



---

## Sachstand

---

### **Einzelfragen zur Versammlungsfreiheit**

Zu zivilem Ungehorsam, Auflagen, Minderjährigen und Vollstreckungsmaßnahmen

**Einzelfragen zur Versammlungsfreiheit**

Zu zivilem Ungehorsam, Auflagen, Minderjährigen und Vollstreckungsmaßnahmen

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 009/22  
Abschluss der Arbeit: 15. Februar 2022  
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.

---

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Ziviler Ungehorsam</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Auflagen bei Versammlungen</b>	<b>5</b>
<b>3.</b>	<b>Minderjährige als Grundrechtsträger der Versammlungsfreiheit</b>	<b>7</b>
<b>4.</b>	<b>Vollstreckungsmaßnahmen bei Demonstrationen</b>	<b>8</b>
<b>5.</b>	<b>Einkesselungen bei Demonstrationen</b>	<b>9</b>
<b>6.</b>	<b>Haftung</b>	<b>10</b>

## 1. Ziviler Ungehorsam

Der Begriff des „zivilen Ungehorsams“ hat seinen Ursprung in einem Essay von Henry David Thoreau mit dem Titel „Civil Disobedience“ (Über die Pflicht zum Ungehorsam gegen den Staat), das dieser 1849 aus Protest gegen die amerikanische Eroberungs- und Sklavenpolitik veröffentlichte. Danach darf der Citoyen, der Bürger, mit rechtswidrigen Mitteln gegen staatliche Entscheidungen vorgehen, die er für ethisch illegitim hält. Der zivile Ungehorsam setzt also eine Rechtsverletzung gerade voraus, durch die das für ethisch legitim Gehaltene gegen das Legale durchgesetzt werden soll.<sup>1</sup>

Ein solches Verhalten wird nicht vom Grundgesetz geschützt, insbesondere fällt es nicht unter das grundrechtsähnliche<sup>2</sup> sogenannte Widerstandsrecht des Art. 20 Abs. 4 Grundgesetz (GG). Der Widerstandsfall setzt eine Gefährdung der in Art. 20 Abs. 1 bis 3 GG errichteten Ordnung durch eine Unternehmung zu ihrer Beseitigung sowie kumulativ die Unmöglichkeit anderweitiger Abhilfe voraus.<sup>3</sup> Zu den Schutzgütern gehören die demokratischen Grundsätze, insbesondere die Volkssouveränität, regelmäßige freie Wahlen, eine freie Meinungsbildung und ein Mehrparteiensystem, sowie die Bundesstaatlichkeit, die Gewaltenteilung, der Vorrang der Verfassung und die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung.<sup>4</sup> Für das „Unternehmen“ reichen bloße Vorbereitungen nicht aus, vielmehr muss, dem strafrechtlichen Versuchsbegriff entsprechend, das Versuchsstadium erreicht sein.<sup>5</sup> Außerdem darf andere Abhilfe nicht möglich sein, das Widerstandsrecht ist aufgrund dieser Subsidiaritätsklausel *ultima ratio* und kommt nur in Betracht, „wenn alle von der Rechtsordnung zur Verfügung gestellten Rechtsbehelfe so wenig Aussicht auf wirksame Abhilfe bieten, dass die Ausübung des Widerstandes das letzte Mittel zur Erhaltung oder Wiederherstellung des Rechts ist“<sup>6</sup>. Liegen diese Voraussetzungen nicht vor, kommt der staatlichen Rechtsordnung umfassende Geltung zu, die auch einen sogenannten „zivilen Ungehorsam“ ausschließt.<sup>7</sup>

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem Völkerrecht. Dieses regelt das Verhältnis der Staaten zueinander.<sup>8</sup> Der Einzelne kann grundsätzlich nur über zwischenstaatliche Vereinbarungen zu Menschenrechten, wie sie die Europäische Menschenrechtskonvention<sup>9</sup> enthält, Ansprüche und Abwehrrechte gegen seinen Staat erhalten. Eine Ausnahme kommt in Betracht für Verstöße gegen

---

1 Kotzur, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Auflage 2021, Art. 20 Rn. 183.

2 BVerfGE 123, 267 (333).

3 Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 20 Rn. 346.

