



Ausarbeitung

Einsatz nichtuniformierter Polizisten bei Versammlungen

Einsatz nichtuniformierter Polizisten bei Versammlungen

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 181/18
Abschluss der Arbeit: 12. Juni 2018
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Einleitung

Bei einer Versammlung aus Anlass des G20-Gipfels in Hamburg im Jahr 2017 sollen sich Polizeibeamte in Zivil unter die Versammlungsteilnehmer gemischt haben und dabei im „Schwarzen Block“ auch verumumt gewesen sein.¹ Die Ausarbeitung untersucht Fragen der **Anwesenheit und Erkennbarkeit von Polizeibeamten** bei Versammlungen. Sie beschreibt zunächst verschiedene Formen nicht offen erkennbaren Polizeihandelns. Anschließend werden **Grundrechtsrelevanz** und Voraussetzungen der Anwesenheit von Polizeibeamten bei Versammlungen dargestellt. Dabei geht die Ausarbeitung auf die **Legitimationspflicht** der Beamten ein. Sie untersucht abschließend die Anwendbarkeit des sogenannten **Vermummungsverbots** auf Polizeibeamte.

Seit mit der Föderalismusreform 2006 die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Versammlungsrecht aufgehoben wurde, haben Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein vollständige eigene Versammlungsgesetze erlassen.² Andere Länder haben das Versammlungsgesetz des Bundes mit wenigen Änderungen als Landesversammlungsgesetz übernommen oder einzelne vom Bundesrecht abweichende Teilregelungen geschaffen.³ Soweit die Länder von ihrer Gesetzgebungskompetenz keinen Gebrauch gemacht haben, gilt nach Art. 125a Abs. 1 Grundgesetz (GG) das **Versammlungsgesetz des Bundes** (VersG) fort. Hieran orientieren sich die folgenden Ausführungen.

2. Formen verdeckten Polizeihandelns

Handeln Polizisten „in Zivil“, geben sie sich also weder durch ihre Uniform noch auf andere Weise als Polizisten zu erkennen, so sind im Wesentlichen zwei Formen polizeilichen Handelns zu unterscheiden: der verdeckte Ermittler und der nicht offen ermittelnde Polizeibeamte.

Der **verdeckte Ermittler** (auch: VE-Person) wird zur Tarnung unter einer **Legende** tätig.⁴ Die Legende ist eine **auf Dauer** angelegte veränderte Identität. Der Beamte darf gefälschte oder unrichtige Urkunden nutzen und unter seiner Legende am Rechtsverkehr teilnehmen. Der Einsatz

1 Vgl. Sächsischer Landtag, Kleine Anfrage der Abgeordneten Juliane Nagel, LT-Drs. 6/13463; Sächsischer Landtag, Kleine Anfrage des Abgeordneten Enrico Stange, LT-Drs. 6/13515; Sächsischer Landtag, Antrag der Fraktion DIE LINKE, LT-Drs. 6/13506; Heinemann, Sind Polizisten bei G20 im "Schwarzen Block" mitmarschiert?, Hamburger Abendblatt vom 17. Mai 2018, abrufbar unter <https://www.abendblatt.de/hamburg/article214321549/Sind-Polizisten-bei-G20-im-Schwarzen-Block-mitmarschiert.html>; Kasten/Siemens, Polizisten marschierten verumumt im schwarzen Block mit, Spiegel Online vom 18. Mai 2018, abrufbar unter <http://www.spiegel.de/panorama/jus-tiz/g20-polizisten-marschierten-bei-demo-im-schwarzen-block-mit-a-1208567.html>; alle Internet-Quellen zuletzt abgerufen am 7. Juni 2018.

2 Vgl. die Übersicht bei Dürig-Friedl, in: Dürig-Friedl/Enders (Hrsg.), Versammlungsrecht, Die Versammlungsgesetze des Bundes und der Länder, Kommentar, 2016, Einl. Rn. 8 ff.

3 Eine Synopse und Kommentierung der landesrechtlichen Vorschriften bieten zu jeder Vorschrift des Versammlungsgesetzes des Bundes Dürig-Friedl/Enders (Hrsg.), Versammlungsrecht; speziell zum Zugangsrecht von Polizeibeamten Brenneisen/Merk, Anwesenheitsrecht und Legitimationspflicht von Polizeikräften bei öffentlichen Versammlungen, DVBl 2014, 901, mit Ausführungen zu den Landesgesetzen.

