



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

des Herrn V... ,

- gegen a) den Beschluss des Bayerischen Verwaltunggerichtshofs vom 8. August 2006 - 24 ZB 06.988 -,
b) den Beschluss des Bayerischen Verwaltunggerichtshofs vom 28. Juli 2006 - 24 ZB 06.988 -,
c) den Beschluss des Bayerischen Verwaltunggerichtshofs vom 30. Juni 2006 - 24 ZB 06.988 -,
d) den Beschluss des Bayerischen Verwaltunggerichtshofs vom 3. April 2006 - 24 ZB 06.50 -,
e) das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts Regensburg vom 22. November 2005 - RO 11 K 05.1120 -

hat die 1. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Präsidenten Papier,
die Richterin Hohmann-Dennhardt
und den Richter Hoffmann-Riem

am 23. Februar 2007 einstimmig beschlossen:

Das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts Regensburg vom 22. November 2005 - RO 11 K 05.1120 - verletzt den Beschwerdeführer in seinem Grundrecht aus Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes. Der Beschluss des Bayerischen Verwaltunggerichtshofs vom 3. April 2006 - 24 ZB 06.50 - verletzt den Beschwerdeführer in seinem Grundrecht aus Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 sowie in seinem Recht aus Artikel 103 Absatz 1 des Grundgesetzes. Der Beschluss des Bayerischen Verwaltunggerichtshofs vom 8. August 2006 - 24 ZB 06.988 - verletzt den Beschwerdeführer in seinem Grundrecht aus Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes.

Die Entscheidungen werden aufgehoben. Die Sache wird an das Bayerische Verwaltungsgericht Regensburg zurückverwiesen.

Im Übrigen wird die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung angenommen.

Der Freistaat Bayern hat dem Beschwerdeführer seine notwendigen Auslagen für das Verfassungsbeschwerdeverfahren zu erstatten.

Gründe:

Gegenstand der Verfassungsbeschwerde ist die Frage der Verfassungsmäßigkeit der geplanten Videoüberwachung eines Kunstwerks im öffentlichen Raum. 1

I.

1. Die Beklagte des Ausgangsverfahrens (im Folgenden: Beklagte), die Stadt R., ließ 2005 über den Resten der ehemaligen mittelalterlichen Synagoge auf dem N.platz ein Bodenrelief herstellen, das den Grundriss der ehemaligen Synagoge andeutet und als Begegnungsstätte für die Bevölkerung konzipiert ist. Die betroffene Straßenfläche wurde straßenrechtlich eingezogen und ihre Benutzung durch eine Satzung geregelt. 2

Nach der Übergabe des Bodenkunstwerks an die Allgemeinheit kam es im Bereich des Kunstwerks zu mehreren Vorfällen, aufgrund derer die Beklagte eine - bereits vor der Übergabe erwogene - Videoüberwachung des Ortes für erforderlich hielt. Die Polizeidirektion R. lehnte es ab, auf polizeirechtlicher Grundlage eine Videoüberwachung einzurichten. Vorausgegangen war eine Stellungnahme des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, wonach eine Videoüberwachung des Kunstwerks gemäß Art. 32 Abs. 2 BayPAG ausscheidet. Dementsprechend beabsichtigt die Beklagte, die Überwachung in eigener Zuständigkeit auf der Grundlage der Art. 15 ff. BayDSG durchzuführen. Dazu sollen vier Überwachungskameras installiert werden. 3

2. Der Beschwerdeführer erhob vorbeugende Unterlassungsklage gegen eine Videoüberwachung der Begegnungsstätte mit befristeter Aufzeichnung. 4

a) Das Verwaltungsgericht wies die Klage ab. Sie sei zulässig, aber unbegründet. 5

Der Beschwerdeführer sei als Bürger der Stadt R., der sich regelmäßig auf dem N.platz aufhalte, von der geplanten Videoüberwachung betroffen und daher klagebefugt. Die Zulassung eines vorbeugenden Rechtsschutzes sei erforderlich, da ein Verweis auf den nachgängigen Rechtsschutz für den Beschwerdeführer mit unzumutbaren Nachteilen verbunden wäre. 6

Die geplante Videoüberwachung sei jedoch rechtmäßig. Gesetzliche Grundlage der Überwachung sei Art. 16 Abs. 1 des bayerischen Datenschutzgesetzes (im Folgenden: BayDSG). Diese Norm sei hinreichend bestimmt und verhältnismäßig. Die Beklagte habe als Trägerin einer gemeindlichen öffentlichen Einrichtung die Aufgabe, diese Einrichtung vor Beschädigungen zu schützen. In Erfüllung dieser Aufgabe habe die Beklagte die Benutzungssatzung erlassen. Um das frei zugängliche Objekt effek- 7

tiv vor Beschädigung und Beschmierung zu schützen, sei eine Überwachung notwendig. Die konkrete Ausgestaltung der geplanten Videoüberwachung genüge den Anforderungen des Übermaßverbots. So sollten die Aufzeichnungen des gewonnenen Bildmaterials nur zur Täterfeststellung beziehungsweise Beweissicherung ausgewertet und ansonsten nach 36 Stunden gelöscht werden. Die Aufzeichnungsgeräte wie die Aufzeichnungen selbst würden vor dem Zugriff durch Dritte geschützt.

