

Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis	25
Kapitel 1: Einleitung und Gang der Untersuchung	27
Kapitel 2: Verfassungsrechtliche Grundlagen der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit als maßgeblicher Ausgangspunkt	35
A. Definition der Öffentlichkeitsarbeit: Das Informationshandeln des Staates	35
B. Klassische Anwendungsfelder der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit	39
C. Die Rechtsprechung zur staatlichen Öffentlichkeitsarbeit	40
D. Grenzen der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit	54
Kapitel 3: Die neue polizeiliche Öffentlichkeitsarbeit	85
A. Polizeiliche Öffentlichkeitsarbeit in Abgrenzung zu strafprozessualer Polizeitätigkeit	85
B. Die historische Entwicklung der polizeilichen Öffentlichkeitsarbeit	85
Kapitel 4: Ziele und Zwecke der Social-Media-Nutzung durch die Polizeibehörden	91
A. Selbstdarstellung der Polizei	91
B. Lancierung allgemeiner Bekanntmachungen und Informationen	92
C. Publikation von Hoheitsakten	95
D. Rechtfertigung und Kommentierung hoheitlichen Handelns gegenüber der Bevölkerung	95
E. Nutzung der sozialen Netzwerke als Interaktionsbasis	97
Kapitel 5: Darstellung der wichtigsten sozialen Netzwerke	101
A. Der Begriff der sozialen Netzwerke	101
B. Facebook als soziales Netzwerk	109

C. Twitter als soziales Netzwerk	122
Kapitel 6: Datenschutzrechtliche Analyse	125
A. Datenschutzrechtliche Zulässigkeit des Einrichtens und Unterhaltens eines Social-Media-Accounts	125
B. Datenschutzrechtliche Zulässigkeit der Veröffentlichung einzelner Beiträge	148
C. Datenschutzrechtliche Anforderungen im Hinblick auf die Richtlinie zu Polizei und Justiz – Richtlinie (EU) 2016/680 des europäischen Parlamentes und des Rates vom 27. April 2016 und der Verordnung (EU) 2016/679 des europäischen Parlamentes und des Rates vom 27. April 2016 (Datenschutz-Grundverordnung)	150
Kapitel 7: Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile der neuen polizeilichen Öffentlichkeitsarbeit	159
A. Vorteile der neuen Kommunikationsformen	159
B. Nachteile und Grenzfällen der neuen Kommunikationsformen	162
C. Zwischenfazit	168
Kapitel 8: Rechtliche Grundlagen polizeilicher Öffentlichkeitsarbeit in den sozialen Netzwerken	171
A. Kompetenzrechtliche Bestimmungen	171
B. Grundrechtliche Dimension unter Einbeziehung unionsrechtlicher Bestimmungen	173
C. Untersuchung der bestehenden rechtlichen Grundlagen bezüglich der Nutzung sozialer Netzwerke durch die Polizei	393
Kapitel 9: Schlussbemerkung und Ausblick	457
Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse in Thesen	461
Literaturverzeichnis	475

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	25
Kapitel 1: Einleitung und Gang der Untersuchung	27
Kapitel 2: Verfassungsrechtliche Grundlagen der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit als maßgeblicher Ausgangspunkt	35
A. Definition der Öffentlichkeitsarbeit: Das Informationshandeln des Staates	35
B. Klassische Anwendungsfelder der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit	39
C. Die Rechtsprechung zur staatlichen Öffentlichkeitsarbeit	40
I. Die sog. Glykolwein-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts	40
II. Die sog. Osho-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts	43
III. Der sog. Scientology-Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs München als erste fachgerichtliche Entscheidung	44
IV. Der Fall „Wanka“	45
V. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu amtlicher Information über Verstöße gegen lebens- und futtermittelrechtliche Vorschriften	49
VI. Zusammenfassung der Anforderungen an das staatliche Informationshandeln nach der dargestellten Rechtsprechung	52
VII. Geäußerte Kritik an der dargestellten Rechtsprechung	52
D. Grenzen der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit	54
I. Grundrechte als Abwehrrechte gegen den Staat und Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen	55
II. Wahlwerbung als Grenze der Öffentlichkeitsarbeit und das Neutralitätsgebot	59