4 Vgl. nur Rachor, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012, E Rn. 252 ff., 261 ff.; Frister, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch, F Rn. 328 ff.

verdeckter Ermittler ist präventiv zur Gefahrenabwehr (vgl. etwa § 35 Abs. 1 Nr. 1 Brandenburgisches Polizeigesetz) und repressiv zur Strafverfolgung (§§ 110a ff. Strafprozessordnung) möglich. Von verdeckten Ermittlern sind Vertrauenspersonen (V-Personen, V-Leute) zu unterscheiden: Sie sind keine Polizisten, sondern Bürger, die vertraulich mit der Polizei zusammenarbeiten.

Wird ein Polizist zwar verdeckt, aber ohne eine auf Dauer angelegte Legende tätig, handelt es sich um einen **nicht offen ermittelnden Polizeibeamten** (noeP).⁵ Für ihn gelten nicht die strengen Voraussetzungen, die die Polizeigesetze der Länder und die Strafprozessordnung für den Einsatz verdeckter Ermittler vorsehen, sondern zumeist nur Vorschriften über die verdeckte Datenerhebung.

An **Versammlungen** mögen gelegentlich verdeckte Ermittler unter ihrer Legende teilnehmen. Zumeist werden hier eingesetzte nichtuniformierte Polizisten aber ohne eine Legende und daher als **nicht offen ermittelnde Polizeibeamte** tätig. **Aufgaben** solcher Beamter nennt ein Urteil des Verwaltungsgerichts Göttingen:

„Danach hatten die Zivilbeamten die Aufgabe, Informationen über die Versammlung zu gewinnen und im Vorfeld aufzuklären, ob Lageänderungen (z.B. spontane oder geplante Änderungen des angemeldeten Versammlungsverlaufs) zu erwarten seien, auf die polizeilich zu reagieren sei, um einen reibungslosen Versammlungsverlauf auch in solchen Fällen zu gewährleisten. Gegebenenfalls sollten sie dann erforderliche Beweissicherungs- und Dokumentationsmaßnahmen vornehmen, z.B. ggfs. nach § 12 NVersG Video- und Fotoaufnahmen fertigen. Demnach war es ihre Aufgabe, für einen störungsfreien Verlauf der Versammlung zu sorgen.“⁶

3. Anwesenheit von Polizeibeamten bei Versammlungen

3.1. Verfassungsrechtlicher Hintergrund

Das Grundrecht der **Versammlungsfreiheit** gewährt jedem Deutschen das Recht, Versammlungen zu veranstalten und an ihnen teilzunehmen. Der **Schutzbereich** der Versammlungsfreiheit ist eröffnet, wenn mehrere Personen zusammenkommen, um einen gemeinsamen Zweck zu verfolgen. Das Bundesverfassungsgericht vertritt einen engen Versammlungsbegriff: Geeigneter Zweck soll nur die gemeinsame politische Meinungs- und Willensbildung sein.⁷ Das Gericht betont daher die herausragende Bedeutung des Grundrechts im demokratischen Staat des Grundgesetzes: „Namentlich in Demokratien mit parlamentarischem Repräsentativsystem und geringen plebiszitären Mitwirkungsrechten hat die Versammlungsfreiheit die Bedeutung eines grundlegenden und unentbehrlichen Funktionselementes.“⁸ Art. 8 Abs. 1 GG nennt außerdem zwei wesentliche **Voraussetzungen**

5 Vgl. Rachor, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch, E Rn. 260; Frister, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch, F Rn. 320.

6 VG Göttingen, Urteil vom 6. November 2013, Az. 1 A 98/12, Juris, Rn. 25.

7 Vgl. zum „engen“ und „weiten“ Versammlungsbegriff nur Gusy, Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Aufl. 2017, Rn. 412.

