

Die Polizeipräsenz bei Versammlungen

Von Prof. Hartmut Brenneisen, Dekan des Fachbereichs Polizei der FHVD Schleswig-Holstein und Dirk Staack, Prodekan des Fachbereichs Polizei der FHVD Schleswig-Holstein¹



Die Anwesenheit von Polizeibeamtinnen und -beamten bei öffentlichen Versammlungen ist grundsätzlich als Ausfluss der hoheitlichen Schutz- und Gewährleistungsaufgabe zu interpretieren und die damit verbundene Legitimationspflicht unterstreicht sie als besonderen Akt der grundrechtsfreundlichen Organisations- und Verfahrensgestaltung. Die konkreten Ausformungen einschließlich der damit verbundenen eingriffsrechtlichen Fragestellungen sind allerdings umstritten, so dass zuletzt mehrfach die Verwaltungsgerichte entscheiden mussten.²

1 Entstehungsgeschichte

Das Anwesenheitsrecht und die Legitimationspflicht gehen dem Wortlaut nach weitgehend auf § 13 Reichsvereinsgesetz³ (RVG) zurück. Ein freies Zutrittsrecht für die den Staat repräsentierende Polizei war nach damaligem Verständnis wohl unverzichtbar.⁴ Neben dem jederzeit möglichen Eintritt des Verbotsfalles schien es insbesondere erforderlich zu sein, „von der öffentlichen Meinung fortgesetzt unterrichtet zu bleiben“.⁵ Ausgleichend verpflichtete sich der Staat aber auch, seine beobachtende Tätigkeit offen zu legen, wengleich das Auftreten uniformierter Polizeikräfte wohl tatsächlich eher dem Zweck der Repräsentation einer allgegenwärtigen Hoheitsmacht und damit der Einschüchterung gedient haben dürfte. Die Befugnis zur Entsendung von Polizeikräften wurde als Selbstverständlichkeit betrachtet, so dass nur Umsetzungsbestimmungen geschaffen wurden. In diesem Sinne hat auch das PrOVG die Vorschrift des § 13 RVG verstanden.⁶



In der Weimarer Republik war die Weitergeltung des § 13 RVG zunächst umstritten. Das RG erkannte in einer Entscheidung vom 28.4.1932 das Anwesenheitsrecht nur nach landesrechtlichen Bestimmungen zur Verhütung unmittelbarer Gefahren für Leben und Gesundheit der Versammlungsteilnehmer an.⁷ Als Reaktion auf diese Rechtsprechung wurde durch Verordnung des Reichspräsidenten vom 16.6.1932 eine ausdrückliche Befugnis der Polizei zur Entsendung Beauftragter in öffentliche Versammlungen eingeführt. Bei einer Verweigerung bestand die hoheitliche Auflösungsmöglichkeit.⁸

2 Polizeibegriff

Wenn im Zusammenhang mit Anwesenheit und Legitimation von „Polizei“ gesprochen wird, geht es um Polizei im institutionellen Sinne.⁹ Dies ergibt sich nicht zuletzt aus den landesspezifischen Zuständigkeitsregelungen.¹⁰ Da das Versammlungsrecht seit der Föderalismusreform ¹¹ in die Gesetzgebungskompetenz der Länder übergegangen ist, kommen grundsätzlich auch nur ihre Polizeikräfte in Betracht. Beamte der Bundespolizei fallen nur dann unter den Terminus, soweit sie auf Anforderung der zuständigen Landespolizeibehörde unterstellt sind.¹² Keine Polizei im Sinne des Versammlungsrechts sind schließlich die Angehörigen der Ordnungsverwaltung als Polizei im materiellen Sinne.¹³

3 Versammlungsgesetz des Bundes (VersG)

Das VersG des Bundes knüpft dem Wortlaut nach an das RVG an. § 12 VersG lautet:

Werden Polizeibeamte in eine öffentliche Versammlung entsandt, so haben sie sich dem Leiter zu erkennen zu geben. Es muss ihnen ein angemessener Platz eingeräumt werden.

Eine Ahndungsbestimmung ergibt sich aus § 29 Abs. 1 Nr. 8 VersG. Danach handelt ordnungswidrig, wer als Leiter den in eine öffentliche Versammlung entsandten Polizeibeamten die Anwesenheit verweigert oder ihnen keinen angemessenen Platz einräumt.

Damit geht das VersG des Bundes seit dem 24.7.1953¹⁴ wohl unverändert davon aus, dass die Anwesenheit von Polizeikräften im Versammlungsgeschehen im Interesse einer schnellen und effektiven Gefahrenabwehr unabdingbar ist.¹⁵ In § 12 VersG, der über die Transferklausel des § 18 Abs. 1 VersG auch für Versammlungen unter freiem Himmel gilt, werden nur die Modalitäten geregelt.¹⁶ In der Literatur wird zum Teil sogar bezweifelt, dass die bloße Anwesenheit überhaupt einen Grundrechtseingriff darstellt.¹⁷ Sie wird, wie unter dem Regime des Reichsvereinsgesetzes, quasi als unabdingbar betrachtet und mit erforderlichen Schutzaufgaben begründet.¹⁸

Dietel/Gintzel/Kniesel konstatieren:¹⁹ „Ein Anwesenheitsrecht ergibt sich aus dem Zusammenspiel der Regelungen der §§ 12 und 29 Abs. 1 Nr. 8. Der Leiter handelt ordnungswidrig, wenn er entsandten Polizeibeamten die Anwesenheit verweigert. Diese Bestimmungen gehen folglich von einem Anwesenheitsrecht entsandter Polizeibeamter aus.“ Gegenläufigen Auffassungen²⁰ wird mit der Feststellung begegnet, „dass das Entsenden von Polizeibeamten zu öffentlichen Versammlungen im Sinne grundrechtsfreundlicher Organisations- und Verfahrensgestaltung, die entsprechende Kompetenz- und Zuständigkeitsregelung einschließt, interpretiert werden muss.“²¹ Dabei wird auf den Brokdorf-Beschluss des BVerfG²² und die darin enthaltenen Grundsätze „zu einer vertrauensvollen Kooperation“ verwiesen.

Auch die Legitimationspflicht aus § 12 VersG wird in der spezifischen Kommentarliteratur unterschiedlich bewertet. Die wohl bisher herrschende Meinung argumentiert mit der ratio legis der Norm und verneint eine persönliche Legitimationspflicht für alle Einsatzkräfte.²³ Es wird vielmehr darauf abgestellt, dass dem Leiter der Versammlung lediglich der Umstand und die Form der polizeilichen Präsenz bekannt zu geben, in diesem Rahmen allerdings auch entsandte Beamtinnen und Beamte in Zivilkleidung zu bezeichnen sind.²⁴ Gerade bei Großlagen reiche es aber aus, wenn beispielsweise der Einsatzabschnittsführer oder ein von ihm beauftragter Beamter Kontakt aufnehme und entsprechende Angaben mache.²⁵

4 Landesversammlungsgesetze

Nach der am 1.9.2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform ²⁶ haben nunmehr die Länder die Gesetzgebungskompetenz für den Bereich des Versammlungsrechts erhalten. Die Umsetzung lässt allerdings erheblich zu wünschen übrig und es ist ein sehr unterschiedliches Bild festzustellen, das keinesfalls durch anzustrebende Harmonisierungsbestrebungen geprägt ist.²⁷ Neben verfassungsrechtlich bedenklichen²⁸ fragmentarischen Teilregelungen²⁹ in Brandenburg und Berlin gibt es bisher lediglich eigenständige Landesgesetze in Bayern, Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt.³⁰ In Schleswig-Holstein ist im Oktober 2010 die politische Diskussion über ein bereichsspezifisches Landesgesetz eröffnet worden.³¹

