



**Heinrich Bernhardt**

# **Die „einschließende Absperrung“ bei Demonstrationen**

**Rechtliche Aspekte,  
psychologische Wirkzusammenhänge  
und taktische Erfordernisse**



**VERLAG DEUTSCHE POLIZEILITERATUR GMBH**  
Buchvertrieb

© VERLAG DEUTSCHE

POLIZEILITERATUR GMBH Buchvertrieb

Alle Rechte vorbehalten

Satz: VDP GMBH Buchvertrieb, Hilden

ISBN epub 978-3-8011-0725-3

# Inhalt

1 Ausgangspunkt und Problemlage

2 Die „einschließende Absperrung“  
bzw. „Einkesselung“ unter  
rechtlichen Kautelen

2.1 Klärung der Begrifflichkeit

2.2 Rechtliche Grundlagen und  
Bedingungen

2.2.1 „Einschließung“ als  
Eingriff in verfassungsmäßige  
Rechte

2.2.2 „Einschließung“ als  
Freiheitsentziehung oder  
Freiheitsbeschränkung

2.2.3 „Einschließung“ unter  
strafprozessualen Aspekten

2.2.4 „Einschließung“ unter

## gefahrenabwehrrechtlicher Zielsetzung

2.2.4.1 Allgemeines  
Polizeirecht,  
Auflösungsverfügung  
und Ausschluss von  
Störern

2.2.4.2 Die  
Anschlussrechtsprechung  
und Literatur

2.2.5 „Einschließung“ unter  
der doppelunktionalen  
Betrachtung des  
Strafverfolgungsauftrags und  
der Gefahrenabwehr

2.2.5.1  
Doppelunktionalität im

# Grundsatz

## 2.2.5.2

### Doppelfunktionalität und Pflichtenkollision

#### 3 Die „einschließende Absperrung“ unter psychologischen und taktischen Gesichtspunkten

##### 3.1 Psychologische – gruppendynamische – Aspekte

##### 3.2 Taktische Aspekte

#### 4 Schlussfolgerungen und Konsequenzen für „einschließende Absperrungen“ aus der rechtlichen und „psychotaktischen“ Beurteilung

##### 4.1 Rechtlich

##### 4.2 Psychologisch – taktisch

#### 5 Schlussbemerkung

Zum Autor

Ausbildungsgänge

Verwendungen

Besondere Interessens- und

Verwendungsgebiete:

# 1 Ausgangspunkt und Problemlage

Wer sich eingehend mit dem Geschehen bei problembehafteten Demonstrationen befasst hat, wird festgestellt haben, dass sich Polizei in den letzten drei Jahrzehnten immer wieder mit den Fragen um die „einschließende Absperrung“ oder sog. „Einkesselung“ auseinandersetzen musste. Erstmals rückte diese Thematik 1986 mit dem Aufsehen erregenden sog. „Hamburger Kessel“ auf dem Heiliggeistfeld ins Blickfeld, als die Polizei rund 800 Demonstranten

„eingeschlossen“ hatte. Bereits ein Jahr später folgte der sog. „Berliner Kessel“ am 12. Juni 1987 in der Tauentziehstraße mit dem „Einschluss“ von rund 600 Demonstranten. Die Ereignisse rissen nicht ab. Eine Vielzahl weiterer sog. „Kessel“ folgte – so u.a. in Mainz, München und Dortmund. Alle mündeten mehr oder minder in Klagen, die vor den Gerichten der unterschiedlichsten Rechtswege ausgetragen wurden und meistens zuungunsten der Polizei endeten. Mit der schlagzeilenträchtigen „einschließenden Absperrung“ von Blockupy-Demonstranten am 1. Juni

2013 in Frankfurt am Main wurde daher kein Neuland betreten. Frankfurt befindet sich in illustrier Gesellschaft. Es bleibt abzuwarten, ob das Tätigwerden der Frankfurter Polizei an diesem Tag der strengen Prüfung der Justiz standhalten wird. Überwiegend geht den „Einschließungen“ immer wieder das gleiche Problemphänomen voraus: Eine Demonstration wird angemeldet, Hinweise auf die Unterwanderung durch unfriedliche Gruppen und deren Absichten, Störungen zu begehen, liegen vor. Zumeist reichen die Erkenntnisse jedoch nicht für ein Versammlungsverbot aus, das einer

verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung standhalten würde.

Demonstrationsteilnehmer finden sich ein, begeben sich auf den Marsch.

Vermummte und bewaffnete gewaltbereite Gruppen mischen sich unter sie, um bei passender Gelegenheit aus der Deckung der Menge heraus Gewalt gegen Personen und Sachen zu begehen.

Ab sofort lastet die gesamte Verantwortung für die Sicherheitsgewährleistung auf den Schultern der Polizei. Selten steht ihr jemand mit Rat und Tat zur Seite – in aller Regel auch und gerade nicht die Vertreter der für das

Versammlungswesen prinzipiell zuständigen Versammlungsbehörden. Entgegen laienhafter Annahmen sind sie es allerdings, die zu allererst – jenseits der Verantwortlichkeit der Polizei für die Art und Weise des operativen Vollzugs – die Grundentscheidungen während einer Versammlung oder eines Aufzuges, insbesondere betr. Auflösung, zu treffen haben. Diese Zuständigkeitsregelungen gelten für das Bundesland Hessen<sup>1</sup> und in ähnlicher Weise für eine große Zahl anderer Bundesländer.<sup>2</sup> Die Polizei ist – abgesehen von der Ausschlussbefugnis gem. §§ 18 Abs. 3

und 19 Abs. 4 VersG – grundsätzlich nur subsidiär zuständig. Ihr obliegt es allenfalls, a) im Rahmen der sog. „Eilzuständigkeit“<sup>3</sup> oder b) im Wege der „Vollzugshilfe“<sup>4</sup> tätig zu werden. Entschließt sie sich dafür, nach Durchführung von sog. „Vorfeldmaßnahmen“, die Versammlungsteilnehmer einschließlich der Problemklientel vorerst offensiv zu eskortieren und erst dann einzuschreiten, wenn Störungen eintreten, nimmt sie das Risiko in Kauf, dass aus der Versammlung bzw. dem Aufzuge heraus schwerste Ausschreitungen hervorgehen. Kaum geschehen, erntet

sie dafür den Vorwurf, viel zu spät eingeschritten zu sein und taktisch unklug gehandelt zu haben.

Entscheidet sie sich dagegen dafür, die gewaltbereiten Gruppen und die sie umgebenden Personen frühzeitig durch eine „einschließende Absperrung“ zu separieren, um jeglichen Folgeschäden vorzubeugen, sieht sie sich ebenfalls der Kritik ausgesetzt. In diesem Fall setzt sich die Polizei dem Vorwurf aus, sie habe lediglich einzelne Vermummungen und Bewaffnungen als Grundlage für ihr Einschreiten herangezogen. Es habe an einer ausreichenden Begründung ihres Einschreitens

gefehlt; die „Einschließung“ sei daher unverhältnismäßig und unzulässig gewesen. Das Dilemma ist offenkundig: Was immer die Polizei entscheidet und vollzieht, sie kann es selten jemand recht machen.

So oder so ähnlich entwickelte sich auch die Diskussion nach den Ereignissen am 1. Juni 2013 bei der sog. Blockupy-Demonstration in Frankfurt am Main. Die Polizei entschied sich für ein Einschreiten kurz nach Beginn des Aufzuges und schloss für mehrere Stunden eine ca. 900-köpfige Menschenmenge ein, in deren Mitte sich nach ihrer Beobachtung eine wie immer geartete

größere Gruppe Gewalttäter vermummt und bewaffnet haben sollte. Soweit aus der Berichterstattung zu deuten, beabsichtigte sie, diesen Personenkreis zu identifizieren und aus dem Aufzug auszuschließen, um einerseits das Vermummungs- und Bewaffnungsverbot durchzusetzen und jegliche spätere Gewalttaten zu verhindern. Die genauen Umstände der Lage, ihre taktische und rechtlich gebotene Bewältigung, der Anteil der potentiell gewaltgeneigten Gruppe innerhalb der „Einschließung“ und die juristische Zielsetzung des polizeilichen Einschreitens, sind nicht

bekannt. Das Geschehen entzieht sich daher einer abschließenden Bewertung.

Die „einschließende Absperrung“ an sich, aber auch das Verhalten der eingesetzten Kräfte löste ein breites - überwiegend negatives – Echo der verschiedensten gesellschaftlichen Gruppen und Medien aus. Neben dem Hessischen Rundfunk (hr) befassten sich schwerpunktmäßig die Frankfurter Rundschau (FR), Offenbach Post (OP) und die Frankfurter Allgemeine (FAZ) mit den Ereignissen. Die Kritik schloss viele Facetten ein. Im Kern bezogen sich die Vorwürfe auf die Behauptung, dass

die „Einschließung“ überwiegend friedliche Demonstrationsteilnehmer und weit weniger die vermummten und bewaffneten potentiellen Gewalttäter betroffen und mit annähernd neun Stunden auch viel zu lange gedauert habe. Sie sei schon deshalb völlig unverhältnismäßig gewesen. Darüber hinaus erhoben Beschwerdeführer, darunter auch eine Reihe Pressevertreter, die vor Ort waren, den Vorwurf, eingesetzte Beamtinnen und Beamten hätten grundlos und überzogen körperlicher Gewalt angewandt und Pfefferspray versprüht.<sup>5</sup> Neben der zweimaligen kontroversen Behandlung des

Ereignisses im Innenausschuss des Hessischen Landtages widmet sich jetzt auch die Justiz den Ereignissen. Den Informationen der FAZ zufolge ermittle die Staatsanwaltschaft Frankfurt mittlerweile in 23 Fällen, und beim Verwaltungsgericht (VG) Frankfurt am Main seien 19 Klagen anhängig.<sup>6</sup> Das VG wird im Rahmen einer Fortsetzungsfeststellungsklage (§ 113 VwGO), sofern nicht die Zuständigkeit des Amtsgerichtes in analoger Anwendung des § 98 Abs. 2 StPO Platz greift, feststellen müssen, ob die „einschließende Absperrung“ rechtens war. Dabei wird es – ungeachtet der durch polizeiinterne

Arbeitsgruppen bzw. durch die ordentlichen Gerichte<sup>7</sup> zu klärenden Fragen um die Behauptungen angeblicher Übergriffe von Polizeibeamten – vor allem darüber zu befinden haben, ob die eingeschlossene Gruppe in sich homogen und tatsächlich gewaltbereit war, ob die Polizei eine strafprozessuale oder gefahrenabwehrrechtliche Zielsetzung verfolgte, ob und wie die „Einschließung“ gegenüber den Eingeschlossenen kommuniziert wurde und ob es tatsächlich notwendig und rechtlich zulässig war, die gesamte Personengruppe über

mehrere Stunden einschließlich abzusperren.

Die nachfolgenden Darlegungen beleuchten und bewerten nicht die konkreten Ereignisse; dafür fehlen schon detaillierte Erkenntnisse über die Geschehensabläufe und polizeilichen Entscheidungsprozesse. Stattdessen widmen sie sich den grundsätzlichen juristischen sowie psychologischen und taktischen Fragestellungen, die es zu beachten gilt, wenn eine „einschließende Absperrung“ anlässlich problembehafteter Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge rechtskonform gelingen soll.

## 2 Die „einschließende Absperrung“ bzw. „Einkesselung“ unter rechtlichen Kautelen

### 2.1 Klärung der Begrifflichkeit

Nicht nur kritische Betrachter, die von einer „Einschließung“ Betroffenen, sondern auch die Gerichte sprechen bei der Separierung von Gruppen aus einer Versammlung oder einem Aufzug zumeist von einer „**Einkesselung**“ oder einem sog. „**Kessel**“. Die Polizei sieht diese Begriffe eher negativ belastet und bevorzugt daher die Bezeichnung

„**einschließende Absperrung**“<sup>8</sup> oder „**Massenfreiheitsentziehungen**“.<sup>9</sup> Ein semantisches Wortspiel, das letztlich nur von marginaler Bedeutung ist. Je nach Rolle, Neigung und Sicht der Betrachter ist es reine „Geschmackssache“, welchen Titel man dieser Form des Einschreitens zuordnet. Dass ich als langjähriger Angehöriger der Polizei dem belasteten Begriff des „Kessels“ nicht das Wort rede, dürfte nachvollziehbar sein.

Von einer „**einschließenden Absperrung**“ ist grundsätzlich dann auszugehen, wenn eine größere – d.h. nicht sofort individualisierbare –

Personengruppe von Einsatzkräften so umfasst und damit „eingeschlossen“ wird, dass die Gruppe als Ganzes sowie jeder Einzelne die Umschließung nicht ohne die Zustimmung der Polizei und etwaiger konkreter Überprüfungsaktionen, z.B. in Form von Identitätsfeststellungen und Durchsuchungen, verlassen können.<sup>10</sup> Diese Form der „Einschließung“ ist Gegenstand der Untersuchung. Nicht unter diese Kategorisierung fallen Umschließungen, die nur eine Freiheitsbeschränkung zum Inhalt haben oder dem Schutze der Betroffenen dienen; siehe dazu im

Einzelnen in den Folgekapiteln, insbesondere unter 2.2.3 und 2.2.4.

## **2.2 Rechtliche Grundlagen und Bedingungen**

### **2.2.1 „Einschließung“ als Eingriff in verfassungsmäßige Rechte**

In der Rechtswirkung erleiden die von der Polizei Eingeschlossenen eine doppelte Einschränkung ihrer verfassungsmäßigen Rechte: nicht nur einen Eingriff in ihr grundgesetzlich garantiertes Freiheitsrecht (Art. 2 Abs. 2, 104 Abs. 1 GG), sondern auch eine Beeinträchtigung ihres Rechts auf ungehinderte kollektive Meinungskundgabe im Rahmen der

ihr garantierten Versammlungsfreiheit (Art 8 GG). Zulässig sind diese Eingriffe nur, wenn sie – wie bereits nach Art. 20 Abs. 3 GG vorgegeben – durch einen grundrechtlichen Gesetzesvorbehalt (Art. 2 Abs. 2, 8 Abs. 2 GG), ein darauf basierendes, rechtmäßig erlassenes und verfassungskonform angewandtes Gesetz erlaubt sind und das Tätigwerden der Polizei als verhältnismäßig angesehen werden kann.

