen Organen des Instituts sowie möglicherweise auch mit der die Rechtsaufsicht führenden Senatsverwaltung. Es könnte auch dazu kommen, dass sich die Präsidentin oder der Präsident des Kammergerichts zu Rechtsfragen der Kriminalitätsbekämpfung positionieren muss, mithin zu solchen Fragen, die den Bereich der Strafjustiz betreffen, für die sie oder er als Richterin oder Richter selbst zuständig ist. Es liegt auf der Hand, dass sich hieraus Folgen für die Tätigkeit als Präsidentin oder Präsident des Kammergerichts ergeben können, die es nicht mehr ermöglichen, die richterliche Tätigkeit durchweg so wahrzunehmen, wie es die Präsidentin oder der Präsident des Kammergerichts für zweckmäßig hält.

d) Verstoß gegen das Gebot der Normenklarheit

Überdies genügen die Regelungen in § 5 Abs. 1 Satz 3 sowie Absatz 3 BIK-GE nicht dem Gebot der Normenklarheit in seiner abstimmungsbezogenen Ausprägung.

Unklar in diesem Sinne ist bereits das Verhältnis zwischen § 5 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 und 3 BIK-GE, da Satz 1 nach ihrer Dienststellung konkret bezeichnete Bundesbedienstete in den Blick nimmt, Satz 2 und 3 sich hingegen auf die „genannten Bundesbehörden“ bezieht. Wenngleich sich diese Unklarheit dadurch auflösen lassen könnte, dass die genannten Behörden in der Regel ohnehin durch ihre in § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 5, 6, und 7 genannte Leitung handeln und deren Weisungen unterstehen, lässt sich das Verhältnis von § 5 Abs. 1 Satz 3 zu Absatz 3 BIK-GE nicht in dieser Weise laienorientiert aufklären. Während § 5 Abs. 1 Satz 3 BIK-GE besagt, dass ein Aufsichtsratsmandat unbesetzt bleibt, sofern dieses nicht durch Bundesbehörden besetzt wird, gestattet § 5 Abs. 3 den Mitgliedern des Aufsichtsrats, sich dauerhaft im Mandat vertreten zu lassen, wobei die „entsendende Institution“ in ihrer Auswahl des Vertreters frei sein soll. Es bleibt im Unklaren, ob es den in § 5 Abs. 1 Satz 1 BIK-GE genannten Bundesbediensteten offen steht, zwar das Mandat anzunehmen, so dass kein Fall des § 5 Abs. 1 Satz 3 BIK-GE eintritt und sodann eine Delegation zugunsten einer dritten Person nach § 5 Abs. 3 zu erklären oder ob § 5 Abs. 1 Satz 3 BIK-GE diese Möglichkeit ausschließen will.

5) Art. 3 § 1 Abs. 2 – Verstoß gegen das Gebot der Normenklarheit

Nach Art. 3 § 1 Abs. 2 Satz 1 des Gesetzentwurfs der Trägerin ist die Polizeipräsidentin oder der Polizeipräsident in Abstimmung mit der Opferbeauftragten oder dem Opferbeauftragten des Landes Berlin zuständig für den Aufbau des BIK bis zum Amtsantritt des Vorstands. Nach Art. 3 § 1 Abs. 2 Satz 2 hat die Polizeipräsidentin oder der Polizeipräsident hierzu unter

anderem „die entsprechende Erweiterung der Leitzentrale vorzubereiten“. Auch diese Regelung genügt dem Gebot der Normenklarheit nicht, da für die am beantragten Volksbegehren Teilnahmerechtigten nicht erkennbar wird, um welche Leitzentrale es sich handeln soll. Zwar mag einiges dafür sprechen, dass die Trägerin des Volksbegehrens die Leitzentrale der Polizei Berlin in den Blick nehmen wollte, doch lässt sich dem Normkontext nicht entnehmen, in welchem Zusammenhang ein Ausbau der Leitzentrale der Polizei mit dem Aufbau des BIK stehen sollte. Der Sinngehalt der Regelungen bleibt daher im Ungewissen.