b) Der Beschwerdeführer stellte einen Antrag auf Zulassung der Berufung, den der Verwaltungsgerichtshof mit Beschluss vom 3. April 2006 ablehnte. 8

Zweifel an der Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung seien bereits deshalb nicht gegeben, weil die Klage unzulässig sei. Der Beschwerdeführer habe kein rechtlich schützenswertes Interesse an einer vorbeugenden Unterlassungsklage. Aus den vorliegenden Unterlagen ergebe sich, dass zwar eine Videoüberwachung beabsichtigt sei, derzeit aber nicht eine Aufzeichnung der Daten. Ein Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung von relevantem Gewicht liege in einer bloßen Überwachung nicht. Auch sei es für den Beschwerdeführer ein leichtes, den Platz des Kunstwerks zu meiden. 9

Ergänzend weist der Verwaltungsgerichtshof darauf hin, dass auch in materieller Hinsicht keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung bestünden. 10

c) Der Beschwerdeführer erhob gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs Anhörungsrüge und lehnte die an ihm beteiligten Richter für das Verfahren über die Anhörungsrüge wegen Befangenheit ab. Der Senat habe bei seiner Entscheidung den Sachverhalt willkürlich falsch gewürdigt, ohne vorher einen Hinweis zu erteilen oder das Vorbringen des Beschwerdeführers zur Kenntnis zu nehmen. 11

Der Verwaltungsgerichtshof wies die Befangenheitsanträge mit Beschluss vom 30. Juni 2006 zurück. Der Beschwerdeführer erhob hiergegen Gegenvorstellung, die durch Beschluss vom 28. Juli 2006 zurückgewiesen wurde. 12

Mit Beschluss vom 8. August 2006 wies der Verwaltungsgerichtshof auch die Anhörungsrüge des Beschwerdeführers zurück. Der Senat habe sich mit der Frage, ob eine Aufzeichnung der Videoaufnahmen beabsichtigt sei, ausführlich auseinandergesetzt und das dabei gefundene Ergebnis in dem Beschluss über die Zulassung der Berufung näher begründet. Der Beschwerdeführer setze lediglich seine eigene Sachverhaltsinterpretation an die Stelle der Würdigung des Senats. 13

3. Mit seiner Verfassungsbeschwerde rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung seiner Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 101 Abs. 1 Satz 2 und Art. 103 Abs. 1 GG. Die Videoüberwachung der Begegnungsstätte sei nicht durch eine hinreichende Rechtsgrundlage gedeckt. Der Verwaltungsgerichtshof habe unstreitigen Sachverhalt willkürlich entstellt, indem er angenommen habe, eine Aufzeichnung sei nicht geplant. Durch die Zurückweisung seiner Befangenheitsanträge sei ihm der gesetzliche Richter entzogen worden. 14

4. Zu der Verfassungsbeschwerde haben die Bayerische Staatsregierung und der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz Stellung genommen. Sie halten die Verfassungsbeschwerde für unbegründet. Der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts hat mitgeteilt, er sei mit den rechtlichen Anforderungen an die Videoüberwachung öffentlicher Plätze bisher nicht befasst gewesen. 15

II.

Die Kammer nimmt die Verfassungsbeschwerde in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang zur Entscheidung an und gibt ihr nach § 93 c Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit § 93 a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG statt. Die Annahme der Verfassungsbeschwerde ist insoweit zur Durchsetzung der Grundrechte des Beschwerdeführers aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG und aus Art. 3 Abs. 1 GG sowie des Rechts des Beschwerdeführers aus Art. 103 Abs. 1 GG angezeigt. Die für die Beurteilung maßgeblichen verfassungsrechtlichen Fragen hat das Bundesverfassungsgericht bereits beantwortet. Die Verfassungsbeschwerde ist überwiegend zulässig und im Umfang ihrer Zulässigkeit auch begründet. 16

1. Die Verfassungsbeschwerde ist überwiegend zulässig. Unzulässig ist sie allerdings insoweit, als der Beschwerdeführer sich gegen die Beschlüsse des Verwaltungsgerichtshofs vom 30. Juni 2006 und vom 28. Juli 2006 wendet, die sein Befangenheitsgesuch zum Gegenstand hatten. Insofern ist die Verfassungsbeschwerde nicht zur Entscheidung anzunehmen. 17