4 Sommermann, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 20 Rn. 347.

5 Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. EL Juli 2021, Art. 20 Rn. 21.

6 BVerfGE 123, 267 (333).

7 Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. EL Juli 2021, Art. 20 Rn. 24.

8 Koenig/König, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 25 Rn. 35.

9 Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Fassung vom 22. Oktober 2010 (BGBl. II S. 1198), zuletzt geändert durch 15. EMRK-Protokoll vom 24.6.2013 (BGBl. 2014 II S. 1034, 1035).

Regelungen mit einem starken Individualbezug oder deutlichen subjektiven Gehalt.<sup>10</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat es für geboten erklärt, in solchen Fällen eine Verletzung des Völkerrechts als subjektive Rechtsverletzung geltend machen zu können.<sup>11</sup> Auch das Völkerrecht enthält jedoch kein Recht oder sonstigen Schutz für ein dem sogenannten „zivilen Ungehorsam“ unterfallendes Verhalten.

Über die verfassungsrechtliche Abgrenzung zum Widerstandsrecht hinaus ist der sogenannte „zivile Ungehorsam“ kein Rechtsbegriff. Das darunterfallende Verhalten stellt einen Gesetzesverstoß dar, wobei die Motivation, aus der dieser geschieht, keine gesonderte Behandlung erforderlich macht. Eine legalisierte Form eines Rechtsverstoßes schließt sich bereits begrifflich aus. Dabei handelt es sich bei einem Streik im arbeitsrechtlichen Kontext um eine Weigerung, die arbeitsvertraglich geschuldete Arbeitsleistung zu erbringen.<sup>12</sup> Dies stellt jedoch keine Verletzung eines Gesetzes oder einer anderen Rechtsnorm dar, sondern ein durch in Art. 9 GG indirekt garantiertes Recht, dessen rechtmäßige Ausübung Grenzen unterliegt.<sup>13</sup>

## 2. Auflagen bei Versammlungen

Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG schützt die Freiheit des Einzelnen, mit anderen Personen zum Zwecke einer gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung örtlich zusammen zu kommen.<sup>14</sup> Dieses Grundrecht kann im Fall von Versammlungen unter freiem Himmel durch oder aufgrund eines Gesetzes gemäß Art. 8 Abs. 2 GG eingeschränkt werden, im Fall von Versammlungen in geschlossenen Räumen nur durch kollidierendes Verfassungsrecht, also aufgrund verfassungsimmanenter Schranken, die durch ein Gesetz konkretisiert sein müssen.<sup>15</sup>

Das Versammlungsgesetz (VersG)<sup>16</sup> enthält Regelungen zur Beschränkung beider Versammlungsformen. Dessen §§ 5 und 15 ermöglichen ein Versammlungsverbot, § 15 Abs. 1 sieht als milderes Mittel zu einem Verbot einer Versammlung unter freiem Himmel zudem Auflagen vor. Diese Grundrechtsbeeinträchtigungen müssen verhältnismäßig sein und insbesondere im Rahmen praktischer Konkordanz die Interessen der Versammlungsteilnehmer sowie der Gefahrenabwehr ausgleichen.<sup>17</sup> Dabei sind nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts alle die Versammlungsfreiheit beein-

---

10 Koenig/König, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 25 Rn. 62.

11 BVerfGE 112, 1 (22).

12 Koch, in: Schaub/Koch, Arbeitsrecht von A-Z, 25. Auflage 2021, Streik.

13 Ricken, in: Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht, 4. Auflage 2019, § 272 Rn. 33.

14 BVerfGE 104, 92 (104).

15 Deppenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. EL Juli 2021, Art. 8 Rn. 136.

16 Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 1978 (BGBl. I S. 1789), zuletzt geändert durch Art. 6 60. G zur Änd. des Strafgesetzbuches vom 30. November 2020 (BGBl. I S. 2600).