6) Zwischenergebnis

Das als Art. 2 des GE enthaltene Gesetz über das Berliner Institut für Kriminalprävention (BIK-GE) verstößt in mehrfacher Hinsicht gegen das Grundgesetz wie auch die Verfassung von Berlin. Dem Landesgesetzgeber fehlt für Kernregelungen des BIK-GE die Gesetzgebungskompetenz.

Zudem beeinträchtigen Bestimmungen des BIK-GE die verfassungsrechtlich garantierte Unabhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt. Schließlich genügen wesentliche Bestimmungen nicht dem Grundsatz der Normenklarheit.

III. Ausschluss von Nachbesserungsmöglichkeiten für wesentliche Bestimmungen des GE

Wie oben dargelegt, verstoßen wesentliche Regelungen des Gesetzentwurfs gegen höher-rangiges Recht (§ 12 Abs. 2 AbstG). Die festgestellten Verfassungsverstöße können entsprechend den abstimmungsrechtlichen Vorgaben nicht durch nachträgliche Änderung des GE nachgebessert werden. Eine Behebung dieser materiell-rechtlichen Zulässigkeitsmängel durch Änderung des Gesetzentwurfs würde wesentliche Änderungen des Gesetzentwurfs erfordern und ist damit im erreichten Verfahrensstadium unzulässig.

1) Nachbesserung nicht bei wesentlichen Änderungen des Gesetzentwurfs

Eine inhaltliche Grenze für Änderungen des dem Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens zugrunde liegenden Gesetzentwurfs nach Antragstellung im Sinne des § 14 Satz 1 AbstG folgt aus dem in Art. 62 Abs. 3 und Art. 63 Abs. 1 der Verfassung von Berlin (VvB) normierten Erfordernis einer hinreichenden Unterstützung des Gesetzentwurfs, der dem Abgeordnetenhaus zu unterbreiten ist, sobald der Nachweis der Unterstützung des Volksbegehrens erbracht ist. Einem Volksbegehren muss insoweit stets ein Gesetzentwurf zugrunde liegen, der zweifelsfrei von dem Willen der nach Art. 63 Abs. 1 Satz 1 VvB, § 15 Abs. 1 Satz 2 AbstG mindestens 20.000 wahlberechtigten Unterstützerinnen und Unterstützer des Antrags auf Einleitung des Volksbegehrens gedeckt ist. Wesentliche Änderungen eines Volksgesetzentwurfs sind nach der Stellung des Antrags auf Einleitung des Volksbegehrens daher nicht mehr möglich und unzulässig (BerlVerfGH, Urt. v. 13.05.2013 - 32/12 - juris Rn. 75, vgl. auch die auf diesen Fall übertragbaren Ausführungen zur Teilunzulässigkeit eines Volksbegehrens in Rn. 79). Die Zulässigkeit ist nur dann zu bejahen, wenn lediglich unwesentliche Bestimmungen entfallen, geändert oder ergänzt werden und insoweit kaum Zweifel daran bestehen kann, dass ein dergestalt veränderter Gesetzentwurf als Gegenstand des Volksbegehrens in gleicher Weise wie der der Unterschriftensammlung zugrunde gelegte Gesetzentwurf auf dem Willen der mindestens 20.000 Unterstützer beruht (vgl. Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urt. v. 05.12.2007- 47/06 - juris Rn. 106; Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Urt. v. 13.04.2000, - Vf-4-IX-00 -, juris Rn. 173). Abzustellen ist insoweit auf den objektivierten Willen dieser Unterstützerinnen und Unterstützer. Ist dieser 'gemeinsame Nenner' für die Vereinigung von mindestens 20.000 Stimmberechtigten nicht mehr feststellbar, weil ein Teil des Gesetzentwurfs wegen Verfassungswidrigkeit weggefallen ist oder durch Erklärung der Trägerin zu ändern wäre und ein Einfluss der beanstandeten oder abgeänderten Teile auf den Entschluss zu unterschreiben nicht unwahrscheinlich ist, fehlt es an der übereinstimmenden Aufnahme des Gesetzentwurfs in den gemeinsamen Willen der Unterzeichnenden. Die ursprüngliche Erklärung der Unterstützerinnen und Unterstützer würde dann den verbleibenden oder geänderten Teil grundsätzlich nicht mehr abdecken.

