

Art. 8, Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG; §§ 12 a, 19 a VersG

Keine Bildaufnahmen von Versammlungen durch die Polizei zur Verwendung auf Social-Media-Plattformen

VG Gelsenkirchen, Urt. v. 23.10.2018 – 14 K 3543/18, BeckRS 2018, 27618

Fall

Der deutsche Staatsangehörige K war Teilnehmer einer Versammlung gegen Dieselfahrverbote in Innenstädten, die in der Stadt S im Land L stattfand und als Gegendemonstration zu einer parallel stattfindenden Demonstration von Umwelt-Aktivisten angemeldet war. Die 150 Teilnehmer wurden von Beamten des Polizeipräsidiums S begleitet. K bemerkte zwei uniformierte Beamte, die mit einer Digitalkamera Fotos von der Versammlung und den Teilnehmern anfertigten. Auf Nachfrage des K teilten die Beamten ihm mit, dass die Aufnahmen später auf den vom Polizeipräsidium S betriebenen Social-Media-Auftritten veröffentlicht werden sollten. K, der auf einigen der Fotografien zu sehen war, widersprach der Verwertung dieser Aufnahmen.

Zwei Wochen nach der Demonstration erhebt K Klage beim zuständigen Verwaltungsgericht, mit der er die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Anfertigung der Lichtbilder begehrt, die ihn zeigen. Die Feststellung sei notwendig, da es sich um schwerwiegende Eingriffe in die Versammlungsfreiheit sowie das allgemeine Persönlichkeitsrecht handele, gegen die er nicht rechtzeitig vor Erledigung hätte gerichtlich vorgehen können. Da keine Ermächtigungsgrundlage für die Öffentlichkeitsarbeit der Polizei zur Verfügung stehe, sei der Grundrechtseingriff auch nicht gerechtfertigt.

Das Polizeipräsidium entgegnet, das Vorgehen sei durch den Runderlass über Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Polizei im Land L gedeckt. Dieser gehe über die Verpflichtung zu Auskünften gegenüber der Presse nach § 4 LPresseG hinaus und berechne die Polizei zur Information der Bevölkerung, um das Vertrauen in die professionelle polizeiliche Aufgabenerledigung und das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung zu stärken. Dass die Beamten gerade zu diesem Zweck tätig geworden seien, komme dadurch zum Ausdruck, dass die Aufnahmen im Vordergrund stets Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamte, Fahrzeuge oder Absperrungen und damit Einsatzmittel der Polizei abbilden. Auch werde die Bildqualität der Aufnahmen vor der Veröffentlichung reduziert, um eine Identifizierung von Demonstranten auf den Aufnahmen zu erschweren. Gänzlich auszuschließen sei diese Möglichkeit aufgrund des heutigen Standes der Technik digitaler Bildaufnahmen jedoch nicht. Eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage sei nicht erforderlich, da Teilnehmer einer Versammlung ohnehin damit rechnen müssten, fotografiert zu werden. Für die Polizei könne nichts anderes als für sonstige Pressevertreter gelten.

Hat die Klage des K Erfolg?

Bearbeitungsvermerk: Im Land L gibt es kein Landesversammlungsgesetz.

Lösung

Die Klage hat Erfolg, soweit sie zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit

I. Der **Verwaltungsrechtsweg** ist nach § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO **eröffnet**. Die allein fragliche öffentlich-rechtliche Streitigkeit ergibt sich daraus, dass Streit-

Leitsatz

Das Anfertigen von Bild- oder Tonaufnahmen durch die Polizei bei Versammlungen ist – unabhängig davon, ob es sich nur um Übersichtsaufnahmen handelt – auch dann ein unzulässiger Eingriff in die Versammlungsfreiheit, wenn die Bilder lediglich zu Zwecken der Öffentlichkeitsarbeit verwendet werden sollen.