8 BVerfGE 69, 315, 347.

für die Eröffnung des Schutzbereichs: Den Schutz der Versammlungsfreiheit genießt nur, wer sich **friedlich und ohne Waffen** versammelt. Zwar lässt nicht jede Straftat oder Ordnungswidrigkeit eine Versammlung unfriedlich werden.⁹ Unfriedlichkeit liegt aber vor, sobald „Handlungen von einiger Gefährlichkeit wie etwa aggressive Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen oder sonstige Gewalttätigkeiten stattfinden“.¹⁰ Verhalten sich bei einer Versammlung einige Teilnehmer friedlich, andere aber unfriedlich, so kommt der Schutz des Grundrechts nur den friedlichen Teilnehmern zu. Abzustellen ist in diesem Fall grundsätzlich nicht auf die Versammlung als solche, sondern auf den einzelnen Teilnehmer. Die Versammlung kann jedoch insgesamt ihren friedlichen Charakter verlieren. Dazu kann es – je nach den Umständen des Einzelfalls – etwa dann kommen, wenn sich die Mehrheit der Teilnehmer unfriedlich verhält oder wenn der Versammlungsleiter solches Verhalten billigt.¹¹

Sind bei einer Versammlung Polizisten anwesend, so liegt darin ein **Eingriff** in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit. Ein Eingriff liegt nämlich nicht nur dann vor, wenn eine Versammlung verboten oder aufgelöst wird oder wenn der Staat die Art und Weise ihrer Durchführung beschränkt. Bereits eine tatsächliche und nicht nur geringfügige Beeinträchtigung reicht aus. Schon die bloße Polizeipräsenz kann Bürger von der Versammlungsteilnahme **abschrecken** oder dazu führen, dass sie ihre Meinungsfreiheit in der Versammlung nicht in vollem Umfang wahrnehmen.¹² Abzustellen ist nicht auf den Zweck des Einsatzes, sondern vielmehr auf dessen Wirkung auf die Versammlungsteilnehmer.¹³ Einem Eingriff in den Schutzbereich steht auch die Öffentlichkeit der Versammlung nicht entgegen:

„Soweit die Auffassung vertreten wird, der Schutzbereich des Art. 8 GG sei von § 12 VersG nicht berührt, weil zu öffentlichen Versammlungen jedermann Zutritt habe (...), ist dem nicht zu folgen, da die Polizei nicht als Teilnehmer der Versammlung anwesend ist, sondern hoheitlich handelt, wenn sie Zutritt verlangt. Teilnehmer an einer Versammlung üben ein Grundrecht aus, während sich das Abwehrrecht des Art. 8 Abs. 1 GG gerade gegen die Polizei als Repräsentanten des Hoheitsträgers richtet.“¹⁴

Die Anwesenheit von Polizisten bei einer Versammlung ist daher stets rechtfertigungsbedürftig. Erforderlich ist eine **gesetzliche Grundlage**, bei deren Auslegung die Bedeutung der Versammlungsfreiheit zu berücksichtigen ist.

9 Vgl. nur Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2013, Art. 8 Rn. 42.

10 BVerfGE 104, 92, 106.

11 Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 14. Aufl. 2016, Art. 8 Rn. 10; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, Art. 8 Rn. 48.

12 BayVGh, DÖV 2008, 1006, 1007; VG Göttingen, Urteil vom 6. November 2013, Az. 1 A 98/12, Juris, Rn. 19, 21.

13 BayVGh, DÖV 2008, 1006, 1007; Brenneisen/Merk, DVBl 2014, 901, 906.

14 BayVGh, DÖV 2008, 1006, 1007; vgl. auch Brenneisen/Merk, DVBl 2014, 901, 905 f.

3.2. Entsendung von Polizeibeamten nach § 12 VersG

Von einem Anwesenheitsrecht der Polizei geht **§ 12 VersG** aus:

„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.“

Nach § 29 Abs. 1 Nr. 8 VersG handelt ein Versammlungsleiter ordnungswidrig, wenn er „entsandten Polizeibeamten die Anwesenheit verweigert oder ihnen keinen angemessenen Platz einräumt.“ Der **Anwendungsbereich** der Normen ist anhand der Systematik des VersG zu ermitteln, das zwischen Versammlungen in geschlossenen Räumen, Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen unterscheidet. § 12 befindet sich in Abschnitt II des VersG und gilt daher unmittelbar nur für öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen. Nach § 18 Abs. 1 VersG ist § 12 VersG auf Versammlungen unter freiem Himmel aber entsprechend anzuwenden. Dagegen fehlt eine solche Verweisung für Aufzüge, also solche Versammlungen, die sich fortbewegen. Daraus wird teils geschlossen, die Vorschrift sei auf Aufzüge nicht anwendbar; teils wird ein Redaktionsversehen angenommen und die Vorschrift daher für anwendbar gehalten.¹⁵ § 12 VersG ist nach **Auflösung** einer Versammlung nicht mehr anwendbar. Beendet der Leiter die Versammlung oder löst die Polizei sie auf, so wird sie zur bloßen Ansammlung; sie genießt nicht mehr den Schutz des Art. 8 GG. Die Polizei kann dann nach allgemeinem Polizeirecht gegen Störer vorgehen.¹⁶