Eine Behebung der Zulässigkeitsmängel im Hinblick auf die von der Trägerin in § 24 a Abs. 1 ASOG-E geplanten ausgeweiteten oder neuen Ermächtigungsgrundlagen würde beachtliche Änderungen des Gesetzentwurfs erfordern und ihn damit in seinem Regelungskern berühren. Solche Änderungen wären daher im erreichten Verfahrensstadium abstimmsrechtlich nicht zulässig.

Die vorstehend erörterte materielle Grenze möglicher Änderungen des GE nach der Einreichung des Antrags auf Einleitung des Volksbegehrens kommt auch in § 17 Abs. 3 AbstG – wenngleich unvollkommen – zum Ausdruck, wonach eine Änderung des Gegenstands des Volksbegehrens zur Beseitigung festgestellter Zulässigkeitsmängel ausscheidet. Da die Behebung der materiell-rechtlichen Zulässigkeitsmängel unzulässig, weil wesentliche Änderungen des GE erfordern würde, scheidet eine Durchführung des Verfahrens nach § 17 Abs. 3 AbstG aus.

2) Kernanliegen substantieller Ausbau von Videoüberwachung

Mit dem Volksbegehren soll ein erheblicher Gewinn an Sicherheit durch eine deutliche Ausweitung der polizeilichen Videoüberwachung erreicht werden. Kernanliegen ist es, Videoüberwachung im öffentlichen Raum erheblich auszubauen. Aktuell beschränkt sich die Polizei Berlin auf mobile anlassbezogene Videoüberwachung an fünf kriminalitätsbelasteten Örtlichkeiten in Berlin. An diesen ausgewählten Orten setzt die Polizei Berlin zwei Kamerawagen alternierend ein.

Das Vorhaben der Trägerin wird als Gegenentwurf zur aktuellen Einsatzpraxis von Videoüberwachung der Polizei Berlin dargestellt. Für diese sicherheitspolitische Kehrtwende haben sich die Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Unterstützungsunterschrift ausgesprochen. Die Trägerin beziffert die Steigerung der Videoüberwachung mit der Installierung von 1.000 zusätzlichen Kameras (Fn. 12, S. 3 a.E. ASOG-E). Daten sollen an Kriminalitätsschwerpunkten, an belebten Orten und großen Fahrradabstellplätzen erhoben werden. Hierauf weist auch der erste Aufzählungspunkt auf der Unterschriftenliste der Trägerin hin. Ausweislich der Homepage www.sicherheit-in.berlin ist ein „substantieller Ausbau der Videoaufklärung“ Ziel der Trägerin. Dieses zentrale Anliegen kann die Trägerin bei Vornahme der verfassungsrechtlich erforderlichen Nachbesserungen durch Einschränkungen der Ermächtigungsgrundlagen und die damit einhergehende erhebliche Reduzierung der Einsatzmöglichkeiten für polizeiliche Videoüberwachung im öffentlichen Raum nicht mehr erreichen. Selbst ein Ersetzen der „Soll“-Regelung in § 24a Abs. 1 Satz 2 ASOG-E durch eine Regelung, die auch bei belebten Orten und großen Fahrradabstellplätzen eine Entscheidung über einen Kameraeinsatz nach pflichtgemäßem Ermessen wie allgemein in § 24a Abs. 1 Satz 1 ASOG-E vorsähe (oder eine ersatzlose Streichung von § 24a Abs. 1 Satz 2 ASOG-E) würde eine abstimmsrechtlich unzulässige, weil wesentliche Änderung des GE darstellen. So ist § 24a Abs. 1 Satz 2 ASOG-E in seiner gegenwärtigen Fassung ersichtlich darauf angelegt, der Polizei hinsichtlich eines Einsatzes von Videoüberwachung an diesen Orten spürbar „die Hände zu binden“ und eine Entscheidung nach pflichtgemäßem Ermessen auszuschließen. Die Polizei soll sich an diesen Orten gerade nicht im Ermessensweg gegen die Durchführung von Videoüberwachung entscheiden können. Jede Aufweichung dieser „Soll“-Vorgabe würde daher die Zielrichtung des GE verändern und eine wesentliche Änderung des GE darstellen.