Runderlass über Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Polizei in L

1. Die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit orientiert sich an folgenden Zielen und Maßstäben:

- Sie erfüllt die Informationsverpflichtung nach § 4 Landespressegesetz und schafft die Grundlage für eine objektive Berichterstattung in den Medien.
- Sie vermittelt ein objektives Bild der Polizei in der Öffentlichkeit; sie stärkt das Vertrauen in professionelle polizeiliche Aufgabenerledigung und damit das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung.

2. Pressearbeit bezieht sich auf Hörfunk, Fernsehen und Internet. Pressearbeit umfasst die Bereitstellung oder Zuleitung von Nachrichten und Bewertungen über Ereignisse oder Entwicklungen polizeilicher Arbeit an die Medien.

Nicht jede Erledigungssituation zieht eine Fortsetzungsfeststellungsklage nach sich! Sie müssen vielmehr in jedem Fall überprüfen, ob sich ein Verwaltungsakt oder ein behördliches Realhandeln erledigt hat.

BVerfG RÜ 2018, 243, 244; OVG NRW RÜ 2018, 800, 801

Das feststellungsfähige Rechtsverhältnis kann auch in der Vergangenheit oder in der Zukunft liegen, wenn es „noch immer“ oder „schon jetzt“ Auswirkungen auf die Rechte des Klägers hat, vgl. AS-Skript VwGO (2019), Rn. 292.

Nach der Rspr. ist die Feststellungsklage bereits unstatthaft, wenn der Kläger die Klage gegen den falschen Verwaltungsträger richtet (vgl. BVerwG RÜ 2018, 119, 121).

Zum Streit, ob die Voraussetzungen für eine analoge Anwendung des § 42 Abs. 2 VwGO im Rahmen der allgemeinen Feststellungsklage vorliegen, siehe AS-Skript VwGO (2019), Rn. 308.

Damit kann im Rahmen des Feststellungsinteresses auf die Fallgruppen zurückgegriffen werden, die Ihnen aus dem Bereich der Fortsetzungsfeststellungsklage bekannt sind, vgl. AS-Skript VwGO (2019), Rn. 305, 353 ff.

entscheidend Normen des öffentlichen Polizei- und Ordnungsrechts sind, insbesondere des Versammlungsrechts.

II. Die **statthafte Klageart** richtet sich nach dem Begehren des Klägers (§ 88 VwGO). K begehrt die Feststellung, dass die Anfertigung der Fotos zur Verwendung in den Social-Media-Auftritten des Polizeipräsidiums rechtswidrig war.

1. Das Fotografieren war nicht auf die Herbeiführung einer Rechtsfolge gerichtet, so dass mangels Regelung kein Verwaltungsakt i.S.d. § 35 VwVfG, sondern ein **Realakt** vorliegt. Folglich ist die Fortsetzungsfeststellungsklage analog § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO nicht statthaft.

2. In Betracht kommt die **Feststellungsklage gemäß § 43 Abs. 1 Alt. 1 VwGO**.

a) Die Klage ist statthaft, wenn der Kläger die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses begehrt.

aa) Rechtsverhältnis ist jede sich aus einem konkreten Sachverhalt aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Rechtsnorm ergebende rechtliche Beziehung einer Person zu einer anderen Person oder zu einer Sache. Zwischen den Beteiligten ist streitig, ob die Beamten des Polizeipräsidiums S aufgrund öffentlich-rechtlicher Normen berechtigt waren, Fotografien von K anzufertigen, um diese in ihren Social-Media-Auftritten zu verwenden. Auch wenn die Anfertigung der Abbildungen in der Vergangenheit liegt und damit ein **vergangenes Rechtsverhältnis** beschreibt, zeitigt dieses noch Auswirkungen auf K, da die Abbildungen beim Polizeipräsidium gespeichert sind. Damit liegt ein feststellungsfähiges streitiges Rechtsverhältnis vor.

bb) Die Anfertigung der Bildaufnahmen erfolgte durch Polizeibeamte des Polizeipräsidiums S, also durch Beamte des Landes L. Damit ist das Rechtsverhältnis zwischen K als Kläger und dem Land L als Beklagtem, damit **zwischen den Verfahrensbeteiligten**, streitig.

b) Anfechtungs- und Fortsetzungsfeststellungsklage scheiden mangels VA-Qualität der Maßnahme aus (s.o.). Die Feststellungsklage ist somit **nicht** nach § 43 Abs. 2 S. 1 VwGO **subsidiär** und damit statthaft.