### **2.2.2 „Einschließung“ als Freiheitsentziehung oder Freiheitsbeschränkung**

Rechtsprechung und -lehre ordnen

„einschließende Absperrungen“  
grundsätzlich als  
Freiheitsentziehungen ein. Eine  
Freiheitsentziehung liegt vor, wenn  
die körperliche Bewegungsfreiheit auf  
einen eng umgrenzten Raum  
beschränkt wird. ...*Die  
Bewegungsfreiheit muss in jeder  
Richtung aufgehoben sein. ... Eine  
Freiheitsentziehung ist ungeachtet  
ihrer Dauer in allen Fällen der Haft und  
der Unterbringung in einer  
geschlossenen Anstalt oder des  
polizeilichen Gewahrsams gegeben.  
Wird die körperliche  
Bewegungsfreiheit nur kurzfristig  
aufgehoben, liegt eine bloße*

*Freiheitsbeschränkung vor. Dies gilt z.B. bei kurzfristigem Festhalten zur Identitätsfeststellung, einer Vorführung oder der (bloßen) Anwendung sonstigen unmittelbaren Zwangs. ...*<sup>11</sup>

Bei der rund einstündigen Beschränkung des Abgangsrechts von Versammlungsteilnehmern aus einer „Einschließung“ am 10. April 2001 in Philippsburg-Reinsheim erkannte das **VG Karlsruhe** auf eine **freiheitsbeschränkende Maßnahme**.

Diese sei als sog. „Minusmaßnahme“ gem. § 15 Abs. 2 VersG (Anmerkung: alter Fassung) gerechtfertigt gewesen. Von der Maßnahme sei nur eine geringere Beeinträchtigung als etwa

die gänzliche Auflösung der  
Versammlung und nachfolgende  
Ingewahrsamnahme von  
blockadewilligen bzw. -verdächtigen  
Versammlungsteilnehmern  
ausgegangen.<sup>12</sup>

Zu der am 8. Mai 2005 in Berlin  
durchgeführten „Einschließung“  
rechtsgerichteter  
Demonstrationsteilnehmer  
konstatierte das **OVG Berlin-  
Brandenburg**, dass eine  
freiheitsentziehende „Einschließung“  
deshalb nicht vorgelegen habe, weil  
die rundum errichtete Absperrung der  
Polizei im Rahmen eines polizeilichen  
Notstandes dem Schutz der

Versammlungsteilnehmer als Gruppe gedient habe. Die "Einschließung" sei durchgeführt worden, um Angriffe von Gegendemonstranten zu verhindern. Jedem Einzelnen sei es jederzeit unbenommen geblieben, die polizeiliche Absperrung zu verlassen.<sup>13</sup>

### 2.2.3 „Einschließung“ unter strafprozessualen Aspekten

Rechtsprechung und Literatur lassen erkennen, dass die **strafprozessual motivierte Freiheitsentziehung** der durch eine „einschließende Absperrung“ betroffenen Versammlungsteilnehmer unter ganz bestimmten Bedingungen **zulässig ist**, ohne dass es zuvor der Anwendung

einer versammlungsgesetzlichen Befugnisnorm bedarf.

- Das **OLG München** befand **1996** über die Schmerzensgeldforderung eines von einer „einschließenden Absperrung“ Betroffenen, der gemeinsam mit rund 350 Personen am 6. Juli 1992 in München auf dem X-Platz gegen die Begrüßungszeremonie für ausländische Staats- und Ministerpräsidenten anlässlich des **Weltwirtschaftsgipfels** demonstrierte und diese mit Trillerpfeifen erheblich störte. Nach einer Abdrängaktion nahm die Polizei alle Betroffenen sukzessive

fest und anschließend in  
Polizeigewahrsam. Die  
Staatsanwaltschaft sah davon ab,  
Haftbefehle zu beantragen. Der  
Ermittlungsrichter versagte seine  
Zustimmung zum polizeilichen  
Begehren auf  
Unterbindungsgewahrsam und  
verfügte nach und nach die  
Freilassung der Festgenommenen.  
Das Festhalten vor Ort hielt bis ca.  
14.00 Uhr an und hatte für die  
zuletzt Freigelassenen bis ca.  
23.30 Uhr angedauert.

Das Gericht erkannte die  
Schmerzensgeldforderung – als  
Folge einer Amtspflichtverletzung

gem. § 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG – für die Fälle an, in denen das Festhalten zur Feststellung der Identität nicht mehr unerlässlich war. Im Übrigen sah es die durch die „einschließende Absperrung“ vollzogenen **Freiheitsentziehungen durch § 163b Abs. 1 S. 2 StPO legitimiert**. Die rechtliche Bewertung der Polizei sei insoweit vertretbar gewesen, als sie angenommen habe, dass die Demonstranten durch überlaute Geräusentwicklung versucht hätten, die Veranstalter der Begrüßungszeremonie zum Abbruch zu nötigen. Auf das Grundrecht der

Versammlungsfreiheit könnten sich die Kläger nicht berufen. „... Die Festhaltung zur Identitätsfeststellung gem. § 163b StPO stellt aber eine strafprozessuale und keine allgemeinpolizeirechtliche Maßnahme dar, so das Gericht. Solche Strafverfolgungsmaßnahmen sind zulässig, vgl. Meyer/Kühler – Das neue Demonstrations- und Versammlungsrecht 3. Aufl. Art. 8 GG Nr. 5...“<sup>14</sup>

Vom **VG Köln** sind zwei einschlägige Entscheidungen bedeutsam.

– **2006** befasste es sich – ähnlich wie das OLG München – mit der Frage,

ob die „einschließende Absperrung“ der Polizei **strafprozessual oder versammlungsrechtlich** bestimmt und gerechtfertigt war. Es stellte fest, dass sich das **polizeiliche Einschreiten auf § 163b StPO** gründete.

Hintergrund der Entscheidung war die „**Einschließung**“ von 377 Personen des „**Antirassistischen Grenzcamp**“ im August **2003** in Köln, die zum Zwecke der Identitätsfeststellung und Lichtbildaufnahme (§§ 163b Abs. 1, Abs. 1 Satz 3 i.V.m. 81b 2 StPO) durchgeführt worden war. Den Teilnehmern des Grenzcamp hatte

die Polizei vorgeworfen, eine Vielzahl von Straftaten, darunter Landfriedensbruch und Körperverletzung, begangen zu haben. Im Gegensatz zum Fall des OLG München hatte der polizeiliche Einsatzleiter allerdings **vorher die Versammlung für aufgelöst** erklärt.

Das Gericht wies die Einwendung der Klägerin zurück, die **Begründung der Polizei, strafprozessual gehandelt zu haben, sei nur vorgeschoben worden** und konstatierte: „... **Die strafprozessualen Maßnahmen der Polizei waren auch nicht durch das Grundrecht der**

## **Versammlungsfreiheit ... gesperrt.**

*Den Schutz des Art. 8 GG genießt eine Versammlung bis zu ihrer rechtmäßigen Auflösung ...*

*Vorliegend hat die ... Kammer zwar mit Urteil vom gleichen Tage ... die Auflösung der Versammlung ...*

*Grenzcamp ... für rechtswidrig erachtet, so dass die Anwendung des allgemeinen Polizeirechts ausgeschlossen war...*

***Strafverfolgungsmaßnahmen wie vorliegend gem. § 163b StPO blieben indes zulässig.***<sup>15</sup>

- **2010** stellte das **VG Köln** fest, dass die zum Zwecke der Identitätsfeststellung erfolgte

**„Einschließung“** einer Menschenmenge **strafprozessual grundsätzlich gerechtfertigt** sein kann, **ohne dass es einer versammlungsgesetzlichen Norm bedürfe**. Im vorliegenden Fall sei die Maßnahme – unter anderen – rechtswidrig gewesen, da ... *in Bezug auf den Kläger keine konkreten Tatsachen vorliegen, dass dieser sich einer Teilnahmehandlung an einem Landfriedensbruch schuldig gemacht haben könnte. ... Für die Einleitung von Strafverfolgungsmaßnahmen ist nicht entscheidend, ob sich der Strafverdacht letztlich bestätigt oder*

*nicht. Maßgeblich ist vielmehr, ob der Verdacht eines strafbaren Verhaltens von einer hinreichenden objektiven Tatsachengrundlage getragen war. ... Allerdings darf das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nicht dadurch unterlaufen werden, dass an die Bejahung der Teilnahme an Gewalttaten zu geringe Anforderungen gestellt werden. Da sich Gewalttätigkeiten kaum jemals ganz ausschließen lassen, ließe der einzelne Versammlungsteilnehmer ansonsten Gefahr, allein wegen des Gebrauchmachens von seinem Grundrecht auf*

*Versammlungsfreiheit mit  
Strafverfolgungsmaßnahmen  
überzogen zu werden. ...<sup>16</sup>*

- Das **VG Düsseldorf** stellte **2010** in einer umfassend begründeten Entscheidung fest, dass die am 1. Mai 2008 in X-Stadt durchgeführte „**Einschließung**“ sowie die polizeilichen Anschlussmaßnahmen gegen 194 Demonstranten, unter denen sich ein „harter Kern von ca. 20 Personen befunden habe, **rechtswidrig** waren. Das Tätigwerden sei **in erster Linie gefahrenabwehrrechtlich und nicht repressiv motiviert** gewesen.

Unmittelbar nach Beginn des Aufzuges hatte die Polizei einzelne verummte Personen bemerkt und sich mit Schlägen und Tritten von Demonstrationsteilnehmern auseinandersetzen müssen.

Nachdem sie den Aufzug vorübergehend angehalten und auf die Straftaten hingewiesen hatte, stoppte sie den vorderen Teil, **schloss diesen ein und nahm alle 194 Personen** – entsprechend ihrer Lautsprecherdurchsage – **zur Verhütung weiterer Straftaten in Gewahrsam.**

Das Gericht macht sich in der **Zulässigkeitsfrage** die Sicht der

Kläger zu eigen, nach der es sich bei der „Einschließung“ in erster Linie um eine dem öffentlichen Recht zuzuordnende Maßnahme der Gefahrenabwehr gehandelt habe. Denn die Polizei habe die „Einschließung“ gegenüber den Versammlungsteilnehmern mittels Lautsprecherdurchsage ausdrücklich als **Ausschluss aus der Versammlung**, also als **Maßnahme auf der Grundlage des Versammlungsgesetzes** (vgl. §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG) deklariert. Das Gericht führte aus: ... *Die anschließend getroffenen Folgemaßnahmen, für die ebenfalls*

sowohl gefahrenabwehrrechtliche als auch strafverfahrensrechtliche Befugnisnormen in Betracht kommen (vgl. etwa für die Identitätsfeststellung § 12 PolG NRW einerseits, § 163b StPO andererseits), teilen schwerpunktmäßig die öffentlich-rechtliche Rechtsnatur des Ausschlusses. Dieser war von vornherein auf die Ermöglichung weiterer polizeilicher Maßnahmen gerichtet. Auf Grund der übergreifenden „Klammer“ des Art. 8 GG stehen die Folgemaßnahmen in einem derart engen tatsächlichen und rechtlichen

*Zusammenhang mit dem zu Grunde liegenden Ausschluss, dass eine unterschiedliche Rechtswegzuordnung auf die künstliche Aufspaltung eines einheitlichen Lebenssachverhalts hinausliefe. Dies bedeutet nicht, dass Befugnisnormen der StPO hier keine Rolle spielen...<sup>17</sup>*

Und unter der Frage der **Begründetheit** stellt es fest, dass **mangels Rechtsgrundlage** nicht nur die „**Einschließung**“ **rechtswidrig** war. Den Klägern hätte der Schutzbereich des Art. 8 zugestanden. Die Polizei habe ihre Maßnahmen in erster Linie gegen

die störende Minderheit richten müssen. Ferner – so das Gericht zur strafrechtlichen und **strafprozessualen Würdigung** – „... darf die Demonstrationsfreiheit nicht dadurch unterlaufen werden, dass an die Bejahung der Teilnahme an Gewaltakten zu geringe Anforderungen gestellt werden. Deshalb reicht es für die **Annahme einer Mittäterschaft oder Beihilfe** an solchen Ausschreitungen nicht schon aus, dass der an ihnen nicht aktiv beteiligte Demonstrant an Ort und Stelle verharret, auch wenn er, wie es die Regel sein wird, von vornherein mit Gewalttätigkeiten

*einzelner oder ganzer Gruppen rechnet und weiß, dass er allein schon mit seiner Anwesenheit den Gewalttätern mindestens durch Gewährung von Anonymität Förderung und Schutz geben kann. Für eine Teilnahme ist mehr erforderlich, nämlich die Feststellung, dass Gewährung von Anonymität und Äußerung von Sympathie darauf ausgerichtet und geeignet sind, Gewalttäter in ihren Entschlüssen und Taten zu fördern und zu bestärken, etwa durch Anfeuerung oder ostentatives Zugesellen zu einer Gruppe, aus der heraus Gewalt geübt wird. Eine*

***Ausdehnung der Strafbarkeit auf „passiv“ bleibende Sympathisanten wäre verfassungswidrig, weil sie das Gebrauchmachen von der Versammlungsfreiheit mit einem unkalkulierbaren Risiko verbinden und so das Grundrecht faktisch unzulässig beschränken würde. ...*** <sup>18</sup>

Da die Polizei die „**Einschließung**“ ausdrücklich als **Ausschluss** bezeichnet habe, dürfe sie auch **nicht die Ermächtigungsgrundlagen auswechseln**. Die „Einschließung“ habe sich nach dem **Grundsatz der Polizeifestigkeit und von lex specialis nach dem Versammlungsgesetz** richten

müssen. **Ein repressives  
Tätigwerden komme mit Blick auf  
die verfassungsrechtlich geschützte  
Versammlungsfreiheit nur in  
besonders gelagerten  
Ausnahmefällen in Betracht.**<sup>19</sup>