4.1 Bayerisches Versammlungsgesetz (BayVersG)

Art. 4 Abs. 3 BayVersG regelt das Zugangsrecht von Polizeibeamten in Versammlungen. Die Erstfassung des Gesetzes³² hatte in Art. 4 Abs. 5 zunächst weitgehend § 12 VersG übernommen. Erst das Änderungsgesetz vom 22.4.2010³³ nahm eine materielle Umformung vor.³⁴ Art. 4 Abs. 3 BayVersG lautet heute:

Polizeibeamte haben das Recht auf Zugang und auf einen angemessenen Platz

- 1. bei Versammlungen unter freiem Himmel, wenn dies zur polizeilichen Aufgabenerfüllung erforderlich ist,*
- 2. bei Versammlungen in geschlossenen Räumen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für die Begehung von Straftaten vorliegen oder eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu besorgen ist.*

Polizeibeamte haben sich dem Leiter zu erkennen zu geben; bei Versammlungen unter freiem Himmel genügt es, wenn dies die polizeiliche Einsatzleitung tut.

Art. 4 BayPAG gilt damit für Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen, differenziert jedoch bei den

tatbestandsmäßigen Voraussetzungen. Gemäß Art. 21 Abs. 1 Nr. 1 BayVersG kann *mit Geldbuße bis zu dreitausend Euro belegt werden, wer als Leiter entgegen Art. 4 Abs. 3 Satz 1 Polizeibeamten keinen Zugang oder keinen angemessenen Platz einräumt.*

Damit wird durch den Gesetzgeber zunächst anerkannt, dass der polizeilichen Präsenz bei Versammlungen Eingriffsqualität zukommen kann und es werden die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen für die Maßnahme geschaffen. Schlüssig wird zwischen Versammlungen unter freiem Himmel und Versammlungen in geschlossenen Räumen differenziert. Grund dafür ist die verfassungsrechtlich höhere Schwelle aufgrund des geringeren Gefahrenpotenzials bei Versammlungen in geschlossenen Räumen.**35** Im Gegensatz zu Versammlungen unter freiem Himmel steht das Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG hier nicht unter einem allgemeinen Gesetzesvorbehalt.**36** Eine Einschränkung des Rechts, sich in geschlossenen Räumen zu versammeln, kommt vielmehr nur im Rahmen der verfassungssystematischen Schranken in Betracht.**37**

Bei Versammlungen unter freiem Himmel wird allein auf die polizeiliche Aufgabenerfüllung Bezug genommen. Die Befugnisnorm ist damit nahezu tatbestandslos**38** und im Gegensatz zum Bundesrecht sowie zur Erstfassung des BayVersG grammatikalisch auch nicht ausdrücklich an versammlungsspezifische Tätigkeitsfelder geknüpft. Nach Sinn und Zweck der Norm dürfte es indes nur um eine Verbindung zu versamlungsbezogenen Aufgaben gehen, zumal nach wie vor der Grundsatz der Polizeirechtsfestigkeit der Versammlungsfreiheit anzunehmen ist.**39** Bei Versammlungen in geschlossenen Räumen besteht ein Zugangsrecht für Polizeibeamte hingegen nur, wenn entweder tatsächliche Anhaltspunkte für die Begehung von Straftaten vorliegen oder eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu besorgen ist. Tatsächliche Anhaltspunkte verlangen konkrete Fakten; Vermutungen oder allgemeine Erfahrungssätze sind nicht ausreichend.**40** Beweispflichtig ist die Polizei.**41** In Art. 4 Abs. 3 Satz 2 BayVersG wird die Form der Legitimationspflicht konkretisiert. Dabei ist durch den Gesetzgeber ausdrücklich herausgestellt worden, dass es bei Versammlungen unter freiem Himmel ausreicht, *„wenn dies die polizeiliche Einsatzleitung tut“*. Im Umkehrschluss ist allerdings bei Versammlungen in geschlossenen Räumen eine Offenbarung durch jede eingesetzte Person geboten.**42**

Zur Legitimation gehört auf Verlangen auch die Ausweispflicht, und zwar nach wohl herrschender Meinung in der Literatur sowohl für uniformierte Beamtinnen und Beamte als auch für Zivilkräfte.**43** Allgemeine Hinweise auf eine Erkennbarkeit durch die Uniform bzw. eine Identifizierungsmöglichkeit durch numerische Kennzeichnung**44** bei geschlossenen Einsätzen sollen nicht ausreichen, da *„der Leiter ein Interesse daran hat, den Namen und die Dienststellen der Beamten zu erfahren“*.**45** Eine Bestätigung durch die Rechtsprechung für diese weite Interpretation der Offenbarungspflicht steht allerdings noch aus.**46**

4.2 Niedersächsisches Versammlungsgesetz (NVersG)

In Niedersachsen ist das Zugangsrecht in § 11 und § 16 NVersG verankert. In § 11 NVersG heißt es:

Die Polizei kann bei Versammlungen unter freiem Himmel anwesend sein, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz erforderlich ist. Nach Satz 1 anwesende Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte haben sich der Leiterin oder dem Leiter zu erkennen zu geben.

Hingegen ist § 16 NVersG im Einklang mit den grundgesetzlichen Vorgaben enger gefasst und orientiert sich an der verfassungsunmittelbaren Gewährleistungsschranke der *„Friedlichkeit“***47** aus Art. 8 Abs. 1 GG:

Die Polizei kann bei Versammlungen in geschlossenen Räumen anwesend sein, wenn dies zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr für die Friedlichkeit der Versammlung erforderlich ist. Nach Satz 1 anwesende Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte haben sich der Leiterin oder dem Leiter zu erkennen zu geben.

Eine Ordnungswidrigkeit ist mit der Versagung des Zutritts durch den Leiter im Gegensatz zum Bundesrecht und zum bayerischen Landesrecht indes nicht verbunden. Die Anwesenheit nach dem NVersG ist, im Gegensatz zum BayVersG, ausdrücklich nur im Rahmen der versammlungsgesetzlichen Aufgaben zulässig.**48** Damit ist die Polizeipräsenz zu anderen Zwecken nicht ausgeschlossen, allerdings auf besondere Normen zu stützen.**49**

Außerdem sind die §§ 11,16 NVersG wohl so zu interpretieren, dass sich die anwesenden Polizeibeamten persönlich zu legitimieren haben und eine Bekanntgabe durch den Einsatz- oder Einsatzabschnittsleiter nicht in Betracht kommt. Damit scheidet ein Einsatz von Zivilkräften ohne Kenntnis des Versammlungsleiters mit der Zielstellung der versamlungsbezogenen Gefahrenabwehr im Schutzbereich des Art. 8 GG nahezu aus.**50** Die Offenbarungspflicht besteht allerdings nicht für Beamtinnen und Beamten, die aus anderen als versammlungsspezifischen Gründen anwesend sind.**51** Der Pflicht, sich zu erkennen zu geben, wird nach Auffassung des Gesetzgebers**52** grundsätzlich dadurch Genüge getan, dass die Polizeikräfte Uniform tragen.**53**

4.3 Sächsisches Versammlungsgesetz (SächsVersG)

Das SächsVersG, das aktuell bereits in der dritten Fassung vorliegt,**54** regelt in § 11 Abs. 1 zunächst für Versammlungen in geschlossenen Räumen:**55**

Polizeibeamte können in eine öffentliche Versammlung entsandt werden, wenn eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit besteht oder eine solche Gefahr zu befürchten ist.