III. PEGIDA als aktuelle gesellschaftliche Entwicklung vor dem Hintergrund des anerkannten Neutralitätsgebotes gegenüber Parteien	66
1. Darstellung der gesellschaftlichen Proteste	66
2. Darstellung der rechtlichen Problematik im Hinblick auf das Neutralitätsgebot	68
3. Rechtliche Schranken der Äußerungsbefugnisse von Verfassungsorganen im Hinblick auf politische Parteien	76
4. Bewertung der erfolgten Äußerungen und Darstellung eines Zwischenfazit	79
a) Bewertung der getätigten Äußerungen	79
b) Zwischenfazit	83
Kapitel 3: Die neue polizeiliche Öffentlichkeitsarbeit	85
A. Polizeiliche Öffentlichkeitsarbeit in Abgrenzung zu strafprozessualer Polizeitätigkeit	85
B. Die historische Entwicklung der polizeilichen Öffentlichkeitsarbeit	85
Kapitel 4: Ziele und Zwecke der Social-Media-Nutzung durch die Polizeibehörden	91
A. Selbstdarstellung der Polizei	91
B. Lancierung allgemeiner Bekanntmachungen und Informationen	92
C. Publikation von Hoheitsakten	95
D. Rechtfertigung und Kommentierung hoheitlichen Handelns gegenüber der Bevölkerung	95
E. Nutzung der sozialen Netzwerke als Interaktionsbasis	97
Kapitel 5: Darstellung der wichtigsten sozialen Netzwerke	101
A. Der Begriff der sozialen Netzwerke	101
I. Social Media als begriffsnotwendiger Ausgangspunkt	101
II. Definitionsansätze	102
1. Definitionsansätze der Sozial- und Kommunikationswissenschaften	102
2. Legaldefinition in § 1 Abs. 1 S. 1 Netzwerkdurchsetzungsgesetz	105
3. Maßgebliche Definition	106

III. Einordnung und Typisierung der sozialen Netzwerke	107
IV. Entwicklung der sozialen Netzwerke	108
B. Facebook als soziales Netzwerk	109
I. Definition und Funktionsweise des sozialen Netzwerkes Facebook	109
II. Fanpages bei Facebook	112
III. Like-Button als Social Plugin	113
IV. Cookie-Nutzung durch Facebook	116
1. Überblick über die Funktionsweise der Cookie-Nutzung	116
2. Datenschutzrechtliche Problematik der Cookie-Nutzung	118
C. Twitter als soziales Netzwerk	122
Kapitel 6: Datenschutzrechtliche Analyse	125
A. Datenschutzrechtliche Zulässigkeit des Einrichtens und Unterhaltens eines Social-Media-Accounts	125
I. Anwendbares Recht	125
II. Verantwortlichkeit der Webseitenbetreiber für datenschutzrechtliche Verstöße	126
1. Rechtsstreit des Unabhängigen Landesentrums für Datenschutz Schleswig-Holstein	126
2. Weitere in der Literatur vertretene Begründungsansätze für eine datenschutzrechtliche Mitverantwortlichkeit	134
3. Vorabentscheidungsverfahren des Europäischen Gerichtshofs	138
a) Darstellung der Entscheidung in ihren Grundzügen	138
b) Bewertung der Entscheidung	141
4. Änderung von Nutzungsbedingungen und Richtlinien für Fanseiten-Betreiber	145
5. Übertragung der Problematik auf den Plattformbetreiber Twitter	147
B. Datenschutzrechtliche Zulässigkeit der Veröffentlichung einzelner Beiträge	148

