

Polizeiliche Maßnahmen gegenüber durchgehend unfriedlichen Versammlungen

Dipl.-Jur. Daniel Müller
cand. iur. Julien Lange

BVerwG, Urt. v. 27.03.2024 – 6 C 1.22

Art. 8 GG, § 15 Abs. 3 VersG, §§ 28 Abs. 1, 3, 52 PolG BW

Sachverhalt (gekürzt und abgewandelt)

Die A-Partei führte vom 30.04. bis 01.05.2016 ihren Bundesparteitag auf dem Messegelände der Stadt Stuttgart (S) durch. Im Vorfeld hatte die Polizei davon Kenntnis erlangt, dass 850 bis 1000 gewaltbereite Personen aus dem links-autonomen Spektrum schwere Ausschreitungen gegen den Bundesparteitag planten. Es sollten unter anderem Zufahrtswege zum Messegelände blockiert und die Infrastruktur auf dem Messegelände in erheblichem Maß zerstört werden.

Am Morgen des 30.04.2016 besetzte eine Gruppe von mehreren hundert teilweise verummten, fast ausschließlich schwarz oder mit weißen Einmalanzügen bekleideten Personen, die unter anderem gegen die A-Partei gerichtete Transparente mit sich führten, einen Kreisverkehr im Osten der Messe. Mitglieder der Gruppe zündeten Pyrotechnik und blockierten die Ausfahrten des Kreisverkehrs mit Barrikaden, die sie mit herbeigeholtem Baustellenmaterial errichteten. Als Einsatzfahrzeuge der Polizei eintrafen, verließ die Personengruppe den Kreisverkehr und bewegte sich auf der angrenzenden Flughafenstraße auf das Messegelände zu. Den sich nähernden Einsatzkräften der Polizei wurde eine Rauchbombe entgegengeworfen.

Um 07:02 Uhr wurde die Gruppe auf der Flughafenstraße durch die Polizei eingekesselt. Aus der Gruppe heraus wurden gegen die A-Partei gerichtete Parolen gerufen. Der Leiter des Polizeieinsatzes ordnete für die eingeschlossenen 419 Personen den polizeilichen Gewahrsam an. Es folgten Lautsprecherdurchsagen der Polizei „an alle Teilnehmer, die den friedlichen Verlauf der Versammlung stören“. Wegen ihrer Vermummung und der Errichtung von Barrikaden genossen sie nicht mehr den Schutz des Versammlungsrechts. Sie befänden sich in polizeilichem Gewahrsam und würden in Kürze polizeilich bearbeitet.

Sodann wurden die Mitglieder der eingekesselten Personengruppe einzeln – unter ihnen Aktivist A – aus der Einkesselung herausgelöst und nach vorheriger ausdrücklicher Androhung durch die Polizeibeamten mittels sog. Einwegschiessen (Kabelbinder) mit den Händen auf dem Rücken gefesselt. Anschließend wurden die Personen in Bussen zu einer Gefangenessammelstelle der Polizei in der Messehalle 9 verbracht. In der Gefangenessammelstelle kam es zu Verzögerungen in der weiteren Abwicklung. A wurde gegen 13:30 Uhr einer Identitätsfeststellung und erkenntnisdienstlichen Behandlung unterzogen. Im zeitlichen Zusammenhang damit traf die Polizei die Prognose, dass mit einer Entscheidung über den Gewahrsam des A durch die vor Ort anwesenden Richter vor dem Wegfall des Gewahrsamsgrundes nicht zu rechnen sei. Vor diesem Hintergrund wurde eine richterliche Entscheidung über den Gewahrsam des Klägers nicht herbeigeführt. A wurde, nachdem ihm im Anschluss an seine Identitätsfeststellung und erkenntnisdienstliche Behandlung die Fesseln abgenommen worden waren, in einer Einzelzelle in einem Gefangenenbus eingeschlossen. Im weiteren Verlauf wurde ihm um 17:54 Uhr ein Platzverweis für das Messegelände bis zum 01.05.2016 um 20:00 Uhr erteilt. Er wurde zu dem ca. 16 Kilometer entfernten Bahnhof in Esslingen verbracht, wo er gegen 19:50 Uhr aus dem polizeilichen Gewahrsam entlassen wurde. Über die vorgenommenen Zwangsmaßnahmen fertigten die Polizeibeamten im Anschluss eine Niederschrift an. A begehrt mit anwaltlichem Schriftsatz bereits am 11.05.2016 unter Bezug auf seine polizeiliche Ingewahrsamnahme Akteneinsicht, woraufhin die Polizeibehörde untätig blieb. A erhebt anschließend Klage vor dem Verwaltungsgericht und beantragt die Feststellung, dass die Einkesselung

der Personengruppe und der polizeiliche Gewahrsam vom Morgen bis ca. 19:50 Uhr am Abend rechtswidrig erfolgt sind.

Hat die Klage Aussicht auf Erfolg?

EINORDNUNG

Im liberalen und auf Meinungsvielfalt angelegten Rechtsstaat kommt dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG eine besondere Bedeutung zu. Dies zeigt sich bereits an dem Umfang an Verhaltensweisen, denen in der verwaltungs- und verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung versammlungsrechtlicher Schutz zuerkannt wurde. So stellt sich etwa für die Teilnehmer von Protestcamps die Frage, wie weit der Schutz vor staatlichen Eingriffen auch im Vorfeld der eigentlichen Versammlung zugunsten nicht versammlungsspezifischer Verhaltensweisen greift.¹ Was die Art der Zusammenkunft betrifft, genießen grundsätzlich auch Blockaden und ähnliche Proteste versammlungsrechtlichen Schutz, soweit diese zumindest dem Zweck der Meinungskundgabe dienen.² Demgegenüber wird nach der bisherigen Rechtsprechung lediglich sog. „Verhinderungsblockaden“ der versammlungsrechtliche Schutz entzogen.³

Kommt es im Zusammenhang mit einer Versammlung zu staatlichen Eingriffen, ist regelmäßig der Grundsatz der Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts von Bedeutung.⁴ Nach diesem können polizeiliche Maßnahmen nicht auf die Vorschriften des allgemeinen Polizeirechts gestützt werden, soweit der Anwendungsbereich des Versammlungsrechts eröffnet ist und dieses abschließende Regelungen enthält.⁵ Die Abgrenzung kann in der Praxis für einzelne Verhaltensweisen Probleme bereiten.⁶

Das BVerwG sieht den Grundsatz der Polizeifestigkeit als Ausprägung des allgemeinen Spezialitätsgrundsatzes und

zugleich im Grundrecht der Versammlungsfreiheit verankert.⁷ Ursprünglich war die Polizeifestigkeit als umfassende kompetenzielle Sperrwirkung verstanden worden mit der Folge, dass das Versammlungswesen insgesamt durch das VersG bundesrechtlich abschließend geregelt wurde.⁸ Demgegenüber stellt das Bundesverwaltungsgericht klar, dass Eingriffe in die Versammlungsfreiheit nicht nur auf das Versammlungsrecht gestützt werden können.⁹ Das allgemeine Polizeirecht kann jedoch für auf die Versammlungsteilnahme bezogene Maßnahmen nur herangezogen werden, sofern die Versammlung aufgelöst wurde.

Hier stellte sich die Frage, ob die getroffenen polizeilichen Maßnahmen¹⁰ trotz ihres versammlungsspezifischen Bezugs auf das allgemeine Polizeirecht gestützt werden konnten. Während das VG Sigmaringen noch von einer Sperrwirkung ausgegangen war,¹¹ nahm der VGH Baden-Württemberg eine reine Verhinderungsblockade an, die nicht dem Schutz von Art. 8 GG unterliefe.¹² Das Bundesverwaltungsgericht bejahte hiervon abweichend zwar den Versammlungscharakter der Aktion. Es befand den Rückgriff auf das allgemeine Polizeirecht dennoch für zulässig. Entscheidend hierfür ist die Unfriedlichkeit der Versammlung, die dem Schutz des Versammlungsrechts entgegensteht. Die Entscheidung trägt insofern zur Klarheit bei, als sie eine saubere Unterscheidung zwischen Versammlungen und Verhinderungsblockaden enthält.¹³

¹ Vgl. hierzu etwa BVerfG NVwZ 2017, 1374 ff.; BeckRS 2017, 114948 sowie BVerwGE 160, 169 ff.

² BVerfGE 104, 92 (104 f.).

³ S. zur Abgrenzung Schneider, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 58. Edition, Stand: 15.06.2024, Art. 8 Rn. 8a.