3) Kernanliegen: Nutzung intelligenter Videoüberwachung nach Stand der Technik

Eine weitere tragende Säule des Volksbegehrens ist der Einsatz von „intelligenter Videoüberwachung“, um das Datenvolumen durch den Einsatz von Filter- und Analyse-Software zielgerichtet nutzen zu können. Auch in diesem Punkt kann die Trägerin den Gesetzentwurf jedoch nicht nachbessern.

Erstens kommen restriktivere Einsatzvoraussetzungen für „intelligente Videoüberwachung“ insbesondere zum Abgleich biometrischer Daten nicht in Betracht. (Zu erwägen wäre hier beispielsweise eine Beschränkung des Einsatzes nur bei Bezug zu schweren Straftaten ge-

wesen.) Denn das Vorhaben der Trägerin zeichnet sich speziell durch die weiten Eingriffsnormen aus. Zudem soll nach dem Konzept der Trägerin die neue Software das gesamte Datenvolumen auswerten und insgesamt nutzbar machen.

Zweitens kann die Trägerin die „intelligente Videoüberwachung“ nicht auf die Form der verhaltens- oder objekterkennenden Filter beschränken und damit die Erkennung biometrischer Daten mittels Software ausschließen. Nach allgemeinem Verständnis umfasst der Begriff „intelligente Videoüberwachung“ sowohl die Einsatzvariante als „verhaltens- oder objektbezogener“ Filter oder als Software zum Abgleich biometrischer Daten. Spätestens seit Bundespolizei und Bundeskriminalamt „intelligente Videoüberwachung“ in Form von Gesichtserkennung im Pilotprojekt am Berliner Bahnhof Südkreuz nutzen, sind die besondere Grundrechtsrelevanz von Gesichtserkennung und die Erforderlichkeit von Beschränkungen des Einsatzes in der öffentlichen Diskussion. Ungeachtet des in der Gesellschaft gewachsenen Bewusstseins der Eingriffsintensität von Gesichtsfeldererkennung sieht die Trägerin in ihrem GE keinen angemessenen Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung von Betroffenen vor. Die Einsatzmöglichkeiten von „intelligenter Videoüberwachung“ beschränkt sie im Gesetz nicht durch einen expliziten Ausschluss von Gesichtserkennung. Die Trägerin gibt lediglich vor, dass „intelligente Videoüberwachung möglichst nach dem neuesten Stand der Technik“ durchgeführt werden solle (§ 24 a Abs. 1 letzter Satz ASOG-E). Ferner wird auf der Unterschriftenliste im zweiten Aufzählungspunkt „intelligente Videoüberwachung“ ohne weitere Konkretisierung als Einsatzmittel benannt und lediglich „beispielsweise“ werden im zweiten Aufzählungspunkt situationserkennende Filter aufgeführt.

