



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 C 9.11
OVG 4 Bf 276/07

Verkündet
am 25. Januar 2012
Bärhold
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 25. Januar 2012
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Neumann
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Büge, Dr. Graulich, Hahn und
Prof. Dr. Hecker

für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Hamburgischen Oberverwaltungsgerichts vom 22. Juni 2010 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen eine offene Videoüberwachung der Reeperbahn in Hamburg durch eine vor dem von ihr bewohnten Haus aufgestellte Kamera. Die Reeperbahn wurde seit März 2006 durch 12 Videokameras offen polizeilich überwacht. Die verwendeten Kameras können um 360° geschwenkt und variabel geneigt werden, verfügen über eine Zoomfunktion und wurden in der Polizeieinsatzzentrale (PEZ) der Beklagten gesteuert. Dort wurden die Bilder auf eine Monitorwand übertragen, die aus 12 Bildschirmen für die einzelnen Kamerastandorte und einem größeren, mittig angeordneten Bildschirm bestand, auf dem jeweils ein Kamerabild als Großbild aufgeschaltet werden konnte. Die Videobilder wurden durch Mitarbeiter der PEZ täglich 24 Stunden lang überwacht. Zum Schutz der während des Schwenkens erfassten Privatbereiche wurde eine sog. „Schwarzschtaltung“ etabliert.

- 2 Die Klägerin ist Mieterin einer Wohnung im zweiten Obergeschoss des Gebäudes mit der Straßenbezeichnung ... Eine der Kameras wurde gegenüber diesem Gebäude an einem Pfahl auf dem Mittelstreifen der Reeperbahn in ungefähr 4 m Höhe befestigt und erfasste in ihrem Schwenkbereich auch das Wohnhaus der Klägerin einschließlich der von ihr bewohnten Räume.
- 3 Mit Schreiben vom 27. März 2006 beantragte die Klägerin bei der Beklagten, Videoaufnahmen durch die Fenster ihrer Wohnung mittels mechanischer Sperren an der Videokamera vor ihrem Haus (z.B. durch Verhüllen mit einer Mülltüte) unmöglich zu machen. Zur Begründung berief sie sich auf ihr Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG). Die Beklagte lehnte dies mit Schreiben vom 29. März 2006 unter Hinweis auf die bereits praktizierte „Schwarzschtaltung“ zum Schutz privater Bereiche ab.
- 4 In einem einstweiligen Rechtsschutzverfahren der Klägerin hat das Oberverwaltungsgericht der Beklagten im Wege der einstweiligen Anordnung untersagt, die Videokamera freizuschalten, soweit sie die Wohnung der Klägerin erfasste. Im Hauptsacheverfahren hat das Verwaltungsgericht der Beklagten mit Urteil vom 24. Mai 2007 untersagt, die „Schwarzschtaltung“ der Videokamera aufzuheben, soweit diese die Wohnung der Klägerin erfasst hat. Soweit die Klägerin ergänzend beantragt hat, der Beklagten eine dauerhafte „Schwarzschtaltung“ auch hinsichtlich des Eingangsbereichs ihres Hauses aufzugeben, hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen, weil der Eingangsbereich nicht vom Schutzbereich des Wohnungsgrundrechts aus Art. 13 GG umfasst werde.
- 5 Im Berufungsverfahren hat die Klägerin beantragt, die Beklagte zu verurteilen, die Videoüberwachung des Eingangsbereichs des Wohnhauses ... und des öffentlichen Straßenraums durch die auf dem Mittelstreifen der Reeperbahn in Höhe dieses Hauses angebrachte Videokamera a) nach außen erkennbar unmöglich zu machen, hilfsweise b) zu unterlassen. Mit Urteil vom 22. Juni 2010 hat das Oberverwaltungsgericht die Beklagte verurteilt, die Videoüberwachung des Eingangsbereichs zu unterlassen. Soweit sich die Klägerin auch gegen eine Überwachung des öffentlichen Straßenraums wandte, hat es die Berufung hingegen zurückgewiesen. Insoweit hat das Oberverwaltungsgericht u.a. aus-

geführt: Die Überwachung greife zwar in das Grundrecht der Klägerin auf informationelle Selbstbestimmung ein. Jedoch stelle die Regelung des § 8 Abs. 3 HmbPolDVG eine verfassungsmäßige Ermächtigungsgrundlage dar. Die Norm entspreche dem Gebot der Normenklarheit und Bestimmtheit. Dies gelte sowohl mit Blick auf den Gesetzeszweck als auch den sachlich-zeitlichen und sachlich-räumlichen Anwendungsbereich. Dem Land Hamburg stehe die Gesetzgebungskompetenz zu. Soweit die Norm des § 8 Abs. 3, Abs. 1 Satz 3 HmbPolDVG die Verhütung von Straftaten bezwecke, sei die Gesetzgebungskompetenz des Landes Hamburg deshalb zu bejahen, weil die der Landesgesetzgebung unterliegende Gefahrenabwehr den Bereich der Straftatenverhütung umfasse. Die Gesetzgebungskompetenz stehe dem Land Hamburg aber auch insoweit zu, als die Norm des § 8 Abs. 3, Abs. 1 Satz 3 HmbPolDVG das Ziel einer Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten umfasse. Eine solche Strafverfolgungsvorsorge sei Bestandteil des gerichtlichen Verfahrens und gehöre deshalb gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zur konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes. Der Bund habe zwar in der Strafprozessordnung Regelungen über Bildaufnahmen zum Zwecke der Strafverfolgung getroffen (§§ 100h, 163f, 81b StPO). Diese Regelungen seien aber mit Bezug auf eine offene Videoüberwachung nicht abschließend. Die Norm des § 8 Abs. 3, Abs. 1 Satz 3 HmbPolDVG sei verhältnismäßig. Die Regelung sei zur Erreichung des Gesetzeszwecks geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne. Die Beklagte habe von der Norm rechtsfehlerfrei Gebrauch gemacht. Die Videoüberwachung sei formell rechtmäßig und die Voraussetzungen des § 8 Abs. 3 HmbPolDVG seien erfüllt. Auch habe die Beklagte das ihr zustehende Ermessen fehlerfrei ausgeübt.

- 6 Die Beklagte hat im Revisionsverfahren mitgeteilt: Um das Urteil des Oberverwaltungsgerichts umzusetzen und die Hauseingänge von der Überwachung auszunehmen, seien die verpixelten Bereiche deutlich ausgeweitet und damit der räumliche Überwachungsbereich der Kameras erheblich eingeschränkt worden. In der Folge sei die Zahl der Einsätze, die durch die Videoüberwachung ausgelöst worden seien, merklich zurückgegangen. Deshalb sei die anlasslose Dauerüberwachung der Reeperbahn nach § 8 Abs. 3 HmbPolDVG mit Ablauf des 15. Juli 2011 eingestellt und die Kameras senkrecht nach unten

ausgerichtet worden. Sie sollten nur noch auf der Grundlage des § 8 Abs. 1 HmbPoIDVG eingesetzt werden, nämlich wenn bei öffentlichen Veranstaltungen und Ansammlungen mit Straftaten zu rechnen sei.

