

**Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit**

---

**Band 23**

# **Digitale Versammlungsbeobachtung**

**Verfassungs- und datenschutzrechtliche Grenzen  
der Versamlungsüberwachung im digitalen Zeitalter**

**Von**

**Mario Martini,  
Bianca Thiessen und Jonas Ganter**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Mario Martini, Bianca Thiessen und Jonas Ganter

## Digitale Versamlungsbeobachtung

# Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. Markus Thiel, Münster

Band 23

# Digitale Versammlungsbeobachtung

Verfassungs- und datenschutzrechtliche Grenzen  
der Versamlungsüberwachung im digitalen Zeitalter

Von

Mario Martini,  
Bianca Thiessen und Jonas Ganter



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Die E-Book-Version dieses Titels ist im Open Access auf Basis einer CC BY-NC-ND  
4.0-Lizenz (s. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>) veröffentlicht und  
unter <https://doi.org/10.3790/978-3-428-58287-7> abrufbar.

© 2023 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: 3w+p GmbH, Rimpf  
Druck: CPI books GmbH, Leck  
Printed in Germany

ISSN 2199-3475  
ISBN 978-3-428-18287-9 (Print)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## Vorwort

Spätestens seit dem „Urknall“ der modernen europäischen Demokratie im Jahre 1789 gehören Versammlungen zu den prägenden Elementen eines lebendigen, demokratischen Gemeinwesens. Zu jener Zeit war es eine Mischung aus wirtschaftlicher Not und politischer Unzufriedenheit, die das Feuer der Französischen Revolution entfachte und die Menschen auf die Straßen trieb: Die Pariser Bürger verliehen ihrer Wut über steigende Brotpreise und die Reformunwilligkeit der absolutistischen Monarchie Ausdruck, indem sie in großen Scharen protestierend durch die Seine-Metropole zogen. Die Versammlung war die natürliche Form, die Meinung gemeinsam zu artikulieren und die neue „Herrschaft des Volkes“ buchstäblich „auf die Straße zu tragen“. Zugleich stürmten die Bürger in diesen Tagen nicht nur Gassen und öffentliche Plätze, sondern unter Einsatz von Waffengewalt auch die Bastille als Symbol des verhassten Ancien Régime. Bereits dieser Protest in der Geburtsstunde der modernen Demokratie entfesselte damit jenes Element, welches Regierungen noch heute fürchten: die Kraft des Körpers.

Versammlungen waren schon immer Symptom politisch polarisierter Zeiten. Es verwundert daher nicht, dass die Zahl der in Berlin angemeldeten Demonstrationen im ersten Jahr der Corona-Pandemie nicht gesunken, sondern sprunghaft angestiegen ist.<sup>1</sup> Einen unrühmlichen Tiefpunkt markierte im August 2020 der Versuch einer aufgebrachten Menschenmenge, gewaltsam in den Reichstag einzudringen.<sup>2</sup> Dieser Vorfall zeigt paradigmatisch den diffizilen Drahtseilakt, den demokratische Gesellschaften bewältigen müssen, wenn sie ihr Grundbekenntnis einlösen möchten, den Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung grundrechtsschonend zu gewährleisten: Sie stehen vor der Herausforderung, das Risiko eskalierender Gewalt bei Versammlungen einzuhegen, ohne zugleich kollektiv gelebte Meinungsfreiheit im Keim zu ersticken.

Im Zeitalter der Digitalisierung liegt es nahe, diese grundlegende Aufgabe auch mit Hilfe technischer Lösungen zu bewältigen. Moderne Überwachungsmethoden bergen das Potenzial, gewalttätige Störer frühzeitig von friedlichen Demonstranten zu separieren und damit präzise nur dort in ein Demonstrationsgeschehen einzu-

---

<sup>1</sup> Diese stiegen im Vergleich zu 2019 von 5.600 auf fast 7.000. Zugleich untersagte die Berliner Versammlungsbehörde viele Demonstrationen aber aus Infektionsschutzgründen, so dass die Zahl der durchgeführten Versammlungen letztlich nur um 5 % höher ausfiel, vgl. dazu *Anonymous*, „Zahl der Demos in Berlin deutlich gestiegen“, Spiegel Online vom 5.3.2021.

<sup>2</sup> Obgleich diese Aktion nicht mit einer bewaffneten Revolution zu vergleichen ist, so erzeugte es doch wirkmächtige Bilder, die wiederum selbst Teil des öffentlichen Diskurses um den Widerstand gegen die Corona-Politik der Bundesregierung wurden, vgl. *Peitz*, Sie brauchten nur dieses eine Foto, Zeit Online vom 31.8.2020.

greifen, wo es zwingend erforderlich ist. Doch so einfach und optimistisch sich diese Vision eines schonenden Umgangs mit Versammlungen auf den ersten Blick präsentiert, so viele Hürden sind auf dem Weg dahin zu nehmen. Mag das Auge der Staatsmacht auch mit schützender Intention auf die Bürger gerichtet sein, so bleibt der Staat doch eine machtvolle Instanz, von dessen schlichter Präsenz sich mancher schnell verunsichert fühlt.

Im Lichte dieser sich verändernden Lebenswirklichkeit macht es sich dieses Werk zur Aufgabe, den rechtlichen Rahmen auszuleuchten, den der Gesetzgeber in dem Koordinatensystem zwischen Grundgesetz, Datenschutz- und Unionsrecht der digitalen Kontrolle von Versammlungen gezogen hat. Es verfolgt dabei nicht das Ziel, alles in voller Breite zusammenzutragen, was Rechtsprechung und Wissenschaft bisher zur Versamlungsbeobachtung ans Licht der Erkenntnis gefördert haben. Es soll vielmehr einen ebenso gerafften wie präzisen Überblick über das vielschichtige Regelungsgeflecht für die digitale polizeiliche Versamlungsüberwachung vermitteln. Mit seiner übergeordneten Perspektive soll das Werk dazu beitragen, grundsätzliche Probleme und Herausforderungen des Rechts der digitalisierten Gesellschaft herauszuarbeiten.

Die Monographie nähert sich diesem Fragenkomplex zum einen aus einem verfassungsrechtlichen Blickwinkel an, indem sie die grundrechtlichen Konfliktlinien digitaler Formen der Versamlungsüberwachung konturiert. Zum anderen leuchtet sie aber auch die konkreten Vorgaben des Datenschutzrechts aus und untersucht, ob das bestehende polizei- und versamlungsrechtliche Regelungsregime dem Einsatz der verschiedenen Überwachungstechnologien hinreichende rechtliche Leitplanken entgegensetzt.

Das Werk ist aus dem deutsch-französischen Verbundprojekt OPMoPS (Organized Pedestrian Movement in Public Spaces) hervorgegangen, welches das Bundesministerium für Bildung und Forschung in den Jahren 2017–2020 gefördert hat.

Ein besonderer Dank gebührt Herrn Michael Kolain. Er hat das Projekt insgesamt begleitet und insbesondere wertvolle Gedanken zur Frage beigetragen, wie weit der Schutz der Versamlungsfreiheit auch in den virtuellen Raum hineinreicht. Weiterhin danken die Autoren den Forschungsreferent(inn)en Leonie Born, Martin Feldhaus und Vladyslav Rak für ihre hilfreiche und engagierte Unterstützung.

Speyer, im April 2022

*Mario Martini, Bianca Thiessen  
und Jonas Ganter*

# Inhaltsverzeichnis

<b>A. Meinungsbildung auf der Straße als Objekt digitaler staatlicher Beobachtung</b>	13
I. Digitalisierung der Überwachung: eine Dystopie ante portas? .....	14
II. Entwicklungslinien in Deutschland .....	16
1. Neue Technik – neue Gefahren für die Freiheitsausübung .....	16
2. Der präventive Sicherheitsstaat – eine Gefahr für die Versammlungsfreiheit? .....	18
3. Versammlungen zwischen demokratischem Hochamt und potenzieller Gefahrenquelle .....	20
<b>B. Verfassungsrechtlicher Rahmen digitaler Versammlungsbeobachtung .....</b>	<b>22</b>
I. Der Versammlungsbegriff im Wandel der technischen Möglichkeiten .....	22
1. Versammlungen zwischen individueller Freiheitsentfaltung und kollektiver Meinungsäußerung .....	23
a) Die Versammlung als Ausdrucksform persönlicher Selbstrealisierung in der öffentlichen Sphäre mit offenem Zweck (weiter Versammlungsbegriff) .....	23
b) Die Versammlung als Mittel politischer Freiheitsbetätigung (enger Versammlungsbegriff) .....	25
aa) Risiken eines engen Versammlungsbegriffs .....	27
bb) Meinungsbildung in öffentlichen Angelegenheiten als verfassungsrechtlicher Schutzgegenstand .....	29
cc) Zuordnung gemischter Veranstaltungen .....	31
dd) Rechtsfolgen .....	32
2. Anpassung des Schutzbereichs an die technische Entwicklung? .....	33
a) Virtuelle Versammlungen .....	34
aa) Körperlichkeit als Ausdruck sozialer Dynamik und Status normalis des Sich-Versammelns .....	35
bb) Verankerung der Körperlichkeit im Wortlaut sowie der Systematik der Verfassung? .....	40
cc) Lücken schließende Funktion anderer Grundrechte? .....	42
(1) Art. 10 Abs. 1 GG .....	43
(2) Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG .....	43
(3) Art. 9 Abs. 1 GG .....	44
(4) Art. 2 Abs. 1 GG .....	44
dd) Schlussfolgerungen .....	45
ee) Funktionale Äquivalenz als Gradmesser .....	46



b) Hybride Versammlungen .....	48
aa) Virtuelle Redebeiträge bei örtlich präsenten Versammlungen .....	48
bb) Digitale Organisation und Begleitung von Versammlungen .....	50
cc) Normative Einordnung .....	51
c) Zwischenfazit .....	52
II. Das digitale Auge des Staates als Bedrohung der Versammlungsfreiheit .....	52
1. Eingriffe durch Videoüberwachung und -auswertung .....	53
a) Chilling Effects .....	53
aa) Sensibilität der Versammlungsfreiheit gegenüber Einschüchterungseffekten .....	54
bb) Kritik am Konzept des subjektiv bestimmten Grundrechtseingriffs ...	56
b) Faktoren der Eingriffsschwere .....	57
aa) Reine Beobachtung vs. Aufzeichnung .....	57
bb) Offene vs. verdeckte Videoüberwachung .....	58
cc) Übersichtsaufnahmen vs. Einzelaufnahmen .....	60
dd) Streubreite und Anlasslosigkeit der Überwachung .....	61
ee) Art und Qualität der Daten .....	62
ff) Dauer der Überwachung und Speicherdauer .....	63
gg) Weiterverwendungs- und Verknüpfungsmöglichkeit .....	63
2. Spielarten digitaler Versamlungsüberwachung .....	64
a) Bodycams .....	65
aa) Ziele und Risiken .....	66
bb) Erste empirische Erkenntnisse .....	67
cc) Pre-Recording als neuralgischer Punkt .....	68
(1) Zielsetzungen .....	68
(2) Gesetzliche Regelungen in Bund und Ländern .....	69
(3) Verfassungsrechtliche Bewertung .....	69
b) Drohnen als Eye in the Sky .....	71
c) Intelligente Videoüberwachung .....	73
d) Soziale Medien .....	76
aa) Auswertung und Informationsgewinnung (Social Media Monitoring)	76
bb) Polizeilicher Twitter-Einsatz .....	79
III. Verfassungsrechtliche Grenzen staatlicher Überwachung von Versammlungen	80
1. Gesetzgebungskompetenz .....	81
2. Eingriffsgrundlagen für die Versamlungsbeobachtung .....	82
a) Überblick über die gesetzlichen Grundlagen .....	82
aa) Versammlungsgesetz des Bundes .....	82
(1) Kamera-Monitor-Verfahren .....	83
(2) Vorfeld- und Anschlussmaßnahmen .....	84
bb) Landesversamlungsgesetze .....	84

b) Befugnisnormen für neue Formen der Versammlungsüberwachung . . . . .	87
aa) Bodycams . . . . .	88
bb) Drohnen . . . . .	92
cc) Intelligente Videoüberwachung . . . . .	94
(1) § 12a VersammlG . . . . .	94
(2) Spezifische Regelungen der Landespolizeigesetze . . . . .	96
(3) § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 i. V.m. § 48 BDSG . . . . .	97
(4) Zwischenfazit . . . . .	98
dd) Soziale Medien . . . . .	100
(1) Auswertung und Informationsgewinnung (Social Media Monitoring) . . . . .	100
(2) Polizeilicher Twitter-Einsatz . . . . .	103
3. Verhältnismäßigkeit des Einsatzes neuer Überwachungsinstrumente . . . . .	107
a) Verhältnismäßigkeit einzelner Maßnahmen . . . . .	108
aa) Bodycams . . . . .	108
bb) Drohnen . . . . .	109
cc) Intelligente Videoüberwachung . . . . .	110
dd) Soziale Medien . . . . .	113
(1) Social Media Monitoring . . . . .	113
(2) Polizeilicher Twitter-Einsatz . . . . .	114
b) Verhältnismäßigkeit additiver Grundrechtseingriffe: Überwachung als Panoptikum? . . . . .	117
aa) Vertikale Belastungsakkumulation . . . . .	118
bb) Horizontale Belastungsakkumulation . . . . .	120
c) Recht auf Anonymität als Schutzkategorie? . . . . .	123
d) Zwischenfazit . . . . .	124

## **C. Datenschutzrechtlicher Rahmen der Versammlungsüberwachung . . . . . 126**

I. Polizeiliche Versammlungsüberwachung im Mehrebenensystem: die Richtlinie 2016/680/EU als Wegbereiter der Harmonisierung . . . . .	126
1. Europäischer Datenschutz im nationalen Polizeirecht – eine unionsrechtliche Kompetenzüberschreitung? . . . . .	127
a) Rückbindung des Art. 16 Abs. 2 AEUV an eine sonstige Unionskompetenz? . . . . .	128
b) Art. 16 Abs. 2 AEUV als Auffangkompetenz für die binnenmarktferne Datenverarbeitung . . . . .	129
2. Versammlungsüberwachung zwischen Europäischer Grundrechtecharta und Grundgesetz . . . . .	132
II. Datenschutzrechtliche Anforderungen an polizeiliche Maßnahmen . . . . .	136
1. Verhältnis zwischen Bundes- und Landesrecht . . . . .	136
2. Datenschutzfestigkeit des Versammlungsrechts . . . . .	137

3. Inhaltliche Vorgaben des Datenschutzregimes .....	139
a) Verarbeitungserlaubnis .....	139
aa) Die Einwilligung der Betroffenen als Rechtsgrundlage für Überwachung zwischen Grundrechtsverzicht und datenschutzrechtlicher Selbstbestimmung .....	140
bb) Gesetzliche Verarbeitungserlaubnis .....	141
b) Erhöhter Schutz für „besondere Kategorien personenbezogener Daten“ .....	142
aa) Unbedingte Erforderlichkeit der Verarbeitung sowie geeignete Garantien für die Rechte Betroffener .....	143
bb) Gemengelage zwischen allgemeinen und besonderen Kategorien personenbezogener Daten .....	144
c) Verbot vollautomatisierter Entscheidungen .....	145
aa) Grundsatz .....	145
bb) Ausnahmen, insbesondere besondere Kategorien personenbezogener Daten und diskriminierendes Profiling .....	146
d) Privacy by Design and Default .....	148
e) Datenschutz-Folgenabschätzung .....	149
f) Lösungsgebot und sonstige Betroffenenrechte .....	150
g) Aufsichtsbehördliche Befugnisse .....	151
4. Versammlungen in der Corona-Pandemie: zwischen Versammlungs-, Datenschutz- und Infektionsschutzrecht .....	153
a) Versammlungen in der Pandemie: die Begegnung zweier Gefahrenpole .....	154
b) DSGVO oder II-RL? Maßnahmen der Pandemiebekämpfung im unionalen Datenschutzrecht .....	155
aa) Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung gem. Art. 6 Abs. 1 lit. c DSGVO .....	156
(1) §§ 28, 28a IfSG: eine Rechtsgrundlage nach dem „Recht des Mitgliedstaates“ gem. Art. 6 Abs. 3 DSGVO? .....	157
(2) Sonstige Anforderungen des Art. 6 DSGVO an die Rechtsgrundlage .....	157
bb) Der Versammlungsleiter als (gemeinsam) Verantwortlicher i. S. d. Art. 4 Nr. 7 DSGVO .....	158
c) Zwischenfazit .....	159
<b>D. Fazit .....</b>	<b>161</b>
I. Überwachung und Einschüchterung als Gefahren für die Versammlungsfreiheit – analog und im Netz .....	162
II. Aus der Luft, am Boden und im Internet: technische Diversifizierung der Überwachung .....	163
1. Bodycams .....	163
2. Drohnen .....	163
3. Intelligente Videoüberwachung .....	164

4. Social Media Monitoring .....	164
5. Additionseffekte der Automatisierung .....	165
III. Versammlungsüberwachung im Transformationsprozess des europäischen Mehrebenensystems .....	165
IV. Ausblick .....	166
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	168
<b>Stichwortverzeichnis</b> .....	192



## **A. Meinungsbildung auf der Straße als Objekt digitaler staatlicher Beobachtung**

Sie gelten als das Hochamt der Demokratie: politische Versammlungen, Kundgebungen und Demonstrationen. Aus gutem Grund lässt das Grundgesetz dieser Verkörperung bürgerlicher Freiheit besonderen Schutz angedeihen. Auch mehr als 70 Jahre nach seiner Verbürgung in der Verfassung hat das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nichts von seiner Strahlkraft eingebüßt. Gewandelt haben sich jedoch das gesellschaftliche Umfeld, in dem die Grundrechtsträger ihre Meinung kundtun, sowie das Spektrum der Möglichkeiten, Versammlungen konkret auszugestalten: Widerspruch und Proteste organisieren sich heute immer häufiger dezentral mit Hilfe sozialer Netzwerke. Sie wirken politisierend auf solche Menschen, die klassische Flugblätter in der Regel in der Jackentasche zerknittern lassen und an Plakaten mit Demonstrationsaufrufen wenig beeindruckt vorbeilaufen. Digitale Bühnen lassen auch Schülerbewegungen, wie „Fridays for Future“, ihre (politischen) Anliegen vergleichsweise unkompliziert und leicht wahrnehmbar in den öffentlichen Raum tragen. Auf diese Weise erweitert der digitale Wandel die Möglichkeiten der Bürger, ihr Grundrecht auf Versammlungsfreiheit auszuüben, und stärkt dadurch die Vielfalt demokratischer Partizipation. Etablierte politische Strukturen und Entscheidungswege verlieren demgegenüber tendenziell an Einfluss.

Auch die staatlichen Sicherheitsbehörden haben das Potenzial digitaler Instrumente für sich entdeckt. Nicht erst seit den gewaltsamen G20-Protesten des Jahres 2017 in Hamburg gehen Bund und Länder immer häufiger dazu über, Gefahren für die öffentliche Sicherheit mit modernen digitalen Überwachungstechnologien einzuhegen.<sup>3</sup> Was die einen als Gewinn für die innere Sicherheit verbuchen, lässt bei den anderen Sorgen um die ungestörte grundrechtliche Entfaltung der Versammlungsfreiheit als konstitutivem Element einer lebendigen Demokratie aufkeimen.

---

<sup>3</sup> So hat die Hamburger Polizei mittels Gesichtserkennungssoftware gezielt nach G20-Tätern gefahndet, siehe dazu VG Hamburg, BeckRS 2019, 40195. Die dafür eingesetzte Datenbank entstand ab Juli 2017 und wurde schließlich im Mai 2020 gelöscht, vgl. die *HmbBfDI*, Polizei Hamburg löscht die im Zuge der G20-Ermittlungen erstellte biometrische Datenbank zum Gesichtsabgleich, 28.5.2020 sowie die Dokumentation des gesamten verwaltungsgerichtlichen Verfahrens (abrufbar unter [https://datenschutz-hamburg.de/pages/anordnung\\_verf/](https://datenschutz-hamburg.de/pages/anordnung_verf/)).

## I. Digitalisierung der Überwachung: eine Dystopie ante portas?

Eine dystopische Hintergrundfolie für Befürchtungen, die um rigide Maßnahmen im Namen der inneren Sicherheit sowie eine flächendeckende staatliche Überwachung und Kontrolle kreisen, liefert die Volksrepublik China:<sup>4</sup> Seit einigen Jahren pilotiert das Reich der Mitte das denkwürdigste Kontrollinstrument der Menschheitsgeschichte. Ein elaboriertes „Sozialkreditsystem“ bewertet mithilfe von Algorithmen das soziale Wohlergehen jedes Einzelnen. Es soll die Bürger dazu anhalten, sich gesetzestreu zu verhalten und das Gemeinwohl zu fördern.

Zu diesem Zweck führt das System landesweit eine große Fülle privat und staatlich erhobener Daten zusammen und macht sie als Entscheidungshilfe nutzbar: Parameter, wie Familienstand, berufliche Leistungen, Straffälligkeit, Konsum- und Zahlungsverhalten, Kommunikationsmuster im Internet oder öffentlich geäußerte politische Kritik, sollen das Züngeln an der Waage des staatlichen Umgangs mit persönlichen Lebensentscheidungen bilden.<sup>5</sup> Der „Informationsstaubsauger“ der chinesischen Regierung entfaltet seine Sogwirkung nicht nur online in sozialen Netzwerken oder via Verkaufsplattformen, sondern auch im öffentlichen Raum – insbesondere mit Hilfe von Videokameras, Sensoren und Gesichtserkennungssoftware. China baut dafür Systeme der strukturellen Videoüberwachung und des Social Media Monitoring<sup>6</sup> verstärkt aus.

---

<sup>4</sup> Bull, JZ 2017, 797 (797) hält die Rede von der Gefahr einer „Totalüberwachung“ (allerdings im Kontext privater Videoüberwachung) für eine unangebrachte Extrapolation aus bloßen technischen Möglichkeiten. Politische, rechtliche und soziale Rahmenbedingungen brächten im Kontext des demokratischen Verfassungsstaats keineswegs selbstredend eine Totalüberwachung hervor. Vielmehr verzerrt die dystopische Perspektive die Anwendungsmaßstäbe des Datenschutzrechts und verleite zu „schiefe[n], unausgewogene[n] Wertungen“, die notwendige Entwicklungen, etwa der effektiveren Strafverfolgung, verhinderten. Ob eine freiwillige Selbstbeschränkung des demokratischen Verfassungsstaats prinzipiell ausreicht, um freiheitsrechtlichen Bedenken zu begegnen, steht freilich auf einem anderen Blatt.

<sup>5</sup> Wer bspw. unter Alkoholeinfluss Auto fährt, seine Rechnungen nicht rechtzeitig bezahlt oder schwarzfährt, läuft Gefahr, auf einer öffentlichen schwarzen Liste im Internet zu erscheinen; an ein schlechtes Scoring knüpft das System längst nicht nur eine gezielte öffentliche Prangerwirkung, sondern auch eine breite Palette verschiedener Wohlerhaltensmaßregeln: Geflistete müssen damit rechnen, keine Flugtickets mehr kaufen oder ihre Kinder nicht mehr auf eine Privatschule schicken zu können. Es drohen auch Nachteile bei der Einstufung für Krankenversicherungen, Beförderungen, der Kreditwürdigkeit oder bei der Hochschulzulassung – ein schlechter Score kann sogar in einen Arbeitsplatzverlust münden. Wer sich dem gegenüber ehrenamtlich engagiert, Blut spendet oder im Rahmen seiner beruflichen Tätigkeit motiviert und zuvorkommend auftritt, gewinnt Score-Punkte hinzu: Er wird bspw. bei der Wohnungsvergabe städtischer Gesellschaften bevorzugt, darf Bücher in der Stadtbibliothek kostenlos ausleihen und muss nicht per Vorauskasse bezahlen – auch bei dem Transport mit einem Flugzeug oder der Bahn sollen „soziale“ Bürger buchstäblich einfacher zum Zuge kommen. Vgl. Ankenbrand, China plant die totale Überwachung, FAZ.net vom 22. 11. 2017; Lee, die AAA-Bürger, Zeit Online vom 30. 11. 2017; Böge, Wie China seine Bürger erzieht, FAZ.net vom 21. 2. 2018.

<sup>6</sup> Eine ausführliche allgemeine Beschreibung des Phänomens findet sich bspw. bei Martini, VerwArch 107 (2016), 307 ff.

Ein wichtiges Rad im Getriebe des staatlichen Kontrollsystems ist eine neue Generation von Überwachungskameras: Sie sind mit der technischen Funktion ausgestattet, Gesichter mit Behördendatenbanken abzugleichen, um gesuchte Personen zu identifizieren.<sup>7</sup> Diese sog. Smart Cams melden bspw., wenn eine Person sich verdächtig häufig an einem Ort aufhält. Ca. 385 Millionen Smart Cams hatte die chinesische Regierung bis zum Jahr 2020 bereits installiert.<sup>8</sup> Ergänzend kommen auch mobile Kameras zum Einsatz. In manchen Städten nutzt die Polizei etwa bereits in Sonnenbrillen integrierte Kameras mit Gesichtserkennungstechnik.<sup>9</sup>

Das chinesische Überwachungsnetzwerk soll nahezu alle öffentlichen Orte, beispielsweise Bahnhöfe und Parks, flächendeckend mit Kameras erfassen. Die intelligenten Systeme sind in der Lage, zu registrieren, wenn Gruppen sich (spontan) versammeln, und können diese dann gezielt und lückenlos beobachten – von der Vorbereitung der Versammlung über deren Durchführung bis hin zur Abreise der Teilnehmer. Den Augen des Systems bleibt kaum eine menschliche Handlung verborgen. Es ist geradezu dazu prädestiniert, im Wege einer Massenüberwachung auch ganze Bevölkerungsgruppen und ethnische Minderheiten, wie die Uiguren, einem repressiven Kontrollregime zu unterwerfen.<sup>10</sup>

Big-Data-Technologien, welche den kybernetischen Traum von einer besseren Gesellschaft Wirklichkeit werden lassen sollen, sind für die politische Stabilität Chinas wichtiger als jede andere Form der Überwachung: Prall gefüllte Datensilos, komplexe Algorithmen und intelligente Videokameras bilden elementare Bausteine des Machterhalts. Das Regime opfert damit letztlich den Privatheitsschutz auf dem Altar der Doktrin unbedingten Fortschritts der Gesellschaft. Nicht zufällig hat die politische Führung auch den bürgerlichen Protest in der chinesischen Sonderverwaltungszone Hongkong im Jahr 2020 zum Anlass genommen, um sich formierende Widerstandsbewegungen mit Hilfe seiner digitalen Überwachungsinstrumente so weit wie möglich bereits im Keim zu ersticken.<sup>11</sup>

Das chinesische System der Massenüberwachung illustriert paradigmatisch, welche Bedrohung moderne Überwachungstechnik in den Händen eines autoritären Staates für die Freiheiten der Bürger entfalten kann, wenn er Kameras und Algorithmen in großem Umfang gleichsam als Waffe gegen bürgerliches Aufbegehren in

---

<sup>7</sup> *Strittmatter*, Absolute Kontrolle, Süddeutsche Zeitung vom 1.2.2018, S. 3.

<sup>8</sup> *Finsterbusch*, In diesen Städten stehen die meisten Überwachungskameras, FAZ.net vom 28.7.2020.

<sup>9</sup> *BBC*, Chinese police spot suspects with surveillance sunglasses, BBC vom 7.2.2018; *Herbig*, Chinesische Polizei setzt Überwachungsbrillen zur Gesichtserkennung ein, heise.de vom 9.2.2018.

<sup>10</sup> *Dorloff et al.*, Künstliche Intelligenz als Herrschaftsinstrument, deutschlandfunkkultur.de vom 20.4.2019.

<sup>11</sup> Siehe dazu *Lee*, Chinas digitale Überwachung reicht bis Hongkong, Zeit Online vom 7.9.2019.



Stellung bringt.<sup>12</sup> Erste Staaten zeigen bereits Interesse am chinesischen Modell und möchten dessen Technik importieren.<sup>13</sup>

## II. Entwicklungslinien in Deutschland

Obleich dem Grundgesetz ein kategorial anderes Verständnis individueller und kollektiver Freiheit zugrunde liegt als der Rechtsordnung der Volksrepublik China,<sup>14</sup> ist das Verhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit auch hierzulande ein stetiger Aushandlungsprozess.<sup>15</sup> Der komplexe Handlungsrahmen, der sich in dem Konflikt zwischen diesen beiden Kontrapunkten im öffentlichen Raum aufspannt, wird derzeit durch drei Faktoren neu justiert: die (immer schneller und dynamischer voranschreitende) technische Entwicklung, welche die Grenzen der Überwachung verschiebt (1.), die (prospektive) Integration dieser Techniken in hoheitliches Handeln – nicht zuletzt im Lichte wachsender geopolitischer sowie weltanschaulicher Konflikte und einer damit einhergehenden (auch gefühlten) Bedrohungslage in einer Welt, die zunehmend unsicher zu werden scheint (2.) – und schließlich die Rolle und Funktion des öffentlichen Raums als Forum der Freiheitsausübung für das Versammlungsrecht (3.).

### 1. Neue Technik – neue Gefahren für die Freiheitsausübung

Die digitale Transformation erweitert das Handlungsbesteck der Sicherheitsbehörden grundlegend: Neben die Videoüberwachung alten Typs treten Smart Cams

---

<sup>12</sup> Aus westlicher Sicht ist überraschend, dass das System in der chinesischen Bevölkerung nicht auf eine breite Ablehnung zu stoßen scheint. Im Gegenteil: 81 % der Chinesen finden ein Sozialkreditsystem Erhebungen zufolge (wohl) gut; *Sauerbrey*, Social Scoring „Diese Systeme kriechen in unseren Alltag“, tagesspiegel.de vom 13. 3. 2019. Darin drückt sich auch ein anderer kultureller Hintergrund aus: Das konfuzianische Gesellschaftsmodell, welches in China eine politische Symbiose mit dem der marxistischen Lehre eingeht, fokussiert sich nicht auf das Individuum, sondern auf das Kollektiv und dessen Funktionieren (vgl. *Strittmatter*, Die Neuerfindung der Diktatur, 2018, S. 133 ff.). Die europäische Gesellschaftskultur ist hingegen individualistischer strukturiert: Sie rückt den Einzelnen in den Mittelpunkt. Ein feines Detail verdeutlicht den Unterschied: Wer in China einen Brief adressiert, nennt zuerst das Land, dann die Provinz, die Stadt und Straße und ganz am Ende den Empfänger. In Deutschland ist es umgekehrt. Zum Vergleich der beiden Systeme siehe *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Die Volksrepublik China und der internationale Menschenrechtsschutz, WD 2–3000–027/20.

<sup>13</sup> *Mozur et al.*, Made in China, Exported to the World: The Surveillance State, nytimes.com vom 24. 4. 2019.

<sup>14</sup> *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages* (Fn. 12), S. 7 m. w. N.

<sup>15</sup> So befürworten laut einer Umfrage der ERGO Versicherung aus dem Jahre 2019 20 % der Befragten ein Sozialkreditsystem, 12 % sind in dieser Frage unentschieden und 68 % lehnen ein solches System ab, siehe dazu *ERGO Group*, ERGO Risiko-Report 2019 gibt Einblick in Sorgen und Ängste der Deutschen, 12.9.2019.

mit automatischer Gesichtserkennung;<sup>16</sup> Bodycams, die Polizisten oder Mitarbeiter privater Sicherheitsdienste an ihren Uniformen tragen,<sup>17</sup> erhöhen durch ihre Präzision und Flexibilität die Aufzeichnungskraft nachhaltig: Jedem menschlichen Augenpaar auf Seiten der Sicherheitsbehörden steht ein „elektronisches Auge“ zur Seite – begleitet von teils zutreffenden, teils unrealistischen Assoziationen zu ihrer Speicherfähigkeit und ihren Analysekapazitäten.<sup>18</sup>

In jüngerer Zeit ergänzen Drohnen den Instrumentenkasten der Sicherheitsbehörden.<sup>19</sup> Sie erschließen eine neue, sensible Dimension der Überwachung. Denn sie können sich dem Einflussbereich des Beobachteten räumlich entziehen; ab einer gewissen Flughöhe bzw. bei einem hohen Lärmpegel im Umfeld einer Versammlung sind sie mitunter kaum wahrnehmbar.

Zur Observation aus der Luft gesellt sich die Beobachtung in sozialen Medien (Social Media Monitoring).<sup>20</sup> Diese ermöglicht es, einen vermeintlich herrschaftsarmen Raum der Meinungsbildung auszuleuchten und den einzelnen Teilnehmer einer Versammlung sowie dessen Vorfelddverhalten exakter zu erfassen.

All diese Beobachtungsformen können freiheitsrechtliche Erosionsprozesse auslösen. In ihrer Kombination laufen die Maßnahmen Gefahr, den öffentlichen Raum als Ort der unbefangenen Kommunikation insgesamt zu verändern. Durchleuchtet die Polizei die sozialen Netzwerke, indem sie Bewegungsprofile potenzieller Demonstrationsteilnehmer erfasst, und begleiten zugleich Polizeibeamte einen Protestzug mit Überwachungsbrillen sowie hochauflösenden Drohnenkameras, die jeden Teilnehmer zu identifizieren in der Lage sind, dann können politische Versammlungen ihren verfassungsrechtlich garantierten Raum freier demokratischer Meinungsbildung verlieren. Die „ständige geistige Auseinandersetzung und de[r] Kampf der Meinungen als Lebenselement [der Demokratie]“<sup>21</sup> degenerieren im schlimmsten Fall zu einem Zerrbild ihrer selbst.

Nicht erst seit der Whistleblower *Edward Snowden* die Massenüberwachungsprogramme der amerikanischen Geheimdienste enthüllte und dadurch Kontroversen um die Rolle des Bundesnachrichtendienstes<sup>22</sup> auslöste, hat das Leitbild „Überwachen als Fürsorge“ jedenfalls in Deutschland seine Unschuld verloren – selbst dann,

---

<sup>16</sup> Spätestens seit dem Pilotprojekt zur Gesichtserkennung am Berliner Südkreuz erreicht die Diskussion die breite Öffentlichkeit; vgl. bspw. *Bundespolizei*, Test zur Gesichtserkennung am Bahnhof Berlin Südkreuz gestartet, 10.8.2017.

<sup>17</sup> Vgl. etwa *Kipker/Gärtner*, NJW 2015, 296; *Martini et al.*, NVwZ-Extra 24/2016, 1 (1 ff.).

<sup>18</sup> Vgl. *Lachenmann*, NVwZ 2017, 1424 (1428 f.); siehe auch *Martini et al.* (Fn. 17), 3 m. w. N.

<sup>19</sup> Siehe dazu auch *Martini*, DÖV 2019, 732 ff.

<sup>20</sup> Siehe *Martini* (Fn. 6), 311.

<sup>21</sup> BVerfGE 69, 315 (344 f.).

<sup>22</sup> Siehe dazu bspw. den Abschlussbericht des parlamentarischen Untersuchungsausschusses zum sog. NSA-Skandal und die unterschiedlichen Interpretationen der Geheimdiensttätigkeit durch Regierung und Opposition, BT-Drs. 18/12850, S. 1243.

wenn unstreitig positive Sicherheitsgewinne manche Bedenken zu zerstreuen vermögen.<sup>23</sup> Polizeiliche Beobachtungsinstrumente mögen die Bürger vor drohender Gewalt schützen. Sie erschließen den Behörden aber auch Einblicke, die das fein austarierte Verhältnis zwischen dem Bürger als Träger von Freiheitsrechten einerseits und dem staatlichen Gewaltmonopol andererseits aus dem Gleichgewicht bringen können. So ruft die technische Entwicklung ganz nach *Humes'* Gesetz die Frage auf den Plan, ob das, was technisch möglich ist, auch gesellschaftlich und rechtlich geboten (und sinnvoll) ist.

## 2. Der präventive Sicherheitsstaat – eine Gefahr für die Versammlungsfreiheit?

Im Gefolge neuer Bedrohungslagen erschließt sich der Gedanke, präventive Sicherheit zu gewährleisten, indem gesetzliche Eingriffsschwellen sinken, mehr und mehr rechtliches Terrain.<sup>24</sup> Eine Zäsur markierten die Terroranschläge vom 11. September 2001. Sie führten der Welt vor Augen, dass selbst die mächtigste Militärmation – die USA – auf ihrem eigenen Staatsgebiet verletzlich war, als viele dies zuvor wahrhaben wollten. Die Ereignisse hinterließen auch in der deutschen Rechtsordnung ihre Spuren.

Als Meilenstein des deutschen Sicherheitsrechts gestand der verfassungsändernde Gesetzgeber im Zuge der Föderalismusreform des Jahres 2006 dem Bund in Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG eine ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis für die präventive Abwehr terroristischer Gefahren zu.<sup>25</sup> Der Gesetzgeber nutzte sie, um das BKA-Gesetz zu reformieren.<sup>26</sup> Seither ist es der Exekutive möglich, bei schwerwiegenden terroristischen Gefahren für bedeutende Rechtsgüter auch dann Maßnahmen einzuleiten, wenn sich noch keine im Einzelfall hinreichend konkretisierte Gefahr abgezeichnet hat. Es reicht, dass tatsächliche Anhaltspunkte eine Gefahr indizieren, die wenigstens hinsichtlich ihrer Art abgrenzbar und zeitlich absehbar erscheint.<sup>27</sup> Die Eingriffsschwelle polizeilichen Handelns sinkt dadurch signifikant; die Möglichkeit einzuschreiten, verlagert sich zeitlich nach vorne. Diese Figur der „drohenden Gefahr“ hat mittlerweile auch Einzug in die Polizeigesetze einiger Länder gehalten, darunter Bayern und Baden-Württemberg.<sup>28</sup>

In dem Maße, in dem sich die polizeirechtlichen Befugnisse auf das Vorfeld einer potenziellen Tat ausdehnen, erweitert sich auch die rechtliche Handlungsmacht der

<sup>23</sup> Siehe *Bauman/Lyon*, Daten, Drohnen, Disziplin, 3. Aufl., 2014, S. 126 und 173.

<sup>24</sup> *Enders*, DÖV 2020, 205 (205).

<sup>25</sup> Dazu *Seiler*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 51. Ed. (Stand: 15.5.2022), Art. 73 GG, Rn. 43.

<sup>26</sup> Siehe dazu *Kugelmann*, in: ders. (Hrsg.), BKAG, 2014, § 4a BKAG, Rn. 3 ff.

<sup>27</sup> BVerfGE 141, 220 (272, Rn. 112).

<sup>28</sup> Art. 11a BayPAG; § 49 Abs. 1 Nr. 2 BW PolG.

Polizeibehörden für Überwachungsmaßnahmen.<sup>29</sup> Die drohende Gefahr markiert einerseits die entscheidende Schwelle, ab der sich abstrakte behördliche Sachverhaltsaufklärung zu konkreten Überwachungsmaßnahmen verdichtet; andererseits legitimiert sie tiefe Eingriffe in Grundrechte, darunter vor allem in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG).<sup>30</sup> Staatliche Überwachungsmaßnahmen im zeitlichen Vorfeld einer konkreten Gefahr, müssen sich dabei dem Zulässigkeitsmaßstab der „Je-desto-Formel“ stellen: Je bedeutsamer das bedrohte Rechtsgut und je größer der mögliche Schaden sowie je irreversibler dessen Folgen sind, desto invasiver dürfen auch frühzeitig präventiv ansetzende Polizeimaßnahmen ausfallen.<sup>31</sup>

Aktuell kreist die Diskussion um das Institut der „drohenden Gefahr“ zwar ausschließlich um das allgemeine Polizeirecht. Allerdings hat der damit zusammenhängende Diskurs um den präventiven Sicherheitsstaat auch jenseits des Topos der drohenden Gefahr schärfere Eingriffsbefugnisse nach sich gezogen. Erste praktische Auswirkungen auf Versammlungen haben sich bei dem polizeilichen Umgang mit Störern im Rahmen von Klimaprotesten offenbart: Die Polizei konnte diese im Gefolge der neuen Rechtsgrundlagen nun länger festhalten und so eine Identitätsfeststellung ermöglichen, die zuvor häufig scheiterte.<sup>32</sup>

In der Sache kann aber nicht nur die *Gefahr durch*, sondern auch der *Schutz von* Versammlungen zum möglichen Anlass einer Maßnahme werden, um eine „drohende Gefahr“ abzuwehren. Denn wo viele Menschen zusammenkommen, entstehen immer auch „attraktive“ Angriffsziele für Terroristen.<sup>33</sup> Der Impuls, bei Versammlungen einen Überblick über das Geschehen zu behalten sowie mögliche Terroranschläge durch frühzeitige Kontrollen und die Überwachung der Masse zu verhindern, kann insofern womöglich auch im Versammlungsrecht Fuß fassen.<sup>34</sup>

Eine vorgelagerte Gefahrenschwelle im Versammlungsrecht, die präventiv ausgerichtet ist, muss sich aber in jedem Fall an der besonderen grundrechtlichen Sensibilität der Versammlungsfreiheit messen lassen. Denn selbst wenn derlei

---

<sup>29</sup> Eine solche ausdrücklich befürwortend *Holzner*, DÖV 2018, 946 (950). Zur Ausweitung der Überwachung im nordrhein-westfälischen Polizeirecht siehe *Thiel*, GSZ 2019, 1 (6).

<sup>30</sup> Insoweit verstehen manche Autoren die drohende Gefahr bisweilen als „dogmatische Brücke“ zwischen dem Gefahrenverdacht und der Gefahrenabwehr im klassischen Sinne. So lassen sich auf die drohende Gefahr und die mit ihr verbundenen Rechtsgrundlagen auch im Vorfeldbereich bifunktionale Maßnahmen aus Gefahrenabwehr und Gefahrerforschung stützen, vgl. insoweit *Leisner-Egensperger*, DÖV 2018, 677 (685); kritisch dazu *Piero*, GSZ 2018, 133 (135), der aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum einen keine Erweiterung des Gefahrenbegriffs und zum anderen eine strenge Begrenzung auf terroristische Straftaten ableiten will.

<sup>31</sup> Siehe bspw. *Leisner-Egensperger* (Fn. 30), 683.

<sup>32</sup> *Piotrowski/Kühne*, KrimJ 2020, 111 (118).

<sup>33</sup> Aus diesem Grund bezieht sich bspw. das bayerische PAG zwar nicht auf Versammlungen, jedoch ausdrücklich auf Ansammlungen und weitet für diese die Möglichkeit der Videoüberwachung aus, vgl. *Weinrich*, NVwZ 2018, 1680 (1680).

<sup>34</sup> Kritisch *Piotrowski/Kühne* (Fn. 32), 119 f.

Überwachungsmaßnahmen nicht vor Gefahren schützen sollen, die von Versammlungen *ausgehen*, sondern denen sich Versammlungen *ausgesetzt* sehen, so besteht doch das Risiko, dass eine allzu weit gehende Überwachung die unbeobachtete und unbeschwerte Ausübung der bürgerlichen kollektiven Meinungsfreiheit gleichsam als Kollateralschaden im „Krieg gegen den Terror“ opfert.

### 3. Versammlungen zwischen demokratischem Hochamt und potenzieller Gefahrenquelle

Demonstrationen machen seit jeher das natürliche, strukturelle Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit in besonderer Weise sichtbar. In ihrem Gewand prallt eine elementare Erscheinungsform demokratischer Mitgestaltung des Gemeinwesens auf das Gefahrenmoment, welches große Menschenmengen stets bergen. Gerade wegen ihrer großen Bedeutung für den politischen Willensbildungsprozess ist Versammlungen als Orten öffentlicher Austragung inhaltlicher Differenzen ein erhöhtes Konfliktpotenzial wesensimmanent. Typischerweise haben sie Themen zum Gegenstand, die den Teilnehmern besonders am Herzen liegen – etwas, für das sie persönlichen Einsatz und Opfer in Kauf zu nehmen bereit sind. Gerade dadurch sind Versammlungen aber auch potenzielle Brandherde physischer Gewalt. Darüber hinaus bieten sie jenen eine konkrete Angriffsfläche, die eine dort verbreitete Auffassung ausdrücklich ablehnen. Ein verbaler Angriff auf die Meinung anderer kulminiert bei dieser heiklen Gemengelage nicht selten in einem körperlichen Angriff auf die Versammlungsteilnehmer.

Kommen politisch widerstreitende Gruppierungen in unmittelbarer räumlicher Nähe zusammen, braut sich aus politischer Agitation sowie einer sich hochschaukelnden Gruppendynamik schnell ein explosives Gemisch zusammen. Unversehens kann eine einzelne (oftmals polizeiliche) Maßnahme dann blitzartig in eine gewaltsame Entladung umschlagen.

Versammlungen sind Orte einer besonderen Verletzlichkeit der Teilnehmer. Damit korrespondiert eine gesteigerte Erwartungshaltung der Gesellschaft insgesamt sowie der friedlichen Teilnehmer an die Polizei, die Sicherheit der Versammlung umfassend zu gewährleisten. In diesem Sinne verbürgt das Grundrecht der Versammlungsfreiheit auch den *besonderen* staatlichen Schutz gefährdeter Versammlungen als Teil einer generell versammlungsfreundlichen Rechtsanwendung.<sup>35</sup> Staatliche Repression droht die öffentliche Meinungsbildung schnell im Keim zu ersticken. Diese Gemengelage stellt Polizei- und Ordnungsbehörden vor ein Entscheidungsdilemma: Lassen sie der Versammlung zu viel unkontrollierten Raum, so erkennen sie potenzielle Konfliktsituationen möglicherweise zu spät. Überwachen sie dagegen das Versammlungsgeschehen umfassend und intensiv, so schrecken sie dadurch Bürger von ihrer Grundrechtsausübung ab.

<sup>35</sup> Hoffmann-Riem, § 106 – Versammlungsfreiheit, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, 2011, S. 1117 (1135 f., Rn. 33).

Moderne Überwachungstechnologie präsentiert sich insoweit zwar zunächst wie die elegante Alternative zur klassischen Polizeipräsenz. Allerdings entfaltet auch und gerade technische Observation oder sogar nur ihr Anschein bereits eine verhaltenssteuernde Wirkung auf (potenzielle) Versammlungsteilnehmer. Die Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe, die nicht nur radikale und unangenehme Inhalte, sondern auch andersdenkende Minderheiten schützt, fällt dann schnell einer staatlich vielleicht nicht unbedingt erwünschten, so doch zumindest aber billigend in Kauf genommenen Selbstzensur der Bürger zum Opfer.<sup>36</sup> Die Konfrontation mit der Staatsmacht vollzieht sich in diesem Fall nicht mittels physischer Gewalt; die Formen hoheitlicher Abschreckung verlagern sich vielmehr auf eine subtile Verhaltenssteuerung.

---

<sup>36</sup> Vgl. auch *Möhlen*, MMR 2013, 221 (223) zu dem Phänomen, dass in China „individuelle Kritik am Staat, an der politischen Führung oder ihrer Politik nicht in besonderem Maße zensiert wird, sondern dass die Behörden vielmehr konkret auf die Unterbindung kollektiver Kommunikation abzielen, um soziale Bewegungen und kollektives Handeln (online wie offline) zu verhindern“.

## **B. Verfassungsrechtlicher Rahmen digitaler Versammlungsbeobachtung**

Die freiheitliche Demokratie lebt von einer festen kollektiven Grundüberzeugung: Sie trägt die Auseinandersetzung um die Kraft des stärksten Arguments ohne Gewalt aus. Die Bürger sollen ihren Unmut und ihre Kritik öffentlich vorbringen, Kontroversen anstoßen und damit Kurskorrekturen der institutionellen Politik auch außerhalb von Wahlen erzwingen oder jedenfalls anregen können.<sup>37</sup> In diesem Modell demokratischer Verfasstheit fungiert die Versammlungsfreiheit nicht zuletzt als Korrektiv zum – vergleichsweise starren – politischen Instrument der Wahlen und Abstimmungen (vgl. Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG), die eine Einwirkung des Volkes nur im engen Korsett fester zeitlicher Rhythmen oder formalisierter Verfahren der direkten Demokratie zulassen. Versammlungen eröffnen Bürgern eine Agora, auf deren Bühne sie jederzeit – auch spontan – Stellung zu wichtigen gesellschaftlichen Fragen beziehen und politische Problemlagen der Bevölkerung reflektieren können. Sie vermitteln nicht zuletzt als wichtiger Seismograph den politischen Parteien ein Stimmungsbild, damit diese ihre Programme und Wahlkämpfe an den Kurs gesellschaftlicher Strömungen anpassen können. Gerade im 21. Jahrhundert, in dem der gesellschaftliche Wandel einer globalisierten, digitalisierten und krisengeschüttelten Welt den politischen Entscheidungsträgern in immer kürzeren Takten Antworten auf wichtige Problemlagen abringt, gewinnen Versammlungen als Spiegelbilder aktueller politischer Strömungen stärker an Bedeutung. Als Mittel, um auf politische Prozesse auch ad hoc Einfluss nehmen zu können, kommt der Freiheit, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln, in der repräsentativen Demokratie damit eine Schlüsselrolle zu.<sup>38</sup>

### **I. Der Versammlungsbegriff im Wandel der technischen Möglichkeiten**

Worauf Art. 8 Abs. 1 GG im Kern zielt, erfasst auch der juristische Laie schnell: Wenn Individuen gemeinsam und friedlich auf die Straße gehen, um ihre Meinung kundzutun, darf der Staat sie daran grundsätzlich nicht hindern. Die Versammlungsfreiheit lässt aber nicht jeder *Ansammlung* mehrerer Personen, die sich zwar mit

---

<sup>37</sup> BVerfGE 69, 315 (347). Die Terrorherrschaft der Nationalsozialisten, in der sich aus Furcht vor Repression kein Widerstand mehr regte oder die diesen bereits im Keim erstickte, stand den Schöpfern des Grundgesetzes noch deutlich vor Augen.

<sup>38</sup> BVerfGE 69, 315 (347).

derselben, aber ohne *gemeinsame* Intention – mehr oder minder zufällig – an einem Ort aufhalten, ihren besonderen Schutz angedeihen.<sup>39</sup> Art. 8 Abs. 1 GG behält seinen Gewährleistungsgehalt vielmehr Zusammenkünften mehrerer Menschen vor, die ein *gemeinsamer Zweck* verbindet.

### 1. Versammlungen zwischen individueller Freiheitsentfaltung und kollektiver Meinungsäußerung

Wie die (innere oder äußere) gemeinsame Verbindung der Teilnehmer im Einzelnen beschaffen sein muss, damit ein Miteinander den Anforderungen an eine Versammlung im verfassungsrechtlichen Sinne genügt, lässt der Wortlaut des Art. 8 Abs. 1 GG in seinem lakonischen Duktus unbeantwortet.

#### *a) Die Versammlung als Ausdrucksform persönlicher Selbstrealisierung in der öffentlichen Sphäre mit offenem Zweck (weiter Versammlungsbegriff)*

Aus einem *liberal-menschenrechtlichen* Blickwinkel versteht sich die Versammlungsfreiheit als Ausdrucksform persönlicher Selbstrealisierung in der öffentlichen Sphäre. Ausschlaggebend ist dann allein, dass Menschen sich zusammenfinden, um (irgend-)einen gemeinsamen Zweck zu verfolgen.<sup>40</sup> Das deckt sich mit der Offenheit des Topos „Versammlung“, wie ihn der Wortlaut der Verfassung konzipiert: Er schließt nicht bestimmte Formen einer kollektiven Zusammenkunft, an der sich Menschen als Ausdruck ihrer Freiheit beteiligen, a priori aus.<sup>41</sup> Nimmt man Art. 8 Abs. 1 GG beim Wort, erstreckt die Versammlungsfreiheit ihren Schutz vielmehr auf jede Zusammenkunft mit ideeller, wirtschaftlicher oder privater Zielsetzung.<sup>42</sup> Einen besonderen inhaltlichen Bezug zu einer kollektiven, gar politischen

<sup>39</sup> *Depenheuer*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 93. Erg.-Lfg. (Okt. 2020), Art. 8, Rn. 46; *Ernst*, in: Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 7. Aufl., 2021, Art. 8, Rn. 37; *Gusy*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 7. Aufl., 2018, Art. 8, Rn. 16; *Höfling*, in: Sachs (Hrsg.), 9. Aufl., 2021, Art. 8, Rn. 14; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), GG, 17. Aufl., 2022, Art. 8, Rn. 3; *Möhlen* (Fn. 36), 223; *Sachs*, § 107: Die Freiheit der Versammlung und der Vereinigung, in: Stern (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 2006, S. 1199; *Schneider*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 51. Ed. (Stand: 15.5.2022), Art. 8, Rn. 5; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Aufl., 2013, Art. 8, Rn. 25.

<sup>40</sup> *Müller-Franken*, in: Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 15. Aufl., 2021, Art. 8, Rn. 11; so auch *Schneider* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 11.1, der allerdings die Abstufung zwischen Meinungskundgabe und bloßer Zusammenkunft erst auf Ebene der Schrankensetzung vornehmen will.

<sup>41</sup> Die hier als „erweiterter Versammlungsbegriff“ benannte Deutung firmiert auch als „enger Versammlungsbegriff“, die hier als „enger Versammlungsbegriff“ betitelte Ansicht wird andernorts als „engster Versammlungsbegriff“ bezeichnet.

<sup>42</sup> Siehe hierzu *Kingreen/Poscher*, Grundrechte: Staatsrecht II, 37. Aufl., 2021, Rn. 808 ff. m. w. N. sowie *Bilsdorfer*, Polizeiliche Öffentlichkeitsarbeit in sozialen Netzwerken, 2019, S. 285 f.; *Deutmoser*, NVwZ 1999, 240 (241); *Gusy* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 15 ff.; *Höfling* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 16 ff.; *Kniesel*, NJW 1992, 857 (858); *Pieper*, Der grundrechtliche Schutz des Kommunikationsraums, 2019, S. 399 f.; *Schulze-Fielitz* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 24, 27 f.;



Meinungsbildung muss eine Versammlung dann nicht an den Tag legen.<sup>43</sup> Ausschlaggebend ist allein, dass die Teilnehmer<sup>44</sup> einer Versammlung *einen gemeinsamen Zweck*<sup>45</sup> verfolgen.

Dieser Ansatz entspricht auch in besonderer Weise dem offenen Verständnis einer Demokratie durch Freiheit: Die verfassungssystematische Aufgabe der Versammlungsfreiheit erschöpft sich nicht allein darin, in vertikaler Wirkungsrichtung zu einer lebendigen Demokratie beizutragen, indem sie den „Ruf der Straße“ in Richtung der Parlamente trägt. Versammlungen sind vielmehr zugleich Kristallisationspunkte verschiedener, gerade auch unpolitischer, Gruppenidentitäten.<sup>46</sup> Sie eröffnen dem Einzelnen die Möglichkeit, seine Vereinzelung zu überwinden, sich als Teil einer Gruppe zu verwirklichen<sup>47</sup> und zugleich die eigene Gruppe gegenüber anderen Gruppen zu positionieren. Aus dem Blickwinkel eines sozialen Rechtsstaates, welcher den Bereich der Gesellschaft nicht mehr von der staatlichen Sphäre abriegelt, fördern auch Zusammenkünfte ohne unmittelbare politische Zwecksetzung die moderne Demokratie. In einem solchen liberalen Verständnis umfasst der

---

*Tschentscher*, NVwZ 2001, 1243 (1246). Siehe auch *Kloepfer*, § 164 – Versammlungsfreiheit, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Band VII, 3. Aufl., 2009, S. 978 (993, Rn. 30), der für eine weite Auslegung eintritt und für eine Differenzierung hinsichtlich der Schutzintensität plädiert.

<sup>43</sup> Nach dem sog. (nur) erweiterten Versammlungsbegriff muss der gemeinsame Zweck hingegen in einer kollektiven Meinungsbildung resp. -äußerung liegen, vgl. hierzu *Hoffmann-Riem* (Fn. 35), S. 1139 f., Rn. 40 f. m. w. N.

<sup>44</sup> Zum Streitstand sub specie der Mindestanzahl an Teilnehmern *Depenheuer* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 44.

<sup>45</sup> Der gemeinsame Zweck grenzt die *Versammlung* von einer *Ansammlung* ab. Bei ihr fehlt es an einer *inneren Verbundenheit* – etwa, wenn sich nach einem Verkehrsunfall mehrere zufällig anwesende Zeugen zusammenfinden. Ob bei Volksfesten, Fußballspielen und ähnlichen Konsumveranstaltungen ein gemeinsamer Zweck besteht, darüber gehen die Meinungen auseinander. Die bloße Gleichartigkeit des Zwecks reicht jedenfalls nicht aus. Erforderlich ist vielmehr eine Gemeinsamkeit, d. h. eine innere Verbindung der Teilnehmer, die über die gleichartige Zwecksetzung hinausgeht. Das OVG Berlin, NJW 2001, 1740 (1741) stuft daher eine Weihnachtsparade nicht als Versammlung i. S. d. Art. 8 Abs. 1 GG ein. In diese enge Richtung auch *Gusy* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 19; *Schulze-Fielitz* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 26. Kritisch *Depenheuer* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 47, der darauf hinweist, dass an „die Konkretisierung der Gemeinsamkeit des Zweckes einer Versammlung keine überspannten Anforderungen gestellt werden“ dürfen. Er rekurriert darauf, dass es wohl kaum alleiniges Interesse des Besuchers eines Festes sein könne, mit den Schaustellern in Kontakt zu treten, d. h. einen Zweck zu verfolgen, zu dessen Erreichung die anderen Besucher nicht notwendig wären. Für ein weites Verständnis auch *Stern* (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 2006, S. 1209; er hält es für ausreichend, dass die Teilnehmer „bewusst parallel gelagerte individuelle Zwecke verfolgen“.

<sup>46</sup> *Yascha Mounk* weist darauf hin, dass bereits die Gruppenidentität als solche die einzelnen Mitglieder dazu bringt, diese als Interesse gegenüber anderen Gruppen zu verteidigen. Anders gewendet: Menschen bevorzugen ihre Gruppe nicht aufgrund sachlicher Interessen, sondern schon allein deshalb, weil es *ihre* Gruppe ist., vgl., *Mounk*, Das große Experiment, 2022, S. 36 ff.

<sup>47</sup> *Möhlen* (Fn. 36), 224 f.

Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG daher auch Versammlungen, deren gemeinsamer Zweck in der freien Entfaltung ihrer kollektiven Identität besteht.

Der größte Vorzug eines solchen weiten Versammlungsbegriffs – seine Offenheit – entpuppt sich zugleich als seine Achillesferse: Er lässt den Anwendungsbereich des Art. 8 Abs. 1 GG tendenziell ausufern.<sup>48</sup> In einer liberal-menschenrechtlichen Lesart könnten auch Volksfeste, Sportveranstaltungen oder gar ein Trinkgelage in der Dorfkneipe „Versammlungen“ sein. Jede beliebige Zusammenkunft mehrerer Personen könnte dann unter den besonderen Schutzmantel des Art. 8 Abs. 1 GG schlüpfen, sofern sie nur ein irgendwie gearteter gemeinsamer Zweck verbindet.

Die Versammlungsfreiheit wandelte sich dadurch aber zu einem bloßen „Querschnittsgrundrecht kollektiver Freiheitsausübung“<sup>49</sup> – ein Ergebnis, das der besonderen Stellung des Art. 8 GG im Verfassungsgefüge nicht ohne Weiteres gerecht wird.<sup>50</sup> In der Folge blähte sich auch der Anwendungsbereich des VersammlG<sup>51</sup> und seiner Privilegien, aber auch seines elaborierten Pflichtenprogramms<sup>52</sup> auf.

#### *b) Die Versammlung als Mittel politischer Freiheitsbetätigung (enger Versammlungsbegriff)*

Eine verfassungssystematische Zurückhaltung gegenüber einem offenen Versammlungsbegriff fügt sich nahtlos in den verfassungshistorischen Ausgangspunkt der Versammlungsfreiheit ein: Dass die Frankfurter Paulskirchenverfassung aus dem Jahr 1849 die Versammlungsfreiheit ausdrücklich verankert und bekräftigt hat, lässt sich nicht losgelöst von der strikten Zensur *politischer* Versammlungen verstehen, die in der vorangegangenen Restaurationszeit den öffentlichen Raum gezielt entpolitisiert hielt.<sup>53</sup> Die Abgeordneten der Paulskirchenversammlung wollten dieses

<sup>48</sup> Hoffmann-Riem (Fn. 35), S. 1141, Rn. 43.

<sup>49</sup> Kniesel/Poscher, J. – Versammlungsrecht, in: Lisken/Denninger/Bäcker et al. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl., 2021, S. 1529, Rn. 53.

<sup>50</sup> Hoffmann-Riem (Fn. 35), S. 1140, Rn. 42 spricht davon, dass dann ein Kriterium maßgeblich wäre, das inhaltslos und abstrakt sei und „weder ein besonderes Gefährdungspotenzial noch ein besonderes Schutzbedürfnis indizier[t]“.

<sup>51</sup> Der Anwendungsbereich des VersammlG ist auf öffentliche Versammlungen beschränkt. Siehe zum Merkmal der Öffentlichkeit: Gusy (Fn. 39), Art. 8, Rn. 59 ff.; Stein, Versammlungsrecht, 2. Aufl., 2019, S. 48, Rn. 56 ff.

<sup>52</sup> Zu den versammlungsrechtlichen Pflichten gehört es etwa, die Veranstaltung anzumelden (§ 14 VersammlG) sowie einen Versammlungsleiter zu benennen (§ 7 VersammlG). Laubinger/Repkewitz, VerwArch 92 (2001), 585 (622) weisen zutreffend darauf hin, dass es unangemessen sei, diese Pflichten dem im Freien probenden Gesangsverein oder einer Wandergruppe aufzuerlegen. Ausführlich zu dieser Problematik auch Thiel, Polizei- und Ordnungsrecht, 4. Aufl., 2019, S. 272 ff.

<sup>53</sup> Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit, wie es die Paulskirchenverfassung formuliert, ist nahezu wortgleich mit demjenigen des Grundgesetzes, so dass seine Entstehungsgeschichte die Auslegung des Art. 8 GG umso mehr mitprägt, vgl. Dürig-Friedl, in: ders./Enders

Grundrecht<sup>54</sup> als besonderen Schutzschild für die freie politische Betätigung der Bürger in die Verfassung integrieren. Setzt man die Gewährleistung des Art. 8 Abs. 1 GG in ihren historischen Kontext, ist Bezugsgröße des gemeinsamen Zwecks mithin nicht allein das Individuum in seiner Freiheit, sich mit anderen zu einem beliebigen gemeinsamen Zweck auszutauschen. Ihr Schutzgehalt erstreckt sich vielmehr auch und gerade auf das Kollektiv als Medium der politischen Auseinandersetzung. Zum Wesen einer Versammlung i. S. d. Art. 8 Abs. 1 GG gehört es dann, dass sich die Teilnehmer zur *Meinungsbildung und -kundgabe in einer öffentlichen Angelegenheit* zusammenfinden,<sup>55</sup> während etwa rein gesellige oder kulturelle Zusammenkünfte keines besonderen Schutzes bedürfen. Die Versammlungsfreiheit ist in dieser Lesart ein Instrument der politischen Auseinandersetzung, das von einem Beitrag zu einer öffentlichen Angelegenheit als Zweck lebt. In dieser Tradition der Versammlungsfreiheit als unmittelbarer Ausdruck politischer Freiheitsbetätigung in einer liberalen Demokratie<sup>56</sup> recurriert auch das Bundesverfassungsgericht in seinen Beschlüssen zur Versammlungsqualität der *Loveparade* und der *Fuckparade* explizit auf den demokratiefunktionalen Aspekt der Versammlungsfreiheit.<sup>57</sup>

---

(Hrsg.), VersammlG, 2016, Einleitung, Rn. 4. Zur Entwicklung der Versammlungsfreiheit als politischem Grundrecht zwischen 1815 und 1849 siehe *Depenheuer* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 17–23. Ausführlich zur Geschichte der Versammlungsfreiheit bis 1849 auch *Ridder et al.*, in: dies. (Hrsg.), *VersR*, 2. Aufl., 2020, Geschichtliche Grundlegung: Kapitel 2, S. 49–57. A. A. *Stern* (Hrsg.), *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, 2006, S. 1200 ff. und *Ullrich*, *Das Demonstrationsrecht*, 2015, S. 227, die aus der Verfassungshistorie keine politische Zweckrichtung des Grundrechts ableiten; a. A. auch *Kingreen/Poscher* (Fn. 42), Rn. 810. Aus ihrer Sicht schließt die Genese es zumindest nicht aus, auch Zusammenkünfte ohne Bezug zu öffentlichen Angelegenheiten dem Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG zu unterstellen.

<sup>54</sup> Vgl. § 161 Abs. 1 und Abs. 2 der Verfassung des Deutschen Reichs vom 28. März 1849: „Die Deutschen haben das Recht, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln; einer besonderen Erlaubnis dazu bedarf es nicht. Volksversammlungen unter freiem Himmel können bei dringender Gefahr für die öffentliche Ordnung und Sicherheit verboten werden“.

<sup>55</sup> Neben dem Bundesverfassungsgericht haben sich auch die Landesversammlungsgesetze einen solchen engen Versammlungsbegriff zu eigen gemacht. Vgl. Art. 2 Abs. 1 BayVersammlG; § 2 NVersammlG; § 2 VersFG SH; § 1 Abs. 3 S. 1 SächsVersammlG. Siehe auch BVerfGE 104, 92 (104); 111, 147 (154); 128, 226 (250); 143, 161 (210); 129, 42 (49); BVerfG, NJW 2001, 2459 (2460); BVerfG, NVwZ-RR 2001, 442 (443); BVerfG, NVwZ 2005, 80 (80). Überblickartig zum Versammlungsbegriff des Bundesverfassungsgerichts *Hartmann*, NVwZ 2018, 200 (200 f.); *Hettich*, *Versammlungsrecht in der Praxis*, 2018, S. 22 f.; *Hufen*, *Staatsrecht II*, 9. Aufl., 2021, § 30, Rn. 7.

<sup>56</sup> *Hesse*, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 13. Aufl., 1982, S. 157 spricht davon, dass Versammlungen „[...] die Möglichkeit zur öffentlichen Einflußnahme auf den politischen Prozeß, zur Entwicklung pluralistischer Initiativen und Alternativen oder auch zu Kritik und Protest [bieten] [...]“; sie enthalten ein Stück ursprünglich-ungebändigter unmittelbarer Demokratie, das geeignet ist, den politischen Betrieb vor Erstarrung in geschäftiger Routine zu bewahren“. Vgl. hierzu auch *Depenheuer* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 35, der sich kritisch mit dieser Wendung auseinandersetzt, sowie *Sachs* (Fn. 39), S. 1194.

<sup>57</sup> Kritisch dazu *Depenheuer* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 50; *Kniesel*, in: *Dietel/Gintzel/Kniesel* (Hrsg.), *VersammlG*, 18. Aufl., 2019, Teil I – Grundlagen, Rn. 103 und *Möllers*, NJW 2005, 1973 (1974). Das Bundesverfassungsgericht nutzt den demokratiefunktionalen Aspekt der Meinungsfreiheit, um den Schutzbereich zu verstärken. Politische Meinungsäußerungen stellt

## aa) Risiken eines engen Versammlungsbegriffs

So wie ein weites Verständnis der Versammlungsfreiheit Gefahr läuft, den originären Kerngehalt des Art. 8 Abs. 1 GG aus den Augen zu verlieren, birgt eine enge Auslegung des Versammlungsbegriffs das Risiko, die Bedeutung des Art. 8 Abs. 1 GG für das Funktionieren der repräsentativen Demokratie<sup>58</sup> – und damit einhergehend auch den objektiven Gehalt des Grundrechts – zu überhöhen.<sup>59</sup> Der subjektive Gehalt des Art. 8 Abs. 1 GG, seine Bedeutung für den Einzelnen als Vehikel der individuellen Freiheitsentfaltung im Kollektiv, entleert sich dann schnell.<sup>60</sup> Er kann dadurch ungewollt in eine politisierte Bewertungsdimension abrutschen.<sup>61</sup> Legt man Art. 8 Abs. 1 GG ein rein demokratiefunktionales Verständnis zugrunde, mutiert die Versammlungsfreiheit im schlimmsten Fall zu einem Fremdkörper zwischen den anderen Grundrechten des Grundgesetzes.<sup>62</sup>

Die Sorge, dass ein zu stark verengter Versammlungsbegriff im Ergebnis verfassungssystematisch über das Ziel hinausschießt, findet auf den ersten Blick insbesondere in einem Vergleich mit der Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG eine Stütze. Das Bundesverfassungsgericht schreibt beiden Grundrechten eine demokratiekonstitutive Rolle zu und betont ihre enge systematische Verbindung – auf politische Äußerungen verengt es den Schutzbereich der Meinungsfreiheit aber zu Recht nicht.<sup>63</sup> Prima vista löst es systemwidrige Brüche aus, in Art. 5 GG keinen politischen Bezug der Freiheitsentfaltung hineinzulesen, aber ihrer „kollektiven Schwester“ ein solches Merkmal zuzuschreiben.

Ähnliches gilt für das Verhältnis zwischen der Versammlungsfreiheit und der Vereinigungsfreiheit: Sowohl Art. 8 Abs. 1 GG als auch Art. 9 Abs. 1 GG schützen nicht nur den Einzelnen als Individuum, sondern auch als Teil einer lebendigen Zivilgesellschaft, ohne die eine pluralistische und partizipative Demokratie auf Dauer nicht bestehen kann.<sup>64</sup> Beiden Grundrechten ist gemein, dass sie Tätigkeiten

---

es dabei unter einen besonderen Schutz. Siehe dazu BVerfGE 7, 198 (208 f.); 82, 272 (281 f.); 102, 347 (363) sowie die Ausführungen bei *Ullrich* (Fn. 53), S. 99.

<sup>58</sup> Siehe BVerfG, NJW 2001, 2459 (2460).

<sup>59</sup> Denn im Grundsatz ist der objektive Gehalt der Grundrechte dem subjektiven Gehalt jedenfalls nachgeordnet, vgl. *Herdegen*, in: *Dürig/Herzog/Scholz* (Hrsg.), GG, 94. Erg.-Lfg. (Jan. 2021), Art. 1 Abs. 3, Rn. 18.

<sup>60</sup> *Kloepfer* (Fn. 42), S. 984, Rn. 14.

<sup>61</sup> Weiterführend *Depenheuer* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 51. A. A. *Ott et al.*, Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz), 7. Aufl., 2010, S. 30, Rn. 1; sie gehen richtigerweise davon aus, dass es sich bei der Versammlungsfreiheit vorwiegend um ein politisches Grundrecht handelt.

<sup>62</sup> *Kniesel* (Fn. 57), Teil I – Grundlagen, Rn. 99.

<sup>63</sup> Siehe dazu BVerfGE 101, 361 (389 f.) und *Depenheuer* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 52. In diese Richtung auch *Sachs* (Fn. 39), S. 1207.

<sup>64</sup> So regelte die WRV beide Grundrechte im Abschnitt „Gemeinschaftsleben“. Nach BVerfGE 50, 290 (353) „gewährleistet Art. 9 Abs. 1 GG ein konstituierendes Prinzip der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung des Grundgesetzes: das Prinzip freier sozialer

unter ihren Schutzmantel nehmen, im Rahmen derer der Grundrechtsträger mit anderen Personen zusammenwirkt: Art. 9 Abs. 1 GG schützt die Freiheit, sich *auf Dauer* mit anderen in Vereinen, Verbänden und Organisationen aller Art zusammenzuschließen. Art. 8 Abs. 1 GG erfasst demgegenüber den *kurzzeitigen* Zusammenschluss mehrerer Personen im Rahmen eines konkreten Anlasses, der Menschen zusammenführt.<sup>65</sup> Für Art. 8 Abs. 1 GG einen politischen Zweck zu fordern,<sup>66</sup> den sachlichen Schutzbereich des Art. 9 Abs. 1 GG aber nicht auf Vereinigungen mit politischer Zielsetzung zu beschränken,<sup>67</sup> vermag auf den ersten Blick nicht zu überzeugen.

Bei näherem Hinsehen widerstreiten die weiten Schutzzadien der nahe verwandten Grundrechte des Art. 5 Abs. 1 GG und Art. 9 Abs. 1 GG jedoch nicht einem engen Verständnis des Versammlungsbegriffs. Denn obgleich zwischen den grundrechtlichen Verbürgungen Berührungspunkte im Hinblick auf die kollektive Organisation (Vereinigungsfreiheit) und die Äußerung bestimmter Werturteile (Meinungsfreiheit) bestehen, sticht Art. 8 GG normsystematisch durch seinen besonderen politischen Bezug hervor. Das Grundgesetz versieht die Versammlungsfreiheit als *Deutsches-Grundrecht*<sup>68</sup> von vornherein mit einer besonderen politischen Prägung, die im Kern auf meinungsbildende Inhalte in öffentlichen Angelegenheiten als gemeinsamen Zweck zielt. Es verleiht diesem Grundrecht mithin eine staatsbürgerrechtliche Note. Die Frage nach dem Schwerpunkt der Versammlungsfreiheit beantwortet der Verfassungsgeber bereits konzeptionell zugunsten ihrer demokratisch-partizipativen Funktion.<sup>69</sup> Dass der Schutzbereich des artverwandten Grundrechts des Art. 5 Abs. 1 GG sich nicht auch auf öffentlich relevante bzw. politische Meinungen beschränkt, hat insofern einen einfachen Grund: Die Meinungsfreiheit ist ein Jedermann-Grundrecht. Das Grundgesetz gesteht ihr folglich gerade nicht denselben Charakter als demokratisches Staatsbürgerrecht zu, sondern gestaltet

Gruppenbildung“. Siehe zur Bedeutung der Vereinigungsfreiheit für die Demokratie auch *Stern et al.*, in: dies. (Hrsg.), HdStR, 2011, § 114 – Die politische Betätigung in der Gesellschaft, S. 119 ff. Wie Art. 8 GG zählt auch Art. 9 GG zu den sog. Kommunikationsgrundrechten und ist daher dem gesellschaftlichen Willensbildungsprozess verschrieben, vgl. *Scholz*, in: *Dürig/Herzog/Scholz* (Hrsg.), GG, 81. Erg.-Lfg. (Sept. 2017), Art. 9, Rn. 8.

<sup>65</sup> *Scholz* (Fn. 64), Art. 9, Rn. 65. Beide Grundrechte unterscheiden sich auch hinsichtlich der Grundrechtsberechtigung. Art. 9 GG ist ein Doppelgrundrecht und steht damit sowohl dem Einzelnen als auch der Vereinigung selbst zu. Eines Rückgriffs auf Art. 19 Abs. 3 GG bedarf es nicht. Siehe dazu BVerfG, NJW 1979, 699 (706) sowie *Cornils*, in: *Epping/Hillgruber* (Hrsg.), BeckOK GG, 51. Ed. (Stand: 15. 5. 2022), Art. 9 GG, Rn. 3 und Rn. 3.1. Die Versammlungsfreiheit steht dagegen der Versammlung als solcher nicht zu; *Depenheuer* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 104.

<sup>66</sup> In diesem Sinne etwa *Gusy* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 18; *Ullrich* (Fn. 53), S. 228.

<sup>67</sup> BVerfGE 38, 281 (303).

<sup>68</sup> Auch *Laubinger/Repkewitz* (Fn. 52), 625 sehen in dem persönlichen Schutzbereich ein entscheidendes Argument für den engen Versammlungsbegriff. Die Ausgestaltung als Deutsches-Grundrecht ergebe nur dann Sinn, wenn man den persönlichen Schutzbereich zu der Funktion der Versammlungsfreiheit in Beziehung setze.

<sup>69</sup> In diese Richtung auch *Hoffmann-Riem* (Fn. 35), S. 1160 f., Rn. 76.

Art. 5 Abs. 1 GG als ein klassisches, d.h. nicht ausschließlich politisches Freiheitsrecht aus.

Zusammenkünfte, die sich einem beliebigen, *nicht-politischen* Zweck verschreiben, sind durch die Schutzfunktion anderer Grundrechte (konkret insbesondere Art. 5 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 1 GG) ausreichend abgesichert. Demgegenüber sehen sich Veranstaltungen, die einen Bezug zur öffentlichen Meinungsbildung haben, einer besonderen Gefährdungslage ausgesetzt. Sie sind anfällig für Gegendemonstrationen sowie staatliche Repression und bedürfen daher des besonderen Schutzmantels des Art. 8 Abs. 1 GG.<sup>70</sup> Die Schöpfer des Grundgesetzes wollten aus diesem Grund nicht schon die „Geselligkeit“ als solche durch die Versammlungsfreiheit des Art. 8 Abs. 1 GG gegen staatliche Übergriffe abschirmen: Ihr Gewährleistungsgehalt soll nicht jede menschliche Zusammenkunft mit einem gemeinsamen Zweck unter besonderen Schutz stellen – sondern den *Bürgern* einen Freiraum erschließen, um in der freiheitlichen demokratischen Grundordnung auch ad hoc an der gesamtgesellschaftlichen Meinungsbildung teilzuhaben. Versammlungen flankieren mithin die kritische Begleitung des politischen Geschehens durch die Presse, die individuelle Meinungsfreiheit und den individuellen Wahlakt mit einer niederschwelligen Form, den öffentlichen Raum zu nutzen, um Mitmenschen, politische Parteien und demokratisch legitimierte Entscheidungsträger auf blinde Flecken oder gefühlte Priorisierungsmängel in der staatlichen Praxis aufmerksam zu machen. Gerade im Gesamtgefüge einer repräsentativen Demokratie mit wenigen direktdemokratischen Elementen wie in der Bundesrepublik Deutschland kommt dieser kollektiven Meinungserörterung und -kundgabe der Bürger ein besonderer Stellenwert zu.<sup>71</sup> Das Proprium der Versammlungsfreiheit fußt in diesem Lichte auf ihrer Bedeutung für den öffentlichen Meinungsbildungsprozess.<sup>72</sup> Den Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG nur Veranstaltungen angedeihen zu lassen, bei denen die öffentliche Meinungsbildung durch einen kollektiven Kommunikationsakt im Zentrum steht, ist daher grundrechtsdogmatisch konsequent.

#### bb) Meinungsbildung in öffentlichen Angelegenheiten als verfassungsrechtlicher Schutzgegenstand

Steckt man den Begriffskorridor der Meinungsbildung in öffentlichen Angelegenheiten i. S. d. Art. 8 Abs. 1 GG eng ab, kann das Merkmal zum Einfallstor mutieren, staatlichen Institutionen die Deutungsmacht darüber zuzugestehen, welche Themen relevant genug sind, um sie dem Schutz der Versammlungsfreiheit zu unterstellen.<sup>73</sup> Die Entscheidung, welcher Zweck noch einen hinreichenden Bezug zur

<sup>70</sup> Dazu bspw. *Hoffmann-Riem* (Fn. 35), S. 1142, Rn. 45.

<sup>71</sup> BVerfGE 69, 315 (343); BVerfG, NJW 2001, 2459 (2460); *Burghart*, in: Leibholz/Rinck (Hrsg.), GG, 80. Erg.-Lfg. (März 2020), Art. 8 GG, Rn. 20; *Gusy* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 11.

<sup>72</sup> BVerfGE 104, 92 (104); BVerfG, NJW 2001, 2459 (2460).

<sup>73</sup> Siehe *Kniesel/Poscher* (Fn. 49), Rn. 57; *Schulze-Fielitz* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 28; *Stein* (Fn. 51), S. 35, Rn. 30 und S. 38, Rn. 33.

öffentlichen Meinungsbildung aufweist, fiel dann der jeweils herrschenden Mehrheit zu.<sup>74</sup> Dies gefährdete den demokratischen Meinungsbildungsprozess. Er zeichnet sich auch durch die Möglichkeit des Protestes aus. Der Minderheitenschutz ist nicht nur ein wesentliches Element freiheitlicher Demokratien, sondern auch wichtiger Teil der Mission des Art. 8 Abs. 1 GG.<sup>75</sup> Die Versammlungsfreiheit soll gerade gesellschaftliche Randthemen, die nur eine kleine Minderheit beschäftigen, grundrechtlich absichern. Sehr hohe Anforderungen an die Zielsetzung einer Zusammenkunft zu stellen, hieße, die in der Zivilgesellschaft schlummernden Potenziale lediglich dem weitaus schwächeren grundrechtlichen Schutz der Art. 5 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 1 GG zu unterstellen. Der Begriff „öffentliche Angelegenheiten“ ist daher inhaltlich weit zu verstehen.<sup>76</sup> Der verfassungsrechtlichen Bedeutung des Art. 8 Abs. 1 GG würde insbesondere eine Auslegung nicht gerecht, die den Gegenstand der kollektiven Meinungskundgabe und -äußerung ausschließlich auf (in einem klassischen Sinne) *politische* Themen verengt, also solche Bereiche, die auf den Staat bzw. die staatliche Macht bezogen sind.<sup>77</sup>

Dem Risiko, dass staatliche Akteure eine grundrechtliche Gewährleistung politisch instrumentalisieren, sucht auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung zu begegnen, indem es das Begriffsmerkmal „öffentliche Meinungsbildung“ großzügig handhabt: Voraussetzung einer Versammlung ist nicht, dass sich die Teilnehmer verbal über ein bestimmtes, im engeren Sinne politisches Ziel austauschen. Auch die bloße Präsenz an einem Ort in Verbindung mit einer gemeinsamen Geisteshaltung der Teilnehmer (bspw. eine Schweigeminute an einer historischen Stätte oder eine Mahnwache<sup>78</sup>) unterfällt bereits dem Schutzgehalt des Art. 8 Abs. 1 GG.<sup>79</sup> Er beschränkt sich mithin nicht auf Zusammenkünfte, bei denen „argumentiert und gestritten wird“. Er umschließt vielmehr „vielfältige Formen

<sup>74</sup> Ähnlich *Depenheuer* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 52 m. w. N.: „[...] nur dezisionistisch zu lösende [...] Abgrenzungs- und Abwägungsfragen“.

<sup>75</sup> BVerfGE 69, 315 (343): „[...] Abwehrrecht, das auch und vor allem andersdenkenden Minderheiten zugutekommt [...]“; 104, 92 (104): „[...] kommt Mehrheiten wie Minderheiten zugute“.

<sup>76</sup> Eine andere Auslegung deckte auch der Wortlaut des Art. 8 Abs. 1 GG nicht mehr. Siehe dazu *Deiseroth/Kutscha*, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth (Hrsg.), *VersR*, 2. Aufl., 2020, Art. 8 GG, Rn. 71; *Gusy* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 18.

<sup>77</sup> Gleichwohl erscheint es äußerst zweifelhaft, ob eine genaue Grenzziehung der Begriffssphären von „in öffentlichen Angelegenheiten“ und „politisch“ überhaupt möglich ist. Das Bundesverfassungsgericht enthält sich einer genaueren Beschreibung dessen, was öffentliche Angelegenheiten sein könnten. Es lässt insbesondere offen, worin ein etwaiges Minus im Vergleich zu (schon) politischen Themen besteht. Das Begriffspaar hat eine sehr hohe Schnittmenge. Jedenfalls geht der Begriff der öffentlichen Angelegenheit aber über die institutionalisierte, also etwa in konkreten Gesetzgebungsprozessen oder parteipolitischen Fragen verkörperte, Politik hinaus.

<sup>78</sup> VGH BW, BeckRS 2007, 24109.

<sup>79</sup> *Höfling* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 20. Zum Schweigemarsch BVerfG, LKV 2011, 77 (78, Rn. 23). Zu Sitzblockaden BVerfG, NJW 2011, 3020 (3022, Rn. 31 ff.).



gemeinsamen Verhaltens, die der Meinungsbildung dienen“<sup>80</sup>. Diese weite Auslegungspraxis beseitigt die Missbrauchsanfälligkeit eines den Schutzbereich einschränkenden Begriffsmerkmals nicht vollständig, begrenzt sie aber zumindest in einer Weise, die den verfassungsrechtlichen Direktiven entspricht.<sup>81</sup>

### cc) Zuordnung gemischter Veranstaltungen

Veranstaltungen, die sowohl Elemente privater Geselligkeit als auch öffentlicher Meinungsbildung in sich tragen, werfen intrikate Zuordnungsfragen auf. Fallen sie aus dem Versammlungsbegriff heraus, verlieren sie die besondere verfassungsrechtliche Privilegierung, die Art. 8 Abs. 1 GG Zusammenkünften mit Bezug zur öffentlichen Meinungsbildung angedeihen lässt. Genießen sie demgegenüber den vollen Schutz der Versammlungsfreiheit, schießt ihr Gewährleistungsgehalt partiell über das verfassungsrechtlich intendierte Niveau hinaus.

Mit Blick auf diese Risiken ist es im Fall gemischter Versammlungen sachgerecht, auf das Gesamtgepräge der Veranstaltung abzustellen: Die Zusammenkunft muss nach ihrem Grundcharakter primär der Meinungsbildung dienen. Prägen hingegen Spaß, Tanz oder Unterhaltung klar das Gesicht der Veranstaltung und erfolgen Meinungsäußerungen lediglich „bei Gelegenheit“, stehen also nicht im Vordergrund der Veranstaltung, fehlt es an einer Versammlung i. S. d. Art. 8 Abs. 1 GG.<sup>82</sup> Ein völlig untergeordnetes Element der Meinungsbildung ist jedenfalls kein geeignetes Feigenblatt, um eine Veranstaltung, die unter keinem denkbaren Gesichtspunkt zur öffentlichen Meinungsbildung beiträgt, unter den verfassungsrechtlichen Schutz der Versammlungsfreiheit zu stellen.

Wie sich der meinungsbildende Gehalt der Versammlung konkret äußert, ist demgegenüber zuvörderst der Kreativität der Versammlungsteilnehmer selbst überlassen; starre Grenzen und vorgefertigte Bewertungsschablonen gibt es insoweit nicht.<sup>83</sup> Bleibt auch nach Anwendung dieser Grundsätze unklar, welchem grund-

<sup>80</sup> BVerfG, NJW 2014, 2706 (2707, Rn. 15).

<sup>81</sup> BVerfG, NJW 2001, 2459 (2461); Hoffmann-Riem (Fn. 35), S. 1145, Rn. 49. Zu den Folgen einer weiten Schutzbereichsbestimmung Depenheuer (Fn. 39), Art. 8, Rn. 37 ff.

<sup>82</sup> Dafür kommt es in erster Linie (aber nicht ausschließlich) auf die Sicht eines durchschnittlichen Betrachters an, der sich als Außenstehender am Ort der Versammlung befindet. Dies deshalb, „weil eine Versammlung vorrangig durch ihre Präsenz an einem bestimmten Ort zu einer bestimmten Zeit auf die öffentliche Meinung einwirken will“ (BVerwGE 129, 42 [48 f.]).

<sup>83</sup> Ob nach Maßgabe dieser Grundsätze bspw. ein Flashmob eine Versammlung i. S. d. Art. 8 Abs. 1 GG darstellt, darüber gehen die Meinungen auseinander. Siehe dazu Lux, Die bundesgesetzliche Ausgestaltung des Versammlungsrechts, in: Peters/Janz (Hrsg.), Handbuch Versammlungsrecht, 2. Aufl., 2021, S. 175 (191 f., Rn. 57), der zwischen Flashmobs und Smartmobs unterscheidet. Siehe auch Dürig-Friedl (Fn. 53), Einleitung, Rn. 38; Ernst, DÖV 2011, 537 (539); Höfling/Krohne, JA 2012, 734 (735 f.); Neumann, NVwZ 2011, 1171 (1172 f.); Schneider (Fn. 39), Art. 8, Rn. 11.2. Dafür Höfling (Fn. 39), Art. 8, Rn. 20. Am überzeugendsten ist es, Flashmobs dann als Versammlungen i. S. d. Art. 8 Abs. 1 GG zu qualifizieren,



rechtlichen Schutzregime die Zusammenkunft unterfällt, ist – entsprechend dem Grundsatz „in dubio pro libertate“ – von einer Versammlung auszugehen.<sup>84</sup>

#### dd) Rechtsfolgen

Der Sonderstellung der Versammlungsfreiheit im Verfassungsgefüge trägt das Recht durch eine Vielzahl einfachgesetzlicher Privilegien Rechnung.<sup>85</sup> So ersetzt die Anmeldung bei der Versammlungsbehörde alle sonstigen Genehmigungs- und Erlaubnisakte (§ 14 VersammlG).<sup>86</sup> Eine Zusammenkunft als Versammlung einzustufen, zeitigt dadurch weitreichende praktische Folgen; von der Beschwerde, dass andere Bürger die öffentlichen (Verkehrs-)Räume während der Versammlungsdauer nur eingeschränkt nutzen können, über die privilegierte Möglichkeit, während der Corona-Pandemie anderweitigen Kontaktbeschränkungen zum Trotz mit anderen Menschen in Austausch zu treten,<sup>87</sup> bis hin zur Befreiung des Veranstalters von Straßenreinigungskosten.<sup>88</sup> Art. 8 GG schließt zwar nicht gänzlich aus, den Veranstalter der Versammlung wegen der Reinigungskosten in Anspruch zu nehmen.<sup>89</sup> Der

---

wenn sie auf die öffentliche Meinungsbildung einwirken, bspw. eine tänzerische Gestaltung als kommunikatives Mittel einsetzen. Gleiches gilt für eine Motorraddemonstration, bei der die Fahrer T-Shirts mit politischen Botschaften tragen, vgl. VG Berlin, BeckRS 2020, 52129; vgl. in Abgrenzung dazu auch VG Berlin, Urt. v. 9.6.2005 – VG 1 A 95.05 –, Bibliothek Wolters Kluwer, Instanzgerichte VerwR: Wenn eine Motto-Radfahrt unter keinem (für eine Versammlung typischen) „Motto“ beworben und diese erst auf Nachfrage der Versammlungsbehörde hin mit meinungskundgebenden Elementen wie Bannern und Plakaten „aufgerüstet“ wird, spreche das gegen die Versammlungseigenschaft.

