

**NIEDERSÄCHSISCHES
OBERVERWALTUNGSGERICHT**



Az.: 11 LC 215/14
10 A 226/13

Verkündet am 24. September 2015
Pick, Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

In der Verwaltungsrechtssache



Klägers und
Berufungsbeklagten,

Proz.-Bev.: Rechtsanwalt Dias,
Georgstraße 48, 30159 Hannover - 10091281982/12 -

g e g e n

die Polizeidirektion Göttingen,
Groner Landstraße 51, 37081 Göttingen - 22.2-12205-49/13 -

Beklagte und
Berufungsklägerin,

Streitgegenstand: Vorhalten einer teilausgefahrenen inaktiven Mastkamera
bei einer Versammlung
- Berufung -

hat das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht - 11. Senat - auf die mündliche Verhandlung vom 24. September 2015 durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwal-

tungsgericht Muhsmann, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Tröster, den Richter am Oberverwaltungsgericht Kirschner sowie die ehrenamtliche Richterin Weber und den ehrenamtlichen Richter Block für Recht erkannt:

Die Berufung der Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Hannover - 10. Kammer - vom 14. Juli 2014 wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kostenentscheidung vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Kläger zuvor Sicherheit in derselben Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger begehrt die Feststellung der Rechtswidrigkeit des Vorhaltens einer teilausgefahrenen Mastkamera auf einem Einsatzfahrzeug der Polizei während einer Kundgebung in Bückeberg.

Der Kläger nahm am 21. Januar 2012 an einer Versammlung zum Thema „Farbe bekennen - Für Demokratie und Vielfalt in Bückeberg“ des Bündnisses Copy & Paste teil, die im Internet unter der Überschrift „Same Shit. Different year - kein Rückzugsraum für Nazis“ beworben wurde. Die Versammlung beinhaltete einen Aufzug mit Auftakt-, Zwischen- und Abschlusskundgebung in der Innenstadt von Bückeberg. Nach dem Einsatzbefehl der Polizeiinspektion Nienburg anlässlich dieser Versammlung war mit hoher Wahrscheinlichkeit von einem friedlichen und geordneten Verlauf der Demonstration auszugehen und die Begehung von versammlungstypischen Straftaten unwahrscheinlich. Dabei ging die Polizeiinspektion Nienburg weiter davon aus, dass neben bürgerlichem Klientel und linksmotivierten jungen Antifaschisten auch bis zu 50 gewaltgeneigte linke Szeneangehörige an der Versammlung teilnehmen und dass Angehörige der regionalen rechten Szene (Nationale Sozialisten Bückeberg) allein durch ihre Anwesenheit provozieren würden. Die Austragung einer offenen Konfrontation

während der eigentlichen Demonstration erschien hiernach eher unwahrscheinlich, begleitende Deliktsbegehungen vor und nach der Demonstration hielt die Polizei aber ebenso wie Störungen und Normverstöße für wahrscheinlich. Die Versammlung begann mit rund 500 Teilnehmern gegen 14.25 Uhr. Die Polizei war vor Ort durch einen Beweis- und Dokumentationstrupp vertreten und hatte ausweislich der Stellungnahme des Polizeioberkommissars Bellersen vom 18. September 2012 die Einsatzbereitschaft der teilweise in halber Höhe ausgefahrenen, aber nicht eingeschalteten Mastkamera mittels Montage auf dem Dach des Einsatzfahrzeugs als bloße Vorbereitungsmaßnahme hergestellt, ohne Bild- und Tonaufzeichnungen zu fertigen sowie Bildübertragungen nach dem Kamera-Monitor-Prinzip vorzunehmen. Der Beweis- und Dokumentationstrupp war mit seinem Fahrzeug schräg (in einem Winkel von ca. 30 Grad) zu der nach Osten verlaufenden Versammlungsrouten im Bereich der Zwischenkundgebung am Straßenrand positioniert. Die Versammlung verlief insgesamt friedlich und endete gegen 16.13 Uhr.