Die Norm gilt für „**Polizeibeamte**“. Darunter ist die Polizei im institutionellen Sinn zu verstehen, bei Versammlungen also insbesondere die Angehörigen der Vollzugspolizei eines Landes, grundsätzlich auch der Kriminalpolizei und in besonderen Fällen der Bundespolizei.¹⁷ Die Versammlungsbehörde und andere Ordnungsbehörden zählen dagegen nicht zur Polizei im institutionellen Sinn. Nicht erfasst sind daher Beamte der Gesundheits-, Gewerbe-, Bau- oder Feuerpolizei. Auch Beamte des Verfassungsschutzes fallen nicht unter § 12 VersG.¹⁸

Die Polizeibeamten müssen „in eine öffentliche Versammlung **entsandt**“ sein. Entscheidend für die Entsendung ist ein **versammlungsspezifischer** Auftrag.¹⁹ Ausreichen soll auch das Einschreiten

15 Gegen die Anwendbarkeit auf Aufzüge Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei und Ordnungsrecht, 9. Aufl. 2016, § 22 Rn. 1; Pawlita/Steinmeier, in: Ridder u.a. (Hrsg.), Versammlungsrecht, § 12 Rn. 21 f.: Polizisten dürften den Aufzug begleiten, aber nicht „in“ die Versammlung entsandt werden; für die Anwendbarkeit Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetz, 16. Aufl. 2011, § 12 Rn. 19; Ott/Wächter/Heinhold, Versammlungsgesetz, § 12 Rn. 9 (anders noch die Voraufgabe).

16 Vgl. nur Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei und Ordnungsrecht, § 23 Rn. 3.

17 Brenneisen/Merk, DVBl 2014, 901, 902; Enders, in: Dürig-Friedl/Enders (Hrsg.), Versammlungsrecht, § 12 VersG Rn. 3 f.

18 Ott/Wächter/Heinhold, Versammlungsgesetz, 7. Aufl. 2010, § 12 Rn. 1; Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetz, § 12 Rn. 2, 10.

19 Ott/Wächter/Heinhold, Versammlungsgesetz, § 12 Rn. 2 ff.; Enders, in: Dürig-Friedl/Enders (Hrsg.), Versammlungsrecht, § 12 VersG Rn. 6; vgl. auch zum Niedersächsischen Versammlungsgesetz VG Göttingen, Urteil vom 6. November 2013, Az. 1 A 98/12, Juris, Rn. 24: Die Offenbarungspflicht gelte „nicht für Beamte, die aus sonstigen Gründen der Gefahrenabwehr oder der Strafverfolgung zugegen sind“.

eines zufällig anwesenden Polizisten, der aus konkretem Anlass versammlungsspezifische Maßnahmen treffen will. Nicht entsandt sind Polizisten, die – ohne versammlungsrechtlichen Bezug – zur Strafverfolgung tätig werden.²⁰

Eine **materielle Tatbestandsvoraussetzung** enthält § 12 VersG für das – als selbstverständlich vorausgesetzte – Zutritts- und Anwesenheitsrecht der Polizei **nicht**. Die Norm, die auf das Reichsvereinsgesetz von 1908 zurückgeht, wird daher häufig kritisiert. Sie stelle die kollektive politische Meinungskundgabe unter einen Generalverdacht, der „einer polizeistaatlichen Ordnung immanent, der freiheitlich-demokratischen Ordnung des Grundgesetzes dagegen kaum mehr angemessen“ sei.²¹ Mangels Tatbestandsvoraussetzungen soll § 12 VersG nach einer Auffassung keine Ermächtigungsgrundlage für die Anwesenheit der Polizei bilden.²² Eine andere Auffassung will im Wege „verfassungskonform einschränkender Interpretation“ eine Voraussetzung in die Norm hineinlesen: Ein Anwesenheitsrecht der Polizei bestehe nur bei konkreten Anhaltspunkten für eine Missachtung der Grenzen der Versammlungsfreiheit oder für die Gefährdung von Verfassungsgütern.²³ Wieder andere differenzieren nach dem Ort der Versammlung und nehmen solche zusätzlichen Voraussetzungen für Versammlungen in geschlossenen Räumen an.²⁴