17 Schneider, in: BeckOK GG, 49. Ed. 15.11.2021, GG Art. 8 Rn. 51.

trächtigen gesetzlichen Regelungen auf die zum Schutze gleichwertiger Rechtsgüter notwendigen Maßnahmen zu beschränken; dies gilt ebenfalls für deren Auslegung und Anwendung durch Behörden und Gerichte.<sup>18</sup>

Diese Grundsätze gelten auch, wenn eine Auflage nach § 15 Abs. 1 VersG dem Inhalt der Versammlung widerspricht. Dabei ist zu unterscheiden, ob die Auflage lediglich die Durchführung der Versammlung betrifft oder den Inhalt der auf der Versammlung geäußerten Meinung, die von Art. 5 Abs. 1 GG geschützt wird, beschränkt. Ist der Inhalt betroffen, so gelten besonders hohe Anforderungen an die Rechtmäßigkeit der Maßnahmen, so bei einem Redeverbot,<sup>19</sup> der Untersagung öffentlichkeitswirksamer Mittel wie dem Mitführen von Fahnen<sup>20</sup> oder einem Verbot versammlungstypischer Äußerungsformen wie gemeinsamem Skandieren von Parolen oder Mitführen von Transparenten. Beschränkungen kommen hier in Betracht, wenn die fraglichen Inhalte gegen die allgemeinen Gesetze im Sinne von Art. 5 Abs. 2 GG verstoßen, insbesondere Strafgesetze wie §§ 86, 86 a, 130 Strafgesetzbuch.<sup>21</sup> Sind solche Äußerungen zu erwarten, stellen diese eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar.<sup>22</sup> In solchen Fällen kommen zur Abwehr dieser Gefahr Auflagen als mildere Mittel zum Versammlungsverbot in Betracht, bei deren Erlass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen ist.<sup>23</sup> Bezieht sich eine Auflage nach § 15 Abs. 1 VersG auf eine Gefahr, die sich aus der Art und Weise der Durchführung der Versammlung ergibt und nicht aus dem Inhalt der Äußerung, so stellt sie eine leichter verfassungsrechtlich zu rechtfertigende Beschränkung der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG dar.<sup>24</sup>

Diese Ausführungen lassen sich folgendermaßen auf die Demonstrationen gegen die Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie und die erteilten Auflagen übertragen: Grundsätzlich gehört zur Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG das Recht, sich zu versammeln, ohne dabei Abstände einzuhalten und Mund-Nasen-Bedeckungen jeglicher Art zu tragen. Eine Einschränkung kann gemäß Art. 8 Abs. 2 GG für Versammlungen unter freiem Himmel aufgrund eines oder durch ein Gesetz erfolgen. Grundsätzlich ist Ermächtigungsgrundlage für versammlungsbeschränkende Auflagen § 15 Abs. 1 VersG bzw. – soweit die Länder das Versammlungsrecht selbst geregelt haben<sup>25</sup> – entsprechende Vorschriften in den Landesversammlungsgesetzen. Im vorliegenden Zusammenhang können aber die spezielleren Vorschriften des Infektionsschutzgesetzes einschlägig sein, die auch versammlungsbeschränkende Maßnahmen zur Verhinderung

---

18 BVerfGE 69, 315 (349).

19 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. Dezember 2001 - 1 BvQ 49/01, NVwZ 2002, 713.

20 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. März 2002 - 1 BvQ 9/02, NVwZ 2002, 983.

21 Strafgesetzbuch (StGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch Art. 2 G zur Änd. des InfektionsschutzG und weiterer Gesetze anlässlich der Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22. November 2021 (BGBl. I S. 4906).