In § 11 Abs. 2 SächsVersG heißt es sodann:

Werden Polizeibeamte in eine öffentliche Versammlung entsandt, so haben sie sich dem Leiter zu erkennen zu geben. Es muss ihnen ein angemessener Platz eingeräumt werden.

Die Norm findet gemäß § 18 Abs. 1 SächsVersG auch für Versammlungen unter freiem Himmel entsprechend Anwendung und gemäß § 30 Abs. 1 Nr. 9 SächsVersG handelt ordnungswidrig, wer

als Leiter den in eine öffentliche Versammlung entsandten Polizeibeamten die Anwesenheit verweigert oder ihnen keinen angemessenen Platz einräumt.

Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße von bis zu 2.500 Euro geahndet werden.**56**

Damit wird die Eingriffsqualität der polizeilichen Anwesenheit zunächst anerkannt, allerdings bei den tatbestandsmäßigen Voraussetzungen nicht zwischen Versammlungen unter freiem Himmel und Versammlungen in geschlossenen Räumen unterschieden. In beiden Fällen soll die Befürchtung einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit genügen. Verfassungsrechtlich bedenklich ist dies im Hinblick auf Art. 8 Abs. 1 und 2 GG, der die Versammlungsfreiheit bei Versammlungen in geschlossenen Räumen normtextlich vorbehaltlos gewährleistet. Insofern spricht vieles dafür, § 11 Abs. 1 SächsVersG verfassungskonform so auszulegen, dass es sich in geschlossenen Räumen um eine Gefahr für ein bedeutsames Rechtsgut handeln muss. Hinsichtlich der erforderlichen Legitimation knüpft § 11 SächsVersG an das bestehende Bundesrecht an.

4.4 Landesversammlungsgesetz Sachsen-Anhalt (VersammIG LSA)

Keine bereichsspezifische Regelung über die Anwesenheit und Legitimation von Polizeikräften enthält das VersammIG LSA.**57** Das bereichsspezifische Landesgesetz bleibt damit noch hinter dem wenig normenklaren Bundesrecht**58** zurück und der politisch vorgezeichnete**59** Weg einer weitestgehend wortgleichen Transformation wird ohne weitere Begründung verlassen. Die grundrechtsrelevante Anwesenheit von Polizeibeamtinnen und -beamten kann damit nur noch als Minusmaßnahme zu Vollverbot oder Auflösung, im Einzelfall auch zu Bild- und Tonaufzeichnungen begründet werden.**60**

4.5 Regelungsansätze in Schleswig-Holstein

Die in der 17. und 18. Legislaturperiode in Schleswig-Holstein vorgelegten Gesetzentwürfe der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen**61** und der FDP-Fraktion**62** sind sehr unterschiedlich ausgeformt. **63**

In § 18 des Entwurfs zu einem Versammlungsfreiheitsgesetz (VersFG) der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen heißt es zunächst: *Die Polizei kann bei Versammlungen unter freiem Himmel anwesend sein, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz zwingend erforderlich ist. Die Polizei kann bei Versammlungen in geschlossenen Räumen anwesend sein, wenn dies zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr für die Friedlichkeit der Versammlung zwingend erforderlich ist. Nach Satz 1 oder 2 anwesende Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte haben sich der Leiterin oder dem Leiter unverzüglich zu erkennen zu geben.* Die Gesetzesvorlage ist damit an dieser Stelle recht differenziert ausgearbeitet worden und entspricht weitgehend dem NVersG.**64** Allerdings gilt der Entwurf aufgrund des „Diskontinuitätsprinzips“ nach § 77 LTGO SH mit der Landtagswahl vom 6.5.2012 als erledigt.**65**

Im Entwurf zu einem Versammlungsgesetz (VslgG) der FDP-Fraktion, der grundsätzlich in vielen Punkten überzeugt, ist eine Regelung über die Anwesenheit und Legitimation von Polizeikräften indes nicht enthalten. Damit weicht die Vorlage trotz einer sonst weitgehenden Annäherung vom Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes von *Enders et al.***66** ab und bleibt zugleich hinter der Notwendigkeiten einer normenklaren Regelung zurück. Berechtigt hat die Piraten-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag in einem Änderungsantrag auf entsprechenden Ergänzungsbedarf hingewiesen.**67**

Nunmehr ist aktuell am 5.3.2014 durch die regierungstragenden Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und die Abgeordneten des SSW ein Änderungsantrag zur Gesetzesvorlage der FDP vorgelegt worden, der das Anwesenheitsrecht und die Legitimationspflicht beinhaltet.**68** In § 10 heißt es:

Die Polizei kann anwesend sein

- 1. bei Versammlungen unter freiem Himmel, wenn dies zur polizeilichen Aufgabenerfüllung nach diesem Gesetz erforderlich ist,*
- 2. bei Versammlungen in geschlossenen Räumen, wenn dies zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr für die Friedlichkeit der Versammlung erforderlich ist.*

Nach Satz 1 anwesende Polizeikräfte haben sich der Versammlungsleitung zu erkennen gegeben; bei Versammlungen unter freiem Himmel genügt es, wenn dies durch die polizeiliche Einsatzleitung erfolgt.“

Damit sind die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen der Anwesenheit am NVersG und die Legitimationspflicht am BayVersG ausgerichtet worden. Durch die differenzierte Behandlung von Versammlungen unter freiem Himmel und Versammlungen in geschlossenen Räumen wird der Änderungsantrag insbesondere den grundgesetzlichen Rahmenbedingungen gerecht, da eine Einschränkung des Rechts, sich in geschlossenen Räumen zu versammeln, nur im Rahmen der verfassungssystematischen Schranken in Betracht kommt.**69**

5 Rechtsprechung

Zur Anwesenheit von Polizeikräften hat es in der jüngeren Vergangenheit zwei wichtige Entscheidungen der Verwaltungsgerichtsbarkeit gegeben, die für strategisch-taktische Überlegungen der Polizei, aber auch für künftige bereichsspezifische Gesetzgebungsverfahren in den Ländern eine grundlegende Bedeutung entfalten.**70** Die Frage der

Grundrechtsqualität einer polizeilichen Anwesenheit bei Versammlungen in geschlossenen Räumen hat der BayVGh am 15.7.2008⁷¹ aufgegriffen, zum Umfang der Legitimation der eingesetzten Kräfte das VG Göttingen am 6.11.2013⁷² geurteilt.

5.1 BayVGh vom 15.7.2008⁷³

Der BayVGh hatte sich in seinem Urteil mit der Frage der Zulässigkeit einer voraussetzungslosen Anwesenheit der Polizei bei Versammlungen in geschlossenen Räumen auseinander zu setzen. Prüfungsmaßstab war hierbei das Bundesrecht, insbesondere also § 12 VersG.

