

# Inhaltsverzeichnis

Einleitung	17
A. Ausgangslage und Problemstellung	17
B. Ziele	21
C. Gang der Untersuchung	22
D. Begrenzung	22
1. Teil: Tatsächliche und rechtliche Grundlagen der Untersuchung	24
A. Zuständigkeit der Polizei bei Versammlungen	24
B. Verfassungsrechtlicher Schutz von Versammlungen	26
I. Versammlungsbegriff als notwendige Vorfrage des verfassungsrechtlichen Schutzes	27
II. Geschützte Verhaltensweisen und Kooperationsgebot	30
III. Zeitlicher Schutz	32
IV. Zusammenfassung	32
C. Anwendung der Versammlungsgesetze und des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts	33
I. Versammlungsgesetze	33
1. Das Versammlungsgesetz des Bundes	34
2. Bayerisches Versammlungsgesetz	36
3. Berliner Versammlungsgesetz, Berliner Versammlungsfreiheitsgesetz	36
4. Niedersächsisches Versammlungsgesetz	37
5. Sächsisches Versammlungsgesetz	37
6. Versammlungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt	38
7. Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein	38
8. Zusammenfassung	38
II. Die sogenannte Polizeifestigkeit	39
1. Grundsatz	40
2. Dogmatische Grundlage	41
3. Ausnahmen	42
a) Polizeigesetze	43

b) Andere Rechtsgrundlagen	43
4. Zusammenfassung	44
D. Begriff der Öffentlichkeitsarbeit als Weichenstellung der rechtlichen Bewertung	44
I. Öffentlichkeitsarbeit als „Generaltatbestand“ staatlichen Informationshandelns	46
1. Ursprüngliche Begriffsbestimmung der Rechtsprechung	46
2. Erweiterung des Begriffs durch das Bundesverfassungsgericht	47
a) Konzept	47
b) Kritik	49
II. Öffentlichkeitsarbeit als Begriff neben verhaltenslenkendem Informationshandeln	50
III. Stellungnahme	51
E. Soziale Medien und polizeiliche Öffentlichkeitsarbeit	54
I. Begriffsverständnis des Marketings	55
II. Definition des NetzDG	56
III. Zusammenfassung	56
IV. Polizeiliche Nutzung sozialer Medien	57
1. Facebook	57
2. Twitter	59
3. Instagram	61
4. YouTube	61
5. Zusammenfassung	62
2. Teil: Öffentlichkeitsarbeit in sozialen Medien als Eingriff in Art. 8 Abs. 1 GG	63
A. Schutzdimensionen des Art. 8 Abs. 1 GG bei informalen Handlungsformen	63
I. Abhalten einer Versammlung ohne staatliche Einflussnahme	63
II. Die innere Versammlungsfreiheit	65
1. Schutz vor Bildberichten und Videoaufnahmen	66
a) Besorgnis der Staatsüberwachung	66
b) Drohende Breitenwirkung durch Veröffentlichung im Internet	67
2. Schutz vor Wortberichten	69
a) Unterschied zur Bildberichterstattung	69
b) Der Staat als presseähnlicher Kommentator	70

<b>B. Eingriff durch staatliche Öffentlichkeitsarbeit</b>	72
I. Überholtes Eingriffsverständnis	72
II. Das moderne Eingriffsverständnis	73
1. Definitionsansätze und Kriterien	74
2. Einordnung staatlicher Öffentlichkeitsarbeit	77
a) Eingriffsbestimmung der Rechtsprechung bei polizeilicher Öffentlichkeitsarbeit	77
aa) Verwaltungsgericht Gelsenkirchen, Urteil vom 23. Oktober 2018	77
bb) Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 17. September 2019	79
cc) Verwaltungsgericht Köln, Urteil vom 16. Mai 2019	80
b) Einordnung in der Literatur	80
c) Stellungnahme	82
aa) Identifikationsmöglichkeit als begrenzendes Kriterium	82
bb) Keine Berücksichtigung der Öffentlichkeitsarbeit als Intention staatlichen Handelns	84
cc) Intensität als bloße Bagatellgrenze	85
dd) Konklusion: Kontext- und schutzbereichsbezogene Eingriffsprüfung	86
3. Schutzbereichsbezogene Prüfung	87
a) Konzeption der Eingriffsbestimmung	88
aa) Erfassung des Sachverhalts und Gefährdungsprognose als Ausgangspunkt	88
bb) Beschreibungsversuche in Rechtsprechung und Literatur	91
cc) Multipolare und emergente Informationsbeziehungen bei statischem Eingriffskonzept	92
dd) Konturierungsbedarf	93
b) Taugliche Kriterien	95
aa) Hinreichender Individualbezug	95
bb) Reichweite sozialer Medien	98
cc) Einschüchterung und Abschreckung	100
dd) Einflussnahme auf die Öffentlichkeit	103
ee) Richtigkeit der Information als untaugliches Kriterium	105