22 BVerfGE 69, 315 (352).

23 BVerfGE 111, 147 (157).

24 BVerfGE 111, 147 (156 f.).

25 Vgl. dazu Dürig-Friedl, in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 1. Aufl. 2016, Einleitung Rn. 9 ff.

der Verbreitung des Coronavirus-Krankheit gestatten (vgl. § 28 Abs. 1 Satz 4 IfSG), unter anderem die „Erteilung von Auflagen für das Abhalten von [...] Versammlungen“ (§ 28a Abs. 1 Nr. 10 IfSG). Diese Möglichkeit der Auflagenerteilung können die Länder auch nach Ende einer vom Bundestag festgestellten epidemischen Lage nationaler Tragweite aufrechterhalten (vgl. § 28a Abs. 8 Nr. 8 IfSG, der nur die Möglichkeit der Untersagung von Versammlungen ausschließt). Die genannten Regelungen konkretisieren die grundrechtliche Schutzpflicht für Leben und Gesundheit, die dem Gesetzgeber obliegt und auch die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems erfasst.<sup>26</sup> Sie können die Grundlage für Auflagen darstellen, die die Versammlungsteilnehmer zu bestimmten Hygienemaßnahmen verpflichten. Dies kann zur Folge haben, dass die Versammlungsteilnehmer sich an Hygienemaßnahmen, gegen die sie gerade demonstrieren, halten müssen. Solche Einschränkungen einer Versammlung können laut Bundesverfassungsgericht zum Schutz vor Infektionsgefahren ergriffen werden, wenn diese „unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, der insbesondere die Beachtung sämtlicher Umstände des Einzelfalls einschließlich des aktuellen Stands des dynamischen und tendenziell volatilen Infektionsgeschehens erforderlich macht“, ergehen.<sup>27</sup> Die Auflage, eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen, wurde vom Bundesverfassungsgericht nicht als ein hinreichend schwerer Nachteil betrachtet, der ein Einschreiten im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes gebieten würde, und zwar in Ansehung des Umstands, dass sich die fragliche Versammlung gerade auch gegen bestehende Verpflichtungen zum Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes im öffentlichen Raum richtete.<sup>28</sup>

Durch die Auflage, eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen oder Abstände von 1,5 Metern einzuhalten, wird den Versammlungsteilnehmern zudem nicht untersagt, ihrem Widerspruch gegen derartige Infektionsschutzmaßnahmen durch verbale Äußerungen, Transparente und andere Mittel Ausdruck zu verleihen. Sie betrifft auch nicht nur Versammlungen, die sich gegen die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung wenden. Diese Auflage wird vielmehr ohne Betrachtung des Versammlungsinhalts aufgrund der gegenwärtigen Pandemiesituation auch bei anderen Versammlungen auferlegt.

### 3. Minderjährige als Grundrechtsträger der Versammlungsfreiheit

Auch Minderjährige sind grundsätzlich Träger der Versammlungsfreiheit.<sup>29</sup> Deren selbstständige Grundrechtsausübung ist jedoch begrenzt durch das elterliche Erziehungsrecht gemäß Art. 6 Abs. 2 GG.<sup>30</sup> Eine eigenverantwortliche Grundrechtsausübung beginnt indes nicht generell erst mit Eintreten der Volljährigkeit.<sup>31</sup> Im Fall der Versammlungsfreiheit wird allgemein eine bestimmte geistige

---

26 Kersten/Rixen, Verfassungsstaat Corona, 2. Auflage 2021, V. Grundrechte 3.

27 BVerfG, Beschluss vom 30. August 2020 – 1 BvQ 94/20, NVwZ 2020, 1508 Rn. 16.

28 BVerfG, Beschluss vom 27. Juni 2020 – 1 BvQ 74/20, BeckRS 2020, 13737 Rn. 3.

29 Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. EL Juli 2021, Art. 8 Rn. 111.