Zur Frage der **Mittäterschaft** oder **Beihilfe** derer, die unter den 194 Personen nicht zum sog. harten Kern gehörten, konstatierte und beleuchtete das Gericht die Tatsache kritisch, dass noch bevor die Personen innerhalb des Demonstrationzuges getrennt werden konnten, teilweise eine **Vermengung der einzelnen Gruppen** stattgefunden habe. ... *Die*

*Personen, die zuvor noch in der 1. Reihe waren, gingen dann in den hinteren Teil des Demonstrationszuges und umgekehrt. Angesichts dieser Vermischung hing es offensichtlich nicht von einem individuellen Tatverdacht, sondern mehr oder weniger vom Zufall ab, ob ein Versammlungsteilnehmer zu der eingeschlossenen Gruppe gehörte oder nicht. Naheliegend erscheint es daher, dass taktische Erwägungen und faktische Gegebenheiten – etwa die örtliche Möglichkeit eines “Einschnitts“ in den Aufzug – zu der Ausweitung des polizeilichen Zugriffs*

*führten, und dass sich die Maßnahme anschließend zum "Selbstläufer" entwickelte.*

***Allerdings kann gemäß § 163b Abs. 2 StPO auch eine solche Person zur Feststellung der Identität festgehalten werden, die einer Straftat nicht verdächtig ist, wenn und soweit dies zur Aufklärung einer Straftat geboten ist und nicht außer Verhältnis zur Bedeutung der Sache steht. Eine solche Maßnahme hat der Beklagte indessen nicht getroffen. Die Kläger wurden nicht als Zeugen festgehalten, sondern als potenzielle Beschuldigte. Nach dem Vorbringen***

*des Beklagten bestand gegen alle eingeschlossenen Personen der dringende Verdacht, Täter oder Teilnehmer eines Landfriedensbruchs zu sein. ...<sup>20</sup>*

- In seiner Entscheidung von **2007** erklärte das **OVG NRW** die „**Einschließung**“ des „6. antirassistischen Grenzcamp 2003“ unter **strafprozessualen Aspekten** für **rechtmäßig**. ... *Es kommt nicht darauf an, dass die Auflösung der Versammlung – wie vom Verwaltungsgericht mittlerweile rechtskräftig festgestellt – rechtswidrig war.* Die Maßnahme sei nämlich nach § 163b

Abs. 1 Satz 3 und 2 S StPO gerechtfertigt gewesen. Betroffen hatte es ca. 700 Personen, von denen ... *bis zu 150 Personen als Täter oder Teilnehmer an Gewalttätigkeiten beteiligt waren und ... bei denen ... eine (ebenfalls strafbewehrte) Einwirkung der übrigen Personen auf dem Gelände nicht von vorneherein ausgeschlossen werden konnte. ...*<sup>21</sup>

- Im Fall des „**Dortmunder Kessels**“, bei dem die Polizei am 21. Oktober und 16. Dezember 2000 Gruppen von Demonstranten einschließend umfasste, hatte das **OVG NRW in 2001** konstatiert, dass es dazu einer

versammlungsrechtliche Grundlage bedurfte. Zur Begründung des Einschreitens auf Basis der **Strafverfolgung** stellte es fest:

*... Ob und inwieweit die Sperrwirkung des Versammlungsgesetzes dann nicht greift, wenn die Polizei Aufgaben nach §§ 163 ff. StPO wahrnimmt, mag hier dahingestellt bleiben. Vgl. insoweit OLG München ... 20. Juni 1996, a.a.O. **Jedenfalls kann die Einkesselung einer Versammlung zum Zwecke der Identitätsfeststellung gemäß § 163b StPO mit Blick auf die verfassungsrechtlich geschützte***

**Versammlungsfreiheit und den rechtsstaatlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen in Betracht kommen.** Soweit das OLG München (a.a.O.) angenommen hat, der Schutz des Art. 8 GG ende dort, wo es den eingekesselten Demonstranten um die gewaltsame – mithin strafbare – Verhinderung einer Veranstaltung gegangen sei, steht eine solche Fallkonstellation hier nicht in Rede. Nach dem insoweit unstreitigen Vorbringen der Beteiligten ist hier vielmehr davon auszugehen, dass die fraglichen Gegendemonstrationen

*insgesamt friedlich verlaufen sind und es lediglich zu vereinzelt Übergriffen einiger weniger Demonstranten, nicht jedoch zu Gewalttätigkeiten aller Versammlungsteilnehmer oder einer Mehrzahl von ihnen gekommen ist...*<sup>22</sup>

- In einem interessanten Gutachten kommen **Juristen zu Stuttgart 21** – auch unter besonderer Bewertung des **Tatverdachts gegen eine Menschenmenge** und der **Verhältnismäßigkeit** einer „Einschließung“ – unter Bezugnahme auf die o.g. Quellen – zu dem Ergebnis, dass ...

**strafprozessuale Maßnahmen der Polizei durch das Versammlungsgesetz nicht gesperrt sind...** Allerdings darf das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nicht dadurch unterlaufen werden, dass an die Bejahung eines Straftatenverdachts zu geringe Anforderungen gestellt werden. Die Einleitung strafprozessualer Maßnahmen gegen sämtliche Teilnehmer einer Versammlung kommt im Ergebnis deren Auflösung gleich und hindert die Versammlungsteilnehmer an der Ausübung ihres Grundrechts ... **Die Einkesselung einer Versammlung**

**zum Zwecke der Identitätsfeststellung gemäß § 163b StPO kommt deshalb mit Blick auf die verfassungsrechtlich geschützte Versammlungsfreiheit nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen in Betracht ...**<sup>23</sup>

- **Baldarelli** stellt zur strafprozessual motivierten „Einschließung“ fest, dass eine vorherige **Auflösungsverfügung nicht erforderlich** sei. ... Zwar wird durch die „Einschließung“ zum Zweck der Strafverfolgung auch das Grundrecht der Versammlungsfreiheit eingeschränkt. Doch vordergründig richtet sich die polizeiliche

*Maßnahme nicht gegen Personen, die ihr Grundrecht der Versammlungsfreiheit wahrnehmen, sondern gegen Straftäter. **Die Einschränkung der Versammlungsfreiheit ist quasi ein Annex der Festnahme...** Bedeutsam ist dabei auch seine Feststellung: **Werden von der Einschließung auch Unverdächtige betroffen, so muss die Güterabwägung nicht nur deren Grundrecht Freiheit der Person, sondern auch die Versammlungsfreiheit berücksichtigen.**<sup>24</sup>*

- Im **Standardkommentar** zum Versammlungsgesetz gehen **Dietel,**

**Gintzel** und **Kniesel** nicht zielgenau auf die Frage ein, ob das strafprozessuale Einschreiten der Polizei bei Versammlungen und Aufzügen auch einer versammlungsrechtlichen Befugnisregelung bedarf. Sie erkennen zwar an, dass eine ... *auf die StPO oder Polizeirecht gestützte Freiheitsentziehung ... den Betroffenen an der Ausübung der Versammlungsfreiheit ...* hindert, behandeln in der Folge jedoch nur die polizeirechtlich motivierte Freiheitsentziehung und erklären: ... *Verfolgt die aus Polizeirecht abgeleitete Freiheitsentziehung*

*gerade den Zweck, den Betroffenen von einer Demonstration bzw. Versammlung fernzuhalten, weil als gesicherte Gefahrprognose gelten kann, dass von ihm Störungen oder Aktionen ausgehen, die einen unfriedlichen Verlauf befürchten lassen, so muss neben der Ermächtigung zur Freiheitsentziehung eine versammlungsgesetzliche Grundlage für den Eingriff in Art. 8 GG vorhanden sein.*<sup>25</sup> Im Umkehrschluss darf aus diesem Duktus wohl geschlossen werden, dass **Dietel, Gintzel** und **Kniesel** für den **strafprozessualen Eingriff keine**

**zusätzliche versammlungsrechtliche Befugnis** für erforderlich erachten.

## 2.2.4 „Einschließung“ unter gefahrenabwehrrechtlicher Zielsetzung

Unter dieser Thematik kommen Rechtsprechung und Literatur durchgängig zum Ergebnis, dass eine „einschließende Absperrung“ gegen Versammlungsteilnehmer niemals allgemein-polizeirechtlich begründet werden darf. Das **Versammlungsgesetz hat Vorrang. Einer „Einschließung“ muss grundsätzlich eine Auflösungs- bzw. Ausschlussverfügung vorangehen.**

## 2.2.4.1 Allgemeines Polizeirecht, Auflösungsverfügung und Ausschluss von Störern

- Mit der grundlegenden Entscheidung des **VG Hamburg** zum „**Hamburger Kessel**“ am 8. Juni 1986 wurden die **juristischen Bedingungen und Grenzen der „einschließenden Absperrung“** bei Versammlungen und Aufzügen erstmals deutlich herausgestellt. Die Polizei hatte im Zeitraum von rund 13 Stunden – incl. teilweisen Transports zum Gewahrsam – auf dem Heiliggeistfeld in Hamburg etwa 800 Personen eingeschlossen. Die „Einschließung“ diente nach

eigenem Bekunden der Abwehr von Gefahren, deren Eintritt für den Fall eines Aufzuges erwartet wurde. Der „Einschließung“ ging keine Auflösungsverfügung voraus. ... *Die **Auflösungsverfügung** habe sie, so die Polizei, **durch schlüssiges Verhalten**, nämlich durch die „Einschließung“, erlassen...*<sup>26</sup>

Das Gericht stellte die **Rechtswidrigkeit der „Einschließung“** deshalb fest, weil sie ohne entspr. Befugnis in die Grundrechte auf Freiheit und Versammlungsfreiheit eingegriffen habe. Die Versammlungsfreiheit umfasse bereits den Schutz des

Bürgers auf dem Weg zum  
Versammlungsort. Es führte aus: ...

*Auf die allgemeinen*

*Eingriffsermächtigungen der Polizei*

*nach dem HmbSOG konnte die*

*Maßnahme nicht gestützt werden ...*

**Für Maßnahmen der Polizei gegen**

**Versammlungen und Aufzüge hat**

**das Versammlungsgesetz als**

**spezialgesetzliche Regelung der**

**Materie Vorrang vor dem**

**allgemeinen Polizeirecht ... Die**

*Verhinderung der Versammlung war*

*nicht durch das Versammlungsgesetz*

*gedeckt..., weil die zur Verfügung*

*stehenden*

*versammlungsrechtlichen*

Instrumentarien, insbesondere die Auflösung – ungeachtet der Frage um ihre materielle Zulässigkeit, nicht angewandt wurden. ...*Eine ausdrückliche Auflösungsverfügung ist nicht ergangen...* Eine **konkludente** – durch „Einschließung“ bewirkte – **Auflösung ist nicht wirksam**. Nur ... *die wirksam ergangene Auflösungsverfügung nimmt der Versammlung den im Versammlungsgesetz konkretisierten Schutz, indem sie die allgemeinen polizeirechtlichen Ermächtigungen anwendbar macht...*<sup>27</sup> Und zum möglichen **Ausschluss gröblicher**

**Störer** hielt es fest: Da die Polizei auch ... *davon abgesehen hat, einzelne Teilnehmer gem. § 18 Abs. 3 VersG auszuschließen ...* sei die „Einschließung“ auch deshalb rechtswidrig gewesen.<sup>28</sup> Nach **BVerfG** muss die **Ausschlussverfügung** ebenso wie eine Auflösung hinreichend bestimmt sein. ... *Dem Versammlungsteilnehmer muss unmissverständlich bedeutet werden, dass gerade er mit dem Ausschluss gemeint ist. ...*<sup>29</sup> Die Ingewahrsamnahme eines Versammlungsteilnehmers ist u.a. dann rechtswidrig, wenn dieser nicht

*von der Versammlung  
ausgeschlossen worden war.*<sup>30</sup>

Für die Auffassung des **BayObLG 1989**, dass es nicht von vorneherein unzulässig sei, ... *eine Menschenmenge, aus der Gewalttätigkeiten zu befürchten sind und die nicht anders zerstreut werden kann, zwangsweise dadurch aufzulösen, dass die Teilnehmern kurzfristig festgenommen werden, um den Zusammenhalt der Menschenmasse und damit die Begehung von Gewalttätigkeiten zu unterbinden ...*,<sup>31</sup> gibt es nach dieser und den folgenden Entscheidungen keine hinreichende

Grundlage.