- 7 Zur Begründung ihrer vom Bundesverwaltungsgericht zugelassenen Revision hat die Klägerin ausgeführt: Ihr Unterlassungsbegehren sei nicht in der Hauptsache erledigt. Die Überwachung auf der Grundlage von § 8 Abs. 3 HmbPoIDVG könne jederzeit wiederaufgenommen werden, zumal die Beklagte tatsächlich zumindest zwei Kameras weiterhin ständig einsetze. Im Übrigen könne das Rechtsschutzbedürfnis für die Unterlassungsklage nicht dadurch entfallen, dass die Beklagte die Rechtsgrundlage für die Überwachung auswechsele. In der Sache sei das Berufungsgericht zwar zu Recht davon ausgegangen, dass die streitgegenständliche Videoüberwachung in ihr Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung eingreife. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz könne dieser Eingriff aber nicht auf die Rechtsgrundlage des § 8 Abs. 3, Abs. 1 Satz 3 HmbPoIDVG gestützt werden. Das Land habe diese Vorschrift bereits aus formellen Gründen nicht erlassen dürfen, weil ihm die hierfür erforderliche Gesetzgebungskompetenz fehle. Durch die §§ 100h i.V.m. 163f StPO habe der Bundesgesetzgeber nicht nur den Bereich der verdeckten, sondern auch der offenen Videoüberwachung geregelt und damit abschließend von seiner Befugnis zur Normsetzung Gebrauch gemacht. Dies ergebe sich schon aus dem Wortlaut des § 100h Abs. 1 Nr. 1 StPO. Die Formulierung, wonach Bildaufnahmen „auch ohne Wissen der Betroffenen“ angefertigt werden könnten, lasse erkennen, dass die Regelung auch Bildaufnahmen umfasse, die mit Wissen der Betroffenen angefertigt würden. Diese Auslegung werde durch die Gesetzesbegründung und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bestätigt. In der Gesetzesbegründung (BTDrucks 16/5846 S. 39) werde betont, dass das Wissen der Betroffenen die Überwachung nicht unzulässig mache. Zudem habe das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 12. August 2010 (2 BvR 1447/10) klargestellt, dass sich die aus § 100h StPO vermittelte Befugnis weder auf Observationszwecke noch auf Einzelaufnahmen beschränke, sondern auch Videoaufzeichnungen umfasse. Einer landesgesetzlichen Regelung stehe im Übrigen auch § 81b StPO entgegen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 19. Oktober 1982

- BVerwG 1 C 114.79 - BVerwGE 66, 202 <204> = Buchholz 402.41 Allgemeines Polizeirecht Nr. 32) diene die Erhebung erkennungsdienstlicher Unterlagen nach § 81b Alt. 2 StPO nicht der Aufklärung eines konkreten Strafverfahrens, sondern - ähnlich wie die Bildaufzeichnung nach § 8 Abs. 3, Abs. 1 Satz 3 HmbPoIDVG - der vorsorgenden Bereitstellung sächlicher Hilfsmittel für die Strafaufklärung.

- 8 Die Vorschrift des § 8 Abs. 3, Abs. 1 Satz 3 HmbPoIDVG verletze auch den Wesentlichkeitsgrundsatz. Angesichts der Intensität des vorliegenden Eingriffs zähle es zu den wesentlichen normativen Grundlagen, dass die Videoüberwachung nur für Fälle der Straßenkriminalität sowie an Kriminalitätsbrennpunkten anwendbar sei. Diese einschränkenden Merkmale seien aber nicht in der Norm selbst geregelt. Insofern verletze die Regelung den Grundsatz der Bestimmtheit. Sie verstoße zudem gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit; insoweit fehle es an der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn.
- 9 Schließlich fehle es an einer wirksamen Ermächtigungsgrundlage für die Bildaufzeichnung und -speicherung. Insbesondere sei die in § 8 Abs. 3, Abs. 1 Satz 3 HmbPoIDVG geregelte Speicherfrist von einem Monat nicht erforderlich.
- 10 Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 24. Mai 2007 und das Urteil des Hamburgischen Obergerichtes vom 22. Juni 2010 zu ändern und die Beklagte zu verurteilen, die Videoüberwachung des öffentlichen Straßenraums durch die auf dem Mittelstreifen der Reeperbahn in Höhe des Hauses ... angebrachte Videokamera zu unterlassen,

hilfsweise,

festzustellen, dass die Videoüberwachung des öffentlichen Straßenraums durch die auf dem Mittelstreifen der Reeperbahn in Höhe des Hauses ... angebrachte Videokamera bis zu deren Abschaltung rechtswidrig gewesen ist.

- 11 Die Beklagte beantragt,
die Revision zurückzuweisen.
- 12 Sie ist der Ansicht, die Klage sei unzulässig geworden. Die Hauptsache habe sich erledigt. Die Videoüberwachung auf der Grundlage des § 8 Abs. 3 HmbPolIDVG sei eingestellt. Die beiden von der Klägerin erwähnten Kameras dienten nicht der dauernden Überwachung der Reeperbahn, sondern in einem Fall, gestützt auf das Hausrecht, der Überwachung eines Polizeikommissariats, im anderen Fall der Verkehrsüberwachung. Für den hilfsweise gestellten Feststellungsantrag fehle das berechtigte Interesse. Im Übrigen habe das Oberverwaltungsgericht die Klage in dem jetzt noch streitigen Umfang zu Recht abgewiesen.
- 13 Der Vertreter des Bundesinteresses unterstützt die Auffassung des Oberverwaltungsgerichts, für den Erlass des § 8 Abs. 3 HmbPolIDVG habe eine Gesetzgebungskompetenz des Landes bestanden.

II

- 14 Die Revision der Klägerin ist zulässig, aber unbegründet; das angefochtene Urteil verletzt kein Bundesrecht, soweit es die Klage abgewiesen hat. Das Berufungsgericht hat zu Recht die Unterlassungsklage zwar als zulässig angesehen (1.), in dem ausgesprochenen Umfang aber als unbegründet abgewiesen (2.).
- 15 1. Die Klage ist mit dem Hauptantrag weiterhin zulässig. Das mit ihm verfolgte Unterlassungsbegehren hat sich nicht in der Hauptsache mit der Folge erledigt, dass das Rechtsschutzinteresse der Klägerin entfallen wäre.
- 16 Streitgegenstand der allgemeinen Leistungsklage ist der auf einen bestimmten Lebenssachverhalt gestützte Anspruch auf Verurteilung des Beklagten zur Vornahme der begehrten Handlung oder zur Unterlassung der beanstandeten

Handlung. Die beanstandete Handlung, die die Beklagte unterlassen soll, ist hier eine Maßnahme nach § 8 Abs. 3 des Hamburgischen Gesetzes über die Datenverarbeitung der Polizei (HmbPolIDVG) vom 2. Mai 1991 (HmbGVBl S. 187), nämlich die ohne konkreten Anlass vorgenommene und dauernde Videoüberwachung der Reeperbahn. Das Gesetz über die Datenverarbeitung der Polizei unterscheidet in seinem § 8 zwischen der Überwachung von Ansammlungen und Veranstaltungen aus konkretem Anlass (§ 8 Abs. 1 HmbPolIDVG) und der anlasslosen dauernden Überwachung von bestimmten, durch die Begehung von Straftaten gekennzeichneten Orten (§ 8 Abs. 3 HmbPolIDVG). Beide Maßnahmen unterscheiden sich nach ihren rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen. Das Unterlassungsbegehren knüpft an die Maßnahme an, die die Beklagte bisher betrieben hat und deren Fortsetzung oder Wiederholung unterbleiben soll. Das ist hier allein eine Maßnahme nach § 8 Abs. 3 HmbPolIDVG, die damit zugleich den Lebenssachverhalt darstellt, auf den der Anspruch gestützt ist.