<sup>84</sup> Vgl. etwa OVG NRW, BeckRS 2020, 35249, Rn. 8. BVerfG, NJW 2001, 2459 (2461) hat die Versamlungsqualität der *Fuckparade* und der *Loveparade* verneint. Siehe zu beiden Beschlüssen auch *Deiseroth/Kutscha* (Fn. 76), Art. 8 GG, Rn. 72 f. BVerwGE 129, 42 (52) ordnet die *Fuckparade* dagegen als Versammlung ein. Zur Frage, wie Rechtsrockkonzerte zu beurteilen sind, siehe VGH BW, KommJur 2011, 107; VG Lüneburg, BeckRS 2008, 33709; VG Meiningen, BeckRS 2017, 141003. Ausführlich zum Urteil des VG Meiningen *Petersen*, DÖV 2019, 131 ff.

<sup>85</sup> BVerfG, NJW 2001, 2459 (2460). Siehe dazu auch *Petersen* (Fn. 84), 133 ff.

<sup>86</sup> Siehe zur sog. Konzentrationsmaxime *Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel (Hrsg.), *VersammlG*, 18. Aufl., 2019, § 14, Rn. 37 ff.; *Kniesel/Poscher* (Fn. 49), Rn. 257 ff.; *Petersen* (Fn. 84), 134. Insbesondere mit Blick auf das Straßenrecht *Depenheuer* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 162 f.

<sup>87</sup> So ist es nur dann zulässig, Versammlungen auf der Grundlage des § 28a Abs. 2 Nr. 1 IfSG zu untersagen, wenn andere Maßnahmen keinen ausreichenden Schutz vor einer Verbreitung des Virus bieten. Damit folgt der Gesetzgeber der Rechtsprechung, die Versammlungsverbote von Beginn der Pandemie an unter einen „vergleichsweise hohen grundrechtlichen Rechtfertigungsdruck“ (so *Gärditz*, NJW 2021, 2761 [2762]) stellte.

<sup>88</sup> Siehe bspw. § 17 StrWG NRW, § 42 StrG BW, Art. 16 BayStrWG, § 11 BerlStrG.

<sup>89</sup> BVerwG, NJW 1989, 52. Die Versammlungsbehörde kann allerdings die Auflage, die Verunreinigungen im Nachgang der Versammlung zu beseitigen, nicht auf § 15 Abs. 1 VersammlG stützen. Siehe dazu BayVGH, BeckRS 1997, 25183; zu Straßenreinigungskosten auch VG Berlin, BeckRS 2004, 28742. Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, dass eine Kostenpflicht aus Anlass der Versammlung die Grundrechtsträger davon abhalten kann, die

übliche Unrat, den eine Versammlung auf den Straßen hinterlässt, reicht für eine Kostenerstattungspflicht aber nicht aus: Sozialadäquate Verschmutzungen, welche die Versammlungsteilnehmer verursachen, sind dem Veranstalter<sup>90</sup> nicht zurechenbar.<sup>91</sup> Seine Inanspruchnahme ist vielmehr nur in besonderen Fällen der Störerverantwortlichkeit zulässig<sup>92</sup> – etwa, wenn der Veranstalter die Versammlungsteilnehmer zu besonders verschmutzungsintensiven Verhaltensweisen animiert, wie bspw. dazu, Gülle als Zeichen des Protests gegen die Landwirtschaftspolitik auszukippen,<sup>93</sup> oder einen „Konfetti-Smartmob“ zu initialisieren.

## 2. Anpassung des Schutzbereichs an die technische Entwicklung?

Unter sich verändernden technischen wie sozialen Rahmenbedingungen entpuppt sich der Schutz kollektiver Meinungsbildungsprozesse, den Art. 8 Abs. 1 GG herstellen soll, längst nicht als ein rein statisches Gebilde. Die Spielarten, in denen sich Versammlungen als Plattform gesellschaftlicher Bedürfnisse und Forderungen artikulieren, sind vielfältiger geworden und zudem einem steten Wandel unterworfen. In den Nachkriegsjahren fanden hitzige politische Diskussionen noch an Stammtischen, bei der Betriebsversammlung oder zu Hause in der Großfamilie statt; wer bei gesellschaftlichen Entscheidungsträgern Gehör finden wollte, musste bei Menschenansammlungen an zentralen Plätzen vor Ort das Wort ergreifen. Auch Rundfunk und Fernsehen mussten ihre Schlüsselrolle als sog. „Vierte Gewalt“ und Katalysator der öffentlichen Meinungsbildung in der jungen Bundesrepublik erst noch finden.

Unterdessen ermöglicht das Internet zeitlich und örtlich entgrenzte soziale Interaktion und bringt auf diese Weise bislang unbekannte Modi kollektiver Meinungsbildung hervor. In seinen Kommunikationsarenen entwickeln sich stetig neue

---

Versammlungsfreiheit auszuüben, BVerfG, NVwZ 2008, 414. Siehe dazu ausführlich *Groscurth*, Eingriffsbefugnisse, in: Peters/Janz (Hrsg.), Handbuch Versammlungsrecht, 2. Aufl., 2021, S. 283 (367, Rn. 212 ff.).

<sup>90</sup> Auch den Versammlungsleiter kann die Polizei nicht zur Zahlung verpflichten, weil er weder Handlungsstörer noch Zweckveranlasser ist, vgl. BVerwG, NJW 1989, 53 (54).

<sup>91</sup> Denkbar ist auch, dass der Veranstalter Speisen und Getränke ausgibt. Flugblätter zu verteilen, löst dagegen richtigerweise keine Kostenerstattungspflicht des Veranstalters aus, da diese noch als Teil des kommunikativen Gemeingebrauchs anzusehen sind. So auch bspw. *Barczak*, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth (Hrsg.), VersR, 2. Aufl., 2020, § 15 VersammlG, Rn. 340; *Hartmann*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), BonnKomm-GG, 191. Erg.-Lfg. (Juni 2018), Art. 8 GG, Rn. 374. I. E. auch *Kniessel* (Fn. 57), Teil I – Grundlagen, Rn. 249, der davon ausgeht, dass eine Kostenerstattung für Verunreinigungen durch Flugblätter gegen Art. 8 Abs. 1 GG verstößt. A. A. BVerwG, NJW 1989, 52 (53).

<sup>92</sup> Der Veranstalter muss demnach als Handlungsstörer, Zustandsstörer oder Zweckveranlasser anzusehen sein, BVerwG, NJW 1989, 53 (54). Ausführlich *Stalberg*, KommJur 2013, 169 (176 f.).

<sup>93</sup> *Dirnberger et al.*, in: Elzermann/Schwieger (Hrsg.), SächsVersG, 2. Aufl., 2019, § 15, Rn. 61 f.

Foren der Zusammenkunft. Die Agora der politischen Auseinandersetzung verlagert sich dadurch zusehends in digitale Räume:<sup>94</sup> Debatten verschieben sich vom Stammtisch in die sozialen Netzwerke; auch politische Agitation vollzieht sich immer stärker auf digitalen Systemen. Wahlkampfstrategien politischer Parteien sind unterdessen wesentlich durch Videos, Insta-Stories und Facetime-Debatten geprägt, während der Stand auf dem Marktplatz seine angestammte Schlüsselrolle zusehends einbüßt. Staatsoberhäupter verbreiten ihre politischen Ansichten auf Twitter und kalkulieren „Shitstorms“ dabei gezielt ein; Influencer auf YouTube sorgen mit ihren Videos für politische Krisen<sup>95</sup> und Hashtags wie *#metoo* stellen einflussreiche Personen des öffentlichen Lebens an den virtuellen Pranger.

Je mehr sich der politische Willensbildungsprozess in digitale Diskursräume verlagert und dort Eigendynamiken entfaltet, desto stärker tritt mit Macht auch die Frage auf den Plan, wie der Inhalt grundrechtlichen Schutzes situationsgerecht und sachadäquat an die veränderten Lebensverhältnisse anzupassen ist. Unter den Bedingungen vielfältiger digitaler Mitwirkungsmöglichkeiten versteht es sich schließlich keineswegs von selbst, dass ein körperlich-räumliches Verständnis von Versammlungen den realen Prozessen der kollektiven Meinungsbildung in der zunehmend virtuell geprägten Welt gerecht wird. Womöglich bleibt eine solche Deutung sachlich hinter einem auch für die Versammlungsfreiheit relevanten „Landnahmeprozess“ der Digitalisierung zurück.<sup>96</sup>

### a) Virtuelle Versammlungen

Auf internationaler Ebene haben politische Akteure bereits früh den Schutz von Online-Versammlungen in den Fokus gerückt. So forderte das Ministerkomitee des Europarates bereits im Jahr 2005, Eingriffe in Online-Versammlungen am Maßstab des Art. 11 Abs. 2 EMRK zu messen.<sup>97</sup> Auch der UN-Sonderberichterstatter empfahl den UN-Mitgliedstaaten, „to recognize that the rights to freedom of peaceful assembly [...] can be exercised through new technologies, including through the Internet“<sup>98</sup>.

<sup>94</sup> Das zeigen bspw. die umfangreichen Diskussionen in Internetforen und sozialen Netzwerken. Über die Jahre sind vor allem Facebook und Twitter zu mächtigen Plattformen der Meinungsbildung herangereift. Viele Beobachter schreiben ihnen das Potenzial zu, (entscheidenden) Einfluss auf Wahlergebnisse auszuüben. Zur Rolle des digitalen Raums für die globale Protestkultur siehe auch *Schankweiler*, Bildproteste, 2019, S. 12 f.

<sup>95</sup> Vgl. bspw. *Peters*, Nein zur CDU, nein zur SPD – 70 Youtuber stellen sich hinter Rezo, SZ online vom 24.5.2019.

<sup>96</sup> *Mau*, Das metrische Wir, 2017, S. 40. In diesem Sinne auch *Vogelsang*, Kommunikationsformen des Internetzeitalters im Lichte der Kommunikationsfreiheiten des Grundgesetzes, 2017, S. 118.

<sup>97</sup> *Council of Europe, Committee of Ministers*, Declaration of the Committee of Ministers on human rights and the rule of law in the Information Society, COM(2005)56 final.

<sup>98</sup> *UN General Assembly, Human Rights Council*, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, A/HRC/20/27, 21.5.2012, S. 20.

Dass auch virtuelle Zusammenkünfte im Internet in Gestalt von Foren ohne physische Präsenz denkbar sind,<sup>99</sup> um meinungs- und entscheidungsbildende Prozesse durchzuführen, hat das deutsche Recht zumindest im Aktien-<sup>100</sup> und Genossenschaftsrecht<sup>101</sup> abgebildet. Auch im Vereins-<sup>102</sup> und Gesellschaftsrecht<sup>103</sup> ist anerkannt, dass kollektive Prozesse stattfinden können, ohne dass alle Beteiligten körperlich anwesend sind.<sup>104</sup> Ebenso sind „Online-Versammlungen“ und „virtuelle Sit-Ins“ als Ausdruck kollektiver Protestformen längst im allgemeinen Sprachgebrauch angekommen.<sup>105</sup>

#### aa) Körperlichkeit als Ausdruck sozialer Dynamik und Status normalis des Sich-Versammelns

Da sich im analogen Zeitalter Menschen nur physisch zusammenfinden konnten, um in Gruppen kommunikativ miteinander in Austausch zu treten, ist es kein Zufall, dass das Paradigma der Versammlungsfreiheit grundsätzlich von der körperlichen Zusammenkunft an einem Ort geprägt ist: Ohne die körperliche Präsenz ihrer Teilnehmer ist eine Versammlung in einer traditionellen Lesart schlicht nicht möglich.<sup>106</sup> Das entspricht im Grundsatz auch dem idealtypischen Schutzkonzept des

<sup>99</sup> In diese Richtung wohl auch OVG Thüringen, BeckRS 2020, 6395, Rn. 47 a. E. in einem Fall zur Beschränkung der Versammlungsfreiheit während der Corona-Pandemie, wonach sich „[...] Öffentlichkeit für eine – im Übrigen nicht eingeschränkte – gemeinsame Meinungskundgabe durch den Einsatz moderner digitaler Medien erzeugen lässt [...]“.

<sup>100</sup> Im Zuge der Corona-Pandemie hatte Art. 2 des Gesetzes zur Abmilderung der Folgen der Covid-19-Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht (Covid-19-Gesetz) die Möglichkeit virtueller Hauptversammlungen zunächst ausgeweitet. Zu den Neuerungen *Vetter/Tielman*, NJW 2020, 1175. Der Gesetzgeber hat die virtuelle Hauptversammlung nun in § 118a AktG auch über die Corona-Pandemie hinaus verstetigt.

<sup>101</sup> § 43b Abs. 1 GenG gestattet es, die Generalversammlung als virtuelle, hybride oder gestreckte Veranstaltung durchzuführen. Dazu BT-Drucks. 20/2653, 36 f.

<sup>102</sup> Hier kann entweder die Vereinsatzung eine Online-Mitgliederversammlung vorsehen oder die Vereinsmitglieder können einem Beschluss gem. § 32 Abs. 2 BGB schriftlich zustimmen. Siehe zu den Einzelheiten *Vogelsang* (Fn. 96), S. 117.

<sup>103</sup> Siehe auch § 48 Abs. 2 GmbHG; dazu bspw. *Möhlen* (Fn. 36), 227 f.

<sup>104</sup> Die einfachgesetzliche Ausgestaltung anderer Formen der Zusammenkunft zur gemeinsamen Willensbildung sagt jedoch nichts über die verfassungsrechtliche Auslegung des Versammlungsbegriffs aus, vgl. aber *Welzel*, MMR 2021, 220 (221), demzufolge zumindest ein mittelbarer Einfluss anzunehmen ist.

<sup>105</sup> *Depenheuer* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 6 stuft diese Phänomene dagegen als umgangssprachliche Nuancen ein, die für die Rechtsanwendung irrelevant sind.

<sup>106</sup> So etwa unmissverständlich *Ronellenfitsch*, DÖV 2016, 229 (231): „Online-Versammlungen gibt es nicht. Sie fallen nicht unter den Versammlungsbegriff“. Ferner *Biemann*, „Streifenfahrten“ im Internet, 2013, S. 84; *Gröpl/Leinenbach*, JA 2018, 8 (8); *Jungbluth*, NVwZ 2017, 604 (605); *Klang*, Versammlungsrecht im Wandel, in: *Teichgräber/Beckermann/Bröcker et al.* (Hrsg.), *Von Brokdorf zu Blockupy und Pegida*, 2016, S. 74 (90) sowie *Kloepfer* (Fn. 42), S. 982 („wegen fehlender physischer Nähe“). Siehe ferner *Hoffmann-Riem* (Fn. 35), S. 1226, Rn. 13; *Kingreen/Poscher* (Fn. 42), Rn. 813; *Kniesel* (Fn. 57), Teil I – Grundlagen,

Art. 8 Abs. 1 GG: Die Verfassung gewährt den Versammlungsteilnehmern zum einen gerade deshalb besonderen Schutz, weil diese aufgrund ihrer körperlichen Präsenz besonders verletzlich sind. Zum anderen reagiert Art. 8 Abs. 1 GG darauf, dass Zusammenkünften vieler Menschen ein eigenes Eskalationspotenzial innewohnt und diese daher besonders anfällig für staatliche Repressionen macht.<sup>107</sup>

Beides stellt sich bei Online-Versammlungen nicht in gleicher Weise ein: Die Versammlungsteilnehmer begeben sich nur in einen virtuellen „Raum“, so dass es an einer körperlichen Verletzlichkeit fehlt. Online-Versammlungen bergen auch kein physisches Eskalationspotenzial. Bei aller Offenheit für unterschiedliche Erscheinungsformen des Sich-Versammelns ist Versammlungen im physischen Raum mithin typischerweise ein Alleinstellungsmerkmal eigen: Das körperliche Zusammenkommen ihrer Teilnehmer als solches evoziert eine soziale, massenpsychologische Dynamik; bereits die gemeinsame physische Präsenz konstituiert eine eigene Form der Interaktion.<sup>108</sup> Charakteristisch für analoge Versammlungen ist insbesondere das „emotionale Potential der Masse, das sich unvermittelt aufbauen und entladen sowie deren Gewalt der Einzelne sich nicht oder kaum erwehren kann“<sup>109</sup>.

Eine solche Eigendynamik vermögen Online-Versammlungen nur eingeschränkt zu entfalten: Der Einzelne kann sie jederzeit mit nur einem Mausklick verlassen, dem Verlauf einer realen Massenversammlung steht er hingegen weitgehend ohnmächtig gegenüber.<sup>110</sup> Denn es liegt unter Umständen nicht (mehr) allein in seiner Hand, ob er sich aus einem randalierenden Demonstrationsblock oder einer „Einkesselung“ zurückziehen kann.

Im Wortlaut des Art. 8 Abs. 1 GG hat der Verfassungsgeber eine Schutzbereichsbegrenzung verankert, die diesen Grundansatz der Körperlichkeit stützt: Geschützt ist allein das Recht, sich „friedlich“ und „ohne Waffen“ zu versammeln. Dies lässt *prima vista* den Rückschluss zu, dass nur körperliche Zusammenkünfte den

---

S. 22, Rn. 75; *Lux* (Fn. 83), (183, Rn. 28); *Ott et al.* (Fn. 61), § 1 VersammlG, Rn. 5; *Peters/Janz*, LKV 2016, 193 (194); *Peters/Janz*, GSZ 2021, 161 (164); *Preuß*, Wahlkampfauftritte ausländischer Staatsoberhäupter und Regierungsmitglieder in Deutschland im Spannungsfeld zwischen Versammlungsfreiheit und Außenpolitik, 2020, S. 182; *Seidel*, DÖV 2002, 283 (285); *Ullrich* (Fn. 53), S. 281 sowie BT-Drs. 17/10379, S. 11. Siehe auch *Sinder*, NVwZ 2021, 103 (103 f.) sowie *dies.*, Versammlungskörper, in: Greve/Gwiasda/Kemper (Hrsg.), Der digitalisierte Staat – Chancen und Herausforderungen für den modernen Staat, 2020, S. 223 (240), die davon ausgeht, dass eine Versammlung allein „die körperlich-äußerlich erkennbare Manifestation von Meinung“ ist. Auch Klassiker der Soziologie bzw. Massenpsychologie rücken die Körperlichkeit der Masse in den Mittelpunkt der Betrachtung, vgl. bspw. *Canetti*, Masse und Macht, 30. Aufl., 2006, S. 7. Dieses interdisziplinär-historische Verständnis deutet ebenfalls darauf hin, die körperliche Anwesenheit der Teilnehmer als Bedingung einer Versammlung im rechtlichen Sinne zu sehen.

<sup>107</sup> Siehe bspw. *Kingreen/Poscher* (Fn. 42), Rn. 813.

<sup>108</sup> Dazu bspw. *Butler*, Anmerkungen zu einer performativen Theorie der Versammlung, 2016, S. 203 f.

<sup>109</sup> *Depenheuer* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 2.

<sup>110</sup> *Depenheuer* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 3 und 6.

Schutz der Versammlungsfreiheit genießen.<sup>111</sup> Eine Versammlung „mit Waffen“ oder eine solche, bei der „Handlungen von einiger Gefährlichkeit durch aggressive Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen oder sonstige Gewalttätigkeiten stattfinden [...]“<sup>112</sup>, die mithin unfriedlich im herkömmlichen Sinne ist, ist online nur schwer vorstellbar.<sup>113</sup> Denn Voraussetzung dafür ist die *körperliche* Einwirkung auf Personen oder Sachen.<sup>114</sup> Hält man an der herkömmlichen Definition der Unfriedlichkeit fest, sind unfriedliche Online-Versammlungen nicht möglich.

Zugleich gilt aber auch: Als die Mütter und Väter des Grundgesetzes den verfassungsrechtlichen Schutz der Versammlungsfreiheit konzipierten, konnten sie die tiefgreifenden Entwicklungen, die erst Jahrzehnte später aus den Untiefen der technischen und sozialen Realität „emporstiegen“, nicht antizipieren. Ihrer Natur nach formuliert die Verfassung immer eine abstrakt-generelle Wertung, die den Wandlungen der Normrealität samt ihres sozialen Umfeldes unterliegt und in der Rechtsanwendung individuell auf den Einzelfall herunterzuberechnen ist.<sup>115</sup> Genau

---

<sup>111</sup> In diese Richtung wohl auch *Depenheuer* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 7, der die Pflicht zur Friedlichkeit ausschließlich als Kehrseite der körperlichen Präsenz versteht. A. A. *Welzel* (Fn. 104), 222: In seinen Augen kann die Schutzbereichsbegrenzung den Versammlungsbegriff nur positiv, nicht aber negativ bestimmen und deshalb keine Aussage zu virtuellen Versammlungen treffen.

<sup>112</sup> BVerfGE 104, 92 (106).

<sup>113</sup> Computerviren oder aggressive Bots stufen viele nicht als Waffen ein. Eine derart extensive Auslegung des verfassungsrechtlichen Waffenbegriffes laufe Gefahr, den Verfassungstext zu bagatellisieren; a. A. *Klutzy*, RDV 2006, 50 (52 f.), der eine DDoS-Attacke als unfriedlich einstuft. So auch *Vogelsang* (Fn. 96), S. 139 f., die bei der Bestimmung der Unfriedlichkeit virtueller Zusammenkünfte auf Art. 26 Abs. 1 GG rekurriert. *Peuker*, Verfassungswandel durch Digitalisierung, 2020, S. 307 geht davon aus, dass auch Online-Versammlungen unfriedlich sein können. A. A. auch *Eickenjäger/Fischer-Lescano*, Transnationalisierung des Versamlungsrechts, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth (Hrsg.), *VersR*, 2. Aufl., 2020, S. 272, Rn. 33. Sie stehen auf dem Standpunkt, dass das Merkmal der Unfriedlichkeit nicht an körperliche Gewalt anknüpft. Kritisch auch *Peters/Janz* (Fn. 106), 163, die auch darauf verweisen, dass andere Spezifika des einfachgesetzlichen Versamlungsrechts bei virtuellen Versammlungen nicht passen. So laufen insbesondere das Uniformierungs- und Vermummungsverbot (vgl. § 17a Abs. 2 VersamlG) ins Leere. Offen gelassen bei *Mast/Gafus*, JuS 2021, 153 (156).

<sup>114</sup> Der Verstoß gegen einen Straftatbestand mündet nicht automatisch in Unfriedlichkeit. So reicht es mit Blick auf Online-Versammlungen nicht aus, dass Teilnehmer Straftaten i. S. d. § 303b StGB oder § 130 StGB begehen. Das hätte sonst zur Folge, dass das einfache Gesetzesrecht den Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG definiert. Darüber hinaus drohte auch der einfache Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG ausgehöhlt zu werden. Siehe dazu *Kniesel* (Fn. 57), Teil I – Grundlagen, Rn. 204.

<sup>115</sup> Das Grundgesetz ist insbesondere kein starres Gebilde, sondern ein zukunftsfähiger „lebender Organismus“, welcher der technischen Entwicklung offen begegnet, vgl. *Vogelsang* (Fn. 96), S. 112 f. Die Figur des Verfassungswandels akzentuiert den dynamischen und zukunfts-offenen Aspekt des Grundgesetzes, den der historische Verfassungsgeber so angelegt hat. Der Erkenntnisgewinn ist dabei zwar an den Wortlaut der Norm gebunden, aber prioritär den Zielen unterworfen, welche die Verfassung verwirklichen soll und immer an die tatsächlichen Rahmenbedingungen rückgebunden, denen der Normvollzug unterworfen ist. Insoweit entpuppt

deshalb lässt sich einer Norm auch durchaus eine Aussage darüber entnehmen, wie ein Sachverhalt rechtlich zu würdigen ist, der zum Zeitpunkt des Normerlasses so noch nicht absehbar war: Es kommt nicht auf den subjektiven Willen des Gesetzgebers zum Zeitpunkt der Normschöpfung an, sondern nur auf den „Willen des Gesetzes“<sup>116</sup> selbst.<sup>117</sup>

Die Grundrechte sind entsprechend entwicklungs offen.<sup>118</sup> So schützt das Fernmeldegeheimnis bspw. nicht nur diejenigen Formen der Nachrichtenübertragung, die das 20. Jahrhundert prägten, sondern gleichermaßen neuartige Übertragungstechniken:<sup>119</sup> Es erfasst Kommunikationsvorgänge via E-Mail<sup>120</sup> ebenso wie solche über Telefon und Mailbox.<sup>121</sup> Auch die Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG schützt nicht nur die klassische Meinungskundgabe in Wort, Schrift und Bild. Sie erstreckt sich genauso auf virtuelle Foren wie soziale Netzwerke und Chatrooms.<sup>122</sup> Für die Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 GG hat das Bundesverfassungsgericht ebenfalls bereits früh eine dynamische Verfassungsinterpretation angemahnt: „Soll [die grundrechtliche Gewährleistung] in einer sich wandelnden Zukunft ihre normierende Wirkung bewahren, dann kann es nicht angehen, nur an

---

sich die Digitalisierung als substanzielle Herausforderung für die Anpassungsfähigkeit der Verfassung. Dazu auch bspw. *Voßkuhle*, JuS 2019, 417 ff.

<sup>116</sup> *Radbruch*, Rechtsphilosophie, 4. Aufl., 1950, S. 210 f. Von einem „Willen des Gesetzes“ zu sprechen, hält *Larenz* allerdings für eine ungerechtfertigte Personifizierung; *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Aufl., 1991, S. 319.

<sup>117</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat die Auslegungstechnik, die es als „objektive Methode“ bezeichnet, bereits zu Recht sehr früh in das grundrechtsdogmatische Handlungsbesteck aufgenommen; BVerfGE 1, 299 (312); 11, 126 (129 f.). A. A. *Hillgruber*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 52. Erg.-Lfg. (Mai 2008), Art. 97, Rn. 57, der die subjektive Theorie lieber als „demokratische“ tituliert. Differenzierend *Larenz* (Fn. 116), S. 316 f., der von einer „Teilwahrheit“ spricht, die beiden Theorien (subjektive und objektive) innewohne: An der subjektiven Willentheorie sei richtig, dass Gesetze von Menschen für Menschen gemacht sind und ihnen deshalb auch ein bestimmter Ordnungswille anhaftet; die Kernwahrheit der objektiven Theorie bestehe darin, dass ein Gesetz, sobald es angewandt wird, „eine ihm eigene Wirksamkeit entfaltet, die über das hinausgeht, was der Gesetzgeber beabsichtigt hatte“. Der als maßgeblich zu erachtende Sinn des Gesetzes sei deshalb „das Ergebnis eines gedanklichen Prozesses, in den [...] sowohl subjektive wie objektive [Momente] einzubeziehen sind und der [...] nie beendet ist“, *Larenz* (Fn. 116), S. 318 (sog. „Vereinigungstheorie“). Zu dieser Kontroverse ausführlich mit zahlreichen Nachweisen *Reimer*, Juristische Methodenlehre, 2016, Rn. 243–257. Zum Sonderproblem der Verfassungsinterpretation und -auslegung *Larenz* (Fn. 116), S. 360 ff.

<sup>118</sup> Siehe auch *Vogelsang* (Fn. 96), S. 123 ff.

<sup>119</sup> BVerfGE 115, 166 (182).

<sup>120</sup> BVerfGE 113, 348 (383).

<sup>121</sup> Weitere Beispiele bei *Durner*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 91. Erg.-Lfg. (Apr. 2020), Art. 10, Rn. 83.

<sup>122</sup> *Starck/Paulus*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 7. Aufl., 2018, Art. 5, Rn. 86 ff.; *Tschorr*, NVwZ 2020, 1488 (1489).



eine ältere Technik anzuknüpfen [...]“<sup>123</sup>. Um einen flächendeckenden Grundrechtsschutz im digitalen Zeitalter zu sichern, sah sich das Gericht auch nicht daran gehindert, in Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung<sup>124</sup> sowie das Grundrecht auf Gewährleistung der Vertraulichkeit und Integrität informationstechnischer Systeme<sup>125</sup> hineinzulesen. Die Grundrechtsjudikatur reagiert damit konsequent auf die Dynamik des technischen Wandels und damit einhergehende neue Gefährdungslagen.

Für die Frage, ob und inwieweit Sachverhalte im Kontext moderner Technologien am grundrechtlichen Schutz teilhaben, heißt dies im Fall der Versammlungsfreiheit: Entscheidend ist nicht, ob der Verfassungsgeber sich im Jahre 1949 vorstellen konnte, dass sich Menschen im 21. Jahrhundert auch in virtuellen Welten „treffen“ und dort ihre Meinung kundtun. Die Reichweite des Schutzbereichs der Versammlungsfreiheit bestimmt sich vielmehr allein nach dem objektiven Gehalt des Art. 8 GG und den ihm zugrunde liegenden Wertungen.

Online-Versammlungen als zeitgemäße Fortschreibung der Versammlungsfreiheit zu verstehen und sie unter Art. 8 Abs. 1 GG zu subsumieren, die örtliche Präsenz also nicht mehr als tragendes Merkmal einer Versammlung anzusehen, läuft aller Entwicklungsoffenheit der Grundrechte zum Trotz tendenziell jedoch Gefahr, die Konturen des Versammlungsbegriffes als Zusammenkommen mehrerer Menschen verschwimmen zu lassen. Auch andere Protestformen, wie bspw. Brief- und Telefonproteste, könnten in der Folge womöglich den Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG für sich reklamieren.<sup>126</sup> Nicht zuletzt droht die Abgrenzung zur Meinungsfreiheit ihre Trennschärfe zu verlieren: Unterscheidet sich die Meinungs- von der Versammlungsfreiheit darin, dass für letztere die „gemeinsame körperliche Sichtbarmachung von Überzeugungen“<sup>127</sup> wesensprägend ist, scheint die Grenzlinie zwischen beiden Grundrechten entlang der Körperlichkeit zu verlaufen.<sup>128</sup>

---

<sup>123</sup> BVerfGE 74, 297 (350). Ob Online-Dienste wie bspw. das Handy-TV von der Rundfunkfreiheit geschützt sind, wird uneinheitlich beurteilt. Siehe dazu *Grabenwarter*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 85. Erg.-Lfg. (Nov. 2018), Art. 5 Abs. 1, Abs. 2, Rn. 640 ff.

<sup>124</sup> BVerfGE 65, 1 (41 ff.). Ausführlich dazu *Peuker* (Fn. 113), S. 313 ff. Auf Landesebene haben die Verfassungen bereits eigenständige Datenschutzgrundrechte verankert: Art. 33 VvB, Art. 11 BbgVerf, Art. 12 BremVerf, Art. 4a RhPfVerf, Art. 6 MVVerf, Art. 4 Abs. 2 Verf NRW, Art. 2 SVerf, Art. 33 SächsVerf, Art. 6 Verf LSA, Art. 6 ThürVerf, Art. 12a HV. Auch das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung hat sich seit dem Volkszählungsurteil angesichts des technischen Wandels weiterentwickelt. So stuft der BGH die Speicherung dynamischer IP-Adressen als Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung ein, vgl. BGH, NJW 2017, 2416 (2416, Rn. 13).

<sup>125</sup> BVerfGE 120, 274 (302 ff.).

<sup>126</sup> *Dißmann*, Das virtuelle Sit-in als grundrechtlich geschützte Protestform?, 2017, S. 99. Dem lässt sich aber entgegenhalten, dass einschränkende Merkmale denkbar sind, die einer derartigen Erosion der klaren Grenzen des Schutzbereichs vorbeugen. Kritisch auch *Welzel* (Fn. 104), 224.

<sup>127</sup> BVerfGE 128, 226 (250).

<sup>128</sup> *Akbarian*, KJ 2020, 225 (233).



Auch die Schrankenregelung des Art. 8 Abs. 2 GG knüpft an Gefahren an, die von der körperlichen Präsenz der Versammlungsteilnehmer ausgehen: Der Verfassungsgeber unterscheidet zwischen Versammlungen „unter freiem Himmel“ und in geschlossenen Räumen. Wegen ihres besonderen Gefahrenpotenzials unterwirft er allein Versammlungen „unter freiem Himmel“ einem einfachen Gesetzesvorbehalt.<sup>129</sup> Die Schrankenregelung geht mithin implizit davon aus, dass die Versammlungsteilnehmer körperlich anwesend sind. Denn nur bei klassischen analogen Versammlungen kann diese normative Unterscheidung denklogisch relevant werden.

Die Differenzierung zwischen Versammlungen in einem geschlossenen Raum und unter freiem Himmel kommt aber zugleich im Grundsatz allein auf der Ebene der Schrankenregelung zum Tragen – nicht hingegen, um den Versammlungsbegriff zu konturieren und so die Schutzbereichsgrenzen abzustecken.<sup>130</sup> Es ist systematisch nur bedingt tragfähig, den Schutzbereich eines Grundrechts aus seinen Schranken heraus zu bestimmen. Online-Versammlungen aufgrund ihres geringeren Drohpotenzials die grundrechtliche Ummantelung des Art. 8 Abs. 1 GG zu versagen,<sup>131</sup> droht insbesondere den Begriff der Versammlung, welche nach dem Wortlaut des Art. 8 Abs. 1 GG friedlich sein soll, gerade mit seinem unerwünschten gewalttätigen Ausnahmefall zu begründen. Die Schrankenregelung des Art. 8 Abs. 2 GG schließt überdies nicht per se aus, die virtuelle Ausübung der Freiheit als „kleine Münze“ in den Schutzhalt mit einzubeziehen. Mit Blick auf das fehlende physische Eskalationspotenzial, auf das sich der einfache Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG gründet, sind Eingriffe in eine Versammlung, die sich im virtuellen Raum vollzieht, nach dem abgestuften Schutzsystem des Art. 8 GG ebenso wie im Falle körperlicher Versammlungen in geschlossenen Räumen dann nur unter den besonderen Voraussetzungen verfassungsimmanenter Schranken rechtfertigbar.<sup>132</sup>

#### bb) Verankerung der Körperlichkeit im Wortlaut sowie der Systematik der Verfassung?

Um sich i. S. d. Art. 8 Abs. 1 GG „versammeln“ zu können, müssen sich mehrere Grundrechtsträger zwar an einem Ort für einen gemeinsamen Zweck zusammen-

<sup>129</sup> Ausführlich *Gusy* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 54. Unterfällt eine Veranstaltung sowohl der Versammlungsfreiheit als auch der Kunstfreiheit, so gelten allein verfassungsimmanente Schranken. Der einfache Gesetzesvorbehalt nach Art. 8 Abs. 2 GG wird dann ausgehebelt; BayVGH, BeckRS 2015, 43084, Rn. 28.

<sup>130</sup> *Krisor-Wietfeld*, Rahmenbedingungen der Grundrechtsausübung, 2016, S. 192 f.; *Möhlen* (Fn. 36), 227 f.

<sup>131</sup> Kritisch dazu *Welzel* (Fn. 104), 224 mit dem Argument, dass Art. 8 GG unstreitig auch Zusammenkünfte ohne Eskalationspotenzial – wie bspw. kleine Versammlungen in geschlossenen Räumen – dem Versammlungsbegriff zuordne.

<sup>132</sup> Differenzierend *Welzel* (Fn. 104), 223, demzufolge öffentlich zugängliche Online-Versammlungen einem einfachen Gesetzesvorbehalt unterliegen und für geschlossene Online-Versammlungen nur verfassungsimmanente Schranken gelten. Dagegen *Peters/Janz* (Fn. 106), 163.

finden. Dass die Teilnehmer zwingend zur selben Zeit am selben Ort *körperlich* (nicht lediglich virtuell) anwesend sein müssen,<sup>133</sup> ergibt sich daraus jedoch nicht ohne Weiteres.<sup>134</sup> Das „Argument des Körpers“<sup>135</sup> als Wesensmerkmal der Versammlung findet im Wortlaut der Verfassung jedenfalls keine klare Stütze. So sehr physische Zusammenkünfte den Normaltypus einer Versammlung repräsentieren, so wenig schließt Art. 8 Abs. 1 GG mithin nicht-körperliche Organisationsformen per se aus.<sup>136</sup> Entscheidend ist vielmehr die soziale Kollektivität der Interaktion. Ohnedies unterliegt die Versammlung keinem *Numerus clausus* der Ausübungsformen.<sup>137</sup>

Obleich Versammlungen durch eine soziale, massenpsychologische Dynamik geprägt sind, ebnen doch zugleich neue technologische Möglichkeiten die Unterschiede zwischen Versammlungen im physischen Raum und Online-Versammlungen zunehmend ein: Selbst wenn rein virtuellen Versammlungen kein *physisches* Eskalationspotenzial innewohnt,<sup>138</sup> können Veranstaltungen im Internet ebenso eine erhebliche Sogwirkung auf den Einzelnen ausüben und ihn in den gemeinsamen Bann der Gruppe ziehen. Gerade für *Digital Natives* verschmelzen der virtuelle und der physische Raum zu einem Hybrid. Die Entwicklungen hin zu *Augmented Reality* sowie das Phänomen des *Livestreaming* zeigen jedenfalls Möglichkeiten auf, wie der Einzelne auch mit anderen interagieren kann, ohne physisch vor Ort zu sein. An Online-Tools, um sich in großen Gruppen auszudrücken, in Echtzeit miteinander zu diskutieren und von außen wahrnehmbar als Kollektiv zu handeln, mangelt es in einer digitalen Welt nicht. Sie füllen damit die Funktion der Grundrechte – insbesondere der Versammlungsfreiheit – mit Leben, nicht nur die Entfaltung des Einzelnen zu schützen, sondern das Zusammenwirken in Gruppenform und die Wechselbezüglichkeit der Interaktion.

<sup>133</sup> *Kniesel*, NJW 2000, 2857 (2860). *Depenheuer* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 45 stellt insofern – nicht ganz überzeugend – zusätzlich auf die semantische Verknüpfung zu „alle Deutschen“ ab. Aus der Wendung ergebe sich, dass die Teilnehmer zwingend vor Ort sein müssten. Kritisch dazu auch *Vogelsang* (Fn. 96), S. 120 sowie *Welzel* (Fn. 104), 221.

<sup>134</sup> *Hoffmann et al.*, Die digitale Dimension der Grundrechte, 2015, S. 171 f. A. A. *Depenheuer* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 45. Nach *Deiseroth/Kutscha* (Fn. 76), Art. 8 GG, Rn. 82 legt der Wortlaut die körperliche Präsenz zumindest nahe.

<sup>135</sup> *Depenheuer* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 3; ausdrücklich in Bezug auf virtuelle Versammlungen: Rn. 7. Vgl. auch *Kraft/Meister*, MMR 2003, 366 (368).

<sup>136</sup> So auch *Kersten*, JuS 2017, 193 (198); *Möhlen* (Fn. 36), 228 sowie *Pötters/Werkmeister*, ZJS 2011, 222 (226). Dafür grundsätzlich offen wohl auch *Kraft/Meister* (Fn. 135), 367. A. A. *Kniesel* (Fn. 133), S. 2860; *Peters/Janz* (Fn. 106), 194; *Klutzny* (Fn. 113), 51. Kritisch auch *Krisor-Wietfeld* (Fn. 130), S. 187.

<sup>137</sup> *Pötters/Werkmeister* (Fn. 136), 226. So ausdrücklich auch BVerfGE 69, 315 (343), wonach Art. 8 Abs. 1 GG „vielfältige Formen gemeinsamen Verhaltens“ erfasst.

<sup>138</sup> Aber auch Online-Versammlungen lässt sich nicht jegliches Eskalationspotenzial absprechen. Z. B. sind sog. Shitstorms oder kollektive Cyberattacken denkbar, vgl. auch Fn. 113 sowie *Adelberg*, Rechtspflichten und -grenzen der Betreiber sozialer Netzwerke, 2020, S. 64; *Kersten* (Fn. 136), 198; *Möhlen* (Fn. 36), 223 sowie *Peuker* (Fn. 113), S. 304 mit Verweis auf hybride Versammlungen.

Je mehr sich der demokratische Diskurs und die soziale Interaktion in digitalen Sphären entfalten, desto mehr ist auch dort die Emotionalität einer kollektiven Gruppenerfahrung spürbar.<sup>139</sup> Wenn der virtuelle Raum – insbesondere durch Videotelefonie oder 3D-Brillen – mit der realen Welt verschmilzt, nähert sich die Online-Kommunikation einer physischen Begegnung und der für Art. 8 Abs. 1 GG typischen Wirkung in der Öffentlichkeit an. Umso stärker kommt dann zum Tragen, dass der Wortlaut des Art. 8 Abs. 1 GG nicht ausdrücklich an die Körperlichkeit als konstitutives Element anknüpft.<sup>140</sup> Online-Versammlungen können vielmehr der gleichen versammlungstypischen Gefahr wie Versammlungen im physischen Raum ausgesetzt sein: Beide sind stets und unabhängig von ihrer konkreten Erscheinungsform ein Ort politischer Sensibilität und daher besonders anfällig für staatliche Repression.<sup>141</sup> Dem steht nicht entgegen, dass nur *physische* Versammlungen (im Gegensatz zu Online-Versammlungen) durch *physische* Eingriffe bedroht sind.<sup>142</sup> Denn Eingriffe in die Versammlungsfreiheit beschränken sich keineswegs auf physische Maßnahmen. Entscheidend ist vielmehr die – auf rein subjektiver Ebene ansetzende – Beeinträchtigungswirkung. Je vielfältiger die denkbare Bandbreite digitaler Grundrechtseingriffe (vor allem durch Überwachung und Datensammlung sowie damit einhergehende Abschreckungseffekte) ist, desto mehr erfordert diese Entwicklung ein korrespondierendes grundrechtliches Schutzniveau in der digitalen Sphäre.

#### cc) Lücken schließende Funktion anderer Grundrechte?

So sehr die Verfassungsexegese nahelegt, auch Online-Versammlungen dem Schutzschirm des Art. 8 Abs. 1 GG zu unterstellen, so sehr ist dies nur dann gerechtfertigt, wenn nicht bereits andere Grundrechte die Schutzfunktion bereits vollständig übernehmen.<sup>143</sup> Denn das kollektive Zusammenwirken in virtueller Form nimmt die Verfassung auch jenseits des Art. 8 Abs. 1 GG unter ihren Schutzmantel – insbesondere in Gestalt der Telekommunikations- (1), Meinungs- (2), Vereinigungs- (3) und allgemeinen Handlungsfreiheit (4).

<sup>139</sup> Vgl. auch Möhlen (Fn. 36), 227.

<sup>140</sup> Nicht zuletzt ermöglicht eine dynamische Auslegung des Grundrechts, die auf den technischen Wandel reagiert, Personen, die wegen ihrer körperlichen Verfassung oder aus Angst vor Diskriminierung nicht an Versammlungen im physischen Raum teilnehmen können oder wollen, sich auf Art. 8 Abs. 1 GG zu berufen. In diese Richtung Butler (Fn. 108), S. 48 ff. und 58 f. sowie auch Akbarian (Fn. 128), 234.

<sup>141</sup> Kersten (Fn. 136), 198. Ähnlich auch Eickenjäger/Fischer-Lescano (Fn. 113), S. 272, Rn. 33. Siehe zudem Adelberg (Fn. 138), S. 64, der darauf verweist, dass für virtuelle und analoge Versammlungen die gleiche grundrechtstypische Gefährdungslage besteht.

<sup>142</sup> So aber Sinder (Fn. 106), 240. Sie leitet aus der liberal-abwehrrechtlichen Dimension des Art. 8 GG ab, dass diese nur die Abwehr physischer Eingriffe erfasse und die Online-Versammlung aufgrund des mangelnden Schutzbedarfs nicht unter den Versammlungsbegriff falle.

<sup>143</sup> Gegen dieses Argument Peuker (Fn. 113), S. 302 f.

*(1) Art. 10 Abs. 1 GG*

Tauschen sich mehrere Personen in einem geschlossenen Chat über ihre politischen Haltungen aus, so schützt sie bereits Art. 10 Abs. 1 GG vor staatlichen Überwachungsmaßnahmen. Das Grundrecht soll den unbefangenen, über Telekommunikationsdienste vermittelten Meinungsaustausch der Bürger gegen Zugriffe von außen immunisieren.<sup>144</sup> Diese Verbürgung der drittvermittelten Kommunikation auf Distanz umschließt nicht nur den *Inhalt* der Kommunikation, sondern auch die näheren *Umstände* des Kommunikationsvorganges.

Der großen Schnittmenge beider Gewährleistungen zum Trotz vermag das Fernmeldegeheimnis die grundrechtliche Schutzlücke bei Online-Versammlungen jedoch nicht vollständig zu schließen. Beide Grundrechte unterscheiden sich nämlich hinsichtlich ihres Schutzgutes: Art. 10 GG schützt die bloße Vertraulichkeit der *individuellen* Kommunikation<sup>145</sup>, nicht aber die *kollektive* Meinungsbildung an sich. Art. 10 Abs. 1 GG greift daher nur dann, wenn die Online-Versammlung in einem *geschlossenen* Chat stattfindet. In einem *öffentlich zugänglichen* Veranstaltungsformat vermittelt das Grundrecht keinen Schutz. Sobald die Beteiligten – wie in einer Online-Versammlung – ihre kollektiv gebildete Meinung nach außen transportieren, kann und muss Art. 10 GG sie nicht mehr vor einem Eingriff in ihre Privatsphäre bewahren.

*(2) Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG*

Als „Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe“<sup>146</sup> steht die Versammlungsfreiheit in einem engen systematisch-funktionalen Konnex mit der Meinungsfreiheit. Beiden Grundrechten ist eine demokratiekonstitutive Funktion eigen.

Obleich als Teil einer Online-Versammlung geäußerte politische Auffassungen bereits dem Schutz des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG unterfallen,<sup>147</sup> vermittelt allein dies noch kein hinreichendes grundrechtliches Schutzniveau. Meinungs- und Versammlungsfreiheit unterscheiden sich sowohl hinsichtlich des sachlichen als auch des persönlichen Schutzbereichs: *Art. 8 Abs. 1 GG* schützt den Vorgang des Sich-Versammelns sowie die Freiheit, den Ort, Zeitpunkt und Inhalt der Versammlung (einschließlich aller damit einhergehenden versammlungsspezifischen Verhaltens-

---

<sup>144</sup> BVerfGE 130, 151 (179).

<sup>145</sup> Vgl. dazu *Durner* (Fn. 121), Art. 10, Rn. 45; *Guckelberger*, in: Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 15. Aufl., 2021, Art. 10, Rn. 5; *Gusy*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 7. Aufl., 2018, Art. 10, Rn. 15; *Martini*, in: Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 7. Aufl., 2021, Art. 10, Rn. 24 sowie *Ogorek*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 51. Ed. (Stand: 15.5.2022), Art. 10 GG, Rn. 36, 40.

<sup>146</sup> BVerfGE 69, 315 (365).

<sup>147</sup> Der Verfassungsgeber zählt die Formen der Meinungsäußerung in Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG nur beispielhaft auf. Der grundrechtliche Schutz schließt auch Äußerungen im Internet ein. Siehe dazu *Volkmann*, in: Spindler/Schuster (Hrsg.), Recht der elektronischen Medien, 4. Aufl., 2019, § 59 RStV, Rn. 11.

weisen) zu bestimmen.<sup>148</sup> Reden und Ansprachen während der Versammlung unterfallen hingegen dem Schutz des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG.<sup>149</sup> Die Art und Weise der kollektiven Meinungskundgabe gehört zum sachlichen Gewährleistungsgehalt des Art. 8 Abs. 1 GG, der Inhalt der geäußerten Meinung genießt dagegen den Schutz des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG.<sup>150</sup> Träger des Grundrechtes der Versammlungsfreiheit sind ausschließlich deutsche Staatsbürger i. S. v. Art. 116 Abs. 1 GG, wohingegen die Freiheit zur Meinungsäußerung jedermann zukommt. Darüber hinaus schützt die Meinungsfreiheit die Individualkommunikation, die Versammlungsfreiheit dagegen die Gruppenkommunikation.<sup>151</sup> Aus diesen Gründen vermag Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG den Schutzbedarf von Online-Versammlungen nicht vollständig zu decken.

### (3) Art. 9 Abs. 1 GG

Ebenso wie zwischen der Meinungs- und der Handlungsfreiheit bestehen zwischen Art. 8 Abs. 1 GG und Art. 9 Abs. 1 GG grundrechtstypologische Überschneidungen – jedoch auch Wesensunterschiede. Die Versammlungsfreiheit will gerade auch spontane, unorganisierte Formen kollektiver Meinungsbildung grundrechtlich absichern. Im Internet kann eine Zusammenkunft spontan und dynamisch entstehen, da es keiner aufwändigen Organisation bedarf: Statt Flyer zu drucken und Orte für Kundgebungen mit den Ordnungsbehörden abzusprechen, reicht es, eine Einladung für ein Videocall-Programm in Chatgruppen zu posten. Art. 9 Abs. 1 GG erfasst hingegen nur dauerhafte und organisierte Zusammenschlüsse. Erst wenn eine Zusammenkunft ein hinreichendes Mindestmaß zeitlicher und organisatorischer Verfasstheit überschreitet, ist sein Schutzbereich eröffnet.<sup>152</sup> Die Vereinigungsfreiheit vermittelt Online-Versammlungen deshalb keinen gleichwertigen verfassungsrechtlichen Schutz.<sup>153</sup>

### (4) Art. 2 Abs. 1 GG

Auch die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG schützt Zusammenkünfte. Als (unter vergleichsweise geringen Voraussetzungen einschränkbares)

<sup>148</sup> Schneider (Fn. 39), Art. 8, Rn. 17.

<sup>149</sup> BVerfGE 111, 147 (154 f.); Depenheuer (Fn. 39), Art. 8, Rn. 59; Lembke, JuS 2005, 1081 (1084).

<sup>150</sup> BVerfG, NJW 2001, 2069 (2071); Depenheuer (Fn. 39), Art. 8, Rn. 73; Gröpl/Leinenbach (Fn. 106), 12. So auch Ullrich (Fn. 53), S. 282, der zwischen „Form“ und „Inhalt“ unterscheidet.

<sup>151</sup> Peuker (Fn. 113), S. 303. Siehe dazu auch Eickenjäger/Fischer-Lescano (Fn. 113), S. 272, Rn. 33.

<sup>152</sup> Vogelsang (Fn. 96), S. 123. Denn die Vereinigungen, die Art. 9 GG erfasst, sind grundsätzlich nicht an bestimmte Formen gebunden. Ausreichend ist vielmehr jede Personenhheit, die sich auf Dauer zu einem gemeinsamen Zweck und mit einem Mindestmaß organisierter Willensbildung zusammengeschlossen hat.

<sup>153</sup> Hoffmann et al. (Fn. 134), S. 173.

Auffanggrundrecht lässt sie Grundrechtsträgern jedoch nicht die gleiche Schutzintensität wie die Versammlungsfreiheit angedeihen: Während die friedliche Versammlung ohne Waffen grundsätzlich *vorbehaltlos* gewährleistet ist, unterliegt die allgemeine Handlungsfreiheit einem *einfachen Gesetzesvorbehalt*. Das Grundgesetz möchte mit der Versammlungsfreiheit aber gerade die kollektive Form der Meinungsbildung unter *besonderen und intensiveren* Schutz jenseits der allgemeinen Handlungsfreiheit stellen.

#### dd) Schlussfolgerungen

Die Semantik und Teleologie des Art. 8 Abs. 1 GG sind offen dafür, auch nicht-körperliche Versammlungen zu schützen. Denn sein grundrechtsdogmatischer Dreh- und Angelpunkt ist nicht die *Körperlichkeit* einer Zusammenkunft, sondern die *gemeinsame Meinungsbildung*: Für den Schutzzadius der Versammlungsfreiheit ist entscheidend, dass sich die Teilnehmer zum Zwecke der öffentlichen Meinungsbildung zusammenfinden. Dieser kollektive Meinungsaustausch kann in gleicher Relevanz für die freiheitliche Demokratie auch online stattfinden. Das Wesen der Versammlungsfreiheit formt sich mithin nicht allein aus der physischen Anwesenheit im öffentlichen Raum, sondern aus der elementaren Bedeutung, die der gemeinschaftlichen Kommunikation für die freiheitliche demokratische Grundordnung innewohnt. Art. 8 Abs. 1 GG ist insbesondere nicht auf bestimmte Veranstaltungsformen beschränkt. Er erfasst „vielfältige Formen gemeinsamen Verhaltens“<sup>154</sup>. Sein Schutzgehalt gesteht den Grundrechtsträgern namentlich „das Selbstbestimmungsrecht über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung“<sup>155</sup> zu. Nimmt man dieses Selbstbestimmungsrecht der Versammlungsteilnehmer<sup>156</sup> ernst, so muss es ihnen auch freistehen, sich für eine virtuell-kollektive Ausdrucksform zu entscheiden.<sup>157</sup> Eine gemeinsame Meinungsbildung kann genauso bei virtuellen wie physischen Zusammenkünften erfolgen.<sup>158</sup>

Grundrechte jenseits des Art. 8 Abs. 1 GG vermögen den Schutzzumfang, auf den Online-Versammlungen angewiesen sind, nicht vollständig herzustellen. Die Verfassung lässt daher auch solchem digitalen Zusammenwirken mehrerer Personen den Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG angedeihen.<sup>159</sup> Die bundesverfassungsgerichtliche Judikatur hat zwar bislang nur körperliche Zusammenkünfte als Versammlung ein-

<sup>154</sup> BVerfGE 69, 315 (343).

<sup>155</sup> BVerfGE 69, 315 (343).

<sup>156</sup> Hoffmann-Riem (Fn. 35), S. 1170, Rn. 92.

<sup>157</sup> Eickenjäger/Fischer-Lescano (Fn. 113), S. 272, Rn. 33; Hoffmann et al. (Fn. 134), S. 171; Möhlen (Fn. 36), 228.

<sup>158</sup> Mit diesem Argument für einen Schutz von Online-Versammlungen durch Art. 8 Abs. 1 GG Peuker (Fn. 113), S. 307. So auch Eickenjäger/Fischer-Lescano (Fn. 113), S. 273, Rn. 35, die darauf verweisen, dass es sich bei der Versammlungsfreiheit um ein Kommunikationsgrundrecht handelt.

<sup>159</sup> A. A. Sinder (Fn. 106), 108.

geordnet.<sup>160</sup> Online-Versammlungen lassen sich aber ebenso bruchfrei unter den Versammlungsbegriff rubrizieren. Dies gilt auch dann, wenn man die Wortlautgrenze des Begriffs „versammeln“ so zieht, dass er stets einen rein physischen Vorgang erfordert. Denn für die Mütter und Väter des Grundgesetzes war im Jahre 1949 noch nicht absehbar, welche Möglichkeiten die Digitalisierung einst bieten würde. Dem Verfassungsgeber ging es mit der Wahl dieses Begriffs nicht vorrangig um die Zusammenkunft in der analogen Welt als solche, sondern um die kollektive Meinungsfindung als eigentlichem Kern der Versammlungsfreiheit. Liegen die sonstigen Voraussetzungen einer Versammlung vor, ist die gemeinsame physische Präsenz ein hinreichendes, aber kein notwendiges Kriterium einer Versammlung. Das verfassungsrechtliche Schutzprivileg der Versammlungsfreiheit primär mit dem physischen Eskalationspotenzial körperlicher Zusammenkünfte zu rechtfertigen und andere (virtuelle) Formen der gemeinsamen Meinungsäußerung auf der Schutzbereichsebene prinzipiell auszuschließen, überzeugt daher im Ergebnis nicht.<sup>161</sup>

### ee) Funktionale Äquivalenz als Gradmesser

Auch wenn man Online-Versammlungen prinzipiell in die Schutzsphäre der Versammlungsfreiheit einbezieht, heißt das nicht, dass jede Form der kollektiven Meinungskundgabe im Internet eine Versammlung i. S. d. Art. 8 Abs. 1 GG ist.<sup>162</sup> Ein sachadäquater netzoffener Versammlungsbegriff<sup>163</sup> muss sich vielmehr auf solche interaktive<sup>164</sup> Szenarien beschränken, bei denen eine kollektive Meinungsbildung<sup>165</sup> und ein realer Gedankenaustausch tatsächlich stattfinden können. Notwendige Schutzvoraussetzung ist dafür eine *funktionale Äquivalenz* zur traditionellen Versammlung.

Fehlt bei der Online-Zusammenkunft der Austausch der Teilnehmer untereinander, so mangelt es nämlich an dem gemeinschaftlich-partizipativen Element des Art. 8 Abs. 1 GG – und damit an der Vergleichbarkeit mit einer Versammlung im physischen Raum. So verhält es sich etwa bei einem Livestream, bei dem nur die Person hinter der Kamera spricht, wohingegen die Zuschauer sich mangels Chat-

<sup>160</sup> Siehe bspw. BVerfG, NJW 2014, 2706 (2707, Rn. 15): „örtliche Zusammenkunft mehrerer Personen“ sowie BVerfGE 128, 226 (250): „gemeinsame körperliche Sichtbarmachung von Überzeugungen“.

<sup>161</sup> So auch bspw. Pötte/Werkmeister (Fn. 136), 226.

<sup>162</sup> Weiterführend dazu Dißmann (Fn. 126), S. 86 ff.

<sup>163</sup> Vorzugswürdig wäre freilich, in Art. 8 Abs. 1 GG ausdrücklich auch virtuelle Schutzobjekte einzubeziehen. Eine alternative Regelungstechnik bestünde darin, in dem Abschnitt „Die Grundrechte“ an einer Stelle (ähnlich wie dies etwa Art. 19 Abs. 3 GG für juristische Personen vorsieht) klarzustellen, unter welchen Bedingungen Grundrechte auch im virtuellen Raum gelten, vgl. dazu auch Hoffmann et al. (Fn. 134), S. 164 ff.

<sup>164</sup> Zum Konzept der interaktiven Demokratie Bieber, KJ 2002, 180 (194).

<sup>165</sup> OVG Thüringen, BeckRS 2020, 6395, Rn. 47 stellt dagegen auf die Möglichkeit der *Meinungsäußerung* ab, betrachtet diese jedoch nicht als vollwertiges Äquivalent einer physischen Versammlung.



Funktion nicht zum Geschehen äußern können. Ohne die Möglichkeit wechselseitigen Austauschs steht nicht mehr der Schutz *kollektiver* Kommunikation in Rede. Es verbleibt dann lediglich der Schutzgehalt der Meinungsfreiheit des Sprechenden aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG.<sup>166</sup>

Damit der Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG eine reine Online-Versammlung erfasst, müssen die Versammlungsteilnehmer auch *gleichzeitig*, nicht lediglich zeitversetzt kommunizieren. Es genügt auch nicht, zeitgleich, aber isoliert vorzugehen. Die Anwesenheit muss vielmehr im Grundsatz für alle Versammlungsteilnehmer sichtbar sein und einen unmittelbaren Meinungsaustausch untereinander ermöglichen, der die Wechselbezüglichkeit der Kommunikation sicherstellt.<sup>167</sup> Nur so kann zwischen ihnen eine innere Verbundenheit ent- und bestehen. Eine DDoS-Attacke, bei der sich sehr viele Personen dazu verabreden, eine Internetseite zeitgleich aufzurufen und auf diese Weise zu verlangsamen bzw. zusammenbrechen zu lassen,<sup>168</sup> ist daher regelmäßig keine Versammlung i. S. d. Art. 8 Abs. 1 GG.<sup>169</sup> Die Teilnehmer agieren dann typischerweise nicht miteinander, sondern lediglich nebeneinander,<sup>170</sup> da sie nicht auf das Verhalten der anderen Teilnehmer reagieren können. Obgleich nicht-verbale Ausdrucksformen den Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG genießen können, haben auch Telefonproteste oder der massenhafte Versand von Protestmails nicht an dem Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG teil. Es mangelt dann an einer gleichzeitigen virtuellen Anwesenheit der Versammlungsteilnehmer.<sup>171</sup>

Eine virtuelle öffentliche Zusammenkunft mit Hilfe eines Videocall-Programms (bspw. Skype, Zoom oder Clubhouse), welche die Teilnehmer mit Hilfe von Mikrofon und Kamera in einem kommunikativen Meinungsbildungsprozess zusammenführt, erfüllt demgegenüber sämtliche relevanten Kriterien der funktionalen Äquivalenz. Wird eine solche Veranstaltung dann noch in ein öffentliches soziales Netzwerk eingebunden, so dass dort auch Menschen zufällig über das Event „stolpern“ und, gleich einem interessierten Passanten, daran teilnehmen können, dann unterscheidet sich eine Online-Zusammenkunft in keinem wertungsrelevanten Punkt mehr von einer klassisch physischen Versammlung. Sie unterfällt daher ebenfalls dem Schutzbereich der Versammlungsfreiheit.

---

<sup>166</sup> *Deppenheuer* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 43 und 182; *Dißmann* (Fn. 126), S. 105 f.; *Gusy* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 15.

<sup>167</sup> *Vogelsang* (Fn. 96), S. 133. Ähnlich auch *Welzel* (Fn. 104), 225, der ebenso Synchronizität, Individualisierbarkeit und Interaktion fordert.

<sup>168</sup> Beispiele finden sich bei *Dißmann* (Fn. 126), S. 7 ff.

<sup>169</sup> A. A. *Eickenjäger/Fischer-Lescano* (Fn. 113), S. 273, Rn. 35.

<sup>170</sup> AG Frankfurt a. M., MMR 2005, 863 (866). Ausführlich zur Versamlungsqualität von DDoS-Attacken: *Vogelsang* (Fn. 96), S. 135 ff. Siehe auch *Hoffmann et al.* (Fn. 134), S. 168 f.; *Krisor-Wietfeld* (Fn. 130), S. 189 ff. sowie *Peuker* (Fn. 113), S. 305 f. Nicht überzeugend *Nemzow*, Strafbarkeit von Online-Blockaden und DDoS-Angriffen vor und nach dem Inkrafttreten des 41. Strafrechtsänderungsgesetzes unter Berücksichtigung von verfassungsrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben, 2017, S. 33. Er spricht DDoS-Attacken die Versamlungsqualität ab, weil diese „auf fremdem Grund“ stattfinden.

<sup>171</sup> *Krisor-Wietfeld* (Fn. 130), S. 187.



### b) Hybride Versammlungen

Dass eine Versammlung rein digital stattfindet und dennoch die gleiche Schlagkraft in der öffentlichen Debatte entfaltet, ist bislang noch eine Ausnahmeerscheinung. Wesentlich häufiger lassen sich hingegen politische Zusammenkünfte beobachten, bei denen digitale Handlungen das physische Zusammenkommen nicht *ersetzen*, sondern *ergänzen*.<sup>172</sup> Sie reichen von der organisatorischen Vorbereitung einer Versammlung in Internetforen (wie der Planung von Redebeiträgen oder der Gestaltung von Plakaten) über ihre propagandistische Begleitung in sozialen Netzwerken (etwa Fotos einer laufenden Versammlung bei Facebook oder Twitter) bis hin zur virtuellen Verknüpfung örtlich getrennt stattfindender Aktionen.

#### aa) Virtuelle Redebeiträge bei örtlich präsenten Versammlungen

Ein besonders praxisrelevantes Szenario einer hybriden Versammlung ist die Zuschaltung an anderen Orten befindlicher Redner per Video-Stream. Für Aufsehen sorgte bspw. im Jahr 2016 der Plan des türkischen Staatspräsidenten *Erdogan*, anlässlich des türkischen Wahlkampfes vor Anhängern in Köln via Liveschaltung auf einer Großbildleinwand eine Rede zu halten.<sup>173</sup> Die Versammlungsbehörde schob seinem Versammlungsbeitrag jedoch einen Riegel vor.

Die Rechtsprechung bestätigte dieses Auftrittsverbot in allen Instanzen.<sup>174</sup> Die Gerichte sahen die Rede eines ausländischen Staatsoberhauptes via Liveübertragung als nicht vom Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG umfasst an.<sup>175</sup> Die verfassungsrechtliche Verbürgung zielt nicht darauf ab, Regierungsmitgliedern anderer Staaten auf einem solchen Weg eine Plattform für politische Stellungnahmen zu bieten.<sup>176</sup> Die Entscheidung über die politische Betätigung ausländischer Politiker in Deutschland stufte das OVG NRW vielmehr als eine Angelegenheit der Außenpolitik ein, welche in den souveränen Kompetenzbereich der Bundesregierung falle.<sup>177</sup>

<sup>172</sup> Erscheinungsformen hybrider Versammlungen finden sich auch bei *Möhlen* (Fn. 36), 223.

<sup>173</sup> Siehe dazu VG Köln, BeckRS 2016, 49551.

<sup>174</sup> BVerfG, EuGRZ 2016, 498 (498); OVG NRW, NVwZ 2017, 648 (649, Rn. 11); VG Köln, BeckRS 2016, 49551; i. E. zustimmend *Schwander*, ZJS 2017, 242 (244).

<sup>175</sup> OVG NRW, NVwZ 2017, 648 (649, Rn. 10 f.). Zustimmend *Muckel*, JA 2017, 396 (398), der auch darauf verweist, dass es sich bei Art. 8 Abs. 1 GG um ein Deutschen-Grundrecht handelt. Eine direkte Auseinandersetzung mit der Frage nach dem grundrechtlichen Schutz von hybriden Versammlungen haben die Gerichte jedoch vermieden.

<sup>176</sup> OVG NRW, NVwZ 2017, 648 (649, Rn. 11).

<sup>177</sup> OVG NRW, NVwZ 2017, 648 (649 f., Rn. 12 f.). Die Behörden können Ausländern als Ausdruck der verfassungsrechtlich anerkannten Handlungsmacht der Bundesregierung deshalb kraft § 47 Abs. 1 S. 2 AufenthG eine politische Betätigung untersagen. *Ausländische Regierungsmitglieder* live zuzuschalten, erfasst die Norm aber nicht: Zum einen ergibt sich aus Wortlaut der Norm und Systematik des AufenthG, dass § 47 AufenthG an einen physischen Aufenthalt in der Bundesrepublik anknüpft. Zum anderen ist das AufenthG auf Wahlkampfauftritte ausländischer Regierungsmitglieder nicht anwendbar, da diese nicht der deutschen

Dies lasse sich aus einer Gesamtschau der Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 23, 24, 32 Abs. 1, Art. 59 und 73 Abs. 1 Nr. 1 GG entnehmen.<sup>178</sup>

Den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit unter Rückgriff auf die Kompetenzvorschriften des Grundgesetzes zu bestimmen, greift allerdings zu kurz.<sup>179</sup> Denn die Versammlung ohne behördliche Auflagen frei auszugestalten<sup>180</sup>, gehört zum Kerngehalt des Schutzes, den Art. 8 Abs. 1 GG den Deutschen verbürgt<sup>181</sup> – ganz gleich, in welches Medium die Versamlungsorganisatoren Debattenbeiträge kleiden. Auch hier gilt: Nimmt man das Selbstbestimmungsrecht der Versammlungsteilnehmer hinsichtlich Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung ernst,<sup>182</sup> so ist die Live-Zuschaltung abwesender ausländischer Politiker ebenso grundrechtlich geschützt.<sup>183</sup> Den Beitrag eines bestimmten Redners zu verbieten, greift daher in die Versammlungsfreiheit der *Organisatoren und Teilnehmer* ein (dies gilt auch dann, wenn sich der *Redner* selbst als Nicht-Deutscher nicht auf die Versammlungsfreiheit berufen kann).<sup>184</sup> Gegenläufige Rechtsgüter, wie bspw. die außenpolitischen Interessen der Bundesregierung, können die Gestaltung einer Ver-

Gerichtbarkeit unterliegen (vgl. § 20 GVG). Siehe zu diesem Argument *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Wahlkampfauftritte türkischer Regierungsvertreter in Deutschland und in den Niederlanden im Lichte des Völkerrechts, WD 2–3000–035/17, S. 6. Zu Wahlkampfauftritten und § 47 AufenthG siehe auch *Jacob*, NVwZ-Extra 16/2017, 1 (6 f.). Richtigerweise können sich ausländische Regierungsmitglieder nicht auf die Grundrechte und damit auch nicht auf Art. 8 Abs. 1 GG berufen. Denn Grundrechte sind Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat. Wenn sich ein ausländisches Staatsoberhaupt auf dem Boden der Bundesrepublik politisch betätigt, übt es seine amtliche Funktion aus und handelt nicht als privater, ausländischer Bürger, der sich auf Grundrechte berufen kann (*Edwards*, ZRP 2017, 91 [92]); siehe dazu auch *Petersen*, Erdogan und die Versammlungsfreiheit, Ito.de vom 3.3.2017, S. 2 sowie *Steuer*, Bitte nicht reden! Auftritte ausländischer Regierungsmitglieder in Deutschland, verfassungsblog.de vom 4.3.2017.

<sup>178</sup> OVG NRW, NVwZ 2017, 648 (649, Rn. 12).

<sup>179</sup> *Jungbluth* (Fn. 106), 607 sowie *Schneider* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 11.4. Kritisch auch *Janz/Peters*, NWVB1. 2017, 142 (143). Sie sehen die Auswahl und Zuschaltung des Redners unter dem Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG. Ein Eingriff komme nur unter den Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 VersammlG in Frage. Dessen Voraussetzungen liegen aber nicht vor.

<sup>180</sup> Eine solche ist auch das Redeverbot, vgl. OVG NRW, NVwZ 2017, 648 (649, Rn. 4).

<sup>181</sup> *Preuß* (Fn. 106), S. 191 f.; *Schneider* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 26.

<sup>182</sup> Siehe bereits BVerfGE 69, 315 (343).

<sup>183</sup> Die physische Anwesenheit des Redners zu fordern, führt auch zu der sonderbaren Konsequenz, dass dann konsequenterweise keine Redebeiträge aus der Vergangenheit auf Film oder Ton abgespielt werden dürften, vgl. *Preuß* (Fn. 106), S. 191.

<sup>184</sup> Dies erkennt im Grundsatz auch das OVG NRW an, vgl. OVG NRW, NVwZ 2017, 648 (649, Rn. 9); *Peters/Janz*, GSZ 2020, 19 (21). Es kommt allein auf die Grundrechtsberechtigung der *Versammlungsteilnehmer*, nicht aber auf die Grundrechtsberechtigung des *Redners* an. Der Verweis des OVG NRW auf die fehlende Grundrechtsberechtigung des türkischen Präsidenten verblüfft daher (OVG NRW, NVwZ 2017, 648 (649, Rn. 11): „kein Grundrechtsberechtigter im Verhältnis zu dem grundrechtsverpflichteten Ag.“). Vgl. dazu auch *Peuker* (Fn. 113), S. 303. Kritisch zur Argumentation des OVG NRW auch *Jacob* (Fn. 177), 5 f.; *Jungbluth* (Fn. 106), 605; *Schneider* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 11.4. Nicht ganz überzeugend *Schwander* (Fn. 174), 244, demzufolge im Erdogan-Fall nur ein mittelbarer Grundrechtseingriff zu bejahen sei.

sammlung zwar begrenzen. Diese wirken aber erst auf der Schrankenebene.<sup>185</sup> Sie beschneiden nicht bereits den Schutzbereich des Grundrechts.<sup>186</sup>

#### bb) Digitale Organisation und Begleitung von Versammlungen

Ebenso wie der Ablauf der Versammlung selbst unterliegen auch ihre Begleithandlungen einem steten Wandel. Digitale Medien nehmen heute mehr denn je eine wichtige Rolle ein, um Versammlungen vor- und nachzubereiten. Insbesondere soziale Netzwerke fungieren in einer digitalisierten Welt als Schlüsselinstrument der Versammlungsorganisation und -kommunikation.<sup>187</sup> Sie ermöglichen nicht nur den Organisatoren, im Vorfeld der Zusammenkunft anfallende Aufgaben, wie die Anmeldung bei der Versammlungsbehörde oder die Zuteilung von Ordnern, auch ohne zeitraubende physische Planungstreffen aufzuteilen. Für die Teilnehmer einer Versammlung sind sie überdies ein wichtiges Informationsmedium der Spontankommunikation, etwa wenn sich während einer Demonstration die Versammlungsroute ändert oder wenn es – gerade bei großen und unübersichtlichen Aufzügen – Auflagen der Polizei zeitnah umzusetzen gilt.

Als schlagkräftiges hybrides Versammlungsformat<sup>188</sup> hat in der jüngeren Vergangenheit die Bewegung der „Gelbwesten“ in Frankreich Prominenz erlangt.<sup>189</sup> In der medialen Außendarstellung dominierten zwar klassische physische Erscheinungsformen: Die Teilnehmer besetzten, in gelbe Warnwesten gekleidet, Kreisverkehre oder errichteten Straßenblockaden. Für das Selbstverständnis der „Gelb-

<sup>185</sup> Dafür auch *Preuß* (Fn. 106), S. 179.

<sup>186</sup> Diese Situation zieht andererseits nicht zu vernachlässigende Kompetenzprobleme nach sich. Denn im Rahmen der Abwägung des § 15 Abs. 1 VersammlG stellt die Versammlungsbehörde dann die Versammlungsfreiheit der außenpolitischen Handlungskompetenz der Bundesregierung gegenüber. Damit disponiert die Versammlungsbehörde – als auf der untersten staatlichen Ebene stehende Instanz – über außenpolitische Belange, die eigentlich allein in den Kompetenzbereich der Bundesregierung fallen. In der Stadt Pforzheim bspw. wäre dies der Oberbürgermeister (§ 1 Abs. 1 VersammlGZuV BW, § 107 Abs. 3 PolG BW, § 15 Abs. 1 Nr. 2 LVG, § 131 Abs. 1 GemO BW und § 44 Abs. 3 S. 1 GemO BW). Dass ein einzelner Bürgermeister diese Abwägung treffen soll, passt nicht recht zu den weitreichenden Folgen, die eine außenpolitische Entscheidung für die gesamte Bundesrepublik zeitigen kann. Vgl. auch *Schneider* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 11.4, der ebenfalls die Frage nach der Kompetenzabgrenzung zwischen Versammlungsbehörde und Bundesregierung aufruft.

<sup>187</sup> Ein eindrucksvolles Beispiel der Wirkmächtigkeit sozialer Medien ist bspw. der Post der Aktivistin *Asmaa Mahfouz*. Sie veröffentlichte am 18. 1. 2011 ein Video auf Facebook, in dem sie auf die zuvor erfolgte Selbstverbrennung ägyptischer Aktivisten Bezug nahm und anschließend zu einer Demonstration am 25. 1. 2011 auf dem Tahrir-Platz in Kairo aufrief. Aus dieser Demonstration entwickelte sich zunächst eine Massenbewegung auf der Straße und schließlich der Sturz des ägyptischen Präsidenten *Mubarak*, vgl. *Schankweiler* (Fn. 94), S. 6 f. siehe auch *Oerman/Staben*, *Der Staat* 52 (2013), 630 (631).

<sup>188</sup> Siehe zum Begriff der hybriden Versammlung auch *Möhlen* (Fn. 36), 227 sowie *Peuker* (Fn. 113), S. 303 f.

<sup>189</sup> In der Vergangenheit war dies aber auch vereinzelt bei den Demonstrationen der „Occupy Wallstreet“-Bewegung der Fall, siehe dazu *Hoffmann et al.* (Fn. 134), S. 171.

westen“ sind jedoch neben diesen Machtdemonstrationen im analogen öffentlichen Raum regelmäßige Online-Treffen mindestens genauso bedeutsam.<sup>190</sup> Ihre Wortführer sind mit den Administratoren der großen „Gelbwesten“-Facebook-Gruppen nicht zufällig personenidentisch.<sup>191</sup>

Diese innere organisatorische Verfassung illustriert, dass die digitalen Kommunikationsmöglichkeiten (insbesondere die Live-Video-Funktion sozialer Netzwerke) neue hybride Versammlungsformate hervorbringen, deren eigener Charakter als politisches Phänomen sich gerade aus der Interaktion beider Sphären speist. Neben der inhaltlichen Gestaltung der Versammlung ermöglichen die sozialen Medien eine fluide Organisationsform: Aktivisten können Aufzüge und Proteste spontan im Netz planen und auch in Windeseile wieder auflösen. Das macht die Protestierenden für die Sicherheitskräfte nur schwer greifbar.

Diese Art des digital-urbanen „Partisanenkampfes“ lässt sich gegenwärtig weltweit bei zahlreichen Protestbewegungen beobachten. Sie verdeutlicht, dass das Internet (trotz seines Missbrauchs durch autoritäre Regime<sup>192</sup>) nach wie vor und immer stärker auch ein mächtiges Werkzeug demokratischer Freiheitsbewegungen ist.<sup>193</sup>

### cc) Normative Einordnung

Den Schutz der Versammlungsfreiheit nur auf den *Akt der Zusammenkunft* zu verengen, wird der Bedeutung und Reichweite des Grundrechts nicht gerecht. Denn ohne Organisation, Vorbereitung und Anreise lässt sich eine Versammlung nicht durchführen. Wären nicht auch die Tätigkeiten geschützt, die seine Ausübung im Kollektiv erst ermöglichen,<sup>194</sup> verkäme das Grundrecht der Versammlungsfreiheit mithin zur leeren Hülle.

So erfasst der Gewährleistungsgehalt des Art. 8 Abs. 1 GG neben der Versammlung selbst auch den vorausgehenden *Vorgang des Sich-Versammelns*.<sup>195</sup> Überwachungsmaßnahmen vor dem eigentlichen Veranstaltungsbeginn greifen als sog. Vorfeldmaßnahmen in Art. 8 Abs. 1 GG ein.<sup>196</sup> Je enger der räumliche oder

<sup>190</sup> *Breljak/Mühlhoff*, Was ist Sozialtheorie der Digitalen Gesellschaft?, in: Mühlhoff/Breljak/Slaby (Hrsg.), *Affekt Macht Netz*, 2019, S. 7 (8).

<sup>191</sup> *Breljak/Mühlhoff* (Fn. 190), S. 7.

<sup>192</sup> Siehe dazu S. 14 ff.

<sup>193</sup> *Serhan*, Abgeguckt: Schnell hin, schnell weg, Proteste ohne Führungsfiguren und wenig in den Sozialen Medien – die Demonstranten in Belarus folgen weltweiten Trends., *ipg-journal.de* vom 10.9.2020.

<sup>194</sup> So ist bspw. auch die Infrastruktur eines Protestcamps, das Demonstranten über Tage oder sogar wochenlang bewohnen, vom Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG erfasst; vgl. BVerwG NVwZ 2022, 1197 ff. sowie *Fischer*, NVwZ 2022, 353 ff.

<sup>195</sup> BVerfGE 84, 203 (209).

<sup>196</sup> A. A. *Deger*, Die Polizei 2016, 163 (165). In seinen Augen sind Überwachungsmaßnahmen im Vorfeld der Versammlung kein Eingriff in Art. 8 Abs. 1 GG.

zeitliche Zusammenhang zum Versammlungsgeschehen ist, umso größer ist der Abschreckungseffekt, den solche Maßnahmen entfalten.<sup>197</sup>

Nicht nur analoge Vor- und Nachbereitungshandlungen, etwa das Verteilen von Flyern oder die An- und Abreise<sup>198</sup>, stehen daher unter dem Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG.<sup>199</sup> Auch wenn der Veranstalter vergleichbare virtuelle Handlungen vornimmt, bspw. in einer Gruppe eines sozialen Netzwerks zum Protest aufruft, hat dies an der grundrechtlichen Gestaltungsfreiheit teil.

### *c) Zwischenfazit*

Der Austausch der Versammlungsteilnehmer mag in der Vergangenheit an einen physischen Ort gebunden gewesen sein. Diese Zwänge des analogen Zeitalters hat der digitale Fortschritt indes ein Stück weit aufgebrochen.

Kollektives Handeln im digitalen Raum lässt sich zwar nicht ganz reibungslos unter Art. 8 Abs. 1 GG rubrizieren. Die Verfassung will die kollektive Meinungsbildung und -äußerung *als solche* aber ohne Rücksicht auf ihre (physische) Ausdrucksform einem besonderen Schutzregime unterstellen. Digitale Versammlungen sind von dem Gewährleistungsgehalt des Art. 8 Abs. 1 GG mithin nicht grundsätzlich ausgeschlossen.<sup>200</sup> Der Telos der Versammlungsfreiheit gebietet es vielmehr, die Wahl des Ortes – und des Mediums – den Versammlungsteilnehmern bzw. -veranstaltern selbst zu überlassen.<sup>201</sup> Lässt sich ihr Handeln als funktional äquivalent zu einer physischen Versammlung klassifizieren, ist der Anwendungsbereich des Art. 8 Abs. 1 GG auch für rein digitale Veranstaltungsformate, welche die öffentliche Meinungsbildung zum Gegenstand haben, eröffnet. Dies gilt erst recht für hybride Versammlungsformen, die im Grundsatz am klassischen Format der Zusammenkunft im physischen Raumen festhalten, dieses jedoch um virtuelle Elemente anreichern.

## **II. Das digitale Auge des Staates als Bedrohung der Versammlungsfreiheit**

Digitale Technologien verschieben nicht nur die Koordinaten der Schutzsphäre, welche die Versammlungsfreiheit zieht. Auch das technische Instrumentarium,

<sup>197</sup> BVerwGE 160, 169 (185).

<sup>198</sup> *Schneider* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 21 f.

<sup>199</sup> Siehe bspw. *Hoffmann et al.* (Fn. 134), S. 167.

<sup>200</sup> So auch *Kersten* (Fn. 136), 198 sowie *Eickenjäger/Fischer-Lescano* (Fn. 113), S. 272, Rn. 33; *Hoffmann et al.* (Fn. 134), S. 171; *Möhlen* (Fn. 36), 228; *Peuker* (Fn. 113), S. 301 ff.; *Vogelsang* (Fn. 96), S. 112 ff.

<sup>201</sup> *Dürig-Friedl* (Fn. 53), Einleitung, Rn. 41.

dessen sich staatliche Akteure bei Eingriffen in Art. 8 Abs. 1 GG bedienen können, ändert und erweitert sich im Schlepptau ihrer fortschreitenden Entwicklung rasant.

### 1. Eingriffe durch Videoüberwachung und -auswertung

Eine staatliche Beobachtung via Kamera wirkt auf das Grundrecht der Teilnehmer einer Versammlung zwar vordergründig nicht in gleich spürbarer Art und Weise ein wie etwa der Einsatz eines Schlagstocks, Wasserwerfers oder sonstiger Formen unmittelbaren physischen Zwangs. Die bloße *Möglichkeit* des Staates, die Bürger zu beobachten, generiert insbesondere für sich genommen noch kein (Herrschafts-) Wissen. Schwebt bspw. eine Drohne über einer Versammlung, ohne dass ihre Kamera Bilder erzeugt, fließen der Polizei keine auswertbaren Daten zu, die polizeiliche Ermittlungen auslösen könnten. Allein das Risiko, dass der Staat Daten erhebt, kann aber – mit Blick auf Befürchtungen vor panoptischer Überwachung – bereits die Versammlungsfreiheit bedrohen. Denn Art. 8 Abs. 1 GG schützt mehr als nur das bloße „Sich-versammeln-und-sich-äußern-Können“. Das Grundrecht sichert auch die höchstpersönliche Bereitschaft, die individuelle Versammlungsfreiheit tatsächlich in Anspruch zu nehmen.<sup>202</sup>

#### *a) Chilling Effects*

Schon wenn (potenzielle) Versammlungsteilnehmer eine (mögliche) Videoüberwachung wahrnehmen oder objektiv befürchten müssen, kann sich bei ihnen ein Gefühl des Überwachtwerdens einstellen, das einschüchternd wirkt.<sup>203</sup> Die damit einhergehende Unsicherheit kann eine Selbstzensur nach sich ziehen,<sup>204</sup> welche die

---

<sup>202</sup> VerfGH Berlin, NVwZ-RR 2014, 577 (579); *Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel (Hrsg.), *VersammlG*, 18. Aufl., 2019, § 12a, Rn. 4.

<sup>203</sup> In den Augen des Bundesverfassungsgerichts dient die Videoüberwachung dazu, „das Verhalten der den Raum nutzenden Personen zu lenken“, und „beeinträchtigt alle, die den betroffenen Raum betreten“, BVerfG, NVwZ 2007, 688 (691); dazu kritisch *Bull* (Fn. 4), 802 f. *Pieper* sieht daher in einer zusätzlichen Einschüchterungswirkung kein notwendiges Kriterium eines Eingriffs in Art. 8 Abs. 1 GG. Denn jedes staatliche Informationshandeln entfalte bereits für sich betrachtet verhaltenssteuernde Wirkung, vgl. *Pieper* (Fn. 42), S. 409 f. Zur einschüchternden Wirkung einer auch nur möglichen Kameraüberwachung auf dem Nachbargrundstück und einem daraus resultierenden „Überwachungsdruck“ siehe bspw. LG Frankenthal, ZD 2021, 380 (380, Rn. 13). Anders als die dauerhafte Installation einer Kamera vermag dagegen der Eindruck, den ein Nachbar dadurch erzeugt, dass er situationsbedingt fotografiert, noch keinen rechtserheblichen Überwachungsdruck zu erzeugen, vgl. AG Mainz, ZD 2021, 383 (384, Rn. 24).

<sup>204</sup> *White/Zimbarado*, *The Chilling Effects of Surveillance: Deindividuation and Reactance*, 1975, S. 19 f.; vgl. auch *Martini* (Fn. 6), 325; grundsätzlich kritisch gegenüber der subjektiven Entschlussfreiheit als Eingriffskriterium *Enders*, in: Dürig-Friedl/Enders (Hrsg.), *VersammlG*, 2016, § 12a, Rn. 15.

Grundrechtsausübung faktisch vereiteln,<sup>205</sup> zumindest aber eindämmen kann (sog. *Chilling Effects*).<sup>206</sup>

#### aa) Sensibilität der Versammlungsfreiheit gegenüber Einschüchterungseffekten

Grundrechtseingriffe durch einschüchternde Maßnahmen sind zwar kein Alleinstellungsmerkmal des Art. 8 Abs. 1 GG.<sup>207</sup> Sie entfalten in seinem Geltungsradius aber besonders nachhaltige Wirkung.<sup>208</sup> Für den Staat kann der Einschüchterungseffekt insbesondere ein willkommenes und praktisches Instrument sein. Denn gerade weil Kameras keine blauen Flecken oder tränenden Augen hinterlassen, setzen sie die Sicherheitsbehörden weniger als andere klassische polizeiliche Mittel der Demonstrationskontrolle unter Rechtfertigungsdruck. Hinzu kommt das denkbare staatliche Kalkül, normabweichendes Verhalten durch eine gesteigerte Selbstkontrolle der Bürger bereits im Vorfeld etwaiger Aufzüge gezielt zu unterbinden.<sup>209</sup> Das beeinträchtigt dann auch die Freiheit, solche Meinungen öffentlich zu äußern, die dem (vermeintlich) erwünschten Mainstream zuwiderlaufen.<sup>210</sup> Dass Versammlungsteilnehmer gemeinsam auch Abweichungen von herrschenden Wertvorstellungen artikulieren können, ist aber ein wichtiger, verfassungsrechtlich erwünschter Ausdruck des demokratischen Meinungspluralismus. Denn Art. 8 Abs. 1 GG schützt auch und gerade politische sowie sonstige Minderheiten. Er verleiht insbesondere solchen Positionen „auf der Straße“ eine Stimme, die mangels Repräsentation in den Parlamenten sonst nicht vernehmbar ist.

