

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 1559

# Die verweigerte Amtshilfe im Versammlungsrecht

Eine Untersuchung des polizeilichen Notstandes  
und der für ihn geltenden Darlegungslasten  
aus amtshilferechtlicher Perspektive

Von

Philip Max Krüger



Duncker & Humblot · Berlin

PHILIP MAX KRÜGER

Die verweigerte Amtshilfe im Versammlungsrecht

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1559

# Die verweigerte Amtshilfe im Versammlungsrecht

Eine Untersuchung des polizeilichen Notstandes  
und der für ihn geltenden Darlegungslasten  
aus amtshilferechtlicher Perspektive

Von

Philip Max Krüger



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen  
hat diese Arbeit im Jahre 2024 als Dissertation angenommen.

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.

Alle Rechte vorbehalten

© 2025 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: 3w+p GmbH, Rimpar  
Druck: CPI books GmbH, Leck  
Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 978-3-428-19355-4 (Print)

ISBN 978-3-428-59355-2 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,  
12165 Berlin, Germany | E-Mail: [info@duncker-humblot.de](mailto:info@duncker-humblot.de)  
Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Für Papa*



## **Vorwort**

Diese Arbeit ist meinem Vater, Matthias Krüger, gewidmet, der für mich schon immer und auf allen Ebenen Vorbild gewesen ist. An der Bedeutung meines Vaters (auch) für meine juristische Laufbahn hat sich trotz seines viel zu frühen Versterbens nichts geändert.

Mein Vater hat mir durch seine eigene Freude an der juristischen und wissenschaftlichen Arbeit schon früh vermittelt, wie bereichernd diese ist. Die Widmung dieser Arbeit kann nicht im mindesten ausdrücken, wie dankbar ich bin und wie tief meine Trauer ist.

In gleicher Weise danke ich meiner Mutter, Bettina Krüger, und meiner Verlobten, Teresa Grabitz, die mich in allen Phasen der Bearbeitung bedingungslos unterstützt haben. Meine Mutter stand mir aus der Entfernung immer unverzichtbar zur Seite. Teresas einmalig mitreißendes Wesen und ungebrochener Zuspruch haben mir im Alltag stets die notwendige Kraft vermittelt.

Auch diese Dankbarkeit lässt sich in Worten nicht beschreiben.

Herrn Prof. Dr. Mann danke ich für die gewinnbringende Betreuung und die sehr angenehme Zusammenarbeit. Herrn Prof. Dr. Martínez danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Hannover, im September 2024

*Philip Max Krüger*



# **Inhaltsverzeichnis**

## *Erster Teil*

<b>Einleitung</b>	19
A. Hintergründe der Untersuchung .....	19
I. Die Amtshilfe-Rechtsprechung am Rande des G20-Gipfeltreffens 2017 in Hamburg .....	20
II. Klassische Anwendungsfälle des polizeilichen Notstandes im Versammlungsrecht .....	21
III. Amtshilfeverweigerung als Streitpunkt jüngerer politischer Debatten .....	22
B. Ziele der Untersuchung .....	23
C. Gang der Untersuchung .....	24

## *Zweiter Teil*

<b>Verständnisbildende Grundlagen des Amtshilfeinstituts</b>	26
A. Rechtsdogmatische Hintergründe .....	26
I. Grundsatz der Einheit der Staatsgewalt .....	27
1. Einheit der Staatsgewalt als dogmatischer Ansatzpunkt des Amtshilfeinstituts? .....	27
2. Bedeutung des Grundsatzes der Einheit der Verwaltung .....	30
a) Inhaltliche Ausgestaltung .....	31
b) Inhaltliche Leistungsfähigkeit .....	31
II. Bundesstaatsprinzip .....	32
1. Kooperation als prägendes Element der Bundesstaatlichkeit .....	33
2. Bundesstaatsprinzip als dogmatischer Ansatzpunkt des Amtshilfeinstituts .....	34
3. Bedeutung des Grundsatzes der Bundestreue .....	35
4. Amtshilfe in der deutschen Rechts- und Verfassungstradition .....	36
III. Rechtsstaatsprinzip .....	37
1. Annäherung über die Funktion der Amtshilfe .....	38
2. Rechtsstaatsprinzip als dogmatischer Ansatzpunkt des Amtshilfeinstituts .....	38
IV. Ergebnisse .....	39
B. Die Merkmale des Amtshilfebegriffs .....	40
I. Beschränkung auf die Hilfeleistung zwischen Behörden .....	40
II. Hilfeleistung auf Ersuchen .....	42
1. Hintergrund und Bedeutung des Ersuchenserfordernisses .....	42