Dabei wurde durch den VGh zunächst dem „*tradierten Verständnis des Zutrittsrechts der Polizei unter der Geltung des GG*“ eine Absage erteilt und ein Eingriff in die „*grundrechtlich geschützte Versammlungsfreiheit*“ bejaht.

Der Gerichtshof stellte fest: „*Auch eine faktische Behinderung stellt einen Grundrechtseingriff dar, wenn sie nicht nur geringfügig ist und die Ausübung des Versammlungsrechts durch den geschützten Personenkreis beeinträchtigt.*“ Insbesondere unter Hinweis auf das Volkszählungsurteil des BVerfG⁷⁴ wurde weiter ausgeführt: „*Ein Eingriff liegt z.B. dann vor, wenn die Maßnahme Personen von der Teilnahme an Versammlungen abschreckt. [...] Von einer faktischen Beeinträchtigung ist auch dann auszugehen, wenn sich die Versammlungsteilnehmer durch die Polizeipräsenz veranlasst sehen, ihre Meinungsfreiheit in der Versammlung nicht oder nicht in vollem Umfang auszuüben.*“

Ein häufig angeführtes Gegenargument, Art. 8 Abs. 1 GG sei durch eine polizeiliche Anwesenheit nicht berührt, weil zu öffentlichen Versammlungen jedermann Zutritt habe, wird durch das Gericht unter Hinweis auf den hoheitlichen Auftrag nicht akzeptiert. Polizeibeamtinnen und -beamte sind nach Darlegung des VGh keine Versammlungsteilnehmer, die den Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG für sich reklamieren können.⁷⁵ Das Gericht kommt mithin zu dem Ergebnis, dass mangels einer Befugnisnorm im VersG des Bundes ein Anwesenheitsrecht der Polizei bei Versammlungen in geschlossenen Räumen nur zum Schutze kollidierender Verfassungsgüter⁷⁶ und zur Abwehr konkret drohender, erheblicher Gefahren bestehe.

5.2 VG Göttingen vom 6.11.2013⁷⁷

Um die Anwesenheit von Polizeikräften in Zivilkleidung bei Versammlungen unter freiem Himmel ging es in der vorgenannten Entscheidung der 1. Kammer des VG Göttingen. In Anlehnung an das Urteil des BayVGh vom 15.7.2008 wurde zunächst der Eingriffscharakter der Maßnahme bestätigt und festgestellt:⁷⁸ „*Die Polizeipräsenz kann Personen von der Teilnahme an einer Versammlung abschrecken oder zur Folge haben, dass Versammlungsteilnehmer ihre Meinungsfreiheit in der Versammlung nicht oder nicht in vollem Umfang ausüben. [...] Das Anwesenheitsrecht der Polizei wirkt sich mittelbar einschränkend auf die Ausübung der Versammlungsfreiheit aus und unterliegt deshalb eigenständig zu bestimmenden Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.*“

Weiter hat das Gericht die Legitimationspflicht der Polizei bewertet und sie als „*wesentliche Ausgestaltung der Art und Weise des Zutrittsrechts*“ bezeichnet. Sie diene dazu, „*die Kooperation von Versammlungsleiter und Polizei als zuständiger Behörde während der Versammlung zu erleichtern, indem dem Leiter eindeutig erkennbare Ansprechpartner zur Verfügung gestellt werden. Mit dem Erkennengeben soll erreicht werden, dass der Versammlungsleiter die Polizei gegebenenfalls um Hilfe angehen kann, wenn es ihm nicht gelingt, mit eigenen Mitteln die Ordnung in der Versammlung sicherzustellen.*“

Auch die Legitimationspflicht sei aus dem Blickwinkel des Art. 8 Abs. 1 GG zu betrachten. „*Sie soll einer Unsicherheit der Versammlungsteilnehmer darüber vorbeugen, ob sie während der Versammlung unwissentlich der Beobachtung durch die Polizei ausgesetzt sind; sie dient damit der Versammlungsfreiheit*“ durch die Vermeidung von Einschüchterungseffekten.⁷⁹

Nach dem „*eindeutigen Wortlaut*“ des § 11 NVersG soll nach Darlegung der Kammer die Verpflichtung, sich erkennen zu geben, für jeden einzelnen Polizeibeamten bestehen, soweit dieser nicht bereits durch seine Uniform unmissverständlich zuzuordnen ist.⁸⁰ Inwieweit auf Verlangen des Versammlungsleiters auch eine Ausweispflicht für uniformierte Polizeibeamtinnen und -beamte besteht, ist noch nicht endgültig geklärt. Die wohl herrschende Literaturmeinung plädiert zurzeit allerdings wohl dafür.⁸¹ In jedem Fall reicht aber eine allgemeine Mitteilung durch die Einsatz- oder Einsatzabschnittsleitung nicht aus und auch eine Art „*konkludente Anzeige*“ ist mit der Norm nicht in Einklang zu bringen.⁸²

6 Befund

Die Regelungsinhalte der vorliegenden Versammlungsgesetze sowie die aktuellen Judikate führen unter Berücksichtigung der einschlägigen Literaturmeinung zu folgendem Befund:

6.1 Gewährleistung der Versammlungsfreiheit als vorrangiger Auftrag des Gesetzgebers

Die Versammlungsfreiheit garantiert eine für die demokratische Ordnung „*essentielle Form bürgerschaftlicher Selbstorganisation*“. ⁸³ Insofern besteht der vorrangige Auftrag des Gesetzgebers in der Gewährleistung und im Schutz der verfassungsrechtlich garantierten Versammlungsfreiheit. Versammlungen sind als Ausdruck einer grundlegenden und selbstbestimmten Freiheitsausübung zu betrachten. Ein bereichsspezifisches Versammlungsgesetz stellt damit nicht vorrangig ein Gefahrenabwehrgesetz, sondern vielmehr ein Grundrechtsgewährleistungsgesetz dar.⁸⁴

6.2 Abhängigkeit der Grundrechtsrelevanz von der Wirkung einer hoheitlichen Maßnahme

Die Beurteilung der Polizeipräsenz bei Versammlungen als Eingriff ist stets von deren Wirkung auf die Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer und nicht vorrangig von dem beabsichtigten Zweck des Einsatzes zu bewerten. Auf die „Finalität“ der Maßnahme kommt es nicht an⁸⁵ und eine Argumentation über die sogenannte „Schutztheorie“ ist zurückzuweisen.⁸⁶ Ansätze dieser Art entsprechen nicht mehr den verfassungsrechtlichen Standards. Das hoheitliche Ziel einer Maßnahme ist im Hinblick auf die Grundrechtsqualität nur von nachrangiger Bedeutung.⁸⁷ Dies gilt auch für faktische Behinderungen, soweit sie die Ausübung des Grundrechts beeinträchtigen und nicht nur geringfügiger Natur sind.⁸⁸

6.3 Anwesenheit von Polizeikräften bedarf einer Befugnisnorm

In Bayern, Niedersachsen und Sachsen bestehen explizite Ermächtigungsgrundlagen hinsichtlich des Zugangsrechts der Polizei. Das Bundesrecht hingegen enthält keine Befugnisnorm, da § 12 VersG nur die Modalitäten der polizeilichen Anwesenheit, nicht aber die Voraussetzung des Eingriffs regelt. Ein Zugangsrecht der Polizei ergibt sich mithin in geschlossenen Räumen nur über den Weg der verfassungssystematischen Schranken, wobei die Anforderungen des § 13 VersG diesbezüglich ein brauchbarer Anhaltspunkt sein können.⁸⁹ Noch nicht klar entschieden ist die Frage hinsichtlich der Voraussetzungen des Anwesenheitsrechts bei Versammlungen unter freiem Himmel. Da § 12 VersG aber auch hier als Befugnisnorm ausscheidet, kommt ein Zutrittsrecht der Polizei wohl nur über die Rechtsfigur der Minusmaßnahme unter den Voraussetzungen des § 15 VersG, im Zusammenhang mit Informationseingriffen auch nach §§ 12a, 19a VersG in Betracht.