C.	Datenschutzrechtliche Anforderungen im Hinblick auf die Richtlinie zu Polizei und Justiz – Richtlinie (EU) 2016/680 des europäischen Parlamentes und des Rates vom 27. April 2016 und der Verordnung (EU) 2016/679 des europäischen Parlamentes und des Rates vom 27. April 2016 (Datenschutz-Grundverordnung)	150
	I. Die Datenschutz-Grundverordnung	150
	II. Die Richtlinie zu Polizei und Justiz (JI-Richtlinie)	152
	III. Anwendungsbereich der JI-Richtlinie und Abgrenzung zur Datenschutz-Grundverordnung	154
	IV. Übertragung der dargestellten Abgrenzung auf die zugrunde liegende Ausgangssituation	156
	Kapitel 7: Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile der neuen polizeilichen Öffentlichkeitsarbeit	159
A.	Vorteile der neuen Kommunikationsformen	159
B.	Nachteile und Grenzlinien der neuen Kommunikationsformen	162
	I. Vorgaben durch das Grundgesetz und die datenschutzrechtlichen Bestimmungen	162
	II. Staatliche Polizeibehörden als Werbeträger	162
	III. Problematik der staatlichen Wertungen	164
	IV. Problematik des Blockierens von Social-Media-Usern	164
	V. Qualitätsverlust der geteilten Inhalte	166
	VI. Gefahr der Verselbstständigung und unkontrollierbaren Ausweitung von kritischen Äußerungen	167
C.	Zwischenfazit	168
	Kapitel 8: Rechtliche Grundlagen polizeilicher Öffentlichkeitsarbeit in den sozialen Netzwerken	171
A.	Kompetenzrechtliche Bestimmungen	171
B.	Grundrechtliche Dimension unter Einbeziehung unionsrechtlicher Bestimmungen	173
	I. Problematik des Blockierens von Social-Media-Nutzern durch staatliche Polizeibehörden	174
	1. Einführung in die Problematik	174
	2. Verfassungsrechtliche Analyse	181
	a) Eingriff in die Informationsfreiheit	181
	aa) Schutzbereich	181

bb) Eingriff	184
cc) Rechtfertigung	186
(1) Polizeiliche Generalklausel der Polizeigesetze des Bundes und der Länder	186
(a) Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts als Maßstab	186
(b) Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG	190
(c) Anwendung der polizeirechtlichen Generalklauseln im konkreten Einzelfall	192
(aa) Tatbestandsseite der polizeirechtlichen Generalklauseln	192
(bb) Rechtsfolgende der polizeirechtlichen Generalklauseln	195
(2) Virtuelles Hausrecht	201
(a) Begründungsansätze im Hinblick auf die Anerkennung eines virtuellen Hausrechts	201
(b) Voraussetzungen einer Rechtfertigung auf Grundlage des virtuellen Hausrechts	205
(c) Grenzen des virtuellen Hausrechts	207
dd) Ergebnis	208
b) Eingriff in die Meinungsfreiheit	210
aa) Schutzbereich	210
bb) Eingriff	214
cc) Rechtfertigung	215
c) Eingriff in das Recht auf gleiche Teilhabe an öffentlichen Leistungen und Einrichtungen	218
d) Eingriff in die Pressefreiheit	220
II. Problematik des Bewertens öffentlicher Meinungsbildungs- und Meinungsäußerungsprozesse	221
1. Allgemeine Grundsätze des polizeilichen Informationshandelns	221