⁴ Ausführlich hierzu Bünnigmann, Polizeifestigkeit im Versammlungsrecht, JuS 2016, 695 ff.; Fischer-Uebler/Gölzer, Die Polizeirechtsfestigkeit des Versammlungsrechts und die Vollstreckung versammlungsspezifischer Maßnahmen, JA 2020, 683 ff.

⁵ Kniesel/Poscher, in: Lisken/Denninger, Handbuch des. Polizeirechts, 7. Auflage 2021, Kap. J, Rn. 24 f. Daher wird alternativ der Begriff der „Polizeirechtsfestigkeit“ vorgeschlagen, so etwa Kötter/Nolte, Was bleibt von der „Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts“?, DÖV 2009, 399.

⁶ Siehe für einzelne Beispiele Bünnigmann (Fn. 4), JuS 2016, 695 ff.

⁷ BVerwG NVwZ 2024, 1008 (1011).

⁸ Vgl. BVerwG NVwZ 1988, 250 (251); Kniesel/Poscher, in: Lisken/Denninger (Fn. 5), Rn. 24.

⁹ BVerwG NVwZ 2024, 1008 (1011 f.).

¹⁰ Konkret wurden folgende Maßnahmen angegriffen: (1) Einkesselung der Personengruppe, (2) Aufrechterhaltung des Gewahrsams bis ca. 19:50 Uhr, (3) Fesselung, (4) Transport in einem Bus, (5) Nichtermöglichen eines Toilettengangs, (6) Vorenthalten von Trinkwasser, (7) Identitätsfeststellung und erkennungsdienstliche Behandlung, (8) Platzverweis, (9) Verbringung zum Bahnhof.

¹¹ VG Sigmaringen, Urt. v. 13.2.2019 – 1 K 4335/17, BeckRS 2019, 57765.

¹² VGH Baden-Württemberg DÖV 2022, 256 ff.

¹³ So auch Muckel, Versammlungscharakter einer „Verhinderungsblockade“, JA 2024, 699 (701).

ORIENTIERUNGSSÄTZE

Der Versammlungscharakter einer Blockadeaktion kann nur dann verneint werden, wenn das kommunikative Anliegen und der Einsatz entsprechender Kommunikationsmittel in handgreiflicher Weise einen bloßen Vorwand darstellen. Enthält eine Veranstaltung sowohl Elemente, die auf eine Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet sind als auch solche, die diesem Zweck nicht zuzurechnen sind, ist entscheidend, ob eine derart gemischte Veranstaltung ihrem Gesamtgepräge nach eine Versammlung ist. Nach den vom BVerfG gebildeten Maßstäben kann allenfalls eine solche Veranstaltung von dem Versammlungsbegriff ausgenommen werden, die auf die vollständige Verhinderung einer anderen Versammlung abzielt; eine bloße Störung genügt hierfür in keinem Fall.

Unfriedlich ist eine Versammlung erst, wenn Handlungen von einiger Gefährlichkeit wie etwa aggressive Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen oder sonstige Gewalttätigkeiten stattfinden, hingegen nicht schon, wenn es zu Behinderungen Dritter kommt. Es muss sich zudem um eine kollektive Unfriedlichkeit handeln. Das heißt, die Versammlung muss im Ganzen einen gewalttätigen oder aufrührerischen Verlauf annehmen, beziehungsweise der Veranstalter muss einen solchen anstreben oder zumindest billigen.

Die Funktion der versammlungsgesetzlichen Auflösungsverfügung mag zwar den Erlass einer solchen vor einer Anwendung des Landespolizeirechts auch in Fallgestaltungen gebieten, in denen eine anfänglich friedliche Versammlung in ihrem weiteren Verlauf objektiv einen unfriedlichen Charakter bekommt. Wird eine Versammlung dagegen von Anfang an und sodann unverändert durch kollektive und aggressive Ausschreitungen gegen Personen, Sachen oder sonstige Gewalttätigkeiten geprägt, kann das keinem Versammlungsteilnehmer verborgen bleiben. In einer solchen Konstellation ist die Polizei zwar nicht gehindert, vor der Anwendung des Landespolizeirechts eine versammlungsrechtliche Auflösungsverfügung zu erlassen, es bedarf ihrer jedoch nicht zwingend.

GUTACHTERLICHE LÖSUNG

A. Sachentscheidungsvoraussetzungen

I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs

II. Statthafte Klageart

1. Fortsetzungsfeststellungsklage
2. Feststellungsklage
- III. Klagebefugnis
- IV. Berechtigtes Interesse
 1. Fortsetzungsfeststellungsinteresse
 2. Feststellungsinteresse
- V. Klagefrist
- VI. Richtiger Klagegegner
- VII. Beteiligten- und Prozessfähigkeit
- B. Objektive Klagenhäufung
- C. Begründetheit
 - I. Rechtswidrigkeit der Einkesselung
 1. Ermächtigungsgrundlage (!)
 - a) Sperrwirkung des Versammlungsrechts („Polizeifestigkeit“)
 - aa) Ausschluss der Sperrwirkung aufgrund einer Verhinderungsblockade
 - bb) Auflösung der Versammlung
 - cc) Unfriedlichkeit der Versammlung
 - b) Zwischenergebnis
 2. Formelle Rechtmäßigkeit
 3. Materielle Rechtmäßigkeit
 - a) Tatbestandsvoraussetzungen
 - aa) Erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung
 - bb) Keine andere Abwendbarkeit
 - cc) Störereigenschaft
 - b) Ermessen
 - II. Rechtswidrigkeit der Aufrechterhaltung des Gewahrsams bis 19:50 Uhr
 - III. Rechtsverletzung

Die Klage des A hat Aussicht auf Erfolg, wenn die Sachentscheidungsvoraussetzungen vorliegen und soweit sie begründet ist.

A. Sachentscheidungsvoraussetzungen

Die Sachentscheidungsvoraussetzungen müssten erfüllt sein.

I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs

Der Verwaltungsrechtsweg müsste eröffnet sein. Mangels aufdrängender Sonderzuweisung richtet sich dieser nach § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO. Danach ist der Verwaltungsrechtsweg für alle öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtver-

fassungsrechtlicher Art eröffnet. Eine Streitigkeit ist dann öffentlich-rechtlich, wenn die streitentscheidenden Normen dem öffentlichen Recht zuzuordnen sind.¹⁴ Nach der modifizierten Subjektstheorie ist dies der Fall, wenn die Normen ausschließlich einen Träger hoheitlicher Gewalt in seiner Eigenschaft als solchen berechtigen oder verpflichten.¹⁵ Hier streiten die Beteiligten über die Rechtmäßigkeit einzelner polizeilicher Maßnahmen, die im Zusammenhang mit der Versammlung am 30.04.2016 ergingen. Voraussichtlich streitentscheidend sind demnach Vorschriften des Versammlungsrechts sowie des allgemeinen Polizeirechts, insbesondere die §§ 28 ff. PolG-BW a.F. Diese berechtigen die Polizeibehörden einseitig zur Vornahme von Maßnahmen zur Gefahrenabwehr und sind daher dem öffentlichen Recht zuzuordnen. Mangels doppelter Verfassungsunmittelbarkeit handelt es sich auch nicht um eine verfassungsrechtliche Streitigkeit.

Abdrängende Sonderzuweisungen sind nicht ersichtlich. Insbesondere ist die Polizei hier präventiv und nicht repressiv tätig geworden, sodass § 23 EGGVG nicht einschlägig ist.

Der Verwaltungsrechtsweg ist eröffnet.

II. Statthafte Klageart

Die statthafte Klageart richtet sich nach dem Sachbegehren des Klägers, vgl. § 88 VwGO. A begehrt vorliegend die Feststellung, dass die Einkesselung der Demonstranten, sowie die anschließende Ingewahrsamnahme rechtswidrig erfolgt sind.

1. Einkesselung der Demonstranten

Bei der Einkesselung der Personengruppe auf der Flughafenstraße am 30.04.2016 um 07:02 Uhr handelt es sich um eine polizeiliche Ingewahrsamnahme. Diese enthält jedenfalls eine konkludente Duldungspflicht¹⁶ und weist damit einen eigenen Regelungsgehalt auf. Als solche stellt sie einen Verwaltungsakt i.S.d. § 35 S. 1 VwVfG dar, sodass grundsätzlich eine Anfechtungsklage statthaft wäre.

¹⁴ Vgl. Reimer, in: Posser/Wolff/Decker, BeckOK VwGO, 70. Edition, Stand: 01.01.2023, § 40 Rn. 40.