2. Entbehrlichkeit des Ersuchens in Fällen der sog. Spontanhilfe? .....	44
3. Rechtsnatur des Ersuchens .....	45
a) Verwaltungsaktqualität des Ersuchens? .....	45
aa) Merkmal der Regelungswirkung .....	45
bb) Merkmal der Außenwirkung .....	47
cc) Merkmal der Hoheitlichkeit .....	48
b) Das Ersuchen als öffentlich-rechtliche Willenserklärung .....	49
4. Formelle Anforderungen .....	50
III. Ergänzungscharakter der Hilfeleistung .....	51
IV. Einzelfallcharakter der Hilfeleistung .....	52
V. Negative Abgrenzungsmerkmale .....	54
1. Bestehen eines Weisungsverhältnisses .....	54
a) Begriffsbestimmung .....	54
b) Gründe für die Ausnahme der Weisungsverhältnisse .....	55
2. Eigene Aufgabenerfüllung .....	56
VI. Ergebnisse .....	58
C. Abgrenzung der Amtshilfe zu anderen Formen der Verwaltungskooperation .....	58
I. Gesetzterminologisch verwandte Rechtsinstitute .....	58
1. Amtshilfe und Rechtshilfe .....	59
a) Abgrenzung nach Art der beteiligten Behörden .....	59
b) Abgrenzung nach Art der ersuchten Handlung .....	60
2. Amtshilfe, Vollzugshilfe und Vollstreckungshilfe .....	61
a) Abgrenzung zwischen Amtshilfe und Vollzugshilfe .....	62
b) Abgrenzung zwischen Amtshilfe und Vollstreckungshilfe .....	64
c) Gesamtschau .....	64
II. In der Verwaltungswissenschaft entwickelte Rechtsinstitute .....	65
1. Amtshilfe und Organleihe .....	65
2. Amtshilfe und Delegation .....	67
3. Amtshilfe und organisationsrechtliches Mandat .....	68
III. Amtshilfe und die Unterstützung im Rahmen von § 35 Abs. 2 und Abs. 3 GG .....	69
1. Art. 35 Abs. 2 GG als Sonderfall der Amtshilfe .....	70
a) Gesetzterminologische und gesetzesystematische Einsichten .....	71
b) Entstehungsgeschichtliche und teleologische Erkenntnisse .....	72
c) Anknüpfung an die Merkmale des Amtshilfebegriffs .....	73
aa) Ergänzungs- und Einzelfallcharakter der Hilfeleistung .....	73
bb) Negative Abgrenzungsmerkmale .....	74
d) Gegenüberstellung der Durchführungsmodalitäten .....	76
e) Gesamtschau .....	77
2. Art. 35 Abs. 3 GG als Aliud zur Amtshilfe .....	78
IV. Ergebnisse .....	79

*Dritter Teil*

<b>Verweigerte Amtshilfe im versammlungsrechtlichen Kontext</b>	81
A. Die Bedeutung verweigerter Amtshilfe für die Annahme des polizeilichen Notstandes	81
I. Art. 8 GG als verfassungsrechtlicher Rahmen .....	83
1. Wesen und Gewährleistungsgehalt der versammlungsrechtlichen Schutzpflicht	83
2. Die grenzziehende Funktion des polizeilichen Notstandes .....	84
a) Verweigerte Amtshilfe als zentrale Voraussetzung .....	85
b) Grundsatz des Verfügbarkeitsvorbehalts polizeilicher Ressourcen .....	87
II. Problematische Kollisionslagen konkurrierender Veranstaltungen .....	88
1. Prioritätsgrundsatz und versammlungsrechtliches Erstanmelderprivileg .....	88
2. Materielle Abwägungskriterien .....	89
a) Konkurrenz von Ausgangsversammlung und Gegendemonstrationen .....	90
b) Konkurrenz von Ausgangsversammlung und Großveranstaltungen .....	91
III. Adressatenkreis der versammlungsrechtlichen Schutzpflicht .....	92
1. Der Gleichlauf von Adressatenkreis und Kompetenzordnung .....	92
2. Bedeutung im versammlungsrechtlichen Kontext .....	93
IV. Ergebnisse .....	94
B. Verfahrensrechtliche Hintergründe .....	94
I. Normativer Rahmen des Amtshilfeverkehrs .....	95
1. Amtshilfe nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz .....	95
a) Beschränkung auf Verwaltungsverfahren im Sinne von § 9 VwVfG? .....	96
aa) Gesetzesterminologische Einsichten .....	96
bb) Gesetzesystematische Einsichten .....	97
cc) Teleologische Überlegungen .....	98
b) Der sog. gesetzesinkongruente Amtshilfeverkehr .....	99
c) Weitergehende Bedeutung als allgemeine Rechtsgrundsätze .....	100
2. Besondere Vorschriften in den Polizeigesetzen der Länder .....	101
a) Regelungshintergrund und Zweckrichtung .....	101
b) Allgemeine Regelungssystematik .....	102
c) Charakter als spezielle Form länderübergreifender Polizei-Amtshilfe .....	103
d) Einschlägigkeit im versammlungsrechtlichen Kontext .....	104
3. Beteiligung der Bundespolizei .....	105
4. Verdrängungswirkungen von Art. 35 Abs. 2 GG? .....	106
5. Zusammenfassender Überblick .....	108
II. Voraussetzungen der Amtshilfe .....	108
1. Allgemeine Amtshilfegrundsätze .....	109
a) Einleitender Überblick .....	109
b) Fehlende Dienstkräfte als Voraussetzung eines Amtshilfeersuchens .....	110
aa) Inhaltliche Anforderungen .....	110