III. Es ist zumindest nicht von vornherein und nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen, dass die Beamten durch die Fotografien möglicherweise die **Versammlungsfreiheit** aus Art. 8 Abs. 1 GG oder das **Recht am eigenen Bild** bzw. **auf informationelle Selbstbestimmung** als Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG verletzt haben. K ist deshalb klagebefugt, sodass es auf die streitige Frage der **analogen Anwendung des § 42 Abs. 2 VwGO** nicht ankommt.

IV. Die Klage ist indes nur zulässig, wenn K ein Interesse an der baldigen Feststellung des Rechtsverhältnisses hat (sog. **Feststellungsinteresse**, § 43 Abs. 1 Hs. 2 VwGO). Ausreichend ist jedes nach der Sachlage anzuerkennende schutzwürdige Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Art. Ist – wie hier – eine **erledigte behördliche Maßnahme** streitgegenständlich, kann sich das Feststellungsinteresse insbesondere aus einer Wiederholungsgefahr, einem Rehabilitationsbedürfnis und bei **schwerwiegenden Grundrechtseingriffen** ergeben, wenn sich die Maßnahme so **kurzfristig erledigt** hat, dass vorher nicht um ausreichenden Rechtsschutz nachgesucht werden konnte.

„[52] Es ist ... anerkannt, dass bei erheblichen Grundrechtseingriffen, ..., die sich aus ihrer Natur heraus kurzfristig erledigen, ein Interesse an der Feststellung ihrer Rechtswidrigkeit besteht, da anderenfalls effektiver Rechtsschutz im Sinne des Art. 19 Abs. 4 GG nicht gewährleistet wäre. Eine solche kurzfristige Erledigung der Grundrechtsbeeinträchtigung erfolgt typischerweise im Versammlungsrecht, so dass die gerichtliche Rechtmäßigkeitskontrolle in diesem Bereich nicht davon abhängig gemacht werden kann, ob die Beeinträchtigung erledigt ist oder nicht ...“

K hatte keine Gelegenheit, die Anfertigung der Aufnahmen unmittelbar gerichtlich überprüfen zu lassen. Er macht überdies eine nachhaltige Beeinträchtigung seiner **Versammlungsfreiheit** sowie seines **allgemeinen Persönlichkeitsrechts** geltend. Das erforderliche Feststellungsinteresse ist somit zu bejahen.

V. Richtiger Klagegegner ist hier nach dem **Rechtsträgerprinzip** das Land L als Rechtsträger des Polizeipräsidiums S, dessen Beamte die Fotografien angefertigt haben.

Die Feststellungsklage ist somit zulässig.

B. Begründetheit

Die Feststellungsklage ist begründet, wenn das streitige Rechtsverhältnis nicht besteht. Dies ist der Fall, wenn die Beamten die Bildaufnahmen nicht hätten anfertigen dürfen, weil dies rechtswidrig war.

I. Allerdings könnten die Aufnahmen, gestützt auf den **Runderlass des Innenministeriums zur Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Polizei im Land L**, rechtmäßig sein. Bei dem Runderlass handelt es sich jedoch lediglich um interne Vorgaben, die vom Innenministerium als oberster Landesbehörde an die ihm nachgeordneten Polizeibehörden gerichtet werden, also um **Verwaltungsvorschriften** und damit um reines **Innenrecht**. Diese können nur dort ausreichende Grundlage für das behördliche Handeln sein, wo es wegen des **Grundsatzes vom Vorbehalt des Gesetzes keiner gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage** bedarf. Eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage ist jedoch jedenfalls dann erforderlich, wenn sich die behördliche Maßnahme als **Eingriff in Grundrechte** darstellt. Diese dürfen nicht nur aufgrund des Rechtsstaats- und Demokratieprinzips (Art. 20 Abs. 1, Abs. 3 GG), sondern auch aufgrund des Gesetzesvorbehalts der Grundrechte nur **durch oder aufgrund eines Gesetzes** erfolgen. Fraglich ist deshalb, ob die **Anfertigung der Bildaufnahmen** als **Eingriff in die Grundrechte** des K qualifiziert werden kann.