<sup>205</sup> Siehe für Beispiele faktischer Eingriffe in die Versammlungsfreiheit *Ernst* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 93 sowie *Schulze-Fielitz* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 63. Ausführlich zum modernen Eingriffsbegriff BVerfGE 105, 252 (257); 105, 297 (303); 110, 177 (191); 116, 202 (222); 148, 40 (51); *Borowski*, Grundrechte als Prinzipien, 3. Aufl., 2018, S. 307 f.; *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), GG, 3. Aufl., 2013, Vorb. vor Art. 1 GG, Rn. 125 ff.; *Kingreen/Poscher* (Fn. 42), Rn. 294 ff.; *Oerman/Staben* (Fn. 187), 653. Siehe auch *Fährmann et al.*, KrimJ 2020, 135 (138), die insbesondere auch eine mangelnde empirische Evaluation dieser Eingriffe kritisieren.

<sup>206</sup> BVerfGE 122, 342 (369); *Kniesel* (Fn. 202), § 12a, Rn. 4; zur polizeilichen Durchsuchung als Eingriff BVerfGK 17, 303. Zur Wirkweise des Abschreckungseffekts siehe bspw. *Staben*, Der Abschreckungseffekt auf die Grundrechtsausübung, 2016, S. 132 ff.; vgl. dazu auch die Stellungnahme der Europäischen Datenschutzbehörden zur Videoüberwachung, *EDPB*, Guidelines 3/2019 on processing of personal data through video devices, 10.7.2019, S. 4. Zum Abschreckungseffekt von Gefährderansprachen und einem Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG VGH BW, BeckRS 2017, 137291, Rn. 30. Vgl. ferner *Augsberg*, GSZ 2018, 169 ff.

<sup>207</sup> Auch die anderen Kommunikationsgrundrechte, bspw. die Meinungs- und Pressefreiheit, sind (ebenso wie die Persönlichkeitsgrundrechte) von Eingriffskonstellationen geprägt, in denen Abschreckungseffekte eine zentrale Rolle spielen, vgl. *Staben* (Fn. 206), S. 19 f.

<sup>208</sup> Vgl. auch BVerfGE 7, 198 (211 f.); 100, 313 (381); 122, 342 (365 ff.); *Kappler*, NVwZ 2021, 20 (24 f.).

<sup>209</sup> *Henrichs*, BayVBl. 2005, 289 (289 f.).

<sup>210</sup> Dies gilt im Kontext von Versammlungen bspw. für so genannte Kollektivbeleidigungen, welche sich oftmals an der Grenze zwischen freier Meinungsäußerung und strafbarer Ehrverletzung bewegen, siehe BVerfG, NJW 2016, 2643 (2643 f.).



In diesem Lichte verbürgt Art. 8 Abs. 1 GG auch die Entschlussfreiheit, ohne Angst vor staatlicher Überwachung und daran anknüpfende polizeiliche Eingriffsmaßnahmen an öffentlichen Meinungskundgaben teilnehmen zu können.<sup>211</sup> Bürger sollen nicht nur bei der Versammlung äußerlich ungestört bleiben, sondern auch nicht fürchten müssen, *nach* einer rechtmäßigen Teilnahme Adressat obrigkeitlicher Maßnahmen zu werden.<sup>212</sup> Grundrechtlich sensibel sind daher nicht erst ein Versammlungsverbot, eine Auflage oder Zwangsmaßnahmen gegen Versammlungsteilnehmer. Bereits die *Möglichkeit* einer psychisch beschränkenden Wirkung strahlt in den grundrechtlichen Schutzbereich hinein.<sup>213</sup> Welche Zwecke die Polizei mit den Bild- und Tonaufnahmen verfolgt, ist dabei unerheblich.<sup>214</sup>

Der Schutz der „inneren Versammlungsfreiheit“ macht sich vor allem daran fest, in welchem Maße die Versammlungsteilnehmer technisch individualisierbar sind und sich dadurch möglicherweise von einer Teilnahme an der Versammlung abschrecken lassen. Mit dieser Elle gemessen, greifen jedenfalls Bild- und Tonaufnahmen einzelner Versammlungsteilnehmer in Art. 8 Abs. 1 GG ein.<sup>215</sup> Sie können bspw. dazu beitragen, dass Grundrechtsträger eher auf die Teilnahme an einer Versammlung verzichten, weil sie unsicher sind, ob und wie der Staat während und im Nachgang der Veranstaltung angefertigte Aufnahmen verwertet.<sup>216</sup> Diese Gefahr manifestiert sich nicht nur, wenn die Polizei mobile Überwachungsanlagen zielgenau auf einzelne Personen richtet. Auch dauerhaft installierte Videokameras an öffentlichen Plätzen können einen „Überwachungsdruck“ erzeugen und Versammlungsteilnehmer einschüchtern.<sup>217</sup>

Der rasante technologische Fortschritt intensiviert derlei *Chilling Effects*. Denn je stärker neue Formen der technischen Versammlungsüberwachung es ermöglichen, den Einzelnen aus der Masse heraus zu identifizieren, in deren Anonymität er – jedenfalls im Idealtyp des Demonstrationszugs – gerade untertauchen kann und

<sup>211</sup> Vgl. *Kniesel/Poscher* (Fn. 49), Rn. 85; *Kniesel* (Fn. 202), § 12a, Rn. 4.

<sup>212</sup> Vgl. *Kniesel* (Fn. 202), § 12a, Rn. 3.

<sup>213</sup> Vgl. etwa OVG Mecklenburg-Vorpommern, BeckRS 2016, 42879, Rn. 59.

<sup>214</sup> So greift es etwa auch in Art. 8 Abs. 1 GG ein, wenn die Polizei Bildaufnahmen für die Social-Media-Präsenz der Polizei anfertigt, siehe OVG NRW, DÖV 2020, 571 (572); dazu auch *Hettich*, DÖV 2020, 558 (559). Zu weiteren Sonderfällen bei der Videoüberwachung von Versammlungen *Brenneisen/Staack*, DPolBl 2020, 10 (11 f.).

<sup>215</sup> Vgl. auch BVerwGE 160, 169 (183); *Kniesel* (Fn. 202), § 12a, Rn. 2, 4.

<sup>216</sup> Vgl. BVerfGE 122, 342 (369): „Denn wer damit rechnet, dass die Teilnahme an einer Versammlung behördlich registriert wird und dass ihm dadurch persönliche Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf die Ausübung seines Grundrechts verzichten. Dies würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil die kollektive öffentliche Meinungskundgabe eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger gegründeten demokratischen und freiheitlichen Gemeinwesens ist.“

<sup>217</sup> Die Polizei muss stationäre Kameras daher für die Versammlungsteilnehmer mit Mülltüten, Folien o.ä. erkennbar abdecken. Siehe dazu OVG NRW, ZD 2020, 481 (482, Rn. 19 ff.).



darf,<sup>218</sup> desto eher schreckt das die Bürger davon ab, an solchen Veranstaltungen teilzunehmen und desto eher neigen Versammlungsteilnehmer dazu, auf Verhaltensweisen zu verzichten, die (wenn auch nur vermeintlich) von der Norm abweichen,<sup>219</sup> um das Risiko einer sozialen Auffälligkeit und einer staatlichen Sanktionierung, die darauf möglicherweise folgt, zu minimieren.

#### bb) Kritik am Konzept des subjektiv bestimmten Grundrechtseingriffs

Rubriziert man *Chilling Effects* als Eingriff in ein Grundrecht, erzeugt das grundrechtsdogmatische Grauzonen. Denn die Reichweite eines Eingriffs, der auf dem „Gefühl unkontrollierbarer Überwachung“ basiert, lässt sich objektiv kaum präzise vermessen.<sup>220</sup> Sie hängt ihrer Natur nach immer von der subjektiven Haltung der Versammlungsteilnehmer zum Staat und zur Überwachung ab. So reagieren etwa staats- und regierungskritische Versammlungsteilnehmer auf die Abschreckungswirkung technischer Überwachungsinstrumente typischerweise deutlich sensibler als Personen, deren Anliegen sich auf sonstige Themen richtet.<sup>221</sup>

Nicht jeder Polizeieinsatz, der möglicherweise eine besonders empfindsame Person in ihrer subjektiven Gefühlslage beeinträchtigt, greift aber ohne Weiteres auch in Art. 8 Abs. 1 GG ein. Entscheidend ist, ob der durchschnittliche Versammlungsteilnehmer eine Einschüchterung spürt.<sup>222</sup> Es kommt mit anderen Worten darauf an, „ob ein vernünftiger Mensch [...] ernsthaft in Betracht ziehen würde, aufgrund der staatlichen Maßnahme von der Teilnahme an der [...] Versammlung [...] Abstand zu nehmen“<sup>223</sup>.

Einschüchternde Effekte einer polizeilichen Maßnahme rechtlich korrekt einzuordnen, erweist sich im Ergebnis daher als diffiziler Balanceakt: Er bewegt sich einerseits zwischen dem Risiko, Stimmungslagen einzelner überempfindlicher Betroffener entscheidungsrelevant werden zu lassen, und andererseits der drohenden Gefahr, subjektive Auswirkungen auf die Artikulation grundrechtlicher Freiheit

<sup>218</sup> Vgl. Kersten (Fn. 136), 195 („das bürgerliche Grundrecht auf Anonymität in seiner klassischen Funktion als Abwehrrecht“).

<sup>219</sup> Dazu bereits BVerfGE 65, 1 (43).

<sup>220</sup> Staben (Fn. 206), S. 69 f. Kritisch auch Kniessel, Das Prinzip des offenen Visiers oder Zulässigkeit verdeckter polizeilicher Maßnahmen vor und bei Versammlungen, in: Staack/Brenneisen (Hrsg.), Problemstellungen des Versammlungsrechts, 2016, S. 101 (106 f.).

<sup>221</sup> Daher kann bspw. eine „Demonstration gegen Repression“ nachvollziehbar argumentieren, dass die Präsenz von Überwachungskameras gerade Ausdruck staatlicher Repression ist. Gerade in einem solchen Fall kann es angezeigt sein, dass die Sicherheitsbehörden fest installierte Kameras für die Dauer einer solchen Versammlung nicht nur abschalten, sondern sichtbar verdecken, vgl. VG Köln, BeckRS 2020, 3526, Rn. 24 f.

<sup>222</sup> So auch Kniessel/Poscher (Fn. 49), Rn. 96: Es komme nicht auf den besonders ängstlichen oder „abgebrühten“ Demonstranten, sondern auf einen objektiven Dritten an. Vgl. auch BVerwGE 160, 169 (184, Rn. 33). Siehe zu diesem Themenkreis auch Arzt, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth (Hrsg.), VersR, 2. Aufl., 2020, § 19a VersammlG, Rn. 14.

<sup>223</sup> BVerwGE 160, 169 (184).

nicht hinreichend wahrzunehmen. Bestehen *objektive* Anhaltspunkte dafür, dass eine staatliche Handlung einen durchschnittlichen Teilnehmer einer Versammlung in signifikantem Maße einschüchtern kann, so beeinträchtigt das die grundrechtliche Freiheit in einer über einzelne *subjektive* Empfindsamkeiten hinausgehenden Weise, welche die neuralgische Eingriffsschwelle überschreitet.<sup>224</sup>

### b) Faktoren der Eingriffsschwere

Nicht jeder Überwachungsvorgang gefährdet die Grundrechtsausübung in gleichem Maße.<sup>225</sup> Ob eine Beobachtung offen oder verdeckt erfolgt, ob sie nur eine amorphe Masse oder gezielt ein Individuum erfasst – all diese Faktoren wirken sich unmittelbar auf die Intensität eines Grundrechtseingriffs aus.

Bei einigen Formen der Beobachtung zeitigt zudem weniger der Umstand der Überwachung als solcher, sondern vor allem deren konkrete technische Ausgestaltung grundrechtsbedrohende Wirkung. So kann etwa ein raumgreifender Kamerawagen samt ausfahrbarem Stativ bereits durch seine bloße optische Erscheinung abschrecken.<sup>226</sup> Gleiches gilt für ein Kampfflugzeug, das eine Versammlung überfliegt und durch seine martialische Erscheinung, seine hohe Geschwindigkeit und seine erdrückende Lautstärke mehr einschüchtert als durch die Übersichtsaufnahmen, die es von der Versammlung anfertigt.<sup>227</sup>

#### aa) Reine Beobachtung vs. Aufzeichnung

Videomaterial *aufzuzeichnen*, ist sensibler als die reine *Videobeobachtung*. Denn gespeichertes Videomaterial kann die Polizei weiterverarbeiten und für andere Zwecke nutzen.<sup>228</sup> Wie schwer der Eingriff wiegt, hängt auch davon ab, wie um-

<sup>224</sup> So auch *Staben* (Fn. 206), S. 146, der die über den Einzelfall hinausgehende objektive Betroffenheit als ergänzendes Kriterium dafür heranziehen will, ob mit einem Einschüchterungseffekt ein Eingriff einhergeht. *Hettich* (Fn. 214), 559 möchte sich grundsätzlich der Fiktion eines objektiven „verständigen Bürgers“ bedienen, um die Einschüchterungswirkung eines Eingriffs durch Videoüberwachung zu bestimmen.

<sup>225</sup> Siehe auch BVerfGE 150, 244 (281 und 284 f.). In dieser Entscheidung betont das Bundesverfassungsgericht, dass der Anlass und die Umstände der Datenerhebung sowie die Streuweite, Art und Bedeutung der Daten und die Heimlichkeit in eine Gesamtbeurteilung einzustellen seien. Überblicksartig zu den Faktoren der Eingriffsschwere *Martini*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an Vorratsspeicherungen, in: Emmenegger/Wiedmann (Hrsg.), *Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – erörtert von den wissenschaftlichen Mitarbeitern*, 2011, S. 301 (315 ff.). Siehe auch *Desoi*, *Intelligente Videoüberwachung*, 2017, S. 92 f.

<sup>226</sup> NdsOVG, NVwZ-RR 2016, 98 (99, Rn. 8).

<sup>227</sup> BVerfGE 160, 169 (186).

<sup>228</sup> OVG NRW, BeckRS 2019, 24960, Rn. 52; *Donaubauer*, *Der polizeiliche Einsatz von Bodycams*, 2017, S. 368 f.

fangreich die Aufzeichnungen sind und wie lange die Polizei sie speichert.<sup>229</sup> Der Einschüchterungseffekt verstärkt sich zudem, wenn der Bürger nicht weiß, zu welchem Zweck die Polizei die Aufnahmen anfertigt und verwertet.<sup>230</sup>

Aber auch schon die Videobeobachtung ohne Speicherung, das sog. „Kamera-Monitor-Verfahren“, kann in Art. 8 Abs. 1 GG eingreifen.<sup>231</sup> Denn Teilnehmer einer Versammlung können in der Regel nur die Präsenz der Überwachungsvorrichtung als solche wahrnehmen, nicht jedoch erkennen, ob diese Daten dauerhaft speichert.<sup>232</sup> Das kann Abschreckungseffekte für die Entschlussfreiheit der Versammlungsteilnehmer auslösen.

### bb) Offene vs. verdeckte Videoüberwachung

Nicht nur die *Reichweite* der Bilddatenverarbeitung, sondern auch die *Art und Weise* der Datenerhebung determiniert die Eingriffsschwere. So sind bspw. im Verborgenen operierende Systeme eingriffsintensiver als die offene Videoüberwachung.<sup>233</sup>

Digitale Technik macht die menschlichen Kontrolleure „tendenziell unsichtbar“.<sup>234</sup> Während ein klassischer Camcorder sperrig ist und einzelne Personen nur mit der manuellen Hilfe eines Polizeibeamten in den Fokus nehmen kann, ist moderne Videoüberwachungstechnik mit ihren winzigen und zugleich hochauflösenden

<sup>229</sup> Das Bundesverfassungsgericht sieht dies gar als „maßgebliche Belastung“ im Vergleich zur Aufnahme als solcher, vgl. BVerfGE 122, 342 (370). Siehe zur gesteigerten Eingriffsintensität durch die Speicherung auch BVerfG, NVwZ 2009, 441 (446). Kritisch *Neskovic/Uhlig*, NVwZ 2014, 335 (337 f.): Sie gehen davon aus, dass die Eingriffsintensität ohne Speicherung nicht geringer ist.

<sup>230</sup> OVG NRW, DÖV 2020, 571 (573).

<sup>231</sup> Siehe hierzu VerfGH Berlin, NVwZ-RR 2014, 577 (579 f.); OVG NRW, NVwZ-RR 2020, 785 (786); OVG NRW, BeckRS 2010, 56316; VG Magdeburg, BeckRS 2019, 10604, Rn. 34 ff.; VG Berlin, NVwZ 2010, 1442 (1442); OVG RhPf, NVwZ-RR 2015, 570 (572, Rn. 29 ff.); VG Münster, Urt. v. 21. 8. 2009 – I K 1403/09 –, Rn. 13 ff., juris; *Schneider* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 27.1. Das Bundesverfassungsgericht geht beim bloßen Kamera-Monitor-Verfahren von einer geringeren Eingriffsintensität aus; BVerfG, NVwZ 2009, 441 (447, Rn. 135). Zur Frage, ob dieses Verfahren in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung eingreift, siehe bspw. (bejahend) VG Hannover, NVwZ-RR 2011, 943 (944); *Braun*, in: Schütte/Braun/Keller (Hrsg.), 2. Aufl., 2016, § 15a PolG NRW, Rn. 2; *Donaubauer* (Fn. 228), S. 356 f. und S. 360 ff.; *Ogorek*, in: Möstl/Kugelman (Hrsg.), BeckOK PolR NRW, 21. Ed. (Stand: 1. 3. 2022), § 15a PolG NRW, Rn. 4. Ablehnend VG Halle, LKV 2000, 164 (165); *Graulich*, E. – Das Handeln der Polizei- und Ordnungsbehörden zur Gefahrenabwehr, in: Lisken/Denninger/Bäcker et al. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl., 2021, S. 341, Rn. 377. Siehe auch *Schindler*, Biometrische Videoüberwachung, 2021, S. 307 ff.; *Zöller*, Der Einsatz von Bodycams zur polizeilichen Gefahrenabwehr, 2017, S. 21 f. m. w. N.

<sup>232</sup> *Koranyi/Singelnstein*, NJW 2011, 124 (126); *Ullrich* (Fn. 53), S. 445 f.

<sup>233</sup> *Siegel*, NVwZ 2012, 738 (739); *Starnecker*, Videoüberwachung zur Risikoversorge, 2017, S. 168.

<sup>234</sup> *Mau* (Fn. 96), S. 232.

Objektiven für Versammlungsteilnehmer mit dem bloßen Auge fast nicht zu erkennen und zugleich nahezu überall montier- und einsetzbar. Auch kleine Kameradrohnen mit hoher Zoomschärfe kann der Betroffene, gerade in einem dynamischen Versammlungsgeschehen, nur schwer detektieren.<sup>235</sup> Heimliche Überwachungsmaßnahmen ziehen dadurch Einschüchterungseffekte für die Gesellschaft insgesamt nach sich.<sup>236</sup> Eine offene Datenerhebung soll insofern auch einem Gefühl diffuser staatlicher Beobachtung entgegenwirken und sicherstellen, dass „Vertrauen und Rechtssicherheit entstehen können und der Umgang mit Daten in einen demokratischen Diskurs eingebunden bleibt“<sup>237</sup>.

Agiert die Polizei verdeckt, beeinträchtigt das insbesondere die Rechtsschutzmöglichkeiten des Betroffenen. Ein *vorheriger* Rechtsschutz ist dann unmöglich, ein *nachträglicher* Rechtsschutz zumindest deutlich erschwert.<sup>238</sup> Das erhöht auch das Missbrauchsrisiko: Sind die Rechtsschutzoptionen des Versammlungsteilnehmers offensichtlich stark eingeschränkt, befürchtet bzw. erwartet die Exekutive keine externe Kontrolle. Dem Betroffenen ist es nicht zuletzt auch verwehrt, der ihm unbekannten Maßnahme auszuweichen.<sup>239</sup>

Ob eine Videoüberwachung offen erfolgt, bestimmt sich nach dem objektiven Adressatenhorizont – nicht nach dem Willen der Polizei. Ob die handelnden Beamten die Maßnahme bewusst oder unbewusst verschleiern, ist unerheblich.<sup>240</sup> Offen ist die

<sup>235</sup> Weichert, ZD 2012, 501 (503).

<sup>236</sup> BVerfGE 93, 181 (188); 100, 313 (381); 107, 299 (328); 109, 279 (354); 120, 378 (403). Kritisch zu Einschüchterungseffekten Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, 3. Aufl., 2013, Art. 2 Abs. 1, Rn. 87, der darauf verweist, dass Einschüchterungseffekte nicht empirisch belegbar seien und der Einzelne aufgrund der Heimlichkeit der Maßnahme auch nicht eingeschüchtert werden könne.

<sup>237</sup> BVerfGE 141, 220 (282).

<sup>238</sup> BVerfGE 107, 299 (321); 113, 348 (362 und 384); 118, 168 (197 f.); 120, 274 (325). Vgl. auch BGHSt 51, 211 (215, Rn. 10); Schenke, § 28 BPolG – Besondere Mittel der Datenerhebung, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Hrsg.), Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl., 2019, S. 232 Rn. 2.

<sup>239</sup> Vgl. etwa Starnecker (Fn. 233), S. 168.

<sup>240</sup> Nach a. A. erfolgt die Maßnahme verdeckt, wenn die Polizei sie bewusst verschleiern will. Dieses Verständnis hat sich auch in einigen Landespolizeigesetzen niedergeschlagen. Danach kommt es darauf an, dass die Maßnahme nicht als Maßnahme der Gefahrenabwehr erkennbar sein soll, vgl. Art. 31 Abs. 4 S. 1 BayPAG, § 14 Abs. 2 S. 2 PolG BW, § 21 Abs. 3 S. 3 BPolG, § 27 Abs. 2 S. 1 BremPolG, § 10 Abs. 3 S. 3 HmbPolDVG, § 13 Abs. 7 S. 2 HSOg, § 25a Abs. 4 S. 2 SOG M-V, § 30 Abs. 2 S. 1 NPOG, § 28 Abs. 3 S. 1 RhPfPOG, § 55 Abs. 4 S. 1 SächsPVDG, § 178 Abs. 2 S. 2 LVwG SH. Siehe dazu VG Hannover NVwZ-RR 2011, 943 (944); Heinemann, in: Möstl/Weiner (Hrsg.), BeckOK PolR Nds, 23. Ed. (Stand: 1.5.2022), § 30 NPOG, Rn. 34; Reichert, in: Saipa/Beckermann/Reichert et al. (Hrsg.), PolG Nds., 28. Erg.-Lfg. (Nov. 2021), § 30 NPOG, Rn. 8; Tegmeyer/Vahle, in: dies. (Hrsg.), PolG NRW, 12. Aufl., 2018, § 9, Rn. 27; Wehr, in: ders. (Hrsg.), BPolG, 3. Aufl., 2021, § 21, Rn. 14. Siehe auch Ogorek, in: Möstl/Kugelman (Hrsg.), BeckOK PolR NRW, 21. Ed. (Stand: 1.3.2022), § 9 PolG NRW, Rn. 44, der als systematisches Argument vorbringt, dass das Gesetz (bewusst) zwischen Offenheit und Offenkundigkeit unterscheidet (vgl. Art. 33 Abs. 6 S. 1 BayPAG, § 19a Abs. 2 ASOG Bln, § 44 Abs. 10 S. 1 PolG BW, § 15a Abs. 1 S. 2, § 15b

Videoüberwachung jedenfalls dann, wenn die Polizei sie für jedermann bemerkbar ausgestaltet.<sup>241</sup> Das setzt voraus, dass alle Personen, die sich im potenziellen Einwirkungsradius der Maßnahme befinden, diese auf einen Blick erfassen können oder dass die Polizei gesondert darauf hinweist (bspw. mit Hilfe eines Schildes).<sup>242</sup>

### cc) Übersichtsaufnahmen vs. Einzelaufnahmen

Neben der Wahrnehmbarkeit einer Videoaufzeichnung entscheidet gerade auch ihr Detailgrad über die Schwere eines Eingriffs. Erfasst eine Kamera durch Übersichtsaufnahmen Geschehnisse nur *abstrakt* (z. B. Personenansammlungen aus der Ferne, ohne dass einzelne Teilnehmer erkennbar sind), zeichnet sich dieses Vorgehen durch eine gänzlich andere Eingriffsqualität aus, als wenn die Polizei *gezielt bestimmte Personen* in den Fokus nimmt. Ähnlich wie Streifenfahrten sind Übersichtsaufnahmen grundsätzlich nicht darauf ausgerichtet, einzelne Personen aufzuspüren. Sie sollen vielmehr einen allgemeinen Überblick über mögliche Gefahrenlagen vermitteln.<sup>243</sup>

Als der Gesetzgeber in § 12a VersammlG Bild- und Tonaufnahmen von Teilnehmern öffentlicher Versammlungen gestattete, ging er ausweislich der Gesetzesbegründung<sup>244</sup> noch davon aus, dass Übersichtsaufnahmen das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit nicht beschneiden, da die Polizei einzelne Personen nicht zu identifizieren vermag. Solche Aufnahmen dürfe die Polizei daher ohne eine spezielle Eingriffsgrundlage anfertigen.

Diese überkommene rechtliche Einordnung von Übersichtsaufnahmen wird den praktischen Bedingungen und Möglichkeiten moderner Überwachungstechnik nicht mehr gerecht.<sup>245</sup> Denn Kameras der neuen Generation können ohne Weiteres gezielt

---

S. 2 PolG NRW). Roggan, NVwZ 2011, 590 (591) entwickelt den Begriff der nichterkennbaren Datenerhebung, um sich vom Element der Absicht aus den Legaldefinitionen der Polizeigesetze zu lösen. Vgl. auch Arzt (Fn. 222), § 19a VersammlG, Rn. 19 ff., der ebenfalls zwischen der offenen, verdeckten und nicht erkennbaren Durchführung von Bild- und Tonaufnahmen unterscheidet. Ausführlich auch Kniesel (Fn. 220), S. 102 f.

<sup>241</sup> Ibler, § 2 – Allgemeines Polizeirecht, in: Ennuschat/Ibler/Remmert (Hrsg.), Öffentliches Recht in Baden-Württemberg, 3. Aufl., 2020, Rn. 323. In diese Richtung auch BVerfG, NVwZ 2012, 818 (819, Rn. 12): Die Maßnahme erfolge offen, wenn sie „für den einzelnen Betroffenen wahrnehmbar“ sei.

<sup>242</sup> Braun (Fn. 231), § 15a PolG NRW, Rn. 14; Ogorek (Fn. 231), § 15a PolG NRW, Rn. 18. Der Betroffene muss erkennen können, dass es sich um eine polizeiliche Datenerhebung handelt, vgl. Kugelman, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl., 2012, S. 167 f., Rn. 34; Schmidt, Polizeiliche Videoüberwachung durch den Einsatz von Bodycams, 2018, S. 302.

<sup>243</sup> Enders (Fn. 204), § 12a, Rn. 15 f.

<sup>244</sup> BT-Drs. 11/4359, S. 17.

<sup>245</sup> BVerfGE 122, 342 (368); Fährmann et al. (Fn. 205), S. 143; Kniesel (Fn. 202), § 12a, Rn. 8 f.; Kniesel/Poscher (Fn. 49), Rn. 387 ff.

an einzelne Teilnehmer heranzoomen und sie sogar aus einer größeren Entfernung sicher identifizieren.<sup>246</sup>

In Zeiten, in denen sich selbst kinoreife Streifen in der Qualität von Hollywoodfilmen mit handelsüblichen Smartphone-Kameras herstellen lassen,<sup>247</sup> hat auch der durchschnittliche Versammlungsteilnehmer eine Vorstellung von der Leistungsstärke und potenziellen Auflösungsqualität aktueller Videotechnik. Welche Folgen eine Überblicksaufnahme der Versammlungsteilnehmer hat, verliert sich für ihn zusammen mit der Unsicherheit, ob eine auf die Versammlung gerichtete Kamera gerade filmt oder nicht, im Nebel staatlicher Überwachungskompetenz.<sup>248</sup> Dann steht genau jene Selbsteinschränkung zu befürchten, durch die sich Versammlungsteilnehmer in Art und Maß ihrer Teilnahme an der Versammlung selbst in ihrer Freiheit beschneiden. Für die Frage, ob es sich um einen Eingriff handelt, ist daher im Ergebnis ohne Bedeutung, ob die Polizei Aufnahmen einzelner Teilnehmer oder Großaufnahmen der Versammlung insgesamt anfertigt.<sup>249</sup> Solche Daten zu erheben, greift in die Grundrechte ein und bedarf daher einer gesetzlichen Grundlage.<sup>250</sup>

#### dd) Streubreite und Anlasslosigkeit der Überwachung

Nicht nur eine Übersichtsaufnahme, sondern auch die allgemeine Videoüberwachung erfasst eine Vielzahl von Personen. Eine solche Maßnahme betrifft zwangsläufig auch Versammlungsteilnehmer, die keiner Straftat verdächtig sind, und erweist sich daher als besonders eingriffsintensiv.<sup>251</sup> Personen, die sich keines Fehlverhaltens bewusst sind und dennoch in den Überwachungsfokus der Behörden geraten, droht eine solche Überwachung in besonderem Maße einzuschüchtern und

---

<sup>246</sup> Zur Frage, inwieweit daraus ein Eingriffscharakter erwächst, siehe bspw. *Albrecht*, in: Möstl/Weiner (Hrsg.), BeckOK PolR Nds, 23. Ed. (Stand: 1.5.2022), § 32 NPOG, Rn. 10 f.; *Dolderer*, NVwZ 2001, 130 (131); *Wernsthaler*, DPoIbI 2020, 7 (7); *Zöller/Ihwas*, NVwZ 2014, 408 (410).

<sup>247</sup> *Schwan*, Kultregisseur Soderbergh dreht kompletten Film auf dem iPhone, heise.de vom 21.7.2017.

<sup>248</sup> *Kniesel* (Fn. 202), § 12a, Rn. 9.

<sup>249</sup> BVerfGE 122, 342 (369); OVG NRW, NVwZ-RR 2020, 758 (758, Rn. 10); so auch *Groscurth* (Fn. 89), 364, Rn. 204 m.w.N.; abweichend aber OVG NRW, DÖV 2020, 571 (572 f.).

<sup>250</sup> Unklar OVG NRW, NVwZ-RR 2020, 785 (786) sowie OVG NRW, BeckRS 2019, 24960, Rn. 50: Übersichtsaufnahmen hätten mitunter keine Eingriffsqualität, wenn sie erkennbar darauf zielen, den Polizeieinsatz zu lenken. Siehe zur Diskussion auch *Rosch/Müller-Eiselt*, in: Möstl/Schwabenbauer (Hrsg.), BeckOK PolR Bayern, 18. Ed. (Stand: 1.3.2022), Art. 33 BayPAG, Rn. 42 f.

<sup>251</sup> BVerfG, NVwZ 2007, 688 (691); OVG NRW, BeckRS 2010, 56316; *Fetzer/Zöller*, NVwZ 2007, 775 (776); *Schnabel*, NVwZ 2010, 1457 (1460). Siehe zum Aspekt der Streubreite von Überwachungsmaßnahmen auch *Fährmann et al.* (Fn. 205), 139 ff.

von der freien Grundrechtsausübung abzuschrecken.<sup>252</sup> Zu dem Einschüchterungseffekt tritt das Risiko hinzu, dass die Vielzahl von Daten, die staatliche Stellen durch eine hohe Streubreite gewonnen haben, leicht missbraucht werden kann.<sup>253</sup> Selbst wenn ein großer Teil der Bilder der Videoüberwachung der Polizei keinen gesteigerten Informationswert vermittelt, so erfasst sie doch das Verhalten *aller* Versammlungsteilnehmer. Auch die Betroffenen können zum Zeitpunkt der Bilderzeugung nicht wissen, *welche* Personen für die Polizei von Interesse sind. Sie nehmen nur eine auf sie gerichtete Kamera wahr und passen womöglich ihr Verhalten an, indem sie von bestimmten, vor allem staatskritischen Protestformen Abstand nehmen.

Besonders tief kann der Eingriff auch sein, wenn der Betroffene der staatlichen Stelle keinerlei Anlass zur Erhebung gegeben hat.<sup>254</sup> In diesem Fall ist der Grundrechtseingriff in seinen Augen gleichsam zufällig. Das erhöht die Rechtfertigungshürden: Wenn schon anlassbezogene, u. U. sogar gebotene Grundrechtseingriffe einer Rechtfertigung bedürfen, so muss dies für anlasslose Eingriffe erst recht und mit qualitativ höheren Anforderungen gelten. Anlasslose Maßnahmen sind nur dann verhältnismäßig, wenn ein hinreichend gewichtiges Rechtsgut, insbesondere eine konkrete Gefahr für ein besonders wichtiges Rechtsgut, wie das Leben oder die körperliche Unversehrtheit, die Schwere des Grundrechtseingriffs auffängt.<sup>255</sup>

### ee) Art und Qualität der Daten

Auch die Art und Qualität der Daten, die der Staat erhebt, entscheiden über die Schwere des Grundrechtseingriffs.<sup>256</sup> Je sensibler das Datum (wie bspw. Informationen zur politischen Meinung, zur Gesundheit oder sexuellen Orientierung) ist, desto schwerer wiegt die Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit.<sup>257</sup> So sind etwa biometrische Merkmale, die eine Gesichtserkennungskamera identifiziert,

<sup>252</sup> Vgl. auch BVerfGE 113, 29 (46, Rn. 83 f.); 115, 166 (188, Rn. 86 f.): „Einschüchterungseffekt“ sowie 120, 378 (402, Rn. 78): „Gefühl des Überwachtwerdens“. Kritisch hierzu Dreier (Fn. 236), Art. 2 Abs. 1, Rn. 87.

<sup>253</sup> BVerfGE 115, 320 (355); 122, 342 (371); BVerfG, NJW 2003, 1787 (1793).

<sup>254</sup> BVerfG, NVwZ 2007, 688 (691); BVerfG, NJW 2020, 2699 (2707, Rn. 129); BVerfGE 100, 313 (392); 107, 299 (320 f.); 109, 279 (353); 120, 378 (402); 125, 260 (320); 150, 244 (283).

<sup>255</sup> BVerfGE 120, 274 (328); 125, 260 (330); 141, 220 (270); 150, 244 (282 f.).

<sup>256</sup> EuGH, NJW 2019, 3503 (3505, Rn. 44) – GC u. a. (Auslistung sensibler Daten). Vgl. auch BVerfGE 100, 313 (376); 107, 299 (319 f.); 109, 279 (353); 115, 320 (348).

<sup>257</sup> „Der Schutz ist umso intensiver, je näher die Daten der Intimsphäre des Betroffenen stehen, die als unantastbarer Bereich privater Lebensgestaltung gegenüber aller staatlicher Gewalt Achtung und Schutz beansprucht“, BVerfGE 89, 69 (82 f.) – mit Bezug zum Allgemeinen Persönlichkeitsrecht. Die besondere Sensibilität bestimmter Kategorien personenbezogener Daten und die daraus resultierende erhöhte Schutzbedürftigkeit haben auch den unionalen Gesetzgeber dazu veranlasst, diese Daten in Art. 9 der DSGVO unter besonderen Schutz zu stellen, vgl. dazu auch S. 142 ff.



deutlich sensibler als die Bilder einer Infrarotkamera oder eines KI-Systems, das nur die Bewegung von Gegenständen erfasst.

Informationen, die zum Kernbereich privater Lebensgestaltung gehören, genießen besondere grundrechtliche Absicherung. Sie stehen nicht nur unter dem Schutz des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung, sondern auch der Menschenwürde aus Art. 1 Abs. 1 GG. Dieser unantastbare Kernbereich der Intimsphäre ist staatlicher Überwachung gänzlich entzogen.<sup>258</sup>

#### ff) Dauer der Überwachung und Speicherdauer

Ebenso wie die Art und Qualität der Daten sind die Zeitspanne der Überwachung und die Speicherdauer wichtige Determinanten der Eingriffsintensität:<sup>259</sup> Je länger die Polizei Aufnahmen tätigt und diese speichert, desto tiefgreifender wirkt der Staat in das Selbstbestimmungsrecht des Betroffenen über seine persönlichen Daten hinein. Eine dauerhafte Videoüberwachung ermöglicht den Sicherheitsbehörden insbesondere, mehr Daten – bis hin zu umfangreichen bzw. lückenlosen Bewegungs- und Persönlichkeitsprofilen – zu sammeln.<sup>260</sup> Gerade sie kann beim Bürger ein Gefühl des ständigen Überwachtseins hervorrufen. Nicht zuletzt steigt mit der Speicherdauer auch die Gefahr eines Missbrauchs und eines Folgeeingriffs:<sup>261</sup> Je länger die Polizei die Daten speichert, desto eher kann sie diese mit anderen Daten verknüpfen und Persönlichkeitsprofile erstellen.<sup>262</sup>

#### gg) Weiterverwendungs- und Verknüpfungsmöglichkeit

Die konkrete Eingriffsintensität einer Maßnahme hängt in besonderer Weise nicht zuletzt davon ab, ob die Polizei die gewonnenen Daten weiterverwenden oder mit anderen Daten verketten kann.<sup>263</sup> Stellt die Polizei ein an sich belangloses Datum zu anderen Daten in einen Zusammenhang, kann selbst von Daten mit *geringer* Per-

<sup>258</sup> BVerfGE 6, 32 (41); 44, 353 (383 f.); 54, 143 (146); 80, 367 (373); 109, 279 (313); *Hillgruber*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 51. Ed. (Stand: 15.5.2022), Art. 1, Rn. 27; *Schindler* (Fn. 231), S. 335.

<sup>259</sup> Vgl. etwa BVerfGE 125, 260 (322) zur Vorratsdatenspeicherung; VG Wiesbaden, ZD 2020, 540 (541 f.) zur Speicherdauer von Fluggastdaten.

<sup>260</sup> *Kornmeier*, Der Einsatz von Drohnen zur Bildaufnahme, 2012, S. 142.

<sup>261</sup> Umgekehrt kann die Datenvernichtung in Konflikt mit Art. 19 Abs. 4 GG geraten. Denn der Betroffene kann die Rechtmäßigkeit der Datenerhebung dann nicht mehr nachprüfen lassen. Siehe dazu bspw. BVerfGE 109, 279 (380) mit Bezug zu Art. 13 GG; 100, 313 (400) mit Bezug zu Art. 10 GG; *HmbBfDI*, 25. Tätigkeitsbericht Datenschutz, 2014/2015, S. 65 f. sowie *Arzt*, Stellungnahme im Innenausschuss des Landtags NRW: Einführung von Body-Cams (NRW LT-Dr. 16/5923), 13.1.2015, S. 13 in Bezug auf die Speicherdauer von Bodycam-Aufnahmen.

<sup>262</sup> *Büllesfeld*, Polizeiliche Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze zur Kriminalitätsvorsorge, 2002, S. 226.

<sup>263</sup> Ausführlich *Tanneberger*, Die Sicherheitsverfassung, 2014, S. 251 ff. Grundlegend bereits BVerfGE 65, 1 (45).



sönlichkeitsrelevanz eine sehr eingriffsintensive Wirkung ausgehen.<sup>264</sup> Verknüpfungsmöglichkeiten gestatten es der Polizei insbesondere, Bewegungs-<sup>265</sup> und Persönlichkeitsprofile der Bürger zu erstellen.<sup>266</sup> Die Übermittlung und Weiterverwendung von Daten erhöhen zudem das Risiko Betroffener, unberechtigt in den Fokus staatlicher Ermittlungsmaßnahmen zu geraten.<sup>267</sup> Davon gehen dann eine stigmatisierende Wirkung und damit womöglich gesellschaftliche Nachteile, etwa Diskriminierung im Alltag oder im Berufsleben, aus.<sup>268</sup>

Die Möglichkeit, Daten weiterzuverwenden und zu verknüpfen, trägt auch dazu bei, dass der Bürger die polizeiliche Maßnahme nicht mehr überschauen kann. Die besondere Eingriffsintensität der Videoüberwachung gründet sich daher vor allem darauf, dass die Polizei das gewonnene Bildmaterial in vielfältiger Weise auswerten, bearbeiten und mit anderen Informationen verweben kann.<sup>269</sup> Das Diktum des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1983, in der neuen Zeit der Datenverarbeitung gebe es „kein belangloses Datum“<sup>270</sup> mehr, war mit Blick auf die heutigen Big-Data-Bedingungen geradezu visionär.

Neben dem tieferen Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung verstärkt eine Weiterverwendung und Verkettung der Daten aber auch Abschreckungseffekte und gefährdet damit zugleich andere Grundrechte. Denn wer nicht klar übersehen kann, welche seiner persönlichen Informationen seiner sozialen Umwelt bekannt sind und was mit seinen personenbezogenen Daten geschieht, dessen Entfaltungsfreiheit ist bereits durch diesen Umstand (entscheidend) geschwächt.<sup>271</sup> Dazu trägt auch der rasante Fortschritt der technischen Möglichkeiten moderner Videokameras entscheidend bei: Konnte früher auch der technische Laie die Funktionsweise einer (analogen) Kamera nachvollziehen, verstehen heute vielfach nur noch Experten, welche Auswertungsmöglichkeiten ein komplexes Überwachungssystem bereithält und welches Schicksal den Daten in einem vernetzten System zuteilwird.

## 2. Spielarten digitaler Versammlungsüberwachung

Über mehrere Dekaden war die (analoge) Handkamera auf einem Stativ die etablierte, ja einzig technisch verfügbare Form polizeilicher Videoaufzeichnung.

<sup>264</sup> BVerfGE 115, 320 (347 f.); 118, 168 (197).

<sup>265</sup> Eine einzelne Angabe zum Standort einer Person ist bspw. typischerweise nicht aussagekräftig; mehrere Angaben lassen sich aber zu einem Bewegungsprofil verknüpfen, vgl. auch *Warken*, NZWiSt 2017, 289 (293).

<sup>266</sup> BVerfGE 65, 1 (42); 120, 378 (407); 125, 260 (319); 141, 220 (267). Siehe auch *Held*, Intelligente Videoüberwachung, 2014, S. 146.

<sup>267</sup> BVerfGE 115, 320 (351).

<sup>268</sup> BVerfGE 107, 299 (321); 115, 320 (351); 118, 168 (197); 125, 260 (320).

<sup>269</sup> BVerfG, NVwZ 2007, 688 (691).

<sup>270</sup> BVerfGE 65, 1 (45).

<sup>271</sup> BVerfGE 65, 1 (43); *Gusy*, EuGRZ 2018, 244 (252).

Dass die Überwachungshardware immer kleiner, leistungsfähiger, vernetzter und kostengünstiger wird, erweitert das technische Repertoire nachhaltig und bereitet vormals kaum vorstellbaren Szenarien den Boden.

Die Vielfalt der Instrumentarien reicht heute von klassischer Videobeobachtung mit Hilfe von Kameras über den Einsatz am Körper getragener Minikameras, sog. Bodycams, (a)) bis hin zu Drohnen (b)) und „Smart Cams“ (c)). Sie ermöglichen der Polizei, das Portfolio klassischer Videoüberwachung zu erweitern und diese dadurch deutlich flexibler und umfassender durchzuführen, ohne dass damit ein Verlust der Bildqualität einhergeht. Moderne Überwachungstechnik kann die Polizei insbesondere dazu befähigen, treffsicherer und schneller zu erkennen, ob und ab wann sich eine Versammlung einer kritischen Gefahrengrenze annähert. Durch Methoden der Versammlungsbeobachtung lassen sich potenzielle Gefahrenquellen, z. B. Tumulte oder Verstöße gegen das Versammlungsverbot (§ 17a Abs. 2 Nr. 1 VersammlG), zuverlässiger lokalisieren. Die Beamten sind dadurch in der Lage, punktgenau und damit tendenziell grundrechtsschonend einzugreifen. Videoaufnahmen tragen nicht zuletzt dazu bei, dass die Polizei Straftaten einzelner Versammlungsteilnehmer im Anschluss an eine unfriedliche Demonstration wirksamer verfolgen kann.<sup>272</sup> Ergänzend können Methoden des Social Media Monitoring die visuelle Überwachung vor Ort durch eine Beobachtung der versamlungsbezogenen Aktivitäten im Netz flankieren (d)).

Jede dieser technischen Entwicklungen wirft zugleich aber auch intrikate Fragen auf und bringt Herausforderungen für ihre juristische Einordnung mit sich.

#### a) Bodycams

Ein vergleichsweise junges Instrument polizeilicher Videoüberwachung ist die Bodycam.<sup>273</sup> Vollzugsbeamte tragen sie direkt an der Uniform. Die Miniaturkameras zeichnen die Interaktion in ihrer unmittelbaren Umgebung auf.<sup>274</sup> Bei der Bundespolizei (vgl. § 27a BPolG) sowie in einer wachsenden Zahl der Länder<sup>275</sup> kommen sie bereits seit geraumer Zeit zum Einsatz.

<sup>272</sup> Das deckt sich mit der Zielsetzung des Versammlungsgesetzes. § 12a Abs. 2 Nr. 1 VersammlG lässt es zu, Tonaufnahmen auch nach Beendigung der öffentlichen Versammlung zu behalten, wenn diese erforderlich sind, um Straftaten von Teilnehmern zu verfolgen oder Gefahren abzuwehren, die sich aus künftigen Straftaten im Einzelfall ergeben können. Dies gilt auch für das Social Media Monitoring (siehe dazu S. 76 ff.). Öffentlich zugängliche Informationen einzubeziehen, kann dem legitimen Zweck der Gefahrenabwehr dienen, indem es dazu beiträgt, frühzeitig denkbare Gefahrenquellen oder Störer zu identifizieren.

<sup>273</sup> Einen Überblick über bisherige Pilotprojekte liefert *Scholzen*, DPoIBl 2020, 17. Zu datenschutzrechtlichen Aspekten der Bodycam siehe bspw. *Stoklas*, ZD-Aktuell 2014, 04388; *Parma*, DÖV 2016, 809 (811 ff.); *Lachenmann* (Fn. 18), 1425; *Ruthig*, GSZ 2018, 12 (13 ff.).

<sup>274</sup> *Martini et al.* (Fn. 17), 6.

<sup>275</sup> Siehe hierzu die einschlägigen Eingriffsgrundlagen in den Landespolizeigesetzen: § 44 Abs. 5 PolGBW, Art. 33 Abs. 4 BayPAG, § 31a Abs. 2 BbgPolG, § 24c Abs. 1

## aa) Ziele und Risiken

Die Bodycam erfüllt eine Doppelfunktion:<sup>276</sup> Zum einen soll ihre Präsenz als Instrument der Eigensicherung das polizeiliche Gegenüber von Übergriffen auf Polizeibeamte abhalten.<sup>277</sup> Aufgrund seiner intendierten Abschreckungswirkung weist der Einsatz der Bodycam damit einerseits einen *gefahrenabwehrrechtlichen* Charakter auf. Zum anderen soll die Kamera der gefilmten Person aber auch verdeutlichen, dass der Beamte das Geschehen für ein mögliches *Strafverfahren* erfasst: Die Polizei kann dann die Bild- und Tonaufnahmen als Beweismaterial heranziehen.<sup>278</sup> Die Informationen dienen mithin auch der Strafverfolgungsvorsorge.<sup>279</sup> Zugleich eröffnen sie eine Möglichkeit, die Rechtmäßigkeit des konkreten polizeilichen Einsatzverhaltens ex post (gerichtlich) zu bewerten.<sup>280</sup>

Die Mission der Bodycam, vor Gewalttaten abzuschrecken, birgt ihrer Natur nach nachhaltiges grundrechtliches Gefährdungspotenzial: Wer fürchtet, dass eine körpernahe Kamera sein Verhalten aufzeichnet, verhält sich tendenziell unauffällig. Allein die wahrgenommene Bodycam-Präsenz kann die Teilnehmer einer verfassungsrechtlich geschützten Versammlung daher dazu veranlassen, sich in einer Weise selbst zu beschränken, welche den offenen Schlagabtausch der Meinungen im demokratischen Gemeinwesen grundlegend beeinträchtigt.<sup>281</sup> Als (grundrechts-)

Nr. 1 ASOG Bln, § 33 BremPolG, § 14 Abs. 6 HSOG, § 18 Abs. 5 HmbPolDVG, § 32a Abs. 1–3 SOG M-V, § 32 Abs. 4 NPOG, § 15c Abs. 1 PolG NRW, § 31 Abs. 1 RhPfPOG, § 32 Abs. 3 SPolDVG, § 57 Abs. 4 und 5 SächsPVDG, § 184a Abs. 1 LVwG SH.

<sup>276</sup> BayLT-Drs. 17/20425, S. 51.

<sup>277</sup> BWLT-Drs. 16/334, S. 3; *Graulich* (Fn. 231), Rn. 393 ff. Die deeskalierende Wirkung von Bodycams ist umstritten. Siehe zu ihrer Eignung als präventiv-polizeiliches Mittel *Arzt/Schuster*, DVBI 2018, 351 (354).

<sup>278</sup> BR-Drs. 790/16, S. 7.

<sup>279</sup> *Lachenmann* (Fn. 18), 1425. Ob den Landesgesetzgebern die Gesetzgebungskompetenz für Bodycams zukommt, beantwortet die Literatur mit Blick auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Strafverfolgung aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG uneinheitlich. Siehe hierzu *Arzt*, in: Möstl/Kugelman (Hrsg.), BeckOK PolR NRW, 21. Ed. (Stand: 1. 3. 2022), § 15c PolG NRW, Rn. 5 ff.; *Arzt/Schuster* (Fn. 277), 351; *Donaubauer* (Fn. 228), S. 408 ff.; *Köhler/Thielicke*, NVwZ-Extra 13/2019, 1 (3 ff.); *Martini et al.* (Fn. 17), 8 f.; *Schenke*, VerwArch 110 (2019), 437 (439 ff.); *Schmidt* (Fn. 242), 106 ff. sowie *Zöller* (Fn. 231), 41 f. Zur Gesetzgebungskompetenz für die Strafverfolgungsvorsorge siehe auch BVerfGE 150, 244 (271 ff.); BVerfGE 141, 329 (335, Rn. 28 ff.); ferner BVerfGE 113, 348 (368); VGHW BW, NVwZ-RR 2015, 26 (28 ff.). Ausführlich zur Gesetzgebungskompetenz für das Pre-Recording *Nachbaur*, VBIBW 2018, 97 (98 f.).

<sup>280</sup> Dies verdeutlicht namentlich der brandenburgische Landesgesetzgeber in § 31a Abs. 1 S. 5 Nr. 2 BbgPolG: Aufnahmen dürfen nicht gelöscht werden, wenn sie erforderlich sind, um zu prüfen, ob das polizeiliche Einsatzverhalten rechtmäßig war. Siehe dazu *Roggan*, LKV 2019, 241 (246). Auch § 15c Abs. 4 S. 3 PolG NRW betont diesen Zweck: Die Entscheidung über die Löschung der Aufnahmen ist nicht allein dem handelnden Beamten überlassen. Dazu überblicksartig *Worms/Gusy*, in: Möstl/Kugelman (Hrsg.), BeckOK PolR NRW, 21. Ed. (Stand: 1. 3. 2022), § 8 PolG NRW, Rn. 66.

<sup>281</sup> So bereits das NdsOVG zu einer nicht eingeschalteten stationären Kamera; NdsOVG, NVwZ-RR 2016, 98 (99, Rn. 7). Fest installierte Kameras sind daher grundsätzlich abzudecken

sensibel erweist sich der Einsatz von Bodycams insbesondere in solchen Konstellationen, in denen Betroffene nicht dazu verpflichtet sind, an polizeilichen Maßnahmen mitzuwirken (z. B. Auskünfte zu erteilen, die über die Personalien hinausgehen). Umgekehrt vermögen Bodycams dann nicht vor Gewalttaten abzuschrecken, wenn die gefilmten Personen (bspw. infolge sehr starken Alkoholkonsums) kognitiv nicht in der Lage sind, die Folgen ihres Handelns rational abzuschätzen.<sup>282</sup>

#### bb) Erste empirische Erkenntnisse

Ob die Bodycam tatsächlich ein adäquates Mittel ist, um Gewaltstraftaten gegen Polizeibeamte einzudämmen, stößt auf unterschiedliche Wahrnehmungen.<sup>283</sup> Die empirische Evaluation ihres Nutzens steckt noch in den Kinderschuhen.<sup>284</sup> Eine Studie der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW fördert ein überraschendes Ergebnis zu Tage: Die Zahl der Angriffe auf Polizeibeamte ist seit Aufnahme der Bodycams in das polizeiliche Handlungsrepertoire nicht gesunken, sondern gestiegen.<sup>285</sup> Als möglichen Erklärungsansatz nennen die Forscher, dass kameratragende Polizeibeamte besonders zurückhaltend agieren: Diese fürchteten, dass ihre Dienstvorgesetzten die Videoaufnahmen polizeiintern auswerten und ihr Einsatzverhalten dann ggf. Sanktionen gegen sie selbst nach sich ziehen könnte. In dieser plausiblen Lesart fühlen sich Beamte durch Bodycams beobachtet (statt nur selbst zu beobachten) und agieren daher besonders deeskalierend. Sie wählen einen formaleren Umgangston<sup>286</sup> und sind letztlich auch bereit, Angriffe eher zu dulden oder weniger intensiv abzuwehren. Denkbar ist zudem, dass die Bodycam die Aggressivität des polizeilichen Gegenübers noch verstärkt, weil dieser ihren Einsatz als offen artikulierten „Vorwurf der Gewaltbereitschaft“ wertet.<sup>287</sup>

---

oder wegzudrehen, wenn in ihrem Aufnahmeradius eine Versammlung stattfindet und die Voraussetzungen des § 12a VersammlG nicht greifen, vgl. OVG NRW, ZD 2020, 481 (482) mit Anmerkung *Petri*.

<sup>282</sup> BT-Drs. 19/14620, S. 9; LT NRW, Stellungnahme 16/4194, S. 5; *Kersting et al.*, Die deeskalierende Wirkung von Bodycams im Wachdienst der Polizei Nordrhein-Westfalen: Abschlussbericht, 2019, S. 25.

<sup>283</sup> Dazu bspw. *Donaubauer* (Fn. 228), S. 57 f.

<sup>284</sup> So deuten erste Evaluationen der Länder auf einen positiven Effekt in Gestalt eines Rückgangs von Gewalttaten gegen Polizeibeamte mit Bodycams hin. Diese Befunde sind jedoch methodisch nicht immer ausreichend valide erhoben worden, vgl. *Kersting et al.* (Fn. 282), S. 25. A. A. *Ruthig* (Fn. 273), 15, der davon ausgeht, dass bisherige empirische Untersuchungen Zweifel an der Geeignetheit zum Selbstschutz bereits ausgeräumt haben.

<sup>285</sup> *Kersting et al.* (Fn. 282), S. 119 f. Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangt die Evaluation des Bodycam-Einsatzes durch die Polizei Sachsen-Anhalt im August 2020, siehe *Polizei Sachsen-Anhalt*, Modellversuch zum Einsatz der Body-Cam als präventivpolizeiliche Maßnahme zur Verbesserung der Eigensicherung der Polizeivollzugsbeamten der Landespolizei Sachsen-Anhalt, Berichtszeitraum 1. Januar 2018 bis 31. Dezember 2019, 21.8.2020, S. 40.

<sup>286</sup> *Kersting et al.* (Fn. 282), S. 120.

<sup>287</sup> *Kipker/Gärtner* (Fn. 17), 297. Zu den umstrittenen Zwecken der Bodycam ausführlich *Arzt* (Fn. 279), § 15c PolG NRW, Rn. 17 f.

## cc) Pre-Recording als neuralgischer Punkt

*Einem* spezifischen Funktionsmodus, den Bodycams typischerweise technisch vorhalten, wohnt in besonderem Maße das Potenzial inne, die Art und Weise nachhaltig zu verändern, wie Beamte spontane Konfliktsituationen erfassen: das sog. Pre-Recording. In dieser technischen Einstellung zeichnet die Bodycam das Geschehen permanent auf und überschreibt ihren Speicher nach einer festgelegten Zeitspanne automatisch. Sobald der Polizeibeamte manuell in den Aufnahmemodus schaltet, speichert die Kamera das im Pre-Recording gefertigte Material aber rückwirkend. Dies macht es ihm möglich, eine gerade geschehene Gewalttat noch gleichsam ex-post dauerhaft und umfassend zu dokumentieren.

## (1) Zielsetzungen

Pre-Recording soll sicherstellen, dass die Bodycam das Geschehen in Gefahrensituationen lückenlos erfasst – und vermeiden, dass es zu Verzögerungen kommt, wenn der Beamte den Geschehensablauf aufzeichnen möchte, während die Bodycam noch hochfährt,<sup>288</sup> etwa wenn unvermittelt ein tätlicher Angriff des polizeilichen Gegenübers erfolgt; der Polizeibeamte schaltet dann die Bodycam typischerweise nicht oder erst zu spät ein.<sup>289</sup>

Das Pre-Recording soll aber auch einem strategischen Fehlgebrauch der Kamera vorbeugen. Der Polizeibeamte könnte sonst nämlich geneigt sein, die Aufnahme bewusst erst zu einem späten Zeitpunkt einsetzen zu lassen, um eigenes Fehlverhalten zu verschleiern.<sup>290</sup> Das Pre-Recording versagt ihm damit, den tatsächlichen Geschehensablauf durch die Wahl des günstigsten Einschaltzeitpunktes verzerrt aufzunehmen und die Bodycam beliebig ein- und auszuschalten. Das kann dazu beitragen, polizeiliche Gewaltanwendung einzudämmen. In diese Richtung deutet zumindest eine Studie der University of Cambridge und RAND Europe.<sup>291</sup> Sie gelangt zu dem Ergebnis, dass die Polizeigewalt zunimmt, wenn die Polizeibeamten die Bodycam selbst ein- und ausschalten konnten – und im Gegenzug abnimmt, wenn die Miniaturkamera ohne Unterlass aufzeichnete.<sup>292</sup> Dank des im Pre-Recording gefertigten Datenmaterials lässt sich im Nachhinein auch besser nachvollziehen, wie es im Vorfeld zu der konkreten Gefährdungslage gekommen ist.<sup>293</sup>

---

<sup>288</sup> *Lachenmann* (Fn. 18), 1427.

<sup>289</sup> BR-Drs. 790/16, S. 8.

<sup>290</sup> *Petri*, ZD 2018, 453 (458).

<sup>291</sup> *Ariel et al.*, *European Journal of Criminology* 13 (2016), 744.

<sup>292</sup> *Ariel et al.* (Fn. 291), 750.

<sup>293</sup> *Albrecht* (Fn. 246), § 32 NPOG, Rn. 179; *Kipker*, DSRITB 2016, 121 (123); *Schenke* (Fn. 279), 452.

### (2) Gesetzliche Regelungen in Bund und Ländern

Zahlreiche Polizeigesetze der Länder treffen ausdrückliche Regelungen zum Pre-Recording.<sup>294</sup> Die meisten lassen diese technische Funktionalität zu. Die erlaubte Zeitspanne variiert dabei.<sup>295</sup> Die Speicher der Bodycams der *Bundespolizei* überschreiben sich bspw. nach 30 Sekunden (§ 27a Abs. 3 S. 2 BPolG).

### (3) Verfassungsrechtliche Bewertung

Dass die Kamera beim Pre-Recording anlasslos aufnimmt und damit unterhalb der Gefahrenschwelle aktiv ist,<sup>296</sup> macht diese Funktion grundrechtlich sensibel.<sup>297</sup> Sie greift in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Dessen Schutz entfällt auch nicht bereits dadurch, dass die Bodycam Aktivitäten der Grundrechtsträger *im öffentlichen Raum*, mithin der Sozialsphäre, aufzeichnet.<sup>298</sup> Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG erstreckt seinen Schutz nämlich nicht nur auf private Räume, sondern greift immer dann, wenn staatliche Stellen personenbezogene Daten erheben, speichern, verwenden oder weitergeben.<sup>299</sup> Allerdings besteht zwischen einer Kamera, die dauerhaft anlassunabhängig Bilder erzeugt sowie speichert, und einer Bodycam, welche zwar ebenfalls ohne Unterbrechung aufzeichnet, diese Bilder jedoch lediglich für ein kurzes Zeitfenster zwischenspeichert, ein qualitativer Unterschied.

<sup>294</sup> § 27a Abs. 3 BPolG, Art. 33 BayPAG, § 31a Abs. 2 S. 4, 5 BbgPolG, § 44 Abs. 8 S. 1 PolG BW, § 14 HSOg, § 32a Abs. 1 SOG MV, § 32 Abs. 4 S. 4, 5 NPOG, § 15c PolG NRW sehen zwar den Einsatz von Bodycams vor, erlauben aber das Pre-Recording nicht. Einige Autoren gehen davon aus, dass die Rechtsgrundlagen des Pre-Recording verfassungswidrig sind; *Albrecht* (Fn. 246), § 32 NPOG, Rn. 146; *Arzt* (Fn. 279), § 15c PolG NRW, Rn. 11; *Roggan*, NVwZ 2019, 344 (347); *Wefelmeier*, NdsVBl. 2020, 301 (310); *Zöller* (Fn. 231), S. 65; kritisch auch *Donaubauer* (Fn. 228), S. 465 und S. 566. *Starnecker* (Fn. 233), S. 197 stuft das Pre-Recording als eine verfassungswidrige flächendeckende und dauerhafte Überwachung ein.

<sup>295</sup> Einige Länder sehen keine zeitliche Begrenzung, sondern eine „kurzfristige technische Erfassung“ vor (vgl. Art. 33 Abs. 4 BayPAG). In Rheinland-Pfalz ist die Funktionalität „Pre-Recording“ hingegen generell unzulässig (§ 31 Abs. 3 PoG RLP). Für einen Überblick zu den landesgesetzlichen Regelungen siehe *Scholzen* (Fn. 273), 19.

<sup>296</sup> *Ruthig*, § 27a BPolG – Mobile Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte, in: *Schenke/Graulich/Ruthig* (Hrsg.), *Sicherheitsrecht des Bundes*, 2. Aufl., 2019, S. 220 Rn. 20. Der Einsatz des Pre-Recording erfolgt losgelöst von jeder Gefährdungslage. Nicht umsonst erkennen manche darin das Symptom einer bedenklichen Machtverschiebung in Richtung eines Überwachungsstaates; *Schenke* (Fn. 279), 453. Zur gesteigerten Eingriffsintensität anlassloser Maßnahmen BVerfGE 150, 244 (283); BVerfG, NVwZ 2007, 688 (691); BVerfG, NJW 2020, 2699 (2707, Rn. 129), ferner BVerfGE 100, 313 (392); 107, 299 (320 f.); 109, 279 (353); 120, 378 (402); 125, 260 (320).

<sup>297</sup> Zu den Implikationen überblicksartig *Kerkemeyer*, JuS 2020, 233 (238) sowie Nds LT-Drs. 18/3723, S. 37.

<sup>298</sup> BVerfGE 150, 244 (264, Rn. 39).

<sup>299</sup> BVerfGE 65, 1 (43); 120, 274 (312); BVerfG, NJW 2020, 300 (307, Rn. 84).

Das Pre-Recording teilt hinsichtlich seines grundrechtlichen Gefährdungspotenzials strukturelle Gemeinsamkeiten mit der automatisierten Kennzeichenerfassung: In beiden Fällen erfolgt eine Datenerfassung gleichsam auf Vorrat. Gleich ein System ein Kennzeichen mit der Fahndungsliste ab, ohne einen Treffer zu ermitteln (sog. Nichttreffer), hatte das Bundesverfassungsgericht das in der Vergangenheit *nicht* als Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gewertet.<sup>300</sup> Wenn das System „Daten ungezielt und allein technikbedingt zunächst mit-erfasst, aber unmittelbar nach der Erfassung technisch wieder anonym, spurlos und ohne Erkenntnisinteresse für die Behörden aus[...]sondert“<sup>301</sup>, bedürfe das keiner besonderen gesetzlichen Ermächtigung.

In der Entscheidung Kfz-Kennzeichenkontrollen II<sup>302</sup> ist der Erste Senat von dieser Rechtsprechungslinie jedoch abgerückt. Er geht nunmehr nicht nur dann von einem Eingriff aus, wenn das System beim Datenabgleich einen Treffer erzielt. Auch ein Nichttreffer verkürzt in seinen Augen das informationelle Selbstbestimmungsrecht, wenn sich „bei einer Gesamtbetrachtung [...] das behördliche Interesse an den betroffenen Daten bereits derart verdichtet hat, dass ein Betroffensein in einer einen Grundrechtseingriff auslösenden Qualität zu bejahen ist“<sup>303</sup>.

Legt man diese Messlatte an, greift auch das Pre-Recording in die informationelle Selbstbestimmung ein.<sup>304</sup> Die Kamera löscht die personenbezogenen Daten, welche die Polizei in diesem Modus erhebt, zwar spurlos und automatisch, wenn der Polizeibeamte nicht den Aufnahmeknopf drückt. Sein Interesse an den Daten hat sich in diesem Moment aber bereits verdichtet.<sup>305</sup> Daran ändert auch der Umstand nichts, dass die Videoaufnahmen unkritischer Szenen für den Staat im Ergebnis tatsächlich ohne Belang sind und nicht gespeichert werden. Die Aufnahmen sollen nämlich als

<sup>300</sup> BVerfGE 120, 378 (399). Siehe zur Kritik an dieser Entscheidung *Krauß*, DuD 2014, 627 (629 ff.).

<sup>301</sup> So bereits BVerfGE 120, 378 (399); 150, 244 (266, Rn. 43).

<sup>302</sup> BVerfGE 150, 244 ff.

<sup>303</sup> BVerfGE 150, 244 (266, Rn. 43). Nimmt man den Satz beim Wort, ist er eine Leerformel. Denn er versucht den Inhalt des Eingriffs durch paraphrasierenden Verweis auf den Eingriffsbegriff („in einer einen Grundrechtseingriff auslösenden Qualität zu bejahen ist“) zu definieren. Gemeint ist in der Sache die wertungsorientierte Grundentscheidung, dass eine hinreichende Verdichtung des Auswertungsinteresses Eingriffsqualität auslösen kann.

<sup>304</sup> Teile der Literatur zweifeln daran, dass die Grundsätze der Kfz-Kennzeichenkontrollen-II-Entscheidung auf das Pre-Recording anwendbar sind. Vgl. etwa *Schmidt* (Fn. 242), S. 159, der auf die Wesensunterschiede beider Eingriffsformen verweist: „Während die automatisierte Kennzeichenerfassung anlasslos erfolgt und eine hohe Streubreite aufweist, wird das Pre-Recording anlassbezogen und zielgerichtet eingesetzt.“ *Zöller* (Fn. 231), S. 63 sieht demgegenüber eine unterschiedliche Datenqualität. Bei der automatisierten Kennzeichenerfassung sammle die Polizei nur Buchstaben- und Zahlenkombinationen, wohingegen sie beim Pre-Recording Bild- und Tonaufnahmen erstelle und damit personenbezogene Daten erhebe. Die Unterschiede zwischen beiden Einsatzformen ändern aber nichts daran, dass die Rechtfertigungsgrundsätze der Entscheidung zur Kennzeichenkontrolle mit Blick auf die höhere Eingriffsintensität der Bodycam-Aufnahmen erst recht Geltung beanspruchen.

<sup>305</sup> *Roggan* (Fn. 294), 347.



Teil der Polizeistreife das Geschehen im Umfeld des Einsatzes erfassen. Potenziell kann der Beamte jede aufgenommene Situation *ex post* einer summarischen Prüfung auf ihre strafrechtliche Relevanz unterziehen. Gelangt er hierbei zu einem positiven Ergebnis, drückt er den Auslöser. Er behält die Oberhand und entscheidet, ob er die Daten speichert oder nicht.<sup>306</sup> Bei den Pre-Recording-Aufnahmen der Bodycam handelt es sich daher nicht um „ungezielt und allein technikbedingt zunächst mit-erfasst[e]“ Daten oder eine *technisch* bedingte Aussonderung. Die Daten werden auch nicht „*unmittelbar nach der Erfassung*“, sondern erst nach einer Zeitspanne von bis zu zwei Minuten gelöscht.<sup>307</sup> Das Pre-Recording geht mithin über eine reine „Grundrechtsbelästigung“ hinaus.<sup>308</sup> Es bedarf einer gesetzlichen Eingriffsgrundlage.

Das unterstreicht auch ein Vergleich mit dem Kamera-Monitor-Verfahren. Bereits mit einem Kamerasystem zu beobachten, ohne aufzuzeichnen, greift dort in die informationelle Selbstbestimmung ein.<sup>309</sup> Das Wissen um eine mögliche Datenerhebung und -speicherung wirkt auf den Bürger einschüchternd.<sup>310</sup> Wenn schon das Kamera-Monitor-Verfahren einen Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung markiert, dann muss dies für das Pre-Recording erst recht gelten. Anderenfalls könnte der Staat ohne formell-gesetzliche Grundlage Daten auf Vorrat erheben und anschließend entscheiden, ob er an diesen ein Interesse hat oder nicht.

### b) Drohnen als Eye in the Sky

Für zahlreiche Lebenslagen haben sich Drohnen als nützliches Instrument der Gefahrrtung entpuppt – bspw. um Ertrinkende zu retten, Waldbrände zu bekämpfen oder Brennpunkte bei Großeinsatzlagen wie Fußballspielen zu lokalisieren.<sup>311</sup> In

<sup>306</sup> Kipker (Fn. 293), 124; Parma (Fn. 273), 810; Schmidt (Fn. 242), S. 159.

<sup>307</sup> Schmidt (Fn. 242), S. 159 f. In diese Richtung auch Kipker (Fn. 293), 124. Er verweist darauf, dass die Speicherung im Rahmen des Pre-Recording über die Dauer eines maschinellen Datenabgleichs hinausgehe.

<sup>308</sup> Einen Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung ebenfalls bejahend Arzt (Fn. 279), § 15c PolG NRW, Rn. 11; Arzt/Schuster (Fn. 277), 352; Kipker (Fn. 293), 124; Lachenmann (Fn. 18), 1427; Roggan (Fn. 294), 347; ders. (Fn. 280), 246; Roggenkamp, § 21 Datenschutz und präventive Tätigkeit der Polizei, in: Specht/Mantz (Hrsg.), Handbuch europäisches und deutsches Datenschutzrecht, 2019, Rn. 64; Starnecker (Fn. 233), S. 197 f.; Wefelmeier (Fn. 294), 210. Zu Zeiten der Entscheidung Kfz-Kennzeichenkontrollen I ging der niedersächsische Landesgesetzgeber noch davon aus, dass es sich beim Pre-Recording um einen „flüchtigen, oberflächlichen Eingriff“ handle; NdsLT-Drs. 18/850, S. 57. So auch Schmidt (Fn. 242), S. 295, der i. E. ein geringes Eingriffsgewicht erkennt. In diese Richtung auch Ruthig (Fn. 273), 18, der einen Eingriff i. E. ablehnt, aber auch auf die fehlende Vergleichbarkeit zwischen Pre-Recording und Kfz-Kennzeichenkontrolle verweist. A. A. Möstl, GSZ 2019, 101 (103).

<sup>309</sup> Siehe dazu S. 57.

<sup>310</sup> Vgl. etwa Ogorek (Fn. 231), § 15a PolG NRW, Rn. 4.

<sup>311</sup> Vgl. zu Beispielszenarien Martini (Fn. 19), 732 f. sowie Tomerius, LKV 2020, 481 (482).



Frankreich kamen Drohnen bereits bei den Versammlungen der „Gelbwesten“<sup>312</sup> zum Einsatz, in Deutschland unterstützten sie die Polizei dabei, Proteste gegen einen Castortransport zu beobachten.<sup>313</sup> Während der Corona-Pandemie griff die Polizei auch auf Drohnen zurück, um die Einhaltung der ordnungsrechtlichen Kontaktverbote zu überprüfen.<sup>314</sup>

Im Unterschied zu einer Kamera, welche ein Polizist auf eine Menschenmenge richtet, oder einem Kamerawagen, der in unmittelbarer räumlicher Nähe zur Versammlung positioniert ist, und anders als ein Helikopter, der akustisch und optisch deutlich wahrnehmbar über den Demonstranten kreist,<sup>315</sup> können sich polizeiliche Drohnen der menschlichen Wahrnehmung weitgehend oder gar vollständig entziehen.<sup>316</sup> Der Versammlungsteilnehmer mag zwar abstrakt wissen, dass ihn Drohnen potenziell jederzeit erfassen können. Er vermag aber nicht einzuschätzen, *wann* und *wo genau* dies der Fall ist. Die gesteigerte Eingriffstiefe von Drohnen gründet sich insoweit vor allem darauf, dass sie Daten tendenziell heimlich erfassen.<sup>317</sup> Die Betroffenen können sich ihr auch nur sehr eingeschränkt entziehen.<sup>318</sup> Denn Drohnen filmen aus einer Vogelperspektive, die keinen Schutz hinter anderen Personen oder Objekten zulässt.<sup>319</sup>

Auch kraft seiner großen Streubreite geht der polizeiliche Drohneneinsatz mit einer gesteigerten Eingriffsintensität einher.<sup>320</sup> Die Drohne erfasst bei einem Überflug über eine große Menschenmenge vielfach Nichtstörer.<sup>321</sup> Diese können sich nicht auf die konkrete Beobachtung einstellen. Sie leben vielmehr mit einem diffusen

<sup>312</sup> *Meister*, Der gelbe Exzess, Welt Online vom 8.12.2018.

<sup>313</sup> *Hertwig/Kuvvet*, Journal of International Law of Peace and Armed Conflict 2011, 120 (120); *Roggan* (Fn. 240), 590.

<sup>314</sup> *Knell*, NVwZ 2020, 688 ff.

<sup>315</sup> Im Verhältnis zu Helikoptern sind sie auch kostengünstiger und können aufgrund ihrer geringen Größe Straßenschluchten durchfliegen, vgl. *Buckler*, in: Möstl/Schwabenbauer (Hrsg.), BeckOK PolR Bayern, 18. Ed. (Stand: 1.3.2022), Art. 47 BayPAG, Rn. 2.

<sup>316</sup> *Roggan* (Fn. 240), 591.

<sup>317</sup> Das bayerische Polizeirecht lässt einen Drohneneinsatz bei Großveranstaltungen nur offen zu (Art. 47 Abs. 2 S. 1 i. V. m. Art. 33 Abs. 1 – 3 BayPAG). Denkbar sind insoweit u. a. eine Kennzeichnung des steuernden Beamten oder ein akustisches Signal der Drohne, vgl. *Buckler* (Fn. 315), Art. 47 BayPAG, Rn. 18 sowie BayLT-Drs. 17/20425 S. 68. Eine solche Kennzeichnungspflicht für den Drohneneinsatz hat der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber in § 16 Abs. 4 S. 4 VersammlG NRW ausdrücklich normiert. Zur Kritik an Art. 47 Abs. 2 BayPAG *BayLfD*, Stellungnahme zum Gesetz zur Neuordnung des Bayerischen Polizeirechts (PAG-Neuordnungsgesetz), 21.12.2017, S. 48.

<sup>318</sup> *Roggan* (Fn. 240), 593; *Weichert* (Fn. 235), 503.

<sup>319</sup> Zugleich kann es in der Tendenz schwieriger sein, die Identität einer Person aus der Luft auszumachen, bzw. fällt es Beobachteten leichter, sich vor einem Blick ins Gesicht (etwa durch Schirmmützen) zu schützen.

<sup>320</sup> Siehe zur Eingriffsintensität auch *Tomerius* (Fn. 311), 484 sowie VG Sigmaringen, BeckRS 2020, 41267, Rn. 37.

<sup>321</sup> *Gusy*, Aufklärungsdrohnen im Polizeieinsatz, kriminalpolizei.de vom 3/2014, S. 3; *Zöller/Ihwas* (Fn. 246), 412.

Gefühl der Überwachung, während sie von ihrer grundrechtlich verbrieften Freiheit Gebrauch machen möchten.<sup>322</sup>

### c) Intelligente Videoüberwachung

Teil des neuen technischen Überwachungsarsenals der Polizei sind auch sog. Smart Cams<sup>323</sup>. Im Verhältnis zur herkömmlichen Videoüberwachung zeichnet sich ihr Einsatz durch einen potenziell höheren Auswertungsgrad aus<sup>324</sup>: Smart Cams sind nur noch in geringem Maße oder gar nicht mehr darauf angewiesen, dass menschliche Sachbearbeiter ihr Bildmaterial betrachten und händisch auswerten. Vielmehr analysiert ein technisches System der Mustererkennung die Videoaufnahmen.<sup>325</sup> Dafür greift es auf lernende Algorithmen zurück, die aus ihren Fehlern Rückschlüsse für ihre Verhaltensoptimierung ziehen und sich so fortlaufend weiterentwickeln.<sup>326</sup> Die Aufnahmen digital und automatisiert auszuwerten, birgt den Vorteil, Daten ungleich schneller und effizienter verarbeiten zu können: Indem der Polizeibeamte erst tätig wird, wenn die intelligente Videoüberwachung auffällige Verhaltensmuster detektiert, senkt die Technik den Personalaufwand.<sup>327</sup> Mit Hilfe der Smart-Cam-Technik lassen sich nicht nur potenziell gefährliche Gegenstände, etwa ein verwaister Koffer,<sup>328</sup> sowie strafrechtlich relevante Verhaltensweisen, wie bspw. Schlagen und Treten,<sup>329</sup> automatisiert erkennen und sehr große Informationsströme in kurzer Zeit analysieren. Intelligente Videoüberwachung birgt auch das Potenzial, biometrische Merkmale, etwa in Gesichtern, auszuwerten.<sup>330</sup> Das System nimmt charakteristische Merkmale, wie den Abstand zwischen Mund und Nase, auf und gleicht sie mit dem Bestand aus einer Datenbank ab.<sup>331</sup> Die Gesichtserkennungs-

<sup>322</sup> Martini (Fn. 19), 738.

<sup>323</sup> Engl. *smart CCTV*. Intelligente Videoüberwachung ist ein Sammelbegriff für mehrere Überwachungsformen. Eine einheitliche Definition fehlt in der juristischen Literatur bislang. Siehe zum englischen Begriff Held (Fn. 266), S. 21.

<sup>324</sup> Albrecht (Fn. 246), § 32 NPOG, Rn. 12; Arzt et al., G. – Informationsverarbeitung im Polizei- und Strafverfahrensrecht, in: Lisken/Denninger/Bäcker et al. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl., 2021, S. 825, Rn. 690.

<sup>325</sup> Vgl. Held (Fn. 266), S. 21.

<sup>326</sup> Vgl. Desoi (Fn. 225), S. 19 f.

<sup>327</sup> Vgl. den Gesetzesentwurf zur Änderung des Polizeigesetzes und des Gesetzes über die Ladenöffnung in Baden-Württemberg, BWLT-Drs. 16/2741, S. 28.

<sup>328</sup> Siehe dazu Art. 33 Abs. 5 BayPAG.

<sup>329</sup> Siehe § 44 Abs. 2 S. 2 BWPoIG; vgl. auch Bretthauer, Intelligente Videoüberwachung, 2017, S. 40.

<sup>330</sup> Das System erfasst hierbei spezifische Fixpunkte im Gesicht, die von der aktuellen Mimik im Idealfall entkoppelt sind, wie bspw. Augen, Nasenflügel und Mund und misst deren Abstand und Winkel zueinander. Siehe zur Funktionsweise auch bspw. Drewes, DPolBI 2020, 22 (23); Martini, NVwZ-Extra 1–2/2022, 1 (4) m. w. N. sowie grundlegend Schindler (Fn. 231), S. 122 ff.

<sup>331</sup> Schindler, ZD-Aktuell 2019, 06494. Die Gesichtserkennung kennt ein 2D- und ein 3D-Verfahren. Siehe hierzu Heldt, MMR 2019, 285 (286).

software zeigt den Grad der Übereinstimmung sodann typischerweise als Prozentwert an.<sup>332</sup>

Indem sie die Aufnahmen auswertet und so den menschlichen Betrachter entlastet, wirkt intelligente Videoüberwachung auch der Gefahr der sog. Monitorblindheit entgegen. Diese stellt sich ein, wenn Menschen nach längeren Aufmerksamkeitsspannen ermüden und der dauerhafte Blick auf einen Überwachungsmonitor Konzentrationsschwächen auslöst, aufgrund derer sie wichtige Ereignisse übersehen.<sup>333</sup>

Diese technischen Fähigkeiten erschließen intelligenter Videoüberwachung vielfältige Anwendungsszenarien. Sie kann zur Einlasskontrolle bei Gebäuden ebenso zum Einsatz kommen wie zur Überwachung von Brennpunkten der Kriminalität im öffentlichen Raum oder zur Strafverfolgung.<sup>334</sup> Erste Pilotprojekte haben bereits in die Vollzugspraxis Eingang gefunden.<sup>335</sup> Im Rahmen der G20-Proteste im Jahr 2017 setzten die Polizeibehörden bspw. eine Gesichtserkennungssoftware ein, um ermittlungstaktische Daten zum Vor- und Nachtatverhalten Tatverdächtiger auszuwerten.<sup>336</sup>

Die Leistungskraft intelligenter Videoüberwachung erschöpft sich nicht in Momentaufnahmen der Personenidentifikation. Sie ermöglicht es zusätzlich, das Bewegungsverhalten einer Person oder eines Gegenstandes mit mehreren Kameras<sup>337</sup> zu verfolgen.<sup>338</sup> Das Überwachungssystem kann die Informationen miteinander

<sup>332</sup> Drewes (Fn. 330), 23.

<sup>333</sup> Vgl. bspw. *Hornung/Schindler*, ZD 2017, 203 (204).

<sup>334</sup> *Schindler* (Fn. 231), S. 189 ff.; *Hornung/Schindler* (Fn. 333), 204. In Südfrankreich testeten Gymnasien Gesichtserkennungssoftware zur Einlasskontrolle; dazu *Prieur*, *Gazette du Palais* 2019, 13 ff. Während der Proteste in Hongkong im Jahr 2019 benutzten Demonstranten Laser und Gesichtsmasken, um die Gesichtserkennung zu umgehen; *Mozur*, In Hong Kong Protests, Faces Become Weapons, *nytimes.com* vom 26. 9. 2019. Frankreich hat im April 2019 nach der Protestwelle der Gelbwesten eine durchgreifende Reform des Versammlungsrechts eingeläutet. Während der parlamentarischen Debatten entbrannte insbesondere eine Diskussion zur Frage, ob Gesichtserkennungssoftware bei Versammlungen zugelassen werden soll. Eine Legitimationsgrundlage fand aber schlussendlich nicht den Weg in das neue Gesetz. Siehe zu den Neuerungen des Gesetzes *Letteron*, *AJDP* 2019, 259 ff.

<sup>335</sup> So z. B. das Projekt „Mannheimer Weg“ oder der Modellversuch der Bundespolizei am Berliner Bahnhof Südkreuz, vgl. *Jung*, Rennen und Fallen sind in Mannheim bald verdächtig, *Spiegel Online* vom 15. 2. 2018; *Bundespolizei*, Abschlussbericht des Teilprojekts 1 „Biometrische Gesichtserkennung“, 18. 9. 2018; *Krempel*, Berlin-Südkreuz: Bundespolizei sucht per Videoüberwachung nach „untypischen“ Situationen, *heise online* vom 18. 6. 2019. Uneinigkeit besteht noch über die Einsatzreife der biometrischen Gesichtserkennungssoftware. Die Bundespolizei geht beim Projekt Südkreuz I von einer Trefferrate von bis zu 91 % aus; *Drewes* (Fn. 330), 23. Teile der Literatur ziehen dies jedoch in Zweifel: *Salzmann/Schindler*, *ZD-Aktuell* 2018, 06344. Vgl. zur Thematik auch *Golla*, *KrimJ* 2020, 149 (149).

<sup>336</sup> *VG Hamburg*, *BeckRS* 2019, 40195; *Schindler* (Fn. 231), S. 214 ff.

<sup>337</sup> *Bretthauer* (Fn. 329), S. 40.

<sup>338</sup> *Held* (Fn. 266), S. 21.

verknüpfen und so Bewegungsprofile erstellen.<sup>339</sup> Mit Hilfe dieses Trackings kann die Polizei bspw. bei Großveranstaltungen Besucherströme erfassen und lenken. Die dabei eingesetzten Algorithmen liefern auf diese Weise wertvolle Erkenntnisse darüber, wo die Gefahr einer Blockade besteht und an welchen Punkten Rettungskräfte vonnöten sind.<sup>340</sup>

Die Einsatzszenarien müssen sich nicht notwendigerweise darauf beschränken, Personen oder Gegenstände visuell zu erfassen. Denkbar ist *pro futuro* auch, die intelligente Videoüberwachung mit Hilfe von Mikrofonen oder anderweitiger Sensorik durch eine auditive Komponente zu flankieren. Indem entsprechende Systeme etwa den Lärmpegel abbilden oder Wärmesensoren einsetzen, könnten sie bspw. Schlägereien lokalisieren oder einen Brand frühzeitig detektieren.<sup>341</sup> Bei zunehmendem Lautstärkepegel oder einem starken Temperaturanstieg kann die intelligente Kamera dann direkt auf den betroffenen Bereich zoomen.<sup>342</sup>

So sehr der intelligenten Videoüberwachung das Potenzial innewohnt, das Sicherheitsniveau zu verbessern, gehen mit diesen Chancen als Kehrseite der Medaille aber auch erhebliche grundrechtliche Risiken einher.<sup>343</sup> Denn indem intelligente Videoüberwachung Bilddaten feingranular und umfangreich sowie mit erheblicher Streubreite analysiert, greift sie besonders tief in die Grundrechte der Bürger ein. Diese Sensibilität potenziert sich zusätzlich, wenn die Analysesoftware bei der Datenverarbeitung an besondere persönliche Merkmale, wie Geschlecht, Alter oder Religion, anknüpft, um Gefahrenlagen zu bewerten (Art. 3 Abs. 2 und 3 GG, Art. 9 DSGVO bzw. Art. 10 JI-RL).<sup>344</sup> Das löst eine Spannungslage zu der Schutzfunktion aus, welche die Versammlungsfreiheit insbesondere für politische Minderheiten übernimmt.<sup>345</sup> Denn wesentliche Aufgabe der Verbürgung des Art. 8 Abs. 1 GG ist in der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gerade, auch politischen Minderheiten, die oftmals in Kleidungsstil oder anderen äußeren Merkmalen von der sozialen Norm abweichen, eine Stimme zu verleihen. Erfasst der Staat diese Merkmale systematisch mittels Algorithmen und wertet sie aus,<sup>346</sup> so wirkt das nachhaltig auf die grundrechtliche Entfaltungsfreiheit ein und konterkariert deren Schutzfunktion.

---

<sup>339</sup> Vgl. etwa *Deutscher Anwaltsverein*, Stellungnahme zur sog. intelligenten Videoüberwachung, August 2017, S. 5.

<sup>340</sup> Siehe hierzu bspw. *Wendt*, ZD-Aktuell 2018, 06122.

<sup>341</sup> *Desoi* (Fn. 225), S. 20.

<sup>342</sup> *Bretthauer* (Fn. 329), S. 42.

<sup>343</sup> Siehe dazu etwa *Fährmann et al.* (Fn. 205), 142 f.; *Martini* (Fn. 330), 5 ff.; *Schindler* (Fn. 231), S. 283 ff.

<sup>344</sup> *Koch et al.*, Intelligente Videoüberwachung: eine Handreichung, 2015, S. 14; *Deutscher Anwaltsverein* (Fn. 339), S. 6 f. m. w. N.

<sup>345</sup> BVerfGE 128, 226 (251).

<sup>346</sup> Dazu *Schwenke*, NJW 2018, 823 (826).

Zugleich ist diese Auswertungsmethode auch besonders anfällig für systeminterne Fehlschlüsse (samt Diskriminierungen<sup>347</sup>) und Manipulationen von außen. Denn obgleich die Technik bereits erstaunliche Entwicklungsfortschritte erzielt hat, ist sie doch fehleranfällig.<sup>348</sup> Das System kann unvermittelt ein gefährliches Verhalten oder eine Straftat einer bestimmten Gruppe zuordnen, obwohl der Handelnde ihr nicht einmal angehört, sondern lediglich (und ggf. bewusst, um bspw. den politischen Gegner zu diskreditieren) in einer für sie typischen Art und Weise gekleidet war. Selbst eine Richtigkeitsquote von 99 % wäre zwar eine beeindruckende technische Leistung. Analysiert die Software Daten von 100.000 Personen, heißt das jedoch immerhin, dass sie auch 1.000 Menschen zu Unrecht verdächtigt. Bei grundrechtlich sensiblen Entscheidungen ist die Fehlertoleranz der Rechtsordnung gering, ein derart hohes Quorum mithin inakzeptabel.