2. Wertendes Eingreifen der staatlichen Polizeibehörden in öffentliche Meinungsbildungs- und Meinungsäußerungsprozesse	222
a) Blockupy-Bewegung	222
b) Hambacher Forst	225
aa) Darstellung der gesellschaftlichen Proteste	225
bb) Darstellung der rechtlichen Problematik im Hinblick auf das geltende Neutralitätsgebot	228
3. Veröffentlichung unrichtiger Informationen in den sozialen Netzwerken	230
a) Grundsätzliche Problemstellung	230
b) Herleitung und Maßstäbe der Veröffentlichung von Informationen durch staatliche Stellen	234
c) Falschinformation als staatlicher Grundrechtseingriff	236
aa) Schutzbereichseröffnung	236
(1) Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG	237
(2) Informationsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 GG	240
(3) Sonstige tangierte Schutzbereiche	242
bb) Grundrechtseingriff	243
cc) Rechtfertigungsmöglichkeiten	246
d) Zwischenfazit	249
III. Problematik der richtigen Form staatlicher Äußerungen in den sozialen Netzwerken	252
1. Problemstellung	252
2. Verfassungsrechtliche und gesetzliche Grundlagen	253
a) Richtige Ansprache in den sozialen Netzwerken	253
b) Nutzung von nicht-offiziellen Abkürzungen und Emoticons	256
c) Scherzmeldungen	258
d) Meldungen ohne Bezug zum Aufgabenbereich der Gefahrenabwehr	261
e) Zwischenfazit	262
IV. Problematik des Veröffentlichens nicht anonymisierter Personenbilder durch die Polizeibehörden	265
1. Einführung in die Problematik	265

2. Rechtliche Analyse der unionsrechtlichen grundrechtlichen Bestimmungen	266
a) Eröffnung des Anwendungsbereiches der Grundrechtecharta	267
b) Gewährleistungen des Art. 7 der Grundrechtecharta	270
aa) Schutzbereich	270
(1) Persönlicher Schutzbereich	270
(2) Sachlicher Schutzbereich	271
bb) Eingriff	273
cc) Rechtfertigung	273
c) Gewährleistungen des Art. 8 Abs. 1 der Grundrechtecharta	276
aa) Schutzbereich	277
(1) Persönlicher Schutzbereich	277
(2) Sachlicher Schutzbereich	278
bb) Eingriff	279
cc) Rechtfertigung	280
d) Gesamtergebnis	282
3. Rechtliche Analyse der nationalen grundrechtlichen Bestimmungen	283
a) Versammlungsfreiheit des Art. 8 Abs. 1 GG	283
aa) Eröffnung des Schutzbereiches von Art. 8 Abs. 1 GG	283
(1) Vorliegen einer Versammlung	284
(2) Schutzbereichsbegrenzungen	286
(3) Versammlungsfreiheit als Deutschen-Grundrecht	289
bb) Eingriffsvoraussetzungen	289
cc) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	294
(1) Versammlungen unter freiem Himmel	295
(a) Bestehen eines einfachen Gesetzesvorbehalts	295
(b) § 12a VersG als Ermächtigungsgrundlage	299
(c) Datenschutzrechtliche Bestimmungen	301
(aa) Sperrwirkung durch Polizeifestigkeit des Versammlungsgesetzes	301

(bb) Grundsätze für die Verarbeitung personenbezogener Daten nach der Datenschutz- Grundverordnung	304
(aaa) Grundsätze der Verarbeitung personenbezogener Daten nach Art. 5 und Art. 6 DS-GVO	304
(bbb) Besondere Bestimmungen des Art. 9 DS-GVO	308
(cc) Grundsätze für die Verarbeitung personenbezogener Daten nach dem Bundesdatenschutzgesetz	309
(aaa) § 22 BDSG als maßgebliche Rechtsgrundlage	309
(bbb) § 3 BDSG als maßgebliche Rechtsgrundlage	310
(dd) Ergebnis	311
(d) § 23 KunstUrhG als Ermächtigungsgrundlage	312
(aa) Anwendung des Kunsturhebergesetzes im Anwendungsbereich der Datenschutz-Grundverordnung	312
(aaa) Interpretation der Bestimmung des Art. 85 DS-GVO	312
(bbb) Zwischenfazit	317
(bb) Sperrwirkung durch Polizeifestigkeit des Versammlungsgesetzes	318
(cc) Abgestuftes Schutzkonzept der §§ 22 ff. KunstUrhG	318
(dd) Einwilligungserfordernis des § 22 KunstUrhG	319
(ee) Ausnahmen vom Einwilligungserfordernis	329
(e) Ermächtigungsgrundlagen aus den Landespresse- bzw. Landesmediengesetzen	335