1. Denkbar ist ein Eingriff in die **Versammlungsfreiheit** aus Art. 8 Abs. 1 GG.

a) Dann müsste zunächst der **Schutzbereich eröffnet** sein.

aa) Versammlung ist jede örtliche Zusammenkunft mehrerer Personen zu einem gemeinschaftlichen Zweck. Insgesamt nahmen 150 Personen teil, sodass die ausreichende Personenanzahl in jedem Fall erreicht ist. Auch war die Versammlung aufgrund ihres Themas (Dieselfahrverbote) als gemeinschaftliche Erörterung und Kundgebung auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet, sodass selbst nach der engsten zum Versammlungsbegriff vertretenen Auffassung eine Versammlung vorliegt.

bb) K ist deutscher Staatsangehöriger i.S.d. Art. 116 Abs. 1 GG und die Versammlung friedlich und ohne Waffen, sodass die **persönliche** und die **sachliche Schutzbereichsbeschränkung** erfüllt sind. Der Schutzbereich ist eröffnet.

b) Fraglich ist jedoch, ob das Fotografieren als **Eingriff** anzusehen ist.

aa) Nach dem **klassischen Eingriffsbegriff** liegt ein Grundrechtseingriff in jedem staatlichen Rechtsakt, der final, unmittelbar und imperativ auf die Beeinträchtigung eines bestimmten Grundrechts bei bestimmten Grundrechtsträgern gerichtet ist. K wendet sich hier aber nicht gegen ein staatliches Ge- oder Verbot, sondern gegen Realakte. Diese sind **nicht darauf gerichtet**, die Versammlungsteilnahme zu verhindern, zu beschränken oder zu erschweren. Folglich liegt kein klassischer Eingriff vor.

bb) Die Grundrechte schützen nicht nur vor unmittelbaren Eingriffen durch Rechtsakte, sondern auch vor **mittelbar-faktischen Beeinträchtigungen** sowie vor **Beeinträchtigungen durch staatliche Realakte**, wenn durch staat-

Im Originalfall hat sich der Kläger zusätzlich auf Wiederholungsgefahr, ein Rehabilitationsbedürfnis sowie ein Präjudizinteresse für einen späteren Schmerzensgeldprozess berufen. Ob eine dieser weiteren Fallgruppen einschlägig ist, lässt das Verwaltungsgericht ausdrücklich offen.

Auf den Streit zwischen der Lehre vom Totalvorbehalt und der Wesentlichkeitstheorie kommt es bei Grundrechtseingriffen nicht an, vgl. dazu AS-Skript Verwaltungsrecht AT 1 (2017), Rn. 97 ff.

Einer streitigen Darstellung bedarf es insbesondere dann nicht, wenn die Veranstaltung nach dem engsten Begriff als Versammlung zu qualifizieren ist. Zu den einzelnen Versammlungsbegriffen s. AS-Skript Grundrechte (2018), Rn. 253 ff.

liche Maßnahmen die Rahmenbedingungen für die Grundrechtsausübung verändert werden. Damit ist ein Eingriff im Sinne des **modernen Eingriffsbegriffs** gegeben, wenn die Ausübung bzw. Wahrnehmung des Grundrechts ganz oder teilweise unmöglich gemacht oder zumindest erschwert wird.