Hinsichtlich dieser Beschlüsse ist die Beschwerdefrist nicht gewahrt. Der Beschluss vom 30. Juni 2006, durch den das Befangenheitsgesuch des Beschwerdeführers zurückgewiesen wurde, beendete das Zwischenverfahren, in dem über dieses Gesuch abschließend zu entscheiden war. Der Beschwerdeführer hätte den Beschluss binnen der Monatsfrist des § 93 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG mit einer selbstständigen Verfassungsbeschwerde angreifen können und müssen (vgl. BVerfGE 12, 113 <123 f.>; 24, 56 <60 f.>; BVerfG, 1. Kammer des Ersten Senats, Beschluss vom 24. Mai 2006 - 1 BvR 1060/02, 1 BvR 1139/03 -, www.bundesverfassungsgericht.de, Rn. 40). Der Beschluss vom 28. Juli 2006 über die nach § 146 Abs. 2 VwGO ausgeschlossene Gegenvorstellung des Beschwerdeführers setzte die Beschwerdefrist hinsichtlich des Beschlusses vom 30. Juni 2006 nicht neu in Gang. Im Übrigen war bei Eingang der Verfassungsbeschwerde am 14. September 2006 die Beschwerdefrist auch hinsichtlich des Beschlusses vom 28. Juli 2006 abgelaufen. 18

2. Die Beschlüsse des Verwaltungsgerichtshofs vom 3. April und vom 8. August 2006 verstoßen gegen Art. 103 Abs. 1 beziehungsweise gegen Art. 3 Abs. 1 GG. 19

a) Der Beschluss vom 3. April 2006 verletzt den aus Art. 103 Abs. 1 GG folgenden Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör. 20

aa) Art. 103 Abs. 1 GG garantiert den Beteiligten eines gerichtlichen Verfahrens, dass sie Gelegenheit erhalten, sich zu dem einer gerichtlichen Entscheidung zugrunde liegenden Sachverhalt vor Erlass der Entscheidung zu äußern. Eine dem verfas- 21

sungsrechtlichen Anspruch genügende Gewährung rechtlichen Gehörs setzt voraus, dass der Verfahrensbeteiligte bei Anwendung der von ihm zu verlangenden Sorgfalt zu erkennen vermag, auf welchen Tatsachenvortrag es für die Entscheidung ankommen kann. Art. 103 Abs. 1 GG verlangt zwar grundsätzlich nicht, dass das Gericht vor der Entscheidung auf seine Rechtsauffassung hinweist (vgl. BVerfGE 74, 1 <6>). Es kommt jedoch im Ergebnis der Verhinderung eines Vortrags gleich, wenn das Gericht ohne vorherigen Hinweis Anforderungen an den Sachvortrag stellt, mit denen auch ein gewissenhafter und kundiger Prozessbeteiligter nach dem bisherigen Prozessverlauf nicht zu rechnen brauchte (vgl. BVerfGE 84, 188 <190>; 86, 133 <144 f.>).

bb) Nach diesem Maßstab hat der Verwaltungsgerichtshof Art. 103 Abs. 1 GG verletzt, indem er den Antrag auf Zulassung der Berufung ablehnte, ohne dem Beschwerdeführer zuvor einen Hinweis zu erteilen. 22

Der Verwaltungsgerichtshof hat seine Entscheidung auf die Erwägung gestützt, die 23
Klage des Beschwerdeführers sei bereits unzulässig, da entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts lediglich eine Videoüberwachung des Kunstwerks, nicht aber die Aufzeichnung des gewonnenen Bildmaterials geplant sei und es somit an dem erforderlichen Rechtsschutzbedürfnis für eine vorbeugende Unterlassungsklage fehle.

Nach der verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden verwaltungsgerichtlichen 24
Rechtsprechung kann ein Antrag auf Zulassung der Berufung im Verwaltungsprozess auch dann zurückgewiesen werden, wenn die Klage im Ergebnis aus einem anderen Grund als dem vom Verwaltungsgericht angeführten erfolglos bleibt. Zuvor ist jedoch nach dieser Rechtsprechung rechtliches Gehör zu gewähren (vgl. etwa BVerwG, Beschluss vom 10. März 2004 - 7 AV 4/03 -, NVwZ-RR 2004, S. 542 <543>; VGH München, Beschluss vom 26. März 2003 - 8 ZB 02.2918 -, NVwZ 2004, S. 629; vgl. aus der Literatur etwa Kopp/Schenke, VwGO, 14. Aufl., 2005, § 123 Rn. 7 a; Redeker/von Oertzen, VwGO, 14. Aufl., 2004, § 124 Rn. 15 b; Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Stand 2004, § 124 Rn. 26 o). Dies ist jedenfalls dann auch verfassungsrechtlich geboten, wenn der nunmehr angeführte Abweisungsgrund nach den Umständen, insbesondere nach dem bisherigen Prozessverlauf, für den Betroffenen nicht vorhersehbar war.