(f)	Ministerielle Erlasse und Dienstanweisungen als Ermächtigungsgrundlage	336
(g)	Zwischenfazit	339
(2)	Versammlungen in geschlossenen Räumen	339
(a)	Parallelität zu Versammlungen unter freiem Himmel	339
(b)	Schrankenforderungen auf Ebene der Rechtfertigung	341
b)	Allgemeines Persönlichkeitsrecht des Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG	343
aa)	Schutzbereich	344
bb)	Eingriffsvoraussetzungen	350
cc)	Rechtfertigung	351
(1)	Schranken und Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vor dem Hintergrund der Sphärentheorie	351
(a)	Polizeifestigkeit des Versammlungsgesetzes	352
(b)	Datenschutzrechtliche Bestimmungen	352
(c)	§ 23 Abs. 1 Nr. 3 KunstUrhG als Ermächtigungsgrundlage	353
(d)	§ 23 Abs. 1 Nr. 1 KunstUrhG als Ermächtigungsgrundlage	355
(e)	Sonstige Ermächtigungsgrundlagen	357
(f)	Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	357
(2)	Zwischenfazit	359
c)	Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG	359
aa)	Schutzbereich	359
bb)	Eingriff	363
cc)	Rechtfertigung	365
(1)	Polizeifestigkeit des Versammlungsgesetzes	366
(2)	Datenschutzrechtliche Bestimmungen	367
(3)	§§ 22, 23 KunstUrhG als Ermächtigungsgrundlage	367
(4)	Sonstige Ermächtigungsgrundlagen	368
(5)	Zwischenfazit	369
4.	Fazit	369

V. Mittelbar-faktischer Grundrechtseingriff durch das Verwenden einer Fanpage durch staatliche Polizeibehörden	370
1. Unionsrechtliche Bestimmungen der Art. 7 und 8 GRCh	370
a) Gewährleistungen des Art. 7 Grundrechtecharta	370
aa) Schutzbereich	371
(1) Persönlicher Schutzbereich	371
(2) Sachlicher Schutzbereich	371
bb) Eingriff	372
cc) Rechtfertigung	374
b) Gewährleistungen des Art. 8 Abs. 1 der Grundrechtecharta	377
aa) Schutzbereich	377
(1) Persönlicher Schutzbereich	377
(2) Sachlicher Schutzbereich	378
bb) Eingriff	378
cc) Rechtfertigung	379
c) Gesamtergebnis	382
2. Verfassungsrechtliche Bestimmungen des Grundgesetzes	382
a) Das informationelle Selbstbestimmungsrecht als maßgeblicher Anknüpfungspunkt	383
aa) Schutzbereich	383
bb) Eingriff	386
cc) Rechtfertigung	389
(1) Anwendbarkeit der Schrankentrias	389
(2) Rechtfertigungsanforderungen	391
C. Untersuchung der bestehenden rechtlichen Grundlagen bezüglich der Nutzung sozialer Netzwerke durch die Polizei	393
I. Erfordernis einer Ermächtigungsgrundlage	394
1. Die Polizei Frankfurt als Ausgangspunkt der Kritik	394
2. Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE an die Bundesregierung vom 12. August 2015	394
3. Einschätzung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages	395
a) Erfordert die Twitter-Nutzung durch die Polizeibehörden eine Ermächtigungsgrundlage?	396
b) Qualifizierung des staatlichen Verhaltens in Bezug auf die behördliche Informationstätigkeit	397

