

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Einleitung	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

Verständnisbildende Grundlagen des Amtshilfeinstituts	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. Gesetzeterminologisch 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) Gesetzeterminologische und gesetzessystematische 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

Verweigerte Amtshilfe im versammlungsrechtlichen Kontext	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) Gesetzeterminologische Einsichten	96
bb) Gesetzessystematische 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 Amtshilfenvoraussetzungen	126
b) Prüfungsrecht bezüglich der Rechtmäßigkeit des Hauptverfahrens	127
aa) Ablehnung infolge der sog. Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten?	128
bb) Gesetzessystematische 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 Bundestreue	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

Darlegungslasten der Versammlungsbehörden im Außenverhältnis	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 verweigten 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 verweigten 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 verweigten 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 Zuspitzung 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 verweigelter 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) Gesetzeterminologisch 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 Auf-	
sichtsbehörde?	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
----------------------------------	-----

Literaturverzeichnis	226
-----------------------------------	-----

Stichwortverzeichnis	241
-----------------------------------	-----