(1) Die Bildaufnahmen von Versammlungsteilnehmern könnten diese von der weiteren Teilnahme abschrecken oder die Art ihrer Teilnahme beeinflussen.

„[59] ... In Frage stehen Aufzeichnungen, die die gesamte – möglicherweise emotionsbehaftete – Interaktion der Teilnehmer optisch fixieren und geeignet sind, Aufschluss über politische Auffassungen sowie weltanschauliche Haltungen zu geben. Das Bewusstsein, dass die Teilnahme an einer Versammlung in dieser Weise ‚staatlich‘ festgehalten wird, kann **Einschüchterungswirkungen** haben, die zugleich auf die Grundlagen der demokratischen Auseinandersetzungen zurückwirken. 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. Derartige Einschüchterungseffekte können bereits durch die bloße **Präsenz einer aufnahmebereiten und auf die Teilnehmer einer Demonstration gerichteten (Polizei-)Kamera** entstehen, auch wenn das Geschehen nicht durch Speicherung festgehalten, sondern nur an eine andere, nicht übersehbare Stelle übertragen wird. Die Anfertigung bildlicher Aufzeichnungen einer Versammlung durch staatliche Organe beeinträchtigt nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen, 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.“

OVG Nds RÜ 2016, 247

Die Anfertigung der Bildaufnahmen durch die Polizei wirkt sich nur mittelbar auf die Versammlungsfreiheit aus, weil zwischen die Maßnahme und die Auswirkung (Nichtteilnahme oder zurückhaltende Teilnahme an der Versammlung) eine eigene Entscheidung des jeweils betroffenen Bürgers tritt.

Vgl. BVerfG RÜ 2018, 450; BVerwG RÜ 2015, 391, 395 f.; OVG Berlin-Brandenburg RÜ 2014, 591, 593 f.; OVG NRW RÜ 2012, 525, 527.

Gegen die Orientierung an der Rechtsprechung zu Übersichtsaufnahmen kann man einwenden, dass die Entscheidungen die Übertragung von Übersichtsaufnahmen ohne deren Speicherung in eine Einsatzzentrale zum Gegenstand hatten.

OVG NRW, Beschl. v. 23.11.2010 – 5 A 2288/09, BeckRS 2010, 56316; Enders, in: Dürig-Friedl/Enders, VersammlG, 2016, § 12 a Rn. 14

(2) Bei dieser **mittelbar-faktischen Beeinträchtigung** wirkt sich der grundrechtliche Schutz jedoch nicht in gleicher Intensität aus wie bei unmittelbaren Eingriffen. Ab welcher Schwelle ein Eingriff bei bloß mittelbaren Grundrechtsbeeinträchtigungen anzunehmen ist, ist eine **Wertungsfrage**, bei der es entscheidend darauf ankommt, ob die nachteiligen Wirkungen dem Staat **zurechenbar** sind. Dies ist jedenfalls dann der Fall, wenn die Beeinträchtigung auf eine staatliche Maßnahme zurückgeführt werden kann, die nach ihren **Zielsetzungen** und/oder ihren **Wirkungen** einem Eingriff im klassischen Sinne gleichkommt oder sich gar als Ersatz für eine staatliche Maßnahme darstellt (sog. **funktionales Äquivalent**). Mittelbare Beeinträchtigungen sind deshalb als Grundrechtseingriff zu werten, wenn der Staat eine Änderung der Rahmenbedingungen der Grundrechtsverwirklichung bezweckt (**Intention**) oder in vorhersehbarer Weise besonders schwerwiegend auf das Umfeld der Grundrechtsausübung einwirkt (**Intensität**).

(a) Hier könnte sich die Zurechnung aus dem Gesichtspunkt der **Intensität** ergeben. Der von den Beamten ausgehende **Einschüchterungseffekt** und die sich daraus ergebenden Auswirkungen auf ein derart wichtiges Grundrecht wie die Versammlungsfreiheit sprechen dafür, einen intensiven Grundrechtseingriff anzunehmen. Berücksichtigt man jedoch, dass die Versammlungsteilnehmer in erster Linie im Hintergrund abgebildet werden, könnte man die Argumentation zur der Anfertigung von **Übersichtsaufnahmen bei friedlichen Versammlungen** übertragen.