#### d) Soziale Medien

Seit das Internet transaktionskostenarme neue Räume kollektiver Interaktion hat entstehen lassen, beschränken sich Grundrechtseingriffe durch Überwachung längst nicht mehr auf die physische Welt. Sie erstrecken sich insbesondere auch auf digitale politische Diskursarenen. Denn ein erheblicher Teil der Planung von Versammlungen und der Koordinierung ihrer Teilnehmer vollzieht sich unterdessen in sozialen Netzwerken. Entsprechend groß ist das Interesse der Sicherheitsbehörden, diese Informationsströme für ihre Zwecke abzuschöpfen.<sup>349</sup>

##### aa) Auswertung und Informationsgewinnung (Social Media Monitoring)

Die Polizeibehörden machen in jüngerer Zeit immer stärker von der Möglichkeit Gebrauch, in digitalen Interaktionskanälen mittels umfangreicher Schleppnetze nach relevanten Informationen zu fischen, um eine Versammlung zu analysieren und deren Verlauf antizipieren zu können.<sup>350</sup> Zu den Erkenntnisquellen dieses Social Media

<sup>347</sup> Statt vieler etwa *Martini* (Fn. 330), 7; *Schindler* (Fn. 231), S. 655 ff.

<sup>348</sup> *Martini* (Fn. 330), 5.

<sup>349</sup> Umgekehrt haben die Behörden auch ein Interesse daran, soziale Netzwerke auch selbst aktiv zu nutzen. Über ihre Informationskanäle kann die Polizei die Öffentlichkeit bspw. auf eine Gefahr aufmerksam machen oder eine Online-Fahndung einleiten. Auch auf europäischer Ebene kam das Social Media Monitoring bereits zum Einsatz. So informierte sich das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO) in sozialen Netzwerken über Fluchtrouten, Schleuserangebote und die Stimmung unter den Flüchtenden. Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) untersagte das Vorgehen schließlich. Aus seiner Sicht fehlte es an einer Rechtsgrundlage. Siehe dazu *Gilga*, ZD-Aktuell 2020, 07022 sowie zum Twitter-Einsatz bei der Polizei im Einzelnen S. 79 ff.

<sup>350</sup> Eine Informationsanfrage von Netzpolitik.org hatte bspw. im Juli 2019 ans Licht gebracht, dass ein Mitarbeiter der Polizei Aachen unter einem Pseudonym Tweets zum Demonstrationsgeschehen „Ende Gelände“ im Hambacher Forst verfolgt hatte; *Reuter*, Polizei Aachen twittert mit pseudonymem Account zu Klimaprotesten, netzpolitik.org vom 21. 6. 2019. Die Polizei begründete dies mit „besonderen Anforderungen und Kompetenzen“, die den

Monitorings<sup>351</sup> gehören nicht alleine soziale Netzwerke, sondern bspw. auch Microblogging-Plattformen wie Twitter, bei denen sich Personen netzöffentlich zu einem Thema austauschen können. Die Kommunikationsplattformen eröffnen Dritten darüber hinaus über ihre Schnittstellen eigene Möglichkeiten, Nutzerbeiträge zu erfassen, gezielt zu durchkämmen und auszuwerten.<sup>352</sup>

Das birgt das Potenzial, mögliche Risikolagen bei Versammlungen aufzudecken, bevor es überhaupt zu konkreten Gefahren kommt. So ist es technisch kein Herkulesakt mehr, bereits im Vorfeld einer Versammlung bspw. extremistische Äußerungen von Teilgruppen aufzuspüren und mögliche Gewalttaten zu antizipieren. Auch während einer Kundgebung kann die Polizei versamlungsbezogene Meinungsäußerungen im Netz aufspüren, um daraus Erkenntnisse für ihre Einsatztaktik zu filtern und deeskalierend einzuwirken.

Je intensiver die Polizei auf die Inhalte sozialer Netzwerke zugreift, umso reeller ist zugleich die Gefahr, dass Versammlungsteilnehmer sich nicht mehr unbeobachtet fühlen und ihre Meinung nicht mehr frei im politischen Diskursraum äußern. Social Media Monitoring kann dadurch nicht nur in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG eingreifen,<sup>353</sup> sondern

---

Einsatz privater und anonymer Twitter-Accounts notwendig mache; *Reuter*, Polizei Aachen: Infos aus privaten Accounts fließen in die Polizeiarbeit ein, netzpolitik.org vom 22. 7. 2019. Die Polizei setzt Twitter mitunter aktiv zur Kommunikation mit Demonstrierenden ein, vgl. etwa *Krischok*, Das Internet in der polizeilichen Gefahrenabwehr, in: Rüdiger/Bayerl (Hrsg.), Digitale Polizeiarbeit, 2018, S. 237 (242). Dass sie dabei über das Hashtag-System deren Beiträge im Kontext von Versammlungen identifiziert und mitteilt, ist nahezu unvermeidlich. In Frankreich hat die Polizei anlässlich der Gelbwestenproteste Nutzerbeiträge auf Facebook ausgewertet; *Bastuck/Zemouri*, Manif à Paris: „ultragauche et ultra-jaunes prêts à l’insurrection“, *Le Point.fr* vom 20. 9. 2019. Zum Social Media Monitoring durch Verwaltungsgerichte *Knoop/Bülow*, NVwZ 2022, 290 ff.

<sup>351</sup> Social Media Monitoring bezeichnet die „systematische [...] Beobachtung, Filterung und Auswertung nutzergenerierter Inhalte sozialer Medien“; *Martini* (Fn. 6), 310.

<sup>352</sup> Zur Datenanalyse bei Twitter etwa *Pfaffenberger*, Twitter als Basis wissenschaftlicher Studien, 2016, S. 41 ff. Facebook bietet der allgemeinen Öffentlichkeit kein Tool, um die Daten zu durchkämmen, kooperiert aber mit Sicherheitsbehörden; vgl. etwa *Hoppenstedt*, Facebook will deutschen Behörden schneller Daten von Online-Hetzern geben, *SZ* online vom 30. 10. 2019.

<sup>353</sup> *Martini* (Fn. 6), 321. Siehe auch *Hoffmann et al.* (Fn. 134), S. 38 ff.; *Keller/Braun*, Telekommunikationsüberwachung und andere verdeckte Ermittlungsmaßnahmen, 3. Aufl., 2019, S. 87 ff.; *Arzt et al.* (Fn. 324), Rn. 51; *Roggenkamp* (Fn. 308), Rn. 32 f. Die bundesverfassungsgerichtliche Judikatur stuft die sog. Online-Streife, d.h. das bloße Mitlesen öffentlich zugänglicher Beiträge, nicht als Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein. Ein Eingriff liege aber ausnahmsweise vor, wenn „Informationen, die durch die Sichtung allgemein zugänglicher Inhalte gewonnen wurden, gezielt zusammengetragen, gespeichert und gegebenenfalls unter Hinzuziehung weiterer Daten ausgewertet werden und sich daraus eine besondere Gefahrenlage für die Persönlichkeit des Betroffenen ergibt“; BVerfGE 120, 274 (345). Die Maßnahme greift in der Lesart des Bundesverwaltungsgerichts auch dann in die Grundrechte ein, wenn „die aus öffentlich zugänglichen Quellen stammenden Daten durch ihre systematische Erhebung, Sammlung und Erfassung einen zusätzlichen

auch den Schutzgehalt des Art. 8 Abs. 1 GG beeinträchtigen.<sup>354</sup> Denn wenn der Staat den Meinungsstrom der Online-Plattformen anzapft, schwächt das mittelbar die Versammlungsfreiheit der Teilnehmer. Erhebt die Polizei im Umfeld von Versammlungen Daten, lässt das vor allem einen Einschüchterungseffekt und eine damit einhergehende Selbstzensur der Versammlungsteilnehmer befürchten. Der Social Media Monitoring-Einsatz ist in diesen Fällen vorrangig an Art. 8 Abs. 1 GG als speziellerem und für die freiheitliche demokratische Grundordnung sensiblerem Grundrecht zu messen.<sup>355</sup>

Nicht jede polizeiliche Beobachtung der Netzaktivitäten greift allerdings in die Versammlungsfreiheit ein – so etwa dann nicht, wenn die Behörde einen allgemeinen und öffentlichen Demonstrationsaufruf der Organisatoren einer Versammlung zur Kenntnis nimmt, den diese ohne Zugangsbeschränkungen über soziale Netzwerke verbreitet haben.<sup>356</sup> Ebenso wie es nicht in die Grundrechte eingreift, ein an einer Litfaßsäule angebrachtes Plakat zu lesen, gilt dies auch für „digitale Aushänge“ in sozialen Netzwerken.

Anders verhält es sich jedoch, wenn die Polizei nicht nur den Inhalt des Aufrufs erfasst, sondern auch systematisch speichert, *wer welche Inhalte wann* verbreitet hat.<sup>357</sup> Denn im Unterschied zu einem Flyer oder einem Plakat in der analogen Welt sind Inhalte in sozialen Netzwerken mit einem personenbezogenen Account verknüpft. Eine solche Profilbildung für Versammlungen tangiert den grundrechtlichen Gewährleistungsgehalt des Art. 8 Abs. 1 GG. Von ihr geht das Signal aus: „Wir haben dich als potenzielle Gefahr im Blick.“<sup>358</sup> Der Bürger kann dies als subtile Drohgeste interpretieren. Gleiches gilt für die Beobachtung unmittelbar versamlungsbezogener Aktivitäten der Organisatoren in sozialen Netzwerken, die sich in

---

Aussagewert erhalten“; BVerwGE 137, 275 (280). Vgl. auch in jüngerer Zeit VG München, BeckRS 2019, 42080, Rn. 17.

<sup>354</sup> A. A. *Biemann* (Fn. 106), S. 85: In seinen Augen greift die Überwachung von Versammlungsteilnehmern im virtuellen Raum nicht in Art. 8 Abs. 1 GG ein. Der Versammlungsteilnehmer habe von der staatlichen Überwachung keine Kenntnis und könne deshalb nicht eingeschüchert werden.

<sup>355</sup> So für die Datenerhebung durch Kameras bereits BVerfGE 122, 342 (358). Versammlungsfreiheit und informationelle Selbstbestimmung unterscheiden sich bei Fragen der Überwachung aber nicht nur in ihrer grundrechtlichen Sensibilität, sondern auch hinsichtlich der Modalitäten eines Grundrechtseingriffs: Während der Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung durch die Überwachung und damit einhergehende Datenverarbeitung *an sich* erfolgt, vollzieht er sich bei der Versammlungsfreiheit mittelbar durch die Abschreckungs- und Einschüchterungseffekte, welche die Überwachung bei den Versammlungsteilnehmern hervorrufen kann.

<sup>356</sup> In diesem Sinne ausdrücklich zu öffentlich zugänglichen Informationen im Internet und einem Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung: BVerfGE 120, 274 (344 f.).

<sup>357</sup> BVerfGE 120, 274 (344 f.); 120, 351 (361 f.).

<sup>358</sup> In diese Richtung BVerfGE 120, 378 (406): Die Registrierung der Versammlungsteilnehmer wirke verhaltenssteuernd und könne in Art. 8 Abs. 1 GG eingreifen. So auch schon BVerfGE 65, 315 (349). Nach Überzeugung des Gerichts verletzen exzessive Observationen und Registrierungen die Versammlungsfreiheit.



geschlossenen Gruppen vollziehen. Erschleicht sich die Polizei den Zugang zu einer solchen Organisationsgruppe (evtl. unter einem Pseudonym), so greift ein derartiges Vorgehen in Art. 8 Abs. 1 GG ein.<sup>359</sup>

## bb) Polizeilicher Twitter-Einsatz

Soziale Netzwerke kann die Polizei nicht nur stillschweigend nach relevanten Inhalten *durchforsten*, sondern auch selbst als Informationsmittler aktiv nutzen, um durch Tweets bspw. gezielt deeskalierend auf bestimmte Vorgänge *Einfluss zu nehmen*.<sup>360</sup> Dieses Handeln bewegt sich in dem gleichen (grund-)rechtlichen Rahmen wie staatliche Informationstätigkeit in der analogen Welt: Fordert die Polizei etwa Demonstranten via Twitter auf, eine bestimmte Kreuzung zu räumen, so greift diese Allgemeinverfügung i. S. d. § 35 S. 2 VwVfG<sup>361</sup> – ungeachtet des Kommunikationsmediums, das im konkreten Fall Verwendung findet – in Art. 8 Abs. 1 GG ein.<sup>362</sup>

Komplexer gestaltet sich dagegen die Einordnung solcher inhaltlicher State-ments, die zwar keine unmittelbare *Anordnung*, aber bspw. einen *negativen*

<sup>359</sup> So ohne Bezug zur Versammlungsfreiheit *Söllner*, in: *Pewestdorf/Söllner/Tölle* (Hrsg.), *PolR*, 2. Aufl., 2017, § 18 ASOG, Rn. 30. A. A. wohl *BVerfGE* 120, 274 (345 f.): Das Vertrauen in die Identität des Kommunikationspartners sei auch bei einer sog. elektronischen Gemeinschaft nicht schutzwürdig. Zusammenfassend – ohne Bezug zur Versammlungsfreiheit – zur Täuschung des Kommunikationspartners durch die Polizei *Hauser*, in: *Honnacker/Beinhof/Hauser* (Hrsg.), *PAG*, 20. Aufl., 2014, Art. 30, Rn. 13 ff.

<sup>360</sup> Auch unabhängig von Versammlungen greift die Polizei verstärkt auf soziale Netzwerke zurück. Ausführlich zu den Zielen der polizeilichen Öffentlichkeitsarbeit *Schmitt*, Freund und Helfer auf Twitter: Social-Media-Präsenzen der Polizei im Kontext staatlichen Informationshandelns, in: *Dix/Blatt/Kloepfer et al.* (Hrsg.), *Informationsfreiheit und Informationsrecht*, 2020, S. 1 (5 ff.). Zur Öffentlichkeitsfahndung auf sozialen Netzwerken *Caspar*, *ZD* 2015, 12 (15 f.). Zum polizeilichen Twitter-Account als öffentliche Einrichtung *Milker/Schuster*, *NVwZ* 2021, 377 ff.

<sup>361</sup> So auch *Tschorr*, *NJW* 2020, 3755 (3756); manche stufen die Veröffentlichung von Allgemeinverfügungen auf Twitter dagegen lediglich als bloßes Informationshandeln ein: *Ingold*, *VerwArch* 108 (2017), 241 (246); wohl auch *Milker*, *NVwZ* 2018, 1751 (1753) und *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Öffentlichkeitsarbeit von Polizeibehörden in sozialen Medien, *WD* 3–3000–157/15, S. 10, die ausdrücklich eine Bekanntgabe ablehnen. Die Regeln über die Bekanntgabe von Verwaltungsakten formulieren Anforderungen an die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns, determinieren aber nicht die Rechtsnatur. Eine fehlerhafte Bekanntgabe einer Allgemeinverfügung via Twitter ändert daher nichts daran, dass es sich um eine Regelung handeln kann, die den Anforderungen des § 35 S. 2 LVwVfG entspricht. Allgemein zur Bekanntgabe durch Veröffentlichung im Internet siehe *Tiedemann*, in: *Bader/Ronellenfisch* (Hrsg.), *BeckOK VwVfG*, 55. Ed. (Stand: 1.4.2022), § 41 VwVfG, Rn. 110a und 127, der zumindest für elektronische Verwaltungsakte die Bekanntgabe allein über das Internet für zulässig hält, sofern diese Art der Bekanntgabe ortsüblich ist; vgl. auch *Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* (Hrsg.), *VwVfG*, 9. Aufl., 2018, § 41, Rn. 194 f., der bei elektronischen Verwaltungsakten stets auch eine öffentliche Bekanntgabe in Schriftform für erforderlich hält.

<sup>362</sup> *Krischok* (Fn. 350), S. 242.



*Kommentar* zu einem Versammlungsgeschehen enthalten.<sup>363</sup> Derartige staatliche Beiträge zur öffentlichen Meinungsbildung können potenzielle Versammlungsteilnehmer davor abschrecken, sich an Demonstrationen zu beteiligen, und damit in die grundrechtliche Verbürgung der Versammlungsfreiheit eingreifen – sei es, weil die Adressaten schärfere Reaktionen der eingesetzten Polizeibeamten befürchten, sei es, weil die Kommunikation der Polizei den Eindruck vermittelt, es handle sich um eine gewalttätige und aufrührerische Veranstaltung, die man nicht unterstützen solle.<sup>364</sup>

### III. Verfassungsrechtliche Grenzen staatlicher Überwachung von Versammlungen

Obleich Versammlungen unter freiem Himmel für die gesellschaftliche Teilhabe und kollektive Meinungskundgabe eine essenzielle Bedeutung entfalten, schützt Art. 8 GG diese nicht vorbehaltlos.<sup>365</sup> Er unterwirft sie in seinem Abs. 2 vielmehr einem einfachen Gesetzesvorbehalt.<sup>366</sup>

Der einfache Gesetzgeber darf die Versammlungsfreiheit aber zugleich nicht generell, sondern unter strikter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsprinzips nur für solche Zwecke einschränken, die dem Schutz gleichgewichtiger Rechtsgüter dienen; er muss die kollidierenden grundrechtlichen Positionen stets in einen schonenden Ausgleich bringen.<sup>367</sup>

<sup>363</sup> Siehe dazu auch *Bilsdorfer* (Fn. 42), S. 249 ff., die in wertenden staatlichen Äußerungen in sozialen Netzwerken auch einen Eingriff in die Meinungsbildungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 GG erkennt; *Herrmann*, VR 2016, 122 (126).

<sup>364</sup> So geschehen im Juni 2015 bei einer Demonstration gegen den G7-Gipfel in Elmau. Seinerzeit verlautbarte die Polizei zunächst via Twitter, aus der Menge seien Brandsätze auf Polizisten geworfen worden, um dies später ebenfalls per Tweet zu revidieren, vgl. *Krischok* (Fn. 350), S. 244 f. In einem ähnlichen Fall berichtete die Bundespolizei in einem Tweet, anlässlich einer Grenzkontrolle verbotene Waffen entdeckt zu haben, und versah den Tweet mit dem Hashtag #G7 und #G7Summit (vgl. BT-Drs. 18/5672, S. 1 f.). Ein solcher Tweet beschwört bei den Versammlungsteilnehmern die Befürchtung herauf, dass es sich um eine Zusammenkunft bewaffneter Demonstranten handelt. Anlässlich der Proteste im Hambacher Forst twiterte die Polizei, sie sei auf „Fallen“ gestoßen, die eine Lebensgefahr für alle auslösen, sowie auf (Waffen-), „Depots“. Zum Sachverhalt siehe *Bilsdorfer* (Fn. 42), S. 225 ff.

<sup>365</sup> Einschränkungen für Versammlungen in geschlossenen Räumen kann der Gesetzgeber demgegenüber lediglich auf der Grundlage kollidierenden Verfassungsrechts – also im Rahmen sog. verfassungsimmanenter Schranken – vorsehen.

<sup>366</sup> Manche stufen Art. 8 Abs. 2 GG nicht als einen einfachen Gesetzesvorbehalt ein, da die Einschränkung des Grundrechts an eine bestimmte Situation („unter freiem Himmel“) gebunden ist, *Kingreen/Poscher* (Fn. 42), Rn. 904. Dass Art. 8 Abs. 2 GG sich auf Zusammenkünfte unter freiem Himmel bezieht (nicht auf Versammlungen in geschlossenen Räumen), ändert jedoch nichts daran, dass der Vorbehalt selbst neben dem Gesetzesvorbehalt keine weiteren Anforderungen an eine zulässige Grundrechtseinschränkung formuliert. Wie hier *Hufen* (Fn. 55) § 30, Rn. 22.

<sup>367</sup> BVerfGE 69, 315 (348 f.).

## 1. Gesetzgebungskompetenz

Die Regelungskompetenz für das Versammlungsrecht – und damit für die polizeilichen Eingriffsgrundlagen – ist im Gefolge der sog. Föderalismusreform I vom Bund auf die Länder übergegangen. Bis dahin hatte der Bund von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz im VersammlG noch abschließend Gebrauch gemacht.

Bayern, Berlin, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein haben unterdessen eigene Landesversammlungsgesetze erlassen. In den übrigen neun Ländern<sup>368</sup> findet weiterhin das VersammlG des Bundes Anwendung. Denn soweit die Länder ihre Gesetzgebungsbefugnis aus Art. 70 Abs. 1 GG noch nicht in Anspruch genommen haben, gilt das Recht des Bundes kraft ausdrücklicher verfassungsrechtlicher Anordnung fort (Art. 125a Abs. 1 GG).

Der an sich klar konturierten Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Versammlungsrecht zum Trotz wirft die exakte kompetenzrechtliche Zuordnung der Videoüberwachung und sonstiger polizeilicher Eingriffe in Versammlungen mitunter intrikate Abgrenzungsfragen auf. Maßnahmen der Versammlungsbeobachtung können nämlich unterschiedliche Kompetenzbereiche tangieren: die Gefahrenabwehr oder die Strafverfolgung.

Sind die Handlungen darauf gerichtet, Gefahren (und damit auch Straftaten) zu *verhindern*<sup>369</sup>, ist grundsätzlich die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder berührt. Maßnahmen der *Strafverfolgungsvorsorge*, die es erleichtern soll, Straftaten aufzuklären, stützen sich demgegenüber auf den Kompetenztitel „gerichtliche(s) Verfahren“ aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG. Sie unterfallen der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes.<sup>370</sup>

Mit der Strafverfolgungsvorsorge kann zwar – gleichsam als Nebenwirkung – durchaus auch eine Abwehr von Gefahren durch Abschreckung einhergehen. Diese Eigenheit ist jedoch der gesamten Strafverfolgung wesensimmanent und verschiebt Letztere dadurch noch nicht in den Bereich der Gefahrenabwehr. Um eine konkrete

---

<sup>368</sup> Namentlich in den Ländern Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen, der Freien und Hansestadt Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland und Thüringen.

<sup>369</sup> Die besondere Gefahrenabwehr unterfällt dagegen z.T. der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes, vgl. etwa Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG (u. a. das Pass-, Melde- und Ausweiswesen), Art. 73 Abs. 1 Nr. 6 GG (Luftverkehr) oder Art. 73 Abs. 1 Nr. 12 GG (Waffen- und Sprengstoffrecht), z.T. erwächst aus der föderalen Ordnung des Grundgesetzes eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes, vgl. bspw. Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG (u. a. Maßnahmen gegen gemeingefährliche oder übertragbare Krankheiten bei Menschen und Tieren), Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG (u. a. das Recht der Lebensmittel; Tierschutz) sowie Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Abfallwirtschaft, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung).

<sup>370</sup> BVerfGE 113, 348 (369).

Maßnahme einzuordnen, ist vielmehr allein entscheidend, ob sie im Schwerpunkt präventive oder repressive Zwecke verfolgt.<sup>371</sup>

## 2. Eingriffsgrundlagen für die Versammlungsbeobachtung

Überwacht der Staat eine Demonstration mittels Videotechnik, bedarf dieser Eingriff in die Versammlungsfreiheit kraft des Vorbehalts des Gesetzes einer expliziten Rechtsgrundlage.<sup>372</sup>

Der Bund hat eine solche bereits im Jahre 1989 in § 12a VersammlG geschaffen.<sup>373</sup> Die Entwicklung der technischen Möglichkeiten ist seitdem rasant vorangeschritten:<sup>374</sup> Überwachung und Datenerhebung haben sich von aufwändigen Einzelfallmaßnahmen zu einem technisch vielgestaltigen und gesellschaftlich präsenten Massenphänomen entwickelt. Inwieweit das „Recht von gestern“, das noch die analoge Kamera als normatives Leitbild der Versammlungsbeobachtung vor Augen hatte, auf die ungleich komplexeren technischen Gefahren eines digitalen Zeitalters angemessen reagiert, gehört zu den drängendsten Fragen des Spannungsverhältnisses zwischen Freiheit und Sicherheit im öffentlichen Raum.<sup>375</sup>

### a) Überblick über die gesetzlichen Grundlagen

#### aa) Versammlungsgesetz des Bundes

§ 12a VersammlG ermächtigt die Polizei nur unter engen Voraussetzungen, Bild- und Tonaufnahmen von einzelnen Teilnehmern bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Versammlungen zu fertigen: Tatsächliche Anhaltspunkte müssen die Annahme rechtfertigen, dass von diesen erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit<sup>376</sup> oder Ordnung ausgehen.<sup>377</sup> Eine solche individualbezogene Video-

<sup>371</sup> BVerwGE 47, 255 (264 f.); VGH BW, NVwZ-RR 2011, 231 (232); Roggan, Die Polizei 2008, 112 ff.; Schmidt (Fn. 242), S. 109 f.; Trurnit, in: Möstl/Trurnit (Hrsg.), BeckOK PolR BW, 24. Ed. (Stand: 1.3.2022), § 1 PolG BW, Rn. 71 ff.; dagegen Schenke, NJW 2011, 2838 ff.

<sup>372</sup> Kniesel (Fn. 202), § 12a, Rn. 4; a. A. Enders (Fn. 204), § 12a, Rn. 15.

<sup>373</sup> BT-Drs. 11/4359, S. 6.

<sup>374</sup> Golla (Fn. 335), 151.

<sup>375</sup> Siehe dazu auch Fährmann et al. (Fn. 205), 144. Eine fehlende gesetzgeberische Legitimation neuer Technologien gefährdet auch die Machtbalance zwischen Legislative und Exekutive.

<sup>376</sup> Enders (Fn. 204), § 12a, Rn. 2 geht bei der Platzierung des § 12a VersammlG von einem Versehen des Gesetzgebers aus. Ob die Verweisung auch den unbestimmten Rechtsbegriff der öffentlichen Ordnung erfasst, ist unklar. Das Bundesverfassungsgericht verneint das grundsätzlich: „[E]ine bloße Gefährdung der öffentlichen Ordnung [genüge] regelmäßig nicht“; BVerfGE 69, 315 (352). Vgl. dazu Arzt, DÖV 2009, 381 (384); Koranyi/Singelstein (Fn. 232), 125. Einige Landesgesetzgeber übernahmen diesen Gedanken in ihren Regelungen zu Bild- und

überwachung darf die Polizei unter diesen Prämissen auch durchführen, wenn sie zugleich unvermeidbar Dritte betrifft (§ 12a Abs. 1 S. 2 VersammlG).

Der unmittelbare Anwendungsbereich des § 12a VersammlG erstreckt sich zwar ausschließlich auf Versammlungen *in geschlossenen Räumen*. Das macht die systematische Stellung der Vorschrift im zweiten Abschnitt deutlich. Allerdings erklärt § 19a VersammlG die Vorschrift des § 12a VersammlG bei Versammlungen *unter freiem Himmel* für entsprechend anwendbar.

### (1) Kamera-Monitor-Verfahren

Für die Beobachtung im Kamera-Monitor-Verfahren hält das VersammlG keine spezifische Eingriffsgrundlage vor. Solche Überblicksaufnahmen greifen zwar weniger intensiv als Einzelaufnahmen in Grundrechte ein. Die Detailschärfe moderner Kameras ermöglicht es der Polizei gleichwohl, einzelne Versammlungsteilnehmer zu identifizieren. Das kann Grundrechtsträger von der Teilnahme an der Versammlung abschrecken.<sup>378</sup> Auch Übersichtsaufnahmen bedürfen im Lichte der verfassungsrechtlichen Vorgaben daher einer tragfähigen Rechtsgrundlage.<sup>379</sup>

Bei strenger Lesart deckt die Vorschrift des § 12a VersammlG solche Eingriffsmaßnahmen nicht. Denn „Aufnahme“ i. S. d. § 12a Abs. 1 S. 1 VersammlG insinuiert semantisch die *Aufzeichnung* von Bild und Ton. Die Norm geht mithin von der Speicherung als gesetzlich intendiertem Normalfall aus. Das deutet auch § 12a Abs. 2 S. 1 Nr. 1–2 VersammlG an: „Die Unterlagen“ sind unverzüglich zu vernichten, soweit die Polizei sie nicht mehr benötigt, um Straftaten zu verfolgen (Nr. 1) oder im Einzelfall Gefahren abzuwehren (Nr. 2).<sup>380</sup>

Ist sogar die Speicherung zulässig, so muss die Erfassung ohne Speicherung als milderes Mittel jedoch erst recht erlaubt sein. § 12a VersammlG erfasst damit auch das Kamera-Monitor-Verfahren als weniger eingriffsintensive Minusmaßnahme.<sup>381</sup> Die Polizeibehörden sind zu solchen Übersichtsaufnahmen aber nur unter strengen tatbestandlichen Voraussetzungen ermächtigt: Von den Versammlungsteilnehmern müssen „erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgehen“ (§ 12a Abs. 1 S. 1 VersammlG).<sup>382</sup>

Tonaufnahmen: § 18 VersFG BE, § 18 VersammlG LSA, § 12 NVersG sowie § 16 VersFG SH beschränken die Gefahr auf die Rechtsgüter der öffentlichen Sicherheit. Andere landesgesetzliche Regelungen schließen eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung mit ein (Art. 9 Abs. 1 BayVersG, §§ 12, 20 SächsVersG).

<sup>377</sup> Dazu bspw. *Kniesel* (Fn. 202), § 12a, Rn. 25.

<sup>378</sup> Siehe dazu S. 53 ff.; ausführlich zu Übersichtsaufnahmen *Groscurth* (Fn. 89), 364, Rn. 204 ff.

<sup>379</sup> Zur Rechtsprechungsentwicklung *Arzt* (Fn. 222), § 19a VersammlG, Rn. 42 ff.

<sup>380</sup> Dazu bspw. *Enders* (Fn. 204), § 12a, Rn. 4 und 6.

<sup>381</sup> So auch bspw. *Brenneisen/Staack* (Fn. 214), 10.

<sup>382</sup> Dazu *Wernthaler* (Fn. 246), 7. Siehe auch *Kniesel* (Fn. 202), § 12a, Rn. 8 f.

## (2) Vorfeld- und Anschlussmaßnahmen

Da sich § 12a VersammlG nicht nur auf Versammlungen selbst bezieht, sondern ausdrücklich auch zur Videoüberwachung *im Zusammenhang* mit Versammlungen ermächtigt, erfasst die Norm ebenfalls Vorfeld- und Anschlussmaßnahmen.<sup>383</sup> Auch im Kontext der An- oder Abreise zu einer Versammlung können daher beobachtende Maßnahmen zulässig sein – etwa an Bahnhöfen oder zentralen Zugangsstraßen.

## bb) Landesversammlungsgesetze

Ebenso wie die bundesrechtliche Norm des § 12a VersammlG halten auch die Landesversammlungsgesetze spezifische Eingriffsgrundlagen für Videoaufnahmen vor.<sup>384</sup> Niedersachsen<sup>385</sup>, Nordrhein-Westfalen<sup>386</sup>, Sachsen<sup>387</sup> und Schleswig-Holstein<sup>388</sup> lassen solche Bild- und Tonaufnahmen explizit auch für Versammlungen in geschlossenen Räumen zu.

Die Versammlungsgesetze Bayerns<sup>389</sup>, Berlins<sup>390</sup>, Niedersachsens<sup>391</sup>, Nordrhein-Westfalens<sup>392</sup>, Sachsens<sup>393</sup> und Schleswig-Holsteins<sup>394</sup> sehen zudem spezielle Eingriffsgrundlagen für Übersichtsaufnahmen vor.<sup>395</sup>

<sup>383</sup> *Turnit*, NVwZ 2012, 1079 (1080).

<sup>384</sup> Art. 9 Abs. 1 S. 1 BayVersG; § 18 VersFG BE; § 18 Abs. 1 S. 1 VersammlG LSA; § 12 NVersG, § 16 Abs. 1 VersG NRW; § 20 Abs. 1 S. 1 SächsVersG und § 16 Abs. 1 VersFG SH *für Versammlungen unter freiem Himmel*. Die Vorschriften orientieren sich im Wesentlichen am Regelungsinhalt des § 12a VersammlG. In Sachsen-Anhalt und Niedersachsen beschränken sich die Eingriffsgrundlagen jedoch auf *erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit*. Zugleich ist die *Löschfrist* für Aufzeichnungen zur zukünftigen Gefahrenabwehr – abweichend von drei Jahren nach § 12a Abs. 2 VersammlG – in Schleswig-Holstein (§ 22 Abs. 3 VersFG SH) auf sechs Monate, in Sachsen-Anhalt (§ 18 Abs. 2 VersammlG LSA) auf drei Monate und in Niedersachsen (§ 17 Abs. 2 S. 1 NVersG) auf zwei Monate deutlich verkürzt.

<sup>385</sup> § 17 Abs. 1 S. 1 NVersG. In Bayern erfasst die Regelung des Art. 9 Abs. 1 S. 1 BayVersG Versammlungen in geschlossenen Räumen zwar nicht ausdrücklich. Aus der systematischen Stellung der Norm im Allgemeinen Teil ergibt sich jedoch, dass ihr Geltungsanspruch sich auf diese erstreckt. *Arzt*, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth (Hrsg.), *VersR*, 2. Aufl., 2020, Art. 9 BayVersG, Rn. 3 stuft die bayerische Regelung als verfassungswidrig ein, weil sie auch Versammlungen in geschlossenen Räumen erfasst. Für diese formuliert Art. 8 GG zwar keinen Gesetzesvorbehalt. Versammlungen in geschlossenen Räumen sind aber verfassungsimmanente Schranken unterworfen.

<sup>386</sup> § 16 Abs. 3 S. 1 VersG NRW, § 26 Abs. 1 S. 3 VersG NRW.

<sup>387</sup> § 12 Abs. 1 S. 1 SächsVersG, § 20 Abs. 1 S. 1 SächsVersG.

<sup>388</sup> § 22 Abs. 1 S. 3 VersFG SH, § 16 Abs. 3 S. 1 VersFG SH.

<sup>389</sup> Art. 9 Abs. 2 S. 1 BayVersG.

<sup>390</sup> § 18 Abs. 2 VersFG BE. Zur Verfassungsmäßigkeit der Vorgängervorschrift VerfGH Berlin, ZD 2015, 474 (475 ff.).

<sup>391</sup> § 12 Abs. 2 S. 1 NVersG unter freiem Himmel; § 17 Abs. 2 S. 1 NVersG in geschlossenen Räumen.

<sup>392</sup> § 16 Abs. 2 VersG NRW.

Einige unter ihnen, namentlich Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen und Sachsen,<sup>396</sup> binden Übersichtsaufnahmen nicht an eine konkrete Gefahr. Sie lassen es vielmehr ausreichen, dass die Maßnahme im Einzelfall wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung aus polizeilicher Sicht erforderlich ist, um den Einsatz zu lenken und zu leiten.<sup>397</sup> Die neueren landesrechtlichen Vorschriften für Übersichtsaufnahmen senken die tatbestandliche Eingriffsschwelle somit gegenüber den bundesrechtlichen Bedingungen einer Videoüberwachung deutlich ab und erweitern dadurch den Handlungsradius der Behörden.

Übersichtsaufnahmen sind grundsätzlich nur im Kamera-Monitor-Verfahren, mithin ohne Speicherung, zulässig. Ausnahmen gestatten die Versammlungsgesetze der Länder Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen dann, wenn dies erforderlich ist, um erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren.<sup>398</sup> Berlin, Sachsen und Schleswig-Holstein schränken das Kamera-Monitor-Verfahren noch stärker ein: Übersichtsaufnahmen aufzuzeichnen, ist dort *de lege lata* stets unzulässig.<sup>399</sup> Der polizeitaktische Mehrwert der Speicherung soll sich nach der Wertung des Gesetzgebers nicht zum Nachteil der Versammlungsfreiheit materialisieren.

Die Versammlungsgesetze der meisten Länder sehen explizit vor, dass Bild- und Tonaufnahmen, seien es Übersichtsaufnahmen,<sup>400</sup> seien es sonstige Aufnahmen<sup>401</sup>, offen zu erfolgen haben. In allen anderen Ländern ist dies weniger klar.

<sup>393</sup> § 20 Abs. 2 SächsVersG.

<sup>394</sup> § 16 Abs. 2 VersFG SH.

<sup>395</sup> Sie unterscheiden sich von der individualisierten Videoüberwachung dadurch, dass sie sich nicht auf einzelne Versammlungsteilnehmer, sondern auf das Gesamtgeschehen beziehen. Eine Person im Rahmen von Übersichtsaufnahmen zu identifizieren, lassen Art. 9 Abs. 2 S. 3 BayVersG, § 12 Abs. 2 S. 2, § 17 Abs. 2 NVersG zu, soweit die tatbestandlichen Voraussetzungen der individualisierten Videoüberwachung greifen. § 18 Abs. 2 VersFG BE, § 20 Abs. 2 SächsVersG, und § 16 Abs. 2 VersFG SH gestatten dies nicht.

<sup>396</sup> So Art. 9 Abs. 2 S. 1 BayVersG, § 18 Abs. 2 S. 1 VersFG BE, § 16 Abs. 2 S. 1 VersG NRW und § 20 Abs. 2 S. 1 SächsVersG.

<sup>397</sup> Dieses Tatbestandsmerkmal geht zurück auf BVerfG, NVwZ 2009, 441 (447, Rn. 135). Das Bundesverfassungsgericht hat es als Mindestvoraussetzung formuliert und zugleich die zu dieser Zeit geltende Fassung des bayerischen Versammlungsgesetzes außer Kraft gesetzt. Diese gestattete, Übersichtsaufnahmen anlasslos anzufertigen. Andere Länder knüpfen Übersichtsaufnahmen ausdrücklich an eine Gefahr (§ 12 Abs. 2 S. 1 NVersG, § 16 Abs. 2 VersFG SH).

<sup>398</sup> Art. 9 Abs. 2 S. 2 BayVersG; § 12 Abs. 2 S. 2 NVersG; § 16 Abs. 2 S. 2 VersG NRW.

<sup>399</sup> So der Wortlaut in § 18 Abs. 2 S. 2 VersFG BE und § 20 Abs. 2 S. 2 SächsVersG. In Schleswig-Holstein folgt dies aus dem Umstand, dass Übersichtsaufnahmen in § 16 Abs. 2 S. 1 VersFG SH nur als „Bild- und Tonübertragungen in Echtzeit“ zulässig sind.

<sup>400</sup> Alle landesrechtlichen Eingriffsgrundlagen, die sich explizit auf Übersichtsaufnahmen beziehen, lassen diese (im Regelfall) nur offen zu: Art. 9 Abs. 2 S. 1 BayVersG, § 18 Abs. 2 S. 2 VersFG BE, § 12 Abs. 2 S. 1 NVersG, § 16 Abs. 3 S. 1 VersG NRW, § 20 Abs. 2 S. 1 SächsVersG, § 16 Abs. 3 S. 1 VersFG SH. Denkbar sind insoweit Warnwesten oder Polizeidurchsagen, die auf die Videoaufnahmen hinweisen. Kritisch *Neskovic/Uhlig* (Fn. 229),

Auch § 12a VersammlG, der kraft Art. 125a Abs. 1 GG in einigen Ländern weiterhin Anwendung findet, ist interpretationsoffen gefasst. Die Vorschrift differenziert nicht ausdrücklich zwischen verdeckten und offenen Bild- und Tonaufnahmen. Inwieweit sie auch erlaubt, diese verdeckt anzufertigen,<sup>402</sup> beantwortet aber das Gebot der Normenklarheit: Bei Versammlungen begeben sich Bürger unverummt „mit eigenen Überzeugungen in die demokratische Öffentlichkeit“<sup>403</sup>. Darf die Polizei die Teilnehmer heimlich beobachten, wirkt das in diesem sensiblen Kontext nachhaltig abschreckend und damit besonders eingriffsintensiv. Für den Einzelnen bleibt dann nämlich unsichtbar, ob und inwiefern der Staat seine politische Gesinnung dokumentiert. Darüber hinaus können Betroffene, die von einer Maßnahme im Einzelfall keine Kenntnis erlangen, faktisch auch nicht dagegen vorgehen und bspw. keinen gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen.<sup>404</sup> Das rechtsstaatliche Gebot der Normenbestimmtheit entfaltet bei Eingriffsgrundlagen, die heimliche Maßnahmen erlauben, deswegen eine besondere Bedeutung.<sup>405</sup> Verdeckte Maßnahmen muss der Gesetzgeber nicht zuletzt deshalb hinreichend präzise legitimieren, weil die deutsche Konzeption des Polizeirechts es der allgemeinen Polizei (anders als den Nachrichtendiensten) grundsätzlich nicht gestattet, geheim zu agieren.<sup>406</sup> Für das allgemeine Gefahrenabwehrrecht normiert der Gesetzgeber den Grundsatz der offenen Datenerhebung ausdrücklich.<sup>407</sup> Für das Versammlungsrecht

338 f., die davon ausgehen, dass offene Aufnahmen nicht grundrechtsschonender sind als verdeckte Aufnahmen.

<sup>401</sup> Art. 9 Abs. 1 BayVersG, § 12 Abs. 1 NVersG, § 20 Abs. 1 SächsVersG, § 16 Abs. 3 S. 1 VersFG SH. Auch § 16 Abs. 3 S. 1 VersG NRW gibt vor, Aufnahmen und Aufzeichnungen offen vorzunehmen. Bild- und Tonaufnahmen verdeckt anzufertigen, ist in Nordrhein-Westfalen nur dann gestattet, wenn offene Aufnahmen das Leben oder die körperliche Unversehrtheit derjenigen Personen gefährden, welche die Aufnahme oder Aufzeichnung durchführen (§ 16 Abs. 3 S. 3 VersG NRW). Das Versammlungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt schreibt die Offenheit der Bild- und Tonaufnahmen demgegenüber nicht explizit vor.

<sup>402</sup> So auch *Straub*, Beobachtung aus der Luft – Grenzen des staatlichen und zivilen Drohneneinsatzes, 2018, S. 40. In diese Richtung auch *Beckermann/Bröcker*, Föderalismus als Triebfeder eines zeitgemäßen Versammlungsrechts, in: Teichgräber/Beckermann/Bröcker et al. (Hrsg.), Von Brokdorf zu Blockupy und Pegida, 2016, S. 29 (50): Übersichtsaufnahmen seien weniger eingriffsintensiv als individualisierende Aufnahmen nach § 12a VersammlG. Die Polizei darf Übersichtsaufnahmen nur offen anfertigen (vgl. § 37 Abs. 2 SächsPVDG). Deshalb sei nicht ersichtlich, weshalb bei den eingriffsintensiveren individualisierenden Aufnahmen auch eine verdeckte Vorgehensweise zulässig sei. Zur verdeckten Versammlungsüberwachung auch (i.E. offengelassen) BVerfGE 122, 342 (373).

<sup>403</sup> BVerfGE 122, 342 (373).

<sup>404</sup> BVerfGE 120, 274 (325); VerfGH Berlin, ZD 2015, 474 (477 f., Rn. 63).

<sup>405</sup> *Denninger/Bäcker*, B. – Die Polizei im Verfassungsgefüge, in: Lisken/Denninger/Bäcker et al. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl., 2021, S. 67, Rn. 63.

<sup>406</sup> BVerfGE 133, 277 (327 f.); *Petri*, in: Möstl/Schwabenbauer (Hrsg.), BeckOK PolR Bayern, 18. Ed. (Stand: 1.3.2022), Art. 31 BayPAG, Rn. 24.

<sup>407</sup> § 14 Abs. 2 S. 1 PolG BW; Art. 31 Abs. 3 S. 1 BayPAG; § 29 Abs. 3 BbgPolG; § 18 Abs. 2 S. 1 ASOG Bln; § 27 Abs. 2 S. 1 BremPolG; § 2 Abs. 3 S. 1 HmbPolDVG; § 13 Abs. 7 S. 1 HSOG; § 15 Abs. 6 S. 1 SOG LSA; § 26 Abs. 2 S. 1 SOG M-V; § 30 Abs. 2 S. 1 NdsSOG;



muss dieser zentrale Grundsatz im Lichte der besonderen grundrechtlichen Sensibilität der Versammlungsfreiheit erst recht gelten. Ausnahmen muss der Gesetzgeber ausdrücklich benennen.<sup>408</sup> Dieses strenge Anforderungsniveau erfüllt § 12a VersammlG nicht. Die Norm statuiert keinerlei spezielle Vorgaben für verdeckt erfolgende Bild- und Tonaufnahmen. Die Polizei hat folglich stets in geeigneter Form darauf hinzuweisen, dass sie Videoüberwachungstechnik zur Versammlungsbeobachtung einsetzt.<sup>409</sup>

### *b) Befugnisnormen für neue Formen der Versamlungsüberwachung*

Das Versamlungsrecht schwört die Behörden derzeit nicht ausdrücklich auf eine *bestimmte* technische Form der Aufzeichnung ein. Der offene Wortlaut des § 12a VersammlG sowie der korrespondierenden landesgesetzlichen Regelungen spricht vielmehr nur allgemein von der Erlaubnis, „Bild- und Tonaufnahmen“ anzufertigen.

In dieser Technikneutralität manifestiert sich einerseits ein sachgerechtes legislatives Konzept: Unter den Bedingungen einer dynamischen technischen Entwicklung tut der Gesetzgeber gut daran, eine Norm offen zu gestalten, um auch solche Methoden der Sicherheitsbehörden zu legitimieren, die nach heutigem Stand der Technik noch nicht absehbar sind oder sich noch im Forschungs- und Entwicklungsstadium befinden.

Einer solchen „überschießenden Ausrichtung“ ziehen andererseits aber der Vorbehalt des Gesetzes und auch das übrige Verfassungsrecht Grenzen. Denn wenn eine bestimmte Technik noch gar nicht existiert oder noch nicht hinreichend ausgereift ist, kann der Gesetzgeber sie zum Zeitpunkt der Normsetzung nicht sachgerecht in allen Details als Teil seiner rechtsstaatlich gebotenen Abwägung zwischen kollidierenden Grundrechtspositionen würdigen.<sup>410</sup> Einen sachgerechten Rechts-

---

§ 9 Abs. 5 PolG NRW; § 26 Abs. 5 S. 1 RhPfPOG; § 3 Abs. 4 S. 1 SPolDVG; § 36 Abs. 5 S. 1 SächsPolG; § 178 Abs. 2 S. 1 LVwG SH; § 32 Abs. 4 S. 1 ThürPAG.

<sup>408</sup> Arzt (Fn. 222), § 19a VersammlG, Rn. 36.

<sup>409</sup> Auf den Einsatz einer Handkamera oder eines Kamerawagens kann sie bspw. mit einem gut sichtbaren Banner oder Schildern hinweisen. Dynamische optische Signale, wie etwa blinkende Lichter, machen noch besser wahrnehmbar. Diese lassen sich – im Gegensatz zu Bannern oder Warnwesten für Polizeibeamte – zudem unkompliziert an Drohnen montieren. Aber auch akustische Hinweise per Durchsage oder Warnsignale, welche die Position einer Drohne anzeigen, können die Transparenz der Überwachungsmaßnahmen erhöhen und so Unsicherheiten bei den Versamlungsteilnehmern abbauen. Zum offenen Drohneneinsatz Müller-ter Jung/Rexin, CR 2019, 643 (647); Straub (Fn. 402), S. 40. Siehe auch Roggan (Fn. 240), 591 f., der neben dem verdeckten und offenen Drohneneinsatz noch die Kategorie des nicht erkennbaren Drohneneinsatzes vorschlägt. Nicht überzeugend demgegenüber Kormmeier (Fn. 260), S. 148; Es bedürfe keines Hinweises, damit der polizeiliche Drohneneinsatz offen erfolgt. Siehe zum offenen Bodycam-Einsatz Schmidt (Fn. 242), S. 303 sowie Starnecker (Fn. 233), S. 192.

<sup>410</sup> LVerfG LSA, DVBl. 2015, 38 (41).



rahmen für die künftige verhältnismäßige Anwendung im Einzelfall detailscharf zu konturieren, ist ihm in solchen Fällen unmöglich.<sup>411</sup>

Rubrizierte man *sämtliche* technischen Methoden, um Aufzeichnungen anzufertigen, unter § 12a VersammlG, bliebe es der unregulierten Entscheidungsfreiheit der Polizei überantwortet, zwischen einer klassischen Aufnahme mittels Handkamera, Bodycam, Smartphone oder Kamerawagen sowie Luftaufnahmen durch einen Hubschrauber, eine Drohne oder im Extremfall gar ein Kampfflugzeug<sup>412</sup> das richtige Werkzeug auszuwählen. Mit dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot lässt sich eine solche Bandbreite der Auswahlmöglichkeiten nicht in Einklang bringen. Ob eine bestehende, teilweise jahrzehntealte Rechtsgrundlage neue Techniken noch zu tragen vermag, entscheidet sich vielmehr daran, inwieweit das neue Instrument Eigenschaften trägt, welche die Möglichkeiten substanziell erweitern, Daten in grundrechtlich sensibler Weise zu erheben, zu verarbeiten und zu verknüpfen. Eröffnet die Methode eine „neue Dimension“ der Überwachung, indem sie bspw. der Behörde eine Beobachtung nicht nur am Boden ermöglicht, sondern ihr auch das gesteigerte Erkenntnispotenzial einer Beobachtung aus der Vogelperspektive erschließt, gebietet dies grundsätzlich eine eigene Rechtsgrundlage. Die Verfassung verlangt dem Gesetzgeber ab, zwischen Überwachungsmaßnahmen unterschiedlicher grundrechtlicher Wirkungsintensität zu differenzieren<sup>413</sup> – dies gerade auch mit Blick auf den Umstand, dass mit besonders weitläufigen Aufnahmen und der hohen Auflösung moderner Kameras (in Verbindung mit der Möglichkeit, die Aufnahmen optisch zu vergrößern) eine signifikant höhere Eingriffsintensität einhergeht als beim klassischen Camcorder.

#### aa) Bodycams

Bodycams unterscheiden sich in ihrer technischen Funktionalität nicht fundamental von sonstigen Kameras, die Ton- und Bildaufnahmen fertigen. Gleichwohl zeichnen sie sich gegenüber stationären Kameras in einzelnen Aspekten durch eine erhöhte Eingriffsintensität aus: Der Polizeibeamte fertigt während seines Einsatzes Nahaufnahmen an, ohne dafür eine Kamera vorbereiten oder halten zu müssen, und kann den Aufnahmebereich jederzeit selbst neu justieren sowie seine Aufnahme ggf. gleichsam rückwirkend aktivieren. Kraft dieser Flexibilität zeitigen Bodycams einen höheren Abschreckungseffekt auf den Bürger als eine herkömmliche stationäre

<sup>411</sup> Dies galt bspw. für § 17c SOG LSA. Die Vorschrift sollte die verhältnismäßige Anwendung einer zum damaligen Zeitpunkt technisch noch nicht möglichen Quellen-TKÜ legislativ antizipieren, indem sie der Exekutive für die Zukunft abstrakte Anwendungskriterien mit auf den Weg gab. Der Wortlaut des § 17c Abs. 3 SOG LSA verdeutlichte diese in die Zukunft gerichtete Herangehensweise durch die Formulierung „es ist technisch sicherzustellen“. Dazu bspw. VerfG LSA, Urt. v. 11. 11. 2014, BeckRS 2014, 58392, Rn. 154.

<sup>412</sup> Vgl. dazu den Sachverhalt in BVerwGE 160, 169 (169).

<sup>413</sup> Roggan (Fn. 240), 594.

Kamera. Aufgrund ihrer geringen Größe sind sie mitunter auch schwerer erkennbar als eine festinstallierte Kamera.<sup>414</sup>

Mit Blick auf die technischen Spezifika von Bodycams haben einige Landesgesetzgeber – ebenso wie der Bund für die Bundespolizei<sup>415</sup> – in ihre Polizeigesetzen spezielle Eingriffsgrundlagen integriert, die deren Einsatz rechtlich steuern.<sup>416</sup> Sie bringen damit zugleich implizit zum Ausdruck, dass die bestehenden Eingriffs-

<sup>414</sup> Arzt (Fn. 222), § 19a VersammlG, Rn. 36; *Lachenmann* (Fn. 18), 1425.

<sup>415</sup> § 27a BPolG.

<sup>416</sup> Vgl. § 44 Abs. 5 PolG BW; Art. 33 Abs. 4 BayPAG; § 31a Abs. 2 BbgPolG; § 24c Abs. 1 Nr. 1 ASOG Bln; § 33 BremPolG; § 14 Abs. 6 HSOg; § 18 Abs. 5 HmbPolDVG; § 16 Abs. 1 und 3 SOG LSA; § 32a Abs. 1–3 SOG M-V; § 32 Abs. 4 NPOG; § 15c Abs. 1 PolG NRW; § 31 Abs. 1 RhPfPOG; § 32 Abs. 3 SPolDVG; § 57 Abs. 4 und 5 SächsPVDG; § 184a Abs. 1 LVwG SH, § 33 Abs. 1 und 6 TH PAG. Einige Landesgesetzgeber stellen klar, dass die polizeigesetzliche Regelung keinen Einsatz bei Versammlungen i. S. d. Art. 8 Abs. 1 GG legitimiert (sog. Unberührtheitsklausel), vgl. § 32 Abs. 4 S. 8 NPOG. Die landesgesetzlichen Grundlagen unterscheiden sich in ihrem Wortlaut und räumlichen Einsatzbereich deutlich. Bayern, Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein sowie der Bundesgesetzgeber beziehen sich in den Polizeigesetzen explizit auf körpernah getragene Aufnahmegeräte. Die Freie und Hansestadt Hamburg, Hessen, das Saarland, Sachsen und Thüringen fassen den Wortlaut demgegenüber offen. Auch Sachsen-Anhalt erlaubt in § 16 Abs. 3 SOG LSA zwar grundsätzlich den Einsatz von Bodycams. Eine spezifische Rechtsgrundlage für das Pre-Recording hatte der Landesgesetzgeber jedoch nur befristet bis 2020 in § 16 Abs. 3a Nr. 1 SOG LSA normiert, vgl. LSA LT-Drs. 7/685, S. 13. Zu den Unterschieden zwischen den polizeirechtlichen Eingriffsgrundlagen siehe *Köhler/Thielicke* (Fn. 279), 3. In Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen und im Saarland darf die Polizei Bodycams in Wohnungen einsetzen, vgl. Art. 33 Abs. 4 S. 3 BayPAG, § 32a Abs. 3 S. 1 SOG M-V, § 15c Abs. 2 PolG NRW, § 32 Abs. 3 SPolDVG. Siehe zum Konflikt mit Art. 13 Abs. 1 GG *Petri* (Fn. 290), 458; *Schenke* (Fn. 279), 456 ff. sowie *Zöllner* (Fn. 231), S. 68 ff. In Hessen darf die Polizei Bodycams nur anlässlich einer Identitätsfeststellung verwenden, vgl. § 14 Abs. 6 S. 1 HSOg. Kritisch zur hessischen Regelung *Parma* (Fn. 273), 810 f. Die gesetzliche Formulierung „körpernah getragener Aufnahmegeräte“ ruft in der Literatur Bedenken hinsichtlich des Grundsatzes der Normenbestimmtheit auf den Plan. Denn unter diese Formulierung könnte auch ein am Körper getragenes Smartphone oder eine „Google-Glass“ (eine smarte Datenbrille) fallen. Siehe dazu *Arzt* (Fn. 279), § 15c PolG NRW, Rn. 16; *LDI NRW*, Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen am 27. September 2016 (NRW LT-Drs. 16/12121), 20.9.2016, S. 10. A. A. *Rosch/Müller-Eiselt* (Fn. 250), Art. 33 BayPAG, Rn. 65 ff. sowie *Ogorek*, DÖV 2018, 688 (696), der davon ausgeht, dass die Formulierung „körpernah getragene Aufnahmegeräte“ den Bestimmtheitsanforderungen noch genügt. § 32 Abs. 4 NPOG sei absichtlich technikoffen gehalten („technische Mittel“) und zähle körpernah getragene Aufnahmegeräte nur als Regelbeispiel auf. Siehe zur hinreichenden Bestimmtheit des § 32 Abs. 4 NPOG *Wefelmeier* (Fn. 294), 302 ff. Art. 33 Abs. 4 BayPAG ist ebenfalls bewusst technikoffen ausgestaltet und erfasst auch Dashcams sowie andere Videotechnik, vgl. *Schmidbauer*, in: Schmidbauer/Steiner (Hrsg.), BayPAG/BayPOG, 5. Aufl., 2020, Art. 33 BayPAG, Rn. 49. Auch die Formulierung „zur Eigensicherung“ ruft Bedenken hinsichtlich des Bestimmtheitsgrundsatzes auf den Plan; *Arzt* (Fn. 279), § 15c PolG NRW, Rn. 14; *Martini et al.* (Fn. 17), 9; *Ogorek* (Fn. 416), 694; a. A. *Starnecker* (Fn. 233), S. 147 f. Problematisch ist auch die technikoffene Formulierung „mit technischen Mitteln“, wie sie bspw. § 18 Abs. 5 HmbPolDVG verwendet. Siehe zur Kritik *Kipker* (Fn. 293), 125.

grundlagen für die stationäre Videoüberwachung den Einsatz von Bodycams zumindest nicht uneingeschränkt decken.

Soweit das allgemeine Gefahrenabwehrrecht bereits eine spezielle Eingriffsgrundlage fordert, muss das für das ungleich grundrechtssensiblere Versammlungsrecht als besonderes Gefahrenabwehrrecht im Grundsatz erst recht gelten. Insbesondere treffen § 12a VersammlG sowie seine landesrechtlichen Parallelnormen – anders als die Sonderregelungen für Bodycams – keine verfahrensrechtlichen Vorkehrungen, die den Einsatz von Bodycams umreißen und Regeln für die Löschfristen<sup>417</sup>, das Pre-Recording und Hinweispflichten<sup>418</sup> für die Polizeibeamten vorsehen.

Immerhin gestattet der Wortlaut des § 12a VersammlG sowie seiner landesrechtlichen Äquivalente (ähnlich wie die polizeirechtliche Sondernorm für Ansammlungen und öffentliche Veranstaltungen [vgl. insbesondere § 26 Abs. 1 S. 1 BPolG]) aber Ton- und Bildaufnahmen – ohne zwischen stationärer und mobiler Videoüberwachung zu differenzieren.<sup>419</sup> Er lässt offen, welche technischen Mittel die Polizei zur Versammlungsbeobachtung einsetzen darf.

Obleich Bodycams unauffälliger und dadurch grundrechtlich sensibler als andere Formen herkömmlicher Videoüberwachung sind, unterscheiden sie sich als „Camcorder an der Uniform“ von diesen jedoch nicht kategorial. Sie unter die Befugnisnorm des § 12a VersammlG zu subsumieren, verstößt auch nicht gegen das verfassungsrechtliche Gebot der Normenklarheit und Normenbestimmtheit. Deren Anforderungen bemessen sich nach der Eingriffsintensität der polizeilichen Handlung: Je intensiver eine Maßnahme in Grundrechte eingreift, umso höher sind die Anforderungen, die an die Bestimmtheit der Eingriffsgrundlage zu stellen sind.<sup>420</sup> Während das Pre-Recording sowie die ständige körpernahe Verfügbarkeit die Eingriffsintensität der Bodycam grundsätzlich erhöhen, gilt dies nicht für alle Aspekte von Miniaturkameras. Denn im Gegensatz zur stationären Videoüberwachung, die jede Person im Aufnahmebereich erfasst und ohne Pause filmt, kommt die Bodycam grundsätzlich nur anlassbezogen zum Einsatz.<sup>421</sup> Der Polizeibeamte fertigt die Bild- und Tonaufnahmen nur im Bedarfsfall an. Bodycams zeichnen sich zudem durch eine geringe Streubreite (und damit eine vergleichsweise geringe Eingriffsintensität ge-

<sup>417</sup> § 12a Abs. 2 VersammlG sieht zwar ebenfalls Löschfristen vor. Diese sind aber deutlich länger bemessen als die Löschfristen der Polizeigesetze, vgl. § 27a Abs. 4 BPolG.

<sup>418</sup> Siehe exemplarisch hierzu Art. 33 Abs. 6 S. 1 BayPAG, § 27a Abs. 2 S. 2 BPolG, § 44 Abs. 10 S. 1 PolG BW, § 32a Abs. 4 S. 1 SOG M-V, § 32 Abs. 5 SPolDVG. Der Hinweispflicht genügt es, wenn die Bodycam rot blinkt oder der Polizeibeamte mündlich auf die Aufnahme aufmerksam macht. Einen Hinweis auf das Pre-Recording verlangt das BPolG dagegen nicht, vgl. BT-Drs 19/14620, S. 3 f.

<sup>419</sup> Schmidt (Fn. 242), S. 453; Zöller (Fn. 231), S. 67.

<sup>420</sup> BVerfG, NVwZ 2007, 688 (690); BVerfGE 100, 313 (359 f., 372); 110, 33 (53); 113, 348 (375); 118, 168 (186 f.); 120, 378 (401 ff.; insbes. 407 ff.).

<sup>421</sup> Köhler/Thielicke (Fn. 279), 3; Schmidt (Fn. 242), S. 193 f.

genüber Dritten) aus: Ihr Einsatz erfolgt typischerweise *ad personam* und erfasst Nichtstörer nur in geringem Maße.<sup>422</sup>

Im Gegensatz zu bspw. Drohnen sind Bodycams auch für den Bürger im Grundsatz klar sichtbar. Nur so können sie auch das Verhalten des polizeilichen Gegenübers beeinflussen und ihn davor abschrecken, Straftaten zu begehen.<sup>423</sup> Anders als eine Drohne nimmt die Bodycam zudem grundsätzlich nur auf, was der Polizist ohnehin sieht: Ihr Aufnahmebereich ist auf das Sichtfeld des Polizisten beschränkt, wohingegen die Drohne die herkömmliche Videoüberwachung um die Vogelperspektive erweitert.<sup>424</sup>

Wenn also die rechtlichen Voraussetzungen des § 12a VersammlG für den Einsatz einer klassischen Videokamera mit Handstativ greifen (mit der ein Polizist etwa auf eine randalierende Personengruppe schwenken und diese aufzeichnen darf), dann ist es auch zulässig, derlei Aufnahmen mit kleineren, an der Uniform getragenen Kameras zu erzeugen.<sup>425</sup>

Die Polizeibeamten dürfen Bodycams aber weder in qualitativer noch in quantitativer Hinsicht eingriffsintensiver einsetzen als herkömmliche Videokameras.<sup>426</sup> Deren Einsatz markiert nach wie vor den gesetzestypischen Regelfall des § 12a VersammlG.<sup>427</sup> Die Vorschrift bindet Bodycam-Aufnahmen an „erhebliche Gefahren“. Jedenfalls dann, wenn Bodycams ihr Bildmaterial anlasslos in „Dauerschleife“ – statt nur bei einer konkreten, von Veranstaltungsteilnehmern ausgehenden Gefahrenlage – aufzeichnen, deckt § 12a VersammlG die Aufnahmen nicht mehr ab.<sup>428</sup> Dies schließt zugleich das Pre-Recording aus. Denn auch wenn dieser Funktionsmodus Videoaufnahmen in kurzen Zeitintervallen überschreibt, läutet er doch eine anlasslose Dauerüberwachung ein, die auch abseits konkreter Gefahrenlagen in die informationelle Selbstbestimmung der gefilmten Veranstaltungsteilnehmer mit eigener, rechtfertigungsbedürftiger Eingriffsqualität einwirkt. Dies ist mit den tatbestandlichen Anforderungen des § 12a VersammlG nicht vereinbar. Die Polizei darf Bodycams darüber hinaus nicht ausschließlich als generalpräventives Instrument der Eigensicherung verwenden, um Tätlichkeiten gegenüber Polizeibe-

<sup>422</sup> Vgl. auch *Schmidt* (Fn. 242), S. 194. A.A. *Ruthig* (Fn. 273), 14, der auf die große Streubreite verweist.

<sup>423</sup> Siehe *Schmidt* (Fn. 242), S. 194; BWLT-Drs. 16/334, S. 4.

<sup>424</sup> Vgl. auch *Köhler/Thielicke* (Fn. 279), 8.

<sup>425</sup> *Martini et al.* (Fn. 17), 6. Dagegen mit nicht überzeugender Begründung *Donaubauer* (Fn. 228), S. 424. A.A. auch *Arzt* (Fn. 222), § 19a VersammlG, Rn. 36, weil Bodycams schwer erkennbar seien und ihr Einsatz daher gegen den Grundsatz der offenen Datenerhebung verstoße.

<sup>426</sup> *Wefelmeier* (Fn. 294), 303.

<sup>427</sup> *Martini et al.* (Fn. 17), 6. Aus diesem Grund hat etwa der niedersächsische Gesetzgeber Bodycams in § 32 Abs. 4 S. 1 NPOG als ausdrücklich erlaubtes Regelbeispiel eines „technischen Mittels“ für Bild- und Tonaufzeichnungen normiert, vgl. *Albrecht* (Fn. 246), § 32 NPOG, Rn. 162.

<sup>428</sup> *Martini et al.* (Fn. 17), 6.

amten zu verhindern.<sup>429</sup> Diese Zielsetzung und Verwendungsart deckt § 12a VersammlG nicht ab.<sup>430</sup>

### bb) Drohnen

Indem Drohnen eine Versammlung aus der Luft überwachen, erweitern sie das Koordinatensystem polizeilichen Einsatzes um eine neue Dimension staatlicher Kontrolle: Anders als das bisherige Standardinstrument der Handkamera erfassen sie den Bürger aus der Vogelperspektive.

Mit einer solchen „Beobachtung von oben“ verbindet sich das sublime Risiko einer 360-Grad-Überwachung. Aufnahmen aus der Luft erschweren es Betroffenen insbesondere signifikant, sich hinter Personen und Objekten zu verbergen oder sich auf andere Weise dem Blickfeld der Kamera zu entziehen. Zudem ist die Überwachung der Versammlungsteilnehmer mittels Kleinstdrohnen – im Gegensatz zu einem festinstallierten Videostativ oder dem deutlich hörbaren Einsatz eines Helikopters – kaum wahrnehmbar.<sup>431</sup> Je nach Flughöhe der Drohne kann der Beobachtete nicht erkennen, ob und wann sie Bild- und Tonaufnahmen anfertigt.<sup>432</sup> Ihr Einsatz zeichnet sich typischerweise auch durch eine besondere Streubreite aus. Im Gegensatz zu Videoaufnahmen, die gleichsam auf Augenhöhe von Mensch zu Mensch stattfinden, können Drohnen deshalb in besonderem Maße ein „diffus bedrohliches Gefühl des Beobachtetseins“<sup>433</sup> evozieren.

Der Polizei steht es aus diesen Gründen nicht vollständig frei, Drohnen nach eigenem Gusto in ihr versammlungsbezogenes Handlungsrepertoire aufzunehmen. Sie muss sich vielmehr auf eine gesetzliche Grundlage stützen können, die dem

---

<sup>429</sup> Der Bundesgesetzgeber verfügt jedoch nur noch in beschränktem Maße über die Regelungsmacht, die Vorschrift des § 12a VersammlG grundlegend neu auszugestalten. Denn das Versammlungsrecht unterfällt seit der Föderalismusreform 2006 der Gesetzgebungskompetenz der Länder. Das VersammlG gilt kraft Art. 125a GG zwar fort (soweit die Länder keine eigene Regelung treffen), der Bundesgesetzgeber darf dieses jedoch nicht mehr grundlegend verändern (dazu etwa *Seiler*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 51. Ed. (Stand: 15.5.2022), Art. 125a GG, Rn. 4; *Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, 46. Erg.-Lfg. (März 2006), Art. 125a, Rn. 28; *Wolff*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 7. Aufl., 2018, Art. 125a, Rn. 23). Er kann allenfalls noch klarstellende Aktualisierungen vornehmen oder eine befristete Regelung verlängern; BVerwGE 139, 42 (54 ff.). Eine neue Eingriffsgrundlage für Technologien wie Bodycams, inklusive einer Legitimation ihres anlasslosen Pre-Recordings, welches die Funktionsweise einer Bodycam zum Zwecke der Eigensicherung mit sich bringt, ändert zwar nicht das Gesamtkonzept des VersammlG, ginge über eine Aktualisierung des Regelungskonzepts aus § 12a VersammlG jedoch wohl hinaus.

<sup>430</sup> *Martini et al.* (Fn. 17), 6.

<sup>431</sup> Zur erhöhten Eingriffsintensität auch *Buckler* (Fn. 315), Art. 47 BayPAG, Rn. 7. *Tomerius* (Fn. 311), 487 geht davon aus, dass es sich beim Drohneneinsatz deshalb grundsätzlich um eine verdeckte polizeiliche Maßnahme handelt.

<sup>432</sup> *Köhler/Thielicke* (Fn. 279), 8.

<sup>433</sup> BVerfGE 125, 260 (320).

rechtsstaatlichen Gebot der Normenbestimmtheit und Normenklarheit<sup>434</sup> genügt.<sup>435</sup> Die Rechtsgrundlage muss so bestimmt sein, dass sie der Exekutive klare Handlungsmaßstäbe an die Hand gibt und der Bürger sich auf Eingriffe einstellen kann, um sein Verhalten daran auszurichten.<sup>436</sup> Insbesondere muss der Gesetzgeber Anlass, Zweck und Ausmaß des Einsatzes festlegen.<sup>437</sup>

Ebenso wie das VersammlG auf Bundesebene kennen die allermeisten Versammlungsgesetze der Länder derzeit keine spezielle gesetzliche Grundlage für detailscharfe Drohnenaufnahmen aus der Luft.<sup>438</sup> Zwar vermag der Wortlaut der Eingriffsnormen für die polizeiliche Videoüberwachung von Versammlungen (insbesondere des § 12a VersammlG) Bild- und Tonaufnahmen mit Hilfe von Drohnen zu legitimieren. Technikoffene Formulierungen sind jedoch nur dann hinreichend bestimmt, wenn sie „auf solche technische Mittel beschränkt“ sind, die „in ihrer Qualität und in Blick auf das Eingriffsgewicht den bereits bekannten Mitteln entsprechen“<sup>439</sup>. Aufgrund der substanziellen Unterschiede zur Versammlungsbeobachtung mit herkömmlichen Handkameras lässt sich der Einsatz von Drohnen nicht in rechtsstaatlicher Weise unter die bestehenden Rechtsgrundlagen der §§ 12a, 19a VersammlG<sup>440</sup> rubrizieren.<sup>441</sup>

Erst recht können die Polizeibehörden ihr Handeln nicht auf die allgemeinen Eingriffsgrundlagen des Polizeirechts stützen. Diesen Weg verstellt ihnen schon die

<sup>434</sup> BVerwGE 129, 142 (147 f.). Das Gebot der Normenbestimmtheit ist zugleich kein starres Prinzip. Seine Anforderungen hängen davon ab, wie intensiv die Maßnahme in das Grundrecht eingreift. Dazu etwa BVerfG, NVwZ 2007, 688 (690).

<sup>435</sup> *Martini* (Fn. 19), 737.

<sup>436</sup> Vgl. BVerfGE 110, 33 (53 ff.); 113, 348 (375 f.); BVerfG, NVwZ 2007, 688 (690).

<sup>437</sup> BVerfGE 113, 348 (376).

<sup>438</sup> Eine Ausnahme bildet lediglich § 16 Abs. 4 S. 4 VersammlG NRW. Die Norm sieht für den Einsatz von Drohnen bei Versammlungen eine explizite Kennzeichnungspflicht vor und impliziert damit zugleich, dass es grundsätzlich rechtlich zulässig ist, sie zur Bilderzeugung einzusetzen. Siehe zu Drohnen bei Versammlungen auch *Martini* (Fn. 19), 738 ff.; *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Zum staatlichen Einsatz von Drohnen bei Versammlungen, WD 3–3000–036/21, S. 9 ff.

<sup>439</sup> BVerfGE 141, 220 (290).

<sup>440</sup> Der Anwendungsbereich des VersammlG des Bundes ist grundsätzlich auf *öffentliche* Versammlungen beschränkt. Doch auch bei *nichtöffentlichen* Versammlungen ist es wegen der besonderen Bedeutung des Art. 8 GG ausgeschlossen, Drohnen auf der Grundlage der Landespolizeigesetze einzusetzen. Siehe zu *nichtöffentlichen* Versammlungen und der Rechtslage in Bayern *Müller*, in: Möstl/Schwabenbauer (Hrsg.), BeckOK PolR Bayern, 18. Ed. (Stand: 1. 3. 2022), Art. 2 BayVersG, Rn. 26 ff.

<sup>441</sup> *Martini* (Fn. 19), 739. In diese Richtung auch *Roggan* (Fn. 240), 595, der zumindest den nicht erkennbaren Drohneneinsatz für unzulässig hält. Für die Zulässigkeit des polizeilichen Drohneneinsatzes bei Versammlungen hingegen *Buckler*, GSZ 2019, 23, 25 f.; *Kornmeier* (Fn. 260), S. 178 ff.; *Zöller/Ihwas* (Fn. 246), 413. So auch zu § 1 VersammlG Bln a. F. *Tomerius* (Fn. 311), 487. Wie hier i. E. auch *Arzt* (Fn. 222), § 19a VersammlG, Rn. 36, der anführt, dass der Drohneneinsatz auf der Grundlage des § 12a VersammlG gegen den Grundsatz der offenen Datenerhebung verstoße. § 12a VersammlG erlaubt nur, Bild- und Tonaufnahmen offen anzufertigen.

Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts.<sup>442</sup> Die Normen der Landespolizeigesetze gebieten vielmehr einen Gegenschluss: Soweit sie – wie in Bayern – den Einsatz von Drohnen für Großveranstaltungen zulassen,<sup>443</sup> beschränken sie diesen ausdrücklich auf Konstellationen, die keinen Versammlungscharakter aufweisen. Da der Gesetzgeber Bildaufnahmen bei Versammlungen in § 12a VersammlG bzw. im jeweiligen Landesversammlungsgesetz abschließend geregelt hat,<sup>444</sup> diese Normen aber nicht auf Überwachungsdrohnen anwendbar sind, ist ihr Einsatz bei Versammlungen nach aktueller Rechtslage nicht gestattet, sondern verletzt die grundrechtliche Verbürgung des Art. 8 Abs. 1 GG.<sup>445</sup>

### cc) Intelligente Videoüberwachung

Intelligente Videoüberwachung mit Hilfe von Smart Cams kann zwar die Sicherheit bei großen Menschaufmäufen substanziell erhöhen, unterliegt mit Blick auf ihre hohe grundlegende Sensibilität aber besonders strengen Rechtfertigungsanforderungen.

#### (1) § 12a VersammlG

Erlaubt § 12a VersammlG der Polizei, Bild- und Tonaufnahmen der Teilnehmer einer Versammlung anzufertigen, schließt dies notwendig ein, deren persönliche Daten zu verarbeiten.<sup>446</sup> Denn Bild- und Tonaufnahmen herzustellen, ohne die Daten

<sup>442</sup> Zu diesem Grundsatz siehe BVerwGE 129, 142 (147); VG Stuttgart, BeckRS 2015, 56039; Bünningmann, JuS 2016, 695 ff.; Friedrich, DÖV 2019, 55 (57); Kötter/Nolte, DÖV 2009, 399 (402 ff.); Schneider (Fn. 39), Art. 8, Rn. 40 ff.

<sup>443</sup> Vgl. Art. 47 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. Art. 33 Abs. 1 bis 3 BayPAG.

<sup>444</sup> OVG NRW, DÖV 2020, 571 (574).

<sup>445</sup> Lediglich in Nordrhein-Westfalen hat der Gesetzgeber den Einsatz von Drohnen bei Versammlungen explizit im Versammlungsgesetz normiert (§ 16 Abs. 4 S. 4 VersG NRW). Ob die Polizei Drohnen bei Großveranstaltungen, die *nicht* dem VersammlG unterfallen, einsetzen darf, stößt auf unterschiedliche Meinungen. Denkbar sind als Eingriffsgrundlagen in diesem Fall diejenigen Vorschriften, die dazu ermächtigen, Bild- und Tonaufnahmen bei Ansammlungen und Großveranstaltungen anzufertigen, siehe dazu Albrecht (Fn. 246), § 32 NPOG, Rn. 15 f.; Kornmeier (Fn. 260), S. 207 ff.; Martini (Fn. 19), 736 f.; Ogorek, in: Möstl/Kugelman (Hrsg.), BeckOK PolR NRW, 21. Ed. (Stand: 1.3.2022), § 15 PolG NRW, Rn. 12. Einzelne Stimmen halten sogar einen Drohneneinsatz auf der Grundlage der Datenerhebungsgeneralklausel für möglich; Weiner, in: Möstl/Weiner (Hrsg.), BeckOK PolR Nds, 23. Ed. (Stand: 1.5.2022), § 31 NPOG, Rn. 21 f.; für die Zulässigkeit auf Grundlage des § 21 Abs. 1 PolG BW a. F. VG Sigmaringen, BeckRS 2020, 41267, Rn. 31 ff.; dagegen Martini (Fn. 19), 739 sowie Weichert (Fn. 235), 503, der eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage fordert, die dem Bestimmtheitsgrundsatz genügt und Anlass und Zweck der Maßnahme benennt. Richtigerweise kann die Polizei den Drohneneinsatz auch nicht auf die Befugnis, Daten an öffentlichen Orten zu erheben (vgl. insbesondere § 14 HSOg), stützen, um zu kontrollieren, ob die Bevölkerung während der Corona-Pandemie verhängte Kontaktverbote einhält; Knell (Fn. 314), 689.

<sup>446</sup> Der Gesetzgeber trennt an zahlreichen Stellen zwischen der Datenerhebung und der Datenverarbeitung. Er bringt damit zum Ausdruck, dass es sich um zwei unterschiedliche



anschließend auch auswerten zu dürfen, bliebe als gesetzliche Ermächtigung ein weitgehend sinnfreier Torso.<sup>447</sup> Zumindest als Annex erfasst § 12a VersammlG mithin jedenfalls auch die *manuelle* Auswertung der Bild- und Tonaufnahmen durch einen Polizeibeamten.

Die Norm legitimiert jedoch nicht ohne Weiteres, Videomaterial mit Hilfe neuer Formen der algorithmenbasierten Erkennung bestimmter Merkmale zu analysieren.<sup>448</sup> Denn Bilddaten einerseits zu erheben und sie andererseits mittels biometrischer oder physischer Merkmale der Grundrechtsträger durch Algorithmen zu verarbeiten, sind zwei verschiedene Eingriffsmaßnahmen;<sup>449</sup> die automatisierte Auswertung ist ein *Aliud*.<sup>450</sup> Sie zeichnet sich im Vergleich zur herkömmlichen Videoüberwachung durch eine besondere Eingriffsintensität aus.<sup>451</sup> Mit ihr korrespondieren daher besondere Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit der Erlaubnisnorm, die derlei grundrechtsbeeinträchtigende Maßnahmen auf ein rechtlich tragfähiges Fundament stellen soll. Sie muss die Auswertung mit Hilfe von Smart Cams sowie die daran anknüpfenden verfahrensrechtlichen Anforderungen hinreichend präzise benennen und damit deutlich machen, dass das Parlament auch diese Grundrechtsbeeinträchtigung normativ legitimieren möchte.

---

Maßnahmen handelt. Das PolG des Bundes regelt bspw. die Datenerhebung in den §§ 21–28a BPolG und die Datenverarbeitung in §§ 29–37 BPolG. Siehe auch § 148 SGB VI sowie §§ 67a, b SGB X. Die JI-RL und die DSGVO legen demgegenüber einen einheitlichen Verarbeitungsbegriff zugrunde (Art. 3 Nr. 2 JI-RL, Art. 4 Nr. 2 DSGVO).

<sup>447</sup> Vgl. auch *Desoi* (Fn. 225), S. 277.

<sup>448</sup> *Golla* (Fn. 335), 156; *Arzt et al.* (Fn. 324), Rn. 690. Ob die polizeilichen Eingriffsgrundlagen, welche dazu ermächtigen, Bild- und Tonaufnahmen anzufertigen, auch die intelligente Videoüberwachung zu legitimieren vermögen, darüber gehen die Meinungen auseinander. Siehe dazu bspw. *Drewes et al.*, Bundespolizeigesetz (BPolG), 6. Aufl., 2018, § 27, Rn. 4; *Martini* (Fn. 339), 8 ff.; *Schenke*, § 27 BPolG – Selbsttätige Bildaufnahme- und Bildaufzeichnungsgeräte, in: Schenke/Graulich/Ruthig (Hrsg.), Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl., 2019, S. 217 Rn. 18. Zu den datenschutzrechtlichen Aspekten der biometrischen Gesichtserkennung bspw. *Petri*, GSZ 2018, 144 (144 ff.).

<sup>449</sup> Das Bundesverfassungsgericht trennt in seiner jüngsten Entscheidung zur automatisierten Kennzeichenerfassung ebenfalls strikt zwischen *Datenerhebung* und *-verarbeitung*: BVerfGE 150, 244 (265, Rn. 42). So auch die Gesetzesbegründung zu § 21 Abs. 4 PolG BW a.F. Sie geht davon aus, dass die automatische Auswertung von Videomaterial einen eigenen Grundrechtseingriff darstellt; BWLT-Drs. 16/2741, S. 28. Siehe auch *Deutscher Anwaltsverein* (Fn. 339), S. 6. A. A. wohl *Albrecht* (Fn. 246), § 32 NPOG, Rn. 12. In seinen Augen vertieft der Einsatz von sog. Smart Cams den Eingriff der Videoüberwachung lediglich.

<sup>450</sup> So zu den Eingriffsgrundlagen der PolG *Held* (Fn. 266), S. 187.

<sup>451</sup> *Arzt et al.* (Fn. 324), Rn. 1157; *Roggan* (Fn. 294), 346. So auch EuGH, ZWE 2020, 337 (343) – *Asociația de Proprietari bloc M5 A-ScaraA* (zu Art. 7 und Art. 8 GRCh). Demgegenüber kann sich die Eingriffsintensität abschwächen, wenn die Polizei das Videomaterial nicht flächendeckend und zeitgleich mit der polizeilichen Datenbank abgleicht, sondern die Gesichtserkennungssoftware erst im Nachhinein, d. h. nach der Speicherung des Videomaterials, einsetzt, um eine bestimmten Person zu suchen. Siehe zu diesem Argument *Petri* (Fn. 448), 148 sowie auch *Kulick*, NVwZ 2020, 1622 (1625).



Für die *automatisierte Kennzeichenerfassung* als im Ansatz vergleichbarem Referenzfall haben die Landesgesetzgeber spezielle Eingriffsnormen in den Polizeigesetzen geschaffen. Sie bringen damit implizit auch zum Ausdruck, dass die automatisierte Kennzeichenauswertung nicht von der allgemeinen Befugnis gedeckt ist, Bild- und Tonaufnahmen anzufertigen.<sup>452</sup> Ist schon im Polizeirecht eine spezielle Eingriffsgrundlage für die automatisierte Auswertung von Videomaterial erforderlich, so gilt dies im grundrechtssensibleren Versammlungsrecht für die Auswertung biometrischer Merkmale erst recht. § 12a VersammlG deckt daher weder die automatische Auswertung von Verhaltensmustern noch den Einsatz einer Gesichtserkennungssoftware.

## (2) Spezifische Regelungen der Landespolizeigesetze

Spezielle Rechtsgrundlagen für die intelligente Videoüberwachung haben bislang drei Landesgesetzgeber geschaffen.<sup>453</sup> In *Baden-Württemberg* darf die Polizei bei Veranstaltungen und Ansammlungen, die ein besonderes Gefährdungsrisiko aufweisen (bspw. einer erhöhten Terrorgefahr ausgesetzt sind), Bildaufzeichnungen automatisch auswerten (§ 44 Abs. 4 und § 44 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 PolG BW)<sup>454</sup> – dies allerdings ausschließlich, um *Verhaltensmuster* zu erkennen, die auf eine Straftat hindeuten. Dem Einsatz biometrischer *Gesichtserkennungssoftware* wollte der Landesgesetzgeber damit gerade nicht den legitimatorischen Boden bereiten.<sup>455</sup>

Ähnliches gilt für die *bayerische Regelung* des Art. 33 Abs. 5 BayPAG. Die Vorschrift ermächtigt die Polizei dazu, „Systeme zur automatischen Erkennung und Auswertung von Mustern bezogen auf Gegenstände einschließlich der automatischen Systemsteuerung“ einzusetzen.<sup>456</sup> Das intelligente Videoüberwachungssystem darf über die notwendige Ausstattung und Detailschärfe verfügen, um potenziell

<sup>452</sup> Held (Fn. 266), S. 186; Schindler (Fn. 231), S. 443.

<sup>453</sup> Dazu Golla (Fn. 335), 156. Der Bundesgesetzgeber hat entgegen der ursprünglichen Planung davon abgesehen, anlässlich der Novelle im Jahre 2020 eine Eingriffsgrundlage für die biometrische Gesichtserkennung in das BPolG zu integrieren, vgl. ZD-Aktuell 2020, 06961.

<sup>454</sup> Siehe zur Kritik an der baden-württembergischen Regelung Schneider/Schindler, ZD-Aktuell 2017, 05902.

<sup>455</sup> Siehe dazu BWLT-Drs. 16/2741, S. 22 und S. 55. Die Begründung bezieht sich zwar auf die Vorgängerrechtsgrundlage für den offenen Einsatz technischer Mittel zur Bild- und Tonaufzeichnung, (§ 21 PolG BW a.F.). Da der Wortlaut der Regelungen identisch ist, bleibt die Grundaussage aber weiterhin gültig.

<sup>456</sup> Art. 33 Abs. 5 BayPAG sollte der Polizei ursprünglich mehr Befugnisse einräumen: Das Parlament hatte im Rahmen der Polizeirechtsnovelle aus dem Jahr 2018 eine neue Eingriffsgrundlage für die Auswertung von Verhaltensmustern und die biometrische Gesichtserkennung in Betracht gezogen. Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens ist es von diesen Plänen (mit Blick auf den noch nicht ausgereiften Stand der Technik) abgerückt. Siehe hierzu BayLT-Drs. 17/20425, S. 12 sowie Petri (Fn. 290), 455. Albrecht (Fn. 246), § 32 NPOG, Rn. 14 und Rosch/Müller-Eiselt (Fn. 250), Art. 33 BayPAG, Rn. 72 gehen davon aus, dass die Mustererkennung in Bezug auf Gegenstände grundrechtsneutral ist und es der Regelung des Art. 33 Abs. 5 BayPAG daher nicht bedurft hätte.

gefährliche Objekte, wie bspw. einen alleinstehenden Koffer in einer Bahnhofshalle, zu identifizieren.<sup>457</sup> Personenbezogene Analysen deckt die Vorschrift aber nicht.

Der *Freistaat Sachsen* hat in § 59 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1 SächsPVDG eine Rechtsgrundlage für intelligente Videoüberwachung aus der Taufe gehoben, die es gestattet, auch biometrische Merkmale automatisiert auszuwerten.<sup>458</sup> Allerdings beschränkt der sächsische Gesetzgeber diese Maßnahme explizit auf das Anwendungsfeld „Bildaufzeichnungen des Verkehrs“ zur „Verhütung grenzüberschreitender Kriminalität“ (§ 59 Abs. 1 S. 1 SächsPVDG). Bereits dem Wortlaut nach deckt die Vorschrift die Abwehr von Gefahren bei Versammlungen nicht ab.

Schon kraft der Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts dürfen Polizeibeamte bei Versammlungen nicht auf polizeirechtliche Ermächtigungen zurückgreifen. Selbst zur Gegenstands- und Verhaltensmustererkennung bieten die polizeilichen Ermächtigungen zur intelligenten Videoüberwachung (§ 21 Abs. 4 PolG BW bzw. Art. 33 Abs. 5 BayPAG) daher keine taugliche Eingriffsgrundlage. Weder das BPolG noch die Polizeigesetze derjenigen Länder, die grundsätzlich eine Rechtsgrundlage für intelligente Videoüberwachung kennen, legitimieren im Ergebnis bislang den Einsatz intelligenter Videokameras im Versammlungskontext.<sup>459</sup>

### (3) § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 i. V. m. § 48 BDSG

Auch das Datenschutzrecht hält Verarbeitungserlaubnisse zur Videoüberwachung vor: § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BDSG gestattet die Videoüberwachung öffentlich zugänglicher Räume, soweit dies erforderlich ist, damit öffentliche Stellen ihre Aufgaben wahrnehmen können und sofern die schutzwürdigen Interessen Betroffener nicht überwiegen. § 48 Abs. 1 BDSG gestattet unter der Voraussetzung unbedingter Erforderlichkeit auch, besondere Kategorien personenbezogener Daten zu verarbeiten.