6.4 Polizeipräsenz als Ausfluss der hoheitlichen Schutz- und Gewährleistungsaufgabe

Die Polizeipräsenz bei öffentlichen Versammlungen ist Ausfluss der hoheitlichen Schutz- und Gewährleistungsaufgabe und damit ein Akt grundrechtsfreundlicher Organisations- und Verfahrensgestaltung.⁹⁰ Mit dieser Grundannahme ist es nicht in Einklang zu bringen, mit einer Anwesenheit der Polizeibeamten vorrangig auf die Strafverfolgungsvorsorge⁹¹ zu setzen. Dass damit wichtige Maßnahmen des taktischen Einsatzrepertoires ausgeschlossen sind, ist als systemimmanent zu akzeptieren.⁹² Die polizeiliche Taktik hat sich am Recht auszurichten und nicht das Recht an der Taktik.⁹³

6.5 Legitimationspflicht unterstreicht die Zusammenarbeit

Die in den Versammlungsgesetzen des Bundes und der Länder verankerte Legitimationspflicht unterstreicht die Zusammenarbeit zwischen dem Versammlungsleiter und der Polizei und ist damit einer einschränkenden Auslegung nicht zugänglich.⁹⁴ Der Versammlungsleitung sollen eindeutig erkennbare Ansprechpartner der Polizei zur Seite stehen, die sie im Einzelfall um Hilfe bitten kann. Außerdem soll einer möglichen Unsicherheit der Versammlungsteilnehmer begegnet werden, ob sie einer heimlichen Beobachtung durch die Polizei ausgesetzt sind.⁹⁵

6.6 Keine Auslegung über den Wortsinn hinaus

Hinsichtlich der einfach-gesetzlich verankerten Legitimationspflicht ist eine Auslegung über den Wortsinn hinaus nicht zulässig.⁹⁶ Da der Wortlaut des § 11 NVersG hinsichtlich des „Erkennengebens“ dem § 12 VersG entspricht, kommt der rechtskräftigen Entscheidung des VG Göttingen⁹⁷ insofern eine grundsätzliche, bundesweite Bedeutung zu. Ist eine Bekanntgabe über die Einsatz- oder Einsatzabschnittsleitung⁹⁸ nicht ausdrücklich vorgesehen, kommt nur eine individuelle Offenbarung in Frage.⁹⁹ Zumindest für Zivilkräfte ist damit zu konstatieren, dass deren Einsatz in allen Bundesländern – außer Bayern – ohne ausdrückliche Anzeige beim Versammlungsleiter rechtswidrig ist.¹⁰⁰

6.7 Gestaltung eines praktikablen Normengefüges

Da eine persönliche Vorstellungspflicht naturgemäß mit erheblichen praktischen Problemen verbunden ist und gerade bei Großlagen kaum realistisch erscheint,¹⁰¹ sind die Landesgesetzgeber aufgerufen, ein praktikables und zugleich dem hohen verfassungsrechtlichen Stellenwert des Art. 8 Abs. 1 GG gerecht werdendes Normengefüge zu schaffen. Dabei kann Art. 4 Abs. 3 BayVersG grundsätzlich als Vorbild dienen. Aus Gründen der Rechtsklarheit sollte aber nicht nur kodifiziert werden, wann eine Vorstellungspflicht der Einsatzleitung ausreichend ist. Vielmehr sollte das Gesetz auch Ausführungen darüber enthalten, in welcher Weise das „Erkennengeben“ der einzelnen Beamtin bzw. des einzelnen Beamten und der Einsatzleitung vorgenommen werden soll. Auch ist zu bedenken, dass bei größeren Lagen in Sporthallen oder Fußballstadien¹⁰² vergleichbare Probleme entstehen können, wie bei Versammlungen unter freiem Himmel. Insofern erscheint weniger eine Unterscheidung zwischen Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen als vielmehr nach Größe und Unübersichtlichkeit geboten.

7 Zum Abschluss

Mit der Verabschiedung erster Landesversammlungsgesetze und der zu den neu gefassten Normen ergangenen

Rechtsprechung sind erneut Widersprüchlichkeiten zwischen den tradierten strategisch-taktischen Überlegungen der Polizei und den rechtlichen Rahmenbedingungen deutlich geworden. Die Lösung gegensätzlicher Bewertungen darf dabei nur über das Recht erfolgen, denn taktische Maßnahmen sind unmittelbar daran auszurichten. **103**, „Die Einheit von Recht und Taktik ist evident.“ **104**

Kritik an der faktischen Umsetzbarkeit des bereichsspezifischen Versammlungsrechts ist zunächst an den Gesetzgeber zu richten und fragmentarischen Normen in diesem Zusammenhang eine eindeutige Absage zu erteilen. Vielmehr sind vergleichbare Regelungen und föderativ abgestimmte Gesetzgebungsverfahren zu fordern. **105**

Die Verwaltung hat sich hingegen häufiger als bisher an den zentralen Rechtmäßigkeitsgrundsatz aus Art. 20 Abs. 3 GG zu erinnern und an die Tatsache, dass dem Rechtsstaat mit seinen Organen eine dienende Funktion zugewiesen worden ist. **106**

Literaturverzeichnis

Brenneisen, Hartmut / **Wilksen**, Michael / **Staack**, Dirk / **Martins**, Michael / **Warnstorff**, Jana, 2013, Ein Versammlungsgesetz für Schleswig-Holstein.

Brenneisen, Hartmut / **Wilksen**, Michael / **Ruppel**, Elise / **Warnstorff**, Jana, 2013, Ein Versammlungsgesetz für Schleswig-Holstein, in: Die Polizei, S. 130.

Brenneisen, Hartmut / **Staack**, Dirk, 2013, Zur Zulässigkeit freiheitsentziehender Maßnahmen im Schutzbereich des Art. 8 GG, in: DVP, S. 426.

Brenneisen, Hartmut / **Wilksen**, Michael / **Staack**, Dirk / **Petersen**, Dirk Michael / **Martins**, Michael, 2012, Die Versammlungsfreiheit im Lichte der aktuellen Rechtsprechung, in: Die Polizei, S. 89, 121.

Brenneisen, Hartmut / **Wilksen**, Michael, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage.

Brenneisen, Hartmut, 2011, Einsatz von unbemannten Luftfahrzeugen zur informationellen Aufklärung im Versammlungsgeschehen, in: Polizeispiegel, Heft 6, S. 18.

Brenneisen, Hartmut / **Wilksen**, Michael / **Staack**, Dirk, 2011, Föderalismusreform I: Nach Bayern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Sachsen verabschiedet nun auch Niedersachsen ein Landesversammlungsgesetz!, in: Die Polizei, S. 29. **Brenneisen**, Hartmut / **Dubbert**, Gaby / **Schwentuchowski**, Stephan, 2005, Ernstfälle, 2. Auflage.