- 17 Obwohl die Beklagte nach ihrem Vortrag die Videokameras abgeschaltet hat, die der dauernden anlasslosen Videoüberwachung der Reeperbahn dienen, hat sich dadurch nicht das Begehren der Klägerin erledigt, eine solche Überwachung der Reeperbahn durch die Kamera zu unterlassen, die vor dem Haus postiert ist, in dem die Klägerin wohnt.
- 18 Die Hauptsache des Rechtsstreits hat sich objektiv erledigt, wenn der Kläger infolge eines nachträglich eingetretenen Ereignisses sein Klagebegehren nicht mehr mit Aussicht auf Erfolg weiterverfolgen kann, seinem Klagebegehren vielmehr rechtlich oder tatsächlich die Grundlage entzogen worden ist. Es muss eine Lage eingetreten sein, die eine Entscheidung über seinen Klageanspruch erübrigt oder ausschließt. Das ist der Fall, wenn das Rechtsschutzziel in dem Prozess nicht mehr zu erlangen ist, weil es entweder außerhalb des Prozesses bereits erreicht ist oder überhaupt nicht mehr erreicht werden kann (vgl. Beschluss vom 15. August 1988 - BVerwG 4 B 89.88 - Buchholz 406.19 Nachbarschutz Nr. 82).

- 19 Die Klägerin hat ihr Rechtsschutzziel - was hier allein in Betracht zu ziehen ist - nicht bereits erreicht. Das wäre nur der Fall, wenn aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen die beanstandete Videoüberwachung des öffentlichen Straßenraums durch die inmitten stehende Videokamera ausgeschlossen ist. Tatsächlich wäre dies der Fall, wenn die Videokamera abgebaut ist; rechtlich wäre dies der Fall, wenn die Beklagte sich gegenüber der Klägerin in rechtlich verbindlicher Weise verpflichtet hätte, die Videokamera nicht mehr für die streitige Maßnahme einer anlasslosen Dauerüberwachung der Reeperbahn einzusetzen. Die bloße Mitteilung über die rein faktische Abschaltung der Videokamera genügt hingegen nicht, zumal die Kamera ohne Anerkennung einer Rechtspflicht aus Gründen technischer Unzweckmäßigkeit außer Betrieb genommen wurde. Jedenfalls solange eine Wiederholungsgefahr als materiell-rechtliche Voraussetzung des geltend gemachten Unterlassungsanspruchs noch gegeben ist, erledigt sich die Unterlassungsklage nicht in der Hauptsache.
- 20 2. Die Klage ist jedoch nicht begründet. Die Klägerin beruft sich zwar zu Recht auf eine von der Beklagten ausgehende Wiederholungsgefahr (a)) für einen Eingriff in ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung (b)). Dieser Eingriff ist jedoch im streitigen Umfang durch § 8 Abs. 3 Satz 1 HmbPolDVG gerechtfertigt (c)), und die angegriffene Maßnahme der Beklagten hält sich auch nach den revisionsrechtlich nicht zu beanstandenden Feststellungen der Vorinstanz in diesem gesetzlichen Rahmen (d)). Der Klägerin steht somit der von ihr verfolgte Unterlassungsanspruch nicht zu.
- 21 a) Die für den Unterlassungsanspruch erforderliche Wiederholungsgefahr (Urteil vom 15. Dezember 2005 - BVerwG 7 C 20.04 - Buchholz 11 Art. 4 GG Nr. 78 S. 12, 17) liegt vor. Dass weitere Eingriffe drohen, kann ohne weiteres angenommen werden, wenn bereits eine Beeinträchtigung stattgefunden hat. Im Regelfall wird die Behörde ihre Maßnahmen für rechtmäßig halten und keinen Anlass sehen, von ihr Abstand zu nehmen. Sie wird sie in der Zukunft aufrechterhalten und in diesem Sinne wiederholen wollen (Urteil vom 15. Dezember 2005 a.a.O. S. 17). Im vorliegenden Fall hat die Beklagte die anlasslose offene Überwachung der Reeperbahn und insbesondere des Abschnittes vor der Wohnung der Klägerin nicht aufgegeben, weil sie sich deren Rechtsstandpunkt

zu eigen gemacht hätte, sondern weil sie den damit verbundenen Aufwand nicht mehr für gerechtfertigt gehalten hat. Aus der Sicht der Klägerin kann somit nicht ausgeschlossen werden, dass die Beklagte ihre Rechtsansicht einmal wieder ändern könnte und sie dann ohne gerichtliche Entscheidung dem rechtlichen Eingriff erneut ausgesetzt wäre.

- 22 b) Als Rechtsgrundlage für ihren Unterlassungsanspruch kommen die Grundrechte der Klägerin aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG in Betracht. Die Grundrechte schützen den Bürger vor rechtswidrigen Beeinträchtigungen jeder Art, auch solchen durch schlichtes Verwaltungshandeln (Verwaltungsrealakt). Infolgedessen kann der Bürger, wenn ihm - wie dies hier von der Klägerin geltend gemacht wird - eine derartige Rechtsverletzung droht, unmittelbar gestützt auf das jeweils berührte Grundrecht Unterlassung verlangen, sofern ihm das einfache Gesetzesrecht keinen solchen Anspruch vermittelt (Urteile vom 14. Dezember 1973 - BVerwG 4 C 50.71 - BVerwGE 44, 235 <243> = Buchholz 445.4 § 29 WHG Nr. 2; vom 21. September 1984 - BVerwG 4 C 51.80 - NJW 1985, 1481 und vom 18. April 1985 - BVerwG 3 C 34.84 - BVerwGE 71, 183 <189, 199> = Buchholz 418.32 AMG Nr. 11).
- 23 Den Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung berührt auch die beobachtende und observierende Tätigkeit der Polizei (BVerfG, Beschluss vom 4. April 2006 - 1 BvR 518/02 - BVerfGE 115, 320 <342> <Rasterfahndung>). Das gilt nicht nur für die Anfertigung von Bildaufnahmen im Straßenverkehr (BVerfG, Urteil vom 11. März 2008 - 1 BvR 2074/05 u.a. - BVerfGE 120, 378 <397 ff.> <KFZ-Kennzeichen-Erfassung>; Kammerbeschluss vom 11. August 2009 - 2 BvR 941/08 - DVBI 2009, 1237 <Verkehrsüberwachung> und Nichtannahmebeschluss vom 12. August 2010 - 2 BvR 1447/10 - DAR 2010, 574 <Verkehrsverstoß>), sondern auch für eine offene Videoüberwachung des öffentlichen Raums (BVerfG, Kammerbeschluss vom 23. Februar 2007 - 1 BvR 2368/06 - DVBI 2007, 497 <Videoüberwachung>).
- 24 Auf der Grundlage dieser Rechtsprechung greift die Videoüberwachung jedenfalls insoweit in das Recht der Klägerin auf informationelle Selbstbestimmung ein, als sie mittels Bildaufzeichnung im Sinne des § 8 Abs. 3 Satz 1