4) Keine Behebbarkeit gravierender Zulässigkeitsmängel des BIK-GE

Jedenfalls ein von Verfassungs wegen gebotener Verzicht auf die in § 5 Abs. 1 BIK-GE vorgesehene Antragung von Aufsichtsratsmandaten an ihrer Dienststellung nach bezeichnete Spitzenbedienstete des Bundes und die Schaffung einer Pflicht der Bundesregierung zur Benennung einer weiteren Vertreterin oder eines weiteren Vertreters des Bundes im Aufsichtsrat würde eine nicht mehr als lediglich unwesentliche oder untergeordnete Änderung des Gesetzentwurfs bedeuten.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Trägerin des beantragten Volksbegehrens der Besetzung des Aufsichtsrats mit dem vorgesehenen Personal – oder jedenfalls von diesen Personen benannten Vertreterinnen und Vertretern nach § 5 Abs. 3 BIK-GE – ausweislich der Gesetzesbegründung (hier Fußnote 34) gegenüber den Abstimmungsberechtigten besondere Bedeutung beigemessen hat.

Ein Verzicht auf die Antrags- und Benennungsregelung wäre im erreichten Verfahrensstadium des Volksbegehrens nach der Rechtsprechung des BerVerfGH daher abstim-mungsrechtlich nicht mehr zulässig (vgl. Urt. v. 13.05.2018 – VerfGH 32/12 – juris Rn. 75, 78).

5) Keine Nachbesserungsmöglichkeit nach Gesamtschau

Zudem führt die Gesamtschau der verfassungsrechtlich erforderlichen Änderungen des Gesetzentwurfs zu einem Ausschluss der Nachbesserungsmöglichkeit gemäß § 17 Abs. 3 Abstimmungsgesetz. Der Gesetzentwurf würde durch die erforderlichen Änderungen seinen Charakter verändern und sich in tragenden Punkten erheblich von der Fassung des Gesetzentwurfs unterscheiden, die der Unterschriftensammlung für den Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens zugrunde lag. Daher kann nicht mehr mit der gebotenen Gewissheit davon ausgegangen werden, dass ein veränderter Gesetzentwurf die abstimmungsrechtlich notwendige Unterstützung gefunden hätte.

Gesamtergebnis

Der Antrag auf Einleitung des Volksbegehrens über ein „Artikel-Gesetz für mehr Sicherheit und Datenschutz in Berlin“ ist unzulässig, da er den materiell-rechtlichen Anforderungen nach §§ 12 Abs. 2, 17 Abs. 2 AbstG nicht entspricht.

Die von der Trägerin in dem vorgelegten Gesetzentwurf über das ASOG vorgesehenen ausweiteten oder neuen Eingriffsgrundlagen für Videoüberwachung der Polizei wahren nicht die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen der Normenklarheit und Normenbestimmtheit bzw. verstoßen gegen das Übermaßverbot. Bürgerinnen und Bürger müssen mangels Verfassungskonformität der geplanten neuen Ermächtigungen die von der Trägerin geplanten Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht hinnehmen.

Ferner verstößt das als Art. 2 des GE enthaltene Gesetz über das Berliner Institut für Kriminalprävention (BIK-GE) in mehrfacher Hinsicht gegen das Grundgesetz wie auch die Verfassung von Berlin. Kernregelungen sind unvereinbar mit den Grenzen der Gesetzgebungskompetenz des Landes, mit der verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt und dem Grundsatz der Normenklarheit.

Die festgestellten Zulässigkeitsmängel betreffen wesentliche Regelungen des Gesetzentwurfs und ein Nachbesserungsrecht steht der Trägerin daher im aktuellen Verfahrensstand abstimmungsrechtlich nicht zu.

C. Stellungnahme

Das dem beantragten Volksbegehren verfolgte „Artikel-Gesetz für mehr Sicherheit und Datenschutz in Berlin“ ist nicht nur in weiten Teilen unvereinbar mit der Verfassung von Berlin und dem Grundgesetz. Auch stadtpolitisch kann es keine tragfähige Handlungsgrundlage moderner und grundrechtsorientierter Sicherheitspolitik darstellen. Das Ziel der Trägerin des Volksbegehrens, Videoüberwachung im öffentlichen Raum in weitestem Maße zuzulassen, widerspricht den erklärten Zielsetzungen des Senats für eine ausgewogene Sicherheitspolitik in Berlin. Hierbei nimmt der Senat nicht ausschließlich die Sicherheitsinteressen der Berlinerinnen und Berliner sowie der Besucher der Stadt in den Blick, sondern auch den angemessenen Schutz ihrer Grundrechte.