30 Rüfner, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band IX Allgemeine Grundrechtslehren, 3. Auflage 2011, § 196 Rn. 19.

31 Dreier, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Auflage 2013, Vorbemerkungen vor Art. 1 GG Rn. 113.

Reife des Minderjährigen gefordert.<sup>32</sup> Für die Bestimmung der geistigen Reife gibt es in der Literatur verschiedene Vorschläge: neben der Bildung typologischer Altersstufen, die sich anhand bestimmter Lebenssachverhalte oder gesetzlicher Regelungen ergeben, eine Analogie zu § 107 BGB, dem Gesetz über religiöse Kindererziehung oder den Landesschulgesetzen, die Vorgaben für die politische Interessenvertretung der Schüler enthalten.<sup>33</sup> Alternativ soll auf die Einsichtsfähigkeit des Minderjährigen und den konkreten Versammlungszweck abgestellt werden können.<sup>34</sup> Eingriffe in ihre Versammlungsfreiheit müssen denselben Rechtfertigungsanforderungen gerecht werden wie bei Volljährigen.<sup>35</sup>

Auf Versammlungen mitgenommene Kleinkinder werden dagegen nichts als Versammlungsteilnehmer angesehen, weil eine eigenverantwortliche Ausübung ihres Grundrechts auf Teilnahme an einer Versammlung nicht angenommen wird.<sup>36</sup> Werden gegen eine Versammlung, auf der auch solche Kinder anwesend sind, Maßnahmen ergriffen, so muss dies im Rahmen der Verhältnismäßigkeit berücksichtigt werden. Da sie nicht als Teilnehmer an der Versammlung gelten, sind sie wie unbeteiligte Dritte zu behandeln. Außerdem muss ihre besondere Schutzbedürftigkeit angemessen berücksichtigt werden.

#### 4. Vollstreckungsmaßnahmen bei Demonstrationen

Eingriffe in Versammlungen unter freiem Himmel können nur im Rahmen des von Art. 8 Abs. 2 GG bestimmten Gesetzesvorbehalts erfolgen. Maßnahmen der Gefahrenabwehr gegen Versammlungen richten sich dementsprechend nach dem Versammlungsgesetz. Die im Vergleich zum allgemeinen Polizeirecht besonderen Voraussetzungen für beschränkende Maßnahmen beruhen auf dem besonderen Schutz durch das Grundrecht der Versammlungsfreiheit. Das Versammlungsgesetz geht dem allgemeinen Polizeirecht als Spezialgesetz vor (sogenannte Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts). Eine auf allgemeinem Polizeirecht basierende Maßnahme der Gefahrenabwehr, die die Teilnahme an einer Versammlung beendet, ist daher rechtswidrig, solange nicht die Versammlung gemäß § 15 Abs. 3 VersG aufgelöst oder der Teilnehmer auf versammlungsrechtlicher Grundlage von der Versammlung ausgeschlossen wurde.<sup>37</sup>

Diese sogenannte Polizeifestigkeit schließt jedoch einen Rückgriff auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht der Länder nicht aus, weil das Versammlungsrecht nicht alle möglicherweise in Zusammenhang mit Versammlungen auftretenden Gefahren abschließend regelt. In Ermangelung

---

32 Dürig-Friedl, in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 1. Auflage 2016, Einleitung Rn. 24.

33 Siehe hierzu Ernst, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 7. Auflage 2021, Art. 8 GG Rn. 27.

34 Ernst, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 7. Auflage 2021, Art. 8 GG Rn. 27.

35 Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. EL Juli 2021, Art. 8 Rn. 111.