Dietel, Alfred / **Gintzel**, Kurt / **Kniesel**, Michael, 2011, Versammlungsgesetz, 16. Auflage.

Dreier, Horst, 2013, Grundgesetz – Kommentar (Band I), 3. Auflage.

Enders, Christoph / **Hoffmann-Riem**, Wolfgang / **Kniesel**, Michael / **Poscher**, Ralf / **Schulze-Fielitz**, Helmuth, 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes.

Hanschmann, Felix, 2009, Demontage eines Grundrechts, in: DÖV, S. 389.

Henninger, Markus, 1998, Observation im Versammlungsgeschehen, in: DÖV, S. 713.

Jarass, Hans / **Pieroth**, Bodo, 2012, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Kommentar, 12. Auflage.

Ketterer, Lena / **Sauer**, Oliver, 2010, Nochmals: die Polizei in der Versammlung, in: Jura, S. 717.

Kießling, Andrea, 2012, Die dogmatische Einordnung der polizeilichen Gefährderansprache in das allgemeine Polizeirecht, in: DVBl, S. 1210.

Knape, Michael, 2014, Die geplanten Novellierungen im Freistaat Sachsen im Bereich SächsPolG, SächsVSG und des SächsVersG, in: Die Polizei, S. 40.

Knape, Michael, 2013, Gesetz über Übersichtsaufnahmen zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen, in: Die Polizei, S. 125.

Knape, Michael / **Schönrock**, Sabrina, 2012, Die Verbindung von Recht und Taktik an Beispielen des Einsatzgeschehens in der Bundeshauptstadt – dargestellt an rechtlichen Problemen bei Versammlungslagen, in: Die Polizei, S. 297.

Knape, Michael / **Kiworr**, Ulrich, 2009, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht für Berlin, 10. Auflage (mit Beilagen 6/2013 und 11/2013).

Kniesel, Michael / **Paeffken**, Hans-Ulrich / **Keppel**, Jasmin / **Zenker**, Stephan, 2011, Strafverfolgungsvorsorge als polizeigesetzliche Aufgabe, in: Die Polizei, S. 333.

Kniesel, Michael / **Poscher**, Ralf, 2004, Die Entwicklung des Versammlungsrechts 2000 bis 2003, in: NJW, S. 422.

Koranyi, Johannes / **Singelstein**, Tobias, 2011, Rechtliche Grenzen für polizeiliche Bildaufnahmen von Versammlungen, in: NJW, S. 124.

Krüger, Ralf, 1994, Versammlungsrecht.

Kutscha, Martin, 2011, Demonstrationen auf dem Bildschirm der Polizei, in: Kritische Justiz, S. 223.

Lisken, Hans / **Denninger**, Erhard / **Rachor**, Frederik, 2012, Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage.

Martens, Helgo, 2013, Der verdeckte Einsatz von Polizeibeamten bei Versammlungslagen unter freiem Himmel, in: Die Polizei, S. 1.

Maunz, Theodor / **Dürig**, Günter / **Herzog**, Roman / **Scholz**, Rupert / **Herdegen**, Matthias / **Klein**, Hans, 2014, Grundgesetz – Kommentar (Loseblattwerk).

Ott, Sieghart / **Wächtler**, Hartmut / **Heinhold**, Hubert, 2010, Gesetz über Versammlungen und Aufzüge, 7. Auflage.

Ott, Sieghart / **Wächtler**, Hartmut, 2006, Gesetz über Versammlungen und Aufzüge, 6. Auflage.

Pewestorf, Adrian / **Söllner**, Sebastian / **Tölle**, Oliver, 2013, Praxishandbuch Polizei- und Ordnungsrecht.

Pieroth, Bodo / **Schlink**, Bernhard / **Kniesel**, Michael, 2012, Polizei- und Ordnungsrecht, 7. Auflage.

Roggan, Fredrik / **Busch**, Dörte, 2013, Das Recht in guter Verfassung? Festschrift für Martin Kutscha.
Roggan, Fredrik, 2011, Der Einsatz von Video-Drohnen bei Versammlungen, in: NVwZ, S. 590.
Roos, Jürgen / **Bula**, Wolfgang, 2009, Das Versammlungsrecht in der praktischen Anwendung.
Sachs, Michael, 2011, Grundgesetz – Kommentar, 6. Auflage.
Scheidler, Alfred, 2011, Bayerisches Versammlungsgesetz, 2. Auflage.
Schieder, Alfons, 2013, Defizite des föderalen Versammlungsrechts, in: NVwZ, S. 1325.
Schönrock, Sabrina, 2013, Die Einheit von Recht und Taktik, in: Die Polizei, S. 355.
Trurnit, Christoph, 2010, Aktuelle Entwicklungen im Versammlungsrecht, in: Die Polizei, S. 341.
Ullrich, Norbert, 2011, Niedersächsisches Versammlungsgesetz.
Wächtler, Hartmut / **Heinhold**, Hubert / **Merk**, Rolf, 2011, Bayerisches Versammlungsgesetz.
Weingarten, Dirk, 2014, Anwesenheit ziviler Polizei bei Versammlungen. Hier: Notwendigkeit individueller Legitimation, in: Polizeiinfo.report, Heft 1, S. 4.
Welsch, Harald / **Bayer**, Werner, 2012, Bayerisches Versammlungsgesetz.