HmbPolIDVG erfolgt. Dies wäre zwar möglicherweise anders zu beurteilen, wenn die aufgezeichneten Bilder unmittelbar nach der Aufzeichnung wieder gelöscht würden (BVerfG, Urteil vom 11. März 2008 a.a.O. S. 397). So liegt es hier aber nicht. Wie sich aus § 8 Abs. 3 Satz 2, Abs. 1 Satz 3 und 4 HmbPolIDVG ergibt, soll das aufgezeichnete Bildmaterial mindestens einen Monat lang aufbewahrt werden. Eine derartige Speicherung von Bildmaterial greift insbesondere dann in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein, wenn das Bildmaterial zur Vorbereitung von belastenden Maßnahmen gegen Personen dienen soll, die in dem von der Überwachung erfassten Bereich bestimmte unerwünschte Verhaltensweisen zeigen, und zugleich abschreckend wirken und insofern das Verhalten der Betroffenen lenken soll (BVerfG, Kammerbeschluss vom 23. Februar 2007 a.a.O.). Dies ist hier der Fall. Das Berufungsgericht legt die Vorschrift des § 8 Abs. 3, Abs. 1 Satz 3 HmbPolIDVG in Übereinstimmung mit der Gesetzesbegründung (BüDrucks 18/1487 S. 15) dahingehend aus, dass die Bildaufzeichnung und Speicherung sowohl der Straftatverhütung durch Abschreckung als auch der Strafverfolgungsvorsorge durch vorbereitende Verschaffung von Beweismaterial dienen soll. Die Bildaufzeichnung greift deshalb in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein (einhellige Meinung in Rechtsprechung und Literatur, vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 21. Juli 2003 -1 S 377/02 - NVwZ 2004, 498; VG Halle, Beschluss vom 17. Januar 2000 - 3 B 121/99 HAL - LKV 2000, 164; Kloepfer/Breitkreutz, DVBI 1998, 1149 <1152>; Roggan, NVwZ 2001, 134 <135>; Fischer, VBIBW 2002, 89 <92>; Collin, JuS 2006, 494; Ellermann, Die Polizei 2006, 271 f.; Saurer, DÖV 2008, 17 <19>; Maximini, Polizeiliche Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze zur Kriminalitätsprävention, S. 89; Schnabel, NVwZ 2010, 1457).

- 25 Da das Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht nur den Schutz der Privat- und Intimsphäre gewährleistet, sondern auch den informationellen Schutzinteressen desjenigen Rechnung trägt, der sich in die Öffentlichkeit begibt, entfällt der Eingriff in den Schutzbereich nicht dadurch, dass lediglich Daten über Verhaltensweisen im öffentlichen Raum erhoben werden (BVerfG, Kammerbeschluss vom 23. Februar 2007 a.a.O.). Es ist auch nicht als eine einen Eingriff ausschließende Einwilligung in die Informationserhebung zu wer-

ten, wenn sich die Betroffenen in den Erfassungsbereich der Videokameras begeben, obwohl sie aufgrund der angebrachten Hinweisschilder wissen, dass sie gefilmt werden. Das Unterlassen eines ausdrücklichen Protests kann nicht mit einer Einverständniserklärung gleichgesetzt werden (BVerfG, Kammerbeschluss vom 23. Februar 2007 a.a.O.).

- 26 Greift mithin die Videoüberwachung jedenfalls in ihrer Aufzeichnungsform in das Recht der Klägerin auf informationelle Selbstbestimmung ein, kann dahinstehen, ob auch die bloße Bildübertragung einen solchen Eingriff bewirkt. Die Frage, ob die bloße Bildübertragung (das sog. Kamera-Monitor-Prinzip) in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung eingreift, wäre zwar dann zu klären, wenn § 8 Abs. 3 HmbPolIDVG die Bildübertragung an andere Voraussetzungen geknüpft hätte als die Bildaufzeichnung oder es hier sogar - wie in dem Fall, der dem Beschluss des VG Halle vom 17. Januar 2000 (a.a.O.) zugrunde lag - ausschließlich um eine Bildübertragung ginge. Dies ist aber bei § 8 Abs. 3 HmbPolIDVG - im Gegensatz zu den entsprechenden Regelungen einiger anderer Bundesländer (vgl. dazu: Lang, Die Polizei 2006, 265 <266>) - nicht der Fall. § 8 Abs. 3 HmbPolIDVG regelt die Videoüberwachung als einheitliche Beobachtung nebst Speicherung (vgl. Zöller, NVwZ 2005, 1235).
- 27 c) Der Eingriff ist jedoch im streitigen Umfang durch § 8 Abs. 3 Satz 1 HmbPolIDVG gerechtfertigt. Das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung wird nicht schrankenlos gewährleistet. Beschränkungen bedürfen aber einer verfassungsmäßigen gesetzlichen Grundlage, die dem verfassungsrechtlichen Gebot der Normenklarheit und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen muss (BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 - 1 BvR 209/83 u.a. - BVerfGE 65, 1 <44> <Volkszählung>). Eine solche gesetzliche Grundlage liegt in § 8 Abs. 3, Abs. 1 Satz 3 HmbPolIDVG. Die Freie und Hansestadt Hamburg besaß zum Erlass dieser Norm die Gesetzgebungsbefugnis (aa)). Die Norm ist ausreichend bestimmt (bb)) und verhältnismäßig (cc)).
- 28 aa) Die formelle Rechtmäßigkeit des § 8 Abs. 3 HmbPolIDVG setzt voraus, dass die Beklagte für diese Regelung die Gesetzgebungskompetenz hatte. Nach Art. 70 Abs. 1 GG verfügen die Länder über das Recht der Gesetzgebung, so-

weit die Gesetzgebungsbefugnis nicht dem Bund zugewiesen ist. Zu den bei den Ländern verbleibenden Materien gehört u.a. das Recht der Gefahrenabwehr. Das Berufungsgericht hat § 8 Abs. 3 HmbPolDVG dahingehend ausgelegt, dass diese Regelung sowohl der Verhütung von Straftaten (aaa)) als auch der Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten (Strafverfolgungsvorsorge) (bbb)) dient (Berufungsurteil S. 29).

- 29 aaa) Zur Aufgabe der Gefahrenabwehr gehört auch die Gefahrenvorsorge, bei der bereits im Vorfeld konkreter Gefahren staatliche Aktivitäten entfaltet werden, um die Entstehung von Gefahren zu verhindern bzw. eine wirksame Bekämpfung sich später realisierender, momentan aber noch nicht konkreter Gefahren zu ermöglichen. Die Gefahrenvorsorge umfasst auch die Verhütung von noch nicht konkret drohenden Straftaten (Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 7. Aufl. 2011, § 1 Rn. 10). Der mit § 8 Abs. 3 Satz 1 HmbPolDVG verfolgte Zweck, Straftaten der Straßenkriminalität zu verhüten oder - wenn sie drohen - ihre Abwehr vorzubereiten, ist - wie das Berufungsgericht zu Recht ausgeführt hat - dem Bereich der Gefahrenabwehr zuzuordnen und unterfällt damit aufgrund von Art. 70 GG der Gesetzgebungskompetenz der Länder. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts liegt die Verhütung von Straftaten in der Gesetzgebungskompetenz der Länder für die Gefahrenabwehr, und zwar auch dann, wenn sie vorbeugend für den Zeitraum vor dem Beginn einer konkreten Straftat vorgesehen wird. Wie weit der Gesetzgeber eine derartige Maßnahme in das Vorfeld künftiger Rechtsgutverletzung verlegen darf, ist eine Frage des materiellen Rechts, berührt aber nicht die Gesetzgebungskompetenz des Landes (BVerfG, Urteil vom 27. Juli 2005 - 1 BvR 668/04 - BVerfGE 113, 348 <368>).
- 30 Soweit an öffentlich zugänglichen Orten wiederholt Straftaten begangen worden sind und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort auch künftig mit der Begehung von Straftaten zu rechnen ist, dient die offene Beobachtung dieser Orte mittels Bildübertragung und -aufzeichnung nach § 8 Abs. 3 HmbPolDVG der Verhinderung von Straftaten. Die offene ausgewiesene Beobachtung soll potentielle Straftäter von vornherein von der Begehung einer Straftat abschrecken und diese dadurch verhindern. Zur Abschreckung gehört die Bildaufzeich-

nung. Sie erhöht die Effektivität der Abschreckung, weil der potentielle Täter damit rechnen muss, dass seine Tat aufgezeichnet wird und die Aufzeichnung nicht nur für seine Identifizierung, sondern auch als Beweismittel in einem Strafverfahren zur Verfügung stehen wird. Die Beobachtung ermöglicht es zudem den damit betrauten Beamten, sich anbahnende Gefahrenlagen, aus denen sich typischerweise Straftaten entwickeln können, rechtzeitig zu erkennen und Beamte vor Ort gezielt einzusetzen.