Der Kläger hat am 21. Mai 2013 Klage erhoben mit dem Ziel der Feststellung der Rechtswidrigkeit des Vorhaltens der ausgefahrenen Mastkamera vor Ort. Zur Begründung hat er im Wesentlichen vorgetragen, dass ihm während der Versammlung gegen 15.30 Uhr ein weißer Transporter aufgefallen sei, aus dem heraus eine Kamera auf die friedliche und übersichtliche Zwischenkundgebung gerichtet worden sei. Mit der Kamera sei die Zwischenkundgebung gefilmt worden. Selbst wenn nicht gefilmt worden sein sollte, sei die Kamera jedenfalls einsatzbereit zum Filmen bereitgehalten worden. Es liege insoweit ein schwerwiegender Grundrechtseingriff unter anderem in sein Grundrecht auf Versammlungsfreiheit vor. Es bestehe Wiederholungsgefahr, da er beabsichtige, in Bückeberg weiterhin an Kundgebungen teilzunehmen, und befürchten müsse, dass die Beklagte erneut eine Mastkamera einsetze.

Der Kläger hat beantragt,

festzustellen, dass das Vorhalten einer ausgefahrenen Mastkamera bei der friedlichen Zwischenkundgebung in Bückeberg durch die Beklagte am 21. Januar 2012 rechtswidrig war.

Die Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung hat sie im Wesentlichen angeführt, das Mitführen und Bereithalten von polizeilicher Dokumentationsausrüstung sei notwendig, um die gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen. Demgegenüber sei die Inbetriebnahme derartiger Geräte nur unter strengen gesetzlichen Vorgaben möglich, die vorliegend nicht erfüllt gewesen seien. Daher habe weder eine Aufzeichnung von Bildern noch eine Beobachtung nach dem Kamera-Monitor-Verfahren stattgefunden. Während der Kundgebung sei das Kamerasystem, das auf dem Dachmast montiert und ungefähr in halber Höhe ausgefahren gewesen sei, in Bereitschaft und nach hinten, zum Fahrzeugheck gerichtet gewesen, während die Versammlung neben bzw. vor dem Fahrzeug stattgefunden habe. Allenfalls dann, wenn Versammlungsteilnehmer von der Verwendung eines Weitwinkelobjektivs ausgegangen sein sollten, hätten sie den unzutreffenden Eindruck gewinnen können, kurz in den Aufnahmebereich einer laufenden Kamera zu geraten. Zur Herstellung der Einsatzbereitschaft des Beweis- und Dokumentationstrupps sei es unerlässlich gewesen, die Kamera mitzuführen und einsatzbereit auszufahren, um unverzüglich handlungsfähig zu sein, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen für Bildübertragungen oder -aufzeichnungen vorgelegen hätten. Befinde sich die Kamera noch im Wagen, dauere es ungefähr 15 Sekunden, bis der Kamerakopf aus dem Fahrzeug rage und 39 Sekunden, bis er in voller Höhe von vier Metern ausgefahren sei. Diese Zeitspanne sei zu lang, um auf unvorhergesehene und spontane Entwicklungen reagieren zu können.

Das Verwaltungsgericht hat der Klage mit Urteil vom 14. Juli 2014 stattgegeben und zur Begründung im Wesentlichen auf Folgendes abgestellt: Die Feststellungsklage sei mit Blick auf die Wiederholungsgefahr zulässig. Die Klage sei auch begründet. Das Vorhalten eines mit einer Mastkamera ausgestatteten Fahrzeugs vor Ort sei zwar legitim gewesen, um gegebenenfalls zur Abwehr einer von der Versammlung ausgehenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung offen Bild- und Tonübertragungen vornehmen oder zur Abwehr erheblicher Gefahren für die öffentliche Sicherheit offen Bild- und Tonaufzeichnungen anfertigen zu können. Zwar habe nach der Gefahrenprognose des Einsatzbefehls für den Tag der Versammlung eine hohe Wahrscheinlichkeit für einen friedlichen und geordneten Verlauf der Demonstration bestanden. Gleichwohl seien Personengruppen des linken und rechten Spektrums im Stadtgebiet von Bückeberg seit Mitte 2010/Anfang 2011 vermehrt mit wechselseitigen Sachbeschädigungen und Gewaltdelikten aufgetreten. Deshalb seien am Einsatztag weitere Störungen durch Übergriffe auf in Aufzugsnähe erkannte rechte Szeneangehörige, verbale Attacken, Einsatz von Pyrotechnik, Flaschenwürfe sowie direkte körperliche Angriffe gegen polizeiliche Einsatzkräfte und Sachbeschädigungen denkbar gewesen.