Die Normen erfüllen jedoch eine bloße Auffangfunktion.<sup>460</sup> Es wäre zum einen systematisch zumindest überraschend, versammlungsrechtlich hochsensible Ein-

<sup>457</sup> BayLT-Drs. 17/21887, S. 1.

<sup>458</sup> Siehe dazu die Gesetzesbegründung in SächsLT-Drs. 6/14791, S. 186. Kritisch *Martini* (Fn. 330), 11 ff.

<sup>459</sup> Zwar hat die Bundespolizei die biometrische Gesichtserkennung bereits bei einem Testprojekt am Berliner Bahnhof Südkreuz eingesetzt. Den Einsatz hat sie auf § 27 S. 1 Nr. 2 BPolG gestützt. Der Wortlaut der Norm vermag indessen den Einsatz biometrischer Gesichtserkennung nicht zu tragen. Siehe hierzu *Held* (Fn. 266), S. 185 sowie *dies.* (Fn. 331), 287. Ausführlich zum Pilotprojekt Bahnhof Südkreuz bspw. *Schindler*, ZD-Aktuell 2019, 06071; *Martini* (Fn. 330), 8 ff. Selbst wenn der Einsatz biometrischer Gesichtserkennungssoftware sich noch unter den Wortlaut des § 27 S. 1 Nr. 2 BPolG fassen ließe, so bestehen Bedenken hinsichtlich des verfassungsrechtlichen Gebotes der Normenbestimmtheit. Siehe hierzu *Wendt*, ZD-Aktuell 2017, 05724.

<sup>460</sup> *Klar*, in: Kühling/Buchner (Hrsg.), DS-GVO/BDSG, 3. Aufl., 2020, § 1 BDSG, Rn. 14. Beispiele für Spezialgesetze, die dem BDSG vorgehen, sind die PolG des Bundes und der Länder sowie die StPO. Siehe hierzu auch *Schmidt*, in: Taeger/Gabel (Hrsg.), DSGVO/BDSG,

griffsgrundlagen für die Polizei im Datenschutzrecht zu verorten.<sup>461</sup> Der Bundesgesetzgeber hat die Abwehr versammlungsspezifischer Gefahren im VersammlG grundsätzlich abschließend geregelt.<sup>462</sup> Zum anderen verletzte eine weite Auslegung das verfassungsrechtliche Gebot der Normenbestimmtheit: In ihrer Funktion als generalklauselartige Rechtsgrundlage vermag insbesondere die Vorschrift des § 48 BDSG (obgleich sie gerade auf besondere Kategorien personenbezogener Daten zielt) nur Eingriffe zu decken, die unterhalb der hohen Eingriffsintensität biometrischer Gesichtserkennung liegen.<sup>463</sup> Intelligente Videoüberwachung lässt sich bei Versammlungen daher erst recht nicht auf die datenschutzrechtliche Eingriffsgrundlage des § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 i. V. m. § 48 Abs. 1 BDSG stützen.<sup>464</sup>

#### (4) Zwischenfazit

Bisher etablieren weder das VersammlG des Bundes noch die korrespondierenden Gesetze der Länder Rechtsgrundlagen, die eine automatisierte Auswertung biometrischer Daten<sup>465</sup> oder der Verhaltensmuster bei Versammlungen legitimieren. Auch auf Generalklauseln lässt sich die Maßnahme nicht stützen.

Mit Blick auf die grundrechtliche Sensibilität, die der auswertungsintensiven Methode der intelligenten Videoüberwachung konzeptionell immanent ist, sind die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Rechtsgrundlage, die biometrische Auswertungsmethoden im Rahmen der staatlichen Versammlungsbeobachtung gestattet, überdies sehr anspruchsvoll – noch herausfordernder als die rechtlichen Klippen, welche bereits die automatische Kennzeichenerfassung<sup>466</sup> zu umschiffen

3. Aufl., 2019, § 1 BDSG, Rn. 18. Die Subsidiarität des BDSG setzt voraus, dass zwischen dem BDSG und der datenschutzrechtlichen Spezialnorm Tatbestandskongruenz besteht; *Gola/Reif*, in: *Gola/Heckmann* (Hrsg.), BDSG, 13. Aufl., 2019, § 1 BDSG, Rn. 11 ff.

<sup>461</sup> *Arzt et al.* (Fn. 324), Rn. 586; *Deutscher Richterbund*, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes – Erhöhung der Sicherheit in öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen und im öffentlichen Personenverkehr durch optisch elektronische Einrichtungen (Videoüberwachungsverbesserungsgesetz), BT-Ausschussdr. 18(4)702, November 2016, S. 3. Das OVG NRW ist der Auffassung, dass das Datenschutzrecht der Polizei „keine weiterreichenden Befugnisse als das Versammlungsrecht“ verleihe; es habe „nicht das Potenzial und auch nicht die Zielrichtung, Eingriffe in Art. 8 Abs. 1 GG zu rechtfertigen“; OVG NRW, ZUM 2020, 646 (653, Rn. 104).

<sup>462</sup> OVG NRW, ZUM 2020, 646 (652); *Enders* (Fn. 204), § 12a, Rn. 1.

<sup>463</sup> *Braun*, in: *Gola/Heckmann* (Hrsg.), BDSG, 13. Aufl., 2019, § 48 BDSG, Rn. 3; *Martini* (Fn. 330), 9 f.; *Mysegades*, NVwZ 2020, 852 (854); *Schwichtenberg*, in: *Kühling/Buchner* (Hrsg.), DS-GVO/BDSG, 3. Aufl., 2020, § 48 BDSG, Rn. 7.

<sup>464</sup> Das VG Hamburg ist in einer vielbeachteten Entscheidung davon ausgegangen, dass die Polizei die biometrische Gesichtserkennung auf § 48 BDSG stützen dürfe; VG Hamburg, BeckRS 2019, 40195, Rn. 74 ff., insbes. 89 ff. Siehe hierzu kritisch *Albrecht* (Fn. 246), § 32 NPOG, Rn. 12; *Golla* (Fn. 335), 156; *Martini* (Fn. 330), 9 f.; *Mysegades* (Fn. 463), 854.

<sup>465</sup> *Heldt* (Fn. 331), 288.

<sup>466</sup> Dazu BVerfGE 150, 244 (286): „Angesichts des Eingriffsgewichts von automatisierten Kennzeichenkontrollen verlangt das Übermaßverbot, diese auf die Abwehr von Gefahren für Rechtsgüter von zumindest erheblichem Gewicht zu beschränken.“

hat. Eine solche Eingriffsgrundlage müsste den zulässigen Einsatz nicht nur zwingend auf das unbedingt erforderliche Maß zum Schutz besonders wichtiger Gemeinschaftsgüter begrenzen<sup>467</sup> – etwa, indem die Maßnahme nur zur Anwendung kommen darf, um hochrangige Rechtsgüter (wie Leib und Leben) zu schützen<sup>468</sup> bzw. um schwere Straftaten zu verhindern.<sup>469</sup> Sie müsste auch besondere verfahrensrechtliche Sicherungsmechanismen zum Schutz der Rechte Betroffener vorsehen<sup>470</sup> und den Anlass sowie den Umfang der Analyse hinreichend normenklar auf ein Minimum begrenzen.<sup>471</sup>

Möchte die Versammlungsbehörde Videodaten *in Echtzeit* nach biometrischen Kriterien auswerten, etwa um Gewalttäter bereits während einer Demonstration zu identifizieren, liegen die verfassungsrechtlichen Hürden dafür im Lichte der ein-

<sup>467</sup> Die Zeitdauer der Überwachung muss insbesondere durch normative Leitplanken limitiert sein und es braucht klar festgelegte gesetzliche Lösungsfristen, um den Schutz der Grundrechte Betroffener zu gewährleisten.

<sup>468</sup> Dazu Ogorek (Fn. 231), § 15a PolG NRW, Rn. 24.1; Arzt *et al.* (Fn. 324), Rn. 690.

<sup>469</sup> Siehe dazu Horning/Schindler (Fn. 333), 205. Ausführlich zu den verfassungsrechtlichen Grenzen der Gesichtserkennungssoftware Kulick (Fn. 451), 1622 ff.; Schindler (Fn. 231), S. 275 ff.

<sup>470</sup> Die Grundrechte gewähren dort, wo der materielle Grundrechtsschutz besonders dicht sein muss, auch Grundrechtsschutz durch Verfahren; je mehr unbestimmte Rechtsbegriffe der Gesetzgeber nutzt, um grundrechtliche Freiheiten einzuschränken, desto eher sind besondere verwaltungsverfahrensrechtliche Schutzvorkehrungen geboten, vgl. BVerfGE 37, 132 (145, 148); Starck, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 7. Aufl., 2018, Art. 1, Rn. 201. Zu denkbaren Verfahrenshürden im Polizeirecht siehe Ibler (Fn. 241), S. 114 f., Rn. 44.

<sup>471</sup> Eine Rechtsgrundlage für intelligente Videoüberwachung bei Versammlungen sollte – namentlich in Anbetracht der hohen Eingriffsintensität und um eine behördenexterne Kontrolle des geplanten Einsatzes zu ermöglichen – jedenfalls vorsehen, dass *ein Gericht* die Maßnahme anordnet (etwas anderes kann dort gelten, wo Gefahr im Verzug ist oder die intelligente Videoüberwachung lediglich darauf ausgerichtet ist, auffällige *Gegenstände*, etwa eine brennende Mülltonne, zu erkennen). Der Grundrechtseingriff muss ferner örtlich und zeitlich begrenzt sein. Die Aufnahmen selbst sollten technischen Sicherungen unterliegen, damit das System Informationen, die nicht vom Auswertungszweck gedeckt sind, automatisch, etwa durch Verpixeln, ausblendet, vgl. Bretthauer (Fn. 329), S. 103. Der Gesetzgeber sollte zudem – nicht zuletzt, um einem Missbrauch sowie einer Verfälschung des Videomaterials vorzubeugen – regeln, dass die Daten verschlüsselt werden und nur dem Zugriff einer eng begrenzten Anzahl an Personen unterliegen. Auch eine Regellöschfrist ist vorzusehen. Um die Rechtsschutzmöglichkeiten des Betroffenen nicht übermäßig zu beschneiden, dürfen die Speicherfristen umgekehrt nicht zu kurz bemessen sein; ähnlich auch Schmidt (Fn. 242), S. 300 für den Einsatz von Bodycams. Bei Zweifeln darüber, ob die Behörde die Daten verwerten oder weiter vorhalten darf, sollte eine Vorlage an das anordnende Gericht erfolgen. Ferner ist es angezeigt, dass die Versammlungsbehörde grundsätzlich deutlich auf intelligente Videoüberwachung aufmerksam macht (in diese Richtung etwa § 44 Abs. 10 S. 1 PolG BW) sowie auf die Kontaktdaten des Verantwortlichen hinweisen muss (vgl. bspw. § 32 Abs. 5 S. 2 SPoIDVG); jedenfalls ist es geboten, Betroffene, die in das Netz staatlicher Videoüberwachung geraten und deren Daten ein System automatisiert auswertet, nachträglich – unter Nennung der zulässigen Rechtsbehelfe – zu benachrichtigen (siehe zum Vergleich § 86 PolG BW). Auch eine Auskunftspflicht der Behörde – insoweit ähnlich dem § 99 VwGO – ist denkbar. Zum Ganzen siehe auch bereits Martini (Fn. 330), 14 ff.

schneidenden grundrechtlichen Wirkungen für die Teilnehmer und angesichts der zentralen Bedeutung der Versammlungsfreiheit für eine funktionierende freiheitliche Demokratie nahezu unüberwindbar hoch.<sup>472</sup> Wertet die Polizei Aufnahmen demgegenüber zum Zwecke der Strafverfolgung nach biometrischen Kriterien *ex post* aus, so ist das auf der Grundlage einer Eingriffsermächtigung in der bundesrechtlichen StPO in den Grenzen der Verhältnismäßigkeit immerhin verfassungsrechtlich rechtfertigbar.<sup>473</sup>

## dd) Soziale Medien

Soziale Netzwerke wie Twitter und Facebook kann der Staat grundsätzlich auf zwei verschiedene Arten als Instrument seiner Aufgabenerfüllung nutzen: Er kann sie einerseits (passiv) als Informationsquelle heranziehen (1), andererseits aber auch (aktiv) eigene Inhalte in ein solches Netzwerk einspeisen und dieses als Plattform in sein Informationshandeln integrieren (2). Beide Modi unterliegen jeweils spezifischen rechtlichen Zulässigkeitsanforderungen.

### (1) Auswertung und Informationsgewinnung (*Social Media Monitoring*)

Fischt die Polizei den Informationsstrom des Internets ab, um Gefahren bei Versammlungen schon im Vorfeld aufzudecken und ihre Sicherheitsstrategie passgenau auf die erwarteten Geschehnisse auszurichten – indem sie bspw. die Vorbereitungen sowie Planungen und die Kommunikation der Sammlungsteilnehmer auswertet –, bewegt sie sich in einem grundrechtlich sensiblen, von widerstreitenden Wertungen geprägten Fahrwasser.<sup>474</sup>

Allgemein zugängliche Quellen vermitteln ihren Urhebern einerseits keinen Anspruch auf einen klandestinen Schutzraum.<sup>475</sup> Wer sich über sein Verhalten im Zusammenhang mit einer Versammlung bewusst in einer für jedermann wahrnehmbaren Weise äußert, kann grundsätzlich nicht darauf vertrauen, dass der Staat diese Nachricht nicht einsehen darf.<sup>476</sup> Der Grundrechtsträger hat dann das Licht der Öffentlichkeit zielgerichtet gesucht. Er kann sich daher nicht darauf berufen, dass die

<sup>472</sup> Dazu im Einzelnen S. 110.

<sup>473</sup> Gesichtserkennung lässt sich sowohl präventiv als auch repressiv einsetzen. Dies ist auch bei Versammlungen von Bedeutung: Die Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht fällt nach der Grundregel des Art. 70 Abs. 1 GG den Ländern zu. Für die Strafverfolgung verfügt der Bund über eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG). Siehe zu den kompetenziellen Aspekten der Gesichtserkennung *Kulick* (Fn. 451), 1625 f.

<sup>474</sup> Art. 8 Abs. 1 GG verdrängt als spezielleres Grundrecht das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, da sich die Folgen des Social Media Monitoring durch Einschüchterungseffekte vor allem auf die freie und unbeobachtete Ausübung der Versammlungsfreiheit auswirken, vgl. dazu bereits BVerfGE 122, 342 (358 f.).

<sup>475</sup> *Martini* (Fn. 6), 355 f.

<sup>476</sup> BVerfGE 120, 274 (344 f.); *Bäcker*, Der Staat 2012, 91 (103 f.); *Martini* (Fn. 6), 321 f.

Informationen, die er selbst allgemein zugänglich gemacht hat, vertraulich sind und deshalb unausgewertet bleiben müssen.<sup>477</sup> Erschöpft sich die Tätigkeit der Polizei darin, einen offenen Chat zu beobachten oder allgemein zugängliche Webseiten aufzurufen, fehlt es daher in der Lesart des Bundesverfassungsgerichts bereits an einem rechtfertigungsbedürftigen Grundrechtseingriff.<sup>478</sup>

Etwas anderes gilt andererseits aber dann, wenn der Staat personenbezogene Daten *zielgerichtet erhebt, sammelt und erfasst*, um ein Persönlichkeitsprofil zu erstellen,<sup>479</sup> oder wenn er auf solche Informationen zugreift, die er nur deshalb erlangt, weil er personengebundenes Vertrauen (z. B. im Rahmen einer geschlossenen, nur durch Einladung zugänglichen Chatgruppe) in einer Kommunikationsbeziehung ausnutzt. Klinkt sich die Polizei unter einer Legende mittels getarnter Nutzerprofile in geschlossene Gruppen eines sozialen Netzwerks ein, ist daher verfassungsrechtlich eine Eingriffsgrundlage geboten.<sup>480</sup> Der Einzelne kann zwar nicht überprüfen, wer sich in der realen Welt hinter einem konkreten Profil eines Forums oder sozialen Netzwerks verbirgt – ob es bspw. ein verdeckter Ermittler oder ein Gesinnungsgenosse ist, der auf ein Posting reagiert oder eine Chatnachricht übermittelt. Sein Vertrauen ist aber – entgegen der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts<sup>481</sup> – schutzwürdig.<sup>482</sup>

Derzeit kennen die Versammlungsgesetze des Bundes und der Länder keine spezifischen Rechtsgrundlagen, die den gezielten Zugriff auf geschlossene Gruppen unter einer Legende gestatten.<sup>483</sup> Ein Social Media Monitoring im Kontext von

<sup>477</sup> *Martini* (Fn. 6), 355 f.

<sup>478</sup> BVerfGE 120, 274 (345). In diesem Falle nehme der Staat allgemein zugängliche Inhalte wie jeder Dritte zur Kenntnis, ohne jedoch gezielt Daten zu einer bestimmten Person zu suchen. Zu den beim Social Media Monitoring betroffenen Grundrechten auch *Knoop/Bülow* (Fn. 350), 290 f.

<sup>479</sup> BVerwGE 137, 275 (279 f., Rn. 17).

<sup>480</sup> A. A. BVerfGE 120, 274 (345); siehe zum virtuellen verdeckten Ermittler (ohne Bezug zu Art. 8 GG) BGH, BeckRS 2010, 143592, Rn. 2 f. sowie *Kamp/Ebeling*, in: Möstl/Kugelman (Hrsg.), BeckOK PolR NRW, 21. Ed. (Stand: 1.3.2021), § 20 PolG NRW, Rn. 46 ff.

<sup>481</sup> Das Bundesverfassungsgericht sieht keinen Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung, „wenn eine staatliche Stelle sich unter einer Legende in eine Kommunikationsbeziehung zu einem Grundrechtsträger begibt, wohl aber, wenn sie dabei ein schutzwürdiges Vertrauen des Betroffenen in die Identität und die Motivation seines Kommunikationspartners ausnutzt, um persönliche Daten zu erheben, die sie ansonsten nicht erhalten würde“; BVerfGE 120, 274 (345). Siehe dazu auch *Martini* (Fn. 6), 371 sowie ausführlich auch *Rosengarten/Römer*, NJW 2012, 1764 (1765 ff.).

<sup>482</sup> Kritisch zur Argumentation des Bundesverfassungsgerichts auch *Hoffmann et al.* (Fn. 134), S. 41.

<sup>483</sup> Im Kontext öffentlicher Veranstaltungen und Ansammlungen, d. h. Zusammenkünften, die *nicht* dem grundrechtlichen Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG unterstehen, gestatten einige Landespolizeigesetze jedoch, Daten über den Veranstaltungsleiter aus allgemein zugänglichen Quellen zu erheben; § 27 Abs. 2 Nr. 4 SOG M-V, § 31 Abs. 3 S. 1 NPOG, § 179 Abs. 4 Nr. 4 LVwG SH. Öffentliche Beiträge und für alle sichtbare Informationen in sozialen Netz-

Versammlungen, welches über das ungezielte Mitlesen öffentlich verbreiteter Beiträge hinausgeht, kann sich daher nicht auf eine verfassungsrechtliche Legitimation stützen.<sup>484</sup>

Das unionale Sekundärrecht, namentlich die Datenschutz-Grundverordnung<sup>485</sup> (DSGVO) und die Richtlinie für die Datenverarbeitung zum Zwecke der Strafverfolgung und Gefahrenabwehr (JI-RL), legt insoweit noch strengere Maßstäbe als das deutsche Verfassungsrecht an: Sucht die Polizei nach öffentlichen Äußerungen in sozialen Netzwerken und beschafft sich auf diese Weise allgemein zugängliche personenbezogene Daten über eine bestimmte Person, ist dies auch dann als Datenverarbeitung zu klassifizieren (Art. 4 Nr. 2 DSGVO; Art. 3 Nr. 2 JI-RL)<sup>486</sup>, wenn sie dabei nicht *zielgerichtet* vorgeht. Das polizeiliche Handeln bedarf in diesen Fällen daher stets einer datenschutzrechtlichen Verarbeitungsgrundlage (Art. 6 Abs. 1 DSGVO, Art. 8 JI-RL).<sup>487</sup> Diese kann sich bei nicht versammlungsspezifischen Kontexten im Grundsatz aus der Datenerhebungsgeneralklausel der Landespolizeigesetze ergeben.<sup>488</sup>

---

werken sind allgemein zugänglich. Die Polizei darf demzufolge Daten über den Veranstaltungsleiter in sozialen Netzwerken erheben.

<sup>484</sup> Informationen über Versammlungsteilnehmer systematisch zu speichern und auszuwerten, getarnte Nutzerprofile zu erstellen sowie den Zugang zu geschlossenen Facebook-Gruppen zu erschleichen, ist mithin mangels Eingriffsgrundlage unzulässig.

<sup>485</sup> Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016, zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. L 119/1 v. 4.5.2016.

<sup>486</sup> Konkret handelt es sich um eine *Erhebung* personenbezogener Daten i. S. d. Art. 4 Nr. 2 Var. 1 DSGVO. Voraussetzung ist, dass die erhebende Stelle die Daten zielgerichtet, d. h. durch aktives Handeln, beschafft und ihr diese nicht lediglich zufällig zuwachsen oder gar aufgedrängt werden. Dass der Verantwortliche die Daten speichert, ist dafür (anders als im Falle der *Erfassung* personenbezogener Daten i. S. d. Art. 4 Nr. 2 Var. 2 DSGVO) nach überwiegender Meinung nicht erforderlich. Wie hier *Arning/Rothkegel*, in: Taeger/Gabel (Hrsg.), DSGVO/BDSG, 3. Aufl., 2019, Art. 4 DSGVO, Rn. 70–72, *Ernst*, in: Paal/Pauly (Hrsg.), DSGVO/BDSG, 3. Aufl., 2021, Art. 4, Rn. 23, *Herbst*, in: Kühling/Buchner (Hrsg.), DS-GVO/BDSG, 3. Aufl., 2020, Art. 4 DSGVO, Rn. 21 f., *Reimer*, in: Sydow (Hrsg.), DSGVO, 2. Aufl., 2018, Art. 4, Rn. 55 und wohl auch *Rofnagel*, in: Simitis/Hornung/Spieker gen. Döhmman (Hrsg.), DSGVO/BDSG, 2019, Art. 4 DSGVO, Rn. 15, der allerdings davon spricht, dass „[...] ein Mensch die Daten wahrnehmen und in ein informationstechnisches System eingeben [kann].“ (Hervorhebung d. Verf.). A. A. aber *Schild*, in: Wolff/Brink (Hrsg.), BeckOK DatenschutzR, 40. Ed. (Stand: 1.5.2022), Art. 4 DSGVO, Rn. 35. Er geht davon aus, dass eine Erhebung nicht nur gezielt, sondern auch bei der betroffenen Person selbst erfolgen muss.

<sup>487</sup> Vgl. auch *Golla*, Lizenz zum Schürfen: Rechtsgrundlagen für die Automatisierte Unterstützung von Polizeiarbeit im Social Web, in: Taeger (Hrsg.), Rechtsfragen digitaler Transformationen, 2018, S. 871 (871 f.) sowie *Arzt et al.* (Fn. 324), Rn. 51, die darauf verweisen, dass die Online-Streife nicht mit einer Streife in der realen Welt vergleichbar ist.

<sup>488</sup> So auch *Roggenkamp* (Fn. 308), Rn. 32 f. Siehe § 43 Abs. 2–4 PolG BW, Art. 32 BayPAG, § 30 BbgPolG, § 18 Abs. 1 S. 2 und 3 § 19 ASOG Bln, § 26 BremPolG, § 13 HSOG, § 11 HmbPolDVg, § 15 SOG LSA, § 27 SOG M-V, § 31 NPOG, § 9 Abs. 1;



## (2) Polizeilicher Twitter-Einsatz

Für den polizeilichen Twitter-Einsatz im Versammlungskontext halten bislang weder die Versammlungs- noch die Polizeigesetze der Länder eine ausdrückliche Legitimationsgrundlage vor.<sup>489</sup> Legt man die bundesverfassungsgerichtlichen Grundsätze zu staatlichem Informationshandeln zugrunde,<sup>490</sup> ist das freilich auch nicht erforderlich. Die Handlungsbefugnis leitet das Gericht bereits aus der gesetzlichen Aufgabenzuweisung für die Gefahrenabwehr ab: Solange die staatlich kommunizierten Informationen richtig<sup>491</sup> und sachlich sind, greife die Maßnahme nicht in Grundrechte ein. Eine Eingriffsgrundlage sehen die Verfassungsrichter erst dann als geboten an, wenn der Tweet eine staatliche Maßnahme in Zielsetzung und Wirkung ersetzt, die als Grundrechtseingriff zu qualifizieren wäre (sog. funktionales Äquivalent)<sup>492</sup> – weil sie bspw. gezielt eine grundrechtlich geschützte Versammlung unterbinden soll.

Von der Aufgabenzuweisung auf die Ermächtigung zu schließen, hebt den Gesetzesvorbehalt auf dem weiten Feld des staatlichen Informationshandelns jedoch in verfassungsrechtlich nicht vertretbarer Weise faktisch aus.<sup>493</sup> Eine gesetzliche

---

§ 11 PolG NRW, § 29 RhPfPOG, § 18 SPolDVG, § 56 SächsPVDG, § 179 LVwG SH, § 32 TH PAG. Zur Datenschutzfestigkeit des Versammlungsrechts siehe S. 137.

<sup>489</sup> Der presserechtliche Informationsanspruch vermittelt ebenso wenig eine taugliche Eingriffsgrundlage, vgl. *Gawlas et al.*, LKRZ 2015, 363 (366) sowie *Schmitt* (Fn. 360), S. 17. Zu den datenschutzrechtlichen Aspekten des polizeilichen Twitter-Einsatzes *Engeler*, MMR 2017, 651 ff. sowie *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Social Media und Datenschutz, WD 3–3000–023/20.

<sup>490</sup> Vgl. dazu BVerfGE 105, 252 (252 ff.) und 105, 279 (279 ff.).

<sup>491</sup> Ob daraus aber folgt, dass eine unrichtige Information zugleich einen Grundrechtseingriff nach sich zieht, hat das Bundesverfassungsgericht nicht klar herausgestellt, vgl. *Kämmerer*, in: Münch/Kunig (Hrsg.), GG, 7. Aufl., 2021, Art. 12, Rn. 99. Siehe aber *Huber*, JZ 2003, 290 (291), der davon ausgeht, dass es in Art. 12 Abs. 1 GG eingreifen kann, wenn eine Behörde unrichtige Informationen verbreitet. Kritisch zu den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts sub specie des Schutzbereichs des Art. 12 Abs. 1 GG in der Glykol-Entscheidung auch bspw. *Schoch*, § 37 – Entformalisierung staatlichen Handelns, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Band III, 3. Aufl., 2005, S. 131 (191, Rn. 112).

<sup>492</sup> Siehe zum staatlichen Informationshandeln auch BVerfGE 105, 252 (268 ff.); 105, 279 (301 ff.); BVerfG, NVwZ-RR 2002, 801; BVerfG, NJW 2002, 3458 (3459); BVerfG, NJW 2011, 511 (512); BVerfG, NJW 2018, 2109 (2110, Rn. 28), BayVG, NVwZ 2003, 998; OVG NRW, NVwZ 2013, 1562 (1563); BGH, NVwZ-RR 2020, 878 (878, Rn. 21) sowie BVerfG, NJW 2011, 511 ausführlich bspw. *Schoch*, NVwZ 2011, 193 (194 ff.). Im Gegensatz zum Bundesverfassungsgericht hatte das Bundesverwaltungsgericht im Fall Osho noch einen Grundrechtseingriff angenommen, vgl. BVerwG, NJW 1989, 2272 (2273). Im Fall Glykol hat das Bundesverwaltungsgericht einen Grundrechtseingriff – dogmatisch nicht ganz sauber – aus Abwägungsgründen verneint; BVerwG, NJW 1991, 1766 (1769). Der Gesetzgeber hat unterdessen nachgebessert und spezielle Rechtsgrundlagen für staatliche Warnungen geschaffen, bspw. Art. 19 BasisVO, § 40 LFGB, § 8 ProdSG, § 6 Abs. 1 S. 3 i. V. m. § 2 Abs. 1 S. 1 VIG, § 35a Abs. 6 S. 2 SGB IV, § 16a GenTG.

<sup>493</sup> Siehe auch *Huber* (Fn. 491), S. 295, der den Schluss von der Aufgabenzuweisung auf die Ermächtigung als „juristische Todsünde“ bezeichnet. Vgl. auch ausführlich *Schoch* (Fn. 491), S. 190, Rn. 111 ff.: Die Exekutive wähne sich durch die laxe Rechtsprechung des Bundes-



Aufgabenzuweisung legitimiert nämlich keinen Grundrechtseingriff im Außenverhältnis zu grundrechtsberechtigten Bürgern. Sie steuert vielmehr lediglich die Binnenzuständigkeit für staatliches Handeln. Einen generell vom Vorbehalt des Gesetzes befreiten Bereich digitalen staatlichen Informationshandelns gibt es *de constitutione lata* nicht.

Das heißt umgekehrt aber nicht zwingend, dass jeder polizeiliche Twitter-Einsatz, der im Kontext einer Versammlung ohne explizite Rechtsgrundlage erfolgt, von vornherein unzulässig ist. Denn nicht jeder Tweet überschreitet per se die neuralgische Eingriffsschwelle des Art. 8 Abs. 1 GG. So ist es der Polizei durchaus unbenommen, das Medium Twitter rein informativ zu nutzen, um die Demonstranten bspw. über eine Straßensperrung in Kenntnis zu setzen.<sup>494</sup> Sie darf auch auf soziale Netzwerke zurückgreifen, um über den Verlauf einer Versammlung zu berichten, soweit sie damit die Grundrechte der Teilnehmer oder Dritter nicht in einer Weise beeinträchtigt, die von bestehenden gefahrenabwehrrechtlichen Eingriffsgrundlagen nicht mehr gedeckt ist.<sup>495</sup> Es gelten (vorbehaltlich der datenschutzrechtlichen Spezifika)<sup>496</sup> die gleichen Maßstäbe wie für analoges Handeln: Darf die Polizei durch Informationshandlungen vor Ort, wie etwa Lautsprecheransagen, auf die Versammlungsfreiheit einwirken, darf sie dies auch über das Medium Twitter. Ist für analoges Informationshandeln eine Eingriffsgrundlage erforderlich, so ist sie auch für Twitter-Einsätze geboten. Minusmaßnahmen in Gestalt einer Allgemeinverfügung via Tweet können zulässig sein, sofern sie sich auf eine Eingriffsgrundlage stützen lassen.<sup>497</sup> So darf die Polizei bspw. die Versammlungsteilnehmer über Twitter dazu auffordern, eine Blockade aufzulösen.<sup>498</sup>

---

verfassungsgerichts im rechtsfreien Raum. Zur Kritik an den bundesverfassungsgerichtlichen entwickelten Grundsätzen zum staatlichen Informationshandeln weiterführend bspw. *Bethge*, JURA 2003, 327 ff.; *Cremer*, JuS 2003, 747 ff.; *Knebel/Schoss*, DÖV 2016, 105 (106 f.). Überblicksartig zu staatlichen Warnungen *Manssen*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, 7. Aufl., 2018, Art. 12, Rn. 86 ff.

<sup>494</sup> *Tschorr* (Fn. 361), 3755.

<sup>495</sup> In den Augen der Rechtsprechung darf die Polizei die Versammlungsteilnehmer bspw. ohne Eingriffsgrundlage via Twitter allgemein dazu auffordern, sich im Rahmen des geltenden Rechts zu verhalten und unfriedliches Verhalten zu unterlassen. BVerfGE 69, 315 (356 f.) sieht hierin noch keinen Eingriff in Art. 8 Abs. 1 GG, da ein solcher Hinweis lediglich den grundrechtlichen Gehalt des Art. 8 Abs. 1 GG bzw. dessen Verhältnis zu anderen Grundrechten beschreibe. Vgl. auch *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages* (Fn. 361), S. 13.

<sup>496</sup> Zu den datenschutzrechtlichen Aspekten der polizeilichen Öffentlichkeitsarbeit *Bilsdorfer* (Fn. 42), S. 125 ff.

<sup>497</sup> *Tschorr* (Fn. 361), 3756. Vor Beginn der Versammlung kann die zuständige Behörde kraft § 15 Abs. 1 VersammlG Auflagen verhängen. Nach Beginn der Versammlung kann sie die Versammlung auflösen (§ 15 Abs. 3 VersammlG) oder einzelne Teilnehmer ausschließen (§ 18 Abs. 3 VersammlG). Mildere Maßnahmen kennt das VersammlG nicht. Auf welche Eingriffsgrundlage die Polizei sog. Minusmaßnahmen stützen kann, stößt auf unterschiedliche Antworten. Denkbar ist ein Schluss *a maiore ad minus*: Darf die Polizei eine Versammlung sogar auflösen, so müssen erst recht mildere Maßnahmen zulässig sein. Die Rechtsprechung leitet insoweit die Tatbestandsvoraussetzungen aus § 15 Abs. 3 VersammlG i. V. m. § 15 Abs. 1 VersammlG und die Rechtsfolgen aus dem PolG ab. Danach ist § 15 Abs. 1 VersammlG

Ebenso ist eine Eingriffsgrundlage erforderlich, wenn die Polizei Tweets absetzt, die geeignet sind, Bürger von der Teilnahme an der Versammlung abzuhalten.<sup>499</sup> Wenn der Staat sich klar gegen eine Versammlung positioniert und zu deren Boykott oder einer Gegendemonstration auffordert, greift er in Art. 8 Abs. 1 GG ein.<sup>500</sup> Die Versammlungsbehörde verletzt mit derartigen Äußerungen das staatliche Neutralitätsgebot.<sup>501</sup> Wertende Ausführungen zum Versammlungsgeschehen und inhaltliche

(„Auflagen“) als Rechtsfolgenverweis ins allgemeine Polizeirecht zu lesen. Siehe dazu BVerwG, NJW 1982, 1008 (1009), BVerwG, NVwZ 1988, 250 (250); HessVGH, NVwZ-RR 2011, 519 (521); *Meßmann*, JuS 2007, 524 (526). Zweifel bestehen aber daran, ob diese Argumentation mit dem Zitiergebot vereinbar ist, vgl. *Bünnigmann* (Fn. 442), 696. Kritisch zur Rechtsprechung *Barczak* (Fn. 91), § 15 VersammlG, Rn. 39 ff., der auf die versammlungsrechtliche Selbstverantwortung und die Rolle des Versammlungsleiters verweist, sowie *Kniesel/Poscher* (Fn. 49), Rn. 31 ff., die zu Recht darauf aufmerksam machen, dass es sich bei Minusmaßnahmen gegen die gesamte Versammlung nicht um ein Minus, sondern um ein Aliud handelt. In diese Richtung auch *Kötter/Nolte* (Fn. 442), S. 404, die stattdessen für eine weite Auslegung des § 15 Abs. 1 VersammlG eintreten. Auch nach Versammlungsbeginn lassen sich dann Auflagen auf § 15 Abs. 1 VersammlG stützen, ohne dass es eines Rückgriffs auf das PolG bedarf. Dafür auch *Kniesel* (Fn. 57), Teil I – Grundlagen, Rn. 405, *Tölle*, NVwZ 2001, 153 (156). Ausführlich zum Ganzen *Groscurth* (Fn. 89) (296, Rn. 36 ff.). Der niedersächsische Landesgesetzgeber hat mit § 10 Abs. 2 S. 1 NdsVersammlG eine spezielle Rechtsgrundlage für Minusmaßnahmen geschaffen; sie verweist auf das NPOG.

<sup>498</sup> So auch *Tschorr* (Fn. 361), 3756; *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages* (Fn. 361), S. 13 f., die aber (nicht ganz nachvollziehbar) davon ausgehen, dass sich eine solche Maßnahme auf die polizeiliche Generalklausel stützen lässt. Siehe zur Bekanntgabe einer Allgemeinverfügung über Twitter: diese bejahend *Krischok* (Fn. 350), 242 f. und *Tschorr* (Fn. 361), 3756; ablehnend hingegen *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages* (Fn. 361), S. 10. Vgl. zur Bekanntgabe einer Allgemeinverfügung über die Medien auch bereits BVerwGE 12, 87 (91).

<sup>499</sup> *Schmitt* (Fn. 360), S. 29 m.w.N.; ferner auch *Ingold* (Fn. 361), 261 sowie *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages* (Fn. 361), S. 12 f. Hier lässt sich an die klassischen Kriterien des erweiterten Eingriffsbegriffs anknüpfen: Erforderlich ist danach, dass die grundrechtliche Beeinträchtigung dem Staat zurechenbar ist und vorhersehbar war. Ob der Staat durch *Rechtsakt* oder *Realakt* handelt, ist dabei – anders als die *Intensität* der Maßnahme – gleichgültig. Vgl. etwa *Epping*, Grundrechte, 9. Aufl., 2021, S. 212 ff., Rn. 396 ff.; *Isensee*, § 191 – Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Band IX, 3. Aufl., 2011, S. 413 (465, Rn. 113).

<sup>500</sup> VG Stuttgart, NVwZ-RR 2011, 615. A. A. VG Berlin, BeckRS 2022, 4267 Rn. 23 ff. Das Gericht stuft den Tweet der Bundesinnenministerin anlässlich der Corona-Protteste „Ich wiederhole meinen Appell: Man kann seine Meinung auch kundtun, ohne sich gleichzeitig an vielen Orten zu versammeln“ nicht als Eingriff in Art. 8 Abs. 1 GG ein. Kritisch *Kruschke*, NJOZ 2022, 897 (900 ff.). Siehe zu Warnungen vor Demonstrationen ausführlich *Groscurth* (Fn. 89), 365, Rn. 207 ff.; a. A. *Payandeh*, Der Staat 55 (2016), 519 (546).

<sup>501</sup> Differenzierend *Gärditz*, NWVB 2015, 165 (166 ff.), der hinsichtlich der Neutralität überzeugend zwischen Wahlbeamten und Berufsbeamten unterscheidet. Gewählten Amtsträgern sei durchaus zugestehen, sich für oder gegen eine Versammlung zu positionieren, solange die Gebote der Sachlichkeit und Verhältnismäßigkeit gewahrt sind. Unzulässig sind aber diffamierende Äußerungen sowie Aufrufe zu Gegendemonstrationen, die von der Intention getragen sind, dass die ursprüngliche Versammlung wegen Überlastung der Polizeikapazitäten im polizeilichen Notstand beendet werden muss. Problematisch ist insbesondere, dass der Bürgermeister oft zugleich als Versammlungsbehörde fungiert (bspw. in Hessen, vgl. § 85

Stellungnahmen zum Thema der Versammlung sind der Polizei daher stets versagt.<sup>502</sup> Auch inhaltlich unzutreffende oder provokative Tweets sind nicht von einer Eingriffsgrundlage gedeckt. In diese Kategorie fällt es bspw., Hashtags zu verwenden, die den Twitter-Usern den unzutreffenden Eindruck vermitteln, dass es sich um eine gewalttätige Veranstaltung handele.<sup>503</sup> Unzulässig ist es ebenso, Bilder von Versammlungsteilnehmern über soziale Netzwerke zu verbreiten. Eine Ausnahme gilt – mangels Personenbezugs – lediglich dann, wenn die Versammlungsteilnehmer nicht identifizierbar sind.<sup>504</sup>

---

Abs. 1 Nr. 4 HSOG). Nach VG Berlin, BeckRS 2013, 58272 besteht in solchen Fällen „besonderer Anlass zur Mäßigung, um keine Zweifel an der Unparteilichkeit als Versammlungsbehörde aufkommen zu lassen“. Instruktiv auch VG Düsseldorf, BeckRS 2015, 40408, das entschied, dass die „Lichter aus!“-Aktion des Oberbürgermeisters der Stadt Düsseldorf gegen das Neutralitätsgebot verstieß. Die verwaltungsgerichtliche Judikatur lässt insgesamt keine einheitliche Linie erkennen. Für die Zulässigkeit staatlicher Aufrufe zu Gegendemonstrationen OVG Berlin-Brandenburg, BeckRS 2012, 57001. Offen gelassen bei OVG NRW, BeckRS 2015, 40521; VG Weimar, BeckRS 2010, 46273. Dagegen BVerfG, MMR 2016, 138 (138, Rn. 11 ff.); HessVG, NVwZ-RR 2013, 815 (816); VG Stuttgart, NVwZ-RR 2011, 615; VG Gera, KommJur 2011, 138 (139). Ausführlich auch *Ingold* (Fn. 361), 256 ff. Er differenziert zwischen der Neutralitätspflicht aus Art. 33 Abs. 5 GG, der parteipolitischen Neutralitätspflicht, dem Gebot religiöser Neutralität des Staates aus Art. 4 Abs. 1 GG, Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG, Art. 33 Abs. 3 GG, Art. 140 GG i. V. m. Art. 136 WRV, Art. 137 WRV sowie weiteren grundrechtlichen Neutralitätspflichten. Vertiefend *Milker* (Fn. 361), 1754 f., der als Konsequenz des strikten Neutralitätsgebotes anführt, dass die Polizei in sozialen Netzwerken nicht nach Belieben Seiten – insbesondere die offizielle Seite einer Partei – „liken“ darf.

<sup>502</sup> So wohl auch *Gawlas et al.* (Fn. 489), 367 f. A. A. *Payandeh* (Fn. 500), 544; In seinen Augen ist die staatliche inhaltliche Kritik an der Versammlung Teil des öffentlichen Meinungskampfes und greift daher nicht in Art. 8 Abs. 1 GG ein. Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit schützt vor Einschränkungen, nicht aber vor inhaltlicher Kritik. Anders auch VG Berlin, BeckRS 2022, 4267, Rn. 23 ff. Vertiefend zum Neutralitätsgebot BVerfG, NVwZ 2005, 1055 ff.; BVerfGE 148, 11 ff.; *Hopfauf*, in: Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG, 15. Aufl., 2021, Einleitung, Rn. 244; *Lindner/Bast*, NVwZ 2018, 708 ff.

<sup>503</sup> *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages* (Fn. 361), S. 13. Ausführlich auch *Tschorr*, ZfDR 2021, 381 (390 ff.).

<sup>504</sup> Sofern die Bilder keinen Personenbezug aufweisen, greift es nicht in das allgemeine Persönlichkeitsrecht ein, wenn die Polizei die Bilder digital verbreitet. Siehe dazu (ohne Bezug zu Art. 8 GG) VG Düsseldorf ZD 2019, 574 (575, Rn. 40 ff.) sowie *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages* (Fn. 361), S. 14. Kritisch *Tschorr* (Fn. 361), S. 3757 f. Zum Eingriff in das Allgemeine Persönlichkeitsrecht, wenn die Polizei Bildaufnahmen in sozialen Netzwerken veröffentlicht, *Bilsdorfer* (Fn. 42), S. 344 ff. Bildaufnahmen von Versammlungen darf die Polizei keinesfalls nach freiem Belieben für ihre Profile bei Twitter und Facebook anfertigen. Es müssen vielmehr die Voraussetzungen des § 12a VersammlG greifen. § 4 PresseG NRW und § 23 Abs. 1 Nr. 3 KUG vermitteln keine tauglichen Eingriffsgrundlagen, vgl. OVG NRW, ZUM 2020, 646 (652, Rn. 79 ff.). Siehe zur polizeilichen Öffentlichkeitsarbeit in sozialen Netzwerken auch *Caspar* (Fn. 360), S. 17.

### 3. Verhältnismäßigkeit des Einsatzes neuer Überwachungsinstrumente

Neue Technologien der Versammlungsüberwachung erweitern das Portfolio der Handlungsmöglichkeiten, das den Einsatzkräften zur Verfügung steht, signifikant: Sie ermöglichen Einblicke und Erkenntnisse dort, wo sich die Beamten früher auf die Perspektive der Handkamera und ihre Einsatzerfahrung verlassen mussten.

Je stärker technisch geprägte Überwachungsmaßnahmen, insbesondere durch Observationen und Registrierungen, auf die innere und äußere Versammlungsfreiheit beobachtend und steuernd einwirken, desto weiter entfernt sich der Freiheitsraum einer Demonstration aber von ihrem verfassungsrechtlichen Idealbild einer staatsfreien unreglementierten Zusammenkunft.<sup>505</sup> Versammlungen sind gelebter Ausdruck der Demokratie als geordnetes Verfahren der politischen Entscheidungsfindung und -durchsetzung.<sup>506</sup> Ohne sie ist eine lebendige und freie politische Kultur kaum denkbar.

Der normative Rahmen, den § 12a VersammlG sowie die landesrechtlichen Parallelvorschriften abstecken, ist stets an dieser wertsetzenden Bedeutung als unentbehrliches und grundlegendes Funktionselement eines demokratischen Gemeinwesens<sup>507</sup> auszurichten<sup>508</sup> und am verfassungsrechtlichen Maßstab der Verhältnismäßigkeit zu messen. Das Gebot der Versammlungsfreundlichkeit staatlichen Handelns<sup>509</sup> gilt in diesem Sinne auch für den Umgang mit digitaler Überwachungstechnik: Der Einsatz neuer technischer Instrumente muss mit der Gefahrenintensität sowie der Sensibilität der Schutzinteressen korrelieren, denen die polizeiliche Tätigkeit dient. Schränkt eine Maßnahme die Versammlungsfreiheit zu Lasten eines offenen und friedlichen Schlagabtauschs der Meinungen im öffentlichen Raum stärker ein, als dies unbedingt erforderlich und angemessen ist, stellt sie keinen verfassungsrechtlich tragfähigen Ausgleich zwischen Freiheit und Sicherheit her.

Schon deshalb wäre eine voraussetzungslose Videoüberwachung nicht bei jeder Art von Versammlung verfassungsrechtlich rechtfertigbar.<sup>510</sup> Videoüberwachung muss auf konkrete Gefahrenlagen beschränkt bleiben. Kameras dauerhaft und anlasslos auf Versammlungsteilnehmer zu richten, überschreitet – selbst wenn diese

<sup>505</sup> BVerfGE 69, 315 (349).

<sup>506</sup> *Depenheuer* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 5 f.

<sup>507</sup> Dazu bspw. BVerfGE 69, 315 (344); *Nußberger*, § 20 – Kommunikationsfreiheiten, in: Herdegen et al. (Hrsg.), *Handbuch des Verfassungsrechts*, 2021, Rn. 70 ff.

<sup>508</sup> BVerfGE 87, 399 (407), so auch *Jarass* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 19.

<sup>509</sup> BVerfGE 69, 315 (354).

<sup>510</sup> BVerfGE 122, 342 (372).

nicht aufzeichnen – in jedem Fall das Maß eines verhältnismäßigen Einsatzes von Überwachungstechnik.<sup>511</sup>

### *a) Verhältnismäßigkeit einzelner Maßnahmen*

Gerade bei neuen, noch wenig erprobten Technologien fällt es oftmals schwer, die Verhältnismäßigkeit ihres Einsatzes auf einer gesicherten Tatsachengrundlage zu taxieren. Jede Technik, die neue Auswertungsmöglichkeiten vorhält – von Bodycams (aa)) über Drohnen (bb)) und intelligente Videoüberwachung (cc)) bis hin zur Nutzung sozialer Medien (dd)) – birgt, als Kehrseite des technologischen Fortschritts, zugleich eigene, mitunter bislang unbekannte Gefahren.

#### aa) Bodycams

Bodycams zeichnen polizeiliche Einsatzszenarien grundsätzlich aus einer Perspektive auf, die das Individuum in den Fokus rückt. Anders als bspw. eine stationäre Kamera, die ein Polizist auf einem Stativ ausrichtet, erfassen sie typischerweise keinen größeren Ausschnitt einer Versammlung und keine Vielzahl von Personen. Vielmehr sollen sie in erster Linie die individuelle Interaktion des Polizeibeamten mit seinem jeweiligen Gegenüber nachzeichnen.<sup>512</sup>

Dabei können aber auch unbeteiligte Personen in das Visier einer Aufzeichnung geraten – etwa dann, wenn sich bei der Festnahme einer verummten Person zahlreiche weitere Versammlungsteilnehmer im Überwachungsradius der Bodycam aufhalten.<sup>513</sup> Das ist im Lichte des § 12a VersammlG nicht generell unzulässig. Dessen Abs. 1 S. 2 gestattet es vielmehr ausdrücklich, Maßnahmen auch dann durchzuführen, wenn sie Dritte unvermeidbar betreffen. Lassen sich die Ziele des Bodycam-Einsatzes jedoch auch durch grundrechtsschonendere Mittel als eine Kameraaufzeichnung, etwa durch Zeugenbeweis (dessen Erkenntniswert anders als im Falle der Bodycam jedoch im Lauf der Zeit verblasst), hinreichend valide erreichen, ist kraft des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsprinzips dieses alternative Erfassungsinstrument grundrechtlich geboten.

Die Verhältnismäßigkeit eines Bodycam-Einsatzes bestimmt sich aber nicht nur nach *qualitativen* Kriterien, sondern auch nach dem *quantitativen* Ausmaß, in dem das Instrument zum Einsatz kommt. Lückenlose Beweissicherung – etwa durch einen Dauereinsatz von Bodycams in der „ersten Reihe“ einer Polizeikette oder im Rahmen

<sup>511</sup> Zur ähnlichen datenschutzrechtlichen Wertung beim Einsatz von Dashcams siehe bspw. BGH, NJW 2018, 2883 (2884).

<sup>512</sup> Dies dient im Wesentlichen der Eigensicherung des Beamten, vgl. Zaremba, LKV 2021, 193 (194).

<sup>513</sup> Daher gilt für die Polizei stets das Gebot, möglichst wenig unbeteiligte Personen mit der Bodycam zu erfassen, vgl. Lachenmann (Fn. 18), 1426 m. w. N.

einer „Einkesselung“ – zu betreiben, mag für die Polizei verlockend sein.<sup>514</sup> Eine solche ununterbrochene Aufzeichnung griffe jedoch unverhältnismäßig in die Versammlungsfreiheit ein.<sup>515</sup> Müssten Versammlungsteilnehmer stets damit rechnen, dass Kameras ihr Verhalten ohne konkreten Anlass aufzeichnen, so fände ihre Freiheitsausübung immer unter der Glocke der Verhaltensbeobachtung statt.

Der Bodycam-Einsatz ist auch strikt auf klar definierte Gefahrensituationen zu begrenzen.<sup>516</sup> Die Kamera darf lediglich anlassbezogen zum Einsatz kommen.<sup>517</sup> Nicht nur die Datenerzeugung, sondern auch die Speicherdauer darf nicht über das Ziel hinausschießen, das die öffentliche Aufgabe gebietet. Die Aufnahmen sind einem festen Löschrhythmus zu unterwerfen, der die Speicherung auf das unbedingt erforderliche Maß begrenzt.

Teil des Gebots der Angemessenheit ist auch, dass eine Bodycam grundsätzlich offen und damit transparent zum Einsatz kommt:<sup>518</sup> Ist für einen Versammlungsteilnehmer klar und deutlich erkennbar, dass er sich als Reaktion auf bestimmte (aggressive) Handlungsweisen der Beobachtung durch eine Bodycam aussetzt, so kann er sein Verhalten immerhin daran ausrichten und sich gegen die Beobachtung ggf. gerichtlich zur Wehr setzen. Anderenfalls mutierte er zum bloßen Objekt panoptischer staatlicher Beobachtung. Der Einsatz der Bodycam ist daher im Ergebnis nur gerechtfertigt, wenn die Polizei die Versammlungsteilnehmer auf diesen Umstand in geeigneter Weise, z. B. durch Warnwesten o. ä., hinweist;<sup>519</sup> die Kamera muss zudem auffällig an der Uniform angebracht sein.

#### bb) Drohnen

Ein Drohneneinsatz verstärkt die Eingriffstiefe im Verhältnis zu anderen Formen der Versammlungsbeobachtung nachhaltig. Das gründet insbesondere auf ihre potenziell undurchsichtige Operationsweise:<sup>520</sup> Fliegende Miniaturkameras fallen nicht ohne Weiteres ins Auge; typischerweise lassen sie – anders als eine Bodycam oder Handkamera – auch niemanden erkennen, der sie bedient. Selbst wenn der Beobachtete die Drohne wahrnimmt, kann er diese daher nicht ohne Weiteres sicher der Polizei zuordnen.<sup>521</sup> So entpuppt sich eine Drohne, die filmend über einer Ver-

<sup>514</sup> Kipker/Gärtner (Fn. 17), 298.

<sup>515</sup> Zur Verhältnismäßigkeit eines sog. „Pre-Recordings“, also der Aufzeichnung in Dauerschleife, bei der die erhobenen Daten in kurzen Zeitabständen wieder überschrieben werden, vgl. oben S. 68, kritisch bspw. auch Roggenkamp (Fn. 308), Rn. 64.

<sup>516</sup> Kipker/Gärtner (Fn. 17), 298; Martini et al. (Fn. 17), 9.

<sup>517</sup> Kipker (Fn. 293), 128.

<sup>518</sup> Martini et al. (Fn. 17), 9 f.

<sup>519</sup> Zu weitgehend Kipker (Fn. 293), 135 f., der eine schriftliche Information über die weitere Datenverwertung und Betroffenenrechte fordert. Zusammenfassend zur Offenheit des Bodycam-Einsatzes Wefelmeier (Fn. 294), 305.

<sup>520</sup> Dazu bspw. Skobel, Die Polizei 2018, 252 (254).

<sup>521</sup> Roggan (Fn. 240), 591.

sammlung kreist, faktisch schnell als Instrument heimlicher Überwachung; sie stellt den Beobachteten dann de facto schutzlos.<sup>522</sup>

Will der Staat den Einsatz von Drohnen über Versammlungen legitimieren, ist er deshalb nicht nur dazu angehalten, eine hinreichend klare Eingriffsgrundlage zu formulieren. Er muss ihn auch durch besondere gesetzliche Kennzeichnungs- und Hinweispflichten (bspw. durch ein blinkendes Licht oder akustische Warntöne) flankieren.<sup>523</sup> Denn wenn die Polizei Aufnahmen via Drohne mit dem Zweck anfertigt, Einzelpersonen eines Rechtsverstoßes zu überführen, geraten reflexartig auch zahlreiche Dritte in das Visier der staatlichen Überwachung. Die Vogelperspektive, welche die Stärke der Drohne als Überwachungsinstrument ausmacht, erzeugt unvermittelt einen substanziellen „Datenbeifang“, aus dem ein unverhältnismäßiger – weil nicht erforderlicher – Grundrechtseingriff erwachsen kann. Die Eingriffsgrundlage muss unter Rückgriff auf Löschungspflichten und verfahrensrechtliche Schutzmechanismen sicherstellen, dass sich die Aufnahmen und ihre Speicherung auf Gefahrenherde beschränken, statt unbeteiligte Dritte über das Maß des unbedingt Erforderlichen hinaus grundrechtlich zu beeinträchtigen.

#### cc) Intelligente Videoüberwachung

Inwieweit Spielarten einer intelligenten Videoüberwachung verhältnismäßig sind, bemisst sich vor allem an der Art und dem Ausmaß der ausgewerteten Bilddaten. Erfasst die Kamera nicht lediglich *Gegenstände*, sondern wertet *biometrische Merkmale* aus, unterliegt sie deutlich strengeren Anforderungen als konventionelle Bilderzeugung.<sup>524</sup> Denn biometrische Merkmale sind zum einen unabhängig und (auch deshalb) besonders sensibel; zum anderen umfasst die softwarebasierte Auswertung einzelner Bilddateien in der Regel eine große Zahl personenbezogener Daten.<sup>525</sup> Um bspw. einen gesuchten Terroristen zu identifizieren, der in einer größeren Menschenmenge untergetaucht ist, muss der Algorithmus jedes Gesicht, das er als solches erkennt, mit dem Bild des Gesuchten abgleichen. Jeder einzelne Datenbankabruf greift – selbst wenn er nicht in einen Treffer mündet – in die Grundrechte Betroffener ein.<sup>526</sup> Muss ein Sammlungsteilnehmer damit rechnen, dass die Polizei ihn im Wege algorithmischer Identifizierung jederzeit ins Fadenkreuz nehmen kann, so löst dies seinen Schutz in der Anonymität der Masse nahezu vollständig

<sup>522</sup> Martini (Fn. 19), 740.

<sup>523</sup> Wünschenswert wäre *de lege ferenda* zudem, dass die Landesgesetzgeber das Transparenzgebot in den entsprechenden Rechtsgrundlagen verankern, um so eine größere Rechtssicherheit zu schaffen. Vgl. dazu auch VG Sigmaringen, ZD 2021, 333 (334, Rn. 41 ff.). Diesen Weg hat der nordrhein-westfälische Gesetzgeber eingeschlagen. Er normiert in § 16 Abs. 4 S. 4 VersG NRW ausdrücklich, dass auf den Einsatz von Drohnen „in geeigneter, für die Versammlungsteilnehmenden erkennbarer Weise hinzuweisen“ ist.

<sup>524</sup> Vgl. auch Ogorek (Fn. 231), § 15a PolG NRW, Rn. 24.1.

<sup>525</sup> Vgl. Hornung/Schindler (Fn. 333), 205; Martini (Fn. 330), 6.

<sup>526</sup> So zur Kennzeichenkontrolle BVerfGE 150, 244 (266, Rn. 43).



auf. Die Gefahr grundrechtlicher „Kollateralschäden“, die von der unbeabsichtigten Erfassung unbeteiligter Dritter ausgeht, (welche die Polizei u. U. sogar billigend in Kauf nimmt) ist in diesem Fall besonders hoch.

Nur wenn sich mit Hilfe des Bildmaterials potenziell überhaupt ein einzelner Gewalttäter detektieren lässt und wenn es dazu kein milderes Mittel gibt als die algorithmische Auswertung der Aufnahmen, kann sich eine solche Verdichtung von Grundrechtseingriffen überhaupt als erforderlich und damit verhältnismäßig erweisen.<sup>527</sup> Sämtliche vorhandenen Bilddaten „ins Blaue hinein“ pauschal auszuwerten, erfüllt diese strengen Kriterien jedenfalls nicht.<sup>528</sup>

Nicht jede staatliche Zielsetzung vermag überdies den Einsatz biometrischer Gesichtserkennung zu rechtfertigen. Vielmehr müssen höchstrangige Rechtsgüter wie Leib und Leben in Gefahr sein.<sup>529</sup> Anderenfalls stünden die Schwere des Eingriffs einerseits und die Legitimität des staatlichen Ziels sowie der Rang des damit verfolgten Schutzgutes andererseits nicht in einem verfassungsrechtlich vertretbaren Verhältnis zueinander. So wie sich der Gesetzgeber nicht mit weit gefassten Regelungen begnügen darf, um den technischen Fortschritt der Zukunft bereits heute gleichsam „auf Vorrat“ zu legitimieren,<sup>530</sup> hat er gerade im Falle biometrischer Gesichtserkennung sicherzustellen, dass der Einsatz der Technik sich auf tatsächliche (nicht lediglich vermutete) Brandherde der Gefahr beschränkt. Eine flächendeckende Überwachung ganzer Gebiete ist unzulässig. Geboten sind auch technische Sicherungen gegen das Fehlerrisiko, das Gesichtserkennung – insbesondere mit Blick auf unrepräsentative oder qualitativ unzureichende Trainingsdaten – in sich birgt. Die Sensibilität biometrischer Daten begründet überdies hohe Anforderungen an die Robustheit und Genauigkeit der Systeme sowie den Schutz gegen rechtswidrige Zugriffe. Aus der besonderen Eingriffsintensität algorithmischer Auswertungsinstrumente folgt auch, dass der *Gesetzgeber* die gesetzlichen Grundlagen und die *Verwaltung* den tatsächlichen Einsatz des technischen Systems fortwährend zu evaluieren haben.

Wie stark intelligente Videoüberwachung die Grundrechte beeinträchtigt, hängt nicht zuletzt entscheidend von ihrem Funktionsmodus und damit davon ab, in welchem Zeitpunkt sie zum Einsatz kommt. Eine Live-Auswertung anhand biometrischer Merkmale birgt spürbar größeres Eingriffspotenzial als eine Ex-post-Analyse von Fotos und Videoaufnahmen. Denn eine Echtzeitanalyse ermöglicht es den überwachenden Beamten, unmittelbar Vollzugsmaßnahmen zu ergreifen. Sie können identifizierte Personen direkt aus der Versammlung heraus aufgreifen

<sup>527</sup> A. A. VG Hamburg, BeckRS 2019, 40195, Rn. 80f., welches das Kriterium der Erforderlichkeit nicht auf die Zwecke der Gefahrenabwehr bezieht, sondern auf die Notwendigkeit, eine Datenbank automatisiert biometrisch statt manuell auszuwerten. Siehe dazu kritisch *Mysegades* (Fn. 463), 855.

<sup>528</sup> BVerfGE 120, 378 (429); 115, 320 (360f.); *Heldt* (Fn. 331), 387.

<sup>529</sup> Ebenso *Ogorek* (Fn. 231), § 15a PolG NRW, Rn. 24.1; *Arzt et al.* (Fn. 324), Rn. 690.

<sup>530</sup> *Golla* (Fn. 335), 160.



sowie ggf. festnehmen und müssen diese – anders als bei einer Ex-post-Auswertung – nicht erst zur Fahndung ausschreiben. Für Versammlungsteilnehmer hat dies zur Folge, dass sie bereits während einer Versammlung mit der Aufhebung ihrer Anonymität und den daraus folgenden Maßnahmen rechnen müssen. Es ist nicht verfassungsrechtlich tragfähig, jeglichen öffentlichen Raum, vor allem Versammlungen, einer Gesichtserkennung zu unterwerfen, um gleichsam die Stecknadel im Heuhaufen zu finden. Gefährder oder Terrorverdächtige ausfindig zu machen, ist auch in hinreichend zuverlässiger Weise möglich, ohne dass Gesichtserkennung die Grundrechte einer Vielzahl betroffener Dritter beeinträchtigt, sie insbesondere von der Teilnahme an einer Versammlung abschreckt. Der Einsatz biometrischer Gesichtserkennung ist daher erst dann grundrechtlich denkbar, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen, dass Angriffe auf höchstrangige Rechtsgüter der Teilnehmer einer Versammlung bevorstehen. Aber selbst in einer solchen Konstellation sind andere, weniger einschneidende Maßnahmen, etwa Personenkontrollen durch sog. Super Recognizer<sup>531</sup>, mitunter grundrechtsschonender und damit grundsätzlich verfassungsrechtlich vorzuziehen. Schon aufgrund der erheblichen Abschreckungseffekte, die von Echtzeit-Gesichtserkennung auf die Freiheit der Versammlungsteilnehmer ausgehen, ist diese regelmäßig unverhältnismäßig.

Erlaubt sein kann es unter Umständen aber, zuvor rechtmäßig erhobene Aufnahmen einer Versammlung ex post auszuwerten. Das muss namentlich für solche Fälle gelten, in denen schwerwiegende Straftaten sich nicht anders als durch den Abgleich mit einer Bilddatenbank aufklären lassen. Denn hier können staatliche Stellen Videomaterial gezielt sichten, dessen Auswertung auf relevante Sachverhalte eingrenzen und unbeteiligte Personen vor einer algorithmischen Sichtung unkenntlich machen. Anders als bei einer Live-Auswertung ist in dieser Konstellation typischerweise eine umfassende Prüfung im Wege eines Richtervorbehalts möglich. Bei einem Live-Einsatz wäre dieses Instrument der Grundrechtssicherung notwendigerweise auf eine summarische Prüfung des allgemeinen Sicherheitsrisikos beschränkt. Das ändert aber nichts daran, dass auch eine Ex-post-Gesichtserkennung, die als Identifizierungsinstrument gleichsam als Damoklesschwert abstrakt über dem Teilnehmer einer Versammlung schwebt, einen schwerwiegenden Eingriff in die Versammlungsfreiheit auslöst, der nur unter sehr hohen Rechtfertigungsanforderungen verfassungsrechtlich rechtfertigbar ist.

---

<sup>531</sup> Zu Super Recognizern siehe bspw. auch die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der FDP-Fraktion vom 22. 6. 2021, BT-Drs. 19/30906; *Martini* (Fn. 330), 14; *Schindler* (Fn. 231), S. 120 f.

Pro futuro wird voraussichtlich das unionale „Gesetz über Künstliche Intelligenz“ (KI-VO)<sup>532</sup> als unmittelbar geltende Verordnung die Grenzen für Gesichtserkennung im öffentlichen Raum abstecken. Auch sie differenziert ausdrücklich zwischen biometrischen Echtzeitsystemen und der zeitlich asynchronen Bilddatenauswertung. Für die *Echtzeitidentifizierung* schlägt die Kommission ein grundsätzliches Verbot vor, das lediglich für Fälle schwerster Kriminalität und tiefgreifender Gefahren Ausnahmen kennt (Art. 5 Abs. 1 lit. d KI-VO-E).<sup>533</sup> Die *Ex-post-Gesichtserkennung* ist demgegenüber grundsätzlich zulässig. Als Hochrisiko-KI unterliegt sie jedoch strengen Anforderungen an die Rechtmäßigkeit ihres Einsatzes. Ob die Union im Lichte des primärrechtlich verankerten Subsidiaritätsgrundsatzes (Art. 5 Abs. 1 S. 2 Var. 2 EUV) tatsächlich auch über die Kompetenz verfügt, in den originären Bereich nationaler Sicherheit in den Mitgliedstaaten im Wege einer Verordnung hineinzuwirken, ist jedoch zu bezweifeln.<sup>534</sup> Es braucht daher keine prophetische Gabe, um vorauszusagen, dass der Verordnungsentwurf – auch auf Druck der Mitgliedstaaten – noch erhebliche Veränderungen erfahren wird.

#### dd) Soziale Medien

##### (1) Social Media Monitoring

Intelligente Videoüberwachung und Social Media Monitoring verbindet eine ähnliche Potenzial- und Gefahrenlage.<sup>535</sup> Beide Instrumente werten große Datenmengen aus. Mit ihnen geht jeweils die Gefahr einher, eine einschüchternde Drohkulisse heimlicher Überwachung aufzubauen und so bei den Bürgern das diffuse Gefühl heraufzubeschwören, einer umfassenden Dauerüberwachung ausgesetzt zu sein. Denn wenn der Staat in sozialen Netzwerken mitliest, um das Gefahrenpotenzial sozialer Aktivitäten einschätzen zu können, bleibt dies den Nutzern in aller Regel verborgen. Anders als den Polizisten in Uniform auf der Straße können sie den „stillen Beamten“ hinter dem Bildschirm nicht wahrnehmen, solange dieser sich nicht aktiv im sozialen Netzwerk einbringt, indem er bspw. Beiträge teilt oder „liked“.

<sup>532</sup> Siehe den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung harmonisierter Vorschriften für Künstliche Intelligenz (Gesetz über künstliche Intelligenz) und zur Änderung bestimmter Rechtsakte der Union 2021/0106 vom 21.4.2021, COM(2021), 206 final.

<sup>533</sup> Das Parlament will sogar noch weiter gehen. Es spricht sich dafür aus, biometrische Echtzeit-Fernidentifizierung vorbehaltlos zu verbieten. Vgl. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 6. Oktober 2021 zu dem Thema: Künstliche Intelligenz im Strafrecht und ihre Verwendung durch die Polizei und Justizbehörden in Strafsachen (2020/2016(INI)) (6.10.2021), Nr. 25.

<sup>534</sup> Dazu bspw. *Martini* (Fn. 330), 16; *Pfeffer*, NVwZ 2022, 294 (295).

<sup>535</sup> In seiner grundrechtlichen Eingriffsintensität bleibt Social Media Monitoring – bei aller Sensibilität – aber fühlbar hinter anderen Überwachungstechniken, bspw. dem Einsatz intelligenter Videoüberwachung, zurück.

Die grundrechtliche Sensibilität des Social Media Monitoring unterscheidet sich grundlegend darin, ob es *ad personam* mit dem Ziel erfolgt, Informationen über den Einzelnen zu generieren – oder lediglich als Auswertung von Massendaten ohne Interesse an dem einzelnen Datum. In beiden Konstellationen handelt es sich zwar um einen Datenverarbeitungsvorgang, der als solcher einer normativen Legitimation bedarf (Art. 6 Abs. 1 DSGVO, Art. 8 JI-RL). Die Rechtfertigungshürden liegen jedoch umso höher, je eher sich das Auswertungsinteresse auf das Verhalten einzelner Personen, nicht ganzer Gruppen richtet.

Die Behörden können die Intensität eines Grundrechtseingriffs durch Social Media Monitoring ein Stück weit senken, indem sie einen transparenten Umgang mit dieser Technologie an den Tag legen.<sup>536</sup> Soweit die Grundrechtsträger im Grundsatz nachvollziehen können, inwieweit der Staat Inhalte mitverfolgt, haben sie zumindest die Möglichkeit, ihr Verhalten in sozialen Netzwerken daran auszurichten.<sup>537</sup>

Manche Ermittlungsmethode gründet ihren ermittlungstaktischen Wert jedoch gerade darauf, dass sie heimlich *ad personam* Anwendung findet, z. B. falsche oder gezielt getarnte polizeiliche Accounts sowie andere subkutane Methoden einsetzt. Dies ist auf hinreichend bestimmter gesetzlicher Grundlage zulässig – jedoch nur wenn andere polizeiliche Instrumente scheitern und die Ermittlung erfolgt, um höherrangige Rechtsgüter zu schützen.<sup>538</sup> Als unverhältnismäßig erweist sich eine hoheitliche Beobachtung jedenfalls dann, wenn der Staat Beiträge einzelner Nutzer systematisch auswertet, um daraus ein individuelles Gefährdungsprofil für Versammlungen zu erstellen.<sup>539</sup>

## (2) Polizeilicher Twitter-Einsatz

Als ergänzendes Medium zu „klassischen“ Botschaften via Lautsprecher kann Twitter die polizeiliche Abwehr von Gefahren in vielfältiger Form flankieren. Dies gilt umso mehr, wenn Nachrichten nicht (nur) die Demonstrierenden vor Ort adressieren, sondern bspw. Dritte, welche die Beamten auf Gefahrenlagen hinweisen wollen. Besteht der Adressatenkreis nicht aus einer bestimmbar und direkt erreichbaren Personengruppe, sondern aus der unübersehbaren und räumlich (weit) verteilten Menge potenzieller Demonstrationsteilnehmer, sind öffentliche Botschaften der Polizei in sozialen Netzwerken nicht nur ein geeignetes, sondern (neben den klassischen Rundfunkmedien) oftmals sogar das einzige breitenwirksame und damit erforderliche Mittel.

<sup>536</sup> Martini (Fn. 6), 357.

<sup>537</sup> An dem grundrechtlichen *Chilling effect*, der von staatlicher Beobachtung im Netz ausgeht, ändert das freilich nichts.

<sup>538</sup> So auch bereits Martini (Fn. 6), 323 ff.; a. A. BVerfGE 120, 274 (345 f.).

<sup>539</sup> BVerfGE 65, 1 (53); BVerfGE 120, 274 (345).

Soll die öffentlich verbreitete Information bspw. dem unmittelbaren Schutz von Leib und Leben der Versammlungsteilnehmer oder Dritter dienen, so können (auf der Grundlage einer Eingriffsnorm) auch solche Anordnungen rechtmäßig sein, von denen starke Abschreckungseffekte für die Versammlungsfreiheit ausgehen oder die personenbezogene Daten enthalten und damit zusätzlich in die informationelle Selbstbestimmung eingreifen. Anders fällt das Ergebnis der Abwägung demgegenüber grundsätzlich dann aus, wenn die Maßnahme nicht darauf zielt, eine Gefahr für ein hochrangiges Rechtsgut abzuwehren, sondern bspw. nur bezweckt, den Verkehrsfluss und die Sicherheit im Straßenverkehr zu gewährleisten (etwa bei der Anordnung, eine Kreuzung zu räumen). Ergänzend setzen die Gebote der Sachlichkeit und Neutralität der inhaltlichen Ausgestaltung der Nachrichten nachhaltige Grenzen.<sup>540</sup>

---

<sup>540</sup> Vgl. dazu Fn. 501 bspw. BVerfGE 105, 252 (272); *Mast*, Staatsinformationsqualität, 2020, S. 193 ff.; *Tschorr* (Fn. 361), 3758.

### Neue technische Formen der Versammlungsüberwachung

Überwa-  
chungs-  
form

#### Bodycams

= auf der Schulter ge-  
tragene Kleinstkameras,  
welche die direkte  
polizeiliche Interaktion  
mit dem Bürger erfassen

#### Drohnen

= unbemannte Klein-  
fluggeräte, die als  
Trägersysteme moderner  
Kameratechnik eine  
Überwachung aus der  
Luft ermöglichen

#### Smart-Cams

= Algorithmen werten  
Bilddaten systematisch  
aus, etwa anhand bio-  
metrischer Merkmale

#### Social Media Monitoring

= systematische  
Auswertung der Inhalte  
sozialer Netzwerke  
(im Kontext von Ver-  
sammlungen)

Eingriffs-  
potenzial

Bodycams *sollen* ab-  
schrecken. Das kann aber  
ungewollt den freien Dia-  
log der Meinungen in der  
Demokratie beeinträch-  
tigen.

*Unauffällig* und *leise*

Eigenständiger,  
*zusätzlicher* Eingriff, der  
neben der Bilderzeugung  
autonom zu betrachten ist.

... kann die Planung,  
Koordinierung und  
Durchführung von  
Versammlungen  
beeinträchtigen

Eingriffs-  
grundlage

§ 12a VersammlG Bund  
bzw. entsprechende  
Landesvorschriften, bei  
smartphone-äquivalenter  
Nutzung

Bisher grundsätzlich  
keine Rechtsgrundlage im  
VersammlG des Bundes  
oder der Länder

Bisher keine Rechts-  
grundlage im VersammlG  
des Bundes oder der  
Länder

Keine spezielle  
Rechtsgrundlage bei  
öffentlich zugänglichen  
Inhalten erforderlich

*b) Verhältnismäßigkeit additiver Grundrechtseingriffe:  
Überwachung als Panoptikum?*

Neue Techniken, wie Drohnen oder Bodycams, verändern nicht nur den Modus Operandi polizeilicher Maßnahmen. Sie gehen auch mit einer neuen *Qualität* des einzelnen Eingriffs einher. Denn sie filmen die Versammlungsteilnehmer in bislang unbekannter Auflösungstiefe aus der Distanz, um mit Hilfe elaborierter technischer Funktionen nahe an sie heranzuzoomen. Zugleich beeinflusst aber auch die *Quantität* der Überwachungsmaßnahmen die Eingriffsintensität: Es macht einen deutlichen Unterschied, ob eine oder zehn Drohne(n) über einer Menschenmenge kreisen bzw. ob nicht nur einzelne Polizeikräfte im Einsatz mit Bodycams ausgestattet sind, sondern die komplette erste Reihe einer Polizeikette.

Die griffige Formel „je mehr Kameras, desto höher das Eingriffspotenzial durch Abschreckung“ erfasst den grundlegenden Verstärkungsmodus verschiedener Überwachungsmaßnahmen grundsätzlich zutreffend. Sie sagt jedoch noch nichts darüber aus, wie sich die einzelnen Maßnahmen aus der Sicht des Grundrechtsträgers zueinander verhalten. Mit der Zahl der Überwachungsmaßnahmen steigt die Eingriffsintensität insbesondere nicht zwingend linear, sondern unter Umständen auch exponentiell.<sup>541</sup> So kann eine einzelne Datenerhebung mittels Übersichtskamera für sich betrachtet einen vergleichsweise schwachen Grundrechtseingriff auslösen. Treten dann aber weitere Kameras mit unterschiedlichen Erfassungsarenen hinzu, können die Behörden aus der Vielzahl der anfallenden Daten mitunter sogar ein Bewegungsprofil herauslesen.

Die personenbezogenen Daten aus Videoüberwachung, Gesichtserkennungssoftware, Social Media Monitoring und anderen Maßnahmen zu einem lückenlosen Profil zu verknüpfen – von der Motivation, an einer Versammlung teilzunehmen, über das konkrete Verhalten im Vorfeld und während der Versammlung bis zu deren Abschluss –, ist technisch kein Herkulesakt. Die Gesamtbelastung ist in ihrer Wirkung auf die informationelle Selbstbestimmung dann letztlich weitaus stärker fühlbar als die bloße Summe der einzelnen Datenerhebungen.<sup>542</sup>

Ist eine polizeiliche Maßnahme in ein koordiniertes strategisches System der Versammlungsüberwachung eingebettet, erhöht die Kombination der Informationen zum einen die *Intensität* der Eingriffe in die informationelle Selbstbestimmung. Zum anderen verstärkt sich aber auch die *Wirkung*, wie Menschen die Rahmenbedingungen wahrnehmen, in denen sie ihre Meinungs- und Versammlungsfreiheit aus-

---

<sup>541</sup> Allerdings ist der Faktor „Eingriffsintensität“ stets individuell zu bestimmen. Es liegt zwar im Regelfall nahe, dass mehrere Eingriffe ein Grundrecht stärker beeinträchtigen als ein einzelner. Umgekehrt kann es aber durchaus Fälle geben, in denen eine einzelne Maßnahme den Grundrechtsträger stärker beeinträchtigt als mehrere, vgl. dazu *Rusteberg*, Der grundrechtliche Gewährleistungsgehalt, 2009, S. 54, der als Beispiel ein Einreiseverbot für ein bestimmtes Land anführt, welches den Betroffenen härter trifft als Einreiseverbote für zahlreiche weitere Länder; ebenso *Rusche-meier*, Der additive Grundrechtseingriff, 2019, S. 104 f.

<sup>542</sup> *Rusche-meier* (Fn. 541), S. 132 m. w. N.

üben können. Der Additionseffekt umfasst dabei sowohl *direkte* (Verarbeitung personenbezogener Daten) als auch *mittelbare* Grundrechtseingriffe (Abschreckung und selbstkontrolliertes Verhalten). Ein solcher „additiver Grundrechtseingriff“<sup>543</sup> unterliegt dann besonderen verfassungsrechtlichen Rechtfertigungsanforderungen.<sup>544</sup>

#### aa) Vertikale Belastungsakkumulation

Bei additiven Grundrechtseingriffen kann die Polizei einen intensiven Eingriff, der von kombinierten Einzelmaßnahmen ausgeht, im Grundsatz leicht dadurch auf eine gesetzliche Grundlage stützen, dass sie ihn in mehrere weniger intensive Eingriffe aufspaltet.<sup>545</sup> Dem System des Grundrechtsschutzes liefe das indes diametral zuwider. Denn aus der Perspektive des einzelnen Grundrechtsträgers betrachtet, ist allein maßgeblich, welche Konsequenzen ein Maßnahmenbündel in der Gesamtbilanz auf seine Lebenswirklichkeit zeitigt.<sup>546</sup> Entscheidend ist daher stets, welcher innere und äußere grundrechtliche „Schutzraum“<sup>547</sup> dem Bürger im Ergebnis noch verbleibt.

Die subtile Wirkung verschiedener Überwachungsmaßnahmen auf den Einzelnen und deren additives Zusammenwirken grundrechtsdogmatisch abbildbar zu erfassen, erweist sich dabei als anspruchsvolles Unterfangen. Je mehr Einzelmaßnahmen der Staat seinem Maßnahmenkatalog hinzufügt, desto diffuser gestaltet sich die Ge-

<sup>543</sup> Dazu bspw. *Rusche-meier* (Fn. 541), S. 18 ff.; zur Begriffsentwicklung siehe *Lücke*, DVBl 2001, 1469 (1469); ferner auch BVerfGE 123, 186 (265 f.). Das Bundesverfassungsgericht beschreibt dies als ein Szenario, in dem „verschiedene einzelne, für sich betrachtet geringfügige Eingriffe in grundrechtlich geschützte Bereiche in ihrer Gesamtwirkung zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung führen“; BVerfGE 123, 186 (265 f.). Vgl. auch *Heu*, Kulminierende Grundrechtseingriffe, 2018, S. 196, der stattdessen synonym von „kulminierenden Grundrechtseingriffen“ spricht, um die Steigerung mehrerer verfassungskonformer Maßnahmen auf einem „Gipfel“ der Verfassungswidrigkeit zu illustrieren.

<sup>544</sup> Zu den Kriterien *Rusche-meier* (Fn. 541), S. 130 ff. Eine solche Prüfung ist namentlich bei Konstellationen geboten, in denen nicht mehrere Grundrechtseingriffe verschiedener Art zufällig zusammen auftreten, sondern in denen diese auch demselben Zweck dienen und in dasselbe Grundrecht eingreifen, vgl. *Lücke* (Fn. 543), 1470.

<sup>545</sup> *Desoi* (Fn. 225), S. 100; *Lücke* (Fn. 543), 1470. Umgekehrt erwächst aber nicht aus jedem zufälligen zeitlichen Aufeinandertreffen mehrerer Grundrechtseingriffe auch eine additive Wirkung, vgl. *Klement*, AöR 134 (2009), 36 (43).

<sup>546</sup> Siehe *Klar*, Datenschutzrecht und die Visualisierung des öffentlichen Raums, 2012, S. 95; *Rusche-meier* (Fn. 541), S. 109 ff. Da die Perspektive des Bürgers entscheidend ist, sind auch solche Ansätze abzulehnen, die ein Ausufern des Konzepts des additiven Grundrechtseingriffs dadurch eindämmen wollen, dass sie den Schutzbereich der Grundrechte einschränkend definieren. Es kann nämlich nicht darauf ankommen, ob ein Gericht eine bestimmte Form der Freiheitsausübung noch für „grundrechtswürdig“ erachtet, vgl. *Heu* (Fn. 543), S. 228. Siehe zum Ansatz der Betroffenenperspektive als Anknüpfungspunkt auch *Kirchhof*, Grundrechte und Wirklichkeit, 2007, S. 29.

<sup>547</sup> Zum Verständnis der Freiheitsgrundrechte als „Schutzräume“ siehe bspw. *Winkler*, JA 2014, 881 (886).

mengelage. Anders als bei physischen oder sonst äußerlich erkennbaren Grundrechtseingriffen fehlt es bei *Chilling Effects* typischerweise nicht zuletzt an direkt messbaren Indikatoren der Eingriffsschwere. Wie diese Überwachungsmaßnahmen auf die innere Unbefangenheit der Bürger wirken, lässt sich nur mittelbar und näherungsweise prognostizieren.<sup>548</sup> Um bewerten zu können, ob ein Eingriff die rote Linie zur Unverhältnismäßigkeit überschreitet, ist die konkrete Maßnahme daher stets als Teil einer ganzheitlichen polizeilichen Strategie zu begreifen. Ob staatliche Überwachungsmechanismen in ihrer Gesamtwirkung ein „Gefühl des unkontrollierbaren Beobachtetwerdens“ erzeugen, bemisst sich mithin letztlich nach dem Gesamtbild, das die Zusammenführung der Einzeldaten hervorbringt.<sup>549</sup>

Einzelne Eingriffe lassen sich aber nur dann zu seiner Gesamtbilanz aggregieren,<sup>550</sup> wenn zwischen ihnen ein hinreichender sachlicher Zusammenhang besteht. Mehrere Grundrechtseingriffe, die zufällig in zeitlichem Konnex stattfinden, jedoch an völlig verschiedene Lebenssachverhalte eines Betroffenen anknüpfen, bergen noch kein additives Eingriffsrisiko.<sup>551</sup> Ein solches baut sich vor allem dann auf, wenn die einzelnen Maßnahmen tatbestandlich an dasselbe Ereignis anknüpfen oder daran zumindest sachlich und zeitlich nahe ansetzen.

Dass die Eingriffe vom *identischen Hoheitsträger* ausgehen, ist hingegen nicht erforderlich. Denn gerade in einem föderalen Staatswesen wie dem der Bundesrepublik Deutschland ist es nahezu unvermeidlich, dass sich die staatlichen Handlungskorridore der Bundes- und Landesbehörden (umsichtiger verfassungsrechtlicher Kompetenzverteilung zum Trotz) punktuell überschneiden.<sup>552</sup> Gleiches gilt für eine institutionelle Kompetenzüberlappung zwischen Behörden einer föderalen Ebene. So kann ein additiver Grundrechtseingriff auch vorliegen, wenn eine Überwachung sachlich dem gleichen Grund und Zweck folgt, dabei aber einerseits die Polizei, andererseits Geheimdienste oder weitere Behörden tätig sind.<sup>553</sup> Welche konkrete staatliche Instanz handelt und auf welcher Ebene der vertikalen Staatsstruktur diese zu verorten ist, ist aus der Sicht des Grundrechtsträgers irrelevant. Für ihn ist vielmehr entscheidend, dass es der Staat ist, der Informationen über ihn sammelt. Teilt dieser seine polizeiliche Handlungsmacht auf verschiedene Instanzen auf, erschwert das nicht zuletzt die juristische Gegenwehr der Bürger. Das Gebot effektiven Grundrechtsschutzes kann es dann erfordern, davon zu abstrahieren, wer eine Grundrechtsbeeinträchtigung im Einzelnen verursacht. Bund und Länder sind

<sup>548</sup> Siehe dazu S. 56.

<sup>549</sup> BVerfGE 125, 260 (332).

<sup>550</sup> Zur Überwachungsgesamtrechnung siehe bspw. *Desoi* (Fn. 225) S. 73 und *Roßnagel*, NJW 2010, 1238 (1240); *Schindler* (Fn. 231), S. 618 ff.

<sup>551</sup> *Held* (Fn. 266), S. 201 f.

<sup>552</sup> Dazu bspw. *Ruscheimer* (Fn. 541), S. 155 f.

<sup>553</sup> Siehe dazu bereits *Bäumler*, JZ 1986, 469 (471 ff.); zu möglichen Eingriffen in die Versammlungsfreiheit durch nachrichtendienstliche Mittel siehe auch *Bergemann*, H. – Nachrichtendienste und Polizei, in: Lissen/Denninger/Bäcker et al. (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts*, 7. Aufl., 2021, S. 1225, Rn. 12 f.



für ihre handelnden Sicherheitsbehörden verfassungsrechtlich mithin gleichsam als „Gesamtschuldner“ verantwortlich.<sup>554</sup>

Das heißt zugleich nicht, dass es per se unzulässig ist, mehrere Überwachungsmethoden kumulativ und zeitgleich einzusetzen. Die staatliche Rechtsordnung muss aber Eingriffsgrundlagen vorhalten, welche die grundrechtliche Gesamtbelastung tragen und im Ergebnis kein dicht geknüpfted Netz omnipräsenter polizeilicher Überwachung über Versammlungsteilnehmer aufspannen.<sup>555</sup> Um eine unzulässige Rundumüberwachung zu verhindern, muss bei den verantwortlichen Behörden jedenfalls Klarheit darüber herrschen, welche staatliche Stelle welche Maßnahmen in welchem Umfang durchführt.<sup>556</sup> Einzelne Überwachungsmaßnahmen koordiniert abzustimmen, ist vor allem dann zwingend erforderlich, wenn verschiedene Sicherheitsbehörden (z. B. Polizei und Verfassungsschutz) ihre jeweiligen Aufgaben mit unterschiedlichen Aufgabenschwerpunkten wahrnehmen.<sup>557</sup> Koordinieren die verantwortlichen Hoheitsträger ihre Maßnahmen nicht ausreichend und kommt es dadurch in der Gesamtheit zu einem additiven Eingriffspotenzial, sind sie als Träger des staatlichen Gewaltmonopols gleichwohl (gemeinsam) verantwortlich und rechtfertigungspflichtig.<sup>558</sup>

#### bb) Horizontale Belastungsakkumulation

Neben der vertikalen<sup>559</sup> Belastungsakkumulation durch *mehrere Eingriffsmaßnahmen* bei einem betroffenen Grundrechtsträger kann auch die umgekehrte Konstellation die Versammlungsfreiheit als integralen Baustein einer lebendigen Demokratie bedrohen: Betrifft eine einzelne Maßnahme der Polizei im Ergebnis eine *Vielzahl an Personen*, kann eine solche horizontale Akkumulation der Eingriffe Grundrechte des Einzelnen stärker gefährden als eine isolierte Belastung der einzelnen Grundrechtsträger.

<sup>554</sup> *Ruscheimer* (Fn. 541), S. 156.

<sup>555</sup> BVerfGE 141, 220 (280); vgl. zum Verhältnismäßigkeitsmaßstab additiver Grundrechtseingriffe auch das „Verbot übermäßiger Gesamtbelastung“ bei *Lücke* (Fn. 543), 1476; *Rosch/Müller-Eiselt* (Fn. 250), Art. 33 BayPAG, Rn. 11a.

<sup>556</sup> BVerfGE 112, 304 (319 ff.); *Kreuter-Kirchhof*, NVwZ 2019, 1791 (1792).