(aa) Eine hierzu vertretene Auffassung nimmt an, dass Übersichtsaufnahmen von Versammlungen zur Koordinierung der Einsatzkräfte keine intensive Beeinträchtigung beinhalten. Ein Eingriff könne vielmehr erst dann angenommen werden, wenn durch die Kameraübertragung eine intensive, länger andauernde und nicht nur flüchtige Beobachtung einzelner Versammlungsteilnehmer möglich ist. Dies sei nur bei Versammlungen mit einer geringen Teil-

nehmerzahl der Fall. Dieser Auffassung schließt sich das Verwaltungsgericht ausdrücklich an. Es weist aber zugleich darauf hin, dass ...

„[61] ... es sich bei der in Rede stehenden Versammlung nicht um eine Großveranstaltung handelte, sondern um eine Versammlung mit maximal 150 Teilnehmern und einem örtlich begrenzten Aufzug sowie einer Kundgebung auf einem übersichtlichen Platz. [62] So unterschied sich die Einsatzlage signifikant sowohl von ... bloßen Übersichtsaufnahmen ohne Speicherung der Bilder, die erkennbar der Lenkung eines Polizeieinsatzes namentlich bei Großdemonstrationen dienen und hierfür erforderlich sind, als auch von einer reinen Beobachtung durch begleitende Beamte oder sonstige Dritte ...

[64] Der hier in Rede stehende Kameraeinsatz überschritt unabhängig von einer Veröffentlichung der Bilder bereits die Grenze zum Grundrechtseingriff, weil das die Versammlung begleitende Fotografieren durch Polizeibeamte auch bei einem unbefangenen Teilnehmer der Versammlung befürchten lassen musste, dass die Aufnahmen eine **Individualisierung von Versammlungsteilnehmern ermöglichen** und darüber hinaus, für jeden Versammlungsteilnehmer ersichtlich, **nicht dazu diene, der Einsatzleitung eine Übersicht über das Versammlungs-geschehen zu verschaffen**. Hiervon waren zahlreiche Personen betroffen, die in keiner Beziehung zu einem konkreten Fehlverhalten standen.“

(bb) Die herrschende Gegenauffassung differenziert nicht nach dem Zweck der Aufnahmen, sondern sieht die Schwelle zum Grundrechtseingriff bei **allen technischen Beobachtungsmaßnahmen** für überschritten an. Auch Übersichtsaufnahmen hätten einschüchternde Wirkung. Zudem könnten die Versammlungsteilnehmer auch und gerade wegen der technischen Möglichkeiten der Fotografie nicht erkennen, ob sie individualisiert werden können oder nicht bzw. wer mit den Aufnahmen in Kontakt komme. Auch nach dieser Ansicht überschreitet **bereits die Anfertigung der Bildaufnahmen** die Eingriffsschwelle, sodass es einer Streitentscheidung nicht bedarf.

Die Anfertigung der Bildaufnahmen besitzt damit grundsätzlich eine ausreichende Intensität, um einen Eingriff anzunehmen.

(b) Etwas anderes könnte sich daraus ergeben, dass K als Versammlungsteilnehmer **ohnehin damit rechnen musste, zum Zwecke der Berichterstattung fotografiert zu werden**. Nach Ansicht des Verwaltungsgerichts steht es der Annahme eines Grundrechtseingriffs aber nicht entgegen, ...