¹⁵ Wysk, in: Wysk, Verwaltungsgerichtsordnung, 4. Auflage 2025, § 40 Rn. 97.

¹⁶ VG Frankfurt NVwZ 1994, 720 (721); ausführlich zur Fiktion der konkludenten Duldungspflicht Finger, Polizeiliche Standardmaßnahmen und ihre zwangsweise Durchsetzung – Rechtsnatur, Rechtsgrundlage und Rechtsschutz am Beispiel der Ingewahrsamnahme, JuS 2005, 116 (117).

¹⁷ Enders, in: BeckOK GG (Fn. 3), Art. 19 Rn. 81.

¹⁸ Vgl. BVerwGE 109, 203 (207); Funke/Stocker, Die Statthaftigkeit der Fortsetzungsfeststellungsklage bei vorprozessualer Erledigung, JuS 2019, 979 (980 f.) m.w.N.

¹⁹ Funke/Stocker (Fn. 18), JuS 2019, 979 (980).

ANMERKUNG

Vertretbar wäre es auch, die Ingewahrsamnahme als Realakt einzustufen.

Allerdings hat sich diese Ingewahrsamnahme mit der Herauslösung der einzelnen Teilnehmer aus der Gruppe erledigt, sodass eine Anfechtungsklage ausscheidet. Hier ist die Erledigung zudem bereits vor Klageerhebung durch A eingetreten, weshalb auch eine Fortsetzungsfeststellungsklage in unmittelbarer Anwendung des § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO ausscheidet. Die Fortsetzungsfeststellungsklage richtet sich nach Wortlaut und Systematik der Vorschrift nur auf solche Verwaltungsakte, die sich erst nach Klageerhebung erledigt haben. Insofern kommt nur eine analoge Anwendung des § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO in Betracht. Grundsätzlich folgt aus der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG das Gebot effektiven Rechtsschutzes auch gegen erledigte Verwaltungsakte.¹⁷ Dem könnte jedoch durch die Möglichkeit einer allgemeinen Feststellungsklage gemäß § 43 Abs. 1 VwGO genügt werden, was gegen eine analoge Fortsetzungsfeststellungsklage spräche. Allerdings ist der Zeitpunkt der Erledigung im Verhältnis zur Klageerhebung oft nur zufällig. Gleichzeitig bestehen unterschiedliche Anforderungen an die Zulässigkeit der allgemeinen Feststellungsklage und der Fortsetzungsfeststellungsklage, so etwa das Fristerfordernis aus § 74 VwGO, die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO sowie das Vorverfahren nach § 68 Abs. 1 VwGO. Im Ergebnis wäre daher die Zulässigkeit von dem jeweils zufälligen Erledigungszeitpunkt abhängig, was kein Kriterium für die Eröffnung von Rechtsschutzmöglichkeiten sein kann.¹⁸ Ferner spricht die Subsidiarität der allgemeinen Feststellungsklage in § 43 Abs. 2 VwGO für eine vorrangige Anwendung des § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO bei bereits erledigten Verwaltungsakten.¹⁹

2. Fortgesetzte Ingewahrsamnahme bis 19:50 Uhr

Die polizeiliche Ingewahrsamnahme des A setzte sich nach seiner Herauslösung aus der Personengruppe und Verbringung auf das Messegelände bis zu seiner Entlassung um 19:50 Uhr fort. Die Erledigung ist hier mit der Entlassung des A und damit ebenfalls vor Klageerhebung eingetreten,

sodass auch insoweit eine Fortsetzungsfeststellungsklage analog § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO statthaft ist.

3. Zwischenergebnis

Hinsichtlich der Einkesselung der Demonstranten sowie der Aufrechterhaltung des Gewahrsams ist die Fortsetzungsfeststellungsklage in analoger Anwendung statthaft.

III. Klagebefugnis

A müsste hinsichtlich der mit der Fortsetzungsfeststellungsklage angegriffenen Maßnahmen analog § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt sein, d.h. er müsste geltend machen können, durch die Maßnahmen in seinen Rechten verletzt worden zu sein. Es erscheint zumindest nicht ausgeschlossen, dass A durch die Ingewahrsamnahme und deren Aufrechterhaltung in seinen Grundrechten aus Art. 8 Abs. 1, Art. 2 Abs. 2 S. 2 sowie Art. 2 Abs. 1 GG verletzt ist. Insoweit ist A klagebefugt.

IV. Fortsetzungsfeststellungsinteresse

Als besondere Ausprägung des Rechtsschutzbedürfnisses im Rahmen der Fortsetzungsfeststellungsklage müsste A ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit haben, § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO analog. Ein solches ist in der Rechtsprechung für folgende Fallgruppen anerkannt worden: Bei Vorliegen einer Wiederholungsgefahr, eines Rehabilitationsinteresses des Klägers, eines Präjudizinteresses sowie bei besonders schwerwiegenden Grundrechtseingriffen.²⁰ Das berechnete Interesse könnte sich aus einem schwerwiegenden Grundrechtseingriff ergeben. Ob für einen solchen bereits eine „typischerweise kurzfristige Erledigung“ ausreichend ist,²¹ kann offenbleiben, da hier angesichts der Art und Dauer des Gewahrsams und der Bedeutung der betroffenen Grundrechte bereits von einer hohen Eingriffsintensität auszugehen ist. Das Fortsetzungsfeststellungsinteresse ist aufgrund der schwerwiegenden Grundrechtseingriffe zu bejahen.

V. Klagefrist

Die einmonatige Klagefrist des § 74 VwGO gilt unmittelbar nur für Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen. Ob

auch die Fortsetzungsfeststellungsklage der Fristbindung analog § 74 VwGO unterliegt,²² ist fraglich. A hat die Klage erst am 02.05.2017 und damit nach Ablauf der Klagefrist erhoben. Gegen eine Anwendung der Klagefrist spricht jedoch der Umstand, dass die Erledigung vor Klageerhebung und damit vor dem möglichen Eintritt der Bestandskraft eingetreten ist.²³ Insofern liefe der Zweck der Klagefrist aufschiebende Wirkung herzustellen, bei einem vor Klageerhebung erledigten Verwaltungsakt ins Leere.²⁴ Eine Fristbindung der analogen Fortsetzungsfeststellungsklage erscheint daher nicht sachgerecht.

Auch ein Ausschluss des Klagerechts unter dem Aspekt der Verwirkung dürfte insofern ausscheiden, als A bereits am 11.05.2016 mit anwaltlichem Schriftsatz Akteneinsicht begehrte. Ein schutzwürdiges Vertrauen darauf, dass A keine Klage mehr erheben würde, konnte daher nicht entstehen.

VI. Richtiger Klagegegner

Richtiger Klagegegner ist im Rahmen der Fortsetzungsfeststellungsklage analog § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO der Rechtsträger der handelnden Behörde. Die Klage ist daher gegen das Land Baden-Württemberg als Rechtsträger der Polizei zu richten.

VII. Beteiligten- und Prozessfähigkeit

A ist als natürliche Person nach §§ 61 Nr. 1 Alt. 1, 63 Nr. 1 VwGO beteiligtenfähig, seine Prozessfähigkeit folgt aus § 62 Abs. 1 Nr. 1 VwGO.

Das Land Baden-Württemberg ist als juristische Person gemäß §§ 61 Nr. 1 Alt. 2, 63 Nr. 2 VwGO beteiligtenfähig. Im Prozess wird es nach § 63 Abs. 3 VwGO durch den zuständigen Landesminister, hier den Innenminister, vertreten.

VIII. Ergebnis

Die Sachentscheidungsvoraussetzungen für die Fortsetzungsfeststellungsklage des A hinsichtlich der Einkesselung und der fortgesetzten Ingewahrsamnahme sowie für die allgemeine Feststellungsklage hinsichtlich der Fesselung liegen vor.

²⁰ Ausführlich zu den einzelnen Fallgruppen Decker, in: BeckOK VwGO (Fn. 17), § 113 Rn. 87.1 - 87.5.

²¹ So jedenfalls Decker, in: BeckOK VwGO (Fn. 17), § 113 Rn. 87.4.

²² So etwa OVG Rheinland-Pfalz NJW 1982, 1301; VGH Baden-Württemberg BeckRS 1997, 23425; Schenke, Die Neujustierung der Fortsetzungsfeststellungsklage, JuS 2007, 697 (700).

²³ BVerwG NVwZ 2000, 63 (64).

²⁴ Vgl. BVerwG NVwZ 2000, 63 (64); VGH München BeckRS 2018, 21843 Rn. 21.