<sup>557</sup> *Bergemann* (Fn. 553), Rn. 177. Eine wechselseitige Information der Behörden über die aktuellen Maßnahmen darf jedoch nicht in eine umfassende Zusammenarbeit münden, die das Trennungsgebot unterläuft, vgl. *Denninger/Bücker* (Fn. 405), Rn. 260 ff. sowie *Bergemann* (Fn. 553), Rn. 9 ff.; siehe auch BVerfGE 100, 313 (383 ff.); 120, 304 (320). Zu den verfahrensrechtlichen Details siehe *Ruscheimer* (Fn. 541), S. 170 f.

<sup>558</sup> *Ruscheimer* (Fn. 541), S. 160.

<sup>559</sup> Siehe zum Begriff der vertikalen bzw. horizontalen Kumulation *Klement* (Fn. 545), S. 42 sowie *Ruscheimer* (Fn. 541), S. 136.

Auf den ersten Blick scheint diese These zwar mit dem klassischen anthropozentrischen Grundrechtsschutz der Verfassung zu kollidieren.<sup>560</sup> Denn aus Sicht des einzelnen Grundrechtsträgers ist es grundsätzlich irrelevant, ob neben ihm auch eine Vielzahl weiterer Personen betroffen ist.<sup>561</sup> Für seine rechtlichen Interessen ist vielmehr allein seine eigene Situation entscheidend.<sup>562</sup>

Bei genauerem Hinsehen kann sich jedoch auch ein massenhafter Grundrechtseingriff, der zwar an sich in die Grundrechte des einzelnen Individuums nicht unverhältnismäßig tief eingreift, dafür aber zahlreiche Personen erfasst, in der Gesamtbetrachtung zu einem gravierenderen Eingriff verdichten. Denn bereits das Bewusstsein, dass es sich nicht um eine einzelfallbezogene Maßnahme, sondern um ein weit verbreitetes Phänomen staatlicher Beobachtung handelt, dem sich schwerlich entkommen lässt, kann eine nachhaltig einschüchternde Wirkung entfachen.<sup>563</sup> Überwacht der Staat bestimmte Bereiche flächendeckend sowie dauerhaft und erfasst er dadurch die Daten tausender Individuen, so schlägt weniger die Furcht durch, die Aufzeichnung des eigenen Bildes könne in concreto negative Folgen zeitigen, als vielmehr das Bewusstsein, den Augen des Staates nirgendwo entrinnen zu können. Dann wirkt die exzessive Breitenwirkung eines an sich schwachen Eingriffs letztlich auch auf das Individuum zurück. Die Betroffenheit aller mündet so im schlimmsten Fall in das Gefühl, staatlicher Überwachung sowohl individuell als auch kollektiv ausgeliefert zu sein.<sup>564</sup> Gerade moderne Formen der Massenüberwachung bauen auf dem Effekt auf, dass ein vielfacher Grundrechtseingriff im Ergebnis jedes Individuum einschüchtern kann.

Die Breitenwirkung einer solchen staatlichen Maßnahme in ihrer objektiven Wirkung zu erfassen, ist insbesondere im Lichte der objektiv-wertsetzenden Schutzintention des Art. 8 Abs. 1 GG als Verbürgung eines offenen Schlagabtausches der Meinungen in einer Demokratie geboten. Nimmt der Staat ausnahmslos jeden Demonstranten in Bild und Ton ins Visier, so erwächst daraus (neben einer Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung) nämlich ein übergeordnetes Risiko für ein offenes Umfeld der kollektiven Meinungsbildung und damit für die freiheitliche demokratische Grundordnung an sich.<sup>565</sup> Greift der Staat mit anderen Worten die Versammlungsfreiheit als solche an, so untergräbt er damit

---

<sup>560</sup> Notwendig ist daher, die Wirkung eines Grundrechtseingriffs objektiv, nicht subjektiv zu betrachten; vgl. *Kloepfer*, *VerwArch* 74 (1983), 201 (214); *Klement* (Fn. 545), S. 47.

<sup>561</sup> Dazu *Brade*, *DÖV* 2019, 852 (854); *Ruscheimer* (Fn. 541), S. 140.

<sup>562</sup> Siehe bspw. *Klement* (Fn. 545), S. 45 f.

<sup>563</sup> Dazu *Heu* (Fn. 543), S. 203. Das Bundesverfassungsgericht verwendet für den horizontalen additiven Grundrechtseingriff das Kriterium der „Streubreite“, vgl. *BVerfGE* 120, 378 (402). Kritisch *Ruscheimer* (Fn. 541), S. 140 ff.

<sup>564</sup> Siehe zu derlei unbeabsichtigten Folgeeffekten neuer Überwachungstechnologien auch *Fährmann et al.* (Fn. 205), 138 f.

<sup>565</sup> *Winkler* knüpft dazu dogmatisch an den Wesensgehalt der Grundrechte an, *Winkler* (Fn. 547), 886. Von einem „feindlichen Gesamtklima“ spricht in diesem Zusammenhang *Staben* (Fn. 206), S. 74.

nicht nur ein *subjektives* Recht des Einzelnen, sondern letztlich auch die Freiheit aller Bürger, die sich nur in Gesellschaft „vereinzeln“<sup>566</sup>, sprich individuell entfalten, können. Den versammlungsfreundlichen öffentlichen Raum durch flächendeckende Überwachungsmaßnahmen systematisch auszudünnen, entleert dann den Freiheitsgehalt des Art. 8 Abs. 1 GG. Die objektiven Folgen der horizontalen Belastungsakkumulation für das öffentliche Umfeld der Grundrechtsausübung eines Grundrechtseingriffs durch eine Vielzahl breit gestreuter Überwachungsmaßnahmen müssen Gesetzgeber und Exekutive daher bei der Entscheidung über grundrechtsrelevante Maßnahmen stets als Teil einer grundrechtlichen Gesamtanalyse in Rechnung stellen.<sup>567</sup> Der objektive Grundrechtsgehalt der Versammlungsfreiheit verlangt dem Staat insoweit ab, neben der Verhältnismäßigkeit individueller Eingriffe auch darüber zu wachen, dass seine Maßnahmen im Ergebnis kein versammlungsfeindliches Gesamtklima erzeugen, welches den Schutzbereich eines Grundrechts in seiner Gesamtheit signifikant einengt.

Das bedeutet verfassungsdogmatisch freilich nicht, dass Grundrechte selbst zu einer objektiven, letztlich für sich stehenden Rechtsposition heranwachsen, die – ohne Rücksicht auf die Schutzbedürfnisse des Einzelnen – um ihrer selbst willen zu schützen ist. Maßgeblicher subjektiver Anknüpfungspunkt ist und bleibt vielmehr stets der einzelne Bürger als Grundrechtsträger. Der Grundrechtsschutz als Teil einer objektiven Wertordnung ist mit anderen Worten immer vom einzelnen Individuum her zu denken. Höhlt der Staat den objektiven Schutzraum des Art. 8 Abs. 1 GG aus, wirkt das aber letztlich auch auf die subjektive Position der einzelnen Grundrechtsträger zurück.<sup>568</sup> Das gilt insbesondere bei der Überwachung einer Versammlung und dem davon ausgehenden besonderen Abschreckungseffekt.<sup>569</sup> Ist nämlich aus der Summe der Überwachungsmaßnahmen erst einmal ein grundrechtsfeindliches Gesamtklima erwachsen, so kann bereits dieses den einzelnen Grundrechtsträger von der Teilnahme an der öffentlichen Meinungsbildung gänzlich abhalten.<sup>570</sup> Es bedürfte dann für einen Grundrechtseingriff keiner individuellen Maßnahme mehr, für die sich der Staat im Einzelnen rechtfertigen müsste. Unzulässig ist ein grundrechtsrelevantes Maßnahmenbündel im Ergebnis jedenfalls dann,

<sup>566</sup> Vgl. *Marx/Engels*, Werke, 13. Band, 7. Aufl., 1971, S. 616.

<sup>567</sup> Dazu bspw. *Brade* (Fn. 561), 858.

<sup>568</sup> Denn letztlich stehen der subjektive und der objektive Gehalt eines Grundrechts in einer solchen wechselseitigen Beziehung, dass sich aus den subjektiven Rechtspositionen objektive Prinzipien ableiten lassen, die dann wiederum auf die Auslegung der subjektiven Rechte zurückstrahlen, vgl. *Alexy*, *Der Staat* 1990, 49 (57 f.).

<sup>569</sup> Zum objektiven Gehalt des Art. 8 Abs. 1 GG und seiner Bedeutung für die freiheitlich-demokratische Grundordnung insgesamt siehe auch bereits BVerfGE 69, 315 (347). Das Bundesverfassungsgericht qualifiziert die Versammlungsfreiheit als wichtiges Gegengewicht politischer Minderheitenartikulation gegen das Prinzip der parlamentarisch herrschenden Mehrheit. Damit schreibt es Art. 8 Abs. 1 GG eine gesamtgesellschaftlich-objektive Funktion zu, die über subjektive Abwehrrechte hinausreicht.

<sup>570</sup> Diese Entwicklung lässt sich anschaulich in der Volksrepublik China am Beispiel des Sozialkreditsystems beobachten, vgl. dazu S. 14 ff.

wenn die Verzahnung der Informationen die Eingriffstiefe überschreitet, die für die Einzelmaßnahme noch zulässig wäre.<sup>571</sup>

### *c) Recht auf Anonymität als Schutzkategorie?*

Die technische Entwicklung immer präziserer digitaler Methoden der Video- und Tonaufnahme und sich immer schneller füllende Datensilos erweitern die Möglichkeiten des Staates, den Einzelnen aus der „gesichtslosen Masse“ einer Versammlung herauszulösen und nachträglich oder gar in Echtzeit zu identifizieren. Im Lichte zahlreicher Innovationen im Bereich moderner Überwachungstechnologie wächst einem besonderen Aspekt wirksamen Persönlichkeitsschutzes daher zunehmend eine grundrechtlich wichtige Rolle zu: der Anonymität.<sup>572</sup>

In einer liberalen Lesart schließt die Versammlungsfreiheit auch das Recht ein, eine Menschenmenge zu bilden, in welcher der einzelne Versammlungsteilnehmer jedenfalls faktisch nicht mehr identifizierbar ist<sup>573</sup> (solange er kein Verhalten an den Tag legt, das ein polizeiliches Einwirken rechtfertigt).<sup>574</sup> Denn nur wenn der Bürger darauf vertrauen kann, ausschließlich durch gesetzeswidriges Verhalten und nicht bereits durch politisch abweichende Meinungen in den besonderen Fokus der Behörden zu geraten, ist echte Versammlungsfreiheit gewährleistet. Das hohe verfassungsrechtliche Gut, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis versammeln zu dürfen, unterfüttert das Interesse des Individuums daran, in der schützenden Masse der übrigen Versammlungsteilnehmer „untertauchen“ zu können. Im Rahmen einer Demonstration kann der Einzelne etwa ein politisches Anliegen durch das Argument seines Körpers bekräftigen, für das er mitunter nicht bereit oder in der Lage gewesen wäre, einen Leitartikel oder Leserbrief zu verfassen und dadurch – mit seinem Namen verbunden – seine Meinung preiszugeben. Das Recht auf Überwachungsfreiheit und dasjenige auf Anonymität bilden so betrachtet den grundrechtlichen Status normalis, von dem der Staat nur in begründeten Fällen abweichen darf, leben liberale Demokratien doch von der Verfügbarkeit grundsätzlich nicht-überwachter öffentlicher Räume.<sup>575</sup> Dieser Zustand der Anonymität mutiert im Gefolge wachsender Digitalisierung zunehmend zur Ausnahme.<sup>576</sup> Die immer größer werdende Vielfalt technischer Überwachungsmöglichkeiten darf diese verfassungsrechtliche Freiheitsvermutung nicht aushöhlen.

<sup>571</sup> Dafür bedarf es jedoch stets einer wertenden Gesamtbetrachtung. Diese muss insbesondere den Eingriffszweck, die widerstreitenden Rechtsgüter und Interessen sowie die Eingriffsintensität und Gesamtbelastung für den Betroffenen berücksichtigen.

<sup>572</sup> Siehe dazu Kersten (Fn. 136), 193 ff.

<sup>573</sup> Kersten (Fn. 136), 198.

<sup>574</sup> VG Köln, ZD 2020, 431 (431, Rn. 10).

<sup>575</sup> Dies gilt grundsätzlich auch für virtuelle Versammlungen, vgl. Kersten (Fn. 136), 199.

<sup>576</sup> Siehe zu derlei unerwünschten „Nebeneffekten“ moderner Überwachungstechnik auch Fährmann et al. (Fn. 205), 136 f. Zur Anonymität bei Versammlungen auch VG Köln, ZD 2020, 431 (431, Rn. 10).

Der liberale Rechtsstaat gewährt jedoch kein schrankenloses Recht darauf, vollkommen unbeobachtet in der Öffentlichkeit aufzutreten oder gar zu protestieren.<sup>577</sup> Eine Versammlung unter freiem Himmel findet nie vollständig anonym statt.<sup>578</sup> Sie ist vielmehr gerade auf Wahrnehmbarkeit angewiesen, um in den öffentlichen Raum und die öffentliche Meinungsbildung hineinwirken zu können. Wer in die Öffentlichkeit tritt, muss grundsätzlich auch damit rechnen, dass diese ihn wahrnimmt. Obgleich die Verfassung kein vollständiges Recht auf Anonymität verleiht, schützt sie den Einzelnen immerhin davor, einer staatlichen Überwachung ausgesetzt zu sein, welche die Grenzen des Erforderlichen und Angemessenen überschreitet. So ist Anonymität zwar keine selbstständige Rechtmäßigkeitskategorie des Art. 8 Abs. 1 GG. Sie wirkt aber gleichsam als abstrakte Mahnung an den Gesetzgeber, dass gerade in einer Welt, in der Daten nahezu in jedem Lebenskontext erhoben werden können, ein Refugium verbleiben muss, in das sich die Bürger unerkant zurückziehen können.

#### d) Zwischenfazit

Die Verhältnismäßigkeit digitaler Überwachungsmethoden ist keine invariable Größe, sondern hängt von zahlreichen Faktoren ab. Diese sind zum einen *quantitativer* Natur: Es macht einen Unterschied, ob bspw. nur einzelne Beamte eine Handkamera mit sich führen oder ob jeder Beamte eine Bodycam an der Uniform trägt. Auch die Menge der erfassten Daten beeinflusst die Verhältnismäßigkeit. Intelligente Videoüberwachung ermöglicht es bspw., aus einer großen Masse an Rohdaten in kürzester Zeit relevante personenbezogene Daten einer Vielzahl von Personen herauszufiltern.

Spinnen sich zahlreiche kleine Einzelmaßnahmen zu einem engmaschigen Überwachungsnetz, so kann der einzelne Bürger dieser Form dichter Überwachung nur schwer entinnen.<sup>579</sup> Die Verfassungsmäßigkeit einer Maßnahme hängt deshalb immer auch davon ab, welche Überwachungsformen parallel zur Anwendung kommen und wie diese ineinandergreifen sowie sich eventuell verstärken. Nur so lässt sich die Angemessenheit eines Grundrechtseingriffs in seiner Gesamtheit erfassen.

---

<sup>577</sup> Bull (Fn. 4), 799 f. warnt daher vor einer „Verrechtlichungsflut“ und fordert wegen der potenziellen „Bedrohung für die *Unbefangenheit der Kommunikation*, die mit der massenhaften Erfassung von Verhalten und Äußerungen der Menschen verbunden ist“ eine „Sozialpflichtigkeit der informationellen Selbstbestimmung“. Auf Eingriffe in Art. 8 Abs. 1 GG lassen sich diese Gedanken freilich nicht bruchfrei übertragen.

<sup>578</sup> Insofern ist die Aussage des Koalitionsvertrages der Parteien SPD, Grüne und FDP „Das Recht auf Anonymität sowohl im öffentlichen Raum also im Internet ist zu gewährleisten“ zumindest etwas schief. *SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP*, Mehr Fortschritt wagen, Dez. 2021, S. 109.

<sup>579</sup> Vgl. Klement (Fn. 545), 39; Kloepper (Fn. 560), 214.

Aber auch die *Qualität* bzw. Art und Weise der Datenerhebung wirkt auf die Verhältnismäßigkeit ein: Neue Überwachungstechnologien erschließen – sei es via Drohnen aus der Luft, sei es mittels Social Media Monitoring im Internet – gänzlich neue Räume der Datenlese. Aufgrund der technischen Entwicklung sind solche Aufnahmen – etwa durch optische Vergrößerung („Zoomen“) oder Formen der intelligenten Videoauswertung – unterdessen auch dazu geeignet, einzelne Versammlungsteilnehmer zielgenau zu identifizieren. Zudem gewinnt der Staat aus neuen Blickwinkeln zusätzliche Informationen oder dringt gar in grundrechtlich geschützte Bereiche im Netz vor, die ihm vormals weitgehend verschlossen waren. Selbst wenn sich das Interesse der Sicherheitsbehörden in der Sache gar nicht auf die persönlichen Daten des Einzelnen richtet, strahlt jede Überwachung einer Menschenmenge auf die Grundrechtsentfaltung jedes Einzelnen aus. Virulent wird dies vor allem bei Überblicksaufnahmen: Sie sollen der Einsatzleitung eine Orientierung über das Versammlungsgeschehen verschaffen, können den Einzelnen aber technisch unkompliziert individualisierbar machen.

Neue Technologien werden zudem in absehbarer Zeit in der Lage sein, Dynamiken in Versammlungen bereits unterhalb der menschlichen Wahrnehmungs- und Erfahrungsschwelle automatisiert zu erkennen und dabei Gruppen zu separieren, deren Verhaltensmuster auf eine potenzielle Gefährlichkeit hindeuten.<sup>580</sup> Kleinstgruppen zu isolieren, kann dann als Individualisierung durch die Hintertür wirken.<sup>581</sup> Ähnlich wie das grundrechtliche Schutzgebot, Überwachungstechnik zum Schutz der Sicherheit Betroffener einzusetzen, erwächst aus der Verfassung insofern das Gebot, Schutztechnologien so auszugestalten, dass sie den Einzelnen davor bewahren, seine Versammlungsfreiheit aufgrund einer von Vorsicht getragenen Selbstzensur nicht mehr wahrzunehmen.

Treten mehrere Überwachungstechnologien nebeneinander oder bauen gar aufeinander auf, so kulminiert das zu einer zusätzlichen Belastung für die Grundrechtsausübung, welche über die bloße Addition der Eingriffe hinausgeht. Ein ganzheitliches System der Überwachung ist mehr als die bloße Summe der einzelnen Eingriffsteile. Dies gilt vor allem dann, wenn nicht jeder Eingriff jeden einzelnen Grundrechtsträger trifft. Auch die horizontale Breitenwirkung eines Überwachungssystems kann ein solches grundrechtsfeindliches Klima erzeugen, das die Schutzadressaten in der Ausübung ihrer Grundrechte insgesamt nachhaltig hemmt. Verhältnismäßig ist der Einsatz einer Überwachungstechnologie also im Ergebnis nur dann, wenn er sich möglichst zielgenau auf ein konkretes Gefahrenszenario ausrichtet und aus der Summe der Maßnahmen keine Gesamtüberwachung erwächst, die über das Ziel hinausschießt.

<sup>580</sup> Bröckling, Gute Hirten führen sanft, 2017, S. 90.

<sup>581</sup> Lefebvre, Die Produktion des Raums, in: Dünne/Günzel (Hrsg.), Raumtheorie, 2006, S. 330 (339).

## C. Datenschutzrechtlicher Rahmen der Versammlungsüberwachung

Staatliche Akteure, die Versammlungen überwachen, bewegen sich in einem ebenso vielschichtigen wie undurchsichtigen normativen Mehrebenensystem. Einerseits gibt ihnen das *Versammlungsrecht* als spezieller Teilbereich des Polizei- und Ordnungsrechts die Marschroute für den Umgang mit Versammlungen vor.<sup>582</sup> Da die Polizei aber zwangsläufig personenbezogene Daten verarbeitet, wenn sie Bild- und Tonaufnahmen der Teilnehmer einer Versammlung erstellt und auswertet,<sup>583</sup> muss sie sich dabei stets auch innerhalb der normativen Grenzen des *Datenschutzrechts* bewegen.<sup>584</sup>

### I. Polizeiliche Versammlungsüberwachung im Mehrebenensystem: die Richtlinie 2016/680/EU als Wegbereiter der Harmonisierung

Dem Umgang mit personenbezogenen Daten setzt seit dem 25. Mai 2018 die DSGVO als Magna Charta des Datenschutzes grundsätzlich unionsweit einheitliche normative Grenzen. Sie findet grundsätzlich immer dann Anwendung, wenn öffentliche wie nicht-öffentliche Stellen<sup>585</sup> personenbezogene Daten verarbeiten – und gibt damit auch Behörden und Gerichten der Mitgliedstaaten den Handlungsmaßstab vor.

In den speziellen Bereichen der kriminalpräventiven Gefahrenabwehr, der Strafverfolgung sowie der Strafvollstreckung greift die DSGVO indes nicht (Art. 2 Abs. 2 lit. d DSGVO). Für sie steckt vielmehr die *JI-RL*<sup>586</sup> den rechtlichen Rahmen

---

<sup>582</sup> *Kniesel/Poscher* (Fn. 49), Rn. 18 ff.; zu den Eingriffsgrundlagen bereits S. 82 ff.

<sup>583</sup> Zur Videoüberwachung als von unterschiedlichen Normen determiniertes polizeiliches Vollzugsinstrument *Held* (Fn. 266), S. 20.

<sup>584</sup> Wie sehr Versammlungs- und Datenschutzrecht zunehmend verflochten sind, bildet sich auch in § 16 des nordrhein-westfälischen Versammlungsgesetzes ab: Die Norm regelt im Vergleich zu § 12a VersammIG des Bundes deutlich detaillierter, unter welchen rechtlichen Voraussetzungen die Polizeibehörden Bilddaten erheben, verarbeiten oder zu anderen Zwecken weiterverwenden dürfen und wann diese zu löschen sind. § 16 Abs. 4 S. 1 VersG NRW verankert darüber hinaus eine gesetzliche Informationspflicht gegenüber den Betroffenen, welche die Polizei auf einer Videoaufnahme identifizieren konnte. Siehe dazu NRW LT-Drs. 17/12423, S. 72 ff.

<sup>585</sup> Vgl. etwa *Ernst*, in: Paal/Pauly (Hrsg.), DSGVO/BDSG, 3. Aufl., 2021, Art. 2, Rn. 2.

<sup>586</sup> Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch

ab: Sie regelt, innerhalb welcher Grenzen es zulässig ist, Daten zu verarbeiten, um Straftaten zu verhüten, zu ermitteln, aufzudecken oder zu verfolgen.

Die Richtlinie erstreckt ihren Anwendungsbereich nicht nur auf die reine Strafverfolgung und Zwecke der Strafvollstreckung. Sie schließt ausdrücklich auch den Schutz vor und die Abwehr „von Gefahren für die öffentliche Sicherheit“ ein (Art. 1 Abs. 1 JI-RL). Der JI-RL unterfällt insbesondere auch die präventivpolizeiliche Gefahrenabwehr in Gestalt der Versammlungsüberwachung.<sup>587</sup> Der ErwGrd 12 der JI-RL stellt insoweit klar, dass der Sekundärrechtsakt auch „polizeiliche Tätigkeiten bei Demonstrationen, großen Sportveranstaltungen und Ausschreitungen“ regelt.<sup>588</sup>

Der tiefgreifende Umbruch des unionalen Datenschutzrechts durchdringt deshalb auch die Befugnisnormen des nationalen Polizei- und Ordnungsrechts<sup>589</sup> – obgleich zunächst nur im Gewand einer nicht unmittelbar anwendbaren Richtlinie. Erhebt die Polizei Daten demgegenüber zu einem anderen Zweck als der kriminalpräventiven Gefahrenabwehr, der Strafverfolgung oder der Strafvollstreckung, gibt wiederum die DSGVO den datenschutzrechtlichen Maßstab vor – etwa wenn die Polizei den Zugang zu öffentlichen Plätzen aus Gründen des Seuchenschutzes kontrolliert und dabei Daten anfallen, die einzelne Personen identifizierbar machen.<sup>590</sup>

### 1. Europäischer Datenschutz im nationalen Polizeirecht – eine unionsrechtliche Kompetenzüberschreitung?

Der Unionsgesetzgeber beschränkt den Anwendungsbereich der JI-RL nicht auf polizeiliche Datenverarbeitungsvorgänge *mit grenzüberschreitendem Bezug*. Vielmehr erfasst sie nach ihrem normativen Anspruch auch Konstellationen, in denen die Polizei personenbezogene Daten *rein innerstaatlich* verarbeitet.<sup>591</sup>

---

die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates, ABl. L 119/89 v. 4.5.2016. Der in der deutschen Literatur verbreitete Name der Richtlinie „JI-RL – Datenschutz-Richtlinie für Justiz und Inneres“ ist bereits deshalb irreführend, weil für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Justiz im Gros der Fälle nicht die Richtlinie, sondern die DSGVO Anwendung findet. Zu Videoüberwachung und der JI-RL siehe auch *Schneider/Schindler*, PinG 2018, 247 (248).

<sup>587</sup> *Frenzel*, in: Paal/Pauly (Hrsg.), DSGVO/BDSG, 3. Aufl., 2021, § 45 BDSG, Rn. 9; *Martini* (Fn. 19), 734 f.; *Schwichtenberg*, in: Kühling/Buchner (Hrsg.), DS-GVO/BDSG, 3. Aufl., 2020, § 45 BDSG, Rn. 4.

<sup>588</sup> Dazu bspw. *Martini* (Fn. 19), 734 f.

<sup>589</sup> Siehe dazu auch ausführlich *Pfeffer* (Fn. 534), 294 f.

<sup>590</sup> Siehe dazu VG Schwerin, BeckRS 2020, 5958.

<sup>591</sup> Dazu bspw. *Spiecker gen. Döhmman/Eisenbarth*, JZ 2011, 169 (172 f.).



Dass der Union im Bereich des polizeilichen Datenschutzes eine solch umfassende Regelungskompetenz zukommt, versteht sich nicht von selbst.<sup>592</sup> Denn damit wirkt die Union sehr weit in den originären Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten für nationale Sicherheitsfragen hinein.

Die europäischen Verträge behalten diese grundsätzlich den Nationalstaaten vor (Art. 4 Abs. 2 S. 3 EUV). Auch für den Bereich der Datenverarbeitung gestehen die Verträge der Union eine Regelungskompetenz nur zu, soweit der betroffene Sachbereich einen Bezug zur Tätigkeit der Union aufweist (Art. 16 Abs. 2 S. 1 Var. 2 AEUV).<sup>593</sup> Die Union darf zwar Datenschutzvorschriften auch für Datenverarbeitungen der Mitgliedstaaten erlassen. Diese müssen aber bei der Ausübung einer Tätigkeit stattfinden, welche in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt.

Welche Funktion die sibyllinische Formulierung „Anwendungsbereich des Unionsrechts“<sup>594</sup> im Einzelnen exakt erfüllt, gibt der Rechtswissenschaft nach wie vor Rätsel auf.

#### *a) Rückbindung des Art. 16 Abs. 2 AEUV an eine sonstige Unionskompetenz?*

Ein naheliegender Ansatzpunkt, um die Formel „Anwendungsbereich des Unionsrechts“ i. S. d. Art. 16 Abs. 2 AEUV zu konkretisieren, besteht darin, ihren Inhalt unter Rückgriff auf die Funktion der Vorschrift im Systemgefüge der Kompetenzordnung des AEUV und die Natur des konkreten Regelungsgegenstandes zu bestimmen:<sup>595</sup> Datenschutzrecht ist ein Annexrecht. Wenn der Union die Regelungs-

<sup>592</sup> Kritisch bereits *Kugelman*, DuD 2012, 581 (583); *Roßnagel*, § 2 – Grundlagen, in: ders. (Hrsg.), *Das neue Datenschutzrecht*, 2017, S. 41, Rn. 2, nach dessen Ansicht sich die unionale Datenschutzkompetenz nicht auf innerstaatliche Datenverarbeitungen erstreckt.

<sup>593</sup> Das europäische Primärrecht kennt weitere Datenschutzkompetenzen. So kann die Union Datenschutzvorschriften für Datenverarbeitungsvorgänge durch EU-Organe erlassen (Art. 16 Abs. 2 S. 1 Var. 1 AEUV) und den freien Datenverkehr (Art. 16 Abs. 2 S. 1 Var. 3 AEUV) regeln. Für Datenverarbeitungen im Rahmen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik etabliert Art. 39 EUV eine Sonderbestimmung. Zur Abgrenzung zwischen Art. 39 EUV und Art. 16 Abs. 2 AEUV siehe *Wagner*, *Der Datenschutz in der Europäischen Union*, 2015, S. 168. Unterschiede zwischen beiden Vorschriften bestehen insbesondere im Verfahren: Datenschutzvorschriften nach Art. 39 EUV ergehen durch *Ratsbeschluss*. Art. 16 Abs. 2 AEUV sieht demgegenüber ein *ordentliches Gesetzgebungsverfahren* (Art. 294 AEUV) mit Beteiligung des Rates und des Parlaments vor.

<sup>594</sup> Auch Art. 2 Abs. 3 lit. a JI-RL und Art. 2 Abs. 2 lit. a DSGVO beschränken ihren Anwendungsbereich auf Tätigkeiten, die in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen. Diese Einschränkung hat aber lediglich klarstellende Funktion, vgl. *Bäcker*, in: *Wolff/Brink* (Hrsg.), *BeckOK DatenschutzR*, 40. Ed. (Stand: 1. 11. 2021), Art. 2 DSGVO, Rn. 7.

<sup>595</sup> Für diese Auslegung *Arzt et al.* (Fn. 324), Rn. 422 f.; *Schantz/Wolff*, *Das neue Datenschutzrecht*, 2017, Rn. 236. Hier kommen insbesondere die Kompetenztitel für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (Art. 82 ff. AEUV) und für die polizeiliche Zusammenarbeit (Art. 87 ff. AEUV) in Betracht, vgl. *Albers*, in: *Wolff/Brink* (Hrsg.), *BeckOK DatenschutzR*, 40. Ed. (Stand: 1. 11. 2021), Syst. L. – Datenschutzbestimmungen der Polizei- und Nachrichtendienstgesetze des Bundes, Rn. 30 ff.

befugnis für eine bestimmte Tätigkeit der Mitgliedstaaten zukommt, darf sie daher auch den Datenschutz mitregeln. Im Umkehrschluss fehlt ihr aber dann die Regelungskompetenz, wenn es sich um rein innerstaatliche Datenverarbeitungsvorgänge, etwa im Kontext der nationalen Sicherheit, handelt. Für diese gestehen die Mitgliedstaaten der Union keine Kompetenz zu.

Ob die JI-RL sich nach Maßgabe dieser engen Auslegung noch in dem Rahmen bewegt, den die Verträge abstecken, ist mehr als zweifelhaft. Denn im Bereich des Polizeirechts verfügt die Union nur über die Kompetenz, die grenzüberschreitende polizeiliche Zusammenarbeit zu regeln (Art. 87 ff. AEUV). Mit dieser Elle gemessen, darf die Union nur die polizeiliche Datenverarbeitung im Rahmen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, nicht aber die rein innerstaatliche polizeiliche Datenverarbeitung regeln.<sup>596</sup>

*b) Art. 16 Abs. 2 AEUV als Auffangkompetenz  
für die binnenmarktferne Datenverarbeitung*

Eine strenge Rückbindung des Art. 16 Abs. 2 AEUV an eine unionale Kompetenznorm hätte zur Folge, dass innerstaatliche und grenzüberschreitende Datenverarbeitungsvorgänge einem unterschiedlichen Schutzregime unterworfen wären.<sup>597</sup> Das nationale und das europäische Datenschutzrecht wären dadurch

<sup>596</sup> Ein Teil der Literatur geht deswegen davon aus, dass die RL 2016/680/EU kompetenzwidrig erlassen wurde, siehe dazu *Wolff*, in: Wolff/Brink (Hrsg.), BeckOK DatenschutzR, 40. Ed. (Stand: 1. 11. 2021), § 45 BDSG, Rn. 24. Denkbar wäre es auch, die Kompetenznorm des Art. 16 Abs. 2 AEUV mit dem Anwendungsbereich der Grundrechtecharta zu synchronisieren. Siehe dazu: *Schröder*, in: Möstl/Schwabenbauer (Hrsg.), BeckOK PolR Bayern, 18. Ed. (Stand: 1. 3. 2022), Datenschutz-Richtlinie (EU) 2016/680 (JI-RL), Rn. 10 ff.

<sup>597</sup> Dem lässt sich aber entgegenhalten, dass auch in anderen Rechtsgebieten, die sich auf einem schmalen Grat zwischen unionaler und nationaler Kompetenz bewegen, eine solche Zweiteilung des Rechtsregimes besteht. Das gilt etwa für das Vergaberecht: Für Auftragsvergaben oberhalb der Schwellenwerte setzen die unionsrechtlich determinierten §§ 97 ff. GWB den Rahmen. Für Auftragsvergaben unterhalb der Schwellenwerte legt allein das nationale Vergaberecht die Regeln fest (§ 106 Abs. 1 GWB). In diesen Fällen sind die §§ 97 ff. GWB, die VgV, die KonzVgV und die SektVO nicht anwendbar. Regelungen zur Unterschwellenvergabe finden sich in den Haushaltsordnungen und den Vergabegesetzen der Länder. Siehe hierzu bspw. *Greb*, in: Ziekow/Völlink (Hrsg.), VergabeR, 4. Aufl., 2020, § 106 GWB, Rn. 1 f. Die Zweiteilung des Vergaberechts spiegelt sich auch im Rechtsschutzsystem wider: Die Auftragsvergabe oberhalb der Schwellenwerte liegt in den Händen der *Vergabekammern* (§§ 155 ff. GWB). Für die Auftragsvergabe unterhalb der Schwellenwerte sind hingegen die *ordentlichen Gerichte* zuständig. Hierzu BVerwGE 129, 9 (10 f.); *Antweiler*, in: Burgi/Dreher/Opitz (Hrsg.), VergabeR, Bd. 1, 4. Aufl., 2022, § 168 GWB, Rn. 16 ff. Diese Systematik normativer Hemisphären lässt sich jedoch nicht bruchfrei auf die polizeiliche Verarbeitung personenbezogener Daten übertragen. Denn im Bereich des Vergaberechts kann die nationale Behörde dank der klar quantifizierbaren Schwellenwerte im Grundsatz trennscharf zwischen dem unionsrechtlich determinierten und dem rein nationalen Vergaberecht abgrenzen. Für Datenverarbeitungen fehlt hingegen ein vergleichbar klares Abgrenzungskriterium. Personenbezogene Daten finden in der digitalisierten Gesellschaft eine solch vielschichtige Verwendung, dass selbst bei einer Erhebung im nationalen Polizeikontext nicht

grundsätzlich verschiedenen Verfahren und zuständigen Stellen unterworfen, so dass das Datenschutzrecht dichotomisch aufgespalten wäre.<sup>598</sup>

Art. 16 Abs. 2 AEUV ist jedoch von der Intention getragen, der Union eine eigenständige, von den Unzulänglichkeiten der Binnenmarktakzessorietät befreite Kompetenz für den Datenschutz zu übertragen:<sup>599</sup> Die Vorschrift vermittelt der Union eine Auffangkompetenz für die binnenmarktferne Datenverarbeitung, die grundsätzlich auch die rein innerstaatliche Datenverarbeitung der Behörden einschließt.<sup>600</sup> Anderenfalls hätte es der Norm neben dem seinerzeitigen Art. 95 Abs. 1 EGV nur bedingt bedurft. Der Kompetenztitel des Art. 16 Abs. 2 S. 1 Var. 2 AEUV verkäme letztlich zu einer leeren Hülle.<sup>601</sup>

Das macht auch ein Vergleich mit der EuGH-Judikatur zur Datenschutzrichtlinie 94/95/EG<sup>602</sup> sowie zur primärrechtlichen Lage vor dem Vertrag von Lissabon deutlich: Seinerzeit räumte Art. 286 EGV dem Unionsgesetzgeber ausdrücklich ausschließlich die Kompetenz ein, die Datenverarbeitung *durch EU-Organ*e zu regeln.<sup>603</sup> Für die *mitgliedstaatliche Datenverarbeitung* hielt der EGV demgegenüber keine explizite Vorschrift vor.<sup>604</sup> Der Unionsgesetzgeber stützte den Erlass seiner Datenschutzrichtlinien deshalb stets auf die umfassende Binnenmarktkompetenz aus Art. 95 Abs. 1 EGV.<sup>605</sup>

ausgeschlossen ist, dass die Daten zugleich für grenzüberschreitende Zwecke Verwendungen finden.

<sup>598</sup> Vgl. etwa *Bäcker*, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages über den Entwurf einer EU-Richtlinie über die Datenverarbeitung bei Polizei und Strafjustiz (BT-Ausschussdr. 17(4)585 B), 22. 10. 2012, S. 5.

<sup>599</sup> Ausführlich zum Ganzen bspw. *Martini/Kienle*, Die Verwaltung 52 (2019), 467 (473 f.).

<sup>600</sup> *Martini/Kienle* (Fn. 599), 473 f.

<sup>601</sup> Vgl. *Kühling/Raab*, in: *Kühling/Buchner* (Hrsg.), DS-GVO/BDSG, 3. Aufl., 2020, A. Einführung, Rn. 8; *Martini/Kienle* (Fn. 599), 472 ff. m. w. N. A. A. *Arzt et al.* (Fn. 324), Rn. 422, die eine Vielzahl von Datenverarbeitungsvorgängen mit grenzüberschreitendem Bezug für denkbar halten, die der Unionsgesetzgeber regeln kann.

<sup>602</sup> Die RL 94/95/EG war allerdings auf Datenverarbeitungsvorgänge im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit nicht anwendbar. Insoweit gab der Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, die normative Marschroute vor. Der Rahmenbeschluss erfasste nur die grenzüberschreitende Datenverarbeitung (Art. 2 Abs. 2 Rahmenbeschluss 2008/977/JI).

<sup>603</sup> Auf dem primärrechtlichen Fundament des Art. 286 EGV beruhte die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr, ABl. L 8/1 v. 12. 1. 2001.

<sup>604</sup> *Wolff*, in: *Pechstein/Nowak/Häde* (Hrsg.), Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2017, Art. 16 AEUV, Rn. 1.

<sup>605</sup> *Schantz/Wolff* (Fn. 595), Rn. 96; *Spiecker gen. Döhmman/Eisenbarth*, JZ 2011, 169 (170). Die erste unionsrechtliche Grundlage war Art. 100a EWG, an dessen Stelle mit dem Vertrag von Maastricht Art. 95 EGV trat. Der Vertrag von Lissabon ersetzte Art. 95 EGV durch den jetzigen Art. 114 AEUV. Der Unionsgesetzgeber betont in ErwGrd 3 der RL 95/46/EG explizit den Binnenmarktbezug der Richtlinie.

Auch unter diesem Regelungssystem (insbesondere der alten Datenschutzrichtlinie 95/46/EG<sup>606</sup>) hat der EuGH den Anwendungsbereich des Unionsrechts aber bereits auf Datenverarbeitungen innerhalb eines Mitgliedstaates erstreckt.<sup>607</sup> Erschöpfte sich Art. 16 Abs. 2 AEUV in einer strengen Annexkompetenz, kämen der Union nach dem Vertrag von Lissabon (wenn die Auslegung des EuGH vertragskonform war) mithin weniger Kompetenzen im Bereich des Datenschutzes zu als noch unter dem alten Regime der RL 95/46/EG. Die Lissabon-Reformen gingen dann mit einer kompetenziellen Verengung im Bereich des Datenschutzes einher.<sup>608</sup> Die Neuregelung verfolgt aber gerade die Mission, die Binnenmarktakzessorietät des unionalen Datenschutzrechts aufzubrechen. Art. 16 Abs. 2 S. 1 Var. 2 AEUV ist folglich als selbstständige unionale Kompetenz konzipiert.

Diese muss sich jedoch auch an ihren primärrechtsimmanenten Grenzen messen lassen.<sup>609</sup> Die grundlegenden Funktionen und kompetenziellen Vorbehaltsrechte des Staates hat die Union zu achten (Art. 4 Abs. 2 EUV) – insbesondere deshalb, weil ihr die Kompetenz-Kompetenz fehlt.<sup>610</sup> Es obliegt daher allein den Mitgliedstaaten, die öffentliche Ordnung aufrechtzuerhalten<sup>611</sup> und die nationale Sicherheit zu schützen<sup>612</sup> (Art. 4 Abs. 2 S. 3 EUV).<sup>613</sup>

Ogleich die Felder der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung primärrechtlich grundsätzlich in den Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten fallen,

---

<sup>606</sup> Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, ABl. L 281/31 v. 23. 11. 1995.

<sup>607</sup> EuGH, ZD 2015, 420 (421, Rn. 49) – Willems; EuGH, EuR 2004, 276 (283, Rn. 42) – Österreichischer Rundfunk; EuGH, EuZW 2004, 245 (248, Rn. 40 ff.) – Lindqvist. Diese Rechtsprechung verwundert, da auch Art. 3 Abs. 2 RL 95/46/EG festlegte, dass die Richtlinie nicht auf Datenverarbeitungen im Rahmen von Tätigkeiten anwendbar ist, die nicht in den *Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts* fallen. Kritisch zur Anwendbarkeit der RL 95/46/EG auf die rein innerstaatliche Datenverarbeitung im Fall *Österreichischer Rundfunk*: Generalanwalt beim EuGH, Schlussantrag v. 14. 11. 2002 – C-465/00, Rn. 42 ff. Einen instruktiven Überblick über die EuGH-Rechtsprechung zur RL 95/46/EG liefern *Schantz/Wolff* (Fn. 595), Rn. 98 ff. Ausführlich zu den Rechtssachen Lindqvist und Österreichischer Rundfunk und zu den Konsequenzen für den Grundrechtsschutz *Siemen*, EuR 2004, 306 ff. Zur Kritik an dieser Rechtsprechung *Marsch*, Das europäische Datenschutzgrundrecht, 2018, S. 313.

<sup>608</sup> Anders verhält es sich aber dann, wenn die alte Datenschutzrichtlinie 95/46/EG nicht von der Binnenmarktkompetenz des Art. 95 Abs. 1 EGV gedeckt war.

<sup>609</sup> *Martini/Kienle* (Fn. 599), 473 f.

<sup>610</sup> Siehe dazu *Calliess/Kahl*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl., 2022, Art. 4 EUV, Rn. 40 ff.

<sup>611</sup> Das Primärrecht greift den Topos auch an anderen Stellen auf: Art. 36, 45 Abs. 3, 52 Abs. 1, 65 Abs. 1 lit. b, Art. 72 AEUV. Für eine enge Auslegung siehe EuGH, EuZW 1999, 345 (346, Rn. 23) – Calfa: „Die Ausnahme der öffentlichen Ordnung ist jedoch wie alle Ausnahmen von einem Grundprinzip des Vertrages eng auszulegen.“ Zusammenfassend zur Auslegung des Merkmals durch den EuGH *Leible/Strein*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), EUV/AEUV, 76. Erg.-Lfg. (Mai 2022), Art. 36 AEUV, Rn. 20.

<sup>612</sup> EuGH, MMR 2008, 227 (228, Rn. 49).

<sup>613</sup> Das Primärrecht konkretisiert diesen Gedanken in Art. 72 AEUV.

hat der Unionsgesetzgeber mit der JI-RL im Bereich der inneren Sicherheit keine fundamentalen mitgliedstaatlichen Kompetenzen an sich gerissen. Zum einen ist im Rahmen der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (Art. 67 Abs. 4 AEUV) ein gemeinsames Mindestmaß der Datenverarbeitung unerlässlich.<sup>614</sup> Zum anderen verankert die JI-RL erklärtermaßen lediglich Basisstandards für den polizeilichen Datenschutz.<sup>615</sup> Ausweislich ihres Art. 1 Abs. 3 fungiert die JI-RL als Mindestharmonisierung. Sie belässt den Mitgliedstaaten bewusst umfangreiche Spielräume, um – vor allem mit Blick auf die nachhaltigen Wirkungen, die von staatlichen Überwachungskapazitäten auf das informationelle Selbstbestimmungsrecht ausgehen<sup>616</sup> – strengere Rechtsgrundlagen zum Schutz personenbezogener Daten bei der polizeilichen Datenverarbeitung zu etablieren.<sup>617</sup> Mit dem inneren Anspruch aus Art. 1 Abs. 3 JI-RL, bloße Mindestvorgaben für polizeiliche Datenverarbeitungen zu etablieren, überschreitet die JI-RL die primärrechtlichen Grenzen mithin im Ergebnis nicht.<sup>618</sup>

## 2. Versammlungsüberwachung zwischen Europäischer Grundrechtecharta und Grundgesetz

Dass die Polizei sich einerseits auf eine nationale Eingriffsgrundlage (namentlich § 12a VersammlG bzw. seine landesrechtlichen Äquivalente) stützt, wenn sie Bild- und Tonaufnahmen von Versammlungsteilnehmern anfertigt, der Maßstab für die datenschutzrechtlichen Anforderungen aber andererseits der unionsrechtlichen JI-RL zu entnehmen ist, konfrontiert den handelnden Polizeibeamten mit der Frage, ob

<sup>614</sup> Vgl. etwa *Europäische Kommission*, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr, KOM(2012)10 v. 25. 1. 2012, S. 2.

<sup>615</sup> Dass die Datenschutzkompetenz durchaus die Gefahr birgt, sensible Kompetenzbereiche zu berühren, haben auch die Mitgliedstaaten vor dem Vertrag von Lissabon erkannt. Die 20. Erklärung zu Artikel 16 AEUV greift dies mit den Worten auf: „Die Konferenz erklärt, dass immer dann, wenn Bestimmungen über den Schutz personenbezogener Daten, die auf der Grundlage von Artikel 16 zu erlassen sind, direkte Auswirkungen auf die nationale Sicherheit haben könnten, dieser Umstand gebührend zu berücksichtigen ist“; ABl. C 83/345 v. 30. 3. 2010.

<sup>616</sup> BVerfGE 122, 342 (368 f.).

<sup>617</sup> *Albers*, in: Wolff/Brink (Hrsg.), BeckOK DatenschutzR, 40. Ed. (Stand: 1. 11. 2021), § 48 BDSG, Rn. 2; *Schwichtenberg* (Fn. 587), § 45 BDSG, Rn. 5. Bereits die Vorgängerregelung der RL 2016/680 war als eine bloße Mindestharmonisierung konzipiert (Art. 1 Abs. 5 des Rahmenbeschlusses 2008/977).

<sup>618</sup> Anders verhält es sich mit dem Entwurf einer europäischen Verordnung zur Regulierung Künstlicher Intelligenz, der auch deren Einsatz zu Zwecken der Strafverfolgung und Gefahrenabwehr erfasst; er sorgt bereits für neue Kompetenzdiskussionen, siehe hierzu bspw. *Martini* (Fn. 330), 16; *Pfeffer* (Fn. 534), 298.

diese Maßnahmen an den *nationalen Grundrechten* oder an den *Unionsgrundrechten* zu messen sind.<sup>619</sup>

Die Antwort erschöpft sich nicht in einem rein akademischen Glasperlenspiel. Denn sie entscheidet nicht nur über die Reichweite und Intensität des Grundrechtsschutzes, die im Grundgesetz und in der Grundrechtecharta (GRCh) unterschiedlich ausgeprägt sind,<sup>620</sup> sondern auch darüber, ob das „letzte Wort“ in der Grundrechtsauslegung dem EuGH oder dem Bundesverfassungsgericht zukommt.

Die Unionsgrundrechte gelten für die Mitgliedstaaten nur dann, wenn sie Unionsrecht durchführen (Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh). Wie eng der Bezug der nationalen Maßnahme zum Unionsrecht bei der Durchführung sein muss, damit die Grundrechtecharta greift, beurteilen das Bundesverfassungsgericht und der EuGH allerdings unterschiedlich.

Der EuGH schreibt den Unionsgrundrechten eine weitreichende Bindungswirkung zu:<sup>621</sup> Er sieht die Mitgliedstaaten auch dann der Grundrechtecharta unterworfen, wenn sie bei der Richtlinienumsetzung Spielräume ausnutzen.<sup>622</sup> In der

---

<sup>619</sup> Dazu bspw. *Pfeffer* (Fn. 534), 297. Zur Geltung der Unionsgrundrechte im Gefahrenabwehrrecht (mit Bezug zur JI-RL): *Schröder* (Fn. 596), Datenschutz-Richtlinie (EU) 2016/680 (JI-RL), Rn. 62 ff.

<sup>620</sup> Im Fall der Versammlungsfreiheit entspricht der sachliche Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GRCh weitgehend jenem des Art. 8 Abs. 1 GG, dazu *Frenz*, Handbuch Europarecht, Band 4: Europäische Grundrechte, 2009, S. 643, Rn. 2169 ff. m. w. N. Art. 8 Abs. 1 GG ist als Deutschen-Grundrecht ausgestaltet, wohingegen die unionale Versammlungsfreiheit (in erster Linie natürliche) Personen unabhängig von ihrer Unionszugehörigkeit berechtigt; *Frenz* (Fn. 620), 642, Rn. 2166. Art. 12 GRCh kennt ferner keine eigene Schrankenregelung. Wegen ihrer Entsprechung in Art. 11 EMRK hat die Versammlungsfreiheit i. S. d. GRCh aber die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihr die EMRK gewährt (Art. 52 Abs. 3 GRCh). Damit ist neben Art. 16 EMRK (dazu *Jarass*, in: ders. (Hrsg.), EuGRCh, 4. Aufl., 2021, Art. 12, Rn. 27) insbesondere die Schranken Klausel aus Art. 11 Abs. 2 EMRK anwendbar, die (im Gegensatz zum GG) nicht zwischen Versammlungen *unter freiem Himmel* und solchen *in geschlossenen Räumen* unterscheidet. Ein Eingriff erfordert mithin eine gesetzliche, verhältnismäßige Grundlage („Einschränkungen [...], die [...] in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind“) – Art. 52 Abs. 3 i. V. m. Art. 11 Abs. 2 S. 1 EMRK (zur Diskussion, ob daneben eine parallele Anwendung des Art. 52 Abs. 1 GRCh in Betracht kommt: *Frenz*, a. a. O., S. 651, Rn. 2201). Die Norm enthält einen abschließenden Katalog zulässiger Ziele (bspw. die nationale oder öffentliche Sicherheit). Den Wesensgehalt zu beeinträchtigen, ist stets unzulässig. Grundlegende Rechtsprechung des EuGH zur Versammlungsfreiheit aus Art. 12 GRCh existiert bislang nicht. Zur Abwägung der Versammlungsfreiheit mit der Warenverkehrsfreiheit, bevor die GRCh rechtsverbindlich wurde, EuGH, EuZW 2003, 592 (596, Rn. 70 ff.) – Schmidberger. Zu Art. 11 EMRK und Art. 12 GRCh auch *Ulrich et al.*, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, S. 6 ff.

<sup>621</sup> Für eine solche Auslegung wohl auch *Jarass*, NVwZ 2012, 457 (459).

<sup>622</sup> So bereits zu den Grundrechten als allgemeine Rechtsgrundsätze EuGH, NVwZ 2006, 1033 (1036, Rn. 104 ff.) – Parlament / Rat und EuGH, BeckRS 2004, 74910, Rn. 88 f. – Booker Aquacultur. Zustimmend auch *Griebel*, DVBl 2014, 204 (208). Der EuGH misst eine nationale Maßnahme auch dann an den Unionsgrundrechten, wenn sie in Grundfreiheiten eingreift, vgl. EuGH, BeckRS 2004, 75777, Rn. 43 – ERT / DEP. Das Urteil erging vor dem Inkrafttreten der Grundrechtecharta. Zustimmend *Jarass*, in: ders. (Hrsg.), EuGRCh, 4. Aufl., 2021, Art. 51,



Rechtssache Åkerberg Fransson gingen die Luxemburger Richter sogar so weit, dass jeder nationale Akt, der in den Geltungsbereich des Unionsrechts fällt, dem Regime der Unionsgrundrechte unterstehe.<sup>623</sup> Es seien „keine Fallgestaltungen denkbar, die vom Unionsrecht erfasst würden, ohne dass diese Grundrechte anwendbar wären“.<sup>624</sup>

---

Rn. 32; *Kahl/Schwind*, EuR 2014, 170 (189); *Frenzel*, Der Staat 2014, 1 (9 f.). Diese Lesart überstrapaziert aber den Wortlaut des Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh. Ein Eingriff in eine Grundfreiheit führt nämlich noch nicht per se Unionsrecht durch. In der Folge wäre sonst fast jedes mitgliedstaatliche Handeln an den Unionsgrundrechten zu messen. Zur Kritik an der ERT-Rechtsprechung siehe bspw. *Britz*, EuGRZ 2015, 269 276 f.; *Cremer*, NVwZ 2003, 1452 (1554 f.); *Kingreen*, EuR 2013, 446 (450); *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl., 2022, Art. 51 GrCh, Rn. 14 f.

<sup>623</sup> Zur Kritik an Åkerberg Fransson siehe etwa *Voßkuhle*, JZ 2016, 161 (164) und *Frenzel* (Fn. 622), 18 ff.

<sup>624</sup> EuGH, NJW 2013, 1415 (1416, Rn. 21) – Åkerberg Fransson. Indem der EuGH Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh weit auslegt, hat er sich im Ergebnis eine erweiterte Prüfungskompetenz zugestanden: Er kann jeden nationalen Akt mit einem Bezug zum Unionsrecht darauf überprüfen, ob er grundrechtskonform ist. Im Urteil Siragusa zeigt sich der EuGH aber zurückhaltender. Er konzidiert, dass „der Begriff der ‚Durchführung des Rechts der Union‘ i. S. v. Art. 51 der Charta einen hinreichenden Zusammenhang von einem gewissen Grad verlangt, der darüber hinausgeht, dass die fraglichen Sachbereiche benachbart sind oder der eine von ihnen mittelbare Auswirkungen auf den anderen haben kann“; EuGH, NVwZ 2014, 575 (576, Rn. 24) – Siragusa. Für die Anwendbarkeit der Grundrechtecharta ist auch nicht ausreichend, „dass eine nationale Maßnahme in einen Bereich fällt, in dem die Union über Zuständigkeiten verfügt [...]“ (EuGH, NZA 2014, 1325 (1326, Rn. 36) – Julian Hernández u. a.). Auch im Urteil Melloni ruderte der EuGH ein Stück zurück und machte den Mitgliedstaaten gleichsam ein Kompromissangebot: Unionsgrundrechte und nationale Grundrechte kommen *parallel zur Anwendung*, wenn das Unionsrecht einen Bereich erfasst, aber nicht vollständig bestimmt (sog. Kumulationsthese, vgl. dazu EuGH, NJW 2019, 2913 (2917, Rn. 79 ff.) – Pelham; *Karpenstein/Kottmann*, EuZW 2020, 185 (186); dazu auch *Leistner*, GRUR 2019, 1008 (1013)). Strittig war im Fall Melloni die Auslegung des Art. 53 GRCh. Das Tribunale di Ferrara hatte Herrn Melloni im Jahr 2000 in Abwesenheit zu einer Haftstrafe verurteilt. Da er sich in Spanien aufhielt, stellte Italien einen europäischen Haftbefehl aus, der auf den Rahmenbeschluss 2002/584 des Rates zurückgeht. Das spanische Verfassungsgericht legte dem EuGH die Frage vor, ob Art. 53 GRCh dahingehend auszulegen sei, dass die Verurteilung vor seiner Auslieferung auf ihre Vereinbarkeit mit den Grundrechten der spanischen Verfassung überprüft werden kann. Der EuGH erteilte dieser Auslegung des Art. 53 GRCh eine Absage, da dies den Rahmenbeschluss 2002/584 aushebele. Dieser soll das gegenseitige Vertrauen und die Anerkennung in die Gerichtsentscheidungen anderer Mitgliedstaaten stärken. Diese Zielsetzung werde konterkariert, wenn jeder Mitgliedstaat die ausländische Verurteilung nochmals auf ihre Konformität mit den nationalen Grundrechten überprüfen könnte. Dies gelte auch für Rechtsvorschriften von Verfassungsrang (so bereits im Jahre 1970 EuGH, BeckRS 2004, 71230 Rn. 3 – Internationale Handelsgesellschaft). Die Mitgliedstaaten dürfen also nicht höhere Grundrechtsstandards anlegen, wenn sie dadurch die einheitliche Anwendung des Unionsrechts aushebeln. Siehe für eine Besprechung des Urteils bspw. *Franzius*, ZaöRV 2015, 383 (397 ff.); *Safferling*, NSTZ 2014, 545 (548 ff.). Die Mitgliedstaaten dürfen in diesen Konstellationen die nationalen Grundrechte in den Augen des Gerichtshofs vielmehr nur anwenden, „sofern durch diese Anwendung weder das Schutzniveau der Charta, wie sie vom Gerichtshof ausgelegt wird, noch der Vorrang, die Einheit und die Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigt werden“; EuGH, NJW 2013, 1215 (1219, Rn. 60) – Melloni.

Damit dehnt der EuGH den Anwendungsradius des Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRCh und mithin die Regelungsmacht des Unionsrechts jedoch über die vertragsrechtlichen Ermächtigungen hinaus aus. Soweit eine Richtlinie den Mitgliedstaaten einen eigenen Regelungsspielraum zugesteht, tangiert ihr Handeln nämlich nicht die Einheitlichkeit des Unionsrechts und den Charakter der Union als Rechtsgemeinschaft. Dann sind es vielmehr die nationalen Grundrechte, die den verfassungsrechtlichen Rahmen ziehen. Einen nicht vollständig unionsrechtlich determinierten Akt prüft das Bundesverfassungsgericht daher zu Recht primär am Maßstab des deutschen Grundrechtekatalogs.<sup>625</sup> Das Unionsrecht lässt in diesem Fall gerade (bewusst) Raum für eine Grundrechtsvielfalt.<sup>626</sup>

Die Prüfung nationalstaatlicher Richtlinienumsetzung am Maßstab der nationalen Grundrechte bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass die Unionsgrundrechte in toto unberücksichtigt zu bleiben haben.<sup>627</sup> Das Bundesverfassungsgericht will die nationalen Grundrechte auch im gestaltungsoffenen Bereich vielmehr *im Lichte der Grundrechtecharta* unionsrechtsfreundlich auslegen. Soweit das Grundgesetz das Schutzniveau der GRCh unterschreitet, ist eine Prüfung allein am Maßstab der deutschen Grundrechte aus der Sicht des Gerichts nicht ausreichend.<sup>628</sup> Dies gilt vor allem dann, wenn der EuGH für ein Unionsgrundrecht einen spezifischen Schutzstandard entwickelt hat.<sup>629</sup>

---

<sup>625</sup> Im Einzelfall kann das Fachrecht der Union aber engere grundrechtliche Maßgaben für die mitgliedstaatlichen Umsetzungsspielräume vorsehen. Dann verbleibt (jedenfalls in der Lesart des Bundesverfassungsgerichts) kein Raum für die nationalen Grundrechte; der nationale Akt sei am Maßstab der Grundrechtecharta zu prüfen; BVerfGE 152, 152 (179 f., Rn. 65). Eine solche Konstellation liege indes nur vor, wenn das Fachrecht hierfür konkrete Anhaltspunkte enthalte, die sich aus dem Wortlaut oder Regelungszusammenhang ergäben; BVerfGE 152, 152 (179 ff., Rn. 65 und 68). Ausführlich zu den Beschlüssen Recht auf Vergessen I und II: *Kämmerer/Kotzur*, NVwZ 2020, 177 ff.; *Thym*, JZ 2020, 1017 ff. Kritisch (insbesondere zur Erweiterung des Prüfungsmaßstabs auf Unionsgrundrechte) *Preßlein*, EuR 2021, 247 ff.

<sup>626</sup> BVerfGE 152, 152 (172, Rn. 50).

<sup>627</sup> So bereits *Frenzel* (Fn. 622), 14, der von einem Nebeneinander der Grundrechtsordnungen ausgeht.

<sup>628</sup> Das Bundesverfassungsgericht scheint die Unionsgrundrechte bei Gestaltungsspielräumen damit als einen Mindeststandard zu interpretieren. Dies geht aber nicht konform mit dem eigentlichen Zweck der Unionsgrundrechte: Diese sollen kein grundrechtliches Mindestniveau in den Mitgliedstaaten garantieren, sondern einen vollwertigen Grundrechtsschutz gegenüber Unionsorganen gewährleisten. Siehe zur Zwecksetzung der GRCh *Masing*, JZ 2015, 477 (484). Inzwischen hat das Bundesverfassungsgericht auch den Weg eingeschlagen, die Grundrechte des GG, der GRCh und der EMRK zu einem einheitlichen „Beziehungsweise-Maßstab“ (siehe dazu *Pustelnik*, Drei sind eins und eins sind wir, verfassungsblog.de vom 16. 7. 2021) zu verbinden (vgl. BVerfGE 158, 1 (31, Rn. 58 ff.)), den das Gericht mit der „weitestgehenden Deckungsgleichheit“ der Grundrechtsregime begründet (Rn. 67).

<sup>629</sup> BVerfGE 152, 152 (181 f., Rn. 69).



Da die JI-RL den Mitgliedstaaten als Mindestharmonisierung – überwiegend<sup>630</sup> – einen weiten Umsetzungsspielraum belässt, geben für die Versammlungsüberwachung weiterhin in erster Linie Art. 8 Abs. 1 GG sowie das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG die grundrechtliche Marschroute vor.<sup>631</sup> Für Art. 12 GRCh<sup>632</sup> und Art. 8 GRCh ist erst dann Raum, wenn eine bestimmte Regelung der JI-RL den Mitgliedstaaten keinerlei Umsetzungsspielraum belässt oder wenn die deutschen Grundrechte das Schutzniveau der Unionsgrundrechte unterschreiten bzw. der EuGH einen spezifischen Schutzstandard entwickelt hat.<sup>633</sup>

## II. Datenschutzrechtliche Anforderungen an polizeiliche Maßnahmen

### 1. Verhältnis zwischen Bundes- und Landesrecht

Bei der Suche nach der einschlägigen Handlungsgrundlage für polizeiliche Maßnahmen der Versammlungsbeobachtung stellt nicht nur das Verhältnis zwischen unionalem Datenschutz- und nationalem Gefahrenabwehrrecht, sondern auch das innerdeutsche föderale Kompetenzgefüge die Exekutive vor Herausforderungen. Denn neben dem BDSG hat sich – als Ausdruck der Staatlichkeit der Länder – ein buntes Geflecht landesrechtlicher Datenschutznormen entfaltet, das die Suche nach der einschlägigen normativen Eingriffsbefugnis für den juristisch nicht beschlagenen Laien wie einen Ritt mit der Machete durch den Dschungel erscheinen lässt.

<sup>630</sup> Für die Abgrenzung zwischen gestaltungsoffenen und vollständig unionsrechtlich determinierten Konstellationen ist jede Vorschrift einzeln in den Blick zu nehmen. Siehe dazu BVerfGE 152, 216 (246 ff.).

<sup>631</sup> Bild- und Tonaufnahmen bei Versammlungen anzufertigen, beeinträchtigt sowohl die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG als auch das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung; siehe bspw. *Kniesel* (Fn. 202), § 12a, Rn. 3 f. Das Verhältnis beider Grundrechte wirft zahlreiche Fragen auf. In seinem Urteil zum bayerischen Versammlungsgesetz umschifft das Bundesverfassungsgericht die Frage: Im Rahmen der Beschwerdebefugnis stellt das Gericht fest, dass sich zumindest keine höheren Anforderungen aus dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ergeben und daher auf Art. 8 Abs. 1 GG abzustellen sei; BVerfGE 122, 342 (358). Ähnlich argumentiert der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin. Wegen der spezifischen Wirkungen auf die Versammlungsfreiheit sei das Gesetz, welches der Polizei erlaubt, Übersichtsaufnahmen bei Versammlungen anzufertigen, in erster Linie am Maßstab der Versammlungsfreiheit zu messen; VerfGH Berlin, NVwZ-RR 2014, 577 (580). Bereits die ältere verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung ging davon aus, dass Art. 8 Abs. 1 GG dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung vorgeht; VG Berlin, NVwZ 2010, 1442 (1443).

<sup>632</sup> Zur Abwägung der Versammlungsfreiheit (die vor der Grundrechtecharta noch einen allgemeinen Rechtsgrundsatz darstellte) mit der Warenverkehrsfreiheit EuGH, EuZW 2003, 592 (596, Rn. 70 ff.) – Schmidberger.

<sup>633</sup> *Ruthig* (Fn. 273), 16 geht demgegenüber davon aus, dass das nationale Sicherheitsrecht zunehmend an Art. 8 GRCh zu messen sein wird.

Der Bundesgesetzgeber hat die Vorgaben der JI-RL in den §§ 45–84 BDSG umgesetzt. Auch die Länder haben ihre Landesdatenschutzgesetze an das unionsrechtliche Datenschutzregime angepasst.<sup>634</sup> Das BDSG hat für die öffentlichen Stellen der meisten Länder gleichwohl Relevanz. Es gilt für sie dann, wenn sie Bundesrecht, namentlich das VersammlG (das grundsätzlich kraft Art. 125a Abs. 1 S. 1 GG als Bundesrecht fortgilt), ausführen (§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 lit. a BDSG). Das trifft zu, soweit das Land kein eigenes Versammlungsgesetz erlassen hat.

Für diejenigen Länder, die von ihrer Kompetenz aus Art. 125a Abs. 1 S. 2 GG Gebrauch gemacht und eigene Versammlungsgesetze auf den Weg gebracht haben, erhebt das BDSG – und damit auch dessen richtlinienumsetzende §§ 45–84 – demgegenüber keinen Geltungsanspruch.<sup>635</sup> Die Länder setzen die Vorgaben der JI-RL dann in eigenen Landesgesetzen um.

## 2. Datenschutzfestigkeit des Versammlungsrechts

Das (bundes- bzw. landesrechtliche) VersammlG regelt die Befugnisse der Behörden bei Versammlungen abschließend. Auf die Ermächtigungsnormen des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts zurückzugreifen, ist regelmäßig ausgeschlossen (sog. *Polizeifestigkeit* des Versammlungsrechts).<sup>636</sup>

<sup>634</sup> Jedoch fehlte es in fünf von 16 Ländern bei Ablauf der unionsrechtlichen Umsetzungsfrist an einem Umsetzungsgesetz. Die EU-Kommission hatte deshalb ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet, vgl. *Europäische Kommission*, Vertragsverletzungsverfahren im Mai: wichtigste Beschlüsse, 14.5.2020, abrufbar unter [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/inf\\_20\\_859](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/inf_20_859).

<sup>635</sup> Einige Landesdatenschutzgesetze erklären die Bestimmungen der DSGVO für auf Sachverhalte anwendbar, die in den Anwendungsbereich der RL 2016/680/EU fallen (vgl. Art. 2 BayDSG). Das soll dem Umstand Rechnung tragen, dass die DSGVO und die RL 2016/680/EU ohnehin in großen Teilen deckungsgleich sind. Die Verweistchnik zielt auch darauf ab, ein einheitliches nationales Datenschutzrecht aus der Taufe zu heben. Siehe hierzu *Aulehner*, in: Möstl/Schwabenbauer (Hrsg.), BeckOK PolR Bayern, 18. Ed. (Stand: 1.3.2022), Art. 66 BayPAG, Rn. 8; *Schröder*, in: Möstl/Kugelmann (Hrsg.), BeckOK PolR NRW, 21. Ed. (Stand: 1.3.2022), Datenschutzrechtliche Einführung JI-RL, Rn. 56 ff.

<sup>636</sup> Dazu bspw. *Müller-Franken* (Fn. 40), Art. 8, Rn. 57. Die sog. Polizeifestigkeit reicht so weit, wie die spezielleren Regelungen im VersammlG des Bundes oder der Länder in Bezug auf polizeiliche Eingriffsbefugnisse abschließend sind, vgl. u. a. BVerwGE 82, 34 (38); BVerwG, NVwZ 2019, 1281 (1281, Rn. 8); siehe auch *Bünnigmann* (Fn. 442), 696. Den „polizeifesten“ Bereich abzustecken, kann im Einzelfall inkompatibel sein, z. B. zwischen intendierten und planwidrigen Regelungslücken zu unterscheiden. Schließlich ist es denkbar, dass der Gesetzgeber dem Eingreifen der Polizei- und Ordnungsbehörden bewusst den Weg versperren wollte, indem er einen Bereich nicht regelt; vgl. *Waldhoff*, JuS 2020, 191 (192). Abschließend ist das VersammlG jedenfalls hinsichtlich sog. *versammlungsspezifischer Gefahren*. Auf allgemeines bzw. spezielles Polizei- und Ordnungsrecht können sich dagegen Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren stützen, „die allein aus der Ansammlung einer Vielzahl von Menschen an einem dafür ungeeigneten Ort entstehen“; z. B. Gefahren, die von baulichen Anlagen ausgehen oder infektionsspezifisch sind, BVerwG, BeckRS 2010, 56683, Rn. 6; vgl. hierzu etwa auch *Depenheuer* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 136. Zur Auflösung eines Skinheadkonzerts aus Gründen des Brandschutzes VGH BW, KommJur 2011, 107 ff., dazu *Scheidler*, NVwZ 2013, 1449 (1451 ff.).

Ob diese besondere Ausprägung des Lex-specialis-Grundsatzes<sup>637</sup> auch über die Polizei- und Ordnungsgesetze hinausreicht und sich als *Datenschutzfestigkeit* insbesondere auch auf das BDSG erstreckt, ist weniger klar. Bislang hält das VersammlG jedenfalls kaum eigene Regelungen zum versammlungsbehördlichen Umgang mit personenbezogenen Daten vor. Lediglich § 12a VersammlG ermächtigt die Polizei dazu, Bild- und Tonaufnahmen anzufertigen und trifft damit (auch) eine datenschutzrechtliche Regelung.<sup>638</sup>

Wäre es der Polizei gestattet, die Regelungen des BDSG im Versammlungskontext heranzuziehen, könnte sie die eng gefassten Eingriffsgrundlagen des VersammlG umgehen und damit das spezialgesetzlich verbürgte hohe Schutzniveau für Versammlungen klandestin unterwandern. § 12a VersammlG schließt deshalb datenschutzrechtliche Eingriffsgrundlagen in seinem Anwendungsbereich implizit aus.<sup>639</sup>

---

Zur Räumung von Baumhäusern im Hambacher Forst aus Brandschutz-, Stand- bzw. Verkehrssicherheitsgründen VG Köln, BeckRS 2018, 21721, Rn. 14 ff., dazu *Friedrich* (Fn. 442), 64. Mangels abschließender Regelung in den VersammlG lassen sich ferner Vorfeldmaßnahmen, die sich gegen einzelne Teilnehmer richten, auf das allgemeine Polizeirecht stützen. Hier ist allerdings die Ausstrahlungswirkung des Art. 8 Abs. 1 GG zu beachten, vgl. BVerwGE 129, 142 (147). Für einen Rückgriff auf das Polizeirecht auch *Kniesel* (Fn. 57), Teil I – Grundlagen, Rn. 417; *Tölle*, in: *Pewestdorf/Söllner/Tölle* (Hrsg.), *PolR*, 2. Aufl., 2017, Kapitel 2 Versammlungsrecht, S. 677, Rn. 92. Mit ausführlicher Begründung gegen die sog. polizeirechtliche Lösung *Trurnit* (Fn. 383), 1081 f. Für eine Kombination aus PolG und VersammlG VG Lüneburg, NVwZ-RR 2005, 248 (249). Ob bei Maßnahmen gegen *nichtöffentliche* Versammlungen der Rückgriff auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht zulässig ist, stößt auf unterschiedliche Antworten. Ausführlich dazu *Gusy* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 63. Während einige in dieser Konstellation das VersammlG analog anwenden möchten (so bspw. *Meßmann* (Fn. 497), 526 f.), führen andere – richtigerweise – an, dass der rechtsstaatliche Vorbehalt des Gesetzes einer analogen Anwendung des VersammlG für belastende Maßnahmen entgegensteht. Diese Deutung trägt der Bedeutung der Versammlungsfreiheit im Rahmen einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung Rechnung; so bspw. *Bünnigmann* (Fn. 442), 697; *Schneider* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 41c. Die Frage nach der Anwendung des Polizeirechts stellt sich zudem bei sog. *Minusmaßnahmen* während der Versammlung. Siehe dazu bereits Fn. 497. Im Bereich von Maßnahmen zur Vollstreckung versammlungsrechtlicher Verfügungen ist es (sofern es insoweit an speziellen Regelungen fehlt) denkbar, auf die allgemeinen landesrechtlichen Regelungen zu rekurrieren. Das Versammlungsrecht entfaltet insoweit keine Sperrwirkung, vgl. BVerwG, BeckRS 2019, 11036, Rn. 8 f.; *Detterbeck*, NVwZ 2019, 1281 (1283); *Meßmann* (Fn. 497), 526; *Schneider* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 41d. Demgegenüber sprechen sich *Fischer-Uebler/Gölzer*, JA 2020, 683 (687) gegen einen Rückgriff auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht zur Vollstreckung versammlungsrechtlicher Verfügungen aus; aus ihrer Sicht besteht insoweit im VersammlG keine Lücke.

<sup>637</sup> Vgl. statt aller *Bünnigmann* (Fn. 442), 695; *Höfling* (Fn. 39), Art. 8, Rn. 62; *Kniesel/Poscher* (Fn. 49), Rn. 25; *Müller-Franken* (Fn. 40), Art. 8, Rn. 57.

<sup>638</sup> In diesem Sinne auch *Kniesel* (Fn. 202), § 12a, Rn. 28.

<sup>639</sup> Vgl. auch OVG NRW, ZUM 2020, 646 (653, Rn. 104): „Das Datenschutzrecht verleiht dem Beklagten keine weiterreichenden Befugnisse als das Versammlungsrecht; es hat nicht das Potenzial und auch nicht die Zielrichtung, Eingriffe in Art. 8 Abs. 1 GG zu rechtfertigen.“

Etwas anderes gilt aber, solange die Vorschriften des BDSG der Polizei keine *weitergehenden Eingriffsbefugnisse* verleihen als das VersammlG selbst, sondern der Datenverarbeitung Grenzen ziehen. In diesem Fall besteht keine Konkurrenzsituation, die besorgen lässt, dass das Datenschutzrecht strengere versammlungsrechtliche Schutzstandards unterwandert. Das BDSG kann dann subsidiär<sup>640</sup> zur Geltung kommen und einen weiteren Schutzschirm unterhalb versammlungsspezifischer Vorgaben aufspannen.

### 3. Inhaltliche Vorgaben des Datenschutzregimes

Die vielfältigen Regelungen des Datenschutzrechts steuern die Verarbeitung nachhaltig und kleinteilig: vom *Ob* der Verarbeitung bis hin zu den konkreten Modalitäten, *wie* Daten zu verarbeiten bzw. zu löschen und die Rechte Betroffener (wie der Auskunftsanspruch) zu wahren oder Informationspflichten Verantwortlicher zu erfüllen sind.

#### a) Verarbeitungserlaubnis

Das Kontrollregime des Datenschutzrechts ist von einem Regelungsansatz der Vorsicht durchdrungen: Es unterwirft den Umgang mit personenbezogenen Informationen einem präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt.<sup>641</sup> Daten zu verarbeiten, ist nur zulässig, soweit eine gesetzliche Verarbeitungserlaubnis dies ausdrücklich gestattet. Das Recht der Mitgliedstaaten muss für die polizeiliche Datenverarbeitung mithin eine explizite Rechtsgrundlage vorsehen, die zumindest die Ziele und den Zweck der Datenverarbeitung sowie die Art der verarbeiteten Daten benennt (Art. 8 Abs. 2 II-RL).

---

<sup>640</sup> Spezialvorschriften zur polizeilichen Datenverarbeitung, die gegenüber dem BDSG Vorrang genießen, finden sich daneben u. a. in der StPO, den Polizeigesetzen und im BKAG. Die Regelungen der StPO (vgl. §§ 81b, 100a, 100b, 100c, 100f, 100g, 100i, 100j, 101a, 161 Abs. 3, 163, 496 ff. StPO) beziehen sich dabei auf *repressive* behördliche Maßnahmen. Die Polizeigesetze des Bundes (vgl. §§ 21, 22a, 28, 29, 35 BPolG) und der Länder (vgl. etwa §§ 26 ff. RhPfPOG) sowie das BKAG (vgl. §§ 20b ff. BKAG) treffen demgegenüber jeweils Regelungen zur *präventiven*, also gefahrenabwehrrechtlichen polizei- und ordnungsbehördlichen Datenverarbeitung.

<sup>641</sup> Vgl. Buchner/Petri, in: Kühling/Buchner (Hrsg.), DS-GVO/BDSG, 3. Aufl., 2020, Art. 6 DSGVO, Rn. 1; Schulz/Gola, in: Gola (Hrsg.), DSGVO, 2. Aufl., 2018, Art. 6, Rn. 2; Frenzel, in: Paal/Pauly (Hrsg.), DSGVO/BDSG, 3. Aufl., 2021, Art. 6 DSGVO, Rn. 1; Heberlein, in: Ehmann/Selmayr (Hrsg.), DSGVO, 2. Aufl., 2018, Art. 6, Rn. 1; kritisch dagegen Roßnagel, NJW 2019, 1 (4 f.), der ein spezifisches Verbot mit Erlaubnisvorbehalt im Datenschutzrecht ablehnt bzw. darin lediglich die allgemeine verfassungsrechtliche Systematik von Eingriff und Rechtfertigung erkennt.

aa) Die Einwilligung der Betroffenen als Rechtsgrundlage für Überwachung zwischen Grundrechtsverzicht und datenschutzrechtlicher Selbstbestimmung

Da das Datenschutzrecht dem Einzelnen ermöglichen soll, über die eigenen Daten *selbstbestimmt zu verfügen*, liegt es nahe, dass die Polizei einen Bürger um dessen Einwilligung bitten darf, wenn sie personenbezogene Daten verarbeiten will.<sup>642</sup>

Die JI-RL sieht eine solche Möglichkeit – anders als Art. 6 Abs. 1 lit. a DSGVO – jedoch nicht ausdrücklich vor.<sup>643</sup> Der Grund dafür ist einfach: Die Polizei handelt in Ausübung des staatlichen Gewaltmonopols. Über der Einwilligung eines Demonstranten, sich etwa filmen zu lassen, schwebt daher immer auch das Damoklesschwert staatlicher Machtausübung.<sup>644</sup> Die Einwilligung ist dann schnell das Produkt einer Coactus-volui-Situation, in der sich die Wahlmöglichkeit des Betroffenen unter dem Eindruck der Handlungsmacht des Hoheitsträgers auf zwei Übel unterschiedlichen Ausmaßes verengt.<sup>645</sup> ErwGrd 35 S. 5 der JI-RL stellt daher klar, dass dann, wenn die Behörden die Betroffenen dazu *auffordern*, in eine Datenverarbeitung einzuwilligen, nicht von einer freiwilligen Einwilligung auszugehen ist.

Die JI-RL verbietet es den Mitgliedstaaten aber nicht kategorisch, Einwilligungstatbestände für die polizeiliche Datenverarbeitung zu etablieren.<sup>646</sup> Sie will die Mitgliedstaaten erklärtermaßen nicht daran hindern, „durch Rechtsvorschriften vorzusehen, dass die betroffene Person der Verarbeitung [...] zustimmen kann, bspw. im Falle von DNA-Tests in strafrechtlichen Ermittlungen oder zur Überwachung ihres Aufenthaltsorts mittels elektronischer Fußfessel zur Strafvollstreckung“ (ErwGrd 35 S. 6 JI-RL).<sup>647</sup>

So gestattet es auch § 51 BDSG im nationalen Recht, die Verarbeitung personenbezogener Daten auf der Grundlage einer Einwilligung vorzunehmen. Er knüpft dies aber an eine wichtige Voraussetzung: Erst muss eine Rechtsvorschrift den Weg für die Verarbeitung auf der Grundlage einer Einwilligung freiräumen (sog. Ermächtigungslösung).<sup>648</sup> Eine solche Rechtsvorschrift hat der Bund für den Bereich

<sup>642</sup> Kritisch gegenüber diesem Ansatz *Veil*, NVwZ 2018, 686 (687). In seinen Augen ist das Konzept der informationellen Selbstbestimmung weder wünschenswert noch mit der rechtlichen und sozialen Realität zu vereinbaren.

<sup>643</sup> Dazu *Gola*, in: ders. (Hrsg.), DSGVO, 2. Aufl., 2018, Art. 2, Rn. 28; *Golla/Skobel*, GSZ 2019, 140 (141) sowie *Wolff*, Der EU-Richtlinienentwurf zum Datenschutzrecht in Polizei und Justiz – Gehalt und Auswirkungen auf das Strafprozess- und Polizeirecht, in: *Kugelman/Packow* (Hrsg.), Prävention und Repression im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, 2014, S. 61 (61 und 74 m. w. N.).

<sup>644</sup> Vgl. *Golla/Skobel* (Fn. 643), 140 f.; *Schieder*, GSZ 2021, 16 (16) bezeichnet die Einwilligung im Bereich des hoheitlichen Handelns gar als „wesensfremd“.

<sup>645</sup> Siehe dazu bspw. *Martini/Wenzel*, DVBl 2017, 749 (753).

<sup>646</sup> Dazu bspw. *Golla/Skobel* (Fn. 643), 141.

<sup>647</sup> Siehe zum Verständnis des Begriffes der Einwilligung unter der JI-RL *Schieder* (Fn. 644), 16 ff. m. w. N.

<sup>648</sup> *Gerhold*, ZIS 2020, 431 (439); *Stemmer/Wolff*, in: *Wolff/Brink* (Hrsg.), BeckOK DatenschutzR, 40. Ed. (Stand: 1. 11. 2021), § 51 BDSG, Rn. 13.

der Versammlungsbeobachtung nicht erlassen. Schon deshalb kann die Einwilligung die Verarbeitung personenbezogener Daten, die ein Überwachungsinstrument bei Versammlungen erhebt, nicht decken.

Darüber hinaus machen die Beispiele der DNA-Reihenuntersuchung und der elektronischen Fußfessel, welche die JI-RL als denkbare Einwilligungstatbestände aufzählt, deutlich, dass dem Unionsgesetzgeber andere Anwendungsfälle als die polizeiliche Versammlungsbeobachtung vor Augen stehen: Es sind gezielte Einwilligungen einzelner Personen in einen konkreten Verarbeitungsvorgang, der jeweils ausschließlich die Daten dieser ausgewählten Person betrifft. Auf die Überwachung einer Versammlung lässt sich dieser Rechtsgedanke schon aus praktischen Gründen nicht übertragen. Versammlungen unter freiem Himmel erweisen sich qua natura als flüchtige Zusammenkünfte, deren Teilnehmerkreis sich im stetigen Wandel befindet und mitunter kaum überschaubare Dimensionen annimmt. So ist es der Polizei jedenfalls nicht möglich, bei allen Versammlungsteilnehmern deren Einverständnis zu einer Videoüberwachung (und sei es auch zu deren eigener Sicherheit) rechtssicher einzuholen. Diese erweist sich stets als überindividuelle Form der Datenerhebung. Um Überblicksaufnahmen, insbesondere via Bodycams oder Drohnen, im Rahmen von Demonstrationen einzusetzen, können sich die Versammlungsbehörden deshalb generell nicht auf eine Einwilligung des Einzelnen stützen.

#### bb) Gesetzliche Verarbeitungserlaubnis

Explizite und engmaschige gesetzliche Vorgaben dazu, wann der Einsatz technischer Mittel der Aufzeichnung als polizeiliche Maßnahme datenschutzrechtlich zulässig ist, trifft der verfügende Teil der JI-RL nicht. Den datenschutzrechtlichen Rahmen konkretisiert die Richtlinie – jenseits der Vorgabe, dass die Maßnahme in hinreichend bestimmter Weise gesetzlich vorgesehen und erforderlich sein muss, um eine öffentliche Aufgabe im Zuständigkeitsbereich der Behörde zu erfüllen (Art. 8) – lediglich in ihrem nicht-verfügenden Teil.<sup>649</sup>

Technische Aufnahmeeinrichtungen will der unionale Richtliniengeber – unabhängig davon, ob sie bei einer Versammlung oder im allgemeinen Polizeihandeln zum Einsatz kommen – jedenfalls dann gestatten, wenn drei Bedingungen erfüllt sind (ErwGrd 26 S. 2 und 3): Die Videoüberwachung muss (1.) dazu dienen, Straftaten zu verhüten, zu ermitteln, aufzudecken oder zu verfolgen, bzw. zur Strafvollstreckung (einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit) erfolgen. Es braucht (2.) *Rechtsvorschriften*, welche die Ziele und Zwecke der Verarbeitung, die die Aufzeichnungsinstrumente vornehmen, eigens

---

<sup>649</sup> Ebenso wie die DSGVO kennt die JI-RL insbesondere keine expliziten Vorgaben speziell zur Zulässigkeit der Videoüberwachung. Lediglich ErwGrd 26 der Richtlinie erwähnt sie als grundsätzlich zulässiges Mittel der Datenverarbeitung. Zur Notwendigkeit einer vorherigen Datenschutz-Folgenabschätzung bei flächendeckender Videoüberwachung (Art. 35 Abs. 3 lit. c DSGVO) siehe S. 149.

regeln. Zudem muss die digitale Überwachungsmethode (3.) eine *erforderliche und verhältnismäßige Maßnahme* sein sowie die berechtigten Interessen der betroffenen natürlichen Person gebührend berücksichtigen.

Diesen generellen Maßstäben wird § 12a VersammlG ohne Weiteres gerecht: Der nationale Gesetzgeber hat eine eigene Norm zum Zwecke der Strafverhütung und -verfolgung geschaffen, welche auch dem Gebot der Verhältnismäßigkeit genügt.<sup>650</sup> Dass § 12a VersammlG mit seinen strengeren Voraussetzungen über die unionsrechtlichen Vorgaben hinausgeht,<sup>651</sup> ist unschädlich. Denn die JI-RL ist nur als Mindestharmonisierung konzipiert (Art. 1 Abs. 3 JI-RL).

§ 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BDSG gestattet der Polizei zwar daneben, öffentlich zugängliche Räume mit optisch-elektronischen Einrichtungen zu beobachten, soweit dies erforderlich ist, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Im Verhältnis zu dieser allgemeinen datenschutzrechtlichen Norm ist § 12a VersammlG jedoch *Lex specialis*.<sup>652</sup> Die versammlungsrechtliche Norm regelt abschließend, welche Formen von Bild- und Tonaufnahmen bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Versammlungen zulässig sind. Für § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BDSG bleibt daneben kein Raum.<sup>653</sup>

#### *b) Erhöhter Schutz für „besondere Kategorien personenbezogener Daten“*

Einer bewährten Regelungstechnik des Datenschutzes folgend erhöhen die JI-RL und das BDSG die Zulässigkeithürden für solche Fälle, in denen die Behörden besonders sensible personenbezogene Daten verarbeiten wollen, zusätzlich (Art. 10 sowie Art. 11 Abs. 2 JI-RL; § 48 BDSG).<sup>654</sup> In diese Schutzkategorie fallen insbesondere Daten, aus denen die rassische oder ethnische Herkunft, die politische Meinung, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen oder eine Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen können (vgl. Art. 10 JI-RL; § 46 Nr. 14

<sup>650</sup> So markiert die Bekämpfung einer „erheblichen Gefahr“ i. S. d. § 12a Abs. 1 S. 1 VersammlG jedenfalls einen „rechtmäßigen Zweck“ i. S. d. Art. 4 Abs. 1 lit. b JI-RL. Auch das Gebot der Datensparsamkeit aus Art 4 Abs. 1 lit. e JI-RL setzt § 12a Abs. 2 S. 1 VersammlG um – ebenso die Aufbewahrungsfristen des Art. 5 JI-RL in § 12a Abs. 2 S. 2 VersammlG.

<sup>651</sup> Art. 4 Abs. 1 lit. b JI-RL fordert lediglich einen „rechtmäßigen Zweck“, die Verhütung einer „erheblichen Gefahr“ gem. § 12a Abs. 1 S. 1 VersammlG grenzt den „rechtmäßigen Zweck“ zusätzlich ein und verschärft daher die Vorgaben der JI-RL.

<sup>652</sup> Frenzel, in: Paal/Pauly (Hrsg.), DSGVO/BDSG, 3. Aufl., 2021, § 4 BDSG, Rn. 14.