bb) Berücksichtigung eines Vertretenmüssens der ersuchenden Behörde?	111
2. Voraussetzungen der speziellen länderübergreifenden Polizei-Amtshilfe	112
3. Ermessensentscheidung der Versammlungsbehörden?	113
a) Inbezugnahme des behördlichen „Verfahrensermessens“	113
b) Ermessensreduzierung infolge der versammlungsrechtlichen Schutzpflicht	114
III. Versagungsgründe der Amtshilfe	115
1. Allgemeine Amtshilfegrundsätze	116
a) Systematik der Verbots- und Weigerungsgründe	116
aa) Die zwingenden Verbotsgründe aus § 5 Abs. 2 VwVfG	116
bb) Die fakultativen Weigerungsgründe aus § 5 Abs. 3 VwVfG	117
cc) Abschlusscharakter der normierten Verbots- und Weigerungsgründe?	118
b) Staatswohlgefährdung contra Amtshilfeverpflichtung	119
c) Gefährdung der eigenen Aufgabenerfüllung	120
aa) Die Abwägung im Rahmen von § 5 Abs. 3 Nr. 3 VwVfG	120
bb) Einschlägigkeit im versammlungsrechtlichen Kontext	122
2. Die Ablehnung der speziellen länderübergreifenden Polizei-Amtshilfe	123
3. Jüngste Diskussion im Zusammenhang mit dem Berliner LADG	124
C. Wesen und Begleitumstände der Verweigerungsentscheidung	125
I. Prüfungsumfang der ersuchten Behörden	126
1. Allgemeine Amtshilfegrundsätze	126
a) Prüfungsrecht bezüglich der Amtshilfevoraussetzungen	126
b) Prüfungsrecht bezüglich der Rechtmäßigkeit des Hauptverfahrens	127
aa) Ablehnung infolge der sog. Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten?	128
bb) Gesetzesystematische Argumente gegen ein Prüfungsrecht	129
cc) Ausnahmen bei offensichtlich rechtswidrigen Hauptverfahren	130
2. Prüfungsrechte und die spezielle länderübergreifende Polizei-Amtshilfe	131
II. Umfang und Grenzen des behördlichen Entscheidungsspielraums	132
1. Allgemeine Amtshilfegrundsätze	132
a) § 5 Abs. 3 Nr. 3 VwVfG als Kopplungsvorschrift	132
b) Ermessensbindende Wirkungen der versammlungsrechtlichen Schutzpflicht	133
2. Besonderheiten bei der speziellen länderübergreifenden Polizei-Amtshilfe	134
III. Begründungspflicht der amtshilfeverweigernden Behörden	135
1. Allgemeine Amtshilfegrundsätze	136
a) Herleitung aus der Rechtsnatur der Mitteilung	136
aa) Verwaltungsaktqualität der Mitteilung?	136
bb) Einordnung der Mitteilung als öffentlich-rechtliche Willenserklärung	137
cc) Untersuchung gleichwohl bestehender Anknüpfungsmöglichkeiten	138
(1) Begründungsfunktionen und öffentlich-rechtliche Willenserklärungen	138
(2) Vergleich mit anderen öffentlich-rechtlichen Willenserklärungen	140