1. Veränderungen der sicherheitspolitischen Lage - wie sie für die Berlinerinnen und Berliner durch den Anschlag auf dem Breitscheidplatz im Dezember 2016 unmittelbar spürbar wurden – geben Anlass, die Tauglichkeit der polizeilichen Befugnisse immer wieder auf den Prüfstand zu stellen. Für die im Rahmen der Gefahrenabwehr geleistete vorbeugende Bekämpfung von Straftaten, benötigt die Polizei schließlich praxistaugliche Eingriffsbefugnisse, die erforderlichenfalls an veränderte Rahmenbedingungen und Herausforderungen der Polizeiarbeit in einer europäischen Metropole anzupassen sind.

Hierfür *kann* ein Einsatz von Videotechnik, die die Polizeipräsenz vor Ort unterstützt, *einen* wichtigen Baustein in einem abgestimmten polizeilichen Maßnahmenkonzept darstellen.

Voraussetzung für eine Ausweitung der bestehenden polizeilichen Befugnisse zur Videoüberwachung muss allerdings stets sein, dass diese mit Augenmaß und im Rahmen eines abgestimmten Sicherheitskonzepts erfolgt. Erst im Zusammenspiel mit weiteren Komponenten kann Videoüberwachung die angestrebte Wirkung entfalten. Hierzu zählen insbesondere:

- ausreichende Polizeipräsenz vor Ort,
- städtebauliche Kriminalprävention und

- tatsächliche Auswertungsmöglichkeiten des Datenmaterials.

2. Die von der Trägerin des Volksbegehrens in Artikel 1 des Gesetzentwurfs verfolgte Einföhrung eines neuen § 24a ASOG würde eine nicht allein rechtlich sondern auch politisch unververtretbare Erweiterung polizeilicher Eingriffsbefugnisse bewirken.

Die vorgesehenen Regelungen – insbesondere § 24a Absatz 1 Satz 2 ASOG – würden polizeiliche Bild- und Tonaufzeichnungen in großen Bereichen Berlins nicht nur ermöglichen, sondern durch nicht hinnehmbare Einschränkungen des polizeilichen Ermessens geradezu erzwingen. Nach Schätzungen der Trägerin könnten an jedenfalls 50 Orten rund 1.000 Videokameras finanziert werden, um die Einwohnerinnen und Einwohner nicht nur im Bild, sondern auch in Ton zu erfassen. Der damit möglicherweise einhergehende Gewinn an Sicherheit stünde jedoch in keinem Verhältnis zu der Streubreite und der Tiefe des Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der von den Aufzeichnungen tagtäglich Betroffenen. Diese könnten sich vielfach kaum durch die Stadt oder aus der Stadt heraus bewegen, ohne von der polizeilichen Videoüberwachung erfasst zu werden. Durch die große Zahl an Aufnahmestandorten nach dem Regelungskonzept der Trägerin würde zudem eine unververtretbar große Menge personenbezogener Daten gespeichert, die im Missbrauchsfall zu Bewegungsprofilen verknüpft werden und dadurch tiefe Einblicke in individuelle Verhaltensweisen und Gewohnheiten liefern könnten.