## 2.2.4.2 Die Anschlussrechtsprechung und Literatur

Der **Rechtsprechung des VG Hamburg**, die eine „Einschließung“ von Demonstrationsteilnehmern nicht auf Basis des allgemeinen Polizeirechts zulässt, sondern das Vorliegen einer versammlungsrechtlichen Befugnisnorm und dem Grunde nach eine vorherige **Auflösungsverfügung oder einen wirksamen Ausschluss von Teilnehmern** fordert, **folgte im Tenor eine Vielzahl weiterer Gerichte**, so:

- das **LG Hamburg**, das den am 8.6.1986 Eingeschlossenen und in Folgegewahrsam Genommenen

wegen Amtspflichtverletzung (§ 839 BGB, Art. 34 GG) Schmerzensgeld zuerkannte.<sup>32</sup>

- das **VG Mainz**, das die „Einschließung“ von 60 – 70 Demonstrationsteilnehmern am 16. September 1986 in Mainz für rechtswidrig erklärte, weil es an einer vorangegangenen wirksamen Auflösungsverfügung fehlte.<sup>33</sup>
- das **OVG Saarland**, das sich mit der polizeilichen Abdrängung von Gegendemonstranten am 12. September 1981 anlässlich einer öffentlichen Gelöbnisfeier befassen musste, und darauf erkannte, dass die polizeiliche Maßnahme – ohne

vorherige versammlungsrechtliche  
Auflösung – rechtswidrig war.<sup>34</sup>

- das **OVG NRW**, das 2001 dem Begehren von Demonstrationsteilnehmern entsprach, als es feststellte, dass die Polizei ... *nicht berechtigt ist, die Antragsteller als Teilnehmer eines als „Demonstration gegen Rechts“ geplanten Aufzuges oder als Teilnehmer einer entsprechenden Spontanversammlung am 3. März 2001 in Dortmund ohne eine auf der Grundlage des Versammlungsgesetzes zuvor verfügte Auflösung der Versammlung in Anwendung*

*allgemeiner präventiv-polizeilicher Ermächtigungsgrundlagen im Wege der Einkesselung* in polizeilichen Gewahrsam zu nehmen.<sup>35</sup> Die Antragsteller brachten in der Klage ihre Besorgnis zum Ausdruck, vergleichbar wie bei den Ereignissen am 21. Oktober und 16. Dezember 2000 von einem „Kessel“ betroffen zu werden. Um dieses Ereignis rankte sich lange ein Rechtsstreit, bei dem die Polizei letztlich die Rechtswidrigkeit ihrer Maßnahmen anerkannt haben soll, so dass das VG Gelsenkirchen den in dieser Sache anberaumten Termin am 17. Februar 2004 absagen konnte.<sup>36</sup>

- das **OVG Berlin**, das 2002 über die Ausweisung eines Besetzers des griechischen Konsulats 1999 zu befinden hatte. Im Rahmen der Subsumtion des Regelausweistatbestandes des damals gültigen § 47 Abs. 2 Nr. 3 AuslG stellte es fest: ***...Die Auflösung einer öffentlichen Versammlung ... kann ... durch die Polizei nicht konkludent, etwa durch Bildung einer Polizeikette ... verfügt werden.***<sup>37</sup>
- das **LG Lüneburg**, das in 2005 mit gleichem Tenor wie das OLG Braunschweig konstatierte, dass die Gewahrsamnahme von 100 – 200

Sitzblockierern am  
13./14. November 2004 – anlässlich  
eines Castor-Transportes –  
aufgrund einer vorangegangenen  
ausschließlich polizeirechtlich  
begründeten Räumungsverfügung  
rechtswidrig war.<sup>38</sup>

- das **OLG Braunschweig**, das 2006 im  
Rahmen einer Entscheidung über  
eine „sofortige weitere  
Beschwerde“ feststellte, dass die  
auf das niedersächsische SOG  
gestützte „**Einkesselung**“ von 250  
Demonstranten rechtswidrig war.  
Das Versammlungsgesetz sei als *lex  
specialis* anzuwenden. Danach habe  
eine Auflösung ausgesprochen

werden müssen. Dem sei die Polizei durch die bloße Räumungsaufforderung nicht nachgekommen.<sup>39</sup>

- das **VG Braunschweig**, das 2007 in einer umfangreich begründeten Entscheidung in vorgenannter Sache zum gleichen Ergebnis wie das **OLG Braunschweig** gekommen war.<sup>40</sup>
- das **VG Düsseldorf**, das die in 2008 aus einem Aufzug heraus erfolgte teilweise „Einschließung“ von 194 Demonstrationsteilnehmern, aus deren Mitte Straftaten begangen worden waren, für rechtswidrig erklärte. Das Einschreiten sei

hauptsächlich von der Zielsetzung bestimmt gewesen, die vom Kern der Eingeschlossenen zu erwartenden Straftaten zu verhüten.<sup>41</sup> Unter diesen Gesichtspunkten habe der Polizei nur das Mittel der Auflösung zur Verfügung gestanden.<sup>42</sup> Die Argumentation der Polizei, sie habe das Mittel des **Ausschlusses** (§§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4, 17a Abs. 3 VersG) der **Auflösung als sog. Mindermaßnahme** vorgezogen, erkannte das Gericht deshalb nicht, weil diese nur zielgerichtet gegen die *störende Minderheit* zulässig ist. ... *Dem Betreffenden habe keine*

*gröbliche Ordnungsstörung oder ein Verstoß gegen das Vermummungsverbot vorgehalten werden können. ... Der Begriff der Ordnung i.S. der §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG stellt auf die innere und äußere Ordnung der Versammlung ab. ... Nur erhebliche Beeinträchtigungen der Schutzgüter erlauben einen ... schwerwiegenden Eingriff in die Versammlungsfreiheit wie den Ausschluss... Dabei sind ... sowohl Aktionen innerhalb der Versammlung als auch das Verhalten der Teilnehmer nach außen, z.B. gegen Nichtteilnehmer oder Sachen gerichtete Handlungen in den Blick*

zu nehmen. ... Die  
Demonstrationsfreiheit darf nicht  
dadurch unterlaufen werden, dass an  
die Bejahung der Teilnahme an  
Gewalttaten zu geringe  
Anforderungen gestellt werden.  
Deshalb reicht es für Annahme einer  
Mittäterschaft oder Beihilfe an  
solchen Ausschreitungen nicht schon  
aus, dass der an ihnen nicht aktiv  
beteiligte Demonstrant an Ort und  
Stelle verharrt, auch wenn er, wie es  
die Regel sein wird, von vornherein  
mit Gewalttätigkeiten einzelner  
oder ganzer Gruppen rechnet und  
weiß, dass er allein schon mit seiner  
Anwesenheit mindestens durch

*Gewährung von Anonymität*

*Förderung und Schutz geben kann.*<sup>43</sup>

- das **VG Sigmaringen**, das eine 2009 in Ulm über annähernd fünf Stunden durchgeführte „Einkesselung“ von 300 Personen, die die Polizei als Angehörige des sog. „Schwarzen Blocks“ ausgemacht hatte, für rechtswidrig erklärte, da es an einer wirksamen versammlungsrechtlichen „Auflösung“ bzw. eines „Ausschlusses“ der Betroffenen gefehlt hatte.<sup>44</sup> Das Gericht stellte dabei heraus, dass es die Polizei versäumte, bedeutsame Verfahrensinhalte und -schritte

rechtswirksam zu manifestieren. So fehlte die abgesicherte Verschriftung der richterlichen Entscheidung, nach der eine vor Ort gewesenen RichterIn die Ingewahrsamnahme der Eingeschlossenen angeordnet haben sollte. Entgegen der Auffassung der Polizei hatten die Bereitschaftsrichter bekundet, lediglich die Einzelvorführung verfügt zu haben.<sup>45</sup> Ebenso fehlte es nach Art, Inhalt und Verständlichkeit an einer unmissverständlichen „Ausschlussverfügung“ des zuständigen Vertreters der

Versammlungsbehörde.<sup>46</sup>

Zur gerichtlichen Bewertung der strafprozessualen Zielsetzung der Polizei siehe Kapitel 2.2.3. In diesem Zusammenhang sind auch noch **folgende Entscheidungen von Interesse:**

- Das **KG Berlin** erkannte auf **Zulässigkeit** der auf § 18 Nr. 1 – BerlASOG 1975 gestützten polizeirechtlich motivierten „**Einschließung**“ einer 500-600-köpfigen Personengruppe im Bereich der Taentziehstraße/Nürnberger Straße in 1987, **weil die vorausgegangene verbotene**

**Versammlung für aufgelöst erklärt worden war und die Teilnehmer diese Auflösung umgangen hatten.**

Das Gericht führte u.a. aus: ... *Der Gegenstand und die Personen der verbotenen Veranstaltung waren im Wesentlichen identisch ... Die Durchführung einer Veranstaltung im unmittelbaren zeitlichen, örtlichen, inhaltlichen und personellen Bezug zu einer verbotenen und aufgelösten Versammlung stellt nur den Versuch einer Umgehung der vorangegangenen Verbots- und Auflösungsverfügung dar und unterfällt den Rechtsfolgen der Auflösungsverfügung ... Da die*

*weiteren Maßnahmen jedoch ... nicht mit der gebotenen Beschleunigung durchgeführt worden ... war, stellte das Gericht eine teilweise Rechtswidrigkeit fest.*<sup>47</sup>

- Die Entscheidung des **BVerfG aus 2007** darf ebenfalls nicht unerwähnt bleiben. Darin stellte das Gericht versamlungsbezogen deutlich den **Vorrang des VersG vor Anwendung des Polizeirechts** heraus. Ausgangspunkt war die 10–12-köpfige gegen eine CDU-Veranstaltung gerichtete Gegendemonstration 2003 in Gießen. Dabei war der polizeiliche Einsatzleiter – wohl unter

Veranlassung oder zumindest  
Mitwirkung des damaligen  
Hessischen Innenministers und des  
örtlichen Polizeipräsidenten – zur  
Platzverweisung und  
anschließenden Gewahrsamnahme  
eines Gegendemonstranten  
veranlasst worden. Im  
Instanzenweg der ordentlichen  
Gerichtsbarkeit war der Betroffene  
u.a. wegen Widerstandes gegen  
Vollstreckungsbeamte verurteilt  
worden. Das BVerfG erklärte die  
**Verurteilung nach § 113 StGB für  
unrechtmäßig** und verwies das  
Verfahren unter Maßgabe der  
verfassungsrechtlichen Beurteilung

an das LG Gießen zurück. Dabei hielt es fest: ... *Maßnahmen der Gefahrenabwehr gegen Versammlungen richten sich nach dem Versammlungsgesetz. Dieses ... geht in seinem Anwendungsbereich als Spezialgesetz dem allgemeinen Polizeirecht vor.* ... Da in diesem Fall weder eine Auflösung der Gegendemonstration bzw. ein Ausschluss des Betreffenden rechtswirksam ergingen, waren der Platzverweis und die Ingewahrsamnahme rechtswidrig.<sup>48</sup>

- Und in einer vorausgegangenen Entscheidung von **2004** erklärt das **BVerfG** die Freiheitsentziehung

eines Versammlungsteilnehmers für  
rechtswidrig, weil **keine**

## **Auflösungsverfügung**

vorausgegangen war. Zur **Begriff** der  
**Auflösung** hält es fest: ... *Auflösung  
ist die Beendigung einer bereits  
durchgeführten Versammlung mit  
dem Ziel, die Personenansammlung  
zu zerstreuen. Verbot und Auflösung  
einer Versammlung stellen die  
intensivsten Eingriffe in das  
Grundrecht dar (vgl. BVerfGE 87, 399  
[409]). Der Schutz der  
Versammlungsfreiheit erfordert,  
dass die Auflösungsverfügung, deren  
Nichtbefolgung nach § 26 VersG  
strafbewehrt ist, eindeutig und nicht*

*missverständlich formuliert ist und für die Betroffenen erkennbar zum Ausdruck bringt, dass die Versammlung aufgelöst ist.*

*Adressaten sind alle*

*Versammlungsbeteiligten (vgl. Dietel/Gintzel/Kniesel, a.a.O., § 15 Rn. 58 f. m. w. N.)... Und zur*

*Voraussetzung eines wirksamen*

**Ausschlusses eines**

**Versammlungsteilnehmers** führt es

*aus: ... Der Ausschluss eines*

*Versammlungsteilnehmers ist ein belastender Verwaltungsakt, durch den dem Betroffenen verboten wird, weiter an der Versammlung teilzunehmen (vgl.*

*Dietel/Gintzel/Kniesel, a.a.O., § 18 Rn. 32). Damit endet der versammlungsrechtliche Schutz der Teilnahme (vgl.*

*Dietel/Gintzel/Kniesel, a.a.O., § 18 Rn. 36).<sup>49</sup> ... Ein Ausschluss von Teilnehmern an einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel ist insbesondere in § 18 Abs. 3 und § 19 Abs. 4 VersG vorgesehen, wenn sie die Ordnung der Versammlung gröblich stören. ...Die Ausschlussverfügung muss ebenso wie eine Auflösung hinreichend bestimmt sein. Dem Versammlungsteilnehmer muss unmissverständlich bedeutet*

*werden, dass gerade er mit dem Ausschluss gemeint ist. Es kann dahinstehen, ob die an den Beschwerdeführer gerichtete Verfügung diesen Inhalt haben konnte, obwohl die Behörde gar nicht vom Vorliegen einer Versammlung ausging. Jedenfalls waren die versammlungsrechtlichen Voraussetzungen einer Ausschlussverfügung offensichtlich nicht gegeben...<sup>50</sup> Der von der Polizei ausgesprochenen Platzverweis gegen den gegen eine NPD-Informationstand demonstrierenden Teilnehmer habe die Polizei rechtswidrig gehandelt.*

Auf eine gröbliche Störung der  
Versammlung nach § 18 Abs. 3  
VersG habe sich die Polizei  
ebenfalls nicht berufen können.

Die in diesem Kapitel zitierte  
Rechtsprechung findet – wie nicht  
anders zu erwarten – auch breiten  
Niederschlag in der **Literatur**.