Unverhältnismäßig sei es indes gewesen, die Mastkamera bereits teilausgefahren vorzuhalten und dadurch bei den Teilnehmern der Versammlung den Eindruck zu erwecken, dass die Versammlung gefilmt oder beobachtet werde. Der Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG umfasse die Entschließungsfreiheit des Einzelnen bezüglich der angstfreien Ausübung seines Grundrechts. Daher beeinträchtige das Richten einer aufnahmebereiten Kamera auf Demonstrationsteilnehmer nebst Übertragung der Bilder auf einen Monitor diese in ihrem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit. Wenn - wie hier - die Voraussetzungen für eine Aufzeichnung oder eine Beobachtung der Versammlung nach den Vorschriften des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes nicht vorlägen, stelle auch das bloße Vorhalten einer teilausgefahrenen Mastkamera einen unzulässigen Eingriff in die Versammlungsfreiheit dar. Ausschlaggebend für diese Bewertung sei die Tatsache, dass für die Teilnehmer der Versammlung nicht erkennbar gewesen sei, dass mit der halb ausgefahrenen Mastkamera keine Bildaufzeichnungen oder Bildübertragungen erfolgt seien. Dass es für die Beklagte zu zeitlichen Verzögerungen beim Einsatz einer Kamera zur vorbeugenden Gefahrenabwehr kommen könne, wenn die Kamera zukünftig nur versenkt vorgehalten werden dürfe, sei wegen der Bedeutung der Versammlungsfreiheit hinzunehmen, zumal die Einsatzbereitschaft der Kamera innerhalb eines sehr kurzen Zeitraums hergestellt werden könne.

Gegen dieses Urteil führt die Beklagte die von dem Verwaltungsgericht zugelassene Berufung. Zur Begründung trägt sie vor: Es mangle bereits an einem grundrechtsrelevanten Eingriff. Das bloße Vorhalten einer teilausgefahrenen Mastkamera, die nicht aktiv sei, erreiche nach Maßgabe des gebotenen objektiven Maßstabes nicht die für einen Eingriff notwendige Intensitätsschwelle und stelle daher bereits keinen Eingriff in die Versammlungsfreiheit dar. Auf lediglich subjektive Kriterien komme es nicht an. Zudem fehle es an der erforderlichen Einschüchterungswirkung der Versammlungsteilnehmer, da diese aufgrund der Ausrichtung der Mastkamera und der Kürze der Zeit, in der sie das Fahrzeug hätten wahrnehmen können, nur kurzzeitig beim Passieren des Fahrzeugs den Eindruck des Gefilmtwerdens hätten gewinnen können. Die inaktive Kamera sei zudem auch vom Boden aus erkennbar nicht auf die Versammlungsteilnehmer ausgerichtet, sondern von ihnen abgewandt auf das Heck des Fahrzeugs gerichtet gewesen. Das Bereithalten der Mastkamera habe zudem die Versammlungsfreiheit des Klägers und der übrigen Versammlungsteilnehmer gewährleistet. Das Bereithalten einer teilausgefahrenen Mastkamera sei im Übrigen nicht anders zu bewerten als die Anwesenheit von Polizeibeamten in einer Versammlung, die mit bloßem Auge Gefahrensituationen registrieren und erforderliche Maßnahmen einleiten müssen.

ten. Für den Fall der Annahme eines grundrechtsrelevanten Eingriffs sei die streitige Maßnahme als Vorbereitungshandlung von den Vorschriften des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes gedeckt gewesen. Aus dem Anwesenheitsrecht der Polizei nach § 11 NVersG folge zwingend, dass diese die notwendige sachliche und technische Ausstattung bei sich führen und bereithalten könne. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz setze der Befugnis der Polizei, ein Fahrzeug mit einer teilausgefahrenen Mastkamera zur vorbeugenden Gefahrenabwehr am Streckenverlauf einer Versammlung bereitzuhalten, nach der gebotenen Abwägung der widerstreitenden Interessen der Versammlungsfreiheit einerseits und der Handlungsfähigkeit der Polizei im Rahmen der Gefahrenabwehr andererseits keine Grenzen. Hierbei sei insbesondere zu berücksichtigen, dass die - unterstellte - Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit des Klägers lediglich von geringem Gewicht sei. Das Verwaltungsgericht verkenne bei seiner gegenteiligen Argumentation, dass der Verwendung der Kamera ein kommunikativer Prozess samt Entscheidungsfindung vorauszugehen habe. Zu berücksichtigen sei zudem, dass das Bereithalten der Kamera in dynamischen Versammlungen notwendig sei, um auch kurzfristig strafbare Handlungen und deren Anbahnung (wie z. B. einen Flaschenwurf oder einen Schlag) aufnehmen und beweisfestes Material gewinnen zu können. Auch wenn die Ermächtigungsgrundlage für präventives Handeln allein dem Bereich des Versammlungsrechts zu entnehmen sei, müsse berücksichtigt werden, dass die Grenzen zwischen präventivem Handeln und repressivem Vorgehen auf der Grundlage des Strafprozessrechts fließend seien.