<sup>653</sup> Mangels Öffnungsklausel in der DSGVO lässt sich die Unionsrechtskonformität des § 4 BDSG ohnehin bezweifeln, vgl. Buchner, in: Kühling/Buchner (Hrsg.), DS-GVO/BDSG, 3. Aufl., 2020, § 4 BDSG, Rn. 3 f.

<sup>654</sup> Die DSGVO unterscheidet hingegen nicht nur „gewöhnliche“ personenbezogene Daten (Art. 6 DSGVO) und besondere Kategorien personenbezogener Daten (Art. 9 DSGVO). Sie formuliert auch ein separates Anforderungsregime für personenbezogene Daten über strafrechtliche Verurteilungen und Straftaten (Art. 10 DSGVO). Zur Zulässigkeit von Datenverarbeitungen über strafrechtliche Verurteilungen und Straftaten im Anwendungsbereich der DSGVO siehe bspw. Bäcker, in: Wolff/Brink (Hrsg.), BeckOK DatenschutzR, 40. Ed. (Stand: 1. 11. 2021), Art. 10 DSGVO, Rn. 7 ff.



lit. a BDSG).<sup>655</sup> Solche Informationen zu verarbeiten, gestattet der Unionsgesetzgeber aufgrund ihrer erhöhten Sensibilität für die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Person nur, wenn die Verarbeitung unbedingt erforderlich ist<sup>656</sup> und auf geeigneten Schutzmaßnahmen fußt (Art. 10 II-RL bzw. § 48 BDSG).

aa) Unbedingte Erforderlichkeit der Verarbeitung sowie geeignete Garantien für die Rechte Betroffener

Das Kriterium der *unbedingten* Erforderlichkeit erhöht den Anforderungsmaßstab über die Hürde verfassungsrechtlicher Erforderlichkeit hinaus.<sup>657</sup> Die Verarbeitung der Daten muss unentbehrlich bzw. unerlässlich<sup>658</sup> sein. Lediglich mit Hilfe der zu erhebenden Daten Ressourcen einzusparen oder die Polizei schneller zum Ziel zu bringen, reicht dafür bspw. nicht aus.

Als Verhältnismäßigkeitskriterium ist das Merkmal der unbedingten Erforderlichkeit nicht frei von Abwägungselementen: Je bedeutsamer das zu schützende Rechtsgut auf einer Wertungsskala ist, umso stärker fällt das Verarbeitungsinteresse ins Gewicht und desto eher ist die Verarbeitung unerlässlich. Fahndet die Polizei etwa nach einem Terroristen, der einen folgenschweren Anschlag vorbereitet, lässt sich die Verarbeitung seiner besonderen persönlichen Daten eher rechtfertigen als bspw. bei einfacher Alltagskriminalität.

Selbst wenn die Verarbeitung „unbedingt erforderlich“ ist, muss der Mitgliedstaat aber auch geeignete Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person vorsehen. Der Bundesgesetzgeber konkretisiert diese nicht in abschließender Form, sondern lediglich in Gestalt einer Liste nicht bindender Beispiele (§ 48 Abs. 2 BDSG).<sup>659</sup> Zum gesetzlichen Maßnahmenkatalog gehört insbesondere, Personen, die an Verarbeitungsvorgängen beteiligt sind, für die datenschutzrechtlichen Risiken zu sensibilisieren (Abs. 2 Nr. 3) sowie die Daten zu pseudonymisieren und zu verschlüsseln (Abs. 2 Nr. 6, 7).

---

<sup>655</sup> Die Legaldefinition des § 46 Nr. 14 BDSG entspricht der Aufzählung der besonderen Kategorien personenbezogener Daten in Art. 9 Abs. 1 DSGVO. Anders als Art. 9 DSGVO kennt § 48 BDSG regelungstechnisch jedoch kein grundsätzliches Verarbeitungsverbot für sensible Daten, sondern nennt (positiv) die Voraussetzungen, unter denen die Verarbeitung zulässig ist. Vgl. auch *Albers* (Fn. 617), § 48 BDSG, Rn. 13. Zur Bestimmung des konkreten Anwendungsbereichs des Art. 9 DSGVO siehe *Matejek/Mäusezahl*, ZD 2019, 551 (552 ff.).

<sup>656</sup> Bezugspunkt ist die staatliche Aufgabenerfüllung. Die Bestimmung des Aufgabenkreises richtet sich insbesondere nach § 45 BDSG und den dort genannten Bereichen, siehe dazu *Albers* (Fn. 617), § 48 BDSG, Rn. 20 m. w. N.

<sup>657</sup> *Albers* (Fn. 617), § 48 BDSG, Rn. 21 ff.; *Braun* (Fn. 463), § 48 BDSG, Rn. 10.

<sup>658</sup> *Braun* (Fn. 463), § 48 BDSG, Rn. 10.

<sup>659</sup> Siehe *Braun* (Fn. 463), § 48 BDSG, Rn. 12.



bb) Gemengelage zwischen allgemeinen und besonderen Kategorien  
personenbezogener Daten

Erfasst die Polizei Daten im Wege der Videoüberwachung, stößt eine dichotomische Trennung zwischen „allgemeinen“ und besonders zu schützenden Daten regelmäßig auf praktische Abgrenzungsprobleme.<sup>660</sup> Denn eine Kamera zeichnet immer „das ganze Bild“ auf. Äußerliche Merkmale, aus denen bspw. die rassische oder ethnische Herkunft hervorgeht (vor allem die Hautfarbe und der Phänotyp), erfasst sie stets mit. Gleiches gilt für religionsspezifische Symbole, wie etwa ein Kopftuch oder eine Kippa. Eine Videoüberwachung durchzuführen, die wirksam sicherstellt, dass keines dieser Kriterien in das Schleppnetz der polizeilichen Datenverarbeitung gerät, wird dann schnell zur Quadratur des Kreises.

Das legt den Schluss nahe, der Videoüberwachung grundsätzlich insgesamt den hohen Schutzstandard andeihen zu lassen, der für besondere Kategorien personenbezogener Daten vorgesehen ist.<sup>661</sup> Dies hat aber einen hohen dogmatischen Preis: Das Sonderrechtssystem für sensible Daten droht dann von der normativen Ausnahme zum Regelfall zu mutieren. Eine derartige Extension dieses speziellen Schutzregimes erwiese sich als systemwidrig. Der Gesetzgeber hat das hohe Schutzniveau besonderer Kategorien personenbezogener Daten nämlich gerade nicht für Fälle vorgesehen, in denen besonders geschützte Daten nur „Beifang“ einer Datenerhebungsmaßnahme sind, und keine Absicht erkennbar ist, sie gezielt in die Datenverarbeitung beim Verantwortlichen einfließen zu lassen.<sup>662</sup>

Um dieser systematischen Grundkonzeption gerecht zu werden und eine saubere Trennlinie zwischen normalen und besonders sensiblen Daten einzuziehen, ist es angezeigt, auf den objektivierten Verarbeitungskontext abzustellen.<sup>663</sup> Es kommt mithin darauf an, ob die Polizei – für einen objektiven Dritten erkennbar – die Daten zu dem Zweck verarbeitet bzw. verarbeiten wird, Erkenntnisse über besondere personenbezogene Merkmale zu gewinnen.

Vielfach wird sich in der Praxis nicht sicherstellen lassen, dass die Polizei das Bildmaterial, welches sie einmal unter den erleichterten Bedingungen nicht besonders geschützter Daten erhoben hat, auch in Zukunft nicht auf sensible Inhalte hin

<sup>660</sup> Zur Schwierigkeit, zwischen „einfachen“ und sensiblen Daten trennscharf abzugrenzen, siehe auch *Matejek/Mäusezahl* (Fn. 655), 552.

<sup>661</sup> So *Reuter*, ZD 2018, 564 (566); vgl. auch Schl.Holst.LT-Drs. 19/429, S. 144: „[E]ine Videoüberwachung ohne das gleichzeitige Erfassen von Daten nach Art. 9 [...] [DSGVO] [ist] denklogisch nicht möglich“, in diese Richtung auch *Schneider*, ZD 2017, 303 (306 f.).

<sup>662</sup> VG Mainz, BeckRS 2020, 28535, Rn. 29; *Schneider/Schindler*, ZD 2018, 463 (468).

<sup>663</sup> *Martini/Botta*, VerwArch 110 (2019), 235 (259). Ähnlich auch *Schneider/Schindler* (Fn. 662), 467 f., die auf eine Auswertungsabsicht abstellen. Diese bestehe, wenn die verantwortliche Stelle die Videoaufnahmen gerade mit Blick auf sensible Daten i. S. v. Art. 9 Abs. 1 DSGVO auszuwerten intendiert. Allerdings könne sich die Einordnung als „gewöhnliches“ Datum später ändern, wenn der Verantwortliche die Aufnahmen im Nachgang doch spezifisch im Hinblick auf derartige Angaben auswertet. In diesem Fall halten sie Art. 9 DSGVO bzw. Art. 10 JI-RL bzw. § 48 BDSG für einschlägig, *Schneider/Schindler*, a. a. O., 468.

untersucht (solange das nicht von Gesetzes wegen klar verboten ist). Gerade bei der polizeilichen Videoüberwachung einer Versammlung lässt sich kaum zuverlässig ausschließen, dass besondere Datenkategorien später in den Wahrnehmungsradius der Ermittlungsbehörde geraten. Die Polizei fertigt Videoaufnahmen schon kraft der gesetzlichen Eingriffsgrundlage nicht zuletzt an, um Beweise für eine spätere Fahndung und Strafverfolgung zu sichern (§ 12a Abs. 2 VersammlG)<sup>664</sup>, bei der Daten besonders sensibler Kategorien als individualisierende Tätermerkmale einfließen können. Eine Differenzierung nach Maßgabe der Auswertungsabsicht mündet bei der polizeilichen Videoüberwachung daher oftmals darin, geringe Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit dafür anzulegen, dass der Verarbeitungskontext auch auf besondere personenbezogene Merkmale gerichtet ist, solange die jeweilige Eingriffsermächtigung dies nicht explizit untersagt. Daraus gewonnene Daten unterliegen regelmäßig dem besonderen Schutzniveau des § 48 BDSG. Ihre weitere Verarbeitung ist folglich nur zulässig, wenn sie *unbedingt* erforderlich ist, um die polizeilichen Aufgaben zu erfüllen.

### *c) Verbot vollautomatisierter Entscheidungen*

Intelligente Videoüberwachung verarbeitet personenbezogene Daten automatisiert. Für automatisierte Entscheidungen formuliert Art. 11 JI-RL ein sekundärrechtliches Verbot. Es scheint Smart Cams auf den ersten Blick enge Grenzen zu stecken.

#### *aa) Grundsatz*

Die normative Botschaft des Art. 11 JI-RL klingt strikt: Er versagt den Polizeibehörden grundsätzlich Entscheidungen, die auf einer automatischen Datenverarbeitung beruhen und für die betroffene Person eine nachteilige rechtliche oder vergleichbare Wirkung haben. § 54 Abs. 1 BDSG transformiert diese unionsrechtliche Vorgabe nahezu wortgetreu in nationales Recht.

Die Vorschrift verbietet aber nicht jegliche automatisierte Verarbeitung, insbesondere nicht generell das Profiling.<sup>665</sup> Unzulässig ist vielmehr lediglich „eine

---

<sup>664</sup> Enders (Fn. 204), § 12a, Rn. 9 f.

<sup>665</sup> Das lässt sich auch im systematischen Rückschluss aus § 54 Abs. 3 BDSG herauslesen. Diese Vorschrift verbietet diskriminierendes Profiling, nicht aber das Profiling als solches. Profiling ist eine denkbare, aber nicht notwendige Gestaltungsform einer automatisierten Verarbeitung: So wie es automatische Entscheidungen gibt, die ohne Profiling auskommen, existiert Profiling, das nicht in automatische Entscheidungen mündet; *Martini*, in: Paal/Pauly (Hrsg.), DSGVO/BDSG, 3. Aufl., 2021, Art. 22 DSGVO, Rn. 2; 15c. Der Begriff, den die DSGVO in Art. 4 Nr. 4 DSGVO legal definiert, beschreibt automatisierte Verarbeitungsformen, die Informationen über Personen zu einem Gesamtbild zusammenfügen, um persönliche Aspekte, wie Zahlungsbereitschaft, Zuverlässigkeit, etc. zu bewerten. Profiling ist als Datenverarbeitung dem Entscheidungsverfahren i. S. d. § 54 Abs. 1 BDSG mithin strukturell zeitlich

*ausschließlich*<sup>666</sup> auf einer automatischen Verarbeitung beruhende Entscheidung“.<sup>667</sup> Das System muss also vollständig automatisiert agieren, um in den Anwendungsradius der Vorschrift zu fallen: Der Algorithmus muss eine individuelle Person oder ein bestimmtes Verhalten nicht nur automatisiert *erkennen*, sondern auf dieser Grundlage auch eine *Maßnahme treffen*, die für die betroffene Person entweder eine nachteilige Rechtsfolge oder eine erhebliche Beeinträchtigung auslöst.<sup>668</sup> Bloße Vorbereitungen behördlicher Entscheidungen erfüllen diese Voraussetzung nicht.<sup>669</sup> Wählt eine intelligente Kamera demgegenüber eine Person aus, um sie ohne wesentliche Zwischenschritte polizeilichen Eingriffshandlungen oder Strafverfolgungsmaßnahmen zu unterziehen, geht davon unmittelbar eine rechtlich beeinträchtigende Wirkung aus. Dann liegt in der Fokussierung des Teilnehmers selbst eine Entscheidung i. S. d. § 54 Abs. 1 BDSG.

bb) Ausnahmen, insbesondere besondere Kategorien personenbezogener Daten und diskriminierendes Profiling

Das Verbot automatisierter Entscheidungen aus § 54 Abs. 1 BDSG greift nicht vorbehaltlos. Der Gesetzgeber lässt ausdrücklich „durch Rechtsvorschrift“ Ausnahmen zu (§ 54 Abs. 1 BDSG a. E.). Voraussetzung dafür ist allerdings, dass der Mitgliedstaat bei der Ausgestaltung des vollautomatisierten Entscheidungsverfahrens Mindestgarantien einhält.<sup>670</sup> Dazu gehört jedenfalls das Recht des Betroffenen, verlangen zu können, dass eine natürliche Person als Vertreterin der Behörde – und sei es nachträglich – in den Entscheidungsprozess eingreift (Art. 11 Abs. 1 JI-RL).<sup>671</sup>

vorgelagert; vgl. auch *Paschke*, in: Gola/Heckmann (Hrsg.), BDSG, 13. Aufl., 2019, § 54 BDSG, Rn. 11.

<sup>666</sup> Hervorhebung d. Verf.

<sup>667</sup> Siehe zu den Besonderheiten des Einsatzes von Legal Tech in der Verwaltung bspw. *Hähnchen et al.*, JuS 2020, 625 (633 ff.).

<sup>668</sup> Damit erfasst das Verbot nicht rein vorteilhafte Entscheidungen für den Einzelnen, etwa eine Verfahrenseinstellung; *Mundil*, in: Wolff/Brink (Hrsg.), BeckOK DatenschutzR, 40. Ed. (Stand: 1.11.2021), § 54 BDSG, Rn. 3a. Auch rein interne Prozesse erfasst die Vorschrift mangels nachteiliger Rechtsfolgen mit Außenwirkung nicht, vgl. *Schwichtenberg*, in: Kühling/Buchner (Hrsg.), DS-GVO/BDSG, 3. Aufl., 2020, § 54 BDSG, Rn. 5.

<sup>669</sup> *Hladjk*, in: Ehmann/Selmayr (Hrsg.), DSGVO, 2. Aufl., 2018, Art. 22, Rn. 6; *Martini* (Fn. 665), Art. 22 DSGVO, Rn. 20; *Schulz*, in: Gola (Hrsg.), DSGVO, 2. Aufl., 2018, Art. 22, Rn. 13. Ähnlich auch *Mundil* (Fn. 668), § 54 BDSG, Rn. 3. Dessen ungeachtet kann es auch bei vollautomatisiert erfolgenden Vorbereitungshandlungen zu rechtsstaatlichen Friktionen kommen, namentlich dann, wenn der menschliche Amtswalter die Empfehlung, die das technische System ausspricht, ungeprüft übernimmt (sog. Automation Bias); dazu bspw. *Hähnchen et al.* (Fn. 667), 634; *Martini/Nink*, Strafjustiz ex machina?, in: Martini et al., Automatisch erlaubt?, 2020, S. 44 (50); *Nink*, Justiz und Algorithmen, 2021, S. 295 f.

<sup>670</sup> Zu den inhaltlich jedenfalls vergleichbaren Mindestgarantien in Art. 22 DSGVO siehe ausführlich bspw. *Martini/Nink*, NVwZ-Extra 10/2017, 1 (3 ff.). Die Vorgaben in Art. 11 JI-RL sind jedoch weniger strikt als diejenigen des Art. 22 Abs. 3 DSGVO.

<sup>671</sup> Dass der Bundesgesetzgeber das Erfordernis geeigneter Garantien aus der JI-RL nicht in § 54 Abs. 1 BDSG übernommen hat, lässt eine fehlerhafte Umsetzung des Art. 11 Abs. 1 JI-RL

Für besondere Kategorien personenbezogener Daten verschärft § 54 BDSG die Verarbeitungsanforderungen über § 48 Abs. 1 BDSG<sup>672</sup> hinaus: Entscheidungen, die ausschließlich auf einer automatisierten Verarbeitung basieren, dürfen grundsätzlich „nicht auf besonderen Kategorien personenbezogener Daten“, wie z. B. Geschlecht, Rasse oder Religion, beruhen.<sup>673</sup> Diese Daten zu verarbeiten, ist nur dann zulässig, wenn der Verantwortliche geeignete Maßnahmen zum Schutze der Rechtsgüter sowie Interessen Betroffener vornimmt.

Noch strenger ist der Gesetzgeber, soweit die Entscheidung auf diskriminierenden Formen des Profiling beruht: Ein Persönlichkeitsbild auf der Grundlage diskriminierender Faktoren zu erstellen, erklärt der Gesetzgeber kategorisch für unzulässig (Art. 11 Abs. 3 JI-RL und § 54 Abs. 3 BDSG). Diese Vorgabe hat im Kontext von Versammlungen vor allem für das sog. personenbezogene „Predictive Policing“<sup>674</sup> Bedeutung: Eine (vorausschauende) systematische Auswertung der Daten von Versammlungsteilnehmern anhand besonderer Kategorien personenbezogener Daten mit dem Zweck, Straftaten zu verhindern, ist nicht ohne Weiteres zulässig.<sup>675</sup> § 54 Abs. 3 BDSG untersagt aber nicht jede Ungleichbehandlung, sondern lediglich die Diskriminierung, d. h. die *ungerechtfertigte* Ungleichbehandlung.<sup>676</sup>

---

erkennen. Eine entsprechende datenschutzrechtliche Rechtgrundlage ist richtlinienkonform auszulegen und muss die genannten Vorgaben der JI-RL erfüllen, siehe dazu *Paschke* (Fn. 665), § 54 BDSG, Rn. 9 m. w. N.

<sup>672</sup> Siehe dazu oben S. 142 ff.

<sup>673</sup> Zur Diskriminierung durch Algorithmen siehe bspw. *Martini*, JZ 2017, 1017 (1018 f.); *Orwat*, Diskriminierungsrisiken durch Verwendung von Algorithmen, 2019, S. 34 ff.; zur Frage, wann ein Algorithmus unmittelbar oder mittelbar an ein sensibles Kriterium anknüpft, siehe etwa *Kischel*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 51. Ed. (Stand: 15.5.2022), Art. 3 GG, Rn. 218c ff.

<sup>674</sup> Der Begriff beschreibt den Versuch, mit Hilfe datenbasierter Analysen vorausschauend orts- oder personenbezogene Wahrscheinlichkeitsaussagen über künftige Straftaten zu treffen, um dadurch die Arbeit der Polizeibehörden zu unterstützen; dazu bspw. *Guggenberger*, NVwZ 2019, 844 (848); *Martini/Nink*, Mit der algorithmischen Kristallkugel auf Tätersuche?, in: Martini et al., Automatisch erlaubt?, 2020, S. 32 ff.; *Singelstein*, NStZ 2018, 1 (5 ff.) sowie (insbesondere zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit, personenbezogene Daten für Predictive Policing zu verwenden) *Härtel*, LKV 2019, 49 (54 ff.). Mit personenbezogenem Predictive Policing geht die Problematik von sog. Racial Profiling einher. Der Begriff bezeichnet eine polizeiliche Vorgehensweise, die phänotypische Merkmale, insbesondere die Hautfarbe, zum Anlass von Ermittlungsmaßnahmen nimmt; siehe zur rechtlichen Beurteilung von Racial Profiling (vor allem unter dem Aspekt des Diskriminierungsverbots gem. Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG) *Boysen*, JURA 2020, 1192 (1194 ff.); *Martini*, Blackbox Algorithmus, 2019, S. 82 ff.

<sup>675</sup> Die auf statistischen Falldaten basierende Auswertung anonymisierter Daten ist dagegen grundsätzlich zulässig, vgl., *Arzt et al.* (Fn. 324), Rn. 484.

<sup>676</sup> Zu fragen ist mithin jeweils, ob für die Verarbeitung der besonderen Kategorien personenbezogener Daten ein legitimer Sachgrund besteht; *Mundil* (Fn. 668), § 54 BDSG, Rn. 6.

#### d) *Privacy by Design and Default*

Auch soweit das Gesetz eine polizeiliche Datenverarbeitung im Grundsatz zulässt, steht der Polizei die *Art und Weise*, in der sie die Daten verarbeitet, nicht gänzlich frei. Denn der deutsche Gesetzgeber richtet die datenschutzrechtlichen Grundprinzipien „Privacy by Design and Default“, die das allgemeine unionale Datenschutzrecht wesentlich prägen (vgl. Art. 25 Abs. 1 und 2 DSGVO), ausdrücklich auch an nationale Polizeibehörden: Wenn die Polizei personenbezogene Daten für Zwecke der Gefahrenabwehr oder Strafverfolgung verarbeitet,<sup>677</sup> ist sie dazu angehalten, ihre technischen Einrichtungen bereits in deren grundlegender Konzeption (Design) sowie in ihren Voreinstellungen (Default) möglichst datenschutzfreundlich auszugestalten (§ 71 BDSG – Privacy by Design and Default<sup>678</sup>).<sup>679</sup> Dazu gehören insbesondere technische und organisatorische Schutzmechanismen, die sicherstellen, dass die Polizei nur solche Daten erhebt, die für den Zweck „nicht übermäßig“ sind (Art. 4 Abs. 1 lit. c JI-RL).<sup>680</sup> Bei der Videoüberwachung einer Versammlung sollte bspw. eine Kamera, die lediglich Übersichtsaufnahmen aufzeichnen soll, Gesichter, die sie erkennt, schon bei der Datenerhebung im Grundsatz unkenntlich machen.<sup>681</sup> Denn für den Überblick über eine Menschenmenge, den die Aufnahme liefern soll, kommt es auf die Identität des Individuums gerade nicht an. Zusätzlicher Schutzbedarf entsteht insbesondere dort, wo die Maßnahme besonders hohe Streueffekte zeitigt. So erfasst eine Drohne aus der Luft tendenziell mehr unbeteiligte Personen als der zielgerichtete Einsatz einer Handkamera oder Bodycam am Boden. Nicht zuletzt können aus dem Gebot der Speicherbegrenzung (Art. 4 Abs. 1 lit. e JI-RL) organisatorische Maßnahmen erwachsen<sup>682</sup> – so etwa, dass die Polizei (noch<sup>683</sup>) nicht anonymisierte Rohdaten separat speichert und so vor einem unbefugten Zugriff sichert.

<sup>677</sup> Paal, in: Paal/Pauly (Hrsg.), DSGVO/BDSG, 3. Aufl., 2021, § 71 BDSG, Rn. 4a–7a.

<sup>678</sup> Paal (Fn. 677), § 71 BDSG, Rn. 4–7a; vgl. auch Martini, in: Paal/Pauly (Hrsg.), DSGVO/BDSG, 3. Aufl., 2021, Art. 25 DSGVO, Rn. 24–43c und 44–52e. Die Vorgaben konkretisieren letztlich das Gebot der Verhältnismäßigkeit.

<sup>679</sup> Vgl. dazu auch Art. 25 Abs. 1 und 2 DSGVO, der dieses Prinzip im Datenschutzrecht statuiert; Mantz, in: Sydow (Hrsg.), DSGVO, 2. Aufl., 2018, Art. 25, Rn. 1 ff.

<sup>680</sup> Für das allgemeine Datenschutzrecht normiert Art. 5 Abs. 1 lit. c DSGVO den Grundsatz der Datenminimierung, vgl. auch Albrecht/Jotzo, Das neue Datenschutzrecht der EU, 2017, Teil 2: Grundsätze der DSGVO, D. – Datensparsamkeit und Speicherbegrenzung, Rn. 6 ff.

<sup>681</sup> Dieser Vorgang wäre auch nicht als erlaubnispflichtige Erhebung biometrischer Daten zu verstehen, da diese dem Zweck nach gerade nicht anonymisiert werden sollen, vgl. Schwenke (Fn. 346), 825.

<sup>682</sup> Vgl. Hackenberg, in: Hoeren/Sieber/Holznagel (Hrsg.), 58. Erg.-Lfg. (März 2022), Teil 15.2 Big Data und Datenschutz, Rn. 44.

<sup>683</sup> Denn aus dem Prinzip der Speicherbegrenzung folgt auch, dass der Verantwortliche Daten, bei denen es nicht (mehr) auf den Personenbezug ankommt, möglichst frühzeitig anonymisiert, vgl. Wolff, in: Wolff/Brink (Hrsg.), BeckOK DatenschutzR, 40. Ed. (Stand: 1.11.2021), Grundlagen und bereichsspezifischer Datenschutz – Syst. A., Rn. 53.

*e) Datenschutz-Folgenabschätzung*

Für Datenverarbeitungen, die in voraussehbarer Weise ein hohes Risiko für die Rechte und Freiheiten Betroffener bergen, hat der Gesetzgeber ein besonderes Schutzinstrument gesetzlich verankert: die Datenschutz-Folgenabschätzung. Sie etabliert ein geordnetes Verfahren, in dem der Verantwortliche die Folgen, die sich mit den vorgesehenen Verarbeitungsvorgängen für die betroffenen Personen verknüpfen, vor dem Verarbeitungsprozess zu analysieren hat (Art. 27 II-RL; § 67 BDSG).<sup>684</sup>

Für die polizeiliche Videoüberwachung mittels Drohne, Bodycams oder Smart Cams erwächst das Erfordernis einer Datenschutz-Folgenabschätzung bereits aus ihren technischen Besonderheiten<sup>685</sup>. Wenn „neue Technologien“ zum Einsatz kommen, muss der Verantwortliche das Verfahren der Folgenanalyse nämlich zwingend durchführen (§ 67 Abs. 1 BDSG).

Auch systematische Maßnahmen des Social Media Monitoring darf die Polizei erst dann durchführen, wenn sie eine Datenschutz-Folgenabschätzung vorgenommen hat. Denn wenn der Staat die Inhalte sozialer Netzwerke in einer über den Einzelfall hinausgehenden Weise *ad personam* auswertet, zeitigt das nachhaltige Auswirkungen auf die Privatsphäre einer potenziell großen Zahl von Menschen.

Aber auch im sonstigen Bereich polizeilicher Versammlungsüberwachung sind die Rechte Betroffener typischerweise einem Risiko ausgesetzt, das eine Folgenabschätzung erforderlich macht. Denn wenn die Polizei politische Kundgebungen überwacht, gefährdet das die ungestörte Ausübung des sensiblen Grundrechts der Versammlungsfreiheit als elementarem Baustein einer freiheitlichen Demokratie.<sup>686</sup> Setzen die Behörden erhobene Daten zum Zwecke der Strafverfolgung ein, wachsen die Gefahren für die Rechtsgüter der betroffenen Person weiter.<sup>687</sup> Denn daran knüpfen sich weitergehende strafprozessuale Ermittlungsmaßnahmen (siehe §§ 94 ff. StPO), welche noch tiefer in die informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen hineinwirken können. Auch in diesem Fall ist daher eine Datenschutz-Folgenabschätzung geboten.

---

<sup>684</sup> Zur Parallelvorschrift des Art. 35 DSGVO, insbesondere zum identischen Risikobegriff sowie zum Verfahren einer Datenschutz-Folgenabschätzung siehe *Martini*, in: Paal/Pauly (Hrsg.), DSGVO/BDSG, 3. Aufl., 2021, Art. 35 DSGVO, Rn. 14 ff.

<sup>685</sup> *Drohnen* wirken aufgrund ihrer besonderen Heimlichkeit eingriffsintensiver. Gleiches gilt für *Bodycams*, da sie direkte zwischenmenschliche Interaktion aufzeichnen, *Smart Cams* bzw. eine nachträgliche algorithmengestützte Auswertung des Videomaterials sind als „neue“ und damit besonders risikoreiche Technologien einzuordnen, weil sie es dem Staat ermöglichen, große Datenmengen einer kaum eingrenzbaren Zahl von Personen auszuwerten. Siehe dazu bspw. *Jandt*, in: Kühling/Buchner (Hrsg.), DS-GVO/BDSG, 3. Aufl., 2020, Art. 35 DSGVO, Rn. 8; *Nolte/Werkmeister*, in: Gola (Hrsg.), DSGVO, 2. Aufl., 2018, Art. 35, Rn. 21.

<sup>686</sup> Siehe dazu auch S. 120 ff.

<sup>687</sup> *Schwichtenberg*, in: Kühling/Buchner (Hrsg.), DS-GVO/BDSG, 3. Aufl., 2020, § 67 BDSG, Rn. 3.

### f) Löschungsgebot und sonstige Betroffenenrechte

Unterlagen und Aufnahmen, welche die Polizei von einer Versammlung erstellt hat, muss sie nach deren Ende unverzüglich vernichten, soweit sie diese nicht benötigt, um Gefahren abzuwehren oder Strafverfolgung zu betreiben. So verfügt es § 12a Abs. 2 (ggf. i. V. m. § 19a) VersammlG im vorausseilenden Gehorsam gegenüber der unionsrechtlichen Vorgabe des Art. 16 Abs. 2 JI-RL ausdrücklich.

Die Vorschrift trifft zwar eine spezialgesetzliche Regelung für Löschungspflichten. Das schließt es aber nicht aus, ergänzend auf die subsidiären Regelungen des BDSG zurückzugreifen, soweit diese die zwingenden Vorgaben der JI-RL in nationales Recht transformiert („die Mitgliedstaaten sehen vor, dass [...]“, vgl. Art. 16 Abs. 2 JI-RL). Von der Warte des Unionsrechts aus betrachtet, kommt es nämlich nicht darauf an, an welchem Regelungsort der Mitgliedstaat die sekundärrechtliche Vorgabe in das nationale Recht implementiert. Entscheidend ist, dass er die unionsrechtliche Vorgabe in seiner Rechtsordnung an geeigneter Stelle wirksam umsetzt. Soll das Unionsrecht in der Bundesrepublik Deutschland wirksam zur Geltung kommen, ist es geboten, das BDSG ergänzend zum VersammlG anzuwenden. Das VersammlG soll *ratione materiae* die grundsätzlichen Löschungsrechte Betroffener nicht einschränken, sondern nur zusätzlich normativ absichern. Das BDSG geht in seinen grundrechtsschützenden Löschungspflichten insbesondere noch weiter als das VersammlG. Deshalb kommen die datenschutzrechtlichen Regelungen im Versammlungskontext ergänzend zur Anwendung.

Der – etwas missglückte – Wortlaut des § 47 Nr. 5 BDSG gibt zwar vor, dass personenbezogene Daten „nicht länger als es für die Zwecke, für die sie verarbeitet werden“, erforderlich ist, gespeichert werden „müssen“. Anders als die Formulierung insinuiert, ist der Vorschrift aber nicht darum bestellt, den Behörden die Verpflichtung aufzuerlegen, die Daten zwingend so lange aufzubewahren, bis sie diese nicht mehr benötigen. Vielmehr trägt die Regelung ihnen auf, die Daten ab dem Zeitpunkt zu löschen, ab dem die Behörde sie nicht mehr benötigt. Treffender wäre es insofern gewesen, der Polizei aufzugeben, die Daten ab diesem Zeitpunkt *löschen zu müssen*.<sup>688</sup> Konsequenterweise hat der Gesetzgeber das Gebot, Daten zu löschen, sobald diese für die Aufgabenerfüllung nicht mehr erforderlich sind, als Rechtsfolge in § 75 Abs. 2 BDSG auch klarer normiert.<sup>689</sup>

Die gesetzliche Löschpflicht der Polizei flankiert der Gesetzgeber in § 58 Abs. 2 BDSG mit einem subjektiven Recht: Der Betroffene kann von der Behörde verlangen, dass sie die Daten löscht. Beide Regelungen stehen selbstständig nebeneinander.<sup>690</sup>

<sup>688</sup> So auch *Hertfelder*, in: Wolff/Brink (Hrsg.), BeckOK DatenschutzR, 40. Ed. (Stand: 1.2.2022), § 47 BDSG, Rn. 27.

<sup>689</sup> Vgl. *Burghardt/Reinbacher*, in: Wolff/Brink (Hrsg.), BeckOK DatenschutzR, 40. Ed. (Stand: 1.5.2022), § 75 BDSG, Rn. 18.

<sup>690</sup> *Nolte/Werkmeister*, in: Gola/Heckmann (Hrsg.), BDSG, 13. Aufl., 2019, § 58 BDSG, Rn. 9.



Mit dem zusätzlich zur Löschpflicht in § 47 Nr. 5 bzw. § 75 Abs. 2 BDSG hinzutretenden subjektiven Anspruch wollte der Gesetzgeber die Eigenverantwortung und Einwirkungsmöglichkeit der Betroffenen für den Schutz ihrer Daten stärken: Ihm war es ein besonderes Anliegen, jeder Person, die einer polizeilichen Datenverarbeitung ausgesetzt ist, ein wirksames Instrument an die Hand zu geben, mit dem sie die Löschung ihrer Daten selbst durchsetzen kann.<sup>691</sup>

Neben dem Recht auf Löschung bündelt das Datenschutzrecht einen ganzen Strauß unterschiedlichster Pflichten der verantwortlichen Stelle, die als Folge einer Versammlungsbeobachtung *Betroffenenrechte* auslösen können. So begründet jede behördliche Verarbeitung personenbezogener Daten umfassende Auskunft- und Informationspflichten bzw. -rechte (Art. 12 ff. JI-RL; §§ 55 ff. BDSG).<sup>692</sup> Die Behörde hat die Datenverarbeitungen zudem in Verzeichnissen zu protokollieren (Art. 24 f. JI-RL; § 70 BDSG).<sup>693</sup> Ebenso wie die DSGVO verlangt auch die JI-RL ein Mindestmaß an Datensicherheit (Art. 29 JI-RL: „geeignete technische und organisatorische Maßnahmen“, konkretisiert in § 64 BDSG). Bei Verstößen gegen Datenschutzvorschriften drohen dem Verantwortlichen Haftung und Sanktionen (Art. 52 ff. JI-RL; §§ 83 f. BDSG).<sup>694</sup>

### *g) Aufsichtsbehördliche Befugnisse*

Die JI-RL begnügt sich nicht damit, die datenverarbeitende Behörde dazu zu verpflichten, sich bei ihrer Tätigkeit an die gesetzlichen Vorgaben zu halten. Sie stellt der Polizei auch einen unabhängigen Wächter zur Seite: die Datenschutz-Aufsichtsbehörde (Art. 47 JI-RL, § 16 Abs. 2 BDSG). Damit diese ihrer Aufgabe ziel führend nachkommen kann, ist sie auf wirksame und zugleich klar ausgestaltete Abhilfebefugnisse angewiesen.

Zu diesen gehört nicht nur die Anordnungsbefugnis, fehlerhafte personenbezogene Daten zu berichtigen oder zu löschen. Ihr muss kraft der unionsrechtlichen Vorgabe des Art. 47 Abs. 2 lit. b und c JI-RL auch das Recht zukommen, die Verarbeitung vorübergehend oder endgültig zu beschränken.

Das nationale Recht transformiert den Willen des Unionsgesetzgebers in § 16 Abs. 2 BDSG nur sehr zurückhaltend in deutsches Recht: Für Verarbeitungssituationen im Rahmen der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung gesteht die Vorschrift

<sup>691</sup> Worms, in: Wolff/Brink (Hrsg.), BeckOK DatenschutzR, 40. Ed. (Stand: 1.11.2021), § 58 BDSG, Rn. 5.

<sup>692</sup> Paal, in: Paal/Pauly (Hrsg.), DSGVO/BDSG, 3. Aufl., 2021, § 55 BDSG, Rn. 3 ff.; Schild (Fn. 486), Art. 4 DSGVO, Rn. 7 ff.; Schwichtenberg, in: Kühling/Buchner (Hrsg.), DSGVO/BDSG, 3. Aufl., 2020, § 55 BDSG, Rn. 3.

<sup>693</sup> Dazu Jungkind, in: Wolff/Brink (Hrsg.), BeckOK DatenschutzR, 40. Ed. (Stand: 1.2.2022), § 70 BDSG, Rn. 15 ff.; Marnau, in: Gola/Heckmann (Hrsg.), BDSG, 13. Aufl., 2019, § 70 BDSG, Rn. 9 ff.

<sup>694</sup> Siehe zu den (neuen) Sanktionsmöglichkeiten der Aufsichtsbehörden nach der DSGVO Martini et al., VerwArch 109 (2018), 163 ff.



der Aufsichtsbehörde lediglich eine *Beanstandungsmöglichkeit* gegenüber der zuständigen obersten Bundesbehörde zu.<sup>695</sup> Die unionsrechtliche Durchsetzungserwartung der Wirksamkeit verlangt aber solche Maßnahmen, die es der Aufsichtsbehörde tatsächlich ermöglichen, einem rechtswidrigen Datenverarbeitungsvorgang ohne Rückgriff auf Dritte ein Ende zu bereiten.<sup>696</sup> Auch der Vergleich mit der Vorgängerregelung der JI-RL unterstreicht, dass ein bloßer beanstandender Hinweis noch keine wirksame Abhilfe sicherstellt: Art. 25 Abs. 2 lit. b Rahmenbeschluss 2008/977/JI sprach noch lediglich von wirksamen *Einwirkungs*-, nicht aber *Abhilfebefugnissen*.<sup>697</sup> Dieser terminologische Unterschied illustriert: Der unionale Gesetzgeber wollte den Aufsichtsbehörden nunmehr via Art. 47 Abs. 2 JI-RL nicht nur die *Möglichkeit* eröffnen, dazu beizutragen, einen rechtswidrigen Datenverarbeitungszustand zu beanstanden. Er wollte ihnen auch ein Mittel an die Hand geben, um diesen effektiv zu beenden. Die JI-RL trägt dem nationalen Gesetzgeber mithin auf, seinen Aufsichtsbehörden nicht nur Hinweismöglichkeiten, sondern auch aktive Durchsetzungsbefugnisse zu verleihen, damit dem Wachhund gleichsam „scharfe Zähne“ wachsen. Mit Blick auf das Bedürfnis nach effektiven Abhilfebefugnissen bleibt § 16 Abs. 2 BDSG damit insgesamt hinter den unionsrechtlichen Vorgaben zurück.<sup>698</sup>

Die unionsrechtlich gebotene Durchsetzungsbefugnis der Aufsichtsbehörde umschließt nicht nur die Kompetenz, zu prüfen, *welche* Rechtsgrundlage für eine Datenverarbeitung einschlägig ist und ob die Behörde diese rechtmäßig angewendet hat, sondern auch, *ob* eine Rechtsgrundlage den konkreten Verarbeitungsvorgang überhaupt deckt.<sup>699</sup> Fehlt eine Rechtsgrundlage nämlich vollständig, entfernt sich die

<sup>695</sup> § 16 BDSG teilt das Schutzniveau der Datenschutzaufsichtsbehörde im unionalen Datenschutzrecht damit in zwei Klassen ein: Während der Datenschutzaufsichtsbehörde *im Anwendungsbereich der DSGVO* wirksame Abhilfebefugnisse zur Verfügung stehen (§ 16 Abs. 1 BDSG), beschränken sich ihre Kompetenzen *im Anwendungsbereich der JI-RL* auf ein Beanstandungsrecht (§ 16 Abs. 2 BDSG). Kommt dem Datenschutzbeauftragten im sensiblen Bereich der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung aber kein Durchgriffsrecht zu, bleibt dem Bürger bei Rechtsverstößen der Polizei, die sie bei der Verarbeitung personenbezogener Daten begeht, nur der Weg gerichtlichen Rechtsschutzes.

<sup>696</sup> So auch Golla, Stellungnahme zu dem Entwurf des Dritten Gesetzes zur Änderung polizeirechtlicher Vorschriften (HmbBü-Drs. 21/17906), 13.9.2019, S. 3.

<sup>697</sup> Schulze Lohoff/Bange, ZD 2019, 199 (204).

<sup>698</sup> Grittmann, in: Taeger/Gabel (Hrsg.), DSGVO/BDSG, 3. Aufl., 2019, § 16 BDSG, Rn. 5; Körrer, in: Paal/Pauly (Hrsg.), DSGVO/BDSG, 3. Aufl., 2021, § 16 BDSG, Rn. 3d; Thiel, in: Gola/Heckmann (Hrsg.), BDSG, 13. Aufl., 2019, Rn. 8; Wieczorek, in: Kühling/Buchner (Hrsg.), DS-GVO/BDSG, 3. Aufl., 2020, § 16 BDSG, Rn. 29; a. A. Meltzian, in: Wolff/Brink (Hrsg.), BeckOK DatenschutzR, 40. Ed. (Stand: 1.5.2022), § 16 BDSG, Rn. 10. Ein ähnliches Bild zeichnet sich in Frankreich ab. Art. 20 f. des französischen Datenschutzgesetzes (*loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*) formulieren einen detaillierten Katalog mit repressiven Maßnahmen der französischen Datenschutzbehörde (CNIL). Datenverarbeitungen durch die Polizei sind aber fast durchgängig ausgenommen. Auch in Frankreich kann die Datenschutzbehörde Verstöße gegen die JI-RL mithin nicht wirksam ahnden.

<sup>699</sup> Anders aber VG Hamburg, BeckRS 2019, 40195, Rn. 89 ff.

Verarbeitung noch stärker von den Vorgaben des Datenschutzrechts, als wenn die Polizei eine an sich bestehende Rechtsgrundlage rechtswidrig anwendet. Darf die Aufsichtsbehörde also bereits die Fehlanwendung prüfen, so muss dies erst recht für die Feststellung gelten, dass gar keine Rechtsgrundlage vorliegt.

#### **4. Versammlungen in der Corona-Pandemie: zwischen Versammlungs-, Datenschutz- und Infektionsschutzrecht**

Die Art und Weise, in der Behörden personenbezogene Daten von Versammlungsteilnehmern verarbeiten, ruft insbesondere dort sensible Fragen auf den Plan, wo Versammlungsleiter die Personalien der Teilnehmer aufnehmen. Seit der Corona-Pandemie geschieht dies häufiger denn je: Neben allgemeinen Auflagen, wie Masken- und Abstandsgeboten,<sup>700</sup> traf die Veranstalter – als grundrechtsschonendere Alternative zu einem Verbot<sup>701</sup> – vielerorts die Vorgabe<sup>702</sup>, die Personalien sämtlicher Teilnehmer (durch den Versammlungsleiter) zu erfassen und ggf. den Gesundheitsbehörden zu übermitteln, um so mögliche Infektionsketten zuverlässig nachvollziehen zu können.

Wie auch bei Bild- und Tondaten greift die Verarbeitung des Namens, Geburtsdatums und der Anschrift zum einen in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ein.<sup>703</sup> Zum anderen kann aus dem Zwang, die eigenen Personalien anzugeben (gerade bei staats- und regierungskritischen Demonstranten), zusätzlich die Sorge erwachsen, dass die Polizei die Daten in ein staatliches „Überwachungssystem“ einspeist. Ein solcher Einschüchterungseffekt greift abschreckend in die Versammlungsfreiheit ein.<sup>704</sup> Die vage Furcht, dass der Staat erhobene Daten weiterverwendet, erhält bspw. dadurch Nahrung, dass die Hamburger Polizei Co-

---

<sup>700</sup> Z.B. § 3 CoronaVO BW in der Fassung vom 14.8.2021, siehe dazu auch BVerfG, NVwZ 2020, 711.

<sup>701</sup> § 28a Abs. 2 Nr. 1 IfSG; kritisch zu Versammlungsverboten während der Corona-Pandemie *Kruschke*, NVwZ-Extra 9/2022, 1, 3 ff.

<sup>702</sup> VG Schwerin, BeckRS 2020, 5959; VG Hannover, BeckRS 2020, 5950, Rn. 21.

<sup>703</sup> VerfGH Saarland, ZD 2021, 35 (36, Rn. 73).

<sup>704</sup> Ausführlich VG Köln ZD 2020, 431 (431, Rn. 10). Die behördliche Auflage an den Versammlungsleiter, die Personalien der Teilnehmer zu erfassen, verletze die Versammlungsfreiheit: „Das Recht, anonym an einer Versammlung teilzunehmen, wird durch das Versammlungsrecht des Grundgesetzes gewährleistet. Es gewährleistet, dass auch solche Personen an einer Versammlung teilnehmen können, die – etwa aus Furcht vor Sanktionen des Arbeitgebers, staatlicher Erfassung der eigenen Person oder der geäußerten politischen Meinung – nicht bereit sind, ihre Identität zu offenbaren. [...] Die *Kammer* ist davon überzeugt, dass eine Verpflichtung zur Preisgabe der persönlichen Daten geeignet ist, potenzielle Teilnehmer in besonderer Weise abzuschrecken.“ Anders OVG NRW, NVwZ-RR 2021, 162 (164, Rn. 11 ff.): Das Gericht hält den Eingriff in Art. 8 Abs. 1 GG wegen der Abwägung mit der Schutzpflicht des Staates aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG für gerechtfertigt. Identitätsfeststellungen anlässlich einer Versammlung sind aber zugleich nur unter besonderer Beachtung der Wertung des Art. 8 GG zulässig, vgl. BVerfG, NVwZ 2017, 555 (555, Rn. 13 ff.).

rona-Gästelisten aus der Gastronomie bereits genutzt hat, um mögliche Zeugen einer Straftat zu identifizieren.<sup>705</sup>

*a) Versammlungen in der Pandemie: die Begegnung zweier Gefahrenpole*

Im Rahmen einer Versammlung begegnen sich typischerweise Personen, die im Alltag oder Berufsleben nicht ohne Weiteres regelmäßig Kontakt haben. Unter den Teilnehmern, die gleichsam „Seit an Seit“ stehen und oftmals Sprechchöre anstimmen, verbreitet sich ein Virus bzw. Erreger mitunter rasant. Sie tragen es anschließend in ihre privaten Haushalte, Freundeskreise und Arbeitsstätten. Einer Versammlung wohnt daher strukturell das besondere Risiko inne, zu einem sog. *Super-Spreader-Event* zu mutieren.<sup>706</sup> Das kann besondere Sicherheitsmaßnahmen inhaltlich rechtfertigen, bedarf aber einer hinreichend normenklaren Eingriffsgrundlage.<sup>707</sup>

Das Versammlungsrecht ist zwar polizeifest. Für die Abwehr von *Infektionsgefahren* trifft es aber zugleich keine abschließende Regelung.<sup>708</sup> Vielmehr findet ergänzend zum Versammlungsrecht das Infektionsschutzgesetz (IfSG) Anwendung.<sup>709</sup> Der Gesetzgeber deutet diese Intention auch dadurch an, dass er in § 28 Abs. 1 S. 4 IfSG Art. 8 GG explizit als einschränkbares Grundrecht erwähnt.

Die zentrale Norm, auf die sich der Staat stützen kann, um Versammlungen pandemiebedingt einzuschränken, ist § 28 IfSG.<sup>710</sup> Er steuert die staatliche Handlungsmacht bei der Abwehr infektionsspezifischer Gefahren, ohne dass § 15 Ver-

<sup>705</sup> Bröckling, Wenn die Polizei dich nach dem Restaurantbesuch anruft, netzpolitik.org vom 7.7.2020. Diese Praxis ist aktuell nicht mehr zulässig, da § 28a Abs. 4 S. 3 IfSG es für unzulässig erklärt, Kontaktdaten zu einem anderen Zweck als der Kontaktnachverfolgung zu verarbeiten, siehe Zentgraf/Schäfer, DÖV 2021, 788 (794).

<sup>706</sup> Dies gilt insbesondere, wenn Demonstranten Hygienemaßnahmen wie Masken- und Abstandsgebote ignorieren. Im Falle der sog. „Querdenken-Demonstrationen“ ließ sich ein empirisch messbarer Zusammenhang zwischen dem Besuch der Demonstrationen und dem Anstieg der lokalen Infektionsraten feststellen, vgl. dazu Lange/Monscheuer, Spreading the Disease: Protest in Times of Pandemics, 8.2.2021, S. 1.

<sup>707</sup> Einem Versammlungsverbot versuchten die Menschen teilweise dadurch zu entgehen, dass sie ihre Zusammenkünfte als bloße „Spaziergänge“ deklarierten; vgl. hierzu VG Koblenz, Urt. v. 25.7.2022 – 3 K 268/22.KO; Eibenstein/Greve, NVwZ 2022, 377 f.

<sup>708</sup> Depenheuer (Fn. 39), Art. 8, Rn. 137; Höfling (Fn. 39), Art. 8, Rn. 62.

<sup>709</sup> Dürig-Friedl (Fn. 53), Einleitung, Rn. 76. Die Gerichte haben versammlungsbeschränkende Maßnahmen während der Corona-Pandemie mal auf § 15 VersammlG, mal auf § 28 Abs. 1 IfSG gestützt. Ein Versammlungsverbot nach § 15 Abs. 1 VersammlG ist denkbar, wenn die Versammlung gegen eine Landes-Corona(schutz-)verordnung als Bestandteil der öffentlichen Sicherheit verstößt. Zu coronabedingten Versammlungsverboten auf der Grundlage des § 15 Abs. 1 VersammlG siehe BVerfG, NJW 2020, 1426. Zu den Verschiebungen der behördlichen Zuständigkeit bei coronabedingten Versammlungsaufgaben und -verboten vgl. Schlingloff, JuS 2020, 840 (840 f.).

<sup>710</sup> ThürOVG, BeckRS 2020, 6395, Rn. 29. Siehe auch die mittlerweile spezielle Regelung des § 28a Abs. 1 Nr. 11 IfSG.

sammlG zusätzlich herangezogen werden müsste.<sup>711</sup> Der weit gesteckte Wortlaut der Vorschrift („trifft die Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen“) deckt auch die behördliche Befugnis ab, personenbezogene Daten zu erheben und zu verarbeiten.<sup>712</sup> § 28a Abs. 1 Nr. 18 IfSG nennt ausdrücklich auch die „Anordnung der Verarbeitung der Kontaktdaten“.

*b) DSGVO oder JI-RL? Maßnahmen der Pandemiebekämpfung  
im unionalen Datenschutzrecht*

Soweit der nationale Gesetzgeber im Rahmen einer Versammlung unter Pandemie-Bedingungen die Personalien der Teilnehmer dokumentiert sehen will, ist er nicht gänzlich frei darin, entsprechende datenschutzrechtliche Verarbeitungserlaubnisse zu regeln. Schon dadurch, dass die Personalien in einer systematischen Darstellung (z. B. einer Tabelle) nach bestimmten Kriterien (Name und Adresse) erhoben und geordnet werden, gehen die Daten in ein „Dateisystem“ i. S. d. Art. 4 Nr. 6 DSGVO bzw. Art. 3 Nr. 6 JI-RL ein, so dass das unionsrechtliche Datenschutzregime mit seinem grundsätzlichen Verbotsvorbehalt Anwendung findet (Art. 2 Abs. 1 DSGVO; Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 3 Nr. 2 JI-RL).<sup>713</sup>

Ob dann im Falle der Erhebung von Daten der Versammlungsteilnehmer die JI-RL oder die DSGVO greift, entscheidet sich daran, ob die Datenverarbeitung dem speziellen Zweck der kriminalpräventiven Gefahrenabwehr (JI-RL, BDSG) oder sonstigen Zwecken (DSGVO) dient.<sup>714</sup>

Die JI-RL beschränkt sich zwar nicht ausschließlich auf solche polizeilichen Tätigkeitsfelder, die offensichtlich im Zusammenhang mit der Vorbeugung oder Aufklärung von Straftaten stehen, wie etwa polizeiliches Handeln bei Demonstrationen oder Sportveranstaltungen (ErwGrd 12 S. 2 JI-RL). Es muss sich aber stets um Bedrohungen handeln, die zumindest zu einer Straftat führen *können* (ErwGrd 12

---

<sup>711</sup> In Literatur und Rechtsprechung ist das Verhältnis zwischen Infektionsschutz- und Versammlungsrecht jedoch nach wie vor umstritten. Siehe dazu bspw. OVG NRW, NVwZ-RR 2021, 162 (163, Rn. 4 ff.) mit zahlreichen Nachweisen. Richtigerweise bezieht sich die abschließende Wirkung des VersammlG im Grundsatz nur auf *versammlungsspezifische* Gefahren, nicht auf *infektionsspezifische* Gefahren. Mit diesem Ergebnis auch Klafki, JuS 2020, 511 (515); Siegel, NVwZ 2020, 577 (577); Völzmann, DÖV 2020, 893 (896). Ausführlich zum Verhältnis von IfSG und VersammlG OVG NRW, NVwZ-RR 2021, 162 (163) m. w. N. Nach dem Auslaufen der epidemischen Lage von nationaler Tragweite i. S. d. § 5 Abs. 1 S. 1 IfSG (welche erst die Versammlungsverbote des § 28a Abs. 1 Nr. 11 IfSG ermöglichte) ist unklar, ob die Behörden Versammlungsverbote weiterhin anordnen und diese nun auf § 15 VersammlG bzw. entsprechende landesrechtliche Normen stützen können oder ob das IfSG insoweit eine für infektionsschutzbedingte Versammlungsverbote abschließende Regelungswirkung entfaltet. Siehe dazu bspw. OVG RhPf, BeckRS 2022, 15, Rn. 10.

<sup>712</sup> A. A. VerfGH Saarland, ZD 2021, 35 (37, Rn. 87): Die Norm sei zu unbestimmt, um Eingriffe in die informationelle Selbstbestimmung zu legitimieren.

<sup>713</sup> Schild (Fn. 486), Art. 4 DSGVO, Rn. 83.

<sup>714</sup> Siehe dazu auch S. 126 f.

S. 3 JI-RL). Soweit die Mitgliedstaaten die Polizeibehörden mit Aufgaben abseits der Abwehr und Verfolgung von Straftaten betrauen, findet demgegenüber die DSGVO Anwendung (ErwGrd 12 S. 4 JI-RL). So verhält es sich im Falle des Infektionsschutzes. Bei den Erfassungsmaßnahmen steht nämlich im Vordergrund, Infektionsgefahren als Teil des besonderen Polizeirechts<sup>715</sup> abzuwehren – und nicht, Straftaten zu verhindern oder zu verfolgen. Das IfSG enthält zwar auch Straf- und Bußgeldtatbestände (§§ 73–76 IfSG). Diese dienen aber nur mittelbar dem Infektionsschutz; die relevanten Datenverarbeitungsvorgänge zielen darauf, präventiv Gesundheitsgefahren abzuwehren. Für die Erhebung der Personalien zum Zwecke des Infektionsschutzes zieht daher die DSGVO den rechtlichen Rahmen.

aa) Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung zur Erfüllung  
einer rechtlichen Verpflichtung gem. Art. 6 Abs. 1 lit. c DSGVO

Versammlungsleiter, die die Daten der Demonstrationsteilnehmer erheben, müssen für ihr Handeln auf eine Verarbeitungsgrundlage zurückgreifen können. Die DSGVO regelt zwar unmittelbar und grundsätzlich abschließend, wann Daten zu verarbeiten zulässig ist, ohne den Mitgliedstaaten einen Regelungsspielraum zuzugestehen. Soweit eine Verarbeitung erforderlich ist, um eine rechtliche Verpflichtung zu erfüllen, welcher der Verantwortliche unterliegt, gestattet die DSGVO den Mitgliedstaaten aber, kraft eigenen Rechts „spezifischere Bestimmungen“ zu erlassen (Art. 6 Abs. 1 lit. c i. V. m. Art. 6 Abs. 2 und Abs. 3 DSGVO).<sup>716</sup>

Aus der Perspektive des Unionsrechts muss diese normative Pflicht nicht zwingend aus einem parlamentarischen Gesetz erwachsen.<sup>717</sup> Allerdings muss das Recht der Union oder des Mitgliedstaates, dem der Verantwortliche unterliegt, die Rechtsgrundlage der Verarbeitung *ausdrücklich* festlegen (Art. 6 Abs. 3 S. 1 DSGVO). Das hat die Bundesrepublik in § 28a Abs. 1 Nr. 18 IfSG<sup>718</sup> getan. Die Vorschrift benennt die „Anordnung der Verarbeitung von Kontaktdaten von Kunden, Gästen oder Veranstaltungsteilnehmern“ explizit als gesetzliche Schutzmaßnahme i. S. d. § 28 Abs. 1 IfSG. Im deutschen System erfolgt die Konkretisierung durch einen Verwaltungsakt, den die zuständige Behörde auf der Grundlage des Infektionsschutzgesetzes erlässt.

<sup>715</sup> Wapler et al., I. – Gefahrenabwehr durch Ordnungsverwaltung, in: Lisken/Denninger/Bäcker et al. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl., 2021, S. 1303, Rn. 134.

<sup>716</sup> So für die ähnlich konzipierten Gästelisten in der Gastronomie auch Buchner/Petri (Fn. 641), Art. 6 DSGVO, Rn. 220. Art. 6 DSGVO selbst ist insoweit keine taugliche Eingriffsgrundlage für die Datenerhebung. Er begrenzt diese vielmehr. Siehe dazu VerfGH Saarland, ZD 2021, 35 (38, Rn. 93 ff.).

<sup>717</sup> In diesem Sinne auch Heberlein (Fn. 641), Art. 6, Rn. 15.

<sup>718</sup> § 28a IfSG präzisiert die Generalklausel des § 28 IfSG auf der Tatbestands- und der Rechtsfolgenrechtsseite. Er knüpft daran an, dass der Bundestag nach Maßgabe des § 5 Abs. 1 S. 1 IfSG eine epidemische Lage von nationaler Tragweite festgestellt hat. Ausführlich zu der Vorschrift § 28a IfSG bspw. Greve, NVwZ 2020, 1786 ff.

§ 28a Abs. 1 Nr. 18 IfSG benennt nur „Kunden, Gäste oder Veranstaltungsteilnehmer“, nicht aber Versammlungsteilnehmer als pflichtunterworfenen Verarbeitungsadressaten. Demgegenüber differenziert § 28a Abs. 1 Nr. 11 IfSG klar zwischen „Veranstaltungen, Ansammlungen, Aufzügen und Versammlungen“. Das insinuiert, dass der Gesetzgeber in Nr. 18 *Versammlungsteilnehmer* bewusst nicht erwähnt hat.

Allerdings unterscheidet das IfSG insgesamt nicht stringent zwischen diesen Begriffen. Auch die Generalklausel des § 28 Abs. 1 S. 2 IfSG nennt nur „Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen“, nicht aber Versammlungen. Zugleich zitiert aber § 28 Abs. 1 S. 4 IfSG die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG explizit als einschränkbares Grundrecht.<sup>719</sup> Jedenfalls dadurch hat der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass er Eingriffe in die Versammlungsfreiheit grundsätzlich auch dann ermöglichen will, wenn er nur von „Veranstaltungen“ oder „sonstigen Ansammlungen“ spricht.

*(1) §§ 28, 28a IfSG: eine Rechtsgrundlage nach dem „Recht des Mitgliedstaates“ gem. Art. 6 Abs. 3 DSGVO?*

Seine Erlaubnis, Daten zu erheben, hat der nationale Gesetzgeber im Lichte der unionsrechtlichen Vorgaben des Art. 6 Abs. 2 und 3 S. 2 DSGVO mit flankierenden Regelungen konkretisiert: § 28a Abs. 4 S. 1 IfSG beschränkt die Erhebung auf solche personenbezogenen Daten (samt Daten zu Aufenthaltsort und -zeitpunkt), die *zwingend erforderlich* sind, um Kontakte nachverfolgen zu können.<sup>720</sup> Hinzu kommt eine Zweckbindung der Datenverarbeitung für die Nachverfolgung der Infektionsketten (§ 28a Abs. 4 S. 3 IfSG). Letztere gilt auch für die Stellen, die für den Infektionsschutz zuständig sind (§ 28a Abs. 4 S. 6 IfSG): Sie dürfen die Daten ebenfalls nur verwenden, um Kontakte nachzuverfolgen, nicht aber, um andere Zwecke zu erfüllen. Die Praxis einiger Landespolizeien, zum Zwecke der Strafverfolgung auf die Kontaktdaten zuzugreifen,<sup>721</sup> ist daher jedenfalls mit der neuen Rechtslage nicht mehr vereinbar.

*(2) Sonstige Anforderungen des Art. 6 DSGVO an die Rechtsgrundlage*

Auf die unionsrechtliche Öffnungsklausel des Art. 6 Abs. 2 und 3 DSGVO kann sich § 28a Abs. 1 Nr. 18 IfSG als nationalstaatliche Regelung nur gründen, wenn sie

<sup>719</sup> Siehe auch ThürOVG, BeckRS 2020, 6395, Rn. 29. Das Gericht verweist darauf, dass unter den Ansammlungen in § 28 Abs. 1 IfSG „unschwer auch Versammlungen zu verstehen sind“. Das entspricht auch dem aufgezeigten Sinn und Zweck der Norm, nämlich der Behörde eine Bandbreite von Schutzmaßnahmen zur Verfügung zu stellen, um je nach Gegebenheit der Gefahr durch übertragbare Krankheiten begegnen zu können.“

<sup>720</sup> Damit erfüllt die Norm auch die Anforderungen des Art. 6 Abs. 3 S. 2 DSGVO. Er gebietet, dass das mitgliedstaatliche Recht den Zweck der Verarbeitung benennen muss. § 28a Abs. 4 IfSG entspricht darüber hinaus Art. 6 Abs. 3 S. 3 DSGVO: Die Norm konkretisiert die Art der zu verarbeitenden Daten.

<sup>721</sup> Dazu Fn. 705.

tatsächlich „ein im öffentlichen Interesse liegendes Ziel“ verfolgt und in einem angemessenen Verhältnis zu dem verfolgten legitimen Zweck steht“ (Art. 6 Abs. 3 S. 4 DSGVO).

Das öffentliche Interesse an Teilnehmerlisten ist mit Händen zu greifen. Denn Infektionsketten mit Hilfe von Kontaktdaten nachverfolgbar zu machen, soll Leib und Leben zahlreicher Menschen schützen. Den Schutz der informationellen Selbstbestimmung hinter diesem Bedürfnis des Gemeinwesens zurücktreten zu lassen, entspricht einer nachvollziehbaren Güterabwägung – auch dann, wenn die Erhebung der Personalien sich auf die Versammlungsfreiheit stark beeinträchtigend auswirkt. Solange die Versammlungsbehörden zurückhaltend und sensibel mit den entsprechenden Daten umgehen, die Verarbeitung also auf den erforderlichen Zweck des Lebensschutzes begrenzen, erweist sich die Datenverarbeitung als verhältnismäßig und damit rechtfertigbar.

bb) Der Versammlungsleiter als (gemeinsam) Verantwortlicher  
i. S. d. Art. 4 Nr. 7 DSGVO

Die Pflicht, Daten der Versammlungsteilnehmer zu erfassen, legt § 28a Abs. 1 Nr. 18 IfSG nicht der Versammlungsbehörde auf, sondern *dem Leiter der Versammlung*: Er ist es, der die Personalien der Teilnehmer zu erheben, zu speichern und sie im Fall einer Infektion an das Gesundheitsamt weiterzugeben hat.<sup>722</sup> Den Versammlungsleiter als Regelungsadressaten auszuwählen, erscheint in der Sache auch folgerichtig, wenn man seine spezifische Rolle (§ 18 Abs. 1, § 7 Abs. 1, § 8 VersammlG) in den Blick nimmt: Er hat während der Versammlung für den ordnungsmäßigen Ablauf zu sorgen. Ihm kommt also nicht bloß die Funktion zu, „verlängerter Arm“<sup>723</sup> des Veranstalters zu sein. Ihn trifft vielmehr auch die hoheitliche Aufgabe, dafür zu sorgen, dass die Versammlungsteilnehmer die Ordnung einhalten (§ 18 Abs. 1, § 8 S. 2 VersammlG).<sup>724</sup> Dadurch übt er zugleich eine Schutzfunktion für die Versammlung aus: Indem er bspw. Störer ausschließt oder dafür sorgt, dass die Teilnehmer Auflagen einhalten, bewahrt er die Versammlung ggf. vor einer etwaigen polizeilichen Auflösung (§ 15 Abs. 3 VersammlG).<sup>725</sup> Mit der Rolle des Versammlungsleiters lässt es sich daher im Grundsatz durchaus vereinbaren, die Personalien im Zuge einer auf §§ 28, 28a Nr. 18 IfSG gestützten Anordnung zu erheben. Im Vergleich zu einer Datenerhebung der Versammlungs- oder Gesundheitsbehörde kann es sich dabei *prima facie* nicht zuletzt auch um die „staatsfernere“ und damit grundrechtsschonendere Form der Erhebung handeln: Die

<sup>722</sup> VG Schwerin, BeckRS 2020, 5959, Rn. 2; VG Hannover, BeckRS 2020, 5950, Rn. 21.

<sup>723</sup> So aber *Kniesel* (Fn. 57), Teil I – Grundlagen, Rn. 233.

<sup>724</sup> *Bracher*, Gefahrenabwehr durch Private, 1987, S. 39; *Enders*, in: Dürig-Friedl/Enders (Hrsg.), VersammlG, 2016, § 8, Rn. 4.

<sup>725</sup> Sorgt der Versammlungsleiter als Teil der Versammlung dafür, dass die Teilnehmenden Auflagen einhalten, so ist dies im Verhältnis zum Einschreiten der Sicherheitsbehörden das mildere Mittel, vgl. *Enders* (Fn. 724), § 8, Rn. 4.



Daten gelangen nur im Fall einer festgestellten Corona-Infektion in die Hände der Behörden und verbleiben ansonsten (bis zu ihrer Vernichtung) in der Obhut des Versammlungsleiters, der der Sphäre der Versammlungsteilnehmer nähersteht.

Die DSGVO begrenzt ihr Pflichtenportfolio jedoch grundsätzlich auf den Verantwortlichen als „Herren über die Daten“ (Art. 24 DSGVO).<sup>726</sup> Auf den ersten Blick ist nicht klar, ob der Versammlungsleiter als Adressat des datenschutzrechtlichen Pflichtenportfolios überhaupt unionsrechtlich verantwortlich ist. Denn verantwortlich ist nur, wer über Zweck und Mittel der Datenverarbeitung entscheidet (Art. 4 Nr. 7 Hs. 1 DSGVO). Diese Voraussetzung greift bei einem Versammlungsleiter, den die Behörde via Verwaltungsakt dazu verpflichtet, Daten zu erheben und zu speichern, nicht. Denn der Zweck, die Personalien zur Nachverfolgung möglicher Infektionsketten zu notieren, erwächst bereits aus dem Infektionsschutzrecht und dem konkretisierenden Verwaltungsakt, ohne dass der Versammlungsleiter darauf Einfluss hat.

Die Verantwortlichkeit kann sich ausweislich Art. 4 Nr. 7 Hs. 2 DSGVO aber auch aus dem mitgliedstaatlichen Recht selbst ergeben, soweit „das Recht der Mitgliedstaaten“ Zweck und Mittel – sei es durch Gesetz oder Verordnung, sei es durch Verwaltungsakt – festlegt. Der Unionsgesetzgeber hat sich damit in ErwGrd 10 der DSGVO dazu bekannt, dass die Mitgliedstaaten auch bei der Datenverarbeitung, die eine rechtliche Verpflichtung erfüllt, die Möglichkeit haben sollen, „nationale Bestimmungen, mit denen die Anwendung der Vorschriften dieser Verordnung genauer festgelegt wird, beizubehalten [...]“. § 28a Abs. 1 Nr. 18 IfSG nennt die Verarbeitung von Kontaktdaten explizit als Schutzmaßnahme, welche die zuständige Behörde durch Verwaltungsakt auf den Einzelfall anwendet.<sup>727</sup> Auf diese Weise gibt „das Recht der Mitgliedstaaten“ i. S. d. Art. 4 Nr. 7 Hs. 2 DSGVO auch den Zweck (Pandemie durch Kontaktnachverfolgung einzudämmen) und das Mittel (Name und Anschrift schriftlich zu erfassen) der Datenverarbeitung vor, den ein an den Versammlungsleiter adressierter Verwaltungsakt auf Grundlage des § 28a Abs. 1 Nr. 18 IfSG näher konkretisiert. Der Versammlungsleiter ist mithin Verantwortlicher i. S. d. Art. 4 Nr. 7 Hs. 2 DSGVO. Damit ist er auch gegenüber den Versammlungsteilnehmern, deren Daten er verarbeitet, gem. Art. 82 DSGVO haftbar.<sup>728</sup>

### c) Zwischenfazit

Die Corona-Krise hat das Infektionsschutzrecht als zusätzlichen Faktor ins Spiel gebracht, der es erschwert, die passenden Rechtsgrundlagen für eine Datenverar-

<sup>726</sup> Martini, in: Paal/Pauly (Hrsg.), DSGVO/BDSG, 3. Aufl., 2021, Art. 24 DSGVO, Rn. 1.

<sup>727</sup> Der Behörde steht dann auch ein Ermessen hinsichtlich der Wahl der Mittel zur Seite, vgl. Lindner, § 16: Öffentliches Recht, in: Schmidt (Hrsg.), COVID-19 – Rechtsfragen zur Corona-Krise, 2020, Rn. 68.

<sup>728</sup> Dazu bspw. Schmidt/Brink, in: Wolff/Brink (Hrsg.), BeckOK DatenschutzR, 40. Ed. (Stand: 1.5.2022), Art. 24 DSGVO, Rn. 38.

beitung bei Versammlungen zu formulieren. Die Rechtsgrundlagen des IfSG fügen sich im Ergebnis aber bruchlos in das Koordinatensystem aus Verfassungs-, Versammlungs- und Datenschutzrecht ein. § 28a IfSG hegt die Gefahr uferloser Exekutivmacht mit seinen konkretisierenden Regelbeispielen und deren rechtlichem Rahmen unterdessen ein Stück weit ein. Er beschränkt und präzisiert den Rechtsrahmen der Datenverarbeitung zum Zwecke der Kontaktnachverfolgung im Vergleich zur Generalklausel des § 28 IfSG nachhaltig. Seit der Gesetzgeber § 28a IfSG in das Normgefüge eingebunden hat, hält das nationale Recht hinreichend klare Vorgaben zu Art, Zweck und zeitlichem Umfang der Erhebung sowie ein explizites Verbot vor, die Daten anderweitig zu erfassen und weiterzuverwenden.

## D. Fazit

Die neuen technischen Möglichkeiten, welche die rasante technische Entwicklung der Polizei an die Hand gibt, um Versammlungen zu beobachten, fordern die Gesellschaft heraus, das Gleichgewicht zwischen Freiheit und Sicherheit in einer digitalen Gesellschaft neu zu verhandeln. Im Angesicht der Gefahr, die Freiheit um der Sicherheit willen zu stark zu beschneiden, ist die Rechtsordnung dazu aufgerufen, die rechtlichen Grenzen staatlicher Überwachung auch für neue Technologien in einer hinreichend bestimmten Weise abzustechen.

Die Verfassung zieht in Art. 8 Abs. 1 GG eine abstrakte grundrechtliche Demarkationslinie ein: Sie sichert einen Raum öffentlicher, insbesondere politischer Meinungsbildung ab, den sie als Zone rechtsstaatlich reduzierter Überwachung konzipiert.<sup>729</sup> Ein vollständig überwachter Raum wäre ein entpolitisierte Käfig, welcher der freien und unbeeinflussten Meinungsbildung als Lebenselixier der Demokratie gegenüber einem absolut verstandenen Sicherheitsbedürfnis keine Entfaltungsfreiheit beließe. Die demokratische Ordnung lebt davon, dass sich ihre Mitglieder offen über die Problemlagen und Lösungswege für das Gemeinwesen austauschen können. Einschüchterungseffekte und eine tiefgehende Durchleuchtung der Privatsphäre drohten die freiheitliche demokratische Ordnung ihrer Grundlage zu berauben.

Den Versammlungsbegriff zwischen politischer Partizipation und Geselligkeit richtig zu verorten, ist stets eine Gratwanderung. Nicht jeder beliebige Zweck ist für eine Versammlung ausreichend. Zugleich darf aber der Topos der „öffentlichen Meinungsbildung“ nicht auf tradierte politische Debatten verengt werden. Eine verfassungsgerechte Lösung liegt in einem Versammlungsbegriff, der zwar einen Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung voraussetzt, diesen jedoch zugleich, im Sinne einer größtmöglichen Berücksichtigung bürgerlicher Freiheit, weit fasst.<sup>730</sup>

Im digitalen Zeitalter unterliegen die Ausdrucksformen der Versammlungsfreiheit einem immer schnelleren Wandel. Insbesondere entfernen sich die Formen kollektiver Meinungskundgabe zunehmend vom ursprünglichen Normaltypus: dem Demonstrationszug auf der Straße. Zusammenkünfte, die nicht physisch erfolgen, sondern im virtuellen Raum stattfinden, rütteln am bewährten verfassungsrechtlichen Verständnis der Versammlungsfreiheit.<sup>731</sup> Das „Argument des Körpers“ büßt

---

<sup>729</sup> Das Bundesverfassungsgericht spricht von Demonstrationen als einem „Stück ursprünglich-ungebändigter unmittelbarer Demokratie“; BVerfGE 69, 315 (347).

<sup>730</sup> Dazu im Einzelnen S. 22 ff.

<sup>731</sup> Siehe dazu S. 33 ff.

seine Rolle als konstitutives Merkmal der Versammlungsfreiheit in einer Welt digitaler Kundgebungsformen ein. Dadurch tut sich ein verfassungsrechtlicher Spielraum und Schutzbedarf für neue Formen der kollektiven Meinungskundgabe auf.

Die strukturelle Ungleichzeitigkeit zwischen der technischen Entwicklung auf der einen und der parlamentarischen Fortbildung des Rechts auf der anderen Seite ist besonders dort sensibel, wo die Demokratie als solche davon abhängig ist, wie die Bürger selbst die Grundrechtsinhalte mit Leben füllen: Wenn der digitale Citoyen seine Zusammenkünfte mehr und mehr in virtuelle Welten verlagert, während das Grundgesetz und das Versammlungsrecht im analogen Raum verhaftet bleiben, so kann das für das sensible Ökosystem der freiheitlichen Demokratie im Internet womöglich eine Schutzlücke reißen: Ihm fehlt ein grundrechtlich umgrenztes Habitat.

Den erweiterten Handlungsrahmen potenzieller Versammlungsteilnehmer durch das Internet und vernetzte Technik hat auch das Verfassungsrecht in Rechnung zu stellen und jedenfalls solche virtuellen Zusammenkünfte zu schützen, die eine funktionale Äquivalenz zur traditionellen Versamlungsform aufweisen. Diese erwächst vor allem aus einem Moment partizipativer Gleichzeitigkeit: (Erst) wenn die Teilnehmer auch online die Möglichkeit haben, sich wie bei einer Versammlung im physischen Raum gegenseitig wahrzunehmen, spontan aufeinander zu reagieren und miteinander zu interagieren, entspricht eine Online-Versammlung dem typischen kreativen Potenzial der Masse, welches eine Versammlung gerade ausmacht.<sup>732</sup>

## **I. Überwachung und Einschüchterung als Gefahren für die Versammlungsfreiheit – analog und im Netz**

Setzt die Polizei bei virtuellen oder konventionellen Versammlungen digitale Instrumente ein, birgt das in besonderer Weise das Risiko, die Versammlungsfreiheit gleichsam mit dem Strick der polizeilichen Überwachung zu erdrosseln. Diese Gefahr erweist sich vor allem deshalb als real, weil die Kontrolle subtil und auf der Ebene subjektiver Wahrnehmungen der betroffenen Grundrechtsträger wirkt. Bleiben viele Personen einer Demonstration fern, so wird im Nachhinein kaum der Nachweis gelingen, dass dies auf die Präsenz von Polizeikameras zurückzuführen war.

Als besonders eingriffsintensiv erweisen sich verdeckte Maßnahmen. Wenn der Betroffene nicht weiß, ob der Staat ihn beobachtet, nimmt ihm dies die Möglichkeit, sich unbefangen zu entfalten, Überwachung zu identifizieren und konkret gerichtlich dagegen vorzugehen. Auch deshalb ist der Staat gehalten, Werkzeuge der Überwachung, die mit gravierenden Folgen für die Grundrechtsausübung einhergehen,

---

<sup>732</sup> Siehe dazu S. 46 f.

nur sehr zurückhaltend einzusetzen und normativ durch geeignete verfahrensrechtliche Sicherungsinstrumente hinreichend zu flankieren.

## **II. Aus der Luft, am Boden und im Internet: technische Diversifizierung der Überwachung**

Auf der Ebene des einfachgesetzlichen Versammlungsrechts haben die neuen technischen Instrumente bis dato nur begrenzt ihren Niederschlag gefunden: Die Rechtsgrundlagen des Bundes- und Landesrechts beschränken ihr polizeirechtliches Regelungsportfolio bisher primär auf den Einsatz klassischer Videoübertragung und -aufzeichnung sowie von Bodycams (1.). Der Einsatz von Drohnen (2.) und Smartcams (3.) sowie das Social Media Monitoring (4.) bewegen sich demgegenüber auf einem rechtlich weitaus weniger klar vorgezeichneten Feld, finden in der Praxis desungeachtet aber bereits statt.

### **1. Bodycams**

Kraft der Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts und der einschränkenden Voraussetzungen des § 12a VersammlG dürfen Sicherheitskräfte Bodycams bei Versammlungen nicht verwenden, wenn sie diese allein zum Eigenschutz des Beamten oder im Pre-Recording-Modus einsetzen.<sup>733</sup> Denn dann geht der Kameraeinsatz über einen dem Gebrauch einer Handkamera äquivalenten Einsatz hinaus, den das Versammlungsrecht mit seinen bestehenden Rechtsgrundlagen deckt.<sup>734</sup>

### **2. Drohnen**

Für Drohnen, die bei Versammlungen zum Einsatz kommen, haben die Länder (mit Ausnahme Nordrhein-Westfalens<sup>735</sup>) und der Bund bisher keine eigene Rechtsgrundlage geschaffen.<sup>736</sup> Da Drohnen kraft ihrer Vogelperspektive und ihrer besonderen technischen Auswertungsmöglichkeiten eine zusätzliche Dimension der Überwachung erschließen, deckt § 12a i. V. m. § 19 VersammlG ihren Gebrauch nicht ab. Um sie einzusetzen, bedarf es vielmehr einer eigenständigen Rechtsgrundlage.<sup>737</sup>

---

<sup>733</sup> Siehe dazu im Einzelnen S. 88 ff.

<sup>734</sup> Siehe dazu S. 88 ff.

<sup>735</sup> § 16 Abs. 4 S. 4 VersG NRW.

<sup>736</sup> Siehe dazu S. 92 ff.

<sup>737</sup> Siehe dazu auch bereits *Martini* (Fn. 19), 743.

### 3. Intelligente Videoüberwachung

Wenn Smart Cams automatisiert Gesichter und andere biometrische Merkmale erkennen können, geht mit ihrem Einsatz ein eigenständiger und tiefgehender Eingriff einher. Smart Cams liefern nicht nur Daten; das algorithmische System leitet auch einen sensiblen zusätzlichen Informationsgehalt auf der Grundlage unveränderlicher persönlicher Merkmale aus ihnen ab. Dadurch kann der Staat ungleich größere Datenmengen auswerten und das Wissen über seine Bürger nicht nur quantitativ ausweiten, sondern auch qualitativ vertiefen. Der Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, den Smart Cams ermöglichen, birgt außerdem ein beträchtliches Einschüchterungspotenzial. Die neue Technologie einzusetzen, bedarf daher einer eigenen Rechtsgrundlage, die sehr restriktive Vorgaben setzt. Bislang fehlt es daran für Versammlungen.<sup>738</sup> Eine solche ist auch nur sehr eingegrenzt verfassungsrechtlich abbildbar. Alleine die Ex-post-Analyse biometrischer Merkmale, die das Ziel hat, schwere Straftaten aufzuklären, lässt sich mit den Grundrechten der Versammlungsteilnehmer in Einklang bringen, nicht aber die Echtzeitüberwachung einer Versammlung mit Hilfe von Gesichtserkennungskameras.<sup>739</sup>

### 4. Social Media Monitoring

Für ein Social Media Monitoring der Polizei im Zusammenhang mit Versammlungen gilt der Grundsatz: Bewusst in öffentliche soziale Netzwerke getragene Inhalte sind, auch wenn sie Bezüge zum sensiblen Grundrecht der Versammlungsfreiheit aufweisen, Ausdruck der Freiheit des Individuums, sich im Netz öffentlich wahrnehmbar zu äußern. Zu dieser Öffentlichkeit gehört auch die Möglichkeit Dritter, solche Vorgänge zu beobachten. Die Versammlungsfreiheit und das Recht auf informationelle Selbstbestimmung stehen einer polizeilichen Beobachtung allgemein zugänglicher Inhalte auf gesetzlicher Grundlage daher nicht prinzipiell entgegen.<sup>740</sup> Anders verhält es sich aber, wenn die Polizei Informationen gezielt zusammenträgt und zu Persönlichkeitsprofilen bündelt oder wenn sie unter einem Tarnnamen geschlossene Gruppen mit Bezug zu Versammlungen ausspäht. Für einen solchen Grundrechtseingriff ist eine hinreichend klare Rechtsgrundlage erforderlich,<sup>741</sup> welche den spezifischen Einsatzzweck abdeckt. Die Versammlungsgesetze kennen eine solche bislang nicht.

---

<sup>738</sup> Siehe dazu S. 98 ff.

<sup>739</sup> Siehe dazu S. 110 ff.

<sup>740</sup> *Martini* (Fn. 6), 321 f.

<sup>741</sup> Siehe dazu S. 82 ff.; a. A. BVerfGE 120, 274 (346).

### 5. Additionseffekte der Automatisierung

Hebt der Gesetzgeber neue Rechtsgrundlagen polizeilicher Versammlungsüberwachung aus der Taufe, muss er nicht nur die Wirkung jeder *Einzelmaßnahme* im Blick behalten, sondern auch die Gesamtwirkung des *Maßnahmenbündels*, das er einsetzt. Er muss sein Augenmerk stets darauf richten, welchen Gesamtcharakter das polizeiliche Handlungsportfolio annimmt und ob dieses noch den gebührenden Abstand zum (Schutz-)Raum freiheitlicher Grundrechtsausübung wahrt.<sup>742</sup> Denn wenn mehrere Überwachungsinstrumente parallel oder zumindest zeitnah zur Anwendung kommen, verstärken sich die Einzelmaßnahmen zu einem (additiven) Grundrechtseingriff. Die mehrdimensionale Beobachtung am Boden, aus der Luft, in sozialen Netzwerken und im direkten Kontakt mit den Beamten vor Ort kann der Versammlungsteilnehmer in ihren Wirkungen und Verkettungen nur eingeschränkt nachvollziehen. Das Wissen um solche und ähnliche Formen der Entgrenzung ist eine maßgebliche Triebfeder der Sorge vor *Chilling Effects*.

Besondere Gefahren gehen auch davon aus, dass die Polizei Ergebnisse automatisierter Datenverarbeitung unreflektiert übernimmt und sich Stereotype perpetuieren. Wenn der individuelle Beamte polizeiliche Maßnahmen primär auf das Urteil eines Algorithmus stützt, verzerrt dies die menschliche Verantwortung für die Wirkung staatlicher Gewalt. So verlockend die Vision eines größtmöglichen Schutzes der Bevölkerung durch den kontinuierlichen Ausbau von Überwachungstechnik auch sein mag, so hoch ist auch ihr Preis.

## III. Versammlungsüberwachung im Transformationsprozess des europäischen Mehrebenensystems

Die Versammlungsfreiheit des Art. 8 Abs. 1 GG formt zwar unverändert das Grundgerüst des verfassungsrechtlichen Freiheitsschutzes, insbesondere der kollektiven Meinungsbildung in einer lebhaften Demokratie. Doch der realweltliche und der rechtliche Rahmen, in dem sich der staatliche Umgang mit Versammlungen bewegt, hat sich seit Inkrafttreten des Grundgesetzes im Jahr 1949 nachhaltig verschoben. Es sind in erster Linie zwei Phänomene, die seismische Aktivitäten im Versammlungsrecht ausgelöst haben. Zum einen hat sich mit dem Datenschutzrecht seit den 70er Jahren ein neues Rechtsregime etabliert: Als Querschnittsmaterie und Ausdruck der informationellen Selbstbestimmung des Einzelnen berührt es nahezu jeden Bereich behördlicher Tätigkeit. Zur zweiten tektonischen Verschiebung der rechtlichen Fundamente hat der Einfluss der EU auf die deutsche Rechtsordnung beigetragen.<sup>743</sup> Verarbeitet die Polizei bei Versammlungen (wie regelmäßig) Daten, sieht sie sich daher gleich von zwei Seiten in ihren etablierten Handlungsermächtigungen „eingekesselt“.

<sup>742</sup> Siehe dazu S. 118.

<sup>743</sup> Siehe dazu S. 127 ff.



Das Recht auf Schutz personenbezogener Daten ist durch die GRCh grundrechtlich unterlegt. Die Fragen polizeilicher Versammlungsüberwachung bewegen sich dadurch letztlich in einem vierpoligen Koordinatensystem zwischen nationalem und unionalem Grundrechtsschutz auf der einen sowie nationalem Versammlungs- und unionalem Datenschutzrecht auf der anderen Achse.

An welchem Grundrechtsregime Maßnahmen der Versammlungsüberwachung zu messen sind, und welches Gericht im Einzelfall als „Hüter der Grundrechte“ auftritt, ist Gegenstand eines steten Machtabgrenzungsprozesses zwischen EuGH und Bundesverfassungsgericht. Letzteres nimmt für sich in Anspruch, Sachverhalte, die nicht vollständig unionsrechtlich determiniert sind, zwar weiterhin an den nationalen Grundrechten des Grundgesetzes zu messen, dabei jedoch ggf. die GRCh ergänzend heranzuziehen, wenn „konkrete und hinreichende Anhaltspunkte [dafür] vorliegen, dass [die alleinige Anwendung der nationalen Grundrechte] das grundrechtliche Schutzniveau des Unionsrechts“ nicht wahr<sup>744</sup>. Dies ist jedoch weder bei der Versammlungsfreiheit des Art. 12 GRCh noch dem Datenschutzgrundrecht des Art. 8 GRCh der Fall.<sup>745</sup> Im Lichte der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bildet die Versammlungsfreiheit des Art. 8 Abs. 1 GG daher grundsätzlich nach wie vor den zentralen Maßstab des grundrechtlichen Schutzes von Versammlungen.

Der Datenschutz gegen polizeiliche Maßnahmen bewegte sich im Gefolge der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung bereits vor der JI-RL auf einem hohen Niveau. Sie revolutioniert die Anforderungen polizeilicher Datenverarbeitung in Deutschland nicht in grundstürzender Weise. Jedoch bringt die JI-RL zahlreiche unionsrechtliche Überformungen des nationalen Rechts – etwa zum Schutz besonders sensibler Kategorien personenbezogener Daten – mit sich.<sup>746</sup> Für die Polizei besteht die Herausforderung künftig darin, die aus der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung abgeleitete bisherige Praxis um die neuen unionalen Vorgaben zu ergänzen, ohne dadurch das etablierte Schutzniveau abzusenken. So fügen sich nationales Versammlungs- und unionales Datenschutzrecht zu einer konsistenten Schutzmaterie zusammen.

#### IV. Ausblick

Die verfassungsrechtlich verbürgte Freiheit, sich ungehindert und ohne besonderen Gestattungsakt mit anderen zu versammeln, gilt seit jeher als „Zeichen der Freiheit, Unabhängigkeit und Mündigkeit des selbstbewussten Bürgers“<sup>747</sup>; sie ist ein unentbehrliches und grundlegendes Funktionselement eines demokratischen Ge-

<sup>744</sup> BVerfGE 152, 152 (180 f., Rn. 67).