(3) Übertragbarkeit auf den Amtshilfeverkehr .....	141
b) Herleitung aus § 5 Abs. 5 Satz 1 VwVfG .....	142
aa) Grammatikalische Auslegung .....	142
bb) Systematische Auslegung .....	143
cc) Historische Auslegung .....	144
dd) Teleologische Auslegung .....	145
(1) Anknüpfung an die Begründungsfunktionen .....	145
(2) Anknüpfung an die verfassungsrechtlichen Zusammenhänge .....	146
2. Besonderheiten bei der speziellen länderübergreifenden Polizei-Amtshilfe ..	147
a) Fundierung im formell geprägten System der Landespolizeigesetze ..	147
b) Fundierung im Grundsatz der Bundesstreue .....	148
D. Zwischenbehördlicher Rechtsschutz in Fällen verweigerter Amtshilfe .....	149
I. Das aufsichtsbehördliche Verfahren nach § 5 Abs. 5 Satz 2 VwVfG .....	149
1. Rechtscharakter .....	150
a) Einordnung als gesetzlich normierte Aufsichtsbeschwerde? .....	151
b) Einordnung als spezielles Widerspruchsverfahren? .....	151
2. Prüfungsmaßstab der aufsichtsbehördlichen Entscheidung .....	152
3. Rechtsnatur der aufsichtsbehördlichen Entscheidung .....	154
a) Merkmal der Regelungswirkung .....	154
b) Merkmal der Außenwirkung .....	155
II. Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz .....	156
1. Probleme bei rechtsträgerinternen Amtshilfestreitigkeiten .....	157
2. Verfassungsrechtlicher Charakter der Amtshilfestreitigkeiten? .....	158
3. Die allgemeine Leistungsklage als statthafte Klageart .....	158
4. Verhältnis zum aufsichtsbehördlichen Verfahren .....	160
III. Besonderheiten in länderübergreifenden Konstellationen .....	161
E. Fazit .....	162

*Vierter Teil*

<b>Darlegungslasten der Versammlungsbehörden im Außenverhältnis</b>	164
A. Verfahrens- und prozessrechtliche Rahmenbedingungen .....	165
I. Die versammlungsrechtliche Prognoseentscheidung im Verwaltungsverfahren ..	165
1. Versammlungsbehördliche Erkenntnisgewinnung .....	166
2. Versammlungsbehördliche Erkenntnisdokumentation .....	167
a) Darlegungen in den Behördenakten .....	167
b) Darlegungen im belastenden Bescheid .....	169
II. Darlegungslasten im Verwaltungsprozess .....	170
1. Die Darlegungslast als Institut des Zivilprozessrechts .....	170

2. Besondere Erscheinung im Verwaltungsprozess .....	171
3. Bedeutung im versammlungsrechtlichen Notstandskontext .....	173
B. Umfang der versammlungsbehördlichen Darlegungslasten .....	174
I. Ausgangslage in der versammlungsrechtlichen Rechtsprechung .....	175
1. Berechnung der benötigten polizeilichen Ressourcen .....	175
2. Darlegung der eigenen Bedarfsunterdeckung .....	176
3. Darlegungslast hinsichtlich der verweigerten Amtshilfe .....	177
a) Strenge Maßstäbe in der jüngeren Rechtsprechung .....	177
b) Ausweitung der Darlegungslast auf die Gründe der Amtshilfeverweigerung	178
II. Rechtfertigung der hohen Darlegungslasten hinsichtlich der verweigerten Amtshilfe .....	179
1. Plausibilität aus der rechtspraktischen Perspektive .....	179
a) Darlegungslasten und ihre versammlungsbezogene Schutzfunktion .....	180
b) Bedeutung des Grundsatzes der Einheit der Staatsgewalt .....	181
2. Strenge Darlegungsmaßstäbe als Ausfluss von Art. 19 Abs. 4 GG .....	182
3. Anknüpfung an die Verfahrensdimension der Versammlungsfreiheit .....	183
a) Entwicklung und Charakter verfahrensrechtlicher Grundrechtsdimensionen	183
b) Begründungspflicht als Ausprägung verfahrensbezogener Grundrechtsgehalte .....	184
c) Auswirkungen der Verfahrensdimension von Art. 8 GG .....	186
4. Ergebnisse .....	187
III. Grenzen der hohen Darlegungslasten hinsichtlich der verweigerten Amtshilfe .....	187
1. Besonders unübersichtliche Versammlungslagen .....	187
a) Die unterschiedlichen Ansichten im Rahmen der G20-Rechtsprechung .....	188
b) Einordnung und Bewertung .....	189
2. Sicherheitsbedingte Geheimhaltungsinteressen .....	190
a) Der hinter den Geheimhaltungsinteressen stehende Rechtsgedanke .....	191
b) Übertragbarkeit auf die versammlungsbehördlichen Darlegungslasten .....	192
c) Verwaltungsprozessuale Zusitzung im sog. In-Camera-Verfahren .....	193
aa) Grenzziehende Bedeutung für den behördlichen Darlegungsumfang .....	193
bb) Auswirkungen auf die Verteilung prozessualer Lasten? .....	194
C. Faktisches Zurechnungsverhältnis als Korrelat der hohen Darlegungslasten .....	195
I. Skizzierung einer rechtsdogmatischen Problemlage .....	196
1. Allgemeine Amtshilfegrundsätze .....	196
2. Besonderheiten bei der speziellen länderübergreifenden Polizei-Amtshilfe .....	198
3. (Fehlende) Übertragbarkeit auf Fälle rechtswidrig verweigeter Amtshilfe .....	199
II. Berücksichtigungsfähigkeit anderer öffentlich-rechtlicher Zurechnungsstrukturen	201
1. Zurechnungsfragen und allgemeiner Gleichheitssatz .....	201
a) Kompetenzakzessorietät des allgemeinen Gleichheitssatzes .....	201
b) Bedeutung der Rechtsträgerzugehörigkeit auf Normanwendungsebene .....	203