Die Beklagte beantragt,

das angefochtene Urteil zu ändern und die Klage abzuweisen.

Der Kläger beantragt,

die Berufung zurückzuweisen,

und verteidigt das angefochtene Urteil unter Ergänzung seines bisherigen Vortrages. Das streitige polizeiliche Handeln habe Eingriffscharakter gehabt und gemäß Art. 8 Abs. 2 GG einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage bedurft, deren Voraussetzungen nicht vorgelegen hätten. Das Vorhalten einer teilausgefahrenen Mastkamera erzeuge bei den Versammlungsteilnehmern in gleichem Maße eine Einschüchterungswirkung wie eine Echtzeitübertragung durch polizeiliche Überwachungskameras. Die Teilnehmer könnten nicht übersehen, ob ihnen aus dem polizeilichen Handeln Risiken entstehen könnten. Bei ihm sei an dem fraglichen Tag zwangsläufig der Eindruck ent-

standen, seine Teilnahme an der friedlichen Versammlung sei staatlich überwacht worden, zumal der Kameramast bereits während der Zwischenkundgebung teilweise ausgefahren und die Kamera direkt auf die Versammlung gerichtet gewesen sei. Durch die Versammlungsteilnehmer könne nicht verlässlich überprüft werden, ob die Polizei die Mastkamera nur vorhalte oder nicht doch Aufnahmen anfertige. Als Vorsorgekonzept hätten die einzelnen Polizeibeamten vor Ort im Stand-by-Modus geschaltete Kameras oder Kameras mit einer Art Teleskopstock verwenden können, um etwaigen spontanen Gefährdungssituationen wirksam zu begegnen.

Der Senat hat Beweis erhoben durch Inaugenscheinseinnahme eines Mastkraftwagens der Beklagten. Wegen des Ergebnisses der Beweisaufnahme wird auf die Sitzungsniederschrift Bezug genommen. Wegen der weiteren Einzelheiten des Vorbringens der Beteiligten und des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakten und die Beiakten verwiesen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Berufung der Beklagten ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat der Klage des Klägers zu Recht stattgegeben.

Die Feststellungsklage gemäß § 43 Abs. 1 VwGO ist zulässig. Der Kläger begehrt die Feststellung des Bestehens eines Rechtsverhältnisses im Sinne dieser Vorschrift. Gegenstand dieser Feststellung kann auch die Rechtmäßigkeit eines Realakts wie hier des Vorhaltens einer teilausgefahrenen Mastkamera während einer Versammlung sein. Das berechtigte Interesse des Klägers an der Feststellung der Rechtswidrigkeit dieses Realaktes ergibt sich aus dem Gesichtspunkt der Wiederholungsfahr, wie das Verwaltungsgericht zutreffend angenommen hat.

Die Klage ist begründet. Streitgegenstand des vorliegenden Verfahrens ist ausweislich des von dem Kläger formulierten Klageantrages die Frage, ob das Verhalten einer teilausgefahrenen Mastkamera auf dem Dach des Einsatzfahrzeuges des Beweis- und Dokumentationstrupps der Polizei am Rande der Versammlung in Bückeburg am

21. Januar 2012 zum Zeitpunkt der Zwischenkundgebung in unzulässiger Weise in Rechte des Klägers eingegriffen hat und deshalb rechtswidrig war. Diese Frage ist zu bejahen.

Durch das Vorhalten einer teilausgefahrenen, nicht in Betrieb genommenen Mastkamera während der Zwischenkundgebung wurde in die durch Art. 8 GG geschützte Versammlungsfreiheit des Klägers eingegriffen (dazu 1.). Hierfür ist eine gemäß Art. 8 Abs. 2 GG erforderliche hinreichende gesetzliche Ermächtigung nicht gegeben (dazu 2.).