Danach hätte der Verwaltungsgerichtshof dem Beschwerdeführer durch einen Hin- 25
weis auf den Grund der beabsichtigten Ablehnung seines Antrags Gelegenheit zur Stellungnahme in tatsächlicher Hinsicht geben müssen, um den Anforderungen des Art. 103 Abs. 1 GG zu genügen. Nachdem das Verwaltungsgericht in Übereinstimmung mit den Ausführungen der Beklagten davon ausgegangen war, dass eine Videoüberwachung mit Aufzeichnung geplant sei, und die Beklagte in ihrer Stellungnahme zu dem Zulassungsantrag Einwände gegen diese tatsächliche Annahme nicht vorgebracht hatte, bestand für den Beschwerdeführer kein Anlass zu der Annahme, der Verwaltungsgerichtshof könne möglicherweise den Akteninhalt in tatsächlicher Hinsicht anders würdigen und daher das Rechtsschutzbedürfnis für eine vorbeugen-

de Unterlassungsklage verneinen.

b) Ob der Verwaltungsgerichtshof den Verstoß gegen Art. 103 Abs. 1 GG dadurch geheilt hat (vgl. dazu BVerfGE 5, 22 <24>; 62, 392 <297>), dass er das Vorbringen des Beschwerdeführers in der Anhörungsrüge zur Kenntnis genommen hat, kann hier offen bleiben. Der Beschluss, mit dem die Anhörungsrüge zurückgewiesen wurde, kann jedenfalls deshalb keinen Bestand haben, weil er gegen das aus Art. 3 Abs. 1 GG herzuleitende Willkürverbot verstößt. 26

aa) Die Gestaltung des Verfahrens, die Feststellung und Würdigung des Tatbestandes, die Auslegung des einfachen Rechts und seine Anwendung auf den einzelnen Fall sind grundsätzlich allein Sache der dafür allgemein zuständigen Gerichte und der Nachprüfung durch das Bundesverfassungsgericht entzogen (vgl. BVerfGE 18, 85 <92>; stRspr). Dies gilt auch für Art und Intensität der Gewährung rechtlichen Gehörs. Insbesondere ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn ein Gehörsverstoß nicht darin gesehen wird, dass das Gericht in der Würdigung des Sachverhalts zu einem anderen Ergebnis kommt als derjenige, der die Gehörsrüge erhebt (vgl. BVerfGE 22, 267 <273 f.>; 76, 93 <98>). Ein Verstoß gegen die Verfassung liegt jedoch vor, wenn die Würdigung des Sachverhalts willkürlich und deshalb mit Art. 3 Abs. 1 GG nicht zu vereinbaren ist. Das ist nicht schon dann der Fall, wenn die Rechtsanwendung oder das eingeschlagene Verfahren Fehler enthalten. Willkürlich ist der Richterspruch erst dann, wenn er unter keinem denkbaren Aspekt rechtlich vertretbar ist und sich daher der Schluss aufdrängt, dass er auf sachfremden Erwägungen beruht (vgl. BVerfGE 4, 1 <7>; 62, 189 <192>; 80, 48 <51>; 86, 59 <62 f.>; 87, 273 <278 f.>; 89, 1 <14>). 27

bb) So liegt es hier. Die Zurückweisung der Anhörungsrüge des Beschwerdeführers ohne nähere Überprüfung der tatsächlichen Annahmen, die dem mit ihr angegriffenen Beschluss und den darauf bezogenen Stellungnahmen der Beklagten zugrunde lagen, war unter keinem Gesichtspunkt vertretbar. 28

(1) Der Verwaltungsgerichtshof hat seine tatsächliche Schlussfolgerung, eine Aufzeichnung des durch die Videoüberwachung gewonnenen Bildmaterials sei derzeit nicht geplant, auf drei Belege gestützt: Einer Aktennotiz der Beklagten vom 28. Juli 2005, die eine Kostenberechnung für die Videoüberwachung enthält, sei zu entnehmen, dass zunächst die Übersichtskameras montiert werden sollten, während Bilder nicht aufgezeichnet würden (Bl. 24 der Behördenakte). In dem Schreiben der Beklagten an den Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz vom 3. August 2005 (Bl. 33 ff. der Behördenakte) würden die geplanten Überwachungsmaßnahmen aufgeführt. Daraus ergebe sich, dass zwar eine Videoüberwachung geplant sei, nicht hingegen zusätzlich eine Aufzeichnung der Daten. Schließlich zitiert der Verwaltungsgerichtshof zum Beleg seiner Sachverhaltswürdigung aus einem erstinstanzlichen Schriftsatz der Beklagten: "Es war angedacht, zunächst keine Aufzeichnung vorzunehmen. Die Anlage ist aber so konzipiert, dass eine spätere Nachrüstung eines Aufzeichnungsgerätes und dessen Fernabfrage im Ringbunker des Dokumentes 29

N.platz problemlos möglich ist" (Prozessakte des Verwaltungsgerichts, Bl. 40 f.).