B. Objektive Klagehäufung, § 44 VwGO

Nach § 44 VwGO können mehrere Klagebegehren vom Kläger in einer Klage zusammen verfolgt werden. Voraussetzung ist, dass sie sich gegen denselben Beklagten richten, im Zusammenhang stehen und dasselbe Gericht zuständig ist. Sowohl hinsichtlich der Feststellung der Rechtswidrigkeit der Einkesselung als auch der Aufrechterhaltung des Gewahrsams, stehen sich auf Klägerseite der A und auf Beklagtenseite das Land Baden-Württemberg gegenüber. Beide Maßnahmen erfolgten in Folge derselben streitigen Versammlungsauflösung und stehen somit in unmittelbarem Zusammenhang. Für beide Klagebegehren ist der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten eröffnet. Auch örtlich ist dasselbe Gericht zuständig.

A kann im Wege einer objektiven Klagehäufung gem. § 44 VwGO seine beiden Klagebegehren in einer Klage geltend machen.

C. Begründetheit

Die Fortsetzungsfeststellungsklage ist begründet, wenn die Einkesselung der Demonstranten durch die Polizei sowie die darauffolgende Aufrechterhaltung des Gewahrsams des A bis 19:50 Uhr rechtswidrig war und dieser dadurch in seinen subjektiven Rechten verletzt wurde.

I. Rechtswidrigkeit der Einkesselung

Die Einkesselung der Demonstranten und damit auch des A wäre rechtswidrig, wenn die Polizei ohne Ermächtigungsgrundlage gehandelt hätte oder die Einkesselung formell oder materiell rechtswidrig war.

1. Ermächtigungsgrundlage

Bei grundrechtseinschränkenden Maßnahmen erfordert der Vorbehalt des Gesetzes eine ausdrückliche Ermächtigung, das Grundrecht durch oder aufgrund eines förmlichen Gesetzes einzuschränken.²⁵ Für die Einkesselung kommt vorliegend § 28 Abs. 1 Nr. 1 PolG BW a.F.²⁶ in Betracht. Nach dieser Vorschrift kann die Polizei Personen in Gewahrsam nehmen, wenn auf andere Weise eine unmittel-

bar bevorstehende erhebliche Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung nicht verhindert werden kann.

a) Sperrwirkung des Versammlungsrechts („Polizeifestigkeit“)

Damit § 28 Abs. 1 Nr. 1 PolG BW a.F. als Ermächtigungsgrundlage dienen kann, müsste das Polizeigesetz anwendbar sein. Das allgemeine Versammlungsrecht könnte hier als *lex specialis* dem allgemeinen Polizeirecht vorgehen. Das Versammlungsgesetz regelt als solches die wichtigsten ordnungsrechtlichen Bestimmungen für die Durchführung von Versammlungen und bildet dabei als spezifisches Gefahrenabwehrrecht besonderes Polizeirecht.²⁷ Es konkretisiert den Gesetzesvorbehalt aus Art. 8 Abs. 2 GG und enthält polizeirechtliche Befugnisnormen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.²⁸ Als Ausprägung des Grundsatzes des Vorrangs des speziellen Gesetzes, als auch des Grundrechts der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG geht das Versammlungsgesetz mit seinen strengeren Voraussetzungen dem Polizeirecht vor und sperrt damit deren Anwendung im Sinne des wirksamen Grundrechtsschutzes („Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts“).²⁹ Die Reichweite der Sperrwirkung besteht jedoch nur, soweit die Versammlungsgesetze das Versammlungsgeschehen abschließend regeln.³⁰ Somit ist eine polizeiliche Maßnahme, die nicht auf versammlungsrechtlicher Grundlage erfolgt, solange als unwirksam anzusehen, bis die Versammlung i.S.v. § 15 Abs. 3 VersG³¹ aufgelöst oder der betroffene Teilnehmer von der Versammlung ausgeschlossen worden ist.³²

aa) Ausschluss der Sperrwirkung aufgrund einer Verhinderungsblockade

Die Sperrwirkung des Versammlungsgesetzes könnte hier jedoch ausgeschlossen sein, sofern die in Rede stehende Menschenansammlung nicht als Versammlung, sondern als reine Verhinderungsblockade zu qualifizieren wäre. Zwar unterfallen grundsätzlich auch Blockadeaktionen dem Versammlungs begriff. Unter einer Versammlung ver-

²⁵ Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 2024, GG Art. 20 Rn. 70; Rozek, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht Bd. 2, 4. EL November 2023, VwVfG § 54 Rn. 8.

²⁶ Vgl. § 18 NPOG.

²⁷ Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, 104. EL April 2024, Art. 8 Rn. 139.

²⁸ Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz (Fn. 27), Art. 8 Rn. 139.

²⁹ BVerfGK 11, 102 (115); BVerwG NVwZ 2024, 1008 (1011 Rn. 32); VG Stuttgart BeckRS 2014, 57876.

³⁰ Kniesel/Poscher, in: Lisken/Denninger (Fn. 5), Kap. J, Rn. 25.

³¹ Vgl. § 8 NVersG.

³² BVerfGK 11, 102 (106); BVerwG NVwZ 2024, 1008 (1012 Rn. 36); VG Stuttgart BeckRS 2014, 57876.

steht man – nach dem inzwischen gefestigten³³ engen Versammlungsbegriff des BVerfG³⁴ – eine örtliche Zusammenkunft mehrerer Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung.³⁵ Dazu gehören auch solche Zusammenkünfte, bei denen die Versammlungsfreiheit zum Zwecke plakativer oder aufsehenerregender Meinungskundgabe in Anspruch genommen wird.³⁶ Der Schutz ist nicht auf Veranstaltungen beschränkt, auf denen argumentiert und gestritten wird, sondern umfasst vielfältige Formen gemeinsamen Verhaltens bis hin zu nicht verbalen Ausdrucksformen, darunter auch Sitzblockaden (sog. „demonstrative Blockaden“).³⁷ Lediglich wenn eine Blockade nicht nur ein der Meinungskundgabe untergeordnetes Mittel zur symbolischen Unterstützung des Protests darstellt, unterfällt sie nicht dem Schutz des Versammlungsrechts.³⁸

Ob dies bei der eingekesselten Menschengruppe der Fall gewesen ist, erscheint indes fraglich. Die Demonstranten blockierten mit Barrikaden Ausfahrten eines Kreisverkehrs in Richtung der Flughafenstraße und sorgten auf diesem Wege dafür, dass die Anfahrt für Besucher des Parteitags der A-Partei nicht unwesentlich erschwert wurde. Stellt man sich auf den Standpunkt, im Vordergrund der Protestaktion stünde nicht die öffentliche Meinungsbildung, sondern die Verhinderung des Parteitags der A-Partei, so könnte man die Ansammlung als sog. Verhinderungsblockade qualifizieren können.³⁹ Eine solche zeichnet sich dadurch aus, dass ihr primärer Zweck darin liegt, eigene Forderungen zwangsweise selbsthilfemäßig durchzusetzen,⁴⁰ die Rechte Dritter gezielt zu beeinträchtigen oder das, was politisch missbilligt wird, tatsächlich zu stören oder zu verhindern.⁴¹ Sie wird aus diesem Grund vom Versammlungsbegriff ausgeschlossen.⁴² Für die Abgrenzung

einer „demonstrativen Blockade“ von einer bloßen „Verhinderungsblockade“ kommt es maßgeblich darauf an, ob die Ansammlung sich nach ihrem anhand der objektiven Umstände zu ermittelnden Gesamtgepräge im Kern kommunikativer Mittel bedient und nicht ausschließlich bezweckt, die Veranstaltung, gegen die sie sich richtet, mit physischen Mitteln zu verhindern.⁴³ Die Intensität einer Blockadeaktion spielt dabei ebenso wenig eine Rolle, wie die Dauer oder der Umfang.⁴⁴ Die Konzeption des Grundgesetzes – welches zwischen „friedlichen“ und „unfriedlichen“ Versammlungen unterscheidet – würde unterlaufen werden, wenn Blockaden, die die Schwelle der Unfriedlichkeit noch nicht erreicht haben, ihre Eigenschaft als Versammlung lediglich auf Grund der von ihnen ausgehenden Beeinträchtigung für Rechtsgüter Dritter verlieren würden.⁴⁵ Selbst eine gewalttätige Menschenmenge erfüllt die Voraussetzungen einer Versammlung und fällt lediglich aufgrund ihrer Unfriedlichkeit aus dem Schutzbereich des Art. 8 GG heraus.⁴⁶ Zu verneinen ist der Versammlungscharakter einer Blockadeaktion, wenn das kommunikative Anliegen und der Einsatz entsprechender Kommunikationsmittel in handgreiflicher Weise einen bloßen Vorwand darstellen.⁴⁷ Bringen die Teilnehmer dagegen durch die Blockade zugleich positiv ihre eigene Meinung zum Ausdruck, bleibt der Versammlungscharakter gewahrt.⁴⁸ Nur eine solche Blockade, die auf die *vollständige* Verhinderung einer anderen Versammlung abzielt, fällt nicht unter den Versammlungsbegriff.⁴⁹

Hiervon ausgehend ist zunächst festzustellen, dass die Teilnehmer die Straßenzufahrten zum Messegelände blockierten und planten, Infrastruktur in erheblichen Umfang zu beschädigen. Dies könnte für eine reine Verhinderungsblockade sprechen. Zugleich gab es aus der eingekesselten Personengruppe heraus öffentliche Meinungsbekun-

³³ Vgl. Muckel (Fn. 13), JA 2024, 699 (699).