1. Die durch Art. 8 Abs. 1 GG geschützte innere Versammlungsfreiheit ist beeinträchtigt, wenn sich die Versammlungsteilnehmer durch staatliche Maßnahmen veranlasst sehen, ihre Meinungsfreiheit in der Versammlung nicht oder nicht in vollem Umfang auszuüben. Die Grundrechtsträger sollen nicht befürchten müssen, als Teilnehmer einer Versammlung wegen oder anlässlich ihrer Grundrechtsausübung staatlicher Überwachung unterworfen und gegebenenfalls Adressat nachteiliger Maßnahmen staatlicher Organe zu werden (Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetz, 16. Aufl. 2010, § 12 a, Rdnr. 3). Das Bewusstsein, dass die Teilnahme an einer Versammlung in bestimmter Weise festgehalten wird, kann Einschüchterungswirkungen haben, die zugleich auf die Grundlagen der demokratischen Auseinandersetzung zurückwirken (BVerfG, Beschl. v. 17.2.2009 - 1 BvR 2492/08 -, NVwZ 2009, 441, juris, Rdnr. 131 zur Erstellung von Übersichtsaufzeichnungen).

Wegen der Reichweite des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit ist in der verfassungs- und verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung geklärt, dass die Anfertigung von Übersichtsaufzeichnungen, also die Speicherung von Bild- und Tonaufnahmen, angesichts des heutigen Stands der Technik für die Aufgezeichneten immer einen Grundrechtseingriff darstellt, da auch in Übersichtsaufzeichnungen die Einzelpersonen in der Regel individualisierbar mit erfasst sind (BVerfG, Beschl. v. 17.2.2009 - 1 BvR 2492/08 -, a. a. O., juris, Rdnr. 130 ff.). Ferner stellt auch die Beobachtung einer Versammlung durch die Polizei mittels Bildübertragung (sogenanntes Kamera-Monitor-Prinzip) einen Eingriff in die Versammlungsfreiheit dar (OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 5.2.2015 - 7 A 10683/14 -, DVBl. 2015, 583, juris, Rdnr. 29 ff.; VG Berlin, Urt. v. 5.7.2010 - 1 K 905.09 -, NVwZ 2010, 1442, juris, Rdnr. 15 ff.; OVG Münster, Beschl. v.

23.11.2010 - 5 A 2288/09 -, NWVBl. 2011, 151, juris, Rdnr. 3, und vorgehend VG Münster, Urt. v. 21.8.2009 - 1 K 1403/08 -, NWVBl. 2009, 487, juris, Rdnr. 13 ff.).

Das Verwaltungsgericht vertritt die Auffassung, dass eine die Entschließungsfreiheit des Klägers als Versammlungsteilnehmer berührende Eingriffswirkung durch das Vorhalten einer teilausgefahrenen Mastkamera auf dem Polizeifahrzeug während der Versammlung am 21. Januar 2012 gegeben war, obwohl die Kamera nicht eingeschaltet war. Dieser Sichtweise ist beizupflichten.

Bei der hier gegebenen Fallkonstellation ist das Vorhalten einer teilausgefahrenen Mastkamera auf dem Dach eines Einsatzfahrzeuges der Polizei als Grundrechtseingriff zu werten. Soweit die Beklagte vor einer „übersteigerten Versubjektivierung des Eingriffsbegriffs“ warnt, ist ihr zuzugestehen, dass ausschließlich persönliche Gefühle und Empfindungen Betroffener nicht für die Annahme eines Grundrechtseingriffs ausreichen. Es müssen objektive Gesichtspunkte hinzutreten. Solche lagen hier vor. Der Kläger hatte nach seinem Vortrag den Eindruck, die Versammlungsteilnehmer würden während der Zwischenkundgebung von der Polizei mittels der teilausgefahrenen Mastkamera gefilmt. Dieser Eindruck wird durch objektive Gesichtspunkte untermauert. Nach dem Vorbringen der Beklagten war das Polizeifahrzeug mit der teilausgefahrenen Mastkamera an der Versammlungsroutenroute so abgestellt, dass für die vorbeiziehenden Versammlungsteilnehmer kurzzeitig beim Passieren des Fahrzeuges der Eindruck des Gefilmtwerdens mit einem Weitwinkelobjektiv entstehen konnte. Die teilausgefahrene Kamera war zwar zum Heck des Fahrzeuges ausgerichtet. Das Heck stand aber nicht in einem 90 Grad Winkel zur Versammlungsroutenroute, sondern in einem Winkel von ca. 30 Grad. Unerheblich ist, dass der Eindruck des Beobachtetwerdens nur für einen kurzen Zeitraum entstehen konnte. Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit schützt auch vor kurzzeitigen Eingriffen. Zudem hat die Beklagte den aus Sicht des Verwaltungsgerichts entscheidungserheblichen Umstand nicht angezweifelt, dass wegen der Konstruktion des Mastkamerateyps, nämlich wegen der geringen Größe des Kamerakopfes und der farblich einheitlichen Gestaltung von Kamera und Aufsatz, bereits aus einer relativ geringen Entfernung von einigen Metern zum Einsatzfahrzeug nicht mehr deutlich feststellbar war, in welche Richtung die Kamera gerichtet und in welchem Winkel eine Aufnahme möglich war. Für den Kläger war folglich nicht mit der gebotenen Eindeutigkeit festzustellen, ob er Objekt staatlicher Beobachtung war oder nicht.