(2) Die Würdigung des Sachverhalts durch den Verwaltungsgerichtshof unterliegt schon auf der Grundlage des Akteninhalts Zweifeln. 30

Bereits die Belegstellen, auf die der Verwaltungsgerichtshof seine Sachverhaltsinterpretation stützt, sprechen nicht durchweg eindeutig für diese Interpretation. Aus der Aktennotiz vom 28. Juli 2005 ergibt sich zwar in der Tat, dass zu diesem Zeitpunkt nur eine Überwachung ohne Aufzeichnung geplant war, wobei die Überwachungsanlage gegebenenfalls nachträglich mit einem Aufzeichnungsgerät verbunden werden konnte. In dem Schreiben an den Bayerischen Landesbeauftragten für den Datenschutz wird dagegen zwar zunächst eine "evtl. notwendige Aufzeichnungsanlage" erwähnt (Bl. 34 der Behördenakte). Dagegen heißt es an späterer Stelle, es sei "vorgesehen, die Aufzeichnungsgeräte im nahegelegenen Document N.platz zu installieren". Zudem könne sichergestellt werden, dass die Aufzeichnungen nur für Zwecke der Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten ausgewertet würden (Bl. 35 der Behördenakte). Aufgrund dieser Passage lag die Annahme nahe, dass eine Aufzeichnung des Bildmaterials sich zum Zeitpunkt des Schreibens durchaus bereits im Stadium konkreter Planung befand. Der von dem Verwaltungsgerichtshof angeführte erstinstanzliche Schriftsatz der Beklagten vom 4. Oktober 2005 spricht nicht dagegen; die in Bezug genommene Passage ist schon deshalb mehrdeutig, weil der erste zitierte Satz in der Vergangenheitsform gehalten ist. Er kann in Übereinstimmung mit den anderen verwendeten Aussagen durchaus auch so verstanden werden, dass mittlerweile eine Überwachung mit Aufzeichnung geplant ist. 31

Hätte der Verwaltungsgerichtshof auch weitere Teile des Schriftsatzes sowie andere in den Akten befindliche Unterlagen ausgewertet, hätten sich Zweifel an der Haltbarkeit seiner Tatsachenwürdigung aufdrängen müssen. Schon in dem Schriftsatz vom 4. Oktober 2005 hat die Beklagte ihre Rechtsausführungen nicht allein auf die Befugnis zur Aufnahme der Bilder gestützt, sondern auch darauf verwiesen, dass die Zweckbindung und automatische Löschung der Daten sowie der Schutz der erhobenen Daten vor unberechtigtem Zugriff durch Dritte gesichert würden (Bl. 46 der Akten des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens). 32

In dem Aktenmaterial, das dem Verwaltungsgerichtshof vorlag, finden sich noch weitere Hinweise darauf, dass sich zum Zeitpunkt des Ausgangsverfahrens die Planung einer Überwachung mit Aufzeichnung verdichtete. Mit einem Schreiben vom 29. August 2005 wird die vom Verwaltungsgerichtshof herangezogene Aktennotiz vom 28. Juli 2005 übersandt (Bl. 19 der Behördenakte). Als Kosten der geplanten Videoüberwachung wird ein Betrag von 36.000 Euro angegeben. Das entspricht nach der Aktennotiz den Kosten für eine Überwachung mit Aufzeichnung. Das Schreiben vom 29. August 2005 legt nahe, dass es in der Zwischenzeit hinsichtlich der Frage der Aufzeichnung zu einem Sinneswandel gekommen war. Auch der Bayerische Landesbeauftragte für den Datenschutz geht in seiner vom Verwaltungsgerichtshof in Bezug genommenen Stellungnahme vom 7. September 2005 von einer Videoüberwachung 33

mit Aufzeichnung aus (Bl. 6 ff. der Behördenakte).

(3) Zudem hätte der Verwaltungsgerichtshof berücksichtigen müssen, dass das als Tatsachengericht erkennende Verwaltungsgericht angenommen hatte, geplant sei eine Überwachung mit Aufzeichnung des gewonnenen Bildmaterials. Das Urteil des Verwaltungsgerichts erging aufgrund einer mündlichen Verhandlung, in der der Beschwerdeführer nach Erörterung der Sach- und Rechtslage ausdrücklich beantragte, die Beklagte zu verurteilen, eine "Videoüberwachung mit befristeter Aufzeichnung" zu unterlassen. Dies legt nahe, dass die Prozessbeteiligten übereinstimmend davon ausgingen, eine derartige Aufzeichnung sei geplant. In ihrer Stellungnahme zu dem Antrag des Beschwerdeführers auf Zulassung der Berufung hat die Beklagte dementsprechend gegen die Sachverhaltswürdigung des Verwaltungsgerichts keine Einwände erhoben. 34