36 Gusy, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 8 GG Rn. 37.

37 BVerfG, Beschluss vom 30. April 2007 – 1 BvR 1090/06 –, Rn. 40, juris.



einer speziellen Regelung kann im Hinblick auf solche Konstellationen auf das allgemeine Polizeirecht der Länder zurückgegriffen werden.<sup>38</sup> Für diese und für außerhalb einer Versammlung nach Art. 8 Abs. 2 GG erfolgende Maßnahmen der Gefahrenabwehr sowie für deren Vollstreckung beurteilt sich die Rechtmäßigkeit nach den Vorschriften der landesrechtlichen Polizeigesetze.

## 5. Einkesselungen bei Demonstrationen

Die Einkesselung oder auch polizeiliche Einschließung genannte Maßnahme bezeichnet das vollständige Umstellen einer Versammlung bzw. eines Teils durch Polizeibeamte, die Zutritt und Verlassen des Versammlungsorts vorübergehend unmöglich macht. Solange die Versammlung noch andauert, stellt die Einkesselung stets einen Eingriff in die Versammlungsfreiheit dar.<sup>39</sup>

Die Einkesselung darf nicht dazu angewendet werden, die Auflösung einer Versammlung nach § 15 Abs. 3 VersG durchzusetzen oder zu vollziehen. Die Einkesselung würde die Versammlungsteilnehmer gerade daran hindern, sich zu entfernen, wodurch ihnen das Befolgen der Verfügung unmöglich wäre. Es ist daher unzulässig, die Einkesselung zur Beendigung einer Versammlung einzusetzen.<sup>40</sup>

Erfolgt die Einkesselung nach der Auflösung, so beurteilt sich ihre Rechtmäßigkeit nach den Voraussetzungen über die Ingewahrsamnahme.<sup>41</sup> Diese kann erfolgen als repressive Strafverfolgungsmaßnahme gemäß § 163b Strafprozessordnung zur Feststellung der Identität möglicher Straftäter oder präventiv nach den landesrechtlichen Bestimmungen der Polizeigesetze, die regelmäßig voraussetzen, dass die Ingewahrsamnahme zum Schutz gewichtiger Rechtsgüter oder zur Verhinderung unmittelbar bevorstehender Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit erfolgt.<sup>42</sup> Eine Ordnungswidrigkeit ist dann von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit, wenn als Ergebnis einer sorgfältigen Abwägung der Gefahren für das zu schützende Rechtsgut mit dem Grundrecht der Freiheit der Person der Gefahrenabwehr der Vorrang zu geben ist. Das soll jedenfalls dann der Fall sein, wenn sonst der Eindruck entstünde, der Rechtsstaat könne sich nicht durchsetzen.<sup>43</sup>

Dabei kann eine Einkesselung auch bei einer Person rechtmäßig sein, gegenüber der sich der Anfangsverdacht der Begehung einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit später nicht bestätigt, wenn diese Teil einer Gruppe ist, die sich vom übrigen Versammlungsgeschehen abhebt und aus der heraus eine Vielzahl von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten begangen werden. Die Polizei kann

---

38 BVerwGE 129, 142, NVwZ 2007, 1439, Rn. 30.

39 Gusy, in: Möllers, Wörterbuch der Polizei, 3. Auflage 2018, Einkesselung, mit weiteren Nachweisen.

40 Deiseroth, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Auflage 2020, Versammlung § 15 Rn. 662.

41 Kammergericht, Beschluss vom 29. Januar 1999 - 25 W 1473/96, NVwZ 2000, 468, 469.

42 Vgl. Art. 17 Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Polizei (Polizeiaufgabengesetz – PAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. September 1990 (GVBl. S. 397, BayRS 2012-1-1-I), zuletzt durch § 1 des Gesetzes vom 23. Juli 2021 (GVBl. S. 418).