Wird - wie hier - durch das Vorhalten einer teilausgefahrenen Mastkamera auf dem Dach eines am Rande des Versammlungsgeschehens bereit gehaltenen Polizeifahrzeuges der Eindruck des Gefilmt- oder Beobachtetwerdens vermittelt, besteht wegen der technischen Möglichkeit, mit einer Videokamera durch schlichte Fokussierung einzelne Personen zu identifizieren, ein erheblicher Unterschied zu dem Einsatz von Polizeibeamten in einer Versammlung, die mit bloßem Auge etwaige Gefahrensituationen registrieren und erforderliche Maßnahmen entweder selbst einleiten oder ihre Erkenntnisse und Einschätzungen an die Einsatzleitung weiterleiten.

Entgegen der Ansicht der Beklagten richtet sich die Beurteilung der Polizeipräsenz ausschließlich nach deren Wirkung auf die Versammlungsteilnehmer und nicht nach dem von der Polizei beabsichtigten Zweck des Einsatzes. Dies gilt selbst dann, wenn es der Polizei ausschließlich oder jedenfalls auch um den Schutz der Versammlung vor Störungen Dritter oder nur um eine Beobachtung der Versammlung geht (Bayer. VGH, Urt. v. 15.7.2008 - 10 BV 07. 2143 -, juris, Rdnr. 23). Ebenso wie Grundrechte nicht nur durch Rechtsakte, sondern auch durch staatliche Realakte, die tatsächlich Auswirkungen auf eine Grundrechtsposition haben, beeinträchtigt werden können, ist anerkannt, dass Grundrechtsbeeinträchtigungen nicht nur final, sondern auch faktisch als (un-)beabsichtigte Nebenfolge eines auf ganz andere Ziele gerichteten Staatshandelns erfolgen können (Bayer. VGH, Urt. v. 15.7.2008 - 10 BV 07.2143 -, juris, Rdnr. 23; Ullrich, NVersG, § 12, Rdnr. 2)

2. Für den vorliegenden Grundrechtseingriff ist eine nach Art. 8 Abs. 2 GG erforderliche gesetzliche Grundlage nicht gegeben.

Die Beklagte beruft sich darauf, dass das Vorhalten der zum Teil ausgefahrenen, aber nicht eingeschalteten Mastkamera eine Rechtsgrundlage in den Vorschriften der § 11 Satz 1 und § 12 Abs.1 und 2 NVersG finde. Dem ist das Verwaltungsgericht zu Recht nicht gefolgt. Nach § 12 Abs. 1 Satz 1 NVersG kann die Polizei Bild- und Tonaufzeichnungen von einer bestimmten Person auf dem Weg zu oder in einer Versammlung unter freiem Himmel offen anfertigen, um eine von dieser Person verursachte erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit abzuweisen. Darüber hinaus kann die Polizei nach § 12 Abs. 2 Satz 1 NVersG eine unübersichtliche Versammlung und ihr Umfeld mittels Bild- und Tonübertragungen offen beobachten, wenn dies zur Abwehr einer von der

Versammlung ausgehenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung erforderlich ist, und nach Satz 2 zur Abwehr erheblicher Gefahren für die öffentliche Sicherheit offen Bild- und Tonaufzeichnungen von nicht bestimmten teilnehmenden Personen (Übersichtsaufzeichnungen) anfertigen. Nach § 11 Satz 1 NVersG kann die Polizei bei Versammlungen unter freiem Himmel anwesend sein, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach dem Niedersächsischen Versammlungsgesetz erforderlich ist.