c)	Qualifizierung des staatlichen Verhaltens bezogen auf polizeiliche Aufforderungen	399
d)	Besondere Anforderungen durch das Versammlungsrecht	400
e)	Besondere Anforderungen bei der Durchführung von Datenerhebungen	401
4.	Zwischenfazit	402
II.	Bestehende rechtliche Grundlagen in Bezug auf die Nutzung der sozialen Netzwerke	403
1.	Guidelines zur Social-Media-Nutzung	404
a)	Social-Media-Guideline der Bundespolizei	404
b)	Inhaltliche Vorgaben zur Social-Media-Nutzung bei den Berliner Polizeibehörden	406
aa)	Anfrage des Abgeordneten Hakan Taş (LINKE)	406
bb)	Vorgaben des Leitfadens über die Nutzung von sozialen Netzwerken in der Berliner Verwaltung	407
(1)	Grundlagen	407
(2)	Abschluss eines Nutzungsvertrages	407
(3)	Vergaberechtliche Überlegungen	408
(4)	Ausführungen zu Werbung und Sponsoring	408
(5)	Vorgaben im Hinblick auf den verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz	409
(6)	Datenschutzrechtliche Bestimmungen	409
(7)	Vorgaben hinsichtlich der äußeren Gestaltung des Social-Media-Accounts und Zielsetzung	411
(8)	Organisation und Steuerung der Accountaktivitäten	411
(9)	Vorgaben bezüglich der Haftung	412
(10)	Dienstrechtliche Vorgaben	414
(11)	Vorgaben im Hinblick auf die nach außen gerichtete Kommunikation	415
(12)	Evaluation des Einsatzes	415
(13)	Bewertung des Einsatzes von Facebook	416
(14)	Produktalternativen	418
(15)	Vorschlag für eine Social-Media-Verhaltensrichtlinie	418

cc)	Vorgaben des Merkblatts „Allgemeine Hinweise zum Umgang mit sozialen Medien“ der Polizei Berlin	419
dd)	Abschlussbericht der Projektgruppe „Neue Medien“ der Polizei Berlin	419
	(1) Einrichtung einer zusätzlichen Bund-Länder-Projektgruppe	420
	(2) Wesentliche Ergebnisse der Bund-Länder-Projektgruppe und der Projektgruppe „Neue Medien“ der Polizei Berlin	420
ee)	Zwischenfazit	424
2.	Erlasse und Dienstanweisungen	426
a)	Situation im Saarland	426
aa)	Erlass über die Öffentlichkeits- und Medienarbeit der Polizei für den Bereich sozialer Medien	426
bb)	Dienstanweisung zur Nutzung sozialer Medien für die Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit	429
	(1) Regelungsbereiche und verfolgte Ziele	430
	(2) Betreuungsgrundsätze	433
	(3) Betriebene offizielle Accounts und deren Organisation	436
	(4) Kommunikationsstrategie	438
	(5) Geteilte Inhalte	441
	(6) Besondere Situationen und damit korrespondierende Lösungsansätze	443
	(7) Datenschutzrechtliche Bestimmungen	447
cc)	Zwischenfazit	447
b)	Situation in Nordrhein-Westfalen	450
aa)	Erlass des Innenministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen zur Nutzung der sozialen Netzwerke durch die Polizeibehörden	450
	(1) Allgemeine Regelungen	450
	(2) Vorgaben hinsichtlich der Nutzung der sozialen Netzwerke	450
	(3) Vorhaben hinsichtlich der Ausgestaltung der Accounts in den sozialen Netzwerken	451
	(4) Vorgaben hinsichtlich der Betreuung der Social-Media-Accounts	453
	(5) Die sonstigen Vorgaben des Erlasses	454

bb) Zwischenfazit	454
Kapitel 9: Schlussbemerkung und Ausblick	457
Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse in Thesen	461
Literaturverzeichnis	475