Die Berlinerinnen und Berliner wollen sich in ihrer Stadt sicher föhlen, eine Überwachungsstadt wollen sie aber gewiss nicht. Auch deshalb kann der Gesetzentwurf keine Unterstützung finden. § 24a Absatz 1 Satz 3 ASOG, wie ihn die Trägerin einföhren will, würde die Polizei dazu zwingen, „intelligente Videotechnik“ einzusetzen. Die zulässigen Einsatzformen von „intelligenter Videotechnik“ beschränkt die Trägerin allerdings nicht. Eine solche konkrete Begrenzung der polizeilichen Befugnisse wäre für die Bürgerinnen und Bürger jedoch von besonderer Bedeutung, da unter die „intelligente Videoüberwachung“ Maßnahmen von sehr unterschiedlicher Eingriffstiefe gefasst werden können. Den Ausführungen in der Gesetzesbegründung zufolge dürfte die geplante „intelligente Videoüberwachung“ jedenfalls einen Einsatz situations- und verhaltenserkennender Software bedeuten – möglicherweise sogar mit systemgesteuerten automatischen Reaktionsoptionen wie automatisierter Ansprache durch Lautsprecher umfassen. Auch die Verwendung gesichtserkennender Programme, die anhand biometrischer Daten eine computergestützte automatische Identifizierung von Personen ermöglichen würde, könnte einen weiteren Anwendungsfall „intelligenter Videotechnik“ darstellen. Diese, dem Gesetzentwurf zufolge dem jeweiligen Stand der Technik anzupassenden und damit kaum vorhersehbaren Einsatzmöglichkeiten – und Grundrechtseingriffe – wecken berechnigte Ängste. So müsste eine Überwachungssoftware beispielsweise eine Vielzahl von weiteren Personen scannen und in den Datenabgleich einbeziehen, um eine polizeilich gesuchte Person zuverlässig identifizieren zu können. Viele Unbeteiligte würden dadurch eingeschüchtert. Die Sorge nicht allein vor den Risiken des Missbrauchs computergesteuerter Bild- und Tonauswertung, sondern gerade auch vor der Fehleranfälligkeit derartiger Systeme und der daraus folgenden Konsequenzen dürfte nicht wenige Berlinerinnen und Berliner umtreiben. Schlimmstenfalls würden derartige Sorgen die betreffenden Personen in ihrer Bewegungsfreiheit im Stadtgebiet in kaum mehr hinnehmbarem Maße einschränken. Dies kann weder Mittel noch Ziel verantwortungsvoller Sicherheitspolitik für eine Metropole wie Berlin sein.

3. Auch die von der Trägerin angestrebte Neuregelung der Videoüberwachung zur Eigensicherung von Polizeivollzugsbeamtinnen und Polizeivollzugsbeamten (§ 19a ASOG) ist verfehlt. Die Schaffung einer Rechtsgrundlage für den Einsatz von Bodycams ist für sich genommen zwar sachgerecht. Auch hier schießt die Trägerin mit ihrer Regelung durch einen Verzicht auf gebotene Befugnisbeschränkungen aber über das offenbar verfolgte Ziel deutlich hinaus, wie dies die rechtlichen Ausführungen belegen.

4. Der Gesetzentwurf sieht in Artikel 2 (BIK-Gesetz) die Errichtung eines „Berliner Instituts für Kriminalprävention“ (BIK) als eine landesunmittelbare rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts vor, die als „außeruniversitäre“ Forschungseinrichtung Kriminologie, Datenschutz-

recht und die technische Anwendung von Videotechnik zur Bekämpfung von Straftaten erforschen soll. Abgesehen von den erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken insbesondere gegenüber den vorgesehenen Regelungen zur Zusammensetzung der Organe und Gremien des BIK, ist die Einrichtung auch aus wissenschaftlicher Sicht verfehlt.

Die Sicherheitsforschung ist nicht nur in Deutschland überregional bereits breit aufgestellt und ausdifferenziert. Die Gebiete Kriminologie und Datenschutzrecht sind bundesweit an den Universitäten etabliert. Aufgrund der internationalen und vor allem interdisziplinären Vernetzung dieser Forschungsgebiete kann aus forschungspolitischer Sicht von einer reinen Landesanstalt mit den vorgesehenen, vergleichsweise sehr geringen, personellen wie technologischen Ressourcen kein nennenswerter Erkenntnisgewinn oder wesentlicher Beitrag zur aktuellen wissenschaftlichen wie politischen Diskussion erwartet werden. Auch hinsichtlich der technischen Entwicklung und Erprobung von Videoüberwachungsanlagen oder deren Software könnten von dem BIK angesichts der am Markt bereits verfügbaren Technologien und der für deren Fortentwicklung eingesetzten personellen wie materiellen Kapazitäten, die jährlich bei einem Vielfachen der für das BIK insgesamt vorgesehenen liegen, keine nennenswerten Impulse ausgehen.