– **Hermanns** und **Hönig**, die sich auch  
mit der tatsächlichen Bewältigung  
von „Einschließungen“ intensiv  
auseinandersetzen, kommen zu  
dem Ergebnis, dass ... *solange die  
Versammlung ... dem Schutzbereich  
des Art. 8 GG zuzuordnen ist, können  
die Versammlungsfreiheit  
unmittelbar beeinträchtigende*

*Maßnahmen nicht allein auf das Polizeirecht gestützt werden, es sei denn, es werden Gefahren bekämpft, die nicht spezifisch in der Versammlung und deren Ablauf ihre Ursache haben...<sup>51</sup>*

Die „Einschließung“ sog. **Unbeteiligter** betrachten sie sehr kritisch: ... *Lässt sich nämlich nicht ohne Weiteres feststellen, wer in welchem Ausmaß als Störer anzusehen ist, kann grundsätzlich nicht generalisierend von der Störereigenschaft der Betroffenen ausgegangen werden. ...* Zwar erklären sie die **Auflösung einer so gemischten Versammlung nicht von**

**vorneherein als unzulässig,**  
schränken aber die Möglichkeiten  
deutlich ein, wenn sie schreiben: ...  
*Aber auch bei Veranstaltungen mit  
unübersichtlichem Teilnehmerkreis,  
bei dem nicht ohne Weiteres  
zwischen gewaltbereiten und  
friedlichen Teilnehmer  
unterschieden werden kann, kommt  
die pauschale Ingewahrsamnahme  
aller innerhalb eines bestimmten  
räumlichen Bereichs befindlichen  
Personen nur dann in Betracht, wenn  
durch sie eine Abschirmung und  
gleichzeitige Unterstützung der  
gewaltbereiten Teilnehmer  
erfolgt...*<sup>52</sup>

Und das **Einschreiten gegen verummte und bewaffnete Täter im Rahmen der „Einschließung“** einer **diffusen Menge** halten sie für versammlungsrechtlich **unzulässig**. Sie stellen fest: *Zwar ermöglicht es § 17a Abs. 4 S. 1 VersG der Polizei bei Schutzwaffen und Vermummung Anordnungen und Verbote zu treffen, sowie nach den §§ 18, 19 VersG Teilnehmer von der Versammlung auszuschließen. Diese Maßnahmen können sich jedoch nur gegen die Personen richten, die diesen Verboten zuwiderhandeln ... Ihr Anwendungsbereich bleibt daher bei Gemengelagen ... äußerst*

*begrenzt...*<sup>53</sup>

- Ebenfalls sehen die **Juristen zu Stuttgart 21** – unter Bezugnahme auf eine Vielzahl von BVerfG-Entscheidungen – den Vorrang des Versammlungsgesetzes. Bevor das Polizeirecht angewandt werden dürfe, sei erst eine versammlungsrechtliche Auflösung erforderlich.<sup>54</sup> Gleiche Auffassung vertreten **Baldarelli**<sup>55</sup> und **Göddeke**.<sup>56</sup>
- **Dietel, Gintzel, Kniesel** vertreten unter der Begrifflichkeit „**Polizeifestigkeit**“ die Position, dass die Anwendung des VersG als *lex specialis* Vorrang vor dem

Polizeirecht hat, durchgängig und stellen vor allem heraus: ... *Der abschließende Charakter des VersG gilt auch für solche Veranstaltungen, die als Versammlungen i.S. des VersG unfriedlich werden und deshalb aus dem Schutzbereich von Art. 8 Abs. 1 GG herausfallen. ...*<sup>57</sup>

Zur **Frage der Auflösung** stellen sie fest: ... *Eine Kombination von Auflösungsverfügung und anschließender Festhaltung der Betroffenen durch polizeiliche „Einschließung“ ... widerspricht dem Sinn der Auflösungsverfügung ...*<sup>58</sup>

Bei **Schenke** liest sich dies noch konturierter: ... *Vor der Auflösung ist*

*weder ein auf die Generalklausel gestütztes Gebot auseinanderzugehen noch ein Platzverweis oder eine Ingewahrsamnahme zulässig ...*<sup>59</sup>

Und zur Frage der Ausschließung gröblicher Störer finden sich bei **Dietel, Gintzel, Kniesel** keine die Thematik „Einschließung“ bezogenen Ausführungen. Aus der gesamten Diktion ist jedoch zu entnehmen, dass dort keine andere Auffassung als die aus der Rechtsprechung zu entnehmende vertreten wird.<sup>60</sup>

## 2.2.5 „Einschließung“ unter der doppelunktionalen

# Betrachtung des Strafverfolgungsauftrags und der Gefahrenabwehr

## 2.2.5.1 Doppelfunktionalität im Grundsatz

Wie aus den vorstehenden Kapiteln zu entnehmen, geht es bei der „einschließenden Absperrung“ stets um die Frage, unter welcher Zielsetzung die Polizei diese Maßnahme durchführt. Die Antwort darauf ist nicht nur für die Frage des Klageweges von Bedeutung, sondern auch essentiell für die Bewertung der Rechtmäßigkeit der Maßnahme. Nimmt sie eine **„einschließende Absperrung“ mit strafprozessualer**

**Zielsetzung** vor, dann ist nur der Rückgriff auf Befugnisnormen der StPO (z.B. § 163b StPO) zulässig. Bezweckt sie dagegen, **gefahrenabwehrrechtlich** tätig zu werden, ist das **VersG als lex specialis** anzuwenden. Eine **Vermischung beider Rechtsgebiete ist grundsätzlich unzulässig.**<sup>61</sup> Allerdings schließt das nicht aus, **Folgemaßnahmen** auf das jeweils andere Rechtsgebiet zu stützen. Geht der „Einschließung“ eine gefahrenabwehrrechtliche Auflösung der Versammlung oder des Aufzuges voraus, darf der so Ausgeschlossene selbstverständlich allen zulässigen strafprozessualen Folgemaßnahmen

unterzogen werden, wenn er beispielsweise wegen Vermummung oder Bewaffnung als Tatverdächtiger festgestellt wird. Genauso darf er bei Vorliegen entsprechender Erkenntnisse allgemeinpolizeirechtlich in Gewahrsam genommen werden, um ihn daran zu hindern, weitere Straftaten oder – soweit nach jeweiligem Landesrecht zulässig – schwerwiegende Ordnungswidrigkeiten zu begehen. Jede polizeiliche Führung ist gut beraten, diese Fragestellung eingehend zu reflektieren und darauf basierend die Zielsetzung des Einschreitens festzulegen und zu

dokumentieren. Maßstäbe für die Bestimmung der polizeilichen Zielsetzung bieten die von Rechtsprechung und Literatur unter der Rechtswegfrage entwickelten Grundsätze zum

**„doppelfunktionalen“ Tätigwerden.**

Nach den ***Juristen Stuttgart 21*** kommt es ...

*bei doppelfunktionalen polizeilichen Maßnahmen, die sich von ihrer Zielsetzung her sowohl dem Recht der präventiven Gefahrenabwehr als auch dem Gebiet der Strafverfolgung zuordnen lassen, ... für die Abgrenzung des Rechtsweges darauf an, auf welcher Seite aus der Sicht eines verständigen Bürgers in der Lage des*

Betroffenen das **Schwergewicht des polizeilichen Handelns** lag.<sup>62</sup> Das **OVG NRW** verweist unter Angabe weiterer Quellen auf den **Schwerpunkt der Maßnahmen** und hält fest: ... *Ergibt sich ... für den Betroffenen keine eindeutige Zuordnung zu einer repressiven oder präventiven Zielrichtung, spricht viel dafür, dass der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist, wenn zumindest auch eine präventivpolizeiliche Ermächtigungsgrundlage in Betracht kommt.*<sup>63</sup> Nicht vertieft werden soll hierbei die kritische Betrachtung der Schwerpunktheorie durch **Schenke**.<sup>64</sup>

## 2.2.5.2 Doppelfunktionalität und

## Pflichtenkollision

Häufig befindet sich die Polizei in einem **Dilemma**. Soll sie dem grundsätzlich keine Ausnahme gestattenden Legalitätsprinzip folgen und rigide Straftäter aus einer Versammlung oder einem Aufzug heraus festnehmen oder diese Verpflichtung unter dem Aspekt der Gefahrenabwehr vorläufig zurückstellen? Natürlich ist die Polizei verpflichtet, ihrer Strafverfolgungsaufgabe nachzukommen, um sich nicht dem Vorwurf der Strafvereitelung auszusetzen. Sie hat auch aus gefahrenabwehrrechtlichen Gründen

prinzipiell nicht solange zuzuwarten, bis der infrage kommende Kreis der Störer im Zuge einer Versammlung aktive Folgehandlungen wie z.B. Sachbeschädigungen oder Körperverletzungen begangen hat. Wenn sie schließlich – wie häufig zu beobachten – trotz eindeutiger strafrechtlicher Verstöße u.a. gegen das Vermummungs- und Bewaffnungsverbot in der Mitte von Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen, entgegen dem strafprozessualen Gebot des Legalitätsprinzips, davon absieht, die so Auftretenden sofort festzunehmen, so darf dies nicht zwingend als

Schwäche, Unwilligkeit oder gar Strafvereitelung im Amt (§ 258a StGB) gedeutet werden. Vielmehr folgt sie dabei nicht nur den psychologischen und taktischen Überlegungen (Kapitel 3); sondern zeigt auch, in welchem großem

Verantwortungsbewusstsein sie wohl bedacht ihren dualen Auftrag zur Strafverfolgung und Gefahrenabwehr abwägt. Soweit sie letztlich der

**Gefahrenabwehr vor der Strafverfolgung** Priorität einräumt, folgt sie damit der Rechtsfigur

**Pflichtenkollision**. ... *Bei einer Pflichtenkollision ist eine sorgfältige Güterabwägung geboten, um zu*

*entscheiden, welche Handlungsverpflichtung maßgebend bleibt. Wenn nach den bei der Entscheidung bekannten Tatsachen befürchtet werden muss, dass bestimmte Strafverfolgungsmaßnahmen nur unter Inkaufnahme von Rechtsgutgefährdungen möglich sind, die konkreter und schwerwiegender sind als die Gefährdung der Strafverfolgung bei minderschweren Straftaten, müssen diese Strafverfolgungsmaßnahmen unterbleiben bzw. zurückgestellt werden. ...<sup>65</sup> Das entspricht nicht nur den von Bund und Ländern*

abgestimmten Grundsätzen, nach denen bei konfligierender gleichzeitiger Wahrnehmung von Strafverfolgung und Gefahrenabwehr im Einzelfall der letztgenannten Aufgabe der Vorrang gebühren kann,<sup>66</sup> sondern folgt auch der Maxime „ultra posse nemo obligatur“. Würde die Polizei nämlich – streng legalistisch – dem strafprozessualen Legalitätsprinzip (§ 163 StPO) Vorrang einräumen, müsste sie mit unabsehbaren Folgen und unkalkulierbar schweren Gefahren rechnen – gerade jenen, zu deren Vermeidung sie in erster Linie berufen ist. Jeder Zugriff auf Straftäter

innerhalb einer weit überwiegend friedlichen Versammlung unter freiem Himmel oder eines Aufzuges führt zwangsläufig zu

Solidarisierungseffekten, die kaum mehr zu bewältigen sind. Die friedlichen Teilnehmer erkennen – ob bewusst und gewollt oder von der Eigenart des Einschreitens bestimmt – im Eingreifen der Polizei keinen hinreichenden

Begründungszusammenhang und keine legitime Gewalt. Sie solidarisieren sich deshalb mit den Betroffenen und wenden sich gegen die Polizei (siehe auch Kapitel 3). Der bleibt zwangsläufig nichts anderes

übrig, als auch gegen sie vorzugehen – gegen jene also, zu deren Schutz sie gerade berufen ist. Eine solche Lage würde unübersichtlich, „aus dem Ruder laufen“ und weitergehende, mitunter gar schwerwiegende Gefahren nach sich ziehen, gerade solche, die vermieden werden sollen.

### **3 Die „einschließende Absperrung“ unter psychologischen und taktischen Gesichtspunkten**

Die Durchführung einer „einschließenden Absperrung“ gegen

eine Versammlung in Gänze oder eine Teilmenge gehört – ungeachtet der zu klärenden Fragen um die juristischen Kautelen – zu einem der schwierigsten Unterfangen polizeilichen Einschreitens. Dies betrifft insbesondere die Fälle, in denen die „Einschließung“ eine heterogen zusammengesetzte Menge erfasst, bei der die Störergruppe erkennbar die Minderheit stellt. Dabei gilt es die unterschiedlichsten Sichtweisen aller Akteure zu antizipieren und abzuwägen: Auf der einen Seite die gruppenspezifischen Befindlichkeiten, Interessen und subjektiven Wahrnehmungen der

Eingeschlossenen, auf der anderen Seite die selektive Beobachtung Außenstehender – einschließlich der Medienvertreter – und zum Dritten die Wahrnehmungen, Interessen und Gefühle der polizeilichen Einsatzkräfte. Und bei weiser Vorausschau der Ereignisse dürfen auch und gerade nicht die polizeitaktischen Möglichkeiten und Erfordernisse unreflektiert bleiben.

### **3.1 Psychologische – gruppendynamische – Aspekte**

Unter psychologischen Aspekten löst die „einschließende Absperrung“

gerade bei den friedlichen Teilnehmern heterogen zusammengesetzter Gruppen einen ungeahnten und polizeilich ungewollten Solidarisierungseffekt aus. Emotional überlagert und auf die Realisierung des Demonstrationsanliegens fokussiert, vermögen sie allzu häufig nicht den Begründungszusammenhang für die grundsätzlich positive polizeilich motivierte Zielsetzung zu erkennen, nämlich die potentiellen Gewalttäter zu ergreifen und einen friedlichen Verlauf der Versammlung zu gewährleisten. Das polizeiliche Einschreiten wird daher als „zu

kleinlich“ oder unverhältnismäßig empfunden und eingeordnet. Dabei soll zu ihren Gunsten nicht unterstellt werden, dass sie den sog. harten Kern – möglicherweise als Mittäter oder Gehilfen – in strafrechtlicher Relevanz unterstützen und fördern wollen. Gestärkt vom Gruppenanliegen und in fester Überzeugung, im Recht zu sein, stellen sie sich dem Einschreiten entgegen und schützen faktisch damit gerade jene, welche die Polizei aus guten Gründen ergreifen und ausschließen möchte.<sup>67</sup> Verbale und körperliche Auseinandersetzungen mit der Polizei sind die zwangsläufige Folge. Auch unter diesen Aspekten

wird es unausweichlich, polizeilichen Zwang anzuwenden. Völlig ungewollt eskaliert die Lage. Es hagelt Vorwürfe, und die polizeiliche Führung gerät in einen Rechtfertigungszwang, aus dem sie sich nur schwerlich befreien kann. Folgen dem Gesamtgeschehen gar Klagen vor den ordentlichen Gerichten oder Verwaltungsgerichten, bei denen die Kläger obsiegen, wirken diese wie ein Verstärker und ermuntern die einschlägigen Kreise, bei vergleichbaren Lagen in der Zukunft nicht klein beizugeben, sondern sich mit ganzer Kraft der Polizei entgegen zu stellen.<sup>68</sup> Die Folge: Eine Spirale ohne Ende. Auf das politische

Gerangel, das sich solchen Fällen anschließt und bei dem die Opposition versucht, der Regierung Fehleinschätzungen und Fehlentscheidungen nachzuweisen, soll gar nicht näher eingegangen werden. Dieses Ritual findet – je nachdem, welche Parteigruppierung gerade auf welcher Seite steht – wechselseitig statt. Aus der Sicht der Polizei mag dies beklagenswert sein, doch verfügt sie über keine Einflussmöglichkeiten, diesem gängigen – wohl unvermeidbaren – Usus wirksam entgegenzutreten.