43 Grünewald, in: BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 17. Ed. 1.9.2021, PAG Art. 17 Rn. 30, 31.

in solchen Fällen auf Grundlage des § 163b Abs. 1 Satz 1 und 2 StPO vorgehen, wenn ein Anfangsverdacht gegen alle Mitglieder dieser Gruppe vorliegt. Das ist der Fall, wenn die zu diesem Teil der Versammlung gehörenden Personen

„ein planvoll-systematisches Zusammenwirken mit einer Vielzahl von Gewalttätern [zeigen] und den Eindruck der Geschlossenheit [erwecken], so dass die Einsatzkräfte davon ausgehen durften, dass Gewalttäter in ihren Entschlüssen und Taten gefordert und bestärkt würden und nur eine sehr geringe Zahl friedlicher Versammlungsteilnehmer durch die Einkesselung vom Rest der Versammlung ausgeschlossen und festgehalten werde.“

Dieses Vorgehen ist verfassungsmäßig, wenn die Polizei unverzüglich die notwendigen Schritte unternimmt, den betroffenen friedlichen Versammlungsteilnehmern die Ausübung ihres Rechts aus Art. 8 Abs. 1 GG wieder zu ermöglichen.<sup>44</sup>

Eine Einkesselung muss auf den unabdingbar notwendigen Zeitraum beschränkt werden. Es müssen genügend Möglichkeiten bereitgestellt werden, um dem Zweck der Einkesselung schnellstmöglich gerecht zu werden, beispielsweise genügend Stellen zur Identitätsfeststellung, um ein zügiges Verlassen der Einkesselung zu ermöglichen. Die erlaubte Dauer einer Einkesselung ist dabei von den Umständen des Einzelfalls abhängig, wie der Verfügbarkeit von Einsatzkräften, der Anzahl von der Einkesselung betroffener Personen, technischer Unterstützung bei der Identitätsfeststellung oder einer Gefahr weiterer Straftaten.<sup>45</sup>

Ebenfalls von den Umständen des Einzelfalls ist es abhängig, ob die Verhältnismäßigkeit es der Polizei gebietet, den in der Einkesselung befindlichen Personen Nahrung, Decken, sanitäre Anlagen, Regenschutz und Ähnliches zur Verfügung zu stellen. Es kann zumutbar sein, das Fehlen derartiger Vorkehrungen für einen bestimmten, eng begrenzten Zeitraum auszuhalten. Dies gilt umso mehr im Kontext von Versammlungen unter freiem Himmel, die ohnehin mit ähnlichen Einschränkungen verbunden sind.<sup>46</sup>

## 6. Haftung

Erweist sich eine Einkesselung oder andere Maßnahme als rechtswidrig, so kommt grundsätzlich Schadensersatz wegen einer Amtspflichtverletzung nach § 839 Abs. 1 Satz 1 Bürgerliches Gesetzbuch<sup>47</sup> i.V.m. Art. 34 Satz 1 GG in Betracht. Dazu muss ein Beamter in Ausübung eines öffentlichen

---

44 BVerfG, Beschluss vom 2. November 2016 – 1 BvR 289/15, NVwZ 2017, 555 Rn. 19.

45 Kammergericht, Beschluss vom 29. Januar 1999 - 25 W 1473/96, NVwZ 2000, 468, 472.

46 Kammergericht, Beschluss vom 29. Januar 1999 - 25 W 1473/96, NVwZ 2000, 468, 471.

47 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, ber. S. 2909 und 2003 I S. 738), zuletzt geändert durch Art. 2 G zur Herstellung materieller Gerechtigkeit vom 21. Dezember 2021 (BGBl. I S. 5252).

Amtes eine Amtspflichtverletzung begangen haben, die für den Schaden eines Dritten kausal gewesen sein muss. Weitere Informationen dazu enthält die Kurzinformation „Grundsätze der Amtshaftung“, WD 3 - 3000 - 169/20.<sup>48</sup>

\* \* \*

---

48 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Kurzinformation „Grundsätze der Amtshaftung“, WD 3 - 3000 - 169/20, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/711232/1350329565fdbf483d59fca445fa74ef/WD-3-169-20-pdf-data.pdf>.