c) Ergebnisse .....	204
2. Zurechnungsstrukturen bei anderen Formen der Verwaltungskooperation .....	204
a) Gesetzterminologisch verwandte Rechtsinstitute .....	205
b) In der Verwaltungswissenschaft entwickelte Rechtsinstitute .....	205
c) Zurechnung und verweigertes Einvernehmen nach § 36 BauGB .....	207
d) Abstraktion der auftretenden Zurechnungsmomente .....	208
3. (Partielle) Übertragbarkeit auf Fälle rechtswidrig verweigerter Amtshilfe .....	208
a) Landesinterne Konstellationen .....	208
aa) Zurechnungsverhältnis zwischen Landesbehörden .....	209
bb) Zurechnungsverhältnis zwischen Behörden verschiedener Rechtsträger	210
b) Länderübergreifende Konstellationen .....	211
aa) Inspekteur der Bereitschaftspolizeien als zurechnungsauslösende Aufsichtsbehörde? .....	211
bb) Geltungskraft der zu § 36 BauGB entwickelten Zurechnungsmaßstäbe?	212
III. Lösungsansätze für die problematische länderübergreifende Zurechnung .....	213
1. Begründung aus dem Grundsatz der Einheit der Staatsgewalt .....	214
2. Begründung aus der versammlungsrechtlichen Schutzpflicht .....	215
IV. Auswirkungen des Zurechnungsverhältnisses auf den Rechtsschutz des Bürgers .....	216
1. Allgemeine Amtshilfegrundsätze .....	217
2. Haftungsfragen .....	218
3. Bedeutung in Fällen rechtswidrig verweigerter Amtshilfe .....	219

*Fünfter Teil***Zusammenfassung in Thesen**

221

<b>Literaturverzeichnis .....</b>	226
-----------------------------------	-----

<b>Stichwortverzeichnis .....</b>	241
-----------------------------------	-----

## **Abkürzungsverzeichnis**

Abs.	Absatz
a. E.	am Ende
AK	Alternativkommentar
allg.	allgemein
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
ASOG	Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz (Berlin)
AtG	Atomgesetz
BauGB	Baugesetzbuch
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Bearb.	Bearbeiter
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
Begr.	Begründer
Beschl. v.	Beschluss vom
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BNDG	Gesetz über den Bundesnachrichtendienst
BPolG	Bundespolizeigesetz
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BRRG	Beamtenrechtsrahmengesetz
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
bzw.	beziehungsweise
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EvStL	Evangelisches Staatslexikon
f./ff.	folgende/fortfolgende
FG	Freundesgabe
FGO	Finanzgerichtsordnung

FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
Fn.	Fußnote
fortg.	forgeführt von
FS	Festschrift
G20	Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer
GG	Grundgesetz
GVerwR	Grundlagen des Verwaltungsrechts
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HGR	Handbuch der Grundrechte
HK	Handkommentar
h. M.	herrschende Meinung
HPolR	Handbuch des Polizeirechts
Hrsg.	Herausgeber
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
HStR	Handbuch des Staatsrechts
HVersR	Handbuch Versammlungsrecht
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
JA	Juristische Arbeitsblätter
JR	Juristische Rundschau
Jur. Diss.	Juristische Dissertation
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KassKomm	Kasseler Kommentar
KommJur	Kommunaljurist (Zeitschrift)
KrO	Kreisordnung (Nordrhein-Westfalen)
LADG	Landesantidiskriminierungsgesetz (Berlin)
LAG	Lastenausgleichsgesetz
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LOG	Landesorganisationsgesetz (Nordrhein-Westfalen)
Ls.	Leitsatz
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
LTO	Legal Tribune Online
MADG	Gesetz über den Militärischen Abschirmdienst
MüKo	Münchener Kommentar
NBV	Verfassung des Norddeutschen Bundes
Nds	Niedersachsen
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NJOZ	Neue Juristische Online-Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
NPOG	Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsbehördengesetz
NPoL	Niedersächsisches Polizeirecht
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSOG	Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung

NVersG	Niedersächsisches Versammlungsgesetz
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
OBG	Ordnungsbehördengesetz (Nordrhein-Westfalen)
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PAG	Polizeiaufgabengesetz (Bayern)
POG	Polizeiorganisationsgesetz
PolG	Polizeigesetz
PolR	Polizeirecht
POR	Polizei- und Ordnungsrecht
RiA	Recht im Amt (Zeitschrift)
Rn.	Randnummer
RV	Verfassung des Deutschen Kaiserreiches
S.	Seite
SeeSchAÜV	Verordnung zur Übertragung von Aufgaben auf dem Gebiet der Seeschifffahrt zur Ausübung auf die Bundespolizei und die Zollverwaltung
SGb	Sozialgerichtsbarkeit (Zeitschrift)
SGB X	Zehntes Buch Sozialgesetzbuch
SicherheitsR	Sicherheitsrecht
sog.	sogenannte(r)
Sp.	Spalte
StPO	Strafprozeßordnung
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
u. a.	unter anderem
Var.	Variante
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VersG	Versammlungsgesetz des Bundes
VersR	Versammlungsrecht
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerwR	Verwaltungsrecht
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
Vorb.	Vorbemerkung
VR	Verwaltungsrundschau
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwVG	Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZevKR	Zeitschrift für evangelisches Kirchenrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
Ziff.	Ziffer
zit. als	zitiert als
ZPO	Zivilprozeßordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

## *Erster Teil*

# **Einleitung**

Das Rechtsinstitut der Amtshilfe blickt auf eine lange Tradition- und Entwicklungslinie zurück. Als die Entstehung eigener Verwaltungszweige und die Ausdifferenzierung der sie umsetzenden Behördeneinheiten im 19. Jahrhundert ihren damaligen Höhepunkt erreichten, erwuchs für den innerstaatlichen Bereich zugleich ein Bedürfnis nach der geordneten Zusammenarbeit jener neu geschaffenen Behördeneinheiten. In letzterem wurzelt die Amtshilfe.<sup>1</sup> Halten Verwaltungswissenschaft und Verwaltungswirklichkeit heute zwar vielfältige Rechtsformen bereit, innerhalb derer die zwischenbehördliche Kooperation erfolgt, kommt der Amtshilfe doch weiter eine zentrale Rolle und eine herausgehobene Sonderstellung zu. Das liegt nicht zuletzt an ihrer verfassungsrechtlichen Fundierung in Art. 35 Abs. 1 GG, der unmissverständlich formuliert: „Alle Behörden des Bundes und der Länder leisten sich gegenseitig Rechts- und Amtshilfe.“ Die „ungeheure Bedeutung“ der beiden für die Gerichts- und Verwaltungspraxis fand gar in der ersten Sitzung des Unterausschusses II des Herrenchiemseer Verfassungskonvents ausdrückliche Erwähnung.<sup>2</sup>