(4) Angesichts dieser Umstände lagen spätestens zu dem Zeitpunkt, als der Beschwerdeführer in seiner Anhörungsrüge vorbrachte, zwischen den Beteiligten sei unstreitig, dass eine Aufzeichnung beabsichtigt sei, Bedenken gegen die gegenläufige Sachverhaltswürdigung des Verwaltungsgerichtshofs auf der Hand. Im Rahmen seiner durch die - begründete - Anhörungsrüge eröffneten Prüfungskompetenz hätte der Verwaltungsgerichtshof diesen Bedenken nachgehen und gegebenenfalls prüfen müssen, ob es Anhaltspunkte dafür gab, dass die Behörde von ihrem eigenen, die Aufzeichnung einbeziehenden Vorbringen im gerichtlichen Verfahren abgerückt war. Gegebenenfalls wäre eine Nachfrage bei der Beklagten in Betracht gekommen. Das Vorgehen des Verwaltungsgerichtshofs, die von dem Beschwerdeführer aufgezeigten Einwände gegen die gerichtliche Interpretation des Akteninhalts ohne eine solche Überprüfung und nur mit dem Hinweis darauf zurückzuweisen, das Gericht werte die Unterlagen in tatsächlicher Hinsicht anders, ist unter keinem Gesichtspunkt mehr sachlich nachvollziehbar. 35

3. Die geplante Videoüberwachung ist nicht auf eine dafür hinreichende gesetzliche Ermächtigung gestützt. Daher verletzen die angegriffenen Entscheidungen, soweit sie die Zulässigkeit der Überwachung bejahen, das durch Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG gewährleistete allgemeine Persönlichkeitsrecht des Beschwerdeführers. 36

a) Die geplante Videoüberwachung greift in das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Beschwerdeführers in seiner Ausprägung als Recht der informationellen Selbstbestimmung ein. Dieses Recht umfasst die Befugnis des 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 (vgl. BVerfGE 65, 1 <42 f.>; 67, 100 <143>). 37

Das durch die Videoüberwachung gewonnene Bildmaterial kann und soll dazu genutzt werden, belastende hoheitliche Maßnahmen gegen Personen vorzubereiten, die in dem von der Überwachung erfassten Bereich bestimmte unerwünschte Verhal- 38

tensweisen zeigen. Die offene Videoüberwachung eines öffentlichen Ortes kann und soll zugleich abschreckend wirken und insofern das Verhalten der Betroffenen lenken (vgl. Geiger, Verfassungsfragen zur polizeilichen Anwendung der Videoüberwachungstechnologie bei der Straftatbekämpfung, 1994, S. 52 ff.). Durch die Aufzeichnung des gewonnenen Bildmaterials werden die beobachteten Lebensvorgänge technisch fixiert und können in der Folge abgerufen, aufbereitet und ausgewertet sowie mit anderen Daten verknüpft werden. So kann eine Vielzahl von Informationen über bestimmte identifizierbare Betroffene gewonnen werden, die sich im Extremfall zu Profilen des Verhaltens der betroffenen Personen in dem überwachten Raum verdichten lassen.

Der Eingriff in das Grundrecht entfällt nicht dadurch, dass lediglich Verhaltensweisen im öffentlichen Raum erhoben werden. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht gewährleistet nicht allein den Schutz der Privat- und Intimsphäre, sondern trägt in Gestalt des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung auch den informationellen Schutzinteressen des Einzelnen, der sich in die Öffentlichkeit begibt, Rechnung (vgl. BVerfGE 65, 1 <45>). 39

Von einer einen Eingriff ausschließenden Einwilligung in die Informationserhebung kann selbst dann nicht generell ausgegangen werden, wenn die Betroffenen aufgrund einer entsprechenden Beschilderung wissen, dass sie im räumlichen Bereich der Begegnungsstätte gefilmt werden. Das Unterlassen eines ausdrücklichen Protests kann nicht stets mit einer Einverständniserklärung gleichgesetzt werden (vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 21. Juli 2003 - 1 S 377/02 -, NVwZ 2004, S. 498 <500>; Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen, Urteil vom 10. Juli 2003 - Vf. 43-II-00 -, S. 86 des Umdrucks). 40

b) Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist der Einschränkung im überwiegenden Allgemeininteresse zugänglich. Diese bedarf jedoch einer gesetzlichen Grundlage, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht und verhältnismäßig ist (vgl. BVerfGE 65, 1 <43 f.>). Daran fehlt es hier. 41

aa) Gegenstand der Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht ist das einfache Recht in der Auslegung, die es durch die dazu in erster Linie berufenen Fachgerichte erfahren hat. Das Bundesverfassungsgericht überprüft aber, ob die Fachgerichte bei der Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts verfassungsrechtliche Vorgaben außer Acht gelassen haben (vgl. BVerfGE 113, 63 <80 f.>; stRspr). 42

Das Verwaltungsgericht hat als gesetzliche Grundlage der Videoüberwachung Art. 16 Abs. 1 BayDSG herangezogen. Diese Norm erlaubt das Erheben personenbezogener Daten, wenn ihre Kenntnis zur Erfüllung der in der Zuständigkeit der erhebenden Stelle liegenden Aufgaben erforderlich ist. Als solche Aufgabe hat das Verwaltungsgericht die Befugnis der Beklagten zum Schutz der von ihr getragenen öffentlichen Einrichtungen herangezogen. 43