<sup>745</sup> Siehe dazu S. 132 ff.

<sup>746</sup> Siehe dazu S. 139 ff.

<sup>747</sup> BVerfGE 69, 315 (343).

meinwesens.<sup>748</sup> So sollte es auch in Zeiten der Digitalisierung bleiben. Denn die digitale Transformation unserer Tage verändert gesellschaftliche Interaktionszusammenhänge zwar in vielen Aspekten radikal. Die Bedeutung des öffentlichen Diskurses zwischen den Bürgern nimmt dadurch jedoch nicht ab – ganz im Gegenteil: Eine öffentliche Debatte – auch über die Chancen und Risiken neuer Technologien – ist unabdingbar, damit nicht die Diktatur des technisch Möglichen das Prinzip des demokratisch Wünschenswerten verdrängt. Zu diesem Diskurs leisten Versammlungen einen elementaren Beitrag. Sie sind nicht nur durch digitale Überwachungstechnologien *bedroht*, sondern können zugleich auch deren gesellschaftliche Rolle maßgeblich *mitprägen* – jedenfalls, solange sich Versammlungen in einem Umfeld entfalten können, das frei ist von selbstzensurierender Angst. Nur so kann die Rechtsordnung die aktive Teilhabe am demokratischen Diskurs auch in Zukunft langfristig zuverlässig absichern. Und nur so können Versammlungen ihrem Geltungsanspruch, Hochamt der Demokratie zu sein, weiterhin gerecht werden.

---

<sup>748</sup> BVerfGE 69, 315 (344); VerfGH Berlin, ZD 2015, 474 (477, Rn. 61).

## Literaturverzeichnis

- Adelberg*, Philipp Nikolaus, Rechtspflichten und -grenzen der Betreiber sozialer Netzwerke, Zum Umgang mit nutzergenerierten Inhalten, München, 2020.
- Akbarian*, Samira, Soziale Bewegungen und der öffentliche Raum, KJ 2020, S. 225–239.
- Albrecht*, Jan Philipp/*Jotzo*, Florian, Das neue Datenschutzrecht der EU, Grundlagen, Gesetzgebungsverfahren, Synopse, Baden-Baden, 2017.
- Alexy*, Robert, Grundrechte als subjektive Rechte und als objektive Normen, Der Staat 1990, S. 49–68.
- Ankenbrand*, Hendrik, China plant die totale Überwachung, FAZ.net vom 22. 11. 2017, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/china-plant-mit-nationalem-punktesystem-die-totale-ueberwachung-15303648.html> (20. 3. 2022).
- Anonymous*, „Zahl der Demos in Berlin deutlich gestiegen“, Spiegel Online vom 5. 3. 2021, <https://www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/berlin-trotz-corona-immer-mehr-demonstrationen-auch-wegen-querdenken-a-60c02ed2-0002-0001-0000-000176138612> (14. 2. 2022).
- Ariel*, Barak/*Sutherland*, Alex/*Henstock*, Darren/*Young*, Josh et al., Wearing body cameras increases assaults against officers and does not reduce police use of force: Results from a global multi-site experiment, European Journal of Criminology 13 (2016), S. 744–755.
- Arzt*, Clemens, Das Bayerische Versammlungsgesetz von 2008, DÖV 2009, S. 381–389.
- Arzt*, Clemens, Stellungnahme im Innenausschuss des Landtags NRW: Einführung von Body-Cams (NRW LT-Drs. 16/5923), 13. 1. 2015.
- Arzt*, Clemens/*Müller*, Michael W./*Schwabenbauer*, Thomas, G. – Informationsverarbeitung im Polizei- und Strafverfahrensrecht, in: Liskens, Hans/Denninger, Erhard/Bäcker, Matthias u. a. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, Gefahrenabwehr – Strafverfolgung – Rechtsschutz, 7. Aufl., München, 2021, S. 825–1224.
- Arzt*, Clemens/*Schuster*, Susanne, Bodycam-Einsatz der Polizei jetzt auch in NRW – Zur Kritik des § 15c PolG NRW aus grundrechtlicher Sicht, DVBl 2018, S. 351–358.
- Augsberg*, Ino, Der grundrechtliche Schutz individueller Empfindung im Sicherheitsrecht, GSZ 2018, S. 169–175.
- Bäcker*, Mattias, Grundrechtlicher Informationsschutz gegen Private, Der Staat 2012, S. 91–116.
- Bäcker*, Mattias, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages über den Entwurf einer EU-Richtlinie über die Datenverarbeitung bei Polizei und Strafjustiz (BT-Ausschussdr. 17(4)585 B), Berlin, 22. 10. 2012.
- Bader*, Johann/*Ronellenfitsch*, Michael (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 55. Ed., München, Stand: 1. 4. 2022.

- Bastuck, Nicolas/Zemouri, Aziz*, Manifs à Paris: „ultragauche et ultra-jaunes prêts à l'insurrection“, *Le Point.fr* vom 20. 9. 2019, [https://www.lepoint.fr/societe/manifs-a-paris-ultragauche-et-ultra-jaunes-pret-a-l-insurrection-20-09-2019-2336890\\_23.php](https://www.lepoint.fr/societe/manifs-a-paris-ultragauche-et-ultra-jaunes-pret-a-l-insurrection-20-09-2019-2336890_23.php) (14. 2. 2022).
- Bauman, Zygmunt/Lyon, David*, Daten, Drohnen, Disziplin, Ein Gespräch über flüchtige Überwachung, 3. Aufl., Berlin, 2014.
- Bäumler, Helmut*, Versammlungsfreiheit und Verfassungsschutz, *JZ* 1986, S. 469–476.
- BBC*, Chinese police spot suspects with surveillance sunglasses, *BBC* vom 7. 2. 2018, <http://www.bbc.com/news/world-asia-china-42973456> (14. 2. 2022).
- Beckermann, Benedikt/Bröcker, Benjamin*, Föderalismus als Triebfeder eines zeitgemäßen Versammlungsrechts, in: Teichgräber, Ute/Beckermann, Benedikt/Bröcker, Benjamin u. a. (Hrsg.), Von Brokdorf zu Blockupy und Pegida, Ist das derzeitige Versammlungsgesetz noch zeitgemäß?, Göttingen, 2016, S. 29–56.
- Bergemann, Nils, H.* – Nachrichtendienste und Polizei, in: Lisken, Hans/Denninger, Erhard/Bäcker, Matthias u. a. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, Gefahrenabwehr – Strafverfolgung – Rechtsschutz, 7. Aufl., München, 2021, S. 1225–1302.
- Bethge, Herbert*, Zur verfassungsrechtlichen Legitimation informalen Staatshandelns der Bundesregierung, *JURA* 2003, S. 327–333.
- Bieber, Christoph*, „Elektronische“ oder „Interaktive“ Demokratie?, *KJ* 2002, S. 180–196.
- Biemann, Jens*, „Streifenfahrten“ im Internet, Die verdachtsunabhängigen Ermittlungen der Polizei im virtuellen Raum, Stuttgart, 2013.
- Bilsdorfer, Mascha Carina*, Polizeiliche Öffentlichkeitsarbeit in sozialen Netzwerken, Baden-Baden, 2019.
- Böge, Friederike*, Wie China seine Bürger erzieht, *FAZ.net* vom 21. 2. 2018, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/wie-china-seine-buerger-mit-einem-nationalen-bonitaetssystem-erzieht-15459455.html> (14. 2. 2022).
- Borowski, Martin*, Grundrechte als Prinzipien, 3. Aufl., Baden-Baden, 2018.
- Boysen, Sigrid*, Racial Profiling, *JURA* 2020, S. 1192–1199.
- Bracher, Christian-Dietrich*, Gefahrenabwehr durch Private, Berlin, 1987.
- Brade, Alexander*, Die horizontale Eingriffsaddition, *DÖV* 2019, S. 852–859.
- Breljak, Anja/Mühlhoff, Rainer*, Was ist Sozialtheorie der Digitalen Gesellschaft?, in: Mühlhoff, Rainer/Breljak, Anja/Slaby, Jan (Hrsg.), Affekt Macht Netz, Auf dem Weg zu einer Sozialtheorie der digitalen Gesellschaft, Bielefeld, 2019, S. 7–34.
- Brenneisen, Hartmut/Staack, Dirk*, Übersichtsaufnahmen nach dem Kamera-Monitor-Prinzip im Schutzbereich des Art. 8 GG, *DPolBI* 2020, S. 10.
- Bretthauer, Sebastian*, Intelligente Videoüberwachung, Eine datenschutzrechtliche Analyse unter Berücksichtigung technischer Schutzmaßnahmen, Baden-Baden, 2017.
- Britz, Gabriele*, Grundrechtsschutz durch das Bundesverfassungsgericht und den Europäischen Gerichtshof, *EuGRZ* 2015, S. 269–352.

- Bröckling*, Marie, Wenn die Polizei dich nach dem Restaurantbesuch anruft, netzpolitik.org vom 7.7.2020, <https://netzpolitik.org/2020/corona-kontaktlisten-wenn-die-polizei-dich-nach-dem-restaurantbesuch-anruft/> (15.3.2022).
- Bröckling*, Ulrich, Gute Hirten führen sanft, Über Menschenregierungskünste, Berlin, 2017.
- Buckler*, Julius, (Verfassungs-)Rechtliche Rahmenbedingungen für den polizeilichen Einsatz sog. „Drohnen“, GSZ 2019, S. 23–28.
- Bull*, Hans Peter, Fehlentwicklungen im Datenschutz am Beispiel der Videoüberwachung, JZ 2017, S. 797–806.
- Büllesfeld*, Dirk, Polizeiliche Videoüberwachung öffentlicher Straßen und Plätze zur Kriminalitätsvorsorge, Stuttgart, 2002.
- Bundespolizei*, Test zur Gesichtserkennung am Bahnhof Berlin Südkreuz gestartet, Pressemitteilung v. 10.8.2017.
- Bundespolizei*, Abschlussbericht des Teilprojekts 1 „Biometrische Gesichtserkennung“, des Bundespolizeipräsidiums im Rahmen der Erprobung von Systemen zur intelligenten Videoanalyse durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, das Bundespolizeipräsidium, das Bundeskriminalamt und die Deutsche Bahn AG am Bahnhof Berlin Südkreuz, Potsdam, 18.9.2018.
- Bünnigmann*, Kathrin, Polizeifestigkeit im Versammlungsrecht, JuS 2016, S. 695–699.
- Burgi*, Martin/*Dreher*, Meinrad/*Opitz*, Marc (Hrsg.), Beck'scher Vergaberechtskommentar, Band 1, 4. Aufl., München, 2022.
- Butler*, Judith, Anmerkungen zu einer performativen Theorie der Versammlung, Berlin, 2016.
- Calliess*, Christian/*Ruffert*, Matthias (Hrsg.), EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta: Kommentar, 6. Aufl., München, 2022.
- Canetti*, Elias, Masse und Macht, 30. Aufl., Frankfurt a. M., 2006.
- Caspar*, Johannes, Nutzung des Web 2.0 – zwischen Bürgernähe und Geschwätzigkeit? – Einsatz von Web 2.0-Plattformen durch öffentliche Stellen am Beispiel der Polizei, ZD 2015, S. 12–17.
- Cremer*, Hans-Joachim, Der Osho-Beschluss des BVerfG – BVerfGE 105, 279, JuS 2003, S. 747–751.
- Cremer*, Wolfram, Der programmierte Verfassungskonflikt: Zur Bindung der Mitgliedstaaten an die Charta der Grundrechte der Europäischen Union nach dem Konventsentwurf für eine Europäische Verfassung, NVwZ 2003, S. 1452–1457.
- Deger*, Johannes, Schutzbereich und Eingriff in Art. 8 GG im Vorfeld einer Versammlung, Die Polizei 2016, S. 163–165.
- Denninger*, Erhard/*Bäcker*, Matthias, B. – Die Polizei im Verfassungsgefüge, in: Lisen, Hans/Denninger, Erhard/Bäcker, Matthias u. a. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, Gefahrenabwehr – Strafverfolgung – Rechtsschutz, 7. Aufl., München, 2021, S. 67–172.
- Desoi*, Monika, Intelligente Videoüberwachung, Rechtliche Bewertung und rechtsgemäße Gestaltung, Berlin, 2017.

- Detterbeck*, Steffen, Anmerkung zu BVerwG, 3.5.2019 – 6 B 149/18 (Durchsetzung einer versammlungsrechtlichen Verfügung auf der Grundlage allgemeinen Polizeirechts), NVwZ 2019, S. 1281–1283.
- Deutmoser*, Anna, Angst vor den Folgen eines weiten Versammlungsbegriffs?, NVwZ 1999, S. 240–244.
- Deutscher Anwaltsverein*, Stellungnahme zur sog. intelligenten Videoüberwachung, August 2017.
- Deutscher Richterbund*, Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes – Erhöhung der Sicherheit in öffentlich zugänglichen großflächigen Anlagen und im öffentlichen Personenverkehr durch optisch elektronische Einrichtungen (Videoüberwachungsverbesserungsgesetz), BT-Ausschussdr. 18(4)702, November 2016.
- Dietel*, Alfred/*Gintzel*, Kurt/*Kniesel*, Michael (Hrsg.), Versammlungsgesetz, Kommentar zum Gesetz über Versammlungen und Aufzüge, 18. Aufl., Köln, 2019.
- Dißmann*, Leonie, Das virtuelle Sit-in als grundrechtlich geschützte Protestform?, Münster, 2017.
- Dix*, Alexander/*Blatt*, Henning/*Kloepfer*, Michael/*Schaar*, Peter et al. (Hrsg.), Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch 2019, Berlin, 2020.
- Dolderer*, Michael, Verfassungsfragen der „Sicherheit durch Null-Toleranz“, NVwZ 2001, S. 130–134.
- Donaubauer*, Lena, Der polizeiliche Einsatz von Bodycams, Eine Untersuchung aus kriminologischer, verfassungsrechtlicher und menschenrechtlicher Perspektive, Frankfurt a. M. et al., 2017.
- Dorloff*, Axel/*Linß*, Vera/*Böttcher*, Martin, Künstliche Intelligenz als Herrschaftsinstrument, deutschlandfunkkultur.de vom 20.4.2019, [https://www.deutschlandfunkkultur.de/chinas-krieg-gegen-die-uirgen-kuenstliche-intelligenz-als.1264.de.html?dram:article\\_id=446745](https://www.deutschlandfunkkultur.de/chinas-krieg-gegen-die-uirgen-kuenstliche-intelligenz-als.1264.de.html?dram:article_id=446745) (14.2.2022).
- Dreier*, Horst (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 3. Aufl. Bd. I, Tübingen, 2013.
- Drewes*, Michael, Videoüberwachung 2.5 – Biometrische Gesichtserkennung und intelligente Videoanalyse, DPolBl 2020, S. 22–24.
- Drewes*, Michael/*Malmberg*, Karl Magnus/*Wagner*, Marc/*Walter*, Bernd, Bundespolizeigesetz (BPoIG), Zwangsanwendung nach Bundesrecht – VwVG/UZwG, 6. Aufl., Stuttgart, 2018.
- Dünne*, Jörg/*Günzel*, Stephan (Hrsg.), Raumtheorie, Grundlagentexte aus Philosophie und Kulturwissenschaften Bd. 1800, Frankfurt a. M., 2006.
- Dürig*, Günter/*Herzog*, Roman/*Scholz*, Rupert (Hrsg.), Grundgesetz, Losebl. (Stand: 97. Erg.-Lfg.), München, 2022.
- Dürig-Friedl*, Cornelia/*Enders*, Christoph (Hrsg.), Versammlungsrecht, Die Versammlungsgesetze des Bundes und der Länder, München, 2016.
- Edwards*, Shalene, Erdogan live? – Entscheidungsbefugnis der Bundesregierung, ZRP 2017, S. 91–92.
- Ehmann*, Eugen/*Selmayr*, Martin (Hrsg.), DS-GVO, 2. Aufl., München, 2018.

- Eibenstein, Henrik/Greve, Holger*, „Corona-Spaziergänge“ und die Versammlungsfreiheit, NVwZ 2022, S. 377–378.
- Elzermann, Hartwig/Schwieger, Henning* (Hrsg.), Sächsisches Versammlungsgesetz, Kommentar, 2. Aufl., Wiesbaden, 2019.
- Emmenegger, Sigrid/Wiedmann, Ariane* (Hrsg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – erörtert von den wissenschaftlichen Mitarbeitern, Band 2, Berlin, 2011.
- Enders, Christoph*, Verfassungsgrenzen der „drohenden Gefahr“, DÖV 2020, S. 205–211.
- Engeler, Malte*, Der staatliche Twitter-Auftritt, Rechtliche Hürden und mögliche Lösungen, MMR 2017, S. 651–656.
- Ennuschat, Jörg/Ibler, Martin/Remmert, Barbara* (Hrsg.), Öffentliches Recht in Baden-Württemberg, 3. Aufl., München, 2020.
- Epping, Volker*, Grundrechte, 9. Aufl., Heidelberg, 2021.
- Epping, Volker/Hillgruber, Christian* (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, 51. Ed., München, Stand: 15.5.2022.
- ERGO Group*, ERGO Risiko-Report 2019 gibt Einblick in Sorgen und Ängste der Deutschen, Weniger Risiko, mehr Überwachung, 12.9.2019.
- Ernst, Christian*, Die öffentlich-rechtliche Behandlung von Flashmobs und die Zurechnung von Informationsflüssen, DÖV 2011, S. 537–545.
- Europäische Kommission*, Vertragsverletzungsverfahren im Mai: wichtigste Beschlüsse, Pressemitteilung v. 14.5.2020.
- Fährmann, Jan/Aden, Hartmut/Bosch, Alexander*, Technologieentwicklung und Polizei: intensivere Grundrechtseingriffe auch ohne Gesetzesänderung, KrimJ 2020, S. 135–148.
- Fetzer, Thomas/Zöller, Mark A.*, Verfassungswidrige Videoüberwachung – Der Beschluss des BVerfG zur geplanten Überwachung des Regensburger Karavan-Denkmal durch Video-technik, NVwZ 2007, S. 775–779.
- Finsterbusch, Stephan*, In diesen Städten stehen die meisten Überwachungskameras, FAZ.net vom 28.7.2020, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/digitec/wo-weltweit-die-meisten-ueberwachungskameras-stehen-16879448.html#:~:text=Berlin%20ist%20in%20die%20erste,tausend%20Einwohner%204%2C9%20Kameras.> (14.2.2022).
- Fischer, Paula*, Infrastruktur bei Protestcamps und der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit, NVwZ 2022, S. 353–359.
- Fischer-Uebler, Annika/Gölzer, Sarah*, Die Polizeirechtsfestigkeit des Versammlungsrechts und die Vollstreckung versammlungsspezifischer Maßnahmen, JA 2020, S. 683–688.
- Franzius, Claudio*, Grundrechtsschutz in Europa, Zwischen Selbstbehauptungen und Selbstbeschränkungen der Rechtsordnungen und ihrer Gerichte, ZaöRV 2015, S. 383–412.
- Frenz, Walter*, Handbuch Europarecht, Band 4: Europäische Grundrechte, Berlin/Heidelberg, 2009.
- Frenzel, Eike Michael*, Die Charta der Grundrechte als Maßstab für mitgliedstaatliches Handeln zwischen Effektivierung und Hyperintegration, Der Staat 2014, S. 1–29.

- Friedrich, Lutz*, Versammlungsinfrastrukturen: An den Grenzen des Versammlungsrechts, DÖV 2019, S. 55–64.
- Gärditz, Klaus Ferdinand*, Unbedingte Neutralität? Zur Zulässigkeit amtlicher Aufrufe zu Gegendemonstrationen durch kommunale Wahlbeamte, NWVB 2015, S. 165–171.
- Gärditz, Klaus Ferdinand*, Grundrechtsschutz in der Pandemie, NJW 2021, S. 2761–2766.
- Gawlas, Jana/Pichl, Maximilian/Röhner, Cara*, Die Deutungsmacht der Polizei – Verfassungsrechtliche Probleme des Twitterns durch die Frankfurter Polizei, LKRZ 2015, S. 363–368.
- Gerhold, Sönke Florian*, Der Einsatz von Lügendetektorsoftware im Strafprozess, aufgrund des technischen Fortschritts in Zukunft doch rechtmäßig?, ZIS 2020, S. 431–439.
- Gilga, Carolin*, EDSB, Überwachung sozialer Medien – Social Media Monitoring, ZD-Aktuell 2020, 07022.
- Gola, Peter* (Hrsg.), Datenschutz-Grundverordnung: VO (EU) 2016/679, 2. Aufl., München, 2018.
- Gola, Peter/Heckmann, Dirk* (Hrsg.), BDSG, 13. Aufl., München, 2019.
- Golla, Sebastian*, Lizenz zum Schürfen: Rechtsgrundlagen für die Automatisierte Unterstützung von Polizeiarbeit im Social Web, in: Taeger, Jürgen (Hrsg.), Rechtsfragen digitaler Transformationen, Tagungsband Herbstakademie 2018, Edewecht, 2018, S. 871–883.
- Golla, Sebastian*, Stellungnahme zu dem Entwurf des Dritten Gesetzes zur Änderung polizeirechtlicher Vorschriften (HmbBü-Drs. 21/17906), Mainz, 13.9.2019.
- Golla, Sebastian*, Lernfähige Systeme, lernfähiges Polizeirecht, KrimJ 2020, S. 149–161.
- Golla, Sebastian/Skobel, Eva Katharina*, „Sie haben doch nichts zu verbergen?“ Zur Möglichkeit einer Einwilligung in die Datenverarbeitung im Geltungsbereich der Richtlinie (EU) 2016/680, GSZ 2019, S. 140–145.
- Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin* (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Band I: EUV/AEUV, Losebl. (Stand: 76. Erg.-Lfg.) Bd. 1, München, 2022.
- Graulich, Kurt, E.* – Das Handeln der Polizei- und Ordnungsbehörden zur Gefahrenabwehr, in: Liskens, Hans/Denninger, Erhard/Bäcker, Matthias u. a. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, Gefahrenabwehr – Strafverfolgung – Rechtsschutz, 7. Aufl., München, 2021, S. 341–696.
- Greve, Holger*, Infektionsschutzrecht in der Pandemielage – Der neue § 28 a IfSG, NVwZ 2020, S. 1786–1792.
- Greve, Ruth/Gwiasda, Benjamin/Kemper, Thomas* (Hrsg.), Der digitalisierte Staat – Chancen und Herausforderungen für den modernen Staat, 60. Assistententagung Öffentliches Recht Trier 2020, Baden-Baden, 2020.
- Griebel, Jörg*, Europäische Grundrechte als Prüfungsmaßstab der Verfassungsbeschwerde, DVBl 2014, S. 204–211.
- Gröpl, Christoph/Leinenbach, Isabel*, Examensschwerpunkte des Versammlungsrechts, JA 2018, S. 8–18.
- Groscurth, Stephan*, Eingriffsbefugnisse, in: Peters, Wilfried/Janz, Norbert (Hrsg.), Handbuch Versammlungsrecht, Versammlungsfreiheit, Eingriffsbefugnisse, Rechtsschutz, 2. Aufl., München, 2021, S. 283–381.



- Guggenberger*, Leonid, Einsatz künstlicher Intelligenz in der Verwaltung, NVwZ 2019, S. 844–850.
- Gusy*, Christoph, Aufklärungsdrohnen im Polizeieinsatz, kriminalpolizei.de vom 3/2014, <https://www.kriminalpolizei.de/ausgaben/2014/maerz/detailansicht-maerz/artikel/aufklaerungsdrohnen-im-polizeieinsatz.html> (14. 2. 2022).
- Gusy*, Christoph, Datenschutz als oder statt Privatheitsschutz?, EuGRZ 2018, S. 244–255.
- Hähnchen*, Susanne/*Schrader*, Paul T./*Weiler*, Frank/*Wischmeyer*, Thomas, Legal Tech, Rechtsanwendung durch Menschen als Auslaufmodell?, JuS 2020, S. 625–635.
- Härtel*, Ines, Digitalisierung im Lichte des Verfassungsrechts – Algorithmen, Predictive Policing, autonomes Fahren, LKV 2019, S. 49–60.
- Hartmann*, Moritz, Protestcamps als Versammlungen iSv Art. 8 I Grundgesetz?, NVwZ 2018, S. 200–206.
- Held*, Cornelius, Intelligente Videoüberwachung, Verfassungsrechtliche Vorgaben für den polizeilichen Einsatz, Berlin, 2014.
- Heldt*, Amelie P., Einsatz intelligenter Gesichtserfassungssysteme im öffentlichen Raum, MMR 2019, S. 285–289.
- Henrichs*, Axel, Staatlicher Einsatz von Videotechnik, Eine Grundrechtsbetrachtung zu Videoüberwachungsmaßnahmen, BayVBl. 2005, S. 289–299.
- Herbig*, Daniel, Chinesische Polizei setzt Überwachungsbrillen zur Gesichtserkennung ein, heise.de vom 9. 2. 2018, <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Chinesische-Polizei-setzt-Überwachungsbrillen-zur-Gesichtserkennung-ein-3964810.html> (14. 2. 2022).
- Herdegen*, Matthias/*Masing*, Johannes/*Poscher*, Ralf/*Gärditz*, Klaus Ferdinand, Handbuch des Verfassungsrechts, München, 2021.
- Herrmann*, Nicole, Gefahrenabwehr durch Öffentlichkeitsarbeit in den sozialen Netzwerken Facebook und Twitter, Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen der Polizei Baden-Württemberg, VR 2016, S. 122–129.
- Hertwig*, Jana/*Kuvvet*, Damla, Technik vs. Recht: Verfassungs- und polizeirechtliche Probleme des Einsatzes von Aufklärungsdrohnen in Deutschland – am Beispiel des Castor-Transportes nach Gorleben im November 2010, Journal of International Law of Peace and Armed Conflict 2011, S. 120–127.
- Hesse*, Konrad, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 13. Aufl., Heidelberg, 1982.
- Hettich*, Matthias, Versammlungsrecht in der Praxis, Berlin, 2018.
- Hettich*, Matthias, Bildaufnahmen von Versammlungen und Versammlungsteilnehmern, DÖV 2020, S. 558–565.
- Heu*, Johannes, Kulminierende Grundrechtseingriffe, Vom Umgang mit Belastungskumulationen am Beispiel des beendeten Bestandsmarktaufrufes, Berlin 2018.
- HmbBfDI*, 25. Tätigkeitsbericht Datenschutz, des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit 2014/2015, Hamburg, 2014/2015.

- HmbBfDI*, Polizei Hamburg löscht die im Zuge der G20-Ermittlungen erstellte biometrische Datenbank zum Gesichtsabgleich, Rechtsfragen des elektronischen Rechtsverkehrs, Pressemitteilung v. 28.5.2020.
- Hoeren, Thomas/Sieber, Ulrich/Holznapel, Bernd* (Hrsg.), Handbuch Multimediarecht, München, 2022.
- Hoffmann, Christian/Luch, Anika/Schulz, Sönke E./Borchers, Kim Corinna*, Die digitale Dimension der Grundrechte, Das Grundgesetz im digitalen Zeitalter, Baden-Baden, 2015.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang*, § 106 – Versammlungsfreiheit, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band IV: Grundrechte in Deutschland: Einzelgrundrechte I, Heidelberg, 2011, S. 1117–1212.
- Höfling, Wolfram/Krohne, Gesine*, Versammlungsrecht in Bewegung, JA 2012, S. 734–740.
- Hofmann, Hans/Henneke, Hans-Günter* (Hrsg.), GG, Kommentar zum Grundgesetz, 15. Aufl., Köln, 2021.
- Holzner, Thomas*, Die drohende Gefahr, DÖV 2018, S. 946–951.
- Honnacker, Heinz/Beinhofer, Paul/Hauser, Manfred* (Hrsg.), Polizeiaufgabengesetz (PAG), 20. Aufl., Stuttgart, 2014.
- Hoppenstedt, Max*, Facebook will deutschen Behörden schneller Daten von Online-Hetzern geben, SZ online vom 30.10.2019, <https://www.sueddeutsche.de/digital/facebook-hatespech-1.4662303> (14.2.2022).
- Hornung, Gerrit/Schindler, Stephan*, Das biometrische Auge der Polizei, Rechtsfragen des Einsatzes von Videoüberwachung mit biometrischer Gesichtserkennung, ZD 2017, S. 203–209.
- Huber, Peter*, Die Informationstätigkeit der öffentlichen Hand – ein grundrechtliches Sonderregime aus Karlsruhe?, JZ 2003, S. 290–297.
- Hufen, Friedhelm*, Staatsrecht II, Grundrechte, 9. Aufl., München, 2021.
- Ibler, Martin*, § 2 – Allgemeines Polizeirecht, in: Ennuschat, Jörg/Ibler, Martin/Remmert, Barbara (Hrsg.), Öffentliches Recht in Baden-Württemberg, 3. Aufl., München, 2020.
- Ingold, Albert*, „Polizei 2.0“: Grenzen der behördlichen Öffentlichkeitsarbeit in sozialen Netzwerken, VerwArch 108 (2017), S. 241–265.
- Isensee, Josef*, § 191 – Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Band IX, Allgemeine Grundrechtslehren, 3. Aufl., Heidelberg, 2011, S. 413–567.
- Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Band III, Demokratie – Bundesorgane, 3. Aufl., Heidelberg, 2005.
- Handbuch des Staatsrechts Band VII, Freiheitsrechte, 3. Aufl., Heidelberg, 2009.
  - Handbuch des Staatsrechts Band IX, Allgemeine Grundrechtslehren, 3. Aufl., Heidelberg, 2011.

- Jacob*, Peter, Türkische Wahlen und türkischer Wahlkampf in Deutschland, Rückblick und Ausblick, NVwZ-Extra 16/2017, S. 1–8.
- Janz*, Norbert/*Peters*, Wilfried, Ende des versammlungsrechtlichen Selbstbestimmungsrechts?, NWVB1. 2017, S. 142–144.
- Jarass*, Hans D., Die Bindung der Mitgliedstaaten an die EU-Grundrechte, NVwZ 2012, S. 457–461.
- Jarass*, Hans D. (Hrsg.), Charta der Grundrechte der EU, 4. Aufl., München, 2021.
- Jarass*, Hans D./*Pieroth*, Bodo (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 17. Aufl., München, 2022.
- Jung*, Wolfgang, Rennen und Fallen sind in Mannheim bald verdächtig, Projekt mit intelligenten Kameras, Spiegel Online vom 15. 2. 2018, <http://www.spiegel.de/netzwelt/netzpolitik/mannheimer-weg-2-0-pilotprojekt-mit-intelligenten-kameras-startet-bald-a-1193622.html> (14. 2. 2022).
- Jungbluth*, David, Die „Erdoğan-Entscheidung“, Oder: Die Deutsche Justiz als Affirmationsorgan der politisch-medialen Mehrheitsmeinung, NVwZ 2017, S. 604–608.
- Kahl*, Wolfgang/*Schwind*, Manuel, Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten – Grundbausteine einer Interaktionslehre, EuR 2014, S. 170–195.
- Kahl*, Wolfgang/*Waldhoff*, Christian/*Walter*, Christian (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Losebl. (Stand: 214. Erg.-Lfg.), Bd. 4, Heidelberg, 2021.
- Kämmerer*, Jörn Axel/*Kotzur*, Markus, Vollendung des Grundrechtsverbunds oder Heimholung des Grundrechtsschutzes?, Die BVerfG-Beschlüsse zum „Recht auf Vergessen“ als Fanal, NVwZ 2020, S. 177–184.
- Kappler*, Katrin, Gebühren für Polizeieinsätze?, Zur rechtlichen Einordnung der Gebührenverordnung für Bundespolizeieinsätze, NVwZ 2021, S. 20–25.
- Karpenstein*, Ulrich/*Kottmann*, Matthias, Vom Gegen- zum Mitspieler – Das BVerfG und die Unionsgrundrechte, EuZW 2020, S. 185–189.
- Keller*, Christoph/*Braun*, Frank, Telekommunikationsüberwachung und andere verdeckte Ermittlungsmaßnahmen, 3. Aufl., Stuttgart, 2019.
- Kerkemeyer*, Andreas, Fortgeschrittenenhausarbeit – Öffentliches Recht: Polizei- und Ordnungsrecht – Bodycams, JuS 2020, S. 233–240.
- Kersten*, Jens, Anonymität in der liberalen Demokratie, JuS 2017, S. 193–203.
- Kersting*, Stefan/*Naplava*, Thomas/*Reutemann*, Michael/*Heil*, Marie/*Scheer-Vesper*, Carola, Die deeskalierende Wirkung von Bodycams im Wachdienst der Polizei Nordrhein-Westfalen: Abschlussbericht, Gelsenkirchen, 2019.
- Kingreen*, Thorsten, Ne bis in idem: Zum Gerichtswettbewerb um die Deutungshoheit über die Grundrechte, EuR 2013, S. 446–454.
- Kingreen*, Thorsten/*Poscher*, Ralf, Grundrechte: Staatsrecht II, 37. Aufl., Heidelberg, 2021.
- Kipker*, Dennis-Kenji, Rechtliche Anforderungen an den Einsatz polizeilicher „Body-Cams“, DSRITB 2016, S. 121–137.

- Kipker*, Dennis-Kenji/*Gärtner*, Hauke, Verfassungsrechtliche Anforderungen an den Einsatz polizeilicher „Body-Cams“, NJW 2015, S. 296–301.
- Kirchhof*, Gregor, Grundrechte und Wirklichkeit, Heidelberg, 2007.
- Klafki*, Anika, Verwaltungsrechtliche Anwendungsfälle im Kontext der Covid-19-Pandemie, JuS 2020, S. 511–515.
- Klang*, Christoph, Versammlungsrecht im Wandel, in: Teichgräber, Ute/Beckermann, Benedikt/Bröcker, Benjamin u. a. (Hrsg.), Von Brokdorf zu Blockupy und Pegida, Ist das derzeitige Versammlungsgesetz noch zeitgemäß?, Göttingen, 2016, S. 74–95.
- Klar*, Manuel, Datenschutzrecht und die Visualisierung des öffentlichen Raums, Münster, 2012.
- Klement*, Jan Henrik, Die Kumulation von Grundrechtseingriffen im Umweltrecht, AöR 134 (2009), S. 36–82.
- Kloepfer*, Michael, Belastungskumulationen durch Normenüberlagerungen im Abwasserrecht, VerwArch 74 (1983), S. 201–224.
- Kloepfer*, Michael, § 164 – Versammlungsfreiheit, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Band VII, Freiheitsrechte, 3. Aufl., Heidelberg, 2009, S. 978–994.
- Kluth*, Winfried, Unparteilichkeit als Handlungsmaßstab der Zentralen für politische Bildung und vergleichbarer Stellen und Einrichtungen, DÖV 2018, S. 1035–1042.
- Klutzny*, Alexander, Online-Demonstrationen und virtuelle Sitzblockaden – Grundrechtsausübung oder Straftat?, RDV 2006, S. 50–59.
- Knebel*, Sophie Victoria/*Schoss*, Robin Christopher, Umfang und Legitimationsprobleme staatlichen Informationshandelns im Internet, DÖV 2016, S. 105–111.
- Knell*, Sebastian, Der Einsatz von Drohnen zur Überwachung des Kontaktverbots in Zeiten der Corona-Pandemie, NVwZ 2020, S. 688–689.
- Kniesel*, Michael, Die Versamlungs- und Demonstrationsfreiheit, Verfassungsrechtliche Grundlagen und versammlungsgesetzliche Konkretisierungen, NJW 1992, S. 857–867.
- Kniesel*, Michael, Versamlungs- und Demonstrationsfreiheit, Entwicklung des Versamlungsrechts seit 1996, NJW 2000, S. 2857–2866.
- Kniesel*, Michael, Das Prinzip des offenen Visiers oder Zulässigkeit verdeckter polizeilicher Maßnahmen vor und bei Versamlungen, in: Staack, Dirk/Brenneisen, Hartmut (Hrsg.), Problemstellungen des Versamlungsrechts, Band 17, Münster, 2016, S. 101–125.
- Kniesel*, Michael/*Poscher*, Ralf, J. – Versamlungsrecht, in: Liskens, Hans/Denninger, Erhard/Bäcker, Matthias u. a. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, Gefahrenabwehr – Strafverfolgung – Rechtsschutz, 7. Aufl., München, 2021, S. 1529–1656.
- Knoop*, Christiane/*Bülow*, Karoline, Social Media in verwaltungsgerichtlichen Verfahren, NVwZ 2022, S. 290–294.
- Koch*, Heiner/*Held*, Cornelius/*Matzner*, Tobias/*Krumm*, Julia, Intelligente Videoüberwachung: eine Handreichung, Tübingen, 2015.
- Köhler*, Florian/*Thielicke*, Moritz, Bodycams – eine Bestandsaufnahme, NVwZ-Extra 13/2019, S. 1–9.

- Koranyi, Johannes/Singelnstein, Tobias*, Rechtliche Grenzen für polizeiliche Bildaufnahmen von Versammlungen, NJW 2011, S. 124–128.
- Kornmeier, Claudia*, Der Einsatz von Drohnen zur Bildaufnahme, Eine luftverkehrsrechtliche und datenschutzrechtliche Betrachtung, Berlin, 2012.
- Kötter, Matthias/Nolte, Jakob*, Was bleibt von der „Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts“, DÖV 2009, S. 399–406.
- Kraft, Dennis/Meister, Johannes*, Rechtsprobleme virtueller Sit-ins, MMR 2003, S. 366–374.
- Krauß, Udo*, Die präventive Kontrolle des öffentlichen Raumes durch die automatische Kfz-Kennzeichenerfassung, DuD 2014, S. 627–631.
- Krempl, Stefan*, Berlin-Südkreuz: Bundespolizei sucht per Videoüberwachung nach „untypischen“ Situationen, heise online vom 18. 6. 2019, <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Berlin-Suedkreuz-Bundespolizei-sucht-per-Videoueberwachung-nach-untypischen-Situationen-4450127.html> (14. 2. 2022).
- Kreuter-Kirchhof, Charlotte*, Kumulative Grundrechtseingriffe in das Grundeigentum, NVwZ 2019, S. 1791–1797.
- Krischok, Heike*, Das Internet in der polizeilichen Gefahrenabwehr, in: Rüdiger, Thomas-Gabriel/Bayerl, Petra Saskia (Hrsg.), Digitale Polizeiarbeit, Herausforderungen und Chancen, Wiesbaden, 2018, S. 237–257.
- Krisor-Wietfeld, Katharina*, Rahmenbedingungen der Grundrechtsausübung, Insbesondere zu öffentlichen Foren als Rahmenbedingung der Versammlungsfreiheit, Tübingen, 2016.
- Kruschke, André*, Die Bedeutung der Versammlungsfreiheit für den freiheitlichen Rechtsstaat, NVwZ-Extra 9/2022, S. 1–9.
- Kruschke, André*, „Man kann seine Meinung auch kundtun, ohne sich gleichzeitig an vielen Orten zu versammeln“, Rechtliche Betrachtungen zur Äußerungsfreiheit führender Politiker, NJOZ 9/2022, S. 897–903.
- Kugelmann, Dieter*, Datenschutz bei Polizei und Justiz, Richtlinienvorschlag der Kommission, DuD 2012, S. 581–583.
- Kugelmann, Dieter*, Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl., Berlin, 2012.
- Kugelmann, Dieter* (Hrsg.), BKA Gesetz, Baden-Baden, 2014.
- Kugelmann, Dieter/Packow, Peter* (Hrsg.), Prävention und Repression im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Belastbarkeit der Konzepte von Strafe und Gefahrenabwehr zwischen Staat und EU Bd. 4, Baden-Baden, 2014.
- Kühling, Jürgen/Buchner, Benedikt* (Hrsg.), Datenschutz-Grundverordnung/BDSG, 3. Aufl., München, 2020.
- Kulick, Andreas*, „Höchstpersönliches Merkmal“ – Verfassungsrechtliche Maßstäbe der Gesichtserkennung, NVwZ 2020, S. 1622–1627.
- Lachenmann, Matthias*, Einsatz von Bodycams durch Polizeibeamte, Rechtliche Anforderungen und technische Maßnahmen zum Einsatz der Miniaturkameras, NVwZ 2017, S. 1424–1430.
- Lange, Martin/Monscheuer, Ole*, Spreading the Disease: Protest in Times of Pandemics, 8. 2. 2021.

- Larenz, Karl, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Aufl., Berlin, 1991.
- Laubinger, Hans-Werner/Repkewitz, Ulrich, Die Versammlung in der verfassungs- und verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, VerwArch 92 (2001), S. 585–627.
- LDI NRW, Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen am 27. September 2016 (NRW LT-Drs. 16/12121), 20.9.2016.
- Lee, Felix, Chinas digitale Überwachung reicht bis Hongkong, Zeit Online vom 7.9.2019, <https://www.zeit.de/digital/datenschutz/2019-09/demokratie-proteste-digitale-ueberwachung-china-hongkong> (14.2.2022).
- Lefebvre, Henri, Die Produktion des Raums, in: Dünne, Jörg/Günzel, Stephan (Hrsg.), Raumtheorie, Grundlagentexte aus Philosophie und Kulturwissenschaften, Bd. 1800, Frankfurt a.M., 2006, S. 330–342.
- Leibholz, Gerhard/Rinck, Hans-Justus (Hrsg.), Grundgesetz, Losebl. (Stand: 85. Erg.-Lfg.), Köln, 2022.
- Leisner-Egensperger, Anna, Polizeirecht im Umbruch: Die drohende Gefahr, DÖV 2018, S. 677–688.
- Leistner, Matthias, „Ende gut, alles gut“ ... oder „Vorhang zu und alle Fragen offen“?, Das salomonische Urteil des EuGH in Sachen „Pelham [Metall auf Metall]“, GRUR 2019, S. 1008–1015.
- Lembke, Ulrike, Grundfälle zu Art. 8 GG, JuS 2005, S. 1081–1085.
- Letteron, Roseline, Les débris de la loi „anti-casseurs“, AJDP 2019, S. 259–262.
- Lindner, Josef Franz, § 16: Öffentliches Recht, in: Schmidt, Hubert (Hrsg.), COVID-19 – Rechtsfragen zur Corona-Krise, München, 2020.
- Lindner, Josef Franz/Bast, Alexander, Die Unzulässigkeit staatlicher Einflussnahme auf Versammlungen, NVwZ 2018, S. 708–711.
- Lisken, Hans/Denninger, Erhard/Bäcker, Matthias/Graulich, Kurt (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, Gefahrenabwehr – Strafverfolgung – Rechtsschutz, 7. Aufl., München, 2021.
- Lücke, Jörg, Der additive Grundrechtseingriff sowie das Verbot der übermäßigen Gesamtbelastung des Bürgers, DVBl 2001, S. 1469–1478.
- Lux, Johannes, Die bundesgesetzliche Ausgestaltung des Versammlungsrechts, in: Peters, Wilfried/Janz, Norbert (Hrsg.), Handbuch Versammlungsrecht, Versammlungsfreiheit, Eingriffsbefugnisse, Rechtsschutz, 2. Aufl., München, 2021, S. 175–224.
- Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 7. Aufl., München, 2018.
- Marsch, Nikolaus, Das europäische Datenschutzgrundrecht, Grundlage – Dimensionen – Verflechtungen, Tübingen, 2018.
- Martini, Mario, Gesichtserkennung im Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Freiheit, NVwZ-Extra 1–2/2022, S. 1–16.
- Martini, Mario, Wie neugierig darf der Staat im Cyberspace sein? Social Media Monitoring öffentlicher Stellen – Chancen und Grenzen, VerwArch 107 (2016), S. 307–358.

- Martini*, Mario, Algorithmen als Herausforderung für die Rechtsordnung, JZ 2017, S. 1017–1025.
- Martini*, Mario, Blackbox Algorithmus, Grundfragen einer Regulierung Künstlicher Intelligenz, Berlin, 2019.
- Martini*, Mario, Neue Freunde und Helfer? – Drohnen als Mittel der Beobachtung von Großveranstaltungen und Versammlungen, DÖV 2019, S. 732–743.
- Martini*, Mario/*Botta*, Jonas, Undurchsichtige Datentransfers – gläserne Studierende?, VerwArch 110 (2019), S. 235–279.
- Martini*, Mario/*Botta*, Jonas/*Nink*, David/*Kolain*, Michael, Automatisch erlaubt?, Fünf Anwendungsfälle algorithmischer Systeme auf dem juristischen Prüfstand, Gütersloh, 2020.
- Martini*, Mario/*Kienle*, Thomas, Finanzkontrolle und Datenschutz, Die Rechnungshöfe im Mehrebenensystem des europäischen Datenschutzrechts, Die Verwaltung 52 (2019), S. 467–499.
- Martini*, Mario/*Nink*, David, Wenn Maschinen entscheiden – vollautomatisierte Verwaltungsverfahren und der Persönlichkeitsschutz, NVwZ-Extra 10/2017, S. 1–14.
- Martini*, Mario/*Nink*, David, Mit der algorithmischen Kristallkugel auf Tätersuche?, Predictive Policing auf dem Prüfstand des deutschen Rechts, in: Martini et al., Automatisch erlaubt?, Fünf Anwendungsfälle algorithmischer Systeme auf dem juristischen Prüfstand, Gütersloh, 2020, S. 32–43.
- Martini*, Mario/*Nink*, David, Straffjustiz ex machina?, Zu den Grenzen algorithmenbasierter Assistenzsysteme bei Haftentscheidungen, in: Martini et al., Automatisch erlaubt?, Fünf Anwendungsfälle algorithmischer Systeme auf dem juristischen Prüfstand, Gütersloh, 2020, S. 44–62.
- Martini*, Mario/*Nink*, David/*Wenzel*, Michael, Bodycams zwischen Bodyguard und Big Brother, Zu den rechtlichen Grenzen filmischer Erfassung von Sicherheitseinsätzen durch Miniaturkameras und Smartphones, NVwZ-Extra 24/2016, S. 1–18.
- Martini*, Mario/*Wagner*, David/*Wenzel*, Michael, Das neue Sanktionsregime der DSGVO – ein scharfes Schwert ohne legislativen Feinschliff, Teil 1, VerwArch 109 (2018), S. 163–189.
- Martini*, Mario/*Wenzel*, Michael, „Once only“ versus „only once“: Das Prinzip einmaliger Erfassung zwischen Zweckbindungsgrundsatz und Bürgerfreundlichkeit, DVBl 2017, S. 749–758.
- Martini*, Peter, Verfassungsrechtliche Anforderungen an Vorratsspeicherungen, in: Emmenegger, Sigrid/Wiedmann, Ariane (Hrsg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – erörtert von den wissenschaftlichen Mitarbeitern, Band 2, Berlin, 2011, S. 301–326.
- Marx*, Karl/*Engels*, Friedrich, Werke, 13. Band, 7. Aufl., Berlin, 1971.
- Masing*, Johannes, Einheit und Vielfalt des Europäischen Grundrechtsschutzes, JZ 2015, S. 477–487.
- Mast*, Tobias, Staatsinformationsqualität, De- und Rekonstruktion des verfassungsgerichtlichen Leitbilds öffentlicher staatlicher Informationstätigkeit und der entsprechenden Gebote, Berlin, 2020.

- Mast, Tobias/Gafus, Tobias*, Referendarsexamensklausur – Öffentliches Recht: Grundrechte – Die Online-Versammlung, JuS 2021, S. 153–160.
- Matejek, Michael/Mäusezahl, Steffen*, Gewöhnliche vs. sensible personenbezogene Daten, Abgrenzung und Verarbeitungsrahmen von Daten gem. Art. 9 DS-GVO, ZD 2019, S. 551–556.
- Mau, Steffen*, Das metrische Wir, Über die Quantifizierung des Sozialen, Berlin, 2017.
- Meister, Martina*, Der gelbe Exzess, Welt Online vom 8. 12. 2018, <https://www.welt.de/politik/ausland/article185217818/Proteste-der-Gelbwesten-in-Frankreich-Jetzt-raecht-sich-Macrons-Unerfahrenheit.html> (14. 2. 2022).
- Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen* (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band IV: Grundrechte in Deutschland: Einzelgrundrechte I, Heidelberg, 2011.
- Meßmann, Andreas*, Das Zusammenspiel von Versammlungsgesetz und allgemeinem Polizeirecht, JuS 2007, S. 524–528.
- Milker, Jens*, Die Polizei auf Twitter – Brauchen wir ein Social-Media-Gesetz für staatliche Stellen?, NVwZ 2018, S. 1751–1758.
- Milker, Jens/Schuster, Simon*, Keine Diskussion, kein Problem?, Die virtuelle (nicht-)öffentliche Einrichtung, NVwZ 2021, S. 377–380.
- Möhlen, Christian*, Das Recht auf Versammlungsfreiheit im Internet, Anwendbarkeit eines klassischen Menschenrechts auf neue digitale Kommunikations- und Protestformen, MMR 2013, S. 221–229.
- Möllers, Christoph*, Wandel der Grundrechtsjudikatur – Eine Analyse der Rechtsprechung des Ersten Senats des BVerfG, NJW 2005, S. 1973–1979.
- Mörtl, Markus*, Die Beschlüsse des BVerfG zu Kfz-Kennzeichenkontrollen, GSZ 2019, S. 101–110.
- Mörtl, Markus/Kugelman, Dieter* (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 21. Ed., München, Stand: 1. 3. 2022.
- Mörtl, Markus/Schwabenbauer, Thomas* (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 18. Ed., München, Stand: 1. 3. 2022.
- Mörtl, Markus/Trurnit, Christoph* (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Polizeirecht Baden-Württemberg, 24. Ed., München, Stand: 1. 3. 2022.
- Mörtl, Markus/Weiner, Bernhard* (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Polizei- und Ordnungsrecht Niedersachsen, 23. Ed., München, Stand: 1. 5. 2022.
- Mounk, Yascha*, Das große Experiment. Wie Diversität die Demokratie bedroht und bereichert, München, 2022.
- Mozur, Paul*, In Hong Kong Protests, Faces Become Weapons, nytimes.com vom 26. 9. 2019, <https://www.nytimes.com/2019/07/26/technology/hong-kong-protests-facial-recognition-surveillance.html> (14. 2. 2022).
- Mozur, Paul/Kessel, Jonah M./Chan, Melissa*, Made in China, Exported to the World: The Surveillance State, nytimes.com vom 24. 4. 2019, <https://www.nytimes.com/2019/04/24/technology/ecuador-surveillance-cameras-police-government.html> (14. 2. 2022).



- Muckel*, Stefan, Rede eines ausländischen Staatsoberhauptes bei einer Versammlung in Deutschland, JA 2017, S. 396–398.
- Mühlhoff*, Rainer/*Breljak*, Anja/*Slaby*, Jan (Hrsg.), Affekt Macht Netz, Auf dem Weg zu einer Sozialtheorie der digitalen Gesellschaft, Bielefeld, 2019.
- Müller-ter Jung*, Marco/*Rexin*, Lewin, Datenschutz beim polizeilichen Drohneneinsatz, Die paradoxen Hürden polizeilicher Observation durch Drohnen, CR 2019, S. 643–654.
- Münch*, Ingo von/*Kunig*, Philip (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, 7. Aufl., München, 2021.
- Mysegades*, Jan, Keine staatliche Gesichtserkennung ohne Spezial-Rechtsgrundlage, NVwZ 2020, S. 852–856.
- Nachbaur*, Andreas, Reformbedürftigkeit des baden-württembergischen Polizeigesetzes – Teil 2, VBIBW 2018, S. 97–106.
- Nemzow*, Alexander, Strafbarkeit von Online-Blockaden und DDoS-Angriffen vor und nach dem Inkrafttreten des 41. Strafrechtsänderungsgesetzes unter Berücksichtigung von verfassungsrechtlichen und europarechtlichen Vorgaben, Hamburg, 2017.
- Neskovic*, Wolfgang/*Uhlig*, Daniel, Übersichtsaufnahmen von Versammlungen, Bloßes „Polizeiführerfernsehen“ oder verfassungswidriges Abfilmen?, NVwZ 2014, S. 335–340.
- Neumann*, Conrad, Flashmobs, Smartmobs, Massenpartys, Die rechtliche Beurteilung moderner Kommunikations- und Interaktionsformen, NVwZ 2011, S. 1171–1177.
- Nink*, David, Justiz und Algorithmen, Über die Schwächen menschlicher Entscheidungsfindung und die Möglichkeiten neuer Technologien in der Rechtsprechung, Berlin, 2021.
- Nussberger*, Angelika, § 20 – Kommunikationsfreiheiten, in: Herdegen et al. (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, München, 2021.
- Oerman*, Markus/*Staben*, Julian, Mittelbare Grundrechtseingriffe durch Abschreckung?, Zur grundrechtlichen Bewertung polizeilicher „Online-Streifen“ und „Online-Ermittlungen“ in sozialen Netzwerken, Der Staat 52 (2013), S. 630–661.
- Ogorek*, Markus, Risikoversorgende Videoüberwachung, DÖV 2018, S. 688–696.
- Orwat*, Carsten, Diskriminierungsrisiken durch Verwendung von Algorithmen, Baden-Baden, 2019.
- Ott*, Sieghart/*Wächtler*, Hartmut/*Heinhold*, Hubert, Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz), mit Ergänzungen zum Bayerischen Versammlungsgesetz, 7. Aufl., Stuttgart, 2010.
- Paal*, Boris/*Pauly*, Daniel (Hrsg.), Datenschutz-Grundverordnung – Bundesdatenschutzgesetz, Kommentar, 3. Aufl., München, 2021.
- Parma*, David, Rechtsgrundlagen für den Einsatz von „Body-Cams“, DÖV 2016, S. 809–819.
- Payandeh*, Mehrdad, Die Neutralitätspflicht staatlicher Amtsträger im öffentlichen Meinungskampf. Dogmatische Systembildung auf verfassungsrechtlich zweifelhafter Grundlage, Der Staat 55 (2016), S. 519–550.
- Pechstein*, Matthias/*Nowak*, Carsten/*Häde*, Ulrich (Hrsg.), Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV II, Tübingen, 2017.

- Peitz, Dirk*, Sie brauchten nur dieses eine Foto, Zeit Online vom 31. 8. 2020, <https://www.zeit.de/kultur/2020-08/sturm-reichstagsgebaeude-querdenken-demonstration-rechtsextremisten-berlin> (14. 2. 2022).
- Peters, Benedikt*, Nein zur CDU, nein zur SPD – 70 Youtuber stellen sich hinter Rezo, SZ online vom 24. 5. 2019.
- Peters, Wilfried/Janz, Norbert*, Aktuelle Fragen des Versammlungsrechts, Rechtsprechungsübersicht, LKV 2016, S. 193 – 199.
- Peters, Wilfried/Janz, Norbert*, Treckerdemos und Klimastreik: Aktuelle Fragen des Versammlungsrechts – Rechtsprechungsübersicht, GSZ 2020, S. 19 – 25.
- Peters, Wilfried/Janz, Norbert*, Digitales Versammlungsrecht?, GSZ 2021, S. 161 – 164.
- Peters, Wilfried/Janz, Norbert* (Hrsg.), Handbuch Versammlungsrecht, Versammlungsfreiheit, Eingriffsbefugnisse, Rechtsschutz, 2. Aufl., München, 2021.
- Petersen, Christian*, Wie viel Kommerz verträgt der „enge“ Versammlungsbegriff?, Überlegungen und Anmerkungen anlässlich der Entscheidung des VG Meiningen vom 3. Juli 2017, DÖV 2019, S. 131 – 140.
- Petersen, Niels*, Erdogan und die Versammlungsfreiheit, lto.de vom 3. 3. 2017, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/erdogan-wahlkampf-auftritt-deutschland-versammlungsfreiheit/> (14. 2. 2022).
- Petri, Thomas*, Biometrie in der polizeilichen Ermittlungsarbeit am Beispiel der automatisierten Gesichtserkennung, GSZ 2018, S. 144 – 148.
- Petri, Thomas*, Das Gesetz zur Neuordnung des bayerischen Polizeirechts, Ein rechtsstaatlich umstrittenes Mustergesetz für Bund und Länder, ZD 2018, S. 453 – 459.
- Peuker, Enrico*, Verfassungswandel durch Digitalisierung, Digitale Souveränität als verfassungsrechtliches Leitbild, Tübingen, 2020.
- Pewestdorf, Adrian/Söllner, Sebastian/Tölle, Oliver* (Hrsg.), Polizei- und Ordnungsrecht, 2. Aufl., Köln, 2017.
- Pfaffenberger, Fabian*, Twitter als Basis wissenschaftlicher Studien, Wiesbaden, 2016.
- Pfeffer, Kristin*, Stille Europäisierung – Wie europäisch wird das deutsche Polizeirecht?, NVwZ 2022, S. 294 – 298.
- Pieper, Niels*, Der grundrechtliche Schutz des Kommunikationsraums, Baden-Baden, 2019.
- Pieroth, Bodo*, Befugnisserweiterung mit Begriffsverwirrung, GSZ 2018, S. 133 – 138.
- Piotrowski, Saskia/Kühne, Marius*, „Eine drohende Gefahr für die Demokratie?“, KrimJ 2020, S. 111 – 121.
- Polizei Sachsen-Anhalt*, Modellversuch zum Einsatz der Body-Cam als präventivpolizeiliche Maßnahme zur Verbesserung der Eigensicherung der Polizeivollzugsbeamten der Landespolizei Sachsen-Anhalt, Berichtszeitraum 1. Januar 2018 bis 31. Dezember 2019, Magdeburg, 21. 8. 2020.
- Pötters, Stephan/Werkmeister, Christoph*, Neue Problemkreise des Versammlungsrechts, Konturierung des Schutzbereichs des Art. 8 Abs. 1 GG, ZJS 2011, S. 222 – 228.

- Preßlein*, David, Grundgesetz vs. Grundrechtecharta? Zur „europäisierten Grundrechtsprüfung“ des BVerfG nach den Beschlüssen zum „Recht auf Vergessen“ und „Europäischer Haftbefehl III“, *EuR* 2021, S. 247–274.
- Preuß*, Nadine Katharina, Wahlkampfauftritte ausländischer Staatsoberhäupter und Regierungsmitglieder in Deutschland im Spannungsfeld zwischen Versammlungsfreiheit und Außenpolitik, Berlin, 2020.
- Prieur*, Stéphane, Reconnaissance faciale et droit(s): où en est la protection de la personne?, *Gazette du Palais* 2019, S. 13–16.
- Pustelnik*, Paul, Drei sind eins und eins sind wir, Das Bundesverfassungsgericht als maßstabsetzende Gewalt im europäischen Grundrechtsschutz, *verfassungsblog.de* vom 16. 7. 2021, <https://verfassungsblog.de/drei-sind-eins-und-eins-sind-wir/> (14. 3. 2022).
- Radbruch*, Gustav, Rechtsphilosophie, 4. Aufl., Stuttgart, 1950.
- Reimer*, Franz, Juristische Methodenlehre, Baden-Baden, 2016.
- Reuter*, Markus, Polizei Aachen twittert mit pseudonymem Account zu Klimaprotesten, *netzpolitik.org* vom 21. 6. 2019, <https://netzpolitik.org/2019/polizei-aachen-twittert-offenbar-mit-pseudonymem-account-zu-klimaprotesten/> (14. 3. 2022).
- Reuter*, Markus, Polizei Aachen: Infos aus privaten Accounts fließen in die Polizeiarbeit ein, *netzpolitik.org* vom 22. 7. 2019, <https://netzpolitik.org/2019/polizei-aachen-infos-aus-privaten-accounts-fliesen-in-die-polizeiarbeit-ein/> (14. 3. 2022).
- Reuter*, Wiebke, Umgang mit sensiblen Daten bei allgemeiner Videoüberwachung, Zulässigkeit der Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten, *ZD* 2018, S. 564–569.
- Ridder*, Helmut/*Breitbach*, Michael/*Deiseroth*, Dieter (Hrsg.), Versammlungsrecht, 2. Aufl., Baden-Baden, 2020.
- Roggan*, Fredrik, Doppelfunktionalität als polizeiliches Standardproblem, *Die Polizei* 2008, S. 112–116.
- Roggan*, Fredrik, Der Einsatz von Video-Drohnen bei Versammlungen, Verdeckte und andere nicht erkennbare Datenerhebungen im Gewährleistungsbereich von Art. 8 I GG, *NVwZ* 2011, S. 590–595.
- Roggan*, Fredrik, Brandenburgische Polizeirechtsnovelle von 2019 – Erläuterungen und Würdigung aus verfassungsrechtlicher Perspektive, *LKV* 2019, S. 241–249.
- Roggan*, Fredrik, Verfassungsrechtliche Grenzen von automatisierten Kfz-Kennzeichenkontrollen, Zur Fortschreibung der Leitplanken des Sicherheitsrechts durch das BVerfG, *NVwZ* 2019, S. 344–350.
- Roggenkamp*, Jan Dirk, § 21 Datenschutz und präventive Tätigkeit der Polizei, in: Specht, Louisa/Mantz, Reto (Hrsg.), *Handbuch europäisches und deutsches Datenschutzrecht*, München, 2019.
- Ronellenfitch*, Michael, Der Datenschutz bei fluiden Widerstandsbewegungen, *DÖV* 2016, S. 229–235.
- Rosengarten*, Carsten/*Römer*, Sebastian, Der „virtuelle verdeckte Ermittler“ in sozialen Netzwerken und Internetboards, *NJW* 2012, S. 1764–1767.

- Roßnagel*, Alexander, Die „Überwachungs-Gesamtrechnung“ – Das BVerfG und die Vorratsdatenspeicherung, NJW 2010, S. 1238–1242.
- Roßnagel*, Alexander, § 2 – Grundlagen, I. Anwendungsvorrang des Unionsrechts, in: Roßnagel, Alexander (Hrsg.), Das neue Datenschutzrecht, Europäische Datenschutz-Grundverordnung und deutsche Datenschutzgesetze, Baden-Baden, 2017, S. 41–82.
- Roßnagel*, Alexander (Hrsg.), Das neue Datenschutzrecht, Europäische Datenschutz-Grundverordnung und deutsche Datenschutzgesetze, Baden-Baden, 2017.
- Roßnagel*, Alexander (Hrsg.), Kein „Verbotsprinzip“ und kein „Verbot mit Erlaubnisvorbehalt“ im Datenschutzrecht, NJW 2019, S. 1–5.
- Rüdiger*, Thomas-Gabriel/*Bayerl*, Petra Saskia (Hrsg.), Digitale Polizeiarbeit, Herausforderungen und Chancen, Wiesbaden, 2018.
- Ruscheimer*, Hannah, Der additive Grundrechtseingriff, Berlin, 2019.
- Rusteberg*, Benjamin, Der grundrechtliche Gewährleistungsgehalt, Eine veränderte Perspektive auf die Grundrechtsdogmatik durch eine präzise Schutzbereichsbestimmung, Tübingen, 2009.
- Ruthig*, Josef, Der Einsatz mobiler Videotechnik im Polizeirecht, GSZ 2018, S. 12–18.
- Ruthig*, Josef, § 27a BPolG – Mobile Bild- und Tonaufzeichnungsgeräte, in: Schenke, Wolf-Rüdiger/Graulich, Kurt/Ruthig, Josef (Hrsg.), Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Aufl., München, 2019, S. 220–224.
- Sachs*, Michael, § 107: Die Freiheit der Versammlung und der Vereinigung, in: Stern, Klaus (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Die einzelnen Grundrechte, IV/1, München, 2006.
- Sachs*, Michael (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl., München, 2021.
- Safferling*, Christoph, Der EuGH, die Grundrechtecharta und nationales Recht: Die Fälle Åkerberg Fransson und Melloni, NStZ 2014, S. 545–551.
- Saipa*, Axel/*Beckermann*, Benedikt/*Reichert*, Johannes Friedrich/*Roggenkamp*, Jan Dirk/*Trips*, Marco (Hrsg.), Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehörden-gesetz / Niedersächsisches Gesetz über das Halten von Hunden: NPOG / NHundG, Losebl. (Stand: 28. Erg.-Lfg.), Wiesbaden, 2021.
- Salzmann*, Miriam/*Schindler*, Stephan, Polizeiliche Gesichtserkennung in Deutschland, ZD-Aktuell 2018, 06344.
- Sauerbrey*, Anna, Social Scoring „Diese Systeme kriechen in unseren Alltag“, tagesspiegel.de vom 13.3.2019, <https://www.tagesspiegel.de/gesellschaft/diese-systeme-kriechen-in-unseren-alltag-4046119.html> (14.2.2022).
- Schaden*, Hans-Peter/*Beckmann*, Klaus/*Stollenwerk*, Detlef (Hrsg.), Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz), Kommentar, Wiesbaden, 2005.
- Schankweiler*, Kerstin, Bildproteste, Berlin, 2019.
- Schantz*, Peter/*Wolff*, Heinrich Amadeus, Das neue Datenschutzrecht, Datenschutz-Grundverordnung und Bundesdatenschutzgesetz in der Praxis, München, 2017.
- Scheidler*, Alfred, Behördliches Vorgehen gegen Skinhead-Konzerte in Bayern, NVwZ 2013, S. 1449–1454.

- Schenke, Ralf P.*, § 27 BPolG – Selbsttätige Bildaufnahme- und Bildaufzeichnungsgeräte, in: *Schenke, Wolf-Rüdiger/Graulich, Kurt/Ruthig, Josef* (Hrsg.), *Sicherheitsrecht des Bundes*, 2. Aufl., München, 2019, S. 217–219.
- Schenke, Ralf P.*, § 28 BPolG – Besondere Mittel der Datenerhebung, in: *Schenke, Wolf-Rüdiger/Graulich, Kurt/Ruthig, Josef* (Hrsg.), *Sicherheitsrecht des Bundes*, 2. Aufl., München, 2019, S. 232–244.
- Schenke, Wolf-Rüdiger*, Rechtsschutz gegen doppel funktionale Maßnahmen der Polizei, *NJW* 2011, S. 2838–2844.
- Schenke, Wolf-Rüdiger*, Verfassungsrechtliche Probleme des polizeilichen Einsatzes von Bodycams, *VerwArch* 110 (2019), S. 437–474.
- Schenke, Wolf-Rüdiger/Graulich, Kurt/Ruthig, Josef* (Hrsg.), *Sicherheitsrecht des Bundes*, 2. Aufl., München, 2019.
- Schieder, Alfons*, Zur datenschutzrechtlichen Einwilligung in polizeiliche Zwangsmaßnahmen, *GSZ* 2021, S. 16–20.
- Schindler, Stephan*, China: Biometrische Gesichtserkennung in der Volksrepublik China, *ZD-Aktuell* 2019, S. 6494.
- Schindler, Stephan*, Südkreuz zum Zweiten: Test intelligenter Videoanalyse software am Bahnhof Berlin Südkreuz, *ZD-Aktuell* 2019, 06071.
- Schindler, Stephan*, Biometrische Videoüberwachung, Zur Zulässigkeit biometrischer Gesichtserkennung in Verbindung mit Videoüberwachung zur Bekämpfung von Straftaten, *Baden-Baden*, 2021.
- Schlingloff, Sebastian*, Aus der Praxis: Versammlung mit infektionsschutzrechtlichen Auflagen, *JuS* 2020, S. 840–842.
- Schmidbauer, Wilhelm/Steiner, Udo* (Hrsg.), *Polizeiaufgabengesetz, Polizeiorganisationsgesetz*, 5. Aufl., München, 2020.
- Schmidt, Frank*, Polizeiliche Videoüberwachung durch den Einsatz von Bodycams, *Baden-Baden*, 2018.
- Schmidt, Hubert* (Hrsg.), *COVID-19 – Rechtsfragen zur Corona-Krise*, München, 2020.
- Schmitt, Friedrich*, Freund und Helfer auf Twitter: Social-Media-Präsenzen der Polizei im Kontext staatlichen Informationshandelns, in: *Dix, Alexander/Blatt, Henning/Kloepfer, Michael u.a.* (Hrsg.), *Informationsfreiheit und Informationsrecht, Jahrbuch* 2019, Berlin, 2020, S. 1–38.
- Schnabel, Christoph*, Polizeiliche Videoüberwachung öffentlicher Räume nach § 8 III HbgPolDVG am Beispiel der Reeperbahn-Entscheidung des OVG Hamburg, *NVwZ* 2010, S. 1457–1461.
- Schneider, Jana/Schindler, Stephan*, „Intelligente Videoüberwachung“ in Baden-Württemberg, *ZD-Aktuell* 2017, 05902.
- Schneider, Jana/Schindler, Stephan*, Ein Fall für zwei?, Die Videoüberwachung im Spannungsfeld von DSGVO und JI-RL, *PinG* 2018, S. 247–252.

- Schneider, Jana/Schindler, Stephan*, Videoüberwachung als Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten, Datenschutzrechtliche Anforderungen beim Erheben von Videodaten, ZD 2018, S. 463–469.
- Schneider, Jochen*, Schließt Art. 9 DS-GVO die Zulässigkeit der Verarbeitung bei Big Data aus?, Überlegungen, wie weit die Untersagung bei besonderen Datenkategorien reicht, ZD 2017, S. 303–308.
- Schoch, Friedrich*, § 37 – Entformalisierung staatlichen Handelns, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts Band III, Demokratie – Bundesorgane, 3. Aufl., Heidelberg, 2005, S. 131–227.
- Schoch, Friedrich*, Die Schwierigkeiten des BVerfG mit der Bewältigung staatlichen Informationshandelns, NVwZ 2011, S. 193–198.
- Scholzen, Reinhard*, Bodycams im Ländervergleich, DPolBl 2020, S. 17–19.
- Schulze Lohoff, Kira/Bange, Mirko*, Die (fehlenden) Abhilfebefugnisse des BfDI nach § 16 Abs. 2 BDSG, Europarechtskonforme Umsetzung oder rechtswidrige Gesetzeslücke?, ZD 2019, S. 199–204.
- Schütte, Matthias/Braun, Frank/Keller, Christoph* (Hrsg.), Eingriffsrecht Nordrhein-Westfalen, 2. Aufl., Stuttgart, 2016.
- Schwan, Ben*, Kultregisseur Soderbergh dreht kompletten Film auf dem iPhone, heise.de vom 21.7.2017, <https://www.heise.de/mac-and-i/meldung/Kultregisseur-Soderbergh-dreht-kompletten-Film-auf-dem-iPhone-3780206.html> (14.2.2022).
- Schwander, Timo*, BVerfG (K), Nichtannahmebeschl. v. 8.3.2017–2 BvR 483/17, ZJS 2017, S. 242–245.
- Schwenke, Thomas*, Zulässigkeit der Nutzung von Smartcams und biometrischen Daten nach der DS-GVO, NJW 2018, S. 823–827.
- Seidel, Gerd*, Das Versammlungsrecht auf dem Prüfstand, DÖV 2002, S. 283–290.
- Serhan, Yasmeen*, Abguckert: Schnell hin, schnell weg, Proteste ohne Führungsfiguren und wendig in den Sozialen Medien – die Demonstranten in Belarus folgen weltweiten Trends, ipg-journal.de vom 10.9.2020, <https://www.ipg-journal.de/regionen/europa/artikel/abguckt-4636/> (14.2.2022).
- Siegel, Thorsten*, Grundlagen und Grenzen polizeilicher Videoüberwachung, Bestimmtheit durch Verhältnismäßigkeit?, NVwZ 2012, S. 738–742.
- Siegel, Thorsten*, Verwaltungsrecht im Krisenmodus, NVwZ 2020, S. 577–583.
- Siemen, Birte*, Grundrechtsschutz durch Richtlinien / Die Fälle Österreichischer Rundfunk u. a. und Lindqvist, Anmerkungen zu den Urteilen des Europäischen Gerichtshofes in den verbundenen Rechtssachen C-465/00, C-138/01 und C-139/01 und C-101/01, EuR 2004, S. 306–321.
- Simitis, Spiros/Hornung, Gerrit/Spieker gen. Döhmann, Indra* (Hrsg.), Datenschutzrecht, DSGVO mit BDSG, Baden-Baden, 2019.
- Sinder, Rike*, Versammlungskörper, Zum Schutz von hybriden und online-Versammlungen unter dem Grundgesetz, in: Greve, Ruth/Gwiasda, Benjamin/Kemper, Thomas (Hrsg.), Der

- digitalisierte Staat – Chancen und Herausforderungen für den modernen Staat, 60. Assistententagung Öffentliches Recht Trier 2020, Baden-Baden, 2020, S. 223–245.
- Sinder, Rike*, Versammlungsfreiheit unter Pandemiebedingungen, NVwZ 2021, S. 103–108.
- Singelstein, Tobias*, Predictive Policing: Algorithmenbasierte Straftatprognosen zur vorausschauenden Kriminalintervention, NStZ 2018, S. 1–9.
- Skobel, Eva Katharina*, Unter den fliegenden Augen der Polizei – eine grundrechtliche Betrachtung des polizeilichen Drohneneinsatzes, Die Polizei 2018, S. 252–257.
- Specht, Louisa/Mantz, Reto* (Hrsg.), Handbuch europäisches und deutsches Datenschutzrecht, München, 2019.
- Spiecker gen. Döhmnn, Indra/Eisenbarth, Markus*, Kommt das „Volkszählungsurteil“ nun durch den EuGH? – Der Europäische Datenschutz nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, JZ 2011, S. 169–177.
- Spindler, Gerald/Schuster, Fabian* (Hrsg.), Recht der elektronischen Medien, 4. Aufl., München, 2019.
- Staack, Dirk/Brenneisen, Hartmut* (Hrsg.), Problemstellungen des Versammlungsrechts Band 17, Münster, 2016.
- Staben, Julian*, Der Abschreckungseffekt auf die Grundrechtsausübung, Tübingen, 2016.
- Stalberg, Johannes*, Zu einfachgesetzlichen und grundrechtlichen Fragestellungen von Flashmobs, KommJur 2013, S. 169–181.
- Starnecker, Tobias*, Videoüberwachung zur Risikoversorge, Body-Cam zur Eigensicherung und Dashcam zur Beweissicherung – Eine verfassungs- und datenschutzrechtliche Analyse, Berlin, 2017.
- Stein, Volker*, Versamlungsrecht, Erläuterungen zu Art. 8 Grundgesetz und zum Versammlungsrecht, 2. Aufl., Frankfurt a. M., 2019.
- Stelkens, Paul/Bonk, Heinz Joachim/Sachs, Michael* (Hrsg.), VwVfG, 9. Aufl., München, 2018.
- Stern, Klaus* (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Die einzelnen Grundrechte IV/1, München, 2006.
- Stern, Klaus/Sachs, Michael/Dietlein, Johannes* (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland IV/2, München, 2011.
- Steuer, Sebastian*, Bitte nicht reden! Auftritte ausländischer Regierungsmitglieder in Deutschland, verfassungsblog.de vom 4.3.2017, <https://verfassungsblog.de/bitte-nicht-reden-auftritte-auslaendischer-regierungsmitglieder-in-deutschland/> (14.3.2022).
- Stoklas, Jonathan*, Datenschutzrechtliche Hürden beim Einsatz von Schulterkameras durch private Sicherheitsdienste, ZD-Aktuell 2014, 04388.
- Straub, Sebastian*, Beobachtung aus der Luft – Grenzen des staatlichen und zivilen Drohneneinsatzes, Edeweicht, 2018.
- Strittmatter, Kai*, Die Neuerfindung der Diktatur, Wie China den digitalen Überwachungsstaat aufbaut und uns damit herausfordert, München, 2018.
- Strittmatter, Kai*, Absolute Kontrolle, Süddeutsche Zeitung vom 1.2.2018, S. 3.

- Sydow, Gernot (Hrsg.), Europäische Datenschutzgrundverordnung, Handkommentar, 2. Aufl., Baden-Baden, 2018.
- Taeger, Jürgen (Hrsg.), Rechtsfragen digitaler Transformationen, Tagungsband Herbstakademie 2018, Edewecht, 2018.
- Taeger, Jürgen/Gabel, Detlev (Hrsg.), Kommentar DSGVO – BDSG, 3. Aufl., Frankfurt a. M., 2019.
- Tanneberger, Steffen, Die Sicherheitsverfassung, Tübingen, 2014.
- Tegtmeyer, Henning/Vahle, Jürgen (Hrsg.), Polizeigesetz NRW, 12. Aufl., Stuttgart, 2018.
- Teichgräber, Ute/Beckermann, Benedikt/Bröcker, Benjamin/Opris, Helene et al. (Hrsg.), Von Brokdorf zu Blockupy und Pegida, Ist das derzeitige Versammlungsgesetz noch zeitgemäß?, Göttingen, 2016.
- Thiel, Markus, Polizei- und Ordnungsrecht, 4. Aufl., Baden-Baden, 2019.
- Thiel, Markus, Stärkung der Sicherheit in Nordrhein-Westfalen – Demokratie „at its best“, GSZ 2019, S. 1–9.
- Thym, Daniel, Freundliche Übernahme, oder: die Macht des „ersten Wortes“: „Recht auf Vergessen“ als Paradigmenwechsel, JZ 2020, S. 1017–1027.
- Tölle, Oliver, Polizei- und ordnungsbehördliche Maßnahmen bei rechtsextremistischen Versammlungen, NVwZ 2001, S. 153–157.
- Tomerius, Carolyn, „Drohnen“ zur Gefahrenabwehr – Darf die Berliner Polizei nach jetziger Rechtslage Drohnen präventiv-polizeilich nutzen?, LKV 2020, S. 481–489.
- Trunit, Christoph, Vorfeldmaßnahmen bei Versammlungen, NVwZ 2012, S. 1079–1083.
- Tschentscher, Axel, Versammlungsfreiheit und Eventkultur, Unterhaltungsveranstaltungen im Schutzbereich des Art. 8 I GG, NVwZ 2001, S. 1243–1246.
- Tschorr, Sophie, „@Polizei hat dich geblockt.“ Eine rechtliche Würdigung des Blockens durch die Polizei, NVwZ 2020, S. 1488–1491.
- Tschorr, Sophie, Verfassungsrechtliche Grenzen der twitternden Polizei im Rahmen von Großveranstaltungen und Versammlungen, NJW 2020, S. 3755–3759.
- Tschorr, Sophie, Wenn der Staat Fake News verbreitet, ZfDR 2021, S. 381–393.
- Ullrich, Norbert, Das Demonstrationsrecht, Baden-Baden, 2015.
- Ulrich, Norbert/Coelln, Christian von/Heusch, Andreas, Handbuch Versammlungsrecht, Stuttgart, 2021.
- UN General Assembly, Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, A/HRC/20/27, 21. 5. 2012.
- Veil, Winfried, Die Datenschutz-Grundverordnung: des Kaisers neue Kleider, Der gefährliche Irrweg des alten wie des neuen Datenschutzrechts, NVwZ 2018, S. 686–696.
- Vetter, Eberhard/Tielman, Jörgen, Unternehmensrechtliche Gesetzesänderungen in Zeiten von Corona, NJW 2020, S. 1175–1180.
- Vogelsang, Jennifer, Kommunikationsformen des Internetzeitalters im Lichte der Kommunikationsfreiheiten des Grundgesetzes, Tübingen, 2017.



- Völzmann*, Berit, Versammlungsfreiheit in Zeiten von Pandemien, DÖV 2020, S. 893–904.
- Voßkuhle*, Andreas, „Integration durch Recht“ – Der Beitrag des BVerfG, JZ 2016, S. 161–168.
- Voßkuhle*, Andreas, Der Wandel der Verfassung und seine Grenzen, JuS 2019, S. 417–424.
- Wagner*, Lorin-Johannes, Der Datenschutz in der Europäischen Union, Wien, 2015.
- Waldhoff*, Christian, Besonderes Verwaltungsrecht: Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts, JuS 2020, S. 191–192.
- Wapler*, Friederike/*Kießling*, Andrea/*Kniesel*, Michael/*Buchberger*, Elisabeth et al., I. – Gefahrenabwehr durch Ordnungsverwaltung, in: Lisken, Hans/Denninger, Erhard/Bäcker, Matthias u. a. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, Gefahrenabwehr – Strafverfolgung – Rechtsschutz, 7. Aufl., München, 2021, S. 1303–1528.
- Warken*, Claudia, Elektronische Beweismittel im Strafprozessrecht – eine Momentaufnahme über den deutschen Tellerrand hinaus, Teil 1, NZWiSt 2017, S. 289–298.
- Wefelmeier*, Christian, Videoaufzeichnungen durch Körperkameras (Bodycams) zur Verfassungsmäßigkeit von § 32 Abs. 4 NPOG, NdsVBl. 2020, S. 301–310.
- Wehr*, Matthias (Hrsg.), Bundespolizeigesetz, 3. Aufl., Baden-Baden, 2021.
- Weichert*, Thilo, Drohnen und Datenschutz, Bedrohungspotenzial und Gesetzgebungsbedarf bei der Beobachtung von oben, ZD 2012, S. 501–504.
- Weinrich*, Maximilian, Die Novellierung des bayerischen Polizeiaufgabengesetzes, Drohende Gefahr für die Verfassung in Bayern?, NVwZ 2018, S. 1680–1685.
- Welzel*, Tobias, Virtuelle Versammlungsfreiheit in Zeiten der Pandemie, Warum Art. 8 GG auch virtuelle Versammlungen schützt, MMR 2021, S. 220–225.
- Wendt*, Kai, Einsatz von intelligenter Videoüberwachung: BMI plant Testlauf an Bahnhöfen, ZD-Aktuell 2017, 05724.
- Wendt*, Kai, Zunehmender Einsatz intelligenter Videoüberwachung, ZD-Aktuell 2018, 06122.
- Wernthaler*, Michael, Bild- und Tonaufnahmen bei Versammlungen (§ 12a VersG), DPolBl 2020, S. 7–9.
- White*, Gregory L./*Zimbardo*, Philip G., The Chilling Effects of Surveillance: Deindividuation and Reactance, Stanford, Kalifornien, Mai 1975.
- Winkler*, Daniela, Der „additive Grundrechtseingriff“: eine adäquate Beschreibung kummulierender Belastungen, JA 2014, S. 881–887.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Die Volksrepublik China und der internationale Menschenrechtsschutz, WD 2–3000–027/20, Berlin.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Öffentlichkeitsarbeit von Polizeibehörden in sozialen Medien, WD 3–3000–157/15, Berlin.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Social Media und Datenschutz, WD 3–3000–023/20, Berlin.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Wahlkampfauftritte türkischer Regierungsvertreter in Deutschland und in den Niederlanden im Lichte des Völkerrechts, WD 2–3000–035/17, Berlin.

- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Zum staatlichen Einsatz von Drohnen bei Versammlungen, WD 3–3000–036/21, Berlin.
- Wolff, Heinrich Amadeus, Der EU-Richtlinienentwurf zum Datenschutzrecht in Polizei und Justiz – Gehalt und Auswirkungen auf das Strafprozess- und Polizeirecht, in: Kugelman, Dieter/Packow, Peter (Hrsg.), Prävention und Repression im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Belastbarkeit der Konzepte von Strafe und Gefahrenabwehr zwischen Staat und EU, Bd. 4, Baden-Baden, 2014, S. 61–93.
- Wolff, Heinrich Amadeus/Brink, Stefan (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar Datenschutzrecht, 40. Ed., München, Stand: 1.5.2022.
- Zaremba, Ulrike, Polizeiliche Befugnisse zum Einsatz der Bodycam – Eine Bestandsaufnahme mit Änderungsvorschlägen, LKV 2021, S. 193–203.
- Zentgraf, Clarissa Katharina Julia/Schäfer, Christian, Zu Gast bei einem Verbrechen – Datenschutzrechtliche Bewertung des repressiv-polizeilichen Zugriffs auf Corona-Kontaktlisten, DÖV 2021, S. 788–794.
- Ziekow, Jan/Völlink, Uwe-Carsten (Hrsg.), Vergaberecht, 4. Aufl., München, 2020.
- Zöller, Mark A., Der Einsatz von Bodycams zur polizeilichen Gefahrenabwehr, Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel des rheinland-pfälzischen Pilotprojekts, Frankfurt a.M., 2017.
- Zöller, Mark A./Ihwas, Saleh R., Rechtliche Rahmenbedingungen des polizeilichen Flugdrohneinsatzes, NVwZ 2014, S. 408–414.

## Stichwortverzeichnis

- Additiver Grundrechtseingriff** 117 ff.  
**Anonymität** 123 f.  
**Ansammlung** 22 ff.  
**Äquivalenz, funktionale** 46 ff.  
**Aufsichtsbehördliche Befugnisse des Datenschutzrechts** 151 ff.  
**Automation Bias** 146 mit Fn. 669  
**Automatisierte Entscheidungen** 145 ff., 165
- Belastungsakkumulation** 117 ff.  
– horizontale 120 ff.  
– vertikale 118 ff.  
**Bild- und Tonaufnahmen** 83 ff., 89 f., 93 f.  
**Biometrische Gesichtserkennung** 96 ff.  
**Bodycams** 17, 65 ff., 88 ff., 108 f., 163
- Chilling Effects** 53 ff., 119  
**Corona-Pandemie** 153 ff.
- Datenerhebung, polizeiliche**  
– Einzelaufnahme 60 f.  
– offen 58 ff., 84 ff.  
– Übersichtsaufnahme 60 f., 83 ff.  
– verdeckt 58 ff., 86 f., 162 f.  
**Datenschutzfestigkeit des Versammlungsrechts** 137 ff.  
**Datenschutz-Folgenabschätzung** 149  
**Datenschutzrechtliche Vorgaben der Versammlungsbeobachtung** 126 ff.  
– Grundrechte-Charta 132 ff., 165 f.  
– Nationales Recht 136 ff.  
– Unionsrecht 126 ff., 155 ff.  
**DDos-Attacke** 37 mit Fn. 113, 47 mit Fn. 170  
**Drohnen** 17, 71 ff., 92 ff., 109 f., 163
- Eingriffe in die Versammlungsfreiheit** 53 ff.  
– Chilling Effekte 53 ff., 119  
– Eingriffsgrundlagen 82 ff.  
– Eingriffsschwere 57 ff.
- Einwilligung in die Datenverarbeitung** 140 f.  
**Ex-Post-Auswertung** 112
- Flashmob** 31 mit Fn. 83
- Gästelisten** 153 f.  
**Gesetzesvorbehalt** 80 f., 87  
**Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht** 81 f.  
**Grenzen staatlicher Versamlungsüberwachung**  
– Befugnisnormen 82 ff.  
– Verfassungsrecht 80 ff.  
– Verhältnismäßigkeit 107 ff.  
**Grundrechte-Charta (GRCh)** 132 ff.  
**Grundrechtseingriff**  
– additiver 117 ff.  
– kumulativer 117 ff.
- Hybride Versammlungen** 48 ff.
- IfSG** 154 ff.  
**Infektionsrisiken** 154  
**Intelligente Videoüberwachung** 73 ff., 94 ff., 110 ff., 116
- JI-RL** 126 ff.
- Kamera-Monitor-Verfahren** 58, 83  
**Konzentrationsmaxime** 32 mit Fn. 86  
**Körpernahe Kameras** 65 ff., 88 ff., 108 f.
- Löschungsgebot** 150 f.
- Maßnahmenbündel** 117 ff.  
**Mehrebenensystem** 126 ff.  
**Meinungsfreiheit** 27 ff., 38 f., 43 f.  
**Minusmaßnahmen** 104 f., 138 mit Fn. 636  
**Monitorblindheit** 74  
**Motorraddemonstration** 32 mit Fn. 83

- Neutralitätsgebot 105 mit Fn. 501 f.
- Online-Versammlung 34 ff.
- Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts  
94, 97, 137, 154
- Predictive Policing 147 mit Fn. 674
- Pre-Recording 68 ff., 90 ff.
- Privacy by Design and Default 148  
– Richtlinie für Polizei und Justiz *siehe*  
JI-RL
- Profiling 145 ff.  
– Racial Profiling 147 mit Fn. 674
- Social Media Monitoring 17, 76 ff., 100 ff.,  
113 f.
- Soziale Medien 76 ff., 100 ff., 113 ff., 116,  
164
- Straßenreinigungskosten 32 f. mit Fn. 89
- Telekommunikationsfreiheit 43
- Twitter-Einsatz 79 f., 114 f.
- Übersichtsaufnahmen 60 f., 83 ff.
- Verarbeitungserlaubnis 139 ff.
- Vereinigungsfreiheit 27 f., 44
- Verfassungswandel 37 mit Fn. 113
- Versamlungsarten 22 ff., 34 ff., 48 ff.
- Versamlungsleiter 158 f.
- Virtuelle Versamlungen 34 ff.
- Vollautomatisierte Entscheidungen 145 ff.
- Vorfeld- und Anschlussmaßnahmen 52, 84,  
138 mit Fn. 636