## **A. Hintergründe der Untersuchung**

Auf diese verfassungsrechtlich aufgeladenen Hintergründe dürfte es zurückzuführen sein, dass wissenschaftliche Auseinandersetzungen mit dem Amtshilfeinstitut vor allem auf Ebene des Verfassungsrechts erfolgen. Ausführliche Annäherungsversuche aus der Warte des besonderen Verwaltungsrechts sind bisher, lässt man das Datenschutzrecht einmal außen vor, seltener unternommen worden. Darauf ist im Schrifttum vermehrt hingewiesen worden.<sup>3</sup> Insoweitwohnt dem Ansatz, das allgemeine Amtshilfeinstitut im Polizei- und Ordnungsrecht fruchtbar zu machen, eine gewisse Neuartigkeit inne. Er verspricht abstrakte Grundsätze auf ihre konkreten, rechtspraktischen Auswirkungen hin zu untersuchen und dadurch anwendungsbezogene Erkenntnisse zu Tage zu fördern. Methodisch wird die Vorstellung vom

---

<sup>1</sup> K. Berg, Grenzen der Amtshilfe, S. 57 f.; Dederer, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 35 Rn. 11; Reimer, in: Bonner Kommentar GG, Art. 35 Rn. 21; Wessel, Probleme der Amtshilfe, S. 19 ff.

<sup>2</sup> Protokoll der 1. Sitzung des Unterausschusses II vom 13. August 1948, S. 29–30, abgedruckt in: Schneider, Das Grundgesetz, Art. 35 Rn. 6.

<sup>3</sup> Beckermann, DVBl. 2019, 407 (407).

„Verwaltungsrecht als konkretisiertem Verfassungsrecht“<sup>4</sup> beim Wort genommen. Einen geeigneten Rahmen hierfür eröffnet das Versammlungsrecht, das immer wieder Anlass zu Diskussionen über das Amtshilfeinstitut gibt und sich deswegen als Ausgangspunkt für die Untersuchung anbietet.

## I. Die Amtshilfe-Rechtsprechung am Rande des G20-Gipfeltreffens 2017 in Hamburg

Zuletzt hat etwa die am Rande des G20-Gipfeltreffens 2017 in Hamburg eingangene verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung den Zusammenhang zwischen einer verweigerten Amtshilfeleistung und der Annahme des polizeilichen Notstandes eingehender in den Blick genommen. Jener Rechtsprechung lag eine Allgemeinverfügung der Hamburger Polizei zu Grunde, die für die Zeit des G20-Gipfeltreffens ein generelles Versammlungsverbot für große Teile des Hamburger Innenstadtgebietes anordnete. Wegen der Ausnahmeholosigkeit waren Adressaten auch solche Personen, von denen keine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit auszugehen drohte und die rechtmäßigerweise nur unter den Voraussetzungen des polizeilichen Notstandes als sogenannte Nichtstörer in Anspruch genommen werden dürfen.<sup>5</sup> Das Vorliegen eines solchen Notstandes begründete die Polizei mit der außergewöhnlich komplexen Gemengelage rund um das G20-Gipfeltreffen: So sei der effektive Schutz von Versammlungsteilnehmern, Polizeibeamten und unbeteiligten Dritten infolge des zu erwartenden besonders hohen Personenaufkommens im Stadtgebiet, gepaart mit einer nur bedingt vorhersehbaren Menge zu koordinierender Versammlungen, selbst unter Heranziehung aller bundes- und landesweit verfügbaren Polizeikräfte unmöglich.<sup>6</sup> Der letzte Halbsatz bündelte die Einschätzung der Hamburger Polizei, dass man die zur Gefahrenabwehr erforderliche Zahl an Polizeivollzugsbeamten nicht würde bereitstellen können; und zwar auch nicht durch eine Ergänzung der eigenen Beamten mit, im Wege der Amtshilfe entsandten, Polizeikräften aus anderen Ländern oder von Seiten des Bundes.

Während des G20-Gipfeltreffens waren damit die Durchführung von Demonstrationen, Mahnwachen und vergleichbaren Protestaktionen praktisch ausgeschlossen. Angesichts dieses denkbar schweren Eingriffs in die Versammlungsfreiheit überrascht die Fülle von sich gegen die Allgemeinverfügung richtenden, verwaltungsgerichtlichen Eilanträgen kaum. Aus rechtlicher Perspektive stellte sich insbesondere die Frage nach den Anforderungen an den Umfang einer „gerichtsfesten“ behördlichen Darlegung des polizeilichen Notstandes. Kurz: In welchem

---

<sup>4</sup> Werner, DVBl. 1959, 527 (527).

<sup>5</sup> Ausführlich zur Rechtsfigur des polizeilichen Notstandes zuletzt Barczak, Die Verwaltung 49 (2016), 157 ff.