ff) Ausgleichsmaßnahmen	107
(1) Unkenntlichmachung durch digitale Retusche	107
(2) Hinweis auf polizeiliche Öffentlichkeitsarbeit	108
(3) Ausweg durch Symbolbilder?	110
III. Zusammenfassung	111
C. Vorbehalt des Gesetzes	113
I. Grundrechtsschranke der Versammlungsfreiheit	113
II. Gesetzesvorbehalt bei polizeilicher Öffentlichkeitsarbeit	114
1. Sonderdogmatik der Rechtsprechung beim Informationshandeln	114
2. Kritik in der Literatur	115
a) Informationshandeln als kodifizierbarer Regelungsgegenstand	115
b) Aufgabenzuweisung als Eingriffsnorm	117
3. Anwendbarkeit auf polizeiliche Öffentlichkeitsarbeit	118
a) Verschiedene Begriffe der Öffentlichkeitsarbeit	119
b) Andere Informationsmittler innerhalb der Staatsorganisation	120
c) Konturierte Eingriffsprüfung als Entlastung des Gesetzesvorbehalts	120
d) Normierbarer Lebenssachverhalt	121
e) Fazit: Kein Bedürfnis für eine Sonderdogmatik	122
III. Befugnisnorm zur Öffentlichkeitsarbeit durch Parlamentsgesetz	123
1. Vorgelagerter Grundrechtsschutz	123
2. Bestimmtheit	124
IV. Zusammenfassung: Anforderung an die Ermächtigungsgrundlage	126
1. Versammlungen unter freien Himmel	126
2. Versammlungen in geschlossenen Räumen	127
3. Teil: Kompetenz der Polizei zur Öffentlichkeitsarbeit in sozialen Medien	130
A. Video- und Bildberichterstattung	130
I. Versammlungsgesetze	130

<b>II. Rechtsgrundlagen jenseits der Versammlungsgesetze</b>	131
1. §§ 12a, 19a VersG als nicht eindeutig abschließende Regelungen	131
a) Wortlaut	131
b) Systematik	132
c) Entstehungsgeschichte und Regelungszweck	133
2. Keine versammlungsbezogene Gefahrenabwehr	136
3. Verfassungsrechtliches Argument der Polizeifestigkeit	138
4. Folge für das anwendbare Recht	139
<b>III. Polizeigesetze</b>	139
1. Aufgabennormen	140
2. Die polizeiliche Generalklausel	142
3. Allgemeine Datenerhebungsklausel	143
a) Keine besonderen Datenerhebungsvorschriften vorrangig	143
b) Erforderlichkeit der Datenerhebung zur Aufgabenerfüllung	144
aa) Öffentlichkeitsarbeit als Annex zu § 1 PolG NRW	144
bb) Erforderlichkeit	146
c) Besondere Kategorie personenbezogener Daten	147
aa) Verweis auf das DSG NRW	147
bb) Unbedingte Erforderlichkeit zur polizeilichen Aufgabenerfüllung	149
d) Konklusion zu den polizeilichen Datenschutzregeln	151
<b>IV. Kunsturhebergesetz und Datenschutzrecht als Eingriffstitel</b>	152
1. Ausnahmetatbestand des Kunsturhebergesetzes	152
a) Anwendbarkeit auf polizeiliche Bildaufnahmen im Rahmen von Versammlungen	154
b) Sperrwirkung der DSGVO	157
c) Anwendbarkeit auf staatliche Tätigkeit	160
d) Zusammenfassung	162
2. Landesdatenschutzgesetz	164
a) Bedenken auf Tatbestandsebene	164
b) Allgemeine Bedenken gegen die Anwendung datenschutzrechtlicher Vorschriften	165
<b>V. Pressegesetze</b>	166
<b>VI. Zusammenfassung</b>	169
<b>B. Wortberichte</b>	170
I. Versammlungsgesetze	171