Neben dem umfassenden Informations- und Beratungsangebot der vom Abgeordnetenhaus gewählten und von der Exekutive und dem Sicherheitsapparat unabhängigen Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit und unabhängiger zivilgesellschaftlicher Institutionen besteht auch kein Bedarf für ein Informations- und Beratungsangebot des BIK, wie es der Gesetzentwurf in § 2 Absatz 2 des BIK-Gesetzes vorsieht. Dies gilt in besonderem Maße unter Berücksichtigung der fehlenden Unabhängigkeit des BIK, dessen Vorstand die Polizeipräsidentin oder der Polizeipräsident angehören soll und das der Staatsaufsicht der für Forschung zuständigen Senatsverwaltung unterstehen soll.

5. All dies verdeutlicht, dass die am beantragten Volksbegehren Unterschriftsberechtigten durch das „Artikel-Gesetz für mehr Sicherheit und Datenschutz in Berlin“ letztlich in die Irre geführt werden. So suggeriert bereits die Bezeichnung des Gesetzes ein Mehr an Datenschutz im Fall der Annahme des Gesetzes durch das Volk, das ein Mehr an Sicherheit durch erweiterte polizeiliche Befugnisse der Videoüberwachung begleiten soll. Die auch in der Gesetzesbegründung vielfach versprochene Stärkung des Datenschutzes durch das Gesetz ist indes nicht erkennbar. Dem Zugewinn an vermeintlicher Sicherheit steht vielmehr eine unverhältnismäßige Einbuße an Sicherungen des Schutzes personenbezogener Daten und damit des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung gegenüber. Auch aus diesem Grund spricht sich der Senat mit Nachdruck gegen das beantragte Volksbegehren aus.

D. Auswirkungen des Gesetzentwurfs

Auswirkungen auf die Kosten der Privathaushalte und/oder Wirtschaftsunternehmen, Auswirkungen auf die Zusammenarbeit mit dem Land Brandenburg sowie Auswirkungen auf den Haushaltsplan und die Finanzplanung ergeben sich durch die Entscheidung des Senats, das Begehren nicht anzunehmen, nicht.

Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter ergeben sich ebenfalls nicht.

E. Weiteres Verfahren

Es wird gemäß § 17 Absatz 7 Abstimmungsgesetz darauf hingewiesen, dass das Abgeordnetenhaus innerhalb einer Frist von vier Monaten seit der Mitteilung des Senats an das Abgeordnetenhaus entscheiden kann, den begehrten sonstigen Beschluss in seinem wesentlichen Bestand unverändert anzunehmen.

Nimmt das Abgeordnetenhaus das Begehren inhaltlich in seinem wesentlichen Bestand innerhalb von vier Monaten seit der Mitteilung des Senats an das Abgeordnetenhaus nicht an, so kann die Trägerin des Volksbegehrens gemäß Artikel 62 Absatz 3 Satz 2 Verfassung von Berlin i. V. m. § 18 Absatz 1 Abstimmungsgesetz innerhalb eines weiteren Monats schriftlich bei der für Inneres zuständigen Senatsverwaltung die Durchführung des Volksbe-

gehens verlangen. Dies gilt allerdings nicht, solange und soweit der Verfassungsgerichtshof noch nicht über einen Einspruch nach § 17 Absatz 5 oder eine Vorlage nach § 17 Absatz 6 entschieden hat.

Berlin, den 23. Oktober 2018

Der Senat von Berlin

.....
Regierender Bürgermeister

.....
Senator für Inneres und Sport