³⁴ In Übereinstimmung mit dieser Definition bestimmt das BVerwG in gefestigter Rechtsprechung den Versammlungsbegriff nicht nur aus Art. 8 GG, sondern auch aus § 1 Abs. 1 VersG (BVerwGE 129, 42, Rn. 15; 160, 169 Rn. 25; 175, 346 Rn. 19).

³⁵ BVerfGE 128, 226 (250); BVerwG NVwZ 2024, 1008 (1012 Rn. 40).

³⁶ VG Stuttgart BeckRS 2014, 57876.

³⁷ BVerfGK 18, 365 (373); Kaiser, in: Dreier, GG-Kommentar, 4. Auflage 2023, Art. 8 Rn. 44.

³⁸ Rusteberg, Die Verhinderungsblockade, NJW 2011, 2999 (3001).

³⁹ So VGH Baden-Württemberg BeckRS 2021, 37249, Rn. 47.

⁴⁰ BVerfGE 104, 92 (105); VG Gießen BeckRS 2020, 25843, Rn. 10.

⁴¹ BVerwG NVwZ 2024, 1008 (1013 Rn. 43).

⁴² BVerfGE 84, 203 (209); Schneider, in: BeckOK GG (Fn. 3), Art. 8, Rn. 19; Muckel (Fn. 13), JA 2024, 699 (700); Rusteberg (Fn. 38), NJW 2011, 2999 (3002).

⁴³ BVerfGE 84, 203 (209); VGH Mannheim BeckRS 2021, 37249, Rn. 47; Peters/Janz/Hong, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Auflage 2021, B. I. Rn. 29 f.

⁴⁴ Muckel (Fn. 13), JA 2024, 699 (701); Rusteberg (Fn. 38), NJW 2011, 2999 (3001). Diese Kriterien dienen ausschließlich zur Konkretisierung der Verwerflichkeitsklausel aus § 240 Abs. 2 StGB, s. BVerwG, NVwZ 2024, 1008 (1014) mit Verweis auf die Rechtsprechung des BVerfG zur Strafbarkeit von Blockadeteilnehmern nach § 240 StGB.

⁴⁵ Rusteberg (Fn. 38), NJW 2011, 2999 (3001).

⁴⁶ Kniesel/Poscher, in: Lisken/Denninger (Fn. 5), Kap. J Rn. 59; Rusteberg (Fn. 38), NJW 2011, 2999 (3001).

⁴⁷ BVerwG NVwZ 2024, 1008 (1014 Rn. 50).

⁴⁸ Rusteberg (Fn. 38), NJW 2011, 2999 (3002).

⁴⁹ BVerwG NVwZ 2024, 1008 (1014 Rn. 52).

dungen in Gestalt von Parolen auf Transparenten und in Sprechchören, mit denen die Politik der A-Partei inhaltlich angegriffen werden sollte. Dafür, dass die Meinungsbekundungen einen bloßen Vorwand darstellen und der A-Parteitag als solches im Ganzen verhindert werden soll, finden sich keine Anhaltspunkte. Vor diesem Hintergrund wäre es mit der Bedeutung der Versammlungsfreiheit nicht vereinbar, den Demonstranten die Versammlungseigenschaft i.S.d. Art. 8 GG abzusprechen. Bei der Menschengruppe, die sich vom Kreisverkehr im Osten des Messegeländes auf dieses zubewegt hatte, handelt es sich um eine Versammlung i.S.d. Art. 8 GG. Die Sperrwirkung des Versammlungsrechts ist insoweit nicht ausgeschlossen.

bb) Auflösung der Versammlung, § 15 Abs. 3 VersG

Der versammlungsrechtliche Schutz könnte jedoch entfallen und der Anwendungsbereich des Polizeirechts eröffnet worden sein, sofern die Polizei nach Maßgabe des § 15 Abs. 3 VersG die Versammlung ordnungsgemäß aufgelöst hätte. Unter einer Versammlungsauflösung versteht man die Beendigung einer bereits laufenden Versammlung mit dem Ziel, die Personenansammlung zu zerstreuen.⁵⁰

Ob die Polizei eine solche ordnungsgemäße Auflösungsverfügung erlassen und die Versammlung dadurch beendet hat, erscheint fraglich. Eine Auflösungsverfügung stellt einen Verwaltungsakt dar.⁵¹ Dieser muss in eindeutiger, Missverständnisse ausschließender Weise formuliert sein.⁵² Es handelt sich dabei um Anforderungen der Erkennbarkeit und damit der Rechtssicherheit, deren Beachtung für die Möglichkeit der Wahrnehmung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit wesentlich sind.⁵³ In Versammlungen entstehen häufig Situationen rechtlicher und tatsächlicher Unklarheit. Versammlungsteilnehmer müssen daher wissen, wann der Schutz der Versammlungsfreiheit endet.⁵⁴ Derartige Unsicherheiten könnten Teilnehmer einschüchtern und sie von einer weiteren Ausübung ihres Grundrechts abhalten.⁵⁵ Die Verfügung muss erkennbar zum Ausdruck bringen, dass die Versammlung aufgelöst wurde und nunmehr der Grundrechtsschutz aus Art. 8 GG entfällt.⁵⁶

Hier kesselte die Polizei die gesamte Versammlung auf der

Flughafenstraße in Richtung Messegelände ein. Es folgten Lautsprecherdurchsagen der Polizei, jedoch lediglich gerichtet an die Teilnehmer, die den friedlichen Verlauf der Versammlung stören. Diesen Teilnehmern wurde wegen der Vermummung und Errichtung von Barrikaden der Schutz des Versammlungsrechts abgesprochen. Aus diesen Durchsagen kann sich indes noch nicht zweifelsfrei ergeben, dass die Versammlung im Ganzen aufgelöst worden ist. Im Gegenteil erzeugen diese Durchsagen den Anschein, dass die Polizei ausschließlich gegen einzelne ausgewählte Teilnehmer vorgehen möchte. Dass die Versammlung im Ganzen aufgelöst werden soll, ergibt sich daraus nicht.

Verstärkend hinzu kommt, dass sich nach einer Auflösung alle teilnehmenden Personen unverzüglich von der Versammlung zu entfernen haben.⁵⁷ Diese Möglichkeit des eigenständigen Entfernens bot sich für die Demonstranten aufgrund der vollständigen Einkesselung nicht. Friedliche Demonstranten konnten sich nicht ohne Weiteres von den gewalttätigen Personen abgrenzen und wurden damit ohne eindeutige vorherige Auflösungsverfügung in polizeilichen Gewahrsam genommen.

Eine Auflösungsverfügung ist mithin nicht ergangen, sodass die Sperrwirkung des Versammlungsrechts nicht aus diesem Grund entfällt.

cc) Unfriedlichkeit der Versammlung

Der Anwendungsbereich des Polizeirechts könnte dennoch vorliegend eröffnet sein. Fraglich ist, ob die Sperrwirkung des Versammlungsrechts deshalb entfällt, weil die in Rede stehende Versammlung unfriedlich verlief und deshalb nicht dem Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG unterfiel.

(1) Verlust des Versammlungsschutzes aus Art. 8 GG

(a) Unfriedlichkeit

Art. 8 Abs. 1 GG gewährleistet jedem Deutschen das grundsätzliche Recht, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Unfriedlich ist eine Versammlung dabei erst, wenn sie einen gewalttätigen oder aufrührerischen Ver-

⁵⁰ BVerfGK 11, 102 (115); BVerwG NVwZ 2024, 1008 (1014 Rn. 54).