Die Polizeibeamten haben sich dem Versammlungsleiter **zu erkennen zu geben**. Diese Legitimationspflicht kann als formelle Tatbestandsvoraussetzung des Anwesenheitsrechts verstanden werden.²⁵ Die konkreten Modalitäten der Legitimation sind umstritten: Sie gilt nach ganz überwiegender Auffassung **grundsätzlich für alle Polizisten**. Auch bei Polizisten, die durch ihre Uniform erkennbar sind, hat der Versammlungsleiter im Hinblick auf späteren Rechtsschutz ein Interesse daran, deren Namen und die Dienststelle zu erfahren.²⁶ Die vereinzelt geäußerte Auffassung, die Legitimationspflicht gelte nur für diejenigen Polizisten, die auf den Versammlungsleiter

20 Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetz, § 12 Rn. 9; anders Pawlita/Steinmeier, in: Ridder u.a. (Hrsg.), Versammlungsrecht, Kommentar, 1992, § 12 Rn. 12 f.: Erfasst seien alle Polizisten, die der Versammlung im dienstlichen Interesse beiwohnten.

21 Enders, in: Dürig-Friedl/Enders (Hrsg.), Versammlungsrecht, § 12 VersG Rn. 2.

22 Hoffmann-Riem, in: Denninger u.a. (Hrsg.), Alternativkommentar zum Grundgesetz, 3. Aufl. 2001, Art. 8 Rn. 52; Brenneisen/Merk, DVBl 2014, 901, 906; für Versammlungen in geschlossenen Räumen auch BayVGh, DÖV 2008, 1006, 1007.

23 Enders, in: Dürig-Friedl/Enders (Hrsg.), Versammlungsrecht, § 12 VersG Rn. 7 f.; ähnlich Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei und Ordnungsrecht, § 22 Rn. 4.

24 Ott/Wächter/Heinhold, Versammlungsgesetz, § 12 Rn. 10 f.: „jedenfalls für Versammlungen in geschlossenen Räumen“; vgl. auch die nach dem Ort der Versammlung differenzierenden Landesversammlungsgesetze bei Brenneisen/Merk, DVBl 2014, 901, 903 ff.

25 Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei und Ordnungsrecht, § 22 Rn. 2; ähnlich VG Göttingen, Urteil vom 6. November 2013, Az. 1 A 98/12, Rn. 26: „wesentliche Ausgestaltung der Art und Weise des Zutrittsrechts“, wobei ein Verstoß zur Rechtswidrigkeit führe.

26 Ott/Wächter/Heinhold, Versammlungsgesetz, § 12 Rn. 6; anders zum Niedersächsischen Versammlungsgesetz VG Göttingen, Urteil vom 6. November 2013, Az. 1 A 98/12, Juris, Rn. 23.

zugingen,²⁷ ist weder mit dem Wortlaut, noch mit dem Normzweck vereinbar.²⁸ Der Versammlungsleiter muss gerade die nicht uniformierten Polizisten als solche erkennen, um ihr etwaiges Eingreifen nicht als Verhalten von Teilnehmern zu missdeuten. Er soll sie außerdem um Hilfe bitten können.²⁹ „Die Legitimationspflicht ist darüber hinaus unter dem Blickwinkel von 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.“³⁰ **Namen und Dienststelle** soll entweder jeder einzelne Polizist nennen oder, wenn es sich um eine größere Zahl von Polizisten handelt, nur deren Leiter.³¹ Soweit gefordert wird, dass sich Polizisten in Uniform und in Zivil **auf Verlangen** ausweisen müssen,³² ist damit wohl nur die Vorlage eines Dienstausweises zusätzlich zu dem „sich zu erkennen geben“ gemeint.³³ Die Norm legt ein aktives Zugehen auf den Versammlungsleiter nahe. Andernfalls könnten Polizisten in Zivil regelmäßig gerade nicht erkannt und zur Vorlage eines Ausweises aufgefordert werden.