## **3.2 Taktische Aspekte**

In taktischer Hinsicht ist vor allem die

Frage zu beleuchten, welche örtlichen und zeitlichen Bedingungen, strukturellen und personellen Voraussetzungen sowie Fähigkeiten auf polizeilicher Seite erfüllt sein müssen, um eine „einschließende Absperrung“ erfolgreich vollziehen zu können.<sup>69</sup>

Wer jemals eine „einschließende Absperrung“ aus einem laufenden Aufzug praktisch zu vollziehen hatte, weiß, welche Voraussetzungen vorherrschen müssen. Nur selten gelingt es, eine „Einschließung“ auf offener Fläche durchzuführen.<sup>70</sup> Die „Einzuschließenden“ erkennen im Ansatz, was die Polizei beabsichtigt

und weichen aus. Es sei denn, dass eine große Anzahl von Einsatzkräften bereits in der Sammelphase der Demonstrationsteilnehmer eine Umstellung vorgenommen hat, die fallbezogen zu einer Absperrung verdichtet und zusammengezogen werden kann. In der Regel kommt deshalb die „einschließende Absperrung“ von Teilen eines laufenden Aufzuges nur an vorbedachten und ausgewählten Örtlichkeiten in Betracht. Diese Örtlichkeiten sollten baulich so gestaltet sein, dass den Betroffenen möglichst keine oder zumindest wenig Ausweichmöglichkeiten zur Verfügung

stehen und die Polizei ihre personellen Ressourcen auf das zwingend notwendige Maß begrenzen kann. Ohne vorherige Planung, die situationsabhängig alternierende Örtlichkeiten festlegt, wird es nur selten gelingen, eine „einschließende Absperrung“ erfolgreich durchzuführen.

Ähnlichen Überlegungen unterliegt auch die Betrachtung der personellen Ressourcen der Polizei. Die Einsatzvorbereitung muss sich eingehend mit der Frage befassen, welcher Art und welchen Umfangs die Polizeikräfte sein müssen, die zur Durchführung einer „einschließenden

Absperrung“ zum Einsatz kommen sollen. Dass diese Einsatzkräfte ausgesucht und rechtlich sowie „psychotaktisch“ eingehend unterwiesen sein müssen, ist selbstredend und ein zwingendes Gebot. Wer ungeschulte Einsatzkräfte einsetzt, nimmt sehenden Auges in Kauf, dass das örtliche Geschehen unbeherrschbar „aus dem Ruder läuft“. Ungeschulte bzw. uneingewiesene Einsatzkräfte verfügen nicht über die notwendige psychische Stabilität und Frustrationstoleranz, um den aus der Mitte der Eingeschlossenen hervorgehenden verbalen und

physischen Attacken mit dem gebotenen Langmut standzuhalten. Beschulung bzw. Unterweisung müssen nicht nur eine eingehende rechtliche Betrachtung, sondern auch die Erläuterung des jeweiligen Auftrags einschließen sowie in Grundzügen die vorgesehenen taktischen Abfolgen und das vorgesehene Zusammenspiel der Einsatzkräfte umfassen. Wann immer möglich, sollte zumindest auch eine planerische Einübung angestrebt werden.

Zur erfolgreichen Durchführung einer „einschließenden Absperrung“ ist es insbesondere erforderlich,

Einsatzkräfte – gegliedert nach ihrem taktischen Auftrag – wie folgt bereitzustellen:

- starke Kräfte zur unmittelbaren Absperrung der Eingeschlossenen, ggf. für mehrere Absperrlinien – unter Einrichtung von Durchlass- und Kontrollstellen,
- evtl. weitere Kräfte für eine zweite, abgesetzte Absperrung, um den „Rücken“ der zur unmittelbaren Absperrung eingesetzten Beamten freizuhalten und Bewegungsraum für die Aufstellung von Gefangenentransportfahrzeugen zu schaffen,
- weitere Interventionskräfte, die im

Umfeld der vorgenannten  
Absperrungen etwaigen  
Ausschreitungen sofort begegnen  
können,

- spezielle Zugriffskräfte, die bedarfsabhängig in die unmittelbare Absperrung eindringen können, um gezielt Störer zu ergreifen; ggf. sind diese Zugriffskräfte durch weitere Schutzkräfte zu flankieren,
- Beweissicherungs- und Dokumentationskräfte sowohl für die Aufnahme des Gesamtgeschehens als auch für das Geschehen, das im unmittelbaren Nahbereich stattfindet und für alle

aus Rechtsgründen zu dokumentierenden Entscheidungen und Durchsagen (z.B. Auflösungsverfügung, richterliche Entscheidungen),

- eigene und externe Rettungs- und Sanitätskräfte, um jederzeit – wem auch immer – sofort Hilfe zukommen zu lassen,
- Kontakt- und Verbindungsbeamte, insbesondere zur Betreuung der Medienvertreter, ggf. aber auch für andere Nachfragende, so u.a. für lokale und überörtliche Mandatsträger,
- taktische Lautsprechertrupps, die technisch möglichst

zusammengeschaltet sind und über die jederzeit a) die rechtlich notwendigen Durchsagen abgesetzt werden können und b) das Gesamtgeschehen moderiert und ggf. psychologisch geschickt entkrampft werden kann,

– starke

Gefangenentransportkapazitäten, um die ergriffenen Personen ohne unnötigen zeitlichen Verzug zu den Gefangenen-Sammelstellen transportieren zu können,

– eine wirkräftige, gut ausgestattete Gefangenensammelstelle, die aufgrund ihrer hinreichenden Personalkapazität und

vorbestimmten Ablauforganisation imstande ist, das Massenaufkommen an zugeführten Personen – auch und gerade im Zusammenwirken mit den zuständigen Richtern – zu bewältigen.

Die Einsatzdurchführung sollte einem höchst fachkundigen und erfahrenen, vor Ort befindlichen Einsatzleiter übertragen werden, der das Geschehen möglichst von erhöhtem Standort verfolgen kann. Die gesamte Abwicklung der Maßnahmen ist den Betroffenen und den außenstehenden Beobachtern ständig zu erläutern. Die Polizei darf nicht sprachlos bleiben.

Und vor dem Hintergrund der juristischen Bewältigung der „einschließenden Absperrung“ als Freiheitsentziehung ist es zwingend geboten, das Gesamtgeschehen in einem überschaubaren Zeitrahmen abzuwickeln. Zeiträume von mehr als zwei Stunden sind höchst kritisch einzustufen. Bei alledem ist dem Bedürfnis der Eingeschlossenen, sich jederzeit „entsorgen“ zu können, besonderes Augenmerk zu widmen. Die Polizei hat daher nach Einrichtung einer „Einschließung“ dafür zu sorgen, dass sich die Eingeschlossenen – wann immer erforderlich – zu einer Toilette begeben können.

# 4 Schlussfolgerungen und Konsequenzen für „einschließende Absperrungen“ aus der rechtlichen und „psychotaktischen“ Beurteilung

Unter Zugrundlegung der in den Kapiteln 2. und 3. gewonnenen Erkenntnisse aus Rechtsprechung und Literatur lassen sich folgende grundsätzlich zu beachtende **Feststellungen** und **Maximen** ableiten:

## 4.1 Rechtlich

1. Das Instrument der „einschließenden Absperrung“ bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen gehört zu einer der schwierigsten Einsatzformen, die die Polizei zu bewältigen hat. Ein solcher Einsatz ist daher unter allen Aspekten eingehend vorzubereiten.
2. Die „einschließende Absperrung“ stellt grundsätzlich einen Eingriff in das Recht auf Freiheit und die Versammlungsfreiheit dar (Art. 2 Abs. 2, 104 und Art. 8 GG) dar. Dafür bedarf es der entsprechenden Gesetzesvorbehalte und der darauf basierenden Befugnisnormen.

3. Dem so beabsichtigten Vorhaben muss eine eindeutige und auch von unbeteiligten Dritten erkennbar nachvollziehbare Zielsetzung zugrunde liegen: Entweder ist die „Einschließung“ strafprozessual oder sie ist „gefahrenabwehrrechtlich“ motiviert. Eine Auswechslung oder Kaschierung der Zielsetzung ist grundsätzlich unzulässig. Anschlussmaßnahmen dürfen fallabhängig selbstverständlich auf die Rechtsgrundlagen des jeweilig anderen Rechtsgebiets gestützt werden.

4. Für eine „einschließende

Absperrung“ mit dem Ziel, innerhalb der eingeschlossenen Menge Tatverdächtige, beispielsweise wegen verbotener „Vermummung“ oder „Passiv- bzw. Aktivbewaffnung“, zu ergreifen, steht das Recht auf Identitätsfeststellung gem. § 163b Abs. 1 StPO zur Verfügung. Maßstab dafür ist stets die Frage, ob die Eingeschlossenen in Gänze als „Tatverdächtige“ infrage kommen. Bei einer Mischung, bei der die eigentliche Zielgruppe – schon auf den ersten Blick – nur die Minderheit darstellt, greift § 163b Abs. 1 StPO nur dann, wenn die

nicht unmittelbaren  
Tatverdächtigen als Täter bzw.  
Teilnehmer einzuordnen sind.  
Ansonsten darf die Identität der  
Unverdächtigen – in aller Regel als  
Zeugen – nur unter den  
eingeschränkten Bedingungen des  
§ 163b Abs. 2 StPO festgestellt  
werden. Eine eingehende,  
stichhaltige und dokumentierte  
Begründung wird erforderlich.

5. Im Übrigen bedarf es für eine  
strafprozessual motivierte  
„Einschließung“, sollte sie  
überhaupt in Betracht kommen und  
zulässig sein, nicht der zusätzlichen  
gesetzlichen

Eingriffsermächtigungen nach dem Versammlungsgesetz. In diesem Fall ist die StPO lex specialis und nicht auf eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit ausgerichtet; die „Einschließung“ tangiert sozusagen nur kollateral die Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG.

6. Für eine „einschließende Absperrung“ aus gefahrenabwehrrechtlichen Gründen scheidet die Anwendung des allgemeinen Polizeirechts prinzipiell aus. Das Versammlungsgesetz hat nach dem Grundsatz von „lex specialis“

absoluten Vorrang.

7. Der „Einschließung“ muss zwingend eine Auflösungsverfügung nach § 15 Abs. 3 VersG vorausgehen, die unmissverständlich und wahrnehmbar abzusetzen ist. Eine wie immer beabsichtigte „konkludente“ Auflösung, beispielsweise durch eine Absperrung, erkennt die Rechtsprechung auf keinen Fall an. Gegen eine sog. „Teilauflösung“ spricht aus der Sicht des Verfassers schon aus dem Grundsatz „a maiore ad minus“ nichts. Für die nicht näher begründete Auffassung von **Dietel, Gintzel, Kniesel**, eine

„**Teilauflösung**“ sei nicht zulässig, ist in der einschlägigen Rechtsprechung keine Grundlage zu sehen.<sup>71</sup> Die Ausführungen zur Auflösungsverfügung gelten analog auch für die Maßnahmen des Teilnehmerrauschlusses (§§ 18 Abs. 3 und 19 Abs. 4 VersG).

8. Soweit mit der „Einschließung“ der „Ausschluss“ (§§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG) von Störern bewirkt werden soll, muss – vglb. zur Auflösung – eine „Ausschlusserklärung“ ergehen. Ein solcher Ausschluss dürfte bei sog. Mischmengen schon deshalb ausscheiden, weil nicht allen

Eingeschlossenen das Merkmal „gröbliche Störung“ zugeordnet werden kann.

9. Der im Rahmen des sog. „polizeilichen Notstandes“ eingerichtete, gruppenbezogene sog. „Schutzkessel“ gilt nach derzeitiger Rechtslage dann nicht als Eingriff, wenn er die Eingeschlossenen vor Angriffen Außenstehender schützen soll und jederzeit gewährleistet ist, dass jeder Einzelne den abgesperrten Bereich – ohne sonstige polizeiliche Einschränkungen – verlassen kann und darf.

10. Die „Einschließung“ sollte sicher

bereits aus Gründen der Verhältnismäßigkeit in einem engen Zeitkorridor bewegen. Dazu muss die Polizei alles unternehmen, um entweder den Betroffenen das Entfernen aus der „Einschließung“ zu ermöglichen oder sie zum Zwecke rechtlich zulässiger Folgemaßnahmen nach Strafprozess- oder allgemeinem Polizeirecht (gefahrenabwehrrechtliche Identitätsfeststellung, „Unterbindungs- oder Fortsetzungsgewahrsam“) zur Gefangenensammelstelle zu verbringen.

## 4.2 Psychologisch – taktisch

Sollte eine „einschließende Absperrung“ grundsätzlich vorgesehen sein oder situationsabhängig in Betracht kommen, sind folgende psychologische und taktische Erkenntnisse zu berücksichtigen:

1. Ungeachtet der rechtlich begrenzten Möglichkeiten ist bei der „Einschließung“ sog. Mischmengen, bei denen die Gruppe der potenziellen Gewalttäter deutlich die Minderheit stellt, vor allem die der Polizei entgegenschlagende Solidarisierung einzukalkulieren. In der Regel gelingt es der Polizei nicht, diesen

Wirkzusammenhängen Herr zu werden und die Zielgruppe zu ergreifen.

2. Die Polizei muss sich planerisch eingehend auf eine „einschließende Absperrung“ vorbereiten. Dies betrifft sowohl die Bereitstellung starker, geeigneter und auftragsbezogen strukturierter Einsatzkräfte als auch deren intensive Unterweisung und Vor-Ort-Führung. Genauso gehört es dazu, die für eine „Einschließung“ infrage kommenden Örtlichkeiten alternativ auszusuchen und festzulegen.

3. Der Beweissicherung und

Dokumentation des Gesamtgeschehens als auch einzelner Konfliktpunkte ist besonderes Augenmerk zu widmen.

4. Der Einsatz ist nur rechtlich und taktisch erfahrenen Abschnittsleitern zu übertragen, die vor Ort führen und das Geschehen – möglichst – von einem erhöhten Standort überblicken können.
5. Der Betreuung der Medien und anderer gesellschaftlicher Gruppen, aber vor allem dem extern und intern ausgerichteten taktischen Lautsprechereinsatz kommt schon aus deeskalativen Gesichtspunkten eine besondere Bedeutung zu. Die

Polizei darf zu keiner Zeit sprachlos sein.