„[67] ..., dass regelmäßig Vertreter der Presse oder auch die Versammlungsteilnehmer selbst Bilder von der Versammlung machen und – etwa durch das Einstellen in soziale Medien – veröffentlichen. Denn anders als bei der hier in Rede stehenden Öffentlichkeitsarbeit [der Beamten des Polizeipräsidiums S] handelt es sich dabei nicht um staatliche Eingriffe in den grundrechtlich geschützten Rechtskreis der Bürger, sondern, jedenfalls bei der Tätigkeit von Pressevertretern, um eine ebenfalls grundrechtlich geschützte Tätigkeit. Diese ist zwar gegebenenfalls ebenfalls zivil- oder strafrechtlichen Grenzen unterworfen, unterliegt jedoch nicht den Einschränkungen, die Art. 8 GG dem [Land L, das] selbst nicht Grundrechtsträger ist, zum Schutz der bürgerlichen Freiheiten auferlegt.“

(c) Gegen die Schwere des Grundrechtseingriffs könnte jedoch sprechen, dass die Beamten **vordergründig Einsatzkräfte und -mittel fotografiert** haben.

„[58] ... Bei dem Standard der Bildqualität und -auflösung, den – selbst in Tablet-PCs oder Mobiltelefone verbaute – Digitalkameras heute allgemein haben, bestehen die ... beschriebenen Vergrößerungsmöglichkeiten aus den unveränderten Bilddateien nahezu unabhängig vom verwendeten Kameratyp ... Ein Versammlungsteilnehmer muss daher mit der Möglichkeit rechnen, auf den von der Polizei

Der Streit um die Eingriffsqualität der Videoüberwachung friedlicher Versammlungen wird gerade deshalb geführt, weil die §§ 12 a, 19 a VersG derartige Maßnahmen nicht decken und aufgrund einer Änderung der Gesetzgebungskompetenz zugunsten der Länder durch den Bund keine neue Ermächtigunggrundlage in das VersG eingefügt werden kann. Besonders Länder, in denen kein eigenes LVersG erlassen worden ist, können auf derartige Maßnahmen – zumindest wenn man sie als Grundrechtseingriff qualifiziert – deshalb nicht zurückgreifen.

BVerfGE 122, 342, 368 f.; OVG Nds RÜ 2016, 247, 248 f.; OVG RP NVwZ-RR 2015, 570; VG Hannover, Urt. v. 14.07.2014 – 10 A 226/13, BeckRS 2014, 543010.

Hier greift das sog. Konfusionsargument: Das Land L ist über Art. 1 Abs. 3 GG grundrechtsgebunden und kann deshalb nicht zugleich im Hinblick auf die Pressefreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 Alt. 1 GG grundrechtsberechtigt sein.

gefertigten Lichtbildern auch dann, wenn lediglich die gesamte Gruppe der Versammlungsteilnehmer fotografiert wird, eindeutig identifiziert werden zu können.“

Dass die Aufnahmen die Versammlungsteilnehmer nur im Hintergrund zeigen, ist damit ebenso irrelevant wie die Herabsetzung der Bildqualität durch die Beamten vor der Veröffentlichung.

Demnach liegt ein Eingriff in die Versammlungsfreiheit vor, sodass nach dem Vorbehalt des Gesetzes eine **gesetzliche Ermächtigungsgrundlage** erforderlich ist. Ein Rückgriff auf den Runderlass scheidet folglich aus.

2. „[66] *Ob es einer gesetzlichen Ermächtigung ferner deshalb bedurft hätte, weil die Ablichtung der Versammlung ... zugleich in das Recht der Teilnehmer auf **informationelle Selbstbestimmung** aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG eingriff, wofür einigens spricht, kann vorliegend dahinstehen.“*

Die Anfertigung der Fotografien ist jedenfalls nicht gestützt auf den Runderlass des Innenministeriums rechtmäßig.

II. Allerdings sind die Aufnahmen rechtmäßig, wenn deren Anfertigung auf **§§ 12 a, 19 a VersG** gestützt werden kann.

1. Mangels eigenen Versammlungsgesetzes im Land L ist das **VersG** über Art. 125 a Abs. 1 S. 1 GG **anwendbar**.

2. Nach § 12 a Abs. 1 S. 1 VersG, auf den § 19 a VersG für den hier vorliegenden Fall der Versammlung unter freiem Himmel verweist, darf die Polizei Bild- und Tonaufnahmen von Teilnehmern bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Versammlungen allerdings nur anfertigen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass von ihnen **erhebliche Gefahren** für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen.