Anmerkungen

1. Prof. Hartmut Brenneisen ist Leitender Regierungsdirektor, Dekan des Fachbereichs Polizei und Vizepräsident der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung Schleswig-Holstein (FHVD). Dirk Staack ist Regierungsdirektor, Prodekan des Fachbereichs Polizei der FHVD und Studienleiter im 1. Studienjahr des Masterstudienganges „Public Administration – Police Management“.
2. Vgl. BayVGh v. 15.7.2008, Az. 10 BV 07.2143 (DÖV 2008, S. 1006; NPA 891, Blatt 1); VG Göttingen v. 6.11.2013, Az. 1 A 98/12 (ZVR-Online 71/2013).
3. RVG v. 19.4.1908, RGBl 1908, S. 151 („Überwachung von Versammlungen“).
4. Zur Versammlungsfreiheit in der deutschen Verfassungsgeschichte vgl. *Depenheuer*, in: *Maunz/Dürig et al.*, 2014, Art. 8, Rdnr. 16 ff.
5. RT-Drucksache 482, S. 12, zitiert in *PrOVGE* 58, 288 (24.1.1911).
6. *PrOVGE* 58, 288.
7. *RGSt* 66, 228 (28.4.1932).
8. Zur Entstehungsgeschichte vgl. auch BayVGh v. 15.7.2008, Az. 10 BV 07.2143 und dazu *Ullrich*, 2011, S. 213.
9. *Dietel/Gintzel/Kniesel*, 2011, S. 204; *Ullrich*, 2011, S. 214; *Heinhold*, in: *Wächtler/Heinhold/Merk*, 2011, S. 98.
10. Vgl. z.B. Art. 24 I BayVersG.
11. *BGBI* I 2006, S. 2034; dazu *Brenneisen/Wilksen*, 2011, S. 64.
12. *Ullrich*, 2011, S. 214.
13. *Heinhold*, in: *Wächtler/Heinhold/Merk*, 2011, S. 99; zu den verschiedenen Polizeibegriffen vgl. auch *Knape/Kiworr*, 2009, S. 35.
14. Gesetz über Versammlungen und Aufzüge v. 24.7.1953, *BGBI* I 1953, S. 684.
15. Vgl. dazu *Kniesel/Poscher*, in: *Lisken/Denninger/Rachor*, 2012, S. 1236; *Pieroth/Schlink/Kniesel*, 2012, S. 371; *Enders et al.*, 2011, S. 69; *Brenneisen/Wilksen*, 2011, S. 434; *Dietel/Gintzel/Kniesel*, 2011, S. 204; *Ullrich*, 2011, S. 213; *Heinhold*, in: *Wächtler/Heinhold/Merk*, 2011, S. 98; *Ott/Wächtler/Heinhold*, 2010, S. 158.
16. Zum Meinungsstreit über die Geltung bei Aufzügen vgl. *Pieroth/Schlink/Kniesel*, 2012, S. 371; *Dietel/Gintzel/Kniesel*, 2011, S. 208 und *Ott/Wächtler/Heinhold*, 2010, S. 160.
17. Siehe etwa *Dietel/Gintzel/Kniesel*, 2011, S. 204; anders hingegen *Enders et al.*, 2011, S. 69 und *Brenneisen/Wilksen*, 2011, S. 435.
18. Vgl. z.B. *Kniesel/Poscher*, in: *Lisken/Denninger/Rachor*, 2012, S. 1236.
19. *Dietel/Gintzel/Kniesel*, 2011, S. 205.
20. *Enders et al.*, 2011, S. 69; *Brenneisen/Wilksen*, 2011, S. 435; *Ott/Wächtler/Heinhold*, 2010, S. 160; *Krüger*, 1994, S. 85.
21. *Dietel/Gintzel/Kniesel*, 2011, S. 205; vergleichbar auch *Kniesel/Poscher*, in: *Lisken/Denninger/Rachor*, 2012, S. 1236; *Pieroth/Schlink/Kniesel*, 2012, S. 371; *Ott/Wächtler*, 1996, S. 153 (anders 2010, S. 160).
22. *BVerfGE* 69, 315 (355).
23. Vgl. z.B. *Martens*, 2013, S. 1; *Dietel/Gintzel/Kniesel*, 2011, S. 205; *Henninger*, 1998, S. 713; *Krüger*, 1994, S. 87; siehe

- auch *Brenneisen/Wilksen*, 2011, S. 436.
24. *Ott/Wächtler/Heinhold*, 2010, S. 160.
 25. So z.B. noch *Brenneisen/Wilksen*, 2011, S. 436; *Dietel/Gintzel/Kniesel*, 2011, S. 208; *Ott/Wächtler/Heinhold*, 2010, S. 160; wohl a.M. *Ullrich*, 2011, S. 215.
 26. BGBl I 2006, S. 2034; dazu *Brenneisen/Wilksen*, 2011, S. 64.
 27. *Brenneisen/Wilksen/Ruppel/Warnstorff*, 2013, S. 130; *Brenneisen/Wilksen/Staack*, 2011, S. 29; *Schieder*, 2013, S. 1325.
 28. Vgl. dazu z.B. *Knape*, 2013, S. 125; *Brenneisen/Wilksen*, 2011, S. 66.
 29. Gesetz über Versammlungen und Aufzüge an und auf Gräberstätten Brandenburg v. 26.10.2006, GVBl I 2006, S. 114; Gesetz über Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen Berlin v. 23.4.2013, GVBl 2013, S. 103.
 30. *Kniesel/Poscher*, in: *Lisken/Denninger/Rachor*, 2012, S. 1146 (als „eigenständige Vollregelungen“ werden berechtigt lediglich die Gesetze in Bayern und Niedersachsen bezeichnet).
 31. *Brenneisen/Wilksen/Ruppel/Warnstorff*, 2013, S. 130.
 32. BayVersG v. 22.7.2008, GVOBl 2008, S. 421.
 33. GVOBl 2010, S. 190.
 34. *Heinhold*, in: *Wächtler/Heinhold/Merk*, 2011, S. 98.
 35. Landtagsdrucksache Bay 16/1270, S. 6.
 36. *Heinhold*, in: *Wächtler/Heinhold/Merk*, 2011, S. 101; *Scheidler*, 2011, S. 24.
 37. *Brenneisen/Wilksen*, 2011, S. 435.
 38. Kritisch dazu *Heinhold*, in: *Wächtler/Heinhold/Merk*, 2011, S. 100 (unter Bezugnahme auf *Hanschmann*, 2009, S. 389).
 39. *Heinhold*, in: *Wächtler/Heinhold/Merk*, 2011, S. 102; vgl. dazu auch VG München v. 7.11.2012, Az. 7 K 10.5853; wohl a.M.: *Ullrich*, 2011, S. 214.
 40. *Merk*, in: *Wächtler/Heinhold/Merk*, 2011, S. 157.
 41. *Heinhold*, in: *Wächtler/Heinhold/Merk*, 2011, S. 101.
 42. Dies ergibt sich aus dem Wort „dagegen“ in der Gesetzesbegründung (Landtagsdrucksache Bay 16/1270, S. 6); so auch *Heinhold*, in: *Wächtler/Heinhold/Merk*, 2011, S. 103.
 43. *Dietel/Gintzel/Kniesel*, 2011, S. 208; *Heinhold*, in: *Wächtler/Heinhold/Merk*, 2011, S. 103; *Ullrich*, 2011, S. 215; *Ott/Wächtler/Heinhold*, 2010, S. 160; *Krüger*, 1994, S. 87.
 44. Vgl. z.B. Erlass IM SH - LPA - 121-12.42 - v. 7.12.2012.
 45. *Heinhold*, in: *Wächtler/Heinhold/Merk*, 2011, S. 103.
 46. Das VG Göttingen geht in der Entscheidung v. 6.11.2013, Az. 1 A 98/12, unter Hinweis auf die Landtagsdrucksache NI 16/2075, S. 23 wohl davon aus, dass eine individuelle Legitimationspflicht nur für Beamtinnen und Beamte in Zivilkleidung besteht.
 47. *Kniesel/Poscher*, in: *Lisken/Denninger/Rachor*, 2012, S. 1160; *Dietel/Gintzel/Kniesel*, 2011, S. 73; *Brenneisen/Wilksen*, 2011, S. 126 (m.w.N.).
 48. *Ullrich*, 2011, S. 214.
 49. Landtagsdrucksache NI 16/2913, S. 13.
 50. *Ullrich*, 2011, S. 215; so auch *Weingarten*, 2014, S. 4.
 51. Vgl. Landtagsdrucksache NI 16/2013, S. 13; dazu *Ullrich*, 2011, S. 215.
 52. Landtagsdrucksache NI 16/2075, S. 23.
 53. So wohl auch VG Göttingen v. 6.11.2013, Az. 1 A 98/12.
 54. Vgl. SächsVersG v. 20.1.2010 (GVBl 2010, S. 3); v. 25.1.2012 (GVBl 2012, S. 54); v. 17.12.2013 (GVBl 2013, S. 890); dazu *Knape*, 2014, S. 40.
 55. § 11 SächsVersG besteht in der vorliegenden Form seit dem 25.1.2012 (GVBl 2012, S. 54).
 56. Das VersG des Bundes weist demgegenüber noch eine Geldbuße von bis zu 5.000 DM aus, die notwendige Umwandlung gemäß Euro-Umstellungsgesetz ist noch nicht erfolgt. Vgl. dazu kritisch *Brenneisen/Wilksen*, 2011, S.