- 31 bbb) Nach den Feststellungen des Berufungsgerichts ist die Videoüberwachung allerdings nicht auf die Ziele beschränkt, Straftaten zu verhüten und deren Abwehr vorzubereiten, sondern sie soll daneben auch der Vorsorge für die Verfolgung von Straftaten dienen. Diesem Ziel dient die Datenspeicherung, also die Bildaufzeichnung einschließlich der einmonatigen anlasslosen Aufbewahrung. Bei der Strafverfolgungsvorsorge handelt es sich um eine Kategorie des Sicherheitsrechts, die von der Gefahrenvorsorge ebenso wie von der Strafverfolgung zu unterscheiden ist (a1)). Sie gehört - wie die Vorinstanz ebenfalls zu Recht ausgeführt hat - zu demjenigen Teil der konkurrierenden Gesetzgebung aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (b1)), von der der Bund noch nicht abschließend Gebrauch gemacht hat (c1)).
- 32 a1) Unter Strafverfolgungsvorsorge versteht das Berufungsgericht - in Anlehnung an den in § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 HmbPolDVG genannten Gesetzeszweck - die „Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten“ (Berufungsurteil S. 20 und 29). Sie dient der zukünftigen Durchführung der Strafverfolgung in Bezug auf mögliche spätere bzw. später bekannt werdende Straftaten. Ihrer sich nach der Zielrichtung der Maßnahme bestimmenden Abgrenzung von der Gefahrenvorsorge steht nicht im Wege, dass im Einzelfall ein polizeiliches Handeln sowohl unter dem Gesichtspunkt der Strafverfolgungsvorsorge wie auch dem der Gefahrenvorsorge in Betracht kommt (Schenke, a.a.O. § 1 Rn. 11).
- 33 b1) Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Strafverfolgungsvorsorge kompetenzmäßig dem „gerichtlichen Verfahren“ im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zuzuordnen, nämlich der Sicherung von Beweismitteln für ein künftiges Strafverfahren (BVerfG, Urteil vom 27. Juli 2005 a.a.O. S. 369;

vgl. auch Schenke, a.a.O. § 2 Rn. 30). Daran ändert der Umstand nichts, dass im Unterschied zur Strafverfolgung die Strafverfolgungsvorsorge ebenso wie die Gefahrenvorsorge präventiv ansetzt. Zwar fehlt es im Zeitpunkt der Überwachungsmaßnahme, anders als bei der Strafverfolgung im herkömmlichen Sinne, an einer bereits begangenen Straftat. Die Verfolgungsvorsorge erfolgt in zeitlicher Hinsicht präventiv, betrifft aber gegenständlich das repressiv ausgerichtete Strafverfahren. Die Daten werden zu dem Zweck der Verfolgung einer in der Zukunft möglicherweise verwirklichten konkreten Straftat und damit letztlich nur zur möglichen Verwertung in einem künftigen Strafverfahren erhoben. Eine Verwertung der erhobenen Daten für diesen Zweck kommt erst in Betracht, wenn tatsächlich eine Straftat begangen wurde und daraus strafprozessuale Konsequenzen gezogen werden. Die der Verfolgungsvorsorge zugeordneten Daten und Informationen sind insofern dazu bestimmt, in ungewisser Zukunft in ein Ermittlungs- und Hauptverfahren einzufließen. Es geht - jenseits eines konkreten Anfangsverdachts - um die Beweisbeschaffung zur Verwendung in künftigen Strafverfahren, nicht um eine präventive Datenerhebung zur Verhütung von Straftaten. Eine solche Verfolgungsvorsorge gehört zum gerichtlichen Verfahren im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (BVerfG, Urteil vom 27. Juli 2005 a.a.O. S. 370 f.).

- 34 Die Zuordnung der Strafverfolgungsvorsorge zur Sachmaterie „gerichtliches Verfahren“ innerhalb der konkurrierenden Gesetzgebung wird schließlich nicht dadurch in Frage gestellt, dass das davon umfasste strafrechtliche Ermittlungsverfahren erst später beginnt. Sowohl im gerichtlichen Hauptverfahren als auch im vorgelagerten Ermittlungsverfahren geht es um die Aufklärung eines konkreten Straftatverdachts gegen einen konkreten Beschuldigten. Dies bedeutet indes nicht, dass nur für Maßnahmen nach Vorliegen eines Anfangsverdachts die kompetenzrechtliche Zuordnung zum gerichtlichen Verfahren erfolgen kann. Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG enthält keine Einschränkungen dahingehend, dass vorsorgende Maßnahmen, die sich auf die Durchführung künftiger Strafverfahren beziehen, von der Zuweisung zur konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nicht erfasst sein sollen (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 14. Dezember 2000 - 2 BvR 1741/99 u.a. - BVerfGE 103, 21 <30>). Die Ungewissheit, ob die vorsorglich gespeicherten Daten für ein späteres Strafverfahren tatsächlich be-

nötigt werden, kann sich bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit der Maßnahme auswirken, steht aber der Zuordnung der Regelungen zur Gesetzgebungskompetenz für das gerichtliche Verfahren nicht entgegen (BVerfG, Urteil vom 27. Juli 2005 a.a.O. S. 371).

- 35 c1) Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung sind die Länder nach Art. 72 Abs. 1 GG von der Gesetzgebung ausgeschlossen, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Inwieweit bundesgesetzliche Regelungen erschöpfend sind, kann nicht allgemein, sondern nur anhand der einschlägigen Bestimmungen und des jeweiligen Sachbereichs festgestellt werden (vgl. BVerfG, Urteil vom 10. Februar 2004 - 2 BvR 834/02 u.a. - BVerfGE 109, 190 <229>). Es ist in erster Linie auf das Bundesgesetz selbst, sodann auf den hinter dem Gesetz stehenden Regelungszweck, ferner auf die Gesetzgebungsgeschichte und die Gesetzesmaterialien abzustellen (vgl. BVerfG, Urteil vom 27. Oktober 1998 - 1 BvR 2306/96 u.a. - BVerfGE 98, 265 <300 f.>). Der Bund macht von seiner Kompetenz nicht nur dann Gebrauch, wenn er eine Regelung getroffen hat. Vielmehr kann auch das absichtsvolle Unterlassen eine Sperrwirkung für die Länder erzeugen (BVerfG, Beschluss vom 9. Februar 1972 - 1 BvR 111/68 - BVerfGE 32, 319 <327 f.>; Urteil vom 27. Oktober 1998 a.a.O. S. 300). Zu einem erkennbar gewordenen Willen des Bundesgesetzgebers, zusätzliche Regelungen auszuschließen, darf sich ein Landesgesetzgeber nicht in Widerspruch setzen, selbst wenn er das Bundesgesetz für unzureichend hält (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. Februar 1972 a.a.O. S. 327; Beschluss vom 28. November 1973 - 2 BvL 42/71 - BVerfGE 36, 193 <211 f.>; Beschluss vom 13. Februar 1974 - 2 BvL 11/73 - BVerfGE 36, 314 <320>; Beschluss vom 12. Dezember 1991 - 2 BvL 8/89 - BVerfGE 85, 134 <147>; Urteil vom 27. Oktober 1998 a.a.O. S. 300; Urteil vom 10. Februar 2004 a.a.O. S. 230).
- 36 Der hamburgische Gesetzgeber war durch die Vorgaben des Bundes nicht gehindert, die in § 8 Abs. 3 HmbPolDVG enthaltene Regelung über die offene anlasslose Videobeobachtung zu erlassen. Eine möglicherweise abschließende Regelung der polizeilichen Befugnisse - sog. Kodifikationsprinzip - beinhaltet die Strafprozessordnung gemäß § 6 EGStPO hinsichtlich der bei Bestehen ei-