6. Den Bedürfnissen der Eingeschlossenen, insbesondere nach „Entsorgung“ und ggf. auch ärztlicher Betreuung, ist jederzeit Rechnung zu tragen.
7. Die „Einschließung“ sollte – auch unter psychologischen Aspekten – spätestens nach zwei bis drei Stunden abgewickelt worden sein.
8. Der nachträglichen Aufbereitung des Einsatzes im Rahmen von Pressekonferenzen ist ebenfalls ein besonderes Augenmerk zu widmen. Ausschließliche Rechtfertigungsvorträge sollten in

den Fällen vermieden werden, in denen für jedermann ersichtlich polizeiliche Defizite zu beklagen sind. Die Polizei vergibt sich nicht nur nichts, sondern gewinnt dadurch vielmehr an Anerkennung und Statur, wenn sie neben der Schilderung ihrer positiven Zielsetzung und des Einsatzablaufes auch etwaige Fehlverhaltensweisen einräumt und deren Klärung zusagt.

## 5 Schlussbemerkung

Spätestens nach dem Studium des sog. „Brokdorf-Beschlusses“ des BVerfG, das das Recht des Bürgers, durch Ausübung der Versammlungsfreiheit aktiv am

politischen Meinungsbildungsprozess und Willensbildungsprozess teilzunehmen, als ein unentbehrliches Funktionselement eines demokratischen Gemeinwesens ansieht,<sup>72</sup> dürften jedem polizeilichen Verantwortungsträger der Stellenwert der Versammlungsfreiheit bewusst sein. Jeder Eingriff in dieses Recht unterliegt außerordentlich hohen Hürden. Das gilt vor allem für die sog. „einschließende Absperrung“.

Rechtsprechung und Literatur haben sich im Anschluss an den sog. „Hamburger Kessel“ intensiv damit befasst und sind zu eindeutigen Ergebnissen gekommen. Es gibt kaum

eine Rechtsfrage, die offengeblieben wäre. Niemand kann sich damit herausreden, dass ihm der Kerngehalt der Voraussetzungen und Bedingungen des Einschreitens in Form einer „einschließenden Absperrung“ gegen eine Versammlung unter freiem Himmel bzw. eines Aufzuges nicht bekannt sei. Nichts anderes gilt für das Wissen um die psychologischen Wirkzusammenhänge sowie polizeitaktischen Erfahrungen und daraus resultierenden Erfordernissen.

Diese Ausführungen haben versucht, die wesentlichen Erkenntnisse aufzuzeigen und zusammenzufassen.

Sollten sie dazu beitragen, den jeweiligen Wissensstand zu erhöhen und zu festigen, dann hätte sie ihr Ziel erreicht – zugunsten der Versammlungsfreiheit und zum Wohle aller Akteure bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen.

<sup>1</sup> Vgl. in Hessen: Verordnung zur Durchführung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und des Hessischen Freiwilligen-Polizeidienst-Gesetzes (HSOG-DVO) v. 12. Juni 2007, § 1 Ziff. 2, URL: [http://www.rv.hessenrecht.hessen.de/jportal/portal/pt/p1=4&eventSubmit\\_doNavigate=searchInSubtreeSOG\\_PoIDGDVHEV2G2&doc.part=G&toc.poskey=#](http://www.rv.hessenrecht.hessen.de/jportal/portal/pt/p1=4&eventSubmit_doNavigate=searchInSubtreeSOG_PoIDGDVHEV2G2&doc.part=G&toc.poskey=#) (abgerufen am 21.6.2013). Achtung: Die enumerative zuständigkeitsdifferenzierte Aufzählung der früher geltenden Verordnungen und Erlasse hatte im Gegensatz zur vorgeannten HSOG-DVO jedoch mehr für Klarheit gesorgt: Siehe Verordnung über die

Ausführung des Versammlungsgesetzes  
zuständigen Verwaltungsbehörden v. 3.5.1961  
(GVBl. S. 65, geändert durch \_Gesetz v. 15.5.1974  
(GVBl. I S. 41), Erlass – Vollzug des  
Versammlungsgesetzes – v. 15.3.1966 (StAnz. S  
674), Erlass – Vollzug des Gesetzes über  
Versammlungen und Aufzüge – v. 26.5.1967  
(StAnz. S. 642), neu in Kraft gesetzt durch Erlass  
vom 29.11.1977 (StAnz. S 2395). Vgl. ferner zur  
hessischen Rechtslage Dietel – Gintzel – Kniesel  
a.a.O., Rn. 219, letzter Abs. zu § 15 VersG

2 Vgl. die Auflistung „Zuständigkeiten nach dem  
Versammlungsgesetz des Bundes“ mit den  
einzelnen Abweichungen, so auch in Bayern,  
Niedersachsen, URL: online.de/recht/anlasi/sicher/lisa/zust\_sog\_ges.h  
Gesamtübersicht – URL:

(Internetadressen aufgerufen am 4.7.2013).

- 3 Eilzuständigkeit: Danach darf die Polizei, sofern ihr die Aufgabe nicht zugewiesen ist, grundsätzlich nur dann tätig werden, wenn die Gefahrenabwehr durch die zuständige Behörde nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint bzw. unaufschiebbare Maßnahmen zu treffen sind. Vgl. Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 8. Auflage 2013, C.F.Müller (zitiert 7. Auflage), Rn. 451, ferner: Meixner/Fredrich, Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG), 11. Auflage 2010, Boorberg-Verlag (zitiert 9. Auflage), § 2 HSOG, Rn. 1 ff., Pausch, Polizei- und Ordnungsrecht in Hessen, 5. Auflage 2010, Boorberg-Verlag (zitiert 4. Auflage), Kapitel 4.2
- 4 Vollzugshilfe ist im Grundsatz die Anwendung unmittelbaren Zwangs auf Ersuchen einer anderen Behörde, wenn diese Behörde nicht über die hierzu erforderlichen befugten Bediensteten verfügt oder ihre Maßnahmen nicht auf andere Weise durchsetzen kann. So in Hessen; dies gilt auch für die sog. Schutzhilfe,

die nicht in allen anderen Bundesländern so geregelt ist. Vgl. § 44 Abs. 2 HSOG und hierzu Meixner/Fredrich a.a.O., Rn. 1 ff, ferner: Schenke a.a.O, Rn. 408 ff.

5 Vgl. einige Überschriften hierzu: Blockupy trotz Polizei; Blockupy-Demo: Polizeikessel: Nun ermittelt die Justiz; Hessens Innenminister verteidigt Blockupy-Polizeieinsatz; Nach Blockupy-Übergriffen: Polizeipräsident Achim Thiel muss Rede und Antwort stehen. Das Internet stellt mit dem Aufruf des Stichwortes „Blockupy“ eine fast unüberschaubare Zahl von Beiträgen zur Verfügung. Aus Platzgründen wird auf deren Aufzählung und die dazugehörigen URL verzichtet

6 Vgl. u.a. FAZ.net v. 28.6.2013 in: Polizei will selbst aufklären. URL:

<http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/nach-blockupy-einsatz-polizei-will-selbst-aufklaeren-12263222.html>. (abgefragt am 29.6.2013).

7 Offenbach Post online (OP) vom 11.6. in: Polizeipräsident muss Rede und Antwort stehen, URL: <http://www.op-online.de/lokales/rhein->

[main/blockupy-uebergriffe-polizeipraesident-achim-thiel-fragen-2949897.html](http://main/blockupy-uebergriffe-polizeipraesident-achim-thiel-fragen-2949897.html) (abgefragt am 12.6.2013).

- 8 Vgl. insbesondere Polizeidienstvorschrift (PDV) 100, Ziff. 3.1.3 und Anlage 20 (nur polizeiintern veröffentlicht).
- 9 Vgl. Deutsche Hochschule der Polizei (DHdP) in: Studienpapier „Demonstrationen und gewalttätige Aktionen“, Stand 12/2007, VS – NfD, Kapitel 5.5.
- 10 Vgl. Baldarelli, in: Zur Rechtmäßigkeit polizeilicher Maßnahmen gegen Menschenansammlungen unter Berücksichtigung der Versammlungsfreiheit, Die Polizei 3/1988, 61, ferner: Dr. Caspar David Hermanns und Dr. Dietmar Hönig, Berlin in: Die „Einschließung“ bei Versammlungen als Rechtsproblem, Kapitel B I., URL: <http://www.hermanns-rechtsanwaelte.de/PDF/Einschliessung.pdf> (abgefragt am 28.6.2013)
- 11 Vgl. Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Auflage 2012,

C.H.Beck (zitiert 6. Auflage), Art. 2, Rn. 86 ff, Art. 104, Rn. 10 ff.; Maunz-Dürig-Herzog, Kommentar zum GG, Art. 104, Rn. 6 ff; Baldarelli a.a.O; Juristen zu Stuttgart 21 in: Rechtliche Bewertung der Polizeimaßnahmen vom 25.1.2011 am Nordflügel des Bahnhofs (gemeint: in Stuttgart); URL: [http://www.juristen-zu-stuttgart21.de/Informationen\\_Stellungnahmen\\_f](http://www.juristen-zu-stuttgart21.de/Informationen_Stellungnahmen_f) (abgerufen am 18.6.2013); VG Berlin vom 7.7.1989 – 1 A 585/87 (nicht rechtskräftig), NVwZ-RR 1990, 188.

12 VG Karlsruhe vom 9.9.2002 – 12 K 2302/01 (juris).

13 OVG Berlin-Brandenburg vom 2011.2008 – 1 B 5.06 (juris); „bestätigt“ durch BVerwG vom 5.2.2009 – 6 B 4.09, URL: <http://lexetius.com/2009,243> (abgerufen am 18.6.2013).

14 OLG München v. 20.6.1996 – 1 U 3098/94, insbesondere Rn. 65, 66, 71 – 75 (juris).

15 VG Köln v. 7.12.2006 – 20 K 1709/06, insbesondere Rn. 23 – 26 und 28 – 30, URL: <http://openjur.de/u/120725.html> (abgerufen am 17.6.2013).

16 VG Köln v. 1.8.2010 – 20 K 7418/08, URL:

- <http://openjur.de/u/145344.html> (abgefragt am 7.7.2013). Siehe auch LG Köln v. 15.5.2012 – 5 O 307/11, Schmerzensgeldforderung wegen 14 Stunden rechtswidrigen Gewahrsams, URL: <http://polizeirecht.rav.de/index.php?sent=detail&id=124&t=e> (abgefragt am 7.7.2013).
- 17 VG Düsseldorf v. 21.4.2010 – 18 K 3033/09, insbesondere Rn. 35, URL: <http://openjur.de/u/145018.html> (abgerufen am 17.6.2013).
- 18 VG Düsseldorf a.a.O., Rn 53.
- 19 VG Düsseldorf a.a.O., Rn. 66 – 70.
- 20 VG Düsseldorf a.a.O., Rn. 83 – 84.
- 21 OVG NRW v. 3.4.2007 – 5 A 523/07 (Die Entscheidung liegt vor. Sie wurde mir auf Ersuchen übersandt). Siehe mangels anderer Grundlagen auch: „Ermittlungsausschuss Köln 0221/932 72 52, Rechtshilfegruppe ermittelt - verbleib Festgenommener - vermittelt Anwältinnen unter: 6. Antirassistischen Grenzcamp, URL: [http://www.ea-koeln.de/?page\\_id=289](http://www.ea-koeln.de/?page_id=289).
- 22 OVG NRW v. 2.3.2001 – 5 B 273/01, Rn. 30 – 32,

URL: <http://openjur.de/u/88417.html> (abgerufen am 25.6.2013).

- 23 Vgl. Juristen zu Stuttgart 21 a.a.O. in: Rechtliche Bewertung der Polizeimaßnahmen vom 25.01.2011 am Nordflügel des Bahnhofs, a.a.O., insbesondere Kapitel A, C 2.
- 24 Vgl. *Baldarelli*, a.a.O., insbesondere Kapitel 1.4, 1.4.6.
- 25 Vgl. *Dietel /Gintzel/ Kniesel a.a.O.*, Rn. 127 zu § 1 VersG.
- 26 VG Hamburg v. 30.10.1986 – 12 VG 2442/86 unter „Tatbestand“, URL: [http://www.ejura-examensexpress.de/online-kurs/entsch\\_show\\_neu.php?Alp=1&dok\\_id=1718](http://www.ejura-examensexpress.de/online-kurs/entsch_show_neu.php?Alp=1&dok_id=1718). (abgerufen am 15.6.2013).
- 27 VG Hamburg a.a.O. unter den Entscheidungsgründen.
- 28 VG Hamburg, a.a.O., S. 7.
- 29 BVerfG v. 26.10.2004 – 1 BvR 1726/01 a.a.O., Rn. 24 – 26. Siehe auch oben unter S. 12.
- 30 BVerfG v. 30.4.2007 – 1 BvR 1090/06 a.a.O., Rn. 40, 46.
- 31 BayObLG v. 6.7.1989 – Breg. 3 Z 22/89, NVwZ 1990,

- 32 LG Hamburg v. 6.3.1987 – 3 O 229/86, NVwZ 1987, 833.
- 33 VG Mainz v. 25.5.1990 – 1 K 3/90, NVwZ 1991, 242.
- 34 OVG Saarland v. 27.10.1988 – 1 R 169/86 (juris), siehe insbesondere Rn. 3, 27 – 37.
- 35 OVG NRW v. 2.3.2001 – 5 B 273/OV, URL: [http://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg\\_nrw/j:20010302.html](http://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg_nrw/j:20010302.html). (abgerufen am 14.6.2013).
- 36 Vgl. Notgemeinschaft Polizeikessel-Betroffener, URL: <http://www.dortmunder-polizeikessel.de/> (abgerufen am 1.7.2013). Der Wahrheitsgehalt dieser Aussagen wurde nicht verifiziert.
- 37 OVG Berlin v. 17.12.2002 – 8 N 129.02 (juris).
- 38 LG Lüneburg v. 19.4.2005 – 10 T 56/04, URL: <http://www.rechtsprechung.niedersachsen.de/jpr/doc.id=KORE442692005&st=null&showdoccase=1&> (abgerufen am 14.6.2013).
- 39 OLG Braunschweig v. 20.6.2006 – 2 W 93/06, URL: [http://www.projektwerkstatt.de/demorecht/dovbeschluss\\_bs.pdf](http://www.projektwerkstatt.de/demorecht/dovbeschluss_bs.pdf). Siehe auch Braunschweiger Zeitung – online – vom 27.10.2006 – in: Auch das Oberlandesgericht entscheidet: Braunschweiger

Kessel rechtswidrig, URL:

<http://www.braunschweiger-zeitung.de/lokales/Braunschweig/auch-oberlandesgericht-entscheidet-braunschweiger-kessel-rechtswidrig-id530851.html> (abgefragt am 27.6.2013).