*„[71] Die Voraussetzungen dieser Bestimmung liegen ersichtlich schon deshalb nicht vor, weil [das Land L] selbst vorgetragen hat, gerade nicht zum Zweck der Abwehr erheblicher Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung tätig geworden zu sein. Die Bilder sollten **allein einer zeitgemäßen Öffentlichkeitsarbeit dienen**. Unstreitig gab es daneben auch keine Anhaltspunkte für eine von der Versammlung ausgehende erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, welche die Aufnahme von Lichtbildern im Sinne der §§ 12a und 19a VersG gestattet oder gar erforderlich gemacht hätte.“*

Auch auf die §§ 12 a, 19 a VersG konnten sich die Beamten daher nicht stützen.

III. Fraglich ist, ob sich die Bildaufnahmen durch Rückgriff auf **andere Rechtsvorschriften** rechtfertigen lassen. Insofern muss jedoch berücksichtigt werden, dass die Aufnahmen im Zusammenhang mit und während einer Versammlung angefertigt wurden und deshalb das VersG einschlägig ist.

*„[69] ... Damit ist aufgrund der **Spezialität des Versammlungsgesetzes** und aufgrund des Grundsatzes der **„Polizeifestigkeit“ des Versammlungsrechts** der Rückgriff auf allgemeinere Rechtsgrundlagen für die Tätigkeitsentfaltung [der Beamten] während bzw. anlässlich der Versammlung jedenfalls dann von vornherein ausgeschlossen, wenn es eine abschließende und damit speziellere Ermächtigungsgrundlage im Versammlungsgesetz gibt.“*

Eine solche abschließende Ermächtigungsgrundlage stellen die §§ 12 a, 19 a VersG dar, sodass ein Rückgriff auf andere Normen ausgeschlossen ist.

Ergebnis: Die Anfertigung der Bildaufnahmen war deshalb rechtswidrig. Die Klage des K ist zulässig und begründet und hat deshalb Erfolg.

RA Christian Sommer

Problematisch und nicht abschließend geklärt ist in diesem Zusammenhang das Konkurrenzverhältnis zwischen Versammlungsfreiheit und allgemeinem Persönlichkeitsrecht. Möglich erscheint es, aufgrund der besonderen Situation der Versammlung eine Einzelfallspezialität des Art. 8 GG zu bejahen, mit der Folge, dass das allgemeine Persönlichkeitsrecht verdrängt würde. Aufgrund der unterschiedlichen Schutzrichtungen der Grundrechte erscheint es ebenso gut vertretbar, Anwendungskonkurrenz zwischen den Grundrechten anzunehmen und diese nebeneinander anzuwenden. Für die Frage des Grundrechtseingriffs kommt es hierauf i.d.R. nicht an.

Obwohl das Verwaltungsgericht die Sperrwirkung des Versammlungsrechts bejaht, setzt es sich im Anschluss vorsorglich noch mit weiteren Ermächtigungsgrundlagen auseinander. Einen Rückgriff auf § 23 Abs. 1 Nr. 3 KunstUrhG lehnt das Verwaltungsgericht mit der Begründung ab, dass die Vorschrift im Kontext der Pressefreiheit zu verstehen und auszulegen sei – auf die sich das beklagte Land aber gerade nicht berufen dürfe. Eine Rechtfertigung nach dem LPresseG scheidet nach Ansicht des Verwaltungsgerichts ebenfalls aus, da dessen Vorschriften lediglich den Vertretern der Presse einen Auskunftsanspruch gegenüber der Behörde gebe. Eine Ermächtigung der Behörde zu Grundrechtseingriffen könne der Norm schon wegen ihres Wortlauts nicht entnommen werden.