⁵¹ OLG Celle NVwZ-RR 2006, 254 (254).

⁵² BVerwG NVwZ 2024, 1008 (1014 Rn. 54).

⁵³ BVerfGK 11, 102 (115).

⁵⁴ OVG Lüneburg BeckRS 2023, 16754 Rn. 26.

⁵⁵ Vgl. VG Stuttgart BeckRS 2014, 57876.

⁵⁶ OVG Lüneburg BeckRS 2023, 16754 Rn. 26.

⁵⁷ OVG Lüneburg BeckRS 2023, 16754 Rn. 25.

lauf nimmt, oder ein solcher unmittelbar bevorsteht.⁵⁸ Als Maßstab wird die „Unfriedlichkeit“ in der Verfassung auf gleicher Stufe wie das Mitführen von Waffen behandelt.⁵⁹ Unfriedlichkeit liegt erst vor, wenn Handlungen von einiger Gefährlichkeit wie etwa aggressive Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen oder sonstige Gewalttätigkeiten stattfinden, nicht schon, wenn es zu Behinderungen Dritter kommt.⁶⁰ Aus der eingekesselten Personengruppe wurden direkt nach der Ankunft auf dem Kreisverkehr Pyrotechnik angezündet und mit Barrikaden die Ausfahrten des Kreisverkehrs mit Baumaterialien blockiert. Den eintreffenden Polizeikräften wurde zudem eine Rauchbombe entgegengeworfen. Des Weiteren erhielt die Polizei davon Kenntnis, dass ca. 850-1000 gewaltbereite Personen aus dem linksautonomen Spektrum zu erwarten waren. Sie ging davon aus, dass Zufahrtswege zur Messe blockiert, Infrastruktur an der Messe zerstört und durch das Inbrandsetzen von Kraftfahrzeugen und Ladengeschäften erhebliche Ausschreitungen zu erwarten wären.

(b) Kollektivität

Des Weiteren ist für den Verlust des Versammlungsschutzes aus Art. 8 GG erforderlich, dass es sich nach objektiver Einschätzung auch um eine kollektive Unfriedlichkeit handelt, d.h. die Versammlung müsste im Ganzen einen gewalttätigen oder aufrührerischen Verlauf annehmen.⁶¹ Würde vereinzelt unfriedliches Verhalten bereits ausreichen, hätten es die einzelnen „Täter“ in der Hand, eine Demonstration umzufunktionieren, was insbesondere bei Großdemonstrationen einen angemessenen Grundrechtsschutz für die Mehrzahl der Teilnehmer in Frage stellen könnte.⁶² Für einen solchen Fall dürfen sich behördliche Maßnahmen primär nur gegen den Störer richten.⁶³ Der Schutz der Versammlung bleibt mit Blick auf die friedlichen Teilnehmer erhalten.⁶⁴ Sollte es sich jedoch herausstellen, dass die Gewalt Einzelner von der Solidarität der Mehrheit getragen wird oder dass der Veranstalter und sein Anhang einen unfriedlichen Verlauf in Kauf nehmen, wird die Versammlung als kollektiv unfriedlich eingestuft und verliert die Gewährleistung des Art. 8 GG.⁶⁵ Eine Auf-

lösung kann daher dieses Grundrecht nicht verletzen. Dass nahezu jeder Teilnehmer der Versammlung in einem weißen oder schwarzen Einmalanzug gekleidet war und dass keinerlei Maßnahmen unternommen wurden, sich von der gewaltbereiten Gruppe innerhalb der Demonstranten zu lösen, lässt den Schluss zu, dass es sich vorliegend um ein einheitliches Geschehen einer homogenen Gruppe handelte, deren unfriedliches Verhalten koordiniert und zielgerichtet sowie ersichtlich von der Solidarität der Mehrheit der Versammlungsteilnehmer getragen war. Kollektive Unfriedlichkeit liegt vor.

(2) Auflösungsvorbehalt bei unfriedlichen Versammlungen

Ob eine kollektiv unfriedliche Versammlung weiterhin dem Schutz des Versammlungsrechts unterliegt und Maßnahmen nach dem Polizeigesetz sodann erst nach Auflösung der Versammlung i.S.d. § 15 Abs. 3 VersG erfolgen dürfen, bedarf der Klärung.

(a) Erforderlichkeit einer Auflösungsverfügung

Denkbar erscheint, dass selbst unfriedliche Versammlungen zuerst aufgelöst werden müssen, bevor Maßnahmen auf Grundlage des Polizeigesetzes getroffen werden dürfen.⁶⁶ Ohne eine vorherige Auflösung ist der Anwendungsbereich des Polizeigesetzes weiterhin gesperrt. Hier wurde die Versammlung bislang nicht aufgelöst, sodass die Sperrwirkung des Versammlungsgesetzes fortwirkt. Maßnahmen auf Grundlage des Polizeigesetzes wären demnach weiterhin unzulässig.

(b) Keine Erforderlichkeit einer Auflösungsverfügung

Demgegenüber ließe sich argumentieren, dass einer Versammlung, welche von Beginn an und dann durchgehend einen kollektiven unfriedlichen Charakter aufweist, der Schutz des Versammlungsgesetzes und damit auch die Privilegierung des Auflösungsvorbehalts aus § 15 Abs. 3 VersG nicht zugutekommen sollen.⁶⁷ Der Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG wäre schon nicht eröffnet, sodass eine ver-

⁵⁸ Jarass, in: Jarass/Pieroth, (Fn. 25), GG Art. 8 Rn. 8.

⁵⁹ BVerwG NVwZ 2024, 1008 (1014 Rn. 57).

⁶⁰ BVerfGE 104, 92 (106); VG Stuttgart BeckRS 2014, 57876; Schneider, in: BeckOK GG (Fn. 3), Art. 8 Rn. 13.

⁶¹ BVerfGE 69, 315 (361); BVerwG NVwZ 2024, 1008 (1014 Rn. 57).

⁶² BVerfGE 69, 315 (361); Schneider, in: BeckOK GG (Fn. 3), Art. 8 Rn. 15; Peters/Janz/Hong, (Fn. 43), B. I. Rn. 26 f.

⁶³ BVerfGE 69, 315 (360 f.).

⁶⁴ BVerwG NVwZ 2024, 1008 (1015 Rn. 57).

⁶⁵ BVerfGE 69, 315 (360); Jarass, in: Jarass/Pieroth (Fn. 25), Art. 8 Rn. 10.

⁶⁶ Michl, Zur Polizeifestigkeit unfriedlicher Versammlungen, NVwZ 2024, 976 (977).

⁶⁷ So BVerwG NVwZ 2024, 1008 (1014 Rn. 56).

sammlungsgesetzliche Sperrwirkung gegenüber dem allgemeinen Polizeirecht nicht bestünde.⁶⁸ Die Polizei dürfte in diesem Fall zwar weiterhin eine Auflösungsverfügung erlassen, muss dies aber vor Ergreifen polizeilicher Maßnahmen nicht zwingend.⁶⁹ Angesichts des von Beginn an und während der gesamten Aktion fortdauernden unfriedlichen Verlaufs der Versammlung würde nach diesem Verständnis die Sperrwirkung des Versammlungsrechts nicht greifen und das Polizeirecht wäre hier neben dem Versammlungsrecht anwendbar. Eine Auflösungsverfügung i.S.d. § 15 Abs. 3 VersG wäre nicht erforderlich gewesen.

(c) Stellungnahme

Die beiden Ansichten kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen, sodass eine Stellungnahme erforderlich ist.