40 VG Braunschweig v. 28.2.2007 – 5 A 685/05, URL: <http://openjur.de/u/320660.html>. (abgerufen am 13.6.2013).

41 VG Düsseldorf v. 21.4.2010 – 18 K 3033/09, Rn. 13, 17, 33, URL: <http://openjur.de/u/145018.html>. (abgerufen am 28.6.2013).9

42 VG Düsseldorf a.a.O., Rn. 51, 58.

43 VG Düsseldorf a.a.O., Rn. 49 – 67.

44 VG Sigmaringen v. 29.11.2010 – 1 K 3643/09, insbesondere Rn. 58, URL: <http://openjur.de/u/353413.html>

45 VG Sigmaringen a.a.O., Rn. 46 ff und 49 – 51.

46 VG Sigmaringen a.a.O., Rn. 60 ff.

47 KG Berlin v. 29.1.199 – 25 W 1473/96, NVwZ 2000, 468.

48 BVerfG v. 30.4.2007 – 1 BvR 1090/06, Rn. 43 – 47 und 52, URL: <http://www.hrr->

[strafrecht.de/hrr/bverfg/06/1-bvr-1090-06.php](http://strafrecht.de/hrr/bverfg/06/1-bvr-1090-06.php)  
(abgerufen am 6.7.2013); ähnlich: BVerfG v.  
26.10.2004 – 1726/01 (juris).

49 BVerfG v. 26.10.2004 – 1 BvR 1726/01, Rn. 23 ff.,  
URL: <http://lexetius.com/2004,3535>. (abgerufen  
am 5.7.2013).

50 BVerfG v. 26.10.2004 – 1 BvR 1726/01, a.a.O.,  
Rn. 24 ff.

51 Vgl. Hermanns und Hönig, a.a.O., Kapitel C II. 1.

52 Vgl. Hermanns und Hönig a.a.O., Kapitel D II.

53 Vgl. Hermanns und Hönig a.a.O., Kapitel D II. 4. b.

54 Vgl. Juristen zu Stuttgart 21, a.a.O., siehe  
insbesondere S. 6.

55 Vgl. Baldarelli, a.a.O. unter 1.3.

56 Vgl. Göddeke, in: Zur Problematik von  
Masseningewahrsamnahmen, Die Polizei 1997,  
166 (170).

57 Vgl. Dietel – Gintzel – Kniesel, Kommentar zum  
Versammlungsgesetz a.a.O., zu § 1 VersG,  
Rn. 194; Knappe in: Ausgewählte  
Problemstellungen des Versammlungsrechts im  
Zusammenhang mit unfriedlichen  
Demonstrationen, insbesondere

Auseinandersetzungen Links-Rechts, Die Polizei 2007, 151 (154).

- 58 Vgl. Dietel – Gintzel – Kniesel a.a.O., zu § 15 VersG, Rn. 111.; ebenso Schenke a.a.O. Rn. 375.
- 59 Vgl. Schenke a.a.O. u.a. unter Hinweis auf BVerfG, NVwZ 2005, 80, Rn. 375.
- 60 Vgl. Dietel/Gintzel/ Kniesel, a.a.O., insbesondere zu § 2, Rn. 11 ff.; § 18, Rn. 32 ff.; § 19, Rn. 27 ff VersG.
- 61 Vgl. Dietel /Gintzel/Kniesel, a.a.O., Rn. 38 zu § 17a VersG.
- 62 Vgl. Juristen zu Stuttgart 21 a.a.O., Kapitel A unter Angabe weiterer Quellen: BVerwG v. 3.12.1974 – I C 11.73, BVerwGE 47, 255 und v. 19.10.1982 – 1 C 29/79 – BverwGE 66, 192; ferner: OVG NRW v. 11.3.2003 – 5 E 1086/02 unter Verweis auf vorgenannten BVerwGE und OVG NRW v. 13.9.1979 – IV A 2597 (DÖV 1980, 574), Rn. 16 und 17, URL: <http://openjur.de/u/97168.html>. (abgerufen am 5.7.2013).
- 63 OVG NRW v. 9.1.2012 – 5 E 251/11, Rn. 16 – 18 und 22, URL: <http://openjur.de/u/453134.html>. (abgerufen am 5.7.2013). Vgl. ebenfalls BayObLG

v. 6.7.1989 – Breg 3 Z 22/89, NVwZ 1990, 194 (195).

64 Vgl. Schenke, a.a.O. Rn. 419 ff.

65 Vgl. Dietel – Gintzel – Kniesel, a.a.O., Rn. 166 zu § 15 VersG und Rn. 50 zu § 17a VersG; Knappe a.a.O., S. 154.

66 Vgl. Gemeinsame Richtlinien der Justizminister/-senatoren und der Innenminister/-senatoren des Bundes und der Länder über die Anwendung unmittelbaren Zwanges durch Polizeibeamte auf Anordnung der Staatsanwaltschaft, Kleinknecht/Meyer-Goßner, Kommentar zur StPO, 44. Auflage, Verlag C.H. Beck, Anlage A zur RistBV, insbesondere Kapitel III – vereinbart nach dem Geiselnahmefall „Todorov und Rammelmayer“ 1971 in München; URL: [http://de.wikipedia.org/wiki/Dimitri\\_Todorov](http://de.wikipedia.org/wiki/Dimitri_Todorov) (abgerufen am 19.6.2013).

67 Abgeleitet aus der Theorie der Entwicklung sozialer Identität im Gruppenverhalten; vgl. John Drury, University of Sussex & Steve Reicher University of St. Andrews, in: The intergroup dynamics of collective empowerment: Substantiating the social identity model of crowd

behavior, URL: <http://scholar.google.de/scholar?q=The+intergroup+dynamics+of+collective+empc>  
ferner: Von Henri Tajfel und John Turner, aus der  
Kurzfassung der Universität Bielefeld, URL:  
<https://www.google.de/search?q=Theorie+der+sozialen+Identit%C3%A4t&rlz=1>  
8, Deutsche Hochschule der Polizei (DHdP) in:  
Studienpapier „Demonstrationen und  
gewalttätige Aktionen“, a.a.O., Kapitel 5.5.3.  
(Beide Internetadressen abgefragt am 9.7.2013).

68 Vgl. Operante Konditionierung nach Skinner; URL:  
[http://www.uni-  
due.de/edit/lp/behavior/skinner.htm](http://www.uni-due.de/edit/lp/behavior/skinner.htm).  
(abgerufen am 15.7.2013).

69 Vgl. Knappe, in: Ein 1. Mai, der diesmal die  
Gemüter in vielfacher Hinsicht erhitzte: Die  
Prädominanz des Rechts bei taktischen  
Erwägungen, Die Polizei 2001, 249 (252).

70 Diese Gelegenheit hatte ich als junger  
Polizeioberst erstmals während der gewalttätig  
verlaufenen sog. „Sare-Demonstration“ am  
29.9.1985, als nach einer vorangegangenen  
Auflösungsverfügung 255 Personen vor dem

Frankfurter Hauptbahnhof eingeschlossen worden waren, siehe u.a. URL:

[http://www.antifa-](http://www.antifa-frankfurt.org/Sare/Doku/welt.html)

[frankfurt.org/Sare/Doku/welt.html](http://www.antifa-frankfurt.org/Sare/Doku/welt.html);

[http://de.wikipedia.org/wiki/G%C3%BCnter\\_Sare](http://de.wikipedia.org/wiki/G%C3%BCnter_Sare)

[http://de.wikipedia.org/wiki/G%C3%BCnter\\_Sare](http://de.wikipedia.org/wiki/G%C3%BCnter_Sare)

<http://www.fr-online.de/spezials/frankfurter-geschichte-n--2003-guenter-sares-tod-ist-bis-heute-ungeklaert,1472874,2714996.html>;

[http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-](http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-13513886.html)

[13513886.html](http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-13513886.html); [http://www.antifa-](http://www.antifa-frankfurt.org/Sare/Doku/titel.html)

[frankfurt.org/Sare/Doku/titel.html](http://www.antifa-frankfurt.org/Sare/Doku/titel.html). (abgerufen am 5.7.2013).

71 Vgl. Dietel /Gintzel/ Kniesel, a.a.O., zu § 15 VersG, Rn. 118.

72 BVerfGE 69, 315

## Zum Autor



*Heinrich Bernhardt*

## Ausbildungsgänge

- 1.4.1963 bis Ende 1965  
nach abgeschlossener  
Berufsausbildung Eintritt in die  
Hessische Polizei, rund 3 Jahre  
Ausbildung für den mittleren

Polizeivollzugsdienst, den es noch bis 2002 gab,

- 1968 bis 1969

zweijährige Ausbildung für das Fachabitur,

- 1969 bis 1970

einjährige Ausbildung für den gehobenen Polizeidienst an der Hessischen Polizeischule (sog. Kommissarslehrgang),

- 1974 – 1976

Ausbildung für den höheren Polizeidienst (sog. Ratslehrgang), davon ein einjähriges Studium an der Polizeiführungsakademie (heute: Deutsche Hochschule der Polizei) in Münster.

# Verwendungen

– 1966 – 1970

im mittleren Polizeivollzugsdienst – vom Polizeihauptwachtmeister bis zum Polizeiobermeister – Verwendung im Wach- und Streifendienst in der Innenstadt von Frankfurt am Main (Schwerpunkt: Rotlichtviertel),

1970 – 1974 – im gehobenen Polizeivollzugsdienst – vom Polizeikommissar bis zum Polizeihauptkommissar – Verwendung beim Polizeipräsidium Frankfurt am Main:

– als Leiter einer 15-köpfigen Dienstgruppe des Wach- und

Streifendienstes,

- im Stab der Schutzpolizei zuständig für Recht und Einsatztaktik und
- als Ausbilder von Beamten des mittleren Dienstes an der Hessischen Polizeischule

– 1976 – 2010

im höheren Polizeivollzugsdienst – vom Polizeirat bis zum

Polizeipräsidenten – Verwendung,

- 4 Jahre als Leiter eines Hauptsachgebietes im Stab der Schutzpolizei (Recht, Personalwesen, Logistik, allgemeine Verwaltung),

– 7 Jahre als Leiter zweier großer

Inspektionen(heute Direktionen)  
mit rund 300 Mitarbeiterinnen  
und Mitarbeiter, besondere  
Verantwortungsfelder u.a.:

- Schutz des Frankfurter  
Flughafens,
- Einsatzleiter während der  
nationalen und  
internationalen  
Fußballveranstaltungen im  
Waldstadion zu Frankfurt am  
Main – so auch bei der  
Fußball-Europameisterschaft  
1988
- Einsatz- und Abschnittsleiter  
bei einer Vielzahl von  
problembehafteten

- Veranstaltungen und Demonstrationen im Stadtgebiet von Frankfurt am Main sowie – vor allem – beim Bau der sog. Startbahn West am Frankfurter Flughafen,
- 3 Jahre stellvertretender Leiter der Schutzpolizei (Polizeidirektor),
  - 5 Jahre Leiter der Schutzpolizei (Leitender Polizeidirektor),
  - 4 Jahre Leiter von Schutz- und Kriminalpolizei mit rund 3500 Beamtinnen und Beamten (Abteilungsleiter) – Gesamteinsatzleiter bei großen Veranstaltungen und

- Demonstrationen aller Art,
- 2 Jahre Polizeivizepräsident beim Polizeipräsidium Frankfurt am Main,
- 3 Jahre Verwendung im Hessischen Innenministerium als Landespolizeivizepräsident (2001 – 2003) unmittelbar an der Schnittstelle zur Politik – besondere Tätigkeit: Projektleiter für die Einführung der polizeispezifischen EDV,
- 6 ½ Jahre Verwendung als Polizeipräsident des Polizeipräsidiums Südosthessen mit Sitz in Offenbach am Main, zuständig

für 2 Großkreise und die Städte  
Offenbach am Main sowie  
Hanau mit insgesamt 866.000  
Einwohnern und rd. 1800  
Mitarbeiterinnen und  
Mitarbeiter

Mit Ablauf Februar 2010 trat ich nach  
rd. 47 Dienstjahren in den gesetzlich  
vorgegebenen Ruhestand.

## **Besondere Interessens- und Verwendungsgebiete:**

Meine besonderen Interessen im  
Polizeidienst fokussierten sich  
insbesondere auf die  
Mitarbeiterführung, die effiziente  
Gestaltung des Polizeidienstes,

Prävention und Kriminalitätsbekämpfung sowie Recht und Taktik bei Großeinsätzen (Veranstaltungen und Demonstrationen). Gerade auf dem letztgenannten Arbeitsfeld bin ich auch noch heute tätig. Auf Anfrage erstelle ich Gutachten, Stellungnahmen und fertige darüber hinaus eigeninitiativ Fachaufsätze. An der SRH-Hochschule Heidelberg unterrichte ich in einem Modul die Sicherheitsbeauftragten der Vereine der Bundesliga, 2. Bundesliga und 3. Liga.

Dem Deutschen Fußball-Bund (DFB) gehöre ich als Gründungsmitglied des

sog. Sicherheitsausschusses – heute:  
Kommission Prävention und Sicherheit  
– seit nunmehr 25 Jahren an.  
Zahlreiche Arbeits- und  
Konzeptionspapiere habe ich in dieser  
Zeit erstellen dürfen.