202.

57. *Weingarten*, 2014, S. 4.
58. *Brenneisen/Wilksen*, 2011, S. 60.
59. Plenarprotokoll LSA 5/64, S. 4177 (*Hövelmann*).
60. *Brenneisen/Wilksen*, 2011, S. 442.
61. Landtagsdrucksache SH 17/1955.
62. Landtagsdrucksache SH 18/119.
63. Vgl. dazu *Brenneisen/Wilksen/Ruppel/Warnstorff*, 2013, S. 130.
64. Landtagsdrucksache SH 17/1955; vgl. dazu Umdruck SH 17/3651 (Stellungnahme *Brenneisen*).
65. Vgl. dazu *Brenneisen/Wilksen/Ruppel/Warnstorff*, 2013, S. 130.
66. *Enders et al.*, 2011, S. 69 (zu § 23 III).
67. Umdruck SH 18/1318.
68. Umdruck SH 18/2514 (5.3.2014) - Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (VersFG SH).
69. *Brenneisen/Wilksen*, 2011, S. 435.
70. Gerade die Beurteilung der Eingriffsqualität wird dabei durch die Rechtsprechung des BVerfG, der Verwaltungsgerichtsbarkeit sowie die wesentliche Auffassung in der Kommentarliteratur gestützt. Vgl. *Brenneisen/Wilksen*, 2011, S. 436 (m.w.N.).
71. BayVGH v. 15.7.2008, Az. 10 BV 07.2143 (DÖV 2008, S. 1006; NPA 891, Blatt 1).
72. VG Göttingen v. 6.11.2013, Az. 1 A 98/12 (ZVR-Online 71/2013).
73. BayVGH v. 15.7.2008, Az. 10 BV 07.2143.
74. BVerfGE 65, 1; zur Beeinträchtigung der inneren Versammlungsfreiheit siehe auch BVerfGE 69, 315 sowie *Depenheuer*, in: *Maunz/Dürig et al.*, 2014, Art. 8, Rdnr. 124; *Schulze-Fielitz*, in: *Dreier*, 2013, Art. 8, Rdnr. 91; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, 2012, Art. 8, Rdnr. 13; *Höfling*, in: *Sachs*, 2011, Art. 8, Rdnr. 51.
75. Zur Eingriffsqualität der polizeilichen Präsenz vgl. auch *Enders et al.*, 2011, S. 69.
76. Näher hierzu *Ketterer/Sauer*, 2010, S. 718.
77. VG Göttingen v. 6.11.2013, Az. 1 A 98/12.
78. Zur verfassungsrechtlichen Wirkung von Einschüchterungseffekten vgl. auch VG Göttingen v. 11.12.2013, Az. 1 A 283/12 (Übersichtsaufzeichnungen) und VG München v. 7.11.2012, Az. M 7 K 10.5853 (Vorfeldkontrollen).
79. *Enders et al.*, 2011, S. 69.
80. Landtagsdrucksache NI 16/2075, S. 23.
81. Vgl. *Dietel/Gintzel/Kniesel*, 2011, S. 208; *Heinhold*, in: *Wächtler/Heinhold/Merk*, 2011, S. 103; *Ullrich*, 2011, S. 215; *Ott/Wächtler/Heinhold*, 2010, S. 160; *Krüger*, 1994, S. 87.
82. Vgl. dazu auch Erlass des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport – 22.1-12205 – v. 30.1.2014 (unter Beifügung der Entscheidung des VG Göttingen v. 6.11.2013); siehe auch *Ullrich*, 2011, S. 215.
83. *Depenheuer*, in: *Maunz/Dürig et al.*, 2014, Art. 8, Rdnr. 31; *Kniesel/Poscher*, in: *Lisken/Denninger/Rachor*, 2012, S. 1184; *Enders et al.*, 2011, S. 2.
84. *Brenneisen*, in: *Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins/Warnstorff*, 2013, S. 39; vgl. auch Umdruck SH 18/1516.
85. A.M. hier noch *Depenheuer*, in: *Maunz/Dürig et al.*, 2014, Art. 8, Rdnr. 126.
86. So aber z.B. noch *Dietel/Gintzel/Kniesel*, 2011, S. 205, 263.
87. Kritisch insofern die Entscheidung des BVerwG v. 25.7.2007, NVwZ 2007, S. 1439.
88. BayVGH v. 15.7.2008, Az. 10 BV 07.2143.
89. Instrukтив hierzu *Ketterer/Sauer*, 2010, S. 718.
90. *Enders et al.*, 2011, S. 69; *Heinhold*, in: *Wächtler/Heinhold/Merk*, 2011, S. 103; *Ott/Wächtler/Heinhold*, 2010, S. 160.
91. Vorsorge für die Aufklärung künftiger Delikte (antizipierte Repression); vgl. dazu *Kniesel/Paeffgen/Keppel/Zenker*, 2011, S. 333.

92. *Brenneisen/Wilksen*, 2011, S. 274.
93. *Knape/Schönrock*, 2012, S. 297; vgl. auch *Brenneisen/Dubbert/Schwentuchowski*, 2005, S. 302.
94. Wohl nicht mehr vertretbar hier die Auffassung von *Martens*, 2013, S. 1.
95. VG Göttingen v. 6.11.2013, Az. 1 A 98/12.
96. So zuvor noch z.B. *Dietel/Gintzel/Kniesel*, 2011, S. 208 und *Brenneisen/Wilksen*, 2011, S. 436.
97. VG Göttingen v. 6.11.2013, Az. 1 A 98/12.
98. So z.B. Art. 4 III BayVersG, vgl. dazu *Heinhold*, in: *Wächtler/Heinhold/Merk*, 2011, S. 103.
99. So bereits *Ullrich*, 2011, S. 215 und *Ott/Wächtler/Heinhold*, 2010, S. 160.
100. Auch in Schleswig-Holstein könnte bei einer Übernahme des § 10 Änderungsantrag der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Abgeordneten des SSW, Umdruck 18/2514, der Einsatz von Zivilkräften in Betracht kommen.
101. Kritisch hier *Dietel/Gintzel/Kniesel*, 2011, S. 208 und *Martens*, 2013, S. 1; vgl. auch VG Göttingen v. 6.11.2013, Az. 1 A 98/12 (die beklagte Polizeibehörde spricht im Zusammenhang mit einer persönlichen Vorstellungspflicht durchaus berechtigt von „praxisfremd“).
102. Vgl. zu Unterscheidung von Versammlungen unter freiem Himmel und Versammlungen in geschlossenen Räumen *Brenneisen/Wilksen*, 2011, S. 78; *Ott/Wächtler/Heinhold*, 2010, S. 129.
103. *Brenneisen/Staack*, 2013, S. 426.
104. *Knape/Schönrock*, 2012, S. 297; vgl. auch *Schönrock*, 2013, S. 355; *Brenneisen*, in: *Roggan/Busch*, 2013, S. 163; *Roos/Bula*, 2009, S. 68.
105. *Schieder*, 2013, S. 1325; *Brenneisen/Wilksen*, 2011, S. 546.
106. *Herdegen*, in: *Maunz/Dürig et al.*, 2014, Art. 1, Rdnr. 1; *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, 2012, Art. 1, Rdnr. 1.