nes Anfangsverdachts im Sinne des § 152 Abs. 2 StPO einsetzenden Strafverfolgung. Die Regelungen des Bundes auf dem Gebiet der Strafverfolgungsvorsorge hingegen sind nicht in einer vergleichbaren Weise dicht, dass sie abschließend wirken. § 6 EGStPO erstreckt sich nicht auf die Strafverfolgungsvorsorge, denn es geht insoweit nicht um Maßnahmen, die vom Bestehen eines Anfangsverdachts einer Straftat abhängen. Dies ist anders zu sehen, soweit der Bundesgesetzgeber strafprozessuale Ermächtigungen zur Strafverfolgungsvorsorge geschaffen hat, wie z.B. in § 81b Alt. 2 StPO, § 81g StPO und § 484 StPO. Die davon erfassten Maßnahmen können nicht zugleich auf landespolizeigesetzliche Ermächtigungsgrundlagen gestützt werden; Spielraum bleibt allenfalls für landesgesetzliche Zuständigkeitsregelungen. Der Bundesgesetzgeber hat aber keine allgemeine abschließende Regelung hinsichtlich der Strafverfolgungsvorsorge getroffen. So bestimmt denn auch § 484 Abs. 4 StPO ausdrücklich, dass sich die Verwendung personenbezogener Daten, die für Zwecke künftiger Strafverfahren in Dateien der Polizei gespeichert sind oder werden, grundsätzlich nach den Polizeigesetzen richtet. Ausgenommen hiervon wird nur die Verwendung für Zwecke eines Strafverfahrens. Zu beachten ist zudem, dass selbst in Fällen, in denen der Bundesgesetzgeber polizeiliche Befugnisse auf dem Gebiet der Strafverfolgungsvorsorge normiert hat, dies nicht ausschließt, dass der Landesgesetzgeber entsprechende Befugnisse zum Zwecke der mit der Strafverfolgungsvorsorge häufig parallel laufenden Gefahrenvorsorge vorsieht (Schenke, a.a.O. § 2 Rn. 30).

- 37 § 8 Abs. 3 HmbPolDVG dient neben der Gefahrenabwehr gleichrangig der Strafverfolgungsvorsorge in einem Sachbereich, für den der Bund seine Gesetzgebungskompetenz noch nicht mit einer die Länder ausschließenden Wirkung in Anspruch genommen hat. Die Vorschrift dient namentlich durch die Bildaufzeichnung der Gewinnung von Beweismitteln in künftigen Strafverfahren. Dass die Bildaufzeichnungen aufbewahrt werden können, wenn sie zur Verfolgung von Straftaten benötigt werden (§ 8 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. Abs. 1 Satz 4 HmbPolDVG), macht die Bildaufzeichnung selbst noch nicht zu einer Maßnahme der Strafverfolgung. Mit dieser Bestimmung hat der Gesetzgeber nur in der verfassungsrechtlich gebotenen Weise eine künftige Verwendung der gewonnenen Daten geregelt, ohne dass aus diesem einen zugelassenen Verwen-

dungszweck auf den ausschließlichen oder überwiegenden Zweck der offenen Beobachtung mittels Bildübertragung und -aufzeichnung geschlossen werden könnte. Ausweislich der Aufgabenzuweisung in § 1 Abs. 1 Satz 2 HmbPoIDVG hat der Gesetzgeber die Erhebung von Daten allgemein und damit auch die Bildaufzeichnung nach § 8 Abs. 3 HmbPoIDVG zur Verhütung von Straftaten und zur Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten (vorbeugende Bekämpfung von Straftaten) zugelassen. Die offene Beobachtung und damit unmittelbar verbunden die Bildaufzeichnung setzt zu einem Zeitpunkt ein, zu dem nicht feststeht, ob und gegebenenfalls welche Straftat beobachtet und aufgezeichnet werden wird. Beobachtung und Aufzeichnung treffen Vorsorge für den Fall, dass eine Straftat im überwachten Bereich geschieht, für deren künftige Verfolgung auf die gewonnenen Daten zurückgegriffen werden kann. Die Bildaufzeichnung nach § 8 Abs. 3 HmbPoIDVG berührt zwar in gewisser Weise den Regelungsbereich des § 81b Alt. 2 StPO, der die Aufnahme von Lichtbildern eines Beschuldigten für Zwecke künftiger Strafverfolgung ermöglicht. § 81b Alt. 2 StPO regelt aber nicht abschließend, unter welchen Voraussetzungen Bilder für Zwecke künftiger Strafverfolgung angefertigt werden dürfen. Aus dem Regelungsinhalt des § 81b Alt. 2 StPO tritt kein Wille des Bundesgesetzgebers hervor, landesrechtliche Regelungen auszuschließen, die nach dem Muster des § 8 Abs. 3 HmbPoIDVG gestaltet sind. Diese weisen erhebliche tatbestandliche Besonderheiten auf. Die dauernde Überwachung von Schwerpunkten der Kriminalität ohne konkreten Anlass entfaltet in örtlicher und zeitlicher Hinsicht eine Breitenwirkung, die auf eine substantiell abweichende polizeitaktische Zweckbestimmung verweist, zumal sie funktional mit der Verhütung von Straftaten verknüpft ist. Vor diesem Hintergrund kann keine Rede davon sein, die landesrechtliche Norm des § 8 Abs. 3 HmbPoIDVG unterlaufe eine bestimmte bundesrechtliche Eingriffsschwelle und verfälsche so die konzeptionelle Entscheidung, die der Bundesgesetzgeber mit § 81b Alt. 2 StPO getroffen habe. Dasselbe gilt mit Blick auf § 100h und § 163f StPO. Bei der Observation nach diesen Bestimmungen handelt es sich um eine verdeckte, auf bestimmte Zielpersonen fokussierte Ermittlungsmaßnahme, die im Hinblick auf ihr äußeres Gepräge, ihren Einsatzzweck und die grundrechtliche Betroffenheit der observierten Person bedeutsame Unterschiede zur offenen Beobachtung von Kriminalitätsschwerpunkten mittels Bildübertragung und -aufzeichnung aufweist. Zwar hat

der Bundesgesetzgeber in § 100h StPO klargestellt, dass die an sich verdeckt gedachte Observation nicht abgebrochen werden muss, wenn der Betroffene sie gewahrt wird. Das rückt die Observation aber nicht in bedeutsamer Weise der offenen Videoüberwachung näher.