Hierzu ist zunächst festzuhalten, dass die Voraussetzungen für ein Einschreiten nach § 12 Abs. 1 und Abs. 2 NVersG nicht vorlagen. Weder war ersichtlich, dass von einzelnen Versammlungsteilnehmern eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgegangen ist, noch handelte es sich um eine unübersichtliche Versammlung, von der eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung drohte. Hiervon ging auch die Beklagte aus. Dementsprechend hat die Beklagte nachvollziehbar dargelegt, dass der vor Ort anwesende Beweis- und Dokumentationstrupp weder Bild- und Tonaufzeichnungen angefertigt noch Bild- und Tonübertragungen durchgeführt hat.

§ 12 NVersG legitimiert zwar unmittelbar nur Bild- und Tonübertragungen und Bild- und Tonaufzeichnungen. Die Vorschrift erlaubt aber auch Vorbereitungshandlungen, die zur Herstellung der Einsatzbereitschaft für eine Gefahrenabwehr unerlässlich sind. Deshalb bestehen keine Bedenken, ein für die Zwecke des § 12 Abs. 1 und 2 NVersG ausgerüstetes Fahrzeug am Ort der Versammlung oder in dessen Nähe vorzuhalten. Wenn das Fahrzeug erst im Fall des Vorliegens der in § 12 Abs. 1 und Abs. 2 NVersG genannten Gefahrenlage an den Versammlungsort verbracht werden dürfte, könnten die in gefahrenabwehrrechtlicher Hinsicht zulässigen und gebotenen Maßnahmen häufig nicht durchgeführt werden, weil der Beweis- und Dokumentationstrupp mit dem Einsatzfahrzeug erst anfahren müsste und deshalb in der Regel nicht rechtzeitig zur Verfügung stünde. Daneben begründet bei Versammlungen unter freiem Himmel auch § 11 Satz 1 NVersG das Recht zur Bereitstellung des mit einer Kamera ausgerüsteten Fahrzeuges. Auch das bloße Hochfahren des für die spätere Inbetriebnahme der noch nicht ausgefahrenen Mastkamera erforderlichen Computers innerhalb des Einsatzfahrzeuges stellt sich als bloße Vorbereitungshandlung in diesem Sinn dar und ist deshalb von den genannten gesetzlichen Vorschriften gedeckt.

Im vorliegenden Fall bestand Anlass, die Einsatzbereitschaft zur Gefahrenabwehr durch das Bereithalten des mit einer Kamera ausgerüsteten Fahrzeuges herzustellen. Ausweislich der Prognose in dem polizeilichen Einsatzbefehl bestand die Gefahr, dass es aufgrund eines vermehrten Auftretens von Personengruppen des linken und rechten Spektrums in den letzten Jahren im Stadtgebiet Bückeburg auch am Einsatztag des 21. Januar 2012 zu Störungen durch Übergriffe auf in Aufzugsnähe erkannte rechte Szeneangehörige, verbale Attacken, Einsatz von Pyrotechnik, Flaschenwürfe und direkte körperliche Angriffe gegen polizeiliche Einsatzkräfte und durch Sachbeschädigungen kommen könnte.

Hingegen ist das Vorhalten der Mastkamera in teilausgefahrenem Zustand auf dem Dach des Einsatzfahrzeuges nicht mehr als verhältnismäßige Vorbereitungsmaßnahme anzusehen.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist auch bei polizeilichen Maßnahmen, die in den Bereich der Vorbereitung einer Gefahrenabwehr fallen, zu beachten. Die Maßnahme muss mithin einen legitimen Zweck verfolgen sowie geeignet, erforderlich und angemessen in dem Sinne sein, dass ein damit verbundener Grundrechtseingriff nicht außer Verhältnis zu dem angestrebten Zweck steht.

Die Beklagte verfolgte mit dem Vorhalten der teilausgefahrenen Mastkamera einen legitimen Zweck. Im Bedarfsfall sollte durch den Einsatz der teilausgefahrenen Mastkamera eine sofortige und effektive Gefahrenabwehr gewährleistet werden. Diese Maßnahme war auch geeignet, das Ziel der sofortigen Einsatzbereitschaft zu erreichen. Der Vorschlag des Klägers, einzelne Polizeibeamte im Einsatzraum mit Kameras im Stand-by-Modus oder mit einem Teleskopstock auszurüsten, hätte nicht in gleicher Weise wie eine Mastkamera zur effektiven Gefahrenabwehr beigetragen. Gleiches gilt für die bloße mündliche Übermittlung von Lageberichten durch Beamte vor Ort (VerfGH Berlin, Urt. v. 11.4.2014 - 129/13 -, NVwZ-RR 2014, 577, juris, Rdnr. 59).