Grundlage für die Aufzeichnung und Verwertung des gewonnenen Bildmaterials ist nach diesem Ansatz Art. 17 Abs. 1 BayDSG, der zwar in den von der Beklagten stammenden Ausführungen, jedoch nicht in den angegriffenen Entscheidungen ausdrücklich erwähnt wird. Wäre Art. 17 Abs. 1 BayDSG vom Verwaltungsgericht nicht auch zumindest implizit in die Prüfung einbezogen worden, müsste seine Entscheidung zur rechtlichen Unbedenklichkeit der geplanten Aufzeichnung schon deshalb als verfassungswidrig eingeordnet werden, weil dieses Ergebnis sich nicht auf eine Prüfung anhand einer gesetzlichen Eingriffsermächtigung hätte beziehen können. 44

bb) Art. 16 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 1 BayDSG sind als Ermächtigungsgrundlage für eine Videoüberwachung mit Aufzeichnung des gewonnenen Bildmaterials nicht hinreichend bestimmt. 45

(1) Die Entscheidung über die Grenzen der Freiheit des Bürgers darf nicht einseitig in das Ermessen der Verwaltung gestellt sein (vgl. BVerfGE 78, 214 <226>). Dem Gesetz kommt im Hinblick auf den Handlungsspielraum der Exekutive eine begrenzende Funktion zu, die rechtmäßiges Handeln des Staates gewährleisten und dadurch auch die Freiheit der Bürger schützen soll (vgl. BVerfGE 113, 348 <376>). Dementsprechend soll der Grundsatz der Normenbestimmtheit und Normenklarheit sicherstellen, dass die Gesetzesausführende Verwaltung für ihr Verhalten steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfindet und dass die Gerichte die Rechtskontrolle durchführen können; ferner ermöglichen die Bestimmtheit und Klarheit der Norm, dass der betroffene Bürger sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen kann (vgl. BVerfGE 110, 33 <52 ff.>). Der Anlass, der Zweck und die Grenzen des Eingriffs müssen in der Ermächtigung bereichsspezifisch, präzise und normenklar festgelegt werden (vgl. BVerfGE 65, 1 <44 ff.>; 100, 313 <359 f., 372>; 110, 33 <52>; 113, 348 <375>). 46

Die konkreten Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit der Ermächtigung richten sich nach der Art und der Schwere des Eingriffs. Diese ergeben sich aus der Art der vorgesehenen Maßnahme und der von ihr für den Betroffenen ausgehenden Wirkungen. Welchem Ziel die Maßnahme dient, etwa der Gefahrenabwehr oder der Gefahrenverhütung, ist für die Beurteilung ihrer Schwere für den Betroffenen ohne Belang. Allerdings findet der Gesetzgeber je nach der zu erfüllenden Aufgabe zur Rechtfertigung der Eingriffsvoraussetzungen und zu ihrer Umsetzung unterschiedliche Möglichkeiten vor. Die Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes richten sich auch nach diesen Regelungsmöglichkeiten (vgl. BVerfGE 110, 33 <55 f.>). 47

Die Anforderungen der Normenbestimmtheit und Normenklarheit hat in erster Linie der Gesetzgeber zu beachten, der die Voraussetzungen eines Grundrechtseingriffs abstrakt-generell festlegt. Die Träger öffentlicher Verwaltung und die sie kontrollierenden Gerichte müssen diese Anforderungen insofern beachten, als ein staatlicher Eingriff nicht auf eine Rechtsgrundlage gestützt werden darf, die dem Bestimmtheitsgebot nicht entspricht. 48

(2) Diese Anforderungen wurden hier verfehlt, indem als Ermächtigungsgrundlagen 49

für die Videoüberwachung der Begegnungsstätte Art. 16 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 1 BayDSG herangezogen wurden.

(a) Die geplante Videoüberwachung des Bodenkunstwerks mit Aufzeichnung des gewonnenen Bildmaterials bewirkt einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht von erheblichem Gewicht. 50

Maßgebend für die rechtliche Beurteilung der Intensität eines Eingriffs in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist die Art der Beeinträchtigung. Insofern kann auch von Belang sein, ob die betroffenen Personen für die Maßnahme einen Anlass geben und wie dieser beschaffen ist (vgl. BVerfGE 100, 313 <376>; 107, 299 <318 ff.>; 109, 279 <353>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 4. April 2006 - 1 BvR 518/02 -, NJW 2006, S. 1939 <1942>). Verdachtslose Eingriffe mit großer Streubreite, bei denen zahlreiche Personen in den Wirkungsbereich einer Maßnahme einbezogen werden, die in keiner Beziehung zu einem konkreten Fehlverhalten stehen und den Eingriff durch ihr Verhalten nicht veranlasst haben, weisen grundsätzlich eine hohe Eingriffsintensität auf (vgl. BVerfGE 100, 313 <376, 392>; 107, 299 <320 f.>; 109, 279 <353>; 113, 348 <383>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 4. April 2006 - 1 BvR 518/02 -, NJW 2006, S. 1939 <1944>). 51