Für eine Ausweitung des Anwendungsbereiches des Versammlungsgesetzes auf unfriedliche Versammlungen spricht einerseits die Systematik des Gesetzes. Das Versammlungsgesetz regelt Eingriffsbefugnisse auch gegenüber unfriedlichen Versammlungen⁷⁰, vgl. bspw. §§ 5 Nr. 3, 13 Abs. 1 Nr. 2, 15 Abs. 3 VersG. Handelt es sich bei derartigen Veranstaltungen schon tatbestandlich nicht um Versammlungen, wäre eine Regelung im Versammlungsgesetz entbehrlich.⁷¹

Diese Auffassung wird durch die jeweiligen Landesgesetzgeber bestätigt, die auch unfriedlich verlaufende Versammlungen nicht aus dem Geltungsbereich ihrer Versammlungsgesetze ausgrenzen.⁷² Ein Verzicht auf das Friedlichkeitskriterium in § 1 Abs. 1 VersG legt zumindest auch nahe, dass der Gesetzgeber unfriedliche Versammlungen in den Anwendungsbereich einbeziehen wollte.⁷³

Auch der Sinn und Zweck des Versammlungsgesetzes spricht gegen eine Beschränkung der Sperrwirkung auf Versammlungen i.S.d. Art. 8 Abs. 1 GG.⁷⁴ Insbesondere der Umfang einer Versammlung macht es für Beamte und Teil-

nehmer häufig schwierig, richtig einzuordnen, ab wann eine Versammlung als unfriedlich einzustufen ist. Eine Auflösungsverfügung schafft Klarheit und Rechtssicherheit, indem für die Teilnehmenden klar erkennbar ist, dass eine Versammlung beendet ist und weitere behördliche Maßnahmen folgen können.⁷⁵ Hier erscheint indes eine Differenzierung nach dem Beginn des unfriedlichen Verlaufs sinnvoll: Eine derartige Rechtssicherheit dürfte insbesondere in den Fällen geboten sein, in denen eine anfänglich friedliche Versammlung in ihrem weiteren Verlauf objektiv einen unfriedlichen Charakter annimmt.⁷⁶ Ein solcher Wechsel ist für die Beteiligten nur mit zeitlicher Verzögerung erkennbar.⁷⁷ Dies gilt hingegen nicht in den Situationen, in denen die Versammlung bereits von Beginn an einen erkennbar unfriedlichen Charakter aufweist.⁷⁸ Dort müsste es den Beteiligten klar sein, dass sie sich nicht mehr auf ihr Grundrecht aus Art. 8 GG berufen können und damit auch keinen versammlungsgesetzlichen Schutz zu erwarten haben.

Für die zweitgenannte Auffassung spricht ferner, dass das Kriterium der Friedlichkeit bei der Auslegung der Reichweite der Sperrwirkung des Versammlungsrechts berücksichtigt werden muss.⁷⁹ Denn die Sperrwirkung des Versammlungsrechts ist auf das Grundrecht aus Art. 8 GG zurückzuführen.⁸⁰ Außerhalb des Schutzbereiches von Art. 8 Abs. 1 GG besteht für eine Versammlung keine Schutzwürdigkeit und damit keine Sperrwirkung mehr.⁸¹

Mit Blick auf den Zweck des Auflösungsverbahls, Rechtssicherheit für Versammlungsteilnehmer in diffusen Übergangssituationen von friedlichen zu unfriedlichen Versammlungen zu gewährleisten, kann dem Gesetzgeber darüber hinaus nicht unterstellt werden, er habe darauf bestanden, dass die Polizei eine von Beginn an kollektiv unfriedliche Versammlung vor der Anwendung polizeilicher Befugnisse erst auflösen muss.⁸²

⁶⁸ Muckel (Fn. 13), JA 2024, 699 (701).

⁶⁹ BVerwG NVwZ 2024, 1008 (1016 Rn. 66).

⁷⁰ VGH Mannheim BeckRS 2021, 37249, Rn. 41; Schubart, Polizeifestigkeit nur noch mit Grundrechtsschutz?: Verteidigung einer robusten Sperrwirkung des Versammlungsrechts, VerfBlog v. 17.5.2024, <https://verfassungsblog.de/polizeifestigkeit-nur-noch-mit-grundrechtsschutz/> (Abruf v. 12.10.2024).

⁷¹ VGH Mannheim BeckRS 2021, 37249, Rn. 41.

⁷² BayLT, DS 15/10181 vom 11.03.2008, S. 12; NdsLT, DS 16/2075 vom 12.01.2010, S. 19.

⁷³ Michl (Fn. 66), NVwZ 2024, 976 (977).

⁷⁴ Rusteberg (Fn. 38), NJW 2011, 2999 (3003).

⁷⁵ Schubart, verfassungsblog.de (Fn. 70).

⁷⁶ So das BVerwG für „diffuse Übergangssituationen von friedlichen zu unfriedlichen Versammlungen“, NVwZ 2024, 1008 (1016 Rn. 67).

⁷⁷ BVerwG NVwZ 2024, 1008 (1016 Rn. 66).

⁷⁸ So ausdrücklich BVerwG NVwZ 2024, 1008 (1016 Rn. 66).

⁷⁹ Michl (Fn. 66), NVwZ 2024, 976 (977 f.).

⁸⁰ Schubart, verfassungsblog.de (Fn. 70).

⁸¹ Schubart, verfassungsblog.de (Fn. 70).

⁸² BVerwG NVwZ 2024, 1008 (1016 Rn. 67); Muckel (Fn. 13), JA 2024, 699 (701).

Die stärkeren Argumente sprechen für die zweitgenannte Auffassung. Aufgrund der anfänglichen und dann durchgehenden Unfriedlichkeit unterfällt die in Rede stehende Versammlung nicht mehr dem Schutzbereich des Versammlungsgesetzes.

(3) Zwischenergebnis

Das Polizeirecht ist mithin neben dem Versammlungsrecht anwendbar.

dd) Zwischenergebnis

Das Versammlungsgesetz entfaltet vorliegend keine Sperrwirkung aufgrund der kollektiven Unfriedlichkeit der Versammlung.

b) Zwischenergebnis

Taugliche Ermächtigungsgrundlage für die Ingewahrsamnahme ist § 28 Abs. 1 Nr. 1 PolG BW a.F.

2. Formelle Rechtmäßigkeit

a) Zuständigkeit

Die zuständige Behörde ist die Polizei nach § 28 Abs. 1 PolG BW a.F.

b) Verfahren

Eine Anhörungspflicht besteht grundsätzlich bei Verwaltungsakten, die in die Rechte des Betroffenen eingreifen, § 28 Abs. 1 LVwVfG.⁸³ Dies schließt auch den polizeilichen Gewahrsam i.S.d. § 28 PolG BW a.F. mit ein. Gem. § 28 Abs. 2 LVwVfG kann von der Anhörung abgesehen werden, wenn sie nach den Umständen des Einzelfalls nicht geboten ist.⁸⁴ Die Polizei nahm vorliegend 419 Personen in polizeilichen Gewahrsam, sodass aufgrund gleichartiger Verwaltungsakte in größerer Zahl nach § 28 Abs. 2 Nr. 4, 2. Alt LVwVfG von einer Anhörung des A abgesehen werden konnte.

Darüber hinaus steht eine Freiheitsentziehung, wie im vorliegenden Fall grundsätzlich unter Richtervorbehalt, vgl. Art. 104 Abs. 2 S. 1 GG. Bei jeder Freiheitsentziehung, die nicht auf einer richterlichen Anordnung beruht, ist nach

Art. 104 Abs. 2 S. 2 GG unverzüglich eine richterliche Entscheidung herbeizuführen.⁸⁵ Davon kann jedoch abgesehen werden, wenn nicht davon auszugehen ist, dass eine Entscheidung vor Wegfall des Grundes des Gewahrsams getroffen werden kann, vgl. § 28 Abs. 3 S. 3 und 4 PolG BW a.F. Die Polizei konnte hier davon ausgehen, dass das zuständige Gericht aufgrund der Anzahl der in Gewahrsam genommenen Demonstranten nicht vor Beendigung des A-Parteitags (Grund für die Beendigung des Gewahrsams) eine Entscheidung für jeden Betroffenen treffen würde. Insbesondere erlaubt § 28 Abs. 3 S. 2 PolG BW a.F. eine Ingewahrsamnahme bis zum Ablauf des Tages der Gewahrsamsbegründung auch ohne richterliche Entscheidung. Auch diese Ausnahmevorschrift wurde durch die Beendigung des Gewahrsams, am selbigen Tag, um 19:50 Uhr erfüllt.

Einer vorherigen richterlichen Entscheidung bedurfte es daher nicht.

c) Form

Die Ingewahrsamnahme der Demonstranten genügt den allgemeinen Formvorschriften des § 37 Abs. 2 S. 1 LVwVfG, wonach ein Verwaltungsakt schriftlich, elektronisch, mündlich oder in *anderer* Weise erlassen werden darf. Einer Begründung bedarf es mangels eines schriftlichen Verwaltungsaktes vorliegend nicht, vgl. § 39 Abs. 1 LVwVfG.