- 38 Die Vorschriften des Gesetzes über die Datenverarbeitung der Polizei genügen - soweit es für die offene Beobachtung mittels Bildübertragung und -aufzeichnung auf sie ankommt - dem verfassungsrechtlichen Gebot hinreichender Bestimmtheit.
- 39 Das Bestimmtheitsgebot soll sicherstellen, dass der betroffene Bürger sich auf belastende Maßnahmen einstellen kann, dass die gesetzesausführende Verwaltung für ihr Verhalten steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfindet und dass die Gerichte die Rechtskontrolle durchführen können. Der Anlass, der Zweck und die Grenzen des Eingriffs müssen in der Ermächtigung bereichsspezifisch, präzise und normenklar festgelegt werden (BVerfG, Urteil vom 27. Juli 2005 a.a.O. S. 375 ff.). Für Ermächtigungen zu Überwachungsmaßnahmen verlangt das Bestimmtheitsgebot zwar nicht, dass die konkrete Maßnahme für den Betroffenen vorhersehbar ist, wohl aber, dass die betroffene Person grundsätzlich erkennen kann, bei welchen Anlässen und unter welchen Voraussetzungen ein Verhalten mit dem Risiko der Überwachung verbunden ist (BVerfG, Urteil vom 27. Juli 2005 a.a.O. S. 376). Da bei Maßnahmen zur Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten oder zur Verhütung von Straftaten das Risiko einer Fehlprognose besonders hoch ist, sind bei entsprechenden Regelungen besonders hohe Anforderungen an den Bestimmtheitsgrundsatz zu stellen (BVerfG, Urteil vom 27. Juli 2005 a.a.O. S. 377 f.). Ermächtigt eine gesetzliche Regelung zu einem Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, so hat das Gebot der Bestimmtheit und Klarheit auch die bereichsspezifische Funktion, eine Umgrenzung des Anlasses der Maßnahme und auch des möglichen Verwendungszwecks der betroffenen Information sicherzustellen (BVerfG, Urteil vom 11. März 2008 a.a.O. S. 408). Ist der Zweck nicht festgelegt, entsteht das Risiko einer Nutzung der Daten für Zwecke, für die sie nicht erhoben wurden (BVerfG, Urteil vom 11. März 2008 a.a.O. S. 408). Die

Norm des § 8 Abs. 3 HmbPoIDVG genügt auch diesen rechtsstaatlichen Bestimmtheitsanforderungen.

- 40 bb) Nach den Feststellungen des Berufungsgerichts sind die Verhütung von Straftaten einschließlich der Vorbereitung ihrer Abwehr als auch die Vorsorge für die Verfolgung künftiger Straftaten gleichermaßen und gleichrangige Ziele der Videoüberwachung (Berufungsurteil S. 20 ff.). Ebenfalls hinreichend bestimmt geregelt sind insbesondere in den §§ 14 ff. HmbPoIDVG die Zwecke, für die die gewonnenen Daten künftig verwendet und weiter übermittelt werden dürfen, sowie die Voraussetzungen, die hierbei einzuhalten sind.
- 41 Entgegen der Auffassung der Klägerin kann die Regelung des räumlichen Anwendungsbereichs des § 8 Abs. 3 HmbPoIDVG bundesrechtlich nicht beanstandet werden. Er bezieht sich nach dem Wortlaut der Vorschrift auf öffentlich zugängliche Orte, soweit dort wiederholt Straftaten begangen worden sind und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort auch künftig mit der Begehung von Straftaten zu rechnen ist. Das Oberverwaltungsgericht hat diese Vorschrift anhand des Regelungszusammenhangs und der Entstehungsgeschichte dahin ausgelegt, dass mit dieser Umschreibung Schwerpunkte der Straßenkriminalität gemeint sind. Dass diese Begriffe ihrerseits wiederum auslegungsbedürftig sind, nimmt der Norm nicht die hinreichende Bestimmtheit. Wie die Überlegungen des Oberverwaltungsgerichts zeigen, ist eine solche Auslegung möglich, ohne dass dabei die bundesrechtlichen Grenzen überschritten werden müssten, die der Bestimmtheitsgrundsatz einer noch möglichen Auslegung zieht.
- 42 cc) Die Vorschrift des § 8 Abs. 3 HmbPoIDVG wahrt den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Dieser verlangt, dass ein Grundrechtseingriff einem legitimen Zweck dient (aaa)) und als Mittel zu diesem Zweck geeignet, erforderlich und angemessen (bbb)) ist (BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2008 - 1 BvR 370/07 u.a. - BVerfGE 120, 274 <318 f.). Dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügt auch die Regelung über die Aufbewahrungsdauer der Bildaufnahmen (ccc)).
- 43 aaa) Die anlasslose Videoüberwachung nach § 8 Abs. 3 HmbPoIDVG dient einem legitimen Zweck. Die damit beabsichtigte Gefahrenvorsorge dient dem

Schutz von Personen und Sachen auf der Reeperbahn. Die Beklagte hat darge-
tan, dass es immer wieder zu Rechtsbeeinträchtigungen insbesondere durch
gewaltbereite Besucher kommt. Die Videoanlage ermöglicht die rasche Erken-
nung von Gefahrensituationen und daran anknüpfend den schnellen Einsatz
von Polizeibeamten zur Abwehr der Gefahr. Die außerdem bezweckte Strafver-
folgungsvorsorge ermöglicht die Aufbereitung von Beweismitteln für den Fall
geschehener Rechtsverletzungen und deren Verwendung für die Strafverfol-
gung. Dies sichert den staatlichen Strafverfolgungsanspruch.

- 44 bbb) Die als Mittel für diese Zwecke eingesetzte Videoüberwachung ist glei-
chermaßen geeignet (a1), erforderlich (b1) und angemessen (c1).
- 45 a1) Dass eine Videoüberwachung dazu geeignet ist, die Abwehr drohender
Straftaten der Straßenkriminalität vorzubereiten, liegt nach den Feststellungen
des Berufungsgerichts auf der Hand. Durch das aufgezeichnete und gespei-
cherte Bildmaterial können Straftaten erkannt und ggf. Täter ermittelt werden.
Durch die offene Ausgestaltung der Überwachungsmaßnahme können poten-
tielle Straftäter wirksam abgeschreckt werden. Keinesfalls sind Anhaltspunkte
dafür gegeben, dass die Videoüberwachung zur Erreichung dieser Ziele evident
ungeeignet sein könnte (Berufungsurteil S. 34).
- 46 b1) Das eingesetzte Mittel ist auch erforderlich. Insbesondere ist ein milderes,
gleichermaßen wirksames Mittel als die Videoüberwachung des öffentlichen
Raums zur Gefahrenvorsorge auf der Reeperbahn nicht ersichtlich. Der statt-
dessen erwägenswerte größere Personaleinsatz der Polizei trifft auf Finanzie-
rungsgrenzen. Die technische Beschaffenheit der Kameras - Zoomfunktion und
Anbringung in 4 m Höhe - verhilft zu einer größeren Übersicht als der stattdes-
sen vorstellbare Einsatz von Polizeibeamten auf der Reeperbahn selbst. Ein
Flaschenverbot würde zwar die Gefahr von Verletzungen durch deren Verwen-
dung als Waffen vermindern. Allerdings müsste dieses Verbot überwacht und
durchgesetzt werden, was ebenfalls den Personaleinsatz erhöhen würde.
- 47 c1) Der vom Gesetzgeber ermöglichte Eingriff ist auch nicht unverhältnismäßig
im engeren Sinn. Einbußen an grundrechtlich geschützter Freiheit dürfen nicht

in unangemessenem Verhältnis zu den Zwecken stehen, denen die Grundrechtsbeschränkung dient. Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit der Person führen zwar dazu, dass der Einzelne Einschränkungen seiner Grundrechte hinzunehmen hat, wenn überwiegende Allgemeininteressen dies rechtfertigen. Der Gesetzgeber muss aber zwischen Allgemein- und Individualinteressen einen angemessenen Ausgleich herstellen. Dabei spielt auf grundrechtlicher Seite eine Rolle, unter welchen Voraussetzungen welche und wie viele Grundrechtsträger wie intensiven Beeinträchtigungen ausgesetzt sind. Maßgebend sind also insbesondere die Gestaltung der Einschreitschwellen, die Zahl der Betroffenen und die Intensität der Beeinträchtigungen (BVerfG, Urteil vom 27. Juli 2005 a.a.O. S. 382). Die anlasslose Überwachung des öffentlichen Straßenraums stellt einen erheblichen Grundrechtseingriff dar, insbesondere für Menschen, die aus persönlichen oder beruflichen Gründen gezwungen sind, sich dieser Beobachtung häufig auszusetzen. Der mit § 8 Abs. 3 Satz 1 HmbPolDVG verfolgte Gesetzeszweck der Gefahrenvorsorge und der Strafverfolgungsvorsorge dient jedoch in ebenso großem Maße nicht nur dem öffentlichen Interesse an der Sicherheit, sondern auch dem Individualrechtsschutz, insofern damit Eingriffe in hochwertige Rechtsgüter wie Leben und körperliche Unversehrtheit abgewehrt werden sollen. Als Anwohnerin kommt die Klägerin somit - gewollt oder ungewollt - selbst in den Genuss der Schutzwirkung der Kameraüberwachung.