Die Erforderlichkeit der streitgegenständlichen Vorbereitungsmaßnahme ist ebenfalls zu bejahen. Ein gleich geeignetes, aber weniger einschneidendes Mittel stand zur Herstellung der Einsatzbereitschaft nicht zur Verfügung.

Die Maßnahme war aber nicht angemessen und damit verhältnismäßig in engerem Sinn. Bei dieser Prüfung sind einerseits Art und Umfang der grundrechtlichen Beeinträchtigung des betroffenen Personenkreises, andererseits der angestrebte Zweck einer effektiven polizeilichen Gefahrenabwehr zu gewichten und dem jeweiligen Gewicht entsprechend zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen.

Der Eingriff in die Entschließungsfreiheit des Klägers wiegt schwer. Für ihn war angesichts der Aufstellung des Polizeifahrzeuges unmittelbar an der Versammlungsrouten und der Ausrichtung der teilausgefahrenen Mastkamera nicht mit der erforderlichen Eindeutigkeit zu erkennen, ob von seiner Teilnahme an der Versammlung Bild- und Tonaufnahmen gefertigt wurden. Diese Unsicherheit beeinträchtigte ihn bei der Wahrnehmung seines Grundrechts. Auf der anderen Seite ist nicht zu verkennen, dass sich die Herstellung der Einsatzbereitschaft des mit einer Mastkamera ausgerüsteten Beweis- und Dokumentationstrupps der Polizei verzögert, wenn die Kamera nur abge- senkt im Wageninneren vorgehalten werden darf. Es überzeugt jedoch nicht, dass mit dem Verzicht auf das Teilausfahren der Kamera der von der Beklagten genannte Zeitverlust verbunden ist. Nach dem Inhalt der von der Polizei vorgelegten Bilddokumentation zum eingesetzten Polizeifahrzeug und dem Ergebnis der Beweisaufnahme kann die Dachluke innerhalb von fünf Sekunden geöffnet und der Mast mit dem Kamerakopf bei geöffneter Luke innerhalb von 10 Sekunden ausgefahren werden. Unmittelbar nach dem Ausfahren aus der Dachluke kann bereits gefilmt werden.

Bei der hier gegebenen Fallkonstellation ist daher dem Interesse des Klägers, nicht in der Wahrnehmung seines Grundrechts auf Versammlungsfreiheit beeinträchtigt zu werden, der Vorrang einzuräumen. Die Effizienz der polizeilichen Arbeit wäre bei einem Verzicht auf das Teilausfahren der Mastkamera nur in geringem Umfang berührt gewesen. Im Falle des Entstehens einer Gefahrenlage nach § 12 Abs. 1 oder Abs. 2 NVersG hätte die Einsatzbereitschaft der Mastkamera in relativ kurzer Zeit hergestellt werden können.

Der Kläger weist zudem zu Recht darauf hin, dass der hier streitgegenständliche Einsatz der Mastkamera dann unbedenklich gewesen wäre, wenn die Kamera für alle Versammlungsteilnehmer eindeutig erkennbar von der Versammlung abgewandt und im ausgeschalteten Zustand teilausgefahren vorgehalten worden wäre.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus §§ 167 VwGO, 708 Nr. 10, 711 ZPO.

Gründe für die Zulassung der Revision gemäß § 132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht,
Uelzener Straße 40, 21335 Lüneburg
oder
Postfach 2371, 21313 Lüneburg,

durch Beschwerde angefochten werden. Die Beschwerde ist schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Niedersächsischen Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr in der Justiz einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Oberverwaltungsgericht einzureichen. In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden. Der Beschwerdeführer muss sich durch einen Rechtsanwalt oder durch einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen. In den in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten sind auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen, wobei diese durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln müssen. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe der beiden vorgenannten Sätze zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten las-

sen; dabei stehen Diplomjuristen nach Maßgabe des § 5 Nr. 6 2. Alt. RDGEG den Personen mit Befähigung zum Richteramt gleich.

Muhsmann

Tröster

Kirschner

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstands wird für das Berufungsverfahren auf 5.000 EUR festgesetzt (§§ 47 Abs. 1, 52 Abs. 2 GKG).

Dieser Beschluss ist unanfechtbar.

Muhsmann

Tröster

Kirschner

Beglaubigt
Lüneburg, 07.10.2015

Pick
Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