Ob ein Verstoß gegen die Legitimationspflicht zur Rechtswidrigkeit der Polizeipräsenz führt oder nicht, ist umstritten.³⁴

4. Nichtanwendbarkeit des Vermummungsverbots auf Polizisten

Das sogenannte Vermummungsverbot regelt § 17a Abs. 2 VersG. Danach ist es insbesondere verboten, an einer Versammlung „in einer Aufmachung, die geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet ist, die Feststellung der Identität zu verhindern, teilzunehmen“. Wer gegen das Verbot verstößt, macht sich nach § 27 Abs. 2 Nr. 2 VersG strafbar. Vermummen sich **Polizisten**, um sich getarnt unter vermummten Versammlungsteilnehmern bewegen zu können, **verstoßen sie nicht gegen das Vermummungsverbot** und erfüllen nicht den Straftatbestand. Ihnen fehlt zum einen ein subjektives Tatbestandsmerkmal: Sie handeln nicht in der Absicht, die Feststellung ihrer Identität zu verhindern. Zum anderen sind sie objektiv keine Adressaten des § 17a VersG und

27 So wohl Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetz, § 12 Rn. 16.

28 Zutreffend Ott/Wächter/Heinhold, Versammlungsgesetz, § 12 Rn. 6.

29 Vgl. VG Göttingen, Urteil vom 6. November 2013, Az. 1 A 98/12, Juris, Rn. 23; Enders, in: Dürig-Friedl/Enders (Hrsg.), Versammlungsrecht, § 12 VersG Rn. 9; vgl. zur Kooperation zwischen Versammlungsleiter und Polizei bereits BVerfGE 69, 315, passim.

30 VG Göttingen, Urteil vom 6. November 2013, Az. 1 A 98/12, Juris, Rn. 23.

31 Die letztere Auffassung, die u.a. Ott/Wächter/Heinhold, Versammlungsgesetz, § 12 Rn. 6 f. vertreten, erscheint praktikabler; vgl. auch Brenneisen/Merk, DVBl 2014, 901, 902 m.w.N.

32 Enders, in: Dürig-Friedl/Enders (Hrsg.), Versammlungsrecht, § 12 VersG Rn. 9.

33 So auch Pawlita/Steinmeier, in: Ridder u.a. (Hrsg.), Versammlungsrecht, § 12 Rn. 20.

34 Für die Rechtswidrigkeitsfolge VG Göttingen, Urteil vom 6. November 2013, Az. 1 A 98/12, Rn. 20, 26, und Brenneisen/Merk, DVBl 2014, 901, 907; dagegen Enders, in: Dürig-Friedl/Enders (Hrsg.), Versammlungsrecht, § 12 VersG Rn. 10.

keine geeigneten Täter des § 27 VersG. Beide Normen richten sich an Teilnehmer einer Versammlung. Polizisten, die aus dienstlichen Gründen bei einer Versammlung anwesend sind, sind **keine Teilnehmer**.³⁵ Konstitutives Merkmal einer Versammlung ist die **gemeinsame** Zweckverfolgung.³⁶ „Teilnahme setzt Anteilnahme voraus. Wer zu anderen Zwecken in einer Versammlung anwesend ist, z.B. als Bedienungspersonal, fliegender Händler oder entsandter Polizeibeamter, ist nicht Teilnehmer.“³⁷

Unabhängig von der strafrechtlichen Bewertung einer Vermummung von Polizisten darf der Staat jedoch in keinem Fall unmittelbar durch seine Beamten oder mittelbar durch sie als agents provocateurs einen Grund für die Auflösung einer Versammlung schaffen. Hierin läge ein Verstoß gegen die Versammlungsfreiheit.

* * *

35 Vgl. bereits oben bei Fn. 14; Knappe, „Offensiv und konzeptionell“: Einsatzkonzeption der Berliner Polizei in der Walpurgisnacht und am 1. Mai 1997, Die Polizei 1998, 1, 5, hält §§ 17a, 27 VersG nicht für einschlägig, will aber den Einsatz vermummter Polizisten bei Versammlungen allenfalls „unter notstandsähnlichen Aspekten in außergewöhnlichen Lagen“ zur Strafverfolgung zulassen; Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetz, § 17a Rn. 28; Ott/Wächter/Heinhold, Versammlungsgesetz, § 27 Rn. 9 f.

36 BVerfGE 69, 315, 345.

37 Kniesel/Poscher, in: Liskan/Denninger (Hrsg.), Handbuch, K Rn. 216; vgl. auch BVerfG NVwZ 2014, 1453; Pawlita/Steinmeier, in: Ridder u.a. (Hrsg.), Versammlungsrecht, § 12 Rn. 12.