- 48 Die Regelung des § 8 Abs. 3 Satz 1 HmbPolDVG verletzt deshalb nicht die Angemessenheit, weil ihr ein Ausnahmecharakter zukommt. Die Überwachung ist nämlich nur zulässig, soweit am Einsatzort wiederholt Straftaten begangen worden sind und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dort auch künftig mit der Begehung von Straftaten zu rechnen ist. Dies verhindert eine grenzenlose Ausdehnung der Überwachung auf beliebige Teile des Hamburger Stadtgebietes und somit ein andernfalls drohendes Übermaß an Überwachung. Gemildert wird in diesem Zusammenhang das Gewicht des staatlichen Eingriffs durch die Offenheit seiner Durchführung und durch die Begrenzung der Beobachtungen auf das Verhalten von Menschen in der Öffentlichkeit.

- 49 ccc) Die Eingriffsschwere wird durch die Möglichkeit der Behörden verstärkt, die erhobenen Daten - wie in § 8 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Abs. 3 Satz 2, Abs. 1 Satz 3 und 4 HmbPolDVG vorgesehen - zu Zwecken der Gefahrenvorsorge und der Strafverfolgungsvorsorge für einen Monat oder zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung oder von Straftaten sogar darüber hinaus zu speichern. Die Verwertung in anderen Zusammenhängen ist ein eigenständiger Eingriff (vgl. BVerfG, Beschluss vom 3. März 2004 - 1 BvF 3/92 - BVerfGE 110, 33 <68 f.>). Nach § 8 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. Abs. 1 Satz 3 und 4 HmbPolDVG sind Bild- und Tonaufzeichnungen, in Dateien suchfähig gespeicherte personenbezogene Daten sowie zu einer Person suchfähig angelegte Akten spätestens einen Monat nach der Datenerhebung zu löschen oder zu vernichten (Satz 3). Dies gilt nicht, wenn die Daten zur Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung oder von Straftaten benötigt werden oder Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Person künftig Straftaten begehen wird, und die Aufbewahrung zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten mit erheblicher Bedeutung erforderlich ist (Satz 4). Diese Regelungen genügen dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.
- 50 Die grundsätzliche Aufbewahrungsfrist in § 8 Abs. 1 Satz 3 HmbPolDVG von einem Monat nach Speicherung genügt den Bearbeitungsanforderungen bei der Auswertung eines täglichen Datenvolumens von 24 Stunden Beobachtungszeit aus mehreren Kameras. Der Gesetzgeber hat insofern in nachvollziehbarer Weise darauf hingewiesen, dass Straftaten zum Teil erst verzögert angezeigt und eine schnelle Löschung die Aufklärung des angezeigten Sachverhaltes unnötig erschweren würde (BüDrucks 18/1487 S. 15). Sie belastet den Einzelnen in vertretbarem Maße, insbesondere weil er nicht in individualisierter Weise mit den Aufnahmen festgehalten wird, sondern als Teil einer grundsätzlich anonymen Menge von Passanten auf der Reeperbahn. Die Begrenzung der Aufbewahrungsfrist auf einen Monat verhindert ferner - wie das Berufungsgericht zutreffend ausgeführt hat - dass eine Sammlung nicht anonymisierter Daten auf Vorrat zu unbestimmten oder noch nicht bestimmbareren Zwecken entstehen kann (Berufungsurteil S. 37).

- 51 Die Regelung wird nicht durch die in § 8 Abs. 1 Satz 4 HmbPolDVG vorgesehene Möglichkeit einer zeitlich darüber hinaus gehenden Aufbewahrung für Zwecke der Strafverfolgung oder der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung unverhältnismäßig. Liegt ein entsprechender Tatverdacht vor, überwiegt das staatliche Verfolgungsinteresse das Interesse der Betroffenen an der sofortigen Löschung der erhobenen Bilddaten.
- 52 Verhältnismäßig im engeren Sinne ist schließlich die durch § 8 Abs. 3 Satz 2 i.V.m. Abs. 1 Satz 3 und 4 HmbPolDVG eröffnete Möglichkeit, die im Zuge der offenen Videoüberwachung erhobenen Bilddaten zu einer Person auch dann länger als einen Monat aufzubewahren, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Person künftig Straftaten begehen wird, und die Aufbewahrung zur vorbeugenden Bekämpfung von Straftaten mit erheblicher Bedeutung erforderlich ist. Insofern schlägt entscheidend zu Buche, dass der Gesetzgeber die Eingriffsvoraussetzungen von zwei Seiten her eng ausgestaltet hat, indem er einerseits eine auf Tatsachen gestützte Prognose verlangt und andererseits nicht jedes, sondern nur ein auf Straftaten von erheblicher Bedeutung gerichtetes Bekämpfungsinteresse für die weitere Aufbewahrung genügen lässt. Im Hinblick auf den hohen Rang der staatlichen Bekämpfung schwerwiegender Kriminalität und die von dieser für die Allgemeinheit wie den einzelnen Grundrechtsträger ausgehenden Gefahren liegt darin keine unangemessene Verkürzung der grundrechtlichen Schutzansprüche der Betroffenen aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG.
- 53 d) Die getroffene Maßnahme der Videobeobachtung hält sich nach den insoweit revisionsrechtlich nicht überprüfbaren Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts schließlich innerhalb der landesrechtlichen Ermächtigungsgrundlage. Im Falle einer Wiederinbetriebnahme der Anlage hätte die Beklagte freilich zu überprüfen, ob sie die verfolgten Schutzzwecke quantitativ auch erreichen würde, wenn sie die durch das Oberverwaltungsgericht rechtskräftig aufgegebenen Verpixelungen der Kameras einhält.

54 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Neumann

Büge

Dr. Graulich

Hahn

Prof. Dr. Hecker

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 € festgesetzt (§ 52 Abs. 2 GKG).

Neumann

Büge

Dr. Graulich

Hahn

Prof. Dr. Hecker

Sachgebiet: BVerwGE: ja

Polizeirecht: Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

GG Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1
HmbPolDVG § 8

Stichworte:

Unterlassungsklage; Wiederholungsgefahr; Reeperbahn; offene Videoüberwachung; anlasslose offene Überwachung; Bildaufzeichnung; Gefahrenabwehr; Gefahrenvorsorge; Strafverfolgungsvorsorge; Strafverfolgung; Gesetzgebungskompetenz; Rechtsstaatsprinzip; Bestimmtheitsgrundsatz; Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

Leitsätze:

1. Der Bundesgesetzgeber hat im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG keine allgemeine abschließende Regelung hinsichtlich der Strafverfolgungsvorsorge getroffen.
2. Der Landesgesetzgeber ist nicht gehindert, Befugnisse zum Zwecke der Gefahrenvorsorge zu treffen, selbst wenn der Bundesgesetzgeber parallel dazu Regelungen zur Strafverfolgungsvorsorge getroffen hat.

Urteil des 6. Senats vom 25. Januar 2012 - BVerwG 6 C 9.11

- I. VG Hamburg vom 24.05.2007 - Az.: VG 4 K 2800/06 -
- II. OVG Hamburg vom 22.06.2010 - Az.: OVG 4 Bf 276/07 -