Die geplante Videoüberwachung ist ein intensiver Eingriff. Sie beeinträchtigt alle, die den betroffenen Raum betreten. Sie dient dazu, belastende hoheitliche Maßnahmen vorzubereiten und das Verhalten der den Raum nutzenden Personen zu lenken. Das Gewicht dieser Maßnahme wird dadurch erhöht, dass infolge der Aufzeichnung das gewonnene Bildmaterial in vielfältiger Weise ausgewertet, bearbeitet und mit anderen Informationen verknüpft werden kann. Von den Personen, die die Begegnungsstätte betreten, dürfte nur eine Minderheit gegen die Benutzungssatzung oder andere rechtliche Vorgaben, die sich aus der allgemeinen Rechtsordnung für die Benutzung der Begegnungsstätte ergeben, verstoßen. Die Videoüberwachung und die Aufzeichnung des gewonnenen Bildmaterials erfassen daher - wie bei solchen Maßnahmen stets - überwiegend Personen, die selbst keinen Anlass schaffen, dessentwegen die Überwachung vorgenommen wird. 52

(b) Angesichts des erheblichen Gewichts der Grundrechtsbeeinträchtigung kann die geplante Videoüberwachung nicht auf Art. 16 Abs. 1 und Art. 17 Abs. 1 BayDSG gestützt werden. Diese Ermächtigungsgrundlage enthält keine hinreichenden Vorgaben für eine Videoüberwachung öffentlicher Plätze. 53

Art. 16 Abs. 1 BayDSG normiert eine allgemeine Regelung für Datenerhebungen durch staatliche Stellen. Diese Norm knüpft lediglich an die Zuständigkeit der jeweils handelnden Behörde an und begrenzt die Datenerhebung lediglich durch das Gebot der Erforderlichkeit. Aufgaben- oder bereichsspezifische Voraussetzungen der Datenerhebung fehlen. Das in Art. 16 Abs. 1 BayDSG enthaltene Gebot der Erforderlichkeit kann die behördliche Praxis nicht hinreichend anleiten oder Kontrollmaßstäbe bereitstellen, wenn es nicht auf ein näher beschriebenes Normziel ausgerichtet wird. Die Norm bietet daher keine hinreichenden Maßstäbe für die Beurteilung der Recht- 54

mäßigkeit einer Videoüberwachung. Auch kann der Einzelne auf dieser Grundlage nicht vorhersehen, bei welcher Gelegenheit, zu welchem Zweck und auf welche Weise Informationen über ihn erhoben werden dürfen.

Art. 17 Abs. 1 BayDSG, der die Speicherung, Veränderung und Nutzung der erhobenen Daten regelt, enthält gleichfalls keine hinreichenden Vorgaben für Anlass und Grenzen der erfassten datenbezogenen Maßnahmen, um als Ermächtigungsgrundlage für den beabsichtigten Grundrechtseingriff in Betracht zu kommen. Neben dem Gebot der Erforderlichkeit wird zwar auch der Erhebungszweck als Grenze der Datenverwendung genannt. Da jedoch Art. 16 Abs. 1 BayDSG den Erhebungszweck nicht näher umschreibt, verweist Art. 17 Abs. 1 BayDSG für Daten, die nach dieser Norm erhoben wurden, gleichfalls lediglich auf die Zuständigkeitsordnung. 55

cc) Es ist nicht ausgeschlossen, dass eine Videoüberwachung öffentlicher Einrichtungen mit Aufzeichnung des gewonnenen Bildmaterials auf der Grundlage einer hinreichend bestimmten und normenklaren Ermächtigungsgrundlage materiell verfassungsgemäß sein kann, wenn für sie ein hinreichender Anlass besteht und Überwachung sowie Aufzeichnung insbesondere in räumlicher und zeitlicher Hinsicht und im Hinblick auf die Möglichkeit der Auswertung der Daten das Übermaßverbot wahren. Da es jedoch im vorliegenden Fall bereits an einer hinreichend bestimmten und normenklaren Ermächtigungsgrundlage für die geplante Videoüberwachung fehlt, müssen die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine derartige Überwachung hier nicht im Einzelnen bestimmt werden. 56

4. Die Entscheidung über die Auslagenerstattung beruht auf § 34 a Abs. 2 und Abs. 3 BVerfGG. 57

Diese Entscheidung ist unanfechtbar. 58

Papier

Hohmann-
Dennhardt

Hoffmann-Riem

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom
23. Februar 2007 - 1 BvR 2368/06**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 23. Februar 2007 - 1 BvR 2368/06 - Rn. (1 - 58), http://www.bverfg.de/e/rk20070223_1bvr236806.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2007:rk20070223.1bvr236806