II. Polizeirecht	172
1. Datenerhebung	172
2. Datenübermittlung an Stellen außerhalb des öffentlichen Bereichs	172
III. Allgemeines Datenschutzrecht	175
IV. Pressegesetze	175
V. Ministerialerlasse	176
C. Konklusion: Regelungsdefizite	177
4. Teil: Anforderungen an die Ausgestaltung des staatlichen Informationshandelns	180
A. Aufgabenakzessorietät als thematische Begrenzung	181
B. Neutralität	184
I. Kein allgemeiner Maßstab der Neutralität	186
1. Art. 8 GG als Determinante	187
2. Exekutivhandeln als begrenzendes Element	192
a) Öffentlichkeitsarbeit als Integrationsinstrument	192
b) Inhaltliche Distanz aufgrund der Nähe zum Versammlungsgeschehen	194
c) Polizei als apolitische Verwaltungseinheit	195
3. Einfachgesetzliche Normierung	196
II. Unzulässiges Streben nach Deutungsmacht	197
1. Renaissance der „Policey“ in sozialen Medien?	200
a) Gesellschaftlich-moralische Ordnungsvorstellungen	201
b) Mittelbar-soziale Steuerungswirkung der Öffentlichkeitsarbeit	203
c) Strenge Aufgabenakzessorietät bei der Öffentlichkeitsarbeit	204
2. Unzulässigkeit lokaler Informationshöhe	205
C. Sachlichkeit und Richtigkeit	207
I. Besondere Interaktionsmuster in sozialen Medien	209
1. Sprachduktus	209
2. Vermeintlich bindende Funktionslogik sozialer Medien	211
II. Sorgfaltspflichten	214
1. Aufklärungspflicht als anwendbarer verwaltungsrechtlicher Grundsatz	214
2. Erhöhte Sorgfaltspflichten durch Persistenz der publizierten Informationen	215
3. Echtzeitberichterstattung	216

4. Richtigstellung als begrenzt wirksame Restitution	217
III. Desinformationsverbot	218
D. Verhältnismäßigkeit als übergreifendes Prinzip	220
I. Versammlungsteilnehmer und -veranstalter	220
II. Verfassungsrechtliche Einordnung der polizeilichen Öffentlichkeitsarbeit	220
1. Demokratieprinzip	221
2. Rechtsstaatsprinzip	223
III. Kooperation als besondere Ausprägung des Übermaßverbots	225
IV. Zusammenfassung	229
Schluss: Ausblick und Ergebnisse	230
A. Ausblick	230
I. Öffentlichkeitsarbeit als gesellschaftlicher Spiegel der Polizeiarbeit	231
II. Rechtliche Konflikte jenseits polizeilicher Bildaufnahmen	232
III. Öffentlichkeitsarbeit als Instrument der Mäßigung bei Versammlungen	233
IV. Kommunikationsgrundrechtliches Substitutionsverbot	234
V. Verfassungsrechtliche Grenzziehungen statt einfachgesetzlicher Konkretisierung	235
B. Ergebnisse in Leitsätzen	237
I. Erster Teil	237
II. Zweiter Teil	238
III. Dritter Teil	240
IV. Vierter Teil	241
Annex: Änderungen und Auswirkungen infolge des VersG NRW	243
Literaturverzeichnis	247