<sup>6</sup> Derart formulierte es die Polizei Hamburg auf S. 56 der Allgemeinverfügung vom 01.06.2017, einsehbar unter [www.polizei.hamburg/contentblob/8926948/28d5fcff51997e02f0d3af0119bc7933/data/transferkorridor-do.pdf](http://www.polizei.hamburg/contentblob/8926948/28d5fcff51997e02f0d3af0119bc7933/data/transferkorridor-do.pdf) [zuletzt abgerufen am 24.11.2020].

Maße hätte die Hamburger Polizei das Fehlen der zur Gefahrenabwehr erforderlichen Kräfte im Außenverhältnis gegenüber den betroffenen Bürgern nachweisen müssen? In Akzentuierung einer bereits vorher erkennbaren Tendenz der versammlungsrechtlichen Rechtsprechung forderten die zuständigen Kammern des Verwaltungsgerichts Hamburg die Darlegung, aufgrund welcher konkreter Gefahren für die öffentliche Sicherheit *in den jeweiligen [um Amtshilfe ersuchten] Ländern* und aufgrund welcher konkreter, gegenüber einer durch Art. 8 Abs. 1 GG geschützten Versammlung vorrangig zu schützender sonstiger Versammlungen keine ausreichenden Polizeikräfte zum Schutz der angemeldeten Versammlungen im Wege der Amtshilfe zur Verfügung gestellt wurden.<sup>7</sup> Nur dann könne die für eine Annahme des polizeilichen Notstandes erforderliche gerichtliche Feststellung erfolgen, dass die ersuchten Behörden des Bundes und der Länder tatsächlich nicht dazu in der Lage seien, die erbetene Amtshilfe zu leisten.<sup>8</sup> Mit alledem thematisierte die Hamburger G20-Rechtsprechung also nicht nur die abstrakten Zusammenhänge zwischen der verweigerten Amtshilfe und der Annahme des polizeilichen Notstandes, sondern vielmehr auch die konkreten Anforderungen an ihren tatsächlichen Nachweis.

## **II. Klassische Anwendungsfälle des polizeilichen Notstandes im Versammlungsrecht**

Solche Probleme ergeben sich nicht nur am Rande von Großveranstaltungen wie dem G20-Gipfeltreffen 2017 in Hamburg. Sie aktualisieren sich darüber hinaus in gleicher Weise bei Vorliegen einer der klassischen Anwendungsfälle des polizeilichen Notstandes, nämlich beim konfliktgeladenen Aufeinandertreffen unterschiedlicher Versammlungen aus widerstreitenden politischen Lagern. Dabei treten vor allem Probleme auf, wenn eine als provozierend empfundene Ausgangskundgebung aus dem rechten politischen Spektrum den Anstoß zu unmittelbaren Gegendemonstrationen und Blockadeaktionen gibt. In solchen Konstellationen verweisen Versammlungsbehörden regelmäßig auf die Begrenztheit ihrer eigenen Ressourcen, die fehlende Möglichkeit eines Ausgleichs durch helfende fremde Polizeikräfte und das damit einhergehende Unvermögen, die nichtstörende Ausgangskundgebung vor den provozierten Dritten zu schützen. Daran anknüpfend stützen sich versammlungsrechtliche Maßnahmen typischerweise auf den polizei-

---

<sup>7</sup> VG Hamburg, BeckRS 2017, 147748 (Rn. 27); VG Hamburg, BeckRS 2017, 121195 (Rn. 58, Hervorhebung und Klammerzusatz jeweils nur hier). In drei weiteren Beschlüssen wurde dies offengelassen, VG Hamburg, BeckRS 2017, 120674 (Rn. 83); VG Hamburg, Beschl. v. 30.06.2017 – 3 E 6460/17, S. 21 f.; VG Hamburg, Beschl. v. 03.07.2017 – 5 E 6475/17, S. 34. Ausführlich hierzu schon Beckermann, DVBl. 2019, 407 ff. Aus der versammlungsrechtlichen Rechtsprechung, die während der Pandemie ergangen ist: VG Stuttgart, BeckRS 2022, 168 (Rn. 38) und BeckRS 2022, 747 (Rn. 47). Das VG Stuttgart erstreckt die Darlegungslast in beiden Entscheidungen ebenfalls auf die vorrangigen Aufgaben in den „jeweiligen Ländern“.

<sup>8</sup> VG Hamburg, BeckRS 2017, 121195 (Rn. 68).