3. Materielle Rechtmäßigkeit

a) Tatbestandsvoraussetzungen

Gemäß § 28 Abs. 1 Nr. 1 PolG BW a.F. kann die Polizei eine Person in Gewahrsam nehmen, wenn auf andere Weise eine bereits eingetretene oder unmittelbar bevorstehende erhebliche Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung nicht beseitigt werden kann.

aa) Erhebliche Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung

Die öffentliche Sicherheit und Ordnung umfasst die Unversehrtheit von Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre und Vermögen des Einzelnen, sowie den Bestand und das Funktionieren des Staates und seiner Einrichtungen.⁸⁶ Die Demonstranten sorgten mit der Blockade des Kreisverkehrs

⁸³ Schneider, in: Schoch/Schneider (Fn. 25), VwVfG § 28 Rn. 21.

⁸⁴ VG Bremen BeckRS 2014, 48765.

⁸⁵ Hauser, in: BeckOK BWPoLG, 32. Edition, Stand: 15.03.2024, § 33 Rn. 46.

⁸⁶ BVerfGE 69, 315, Rn. 77.

auf der Flughafenstraße, sowie mit der Sachbeschädigung an Baustelleneinrichtungen und des Abbrennens von Pyrotechnik bereits dafür, dass eine erhebliche Störung der öffentlichen Sicherheit eingetreten ist.

Vom sog. Präventivgewahrsam spricht man, wenn der Schadenseintritt sofort oder mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist.⁸⁷ Die Störung muss unmittelbar bevorstehen⁸⁸ und erfordert eine, vom Störer ausgehende, gesteigerte Gefahr.⁸⁹

Aus gewichtigen Gründen konnte die Polizei davon ausgehen, dass durch die Demonstranten und ohne polizeiliches Eingreifen Infrastruktur auf dem Messegelände im erheblichen Maße zerstört werden würde. Auch weitere Blockadeaktionen des A-Parteitages, sowie Ausschreitungen mit u.a. der Polizei haben unmittelbar bevorgestanden. Eine Verwirklichung der Straftatbestände des § 21 VersG und der §§ 240 Abs. 1, 224 und 125 Abs. 1 StGB standen im Raum. Sowohl eine bereits eingetretene Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung als auch eine unmittelbar bevorstehende Gefahr lagen vor.

bb) Keine andere Abwendbarkeit

Die Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung hätte auch nicht anders abwendbar sein dürfen. Der Gewahrsam ist immer *ultima ratio* und darf nur angewendet werden, wenn mildere Mittel nicht ausreichenden Schutz und Sicherheit bieten.⁹⁰ Die Polizei hätte Einzelverfügungen erlassen können, beispielsweise in Form von Platzverweisen oder Aufenthaltsverboten. Jedoch erscheint die Erfolgswahrscheinlichkeit aufgrund der bisherigen Nichtbefolgung polizeilicher Anordnungen als sehr gering. Die Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung war mithin nicht anders abwendbar.

cc) Störereigenschaft

Der A müsste auch Störer i.S.d. § 6 PolG BW a.F.⁹¹ gewesen sein. Durch die Anwesenheit des A in der Personengruppe auf der Flughafenstraße und durch sein Auftreten, welches ihn jedenfalls nicht offensichtlich von den übrigen in polizeilichen Gewahrsam genommenen Personen unterschei-

det, hat A in zurechenbarer Weise den Anschein erweckt, Verhaltensstörer i.S.d. § 6 PolG BW a.F. zu sein.

dd) Zwischenergebnis

Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 28 Abs. 1 Nr. 1 PolG BW a.F. sind erfüllt.

b) Ermessen

Die Polizei müsste sodann noch ihr per Gesetz eingeräumtes Ermessen (vgl. § 28 Abs. 1 PolG BW a.F.) ordnungsgemäß ausgeübt haben. Dabei ist insbesondere der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren. Entscheidend dafür ist, ob die Maßnahme einem legitimen Zweck dient und zur Erreichung dieses Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen ist.⁹²

aa) Legitimer Zweck

Die Einkesselung bzw. der Gewahrsam verfolgt dann einen legitimen Zweck, wenn sie einem öffentlichen Interesse entspricht, welches verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen ist.⁹³ Der Gewahrsam dient hier dem legitimen Zweck, die von der Versammlung ausgehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu verhindern. Insbesondere soll verhindert werden, dass Infrastruktur beschädigt und der A-Parteitag nachhaltig behindert wird.

bb) Geeignetheit

Die Maßnahme ist geeignet, wenn mit ihrer Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann.⁹⁴ Die Einkesselung und infolgedessen der Gewahrsam haben dazu geführt, dass die unfriedliche Versammlung unmittelbar beendet und die von ihr ausgehende Gefahr verhindert wurde. Die Maßnahme war somit geeignet.

cc) Erforderlichkeit

Erforderlich ist der Gewahrsam dann, wenn kein weiteres, in gleicher Weise geeignetes Mittel zur Erreichung des

⁸⁷ BVerwGE 45, 51 (57 f.); Graulich, in: Lisken/Denninger (Fn. 5), Kap. E Rn. 148.

⁸⁸ Hauser, in: BeckOK BWPoIG (Fn. 85), § 33 Rn. 20.

⁸⁹ BVerwGE 45, 51 (57).

⁹⁰ Hauser, in: BeckOK BWPoIG (Fn. 85), § 33 Rn. 3.

⁹¹ Vgl. § 6 NPOG.

⁹² BVerfGE 128, 226 (259 f.).

⁹³ Jarass, in: Jarass/Pieroth (Fn. 25), Art. 20 Rn. 117.

⁹⁴ BVerfGE 30, 292 (316).

verfolgten Zwecks zur Verfügung steht.⁹⁵ Insbesondere der Gewahrsam kann dabei immer nur *ultima ratio* angewendet werden und ist daher nicht zulässig, wenn andere, weniger einschneidende Mittel als die Freiheitsentziehung zur Verfügung stehen, mit denen eine ebenso wirksame Gefahrenabwehr erwartet werden kann, vgl. § 5 Abs. 1 PolG BW a.F.⁹⁶

Mildere Mittel sind nicht ersichtlich.⁹⁷ Die Ingewahrsamnahme war erforderlich.

dd) Angemessenheit

Die Maßnahme müsste sodann auch angemessen sein. Angemessen ist sie, wenn sie nicht außer Verhältnis zum verfolgten Ziel steht.⁹⁸ Bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe muss die Grenze des Zumutbaren gewahrt bleiben.⁹⁹ Der A wurde hier durch die Einkesselung in seiner Demonstrationsfreiheit (Art. 8 GG i.V.m. Art. 5 GG) und seiner allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG eingeschränkt. Die Maßnahme der Polizei war hier mit dem Ziel ergriffen worden, die unmittelbar drohende Begehung von Straftaten zu verhindern und gewichtige Rechtsgüter, wie das Eigentum oder die körperliche Unversehrtheit Unbeteiligter zu schützen. Aufgrund der bereits eingetretenen Störungen und der zu erwartenden Gefährdungen im Laufe der Demonstration stellt die Einkesselung eine angemessene Maßnahme dar.

ee) Zwischenergebnis

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wurde gewahrt. Andere Ermessensfehler sind nicht ersichtlich.

c) Zwischenergebnis

Die Einkesselung der Demonstranten war somit auch in materieller Hinsicht rechtmäßig.

4. Zwischenergebnis

Die Einkesselung der Demonstranten durch die Polizei ist nicht zu beanstanden. Sie war auf eine Ermächtigungs-

grundlage gestützt und formell sowie materiell rechtmäßig.

II. Rechtswidrigkeit der Aufrechterhaltung des Gewahrsams bis 19:50 Uhr

Weiterhin könnte die Aufrechterhaltung des polizeilichen Gewahrsams bis 19:50 Uhr rechtswidrig gewesen sein.

ANMERKUNG

Das Bundesverwaltungsgericht differenziert auf der Grundlage der vorinstanzlichen Entscheidung zwischen der mit der Einkesselung einhergehenden Ingewahrsamnahme und der Aufrechterhaltung des Gewahrsams bis 19:50 Uhr. Für beide Maßnahmen sieht § 28 Abs. 1 Nr. 1 PolG BW a.F. als einschlägige Rechtsgrundlage. Hier dürfte es aber vertretbar sein, beide Vorgänge als eine einheitliche Maßnahme zu betrachten und zu prüfen.

1. Ermächtigungsgrundlage

Wie bei der Einkesselung stellt § 28 Abs. 1 Nr. 1 PolG BW a.F. die einschlägige Ermächtigungsgrundlage dar.

2. Formelle Rechtmäßigkeit

Für die Aufrechterhaltung des Gewahrsams ist weiterhin gem. § 28 Abs. 1 PolG BW a.F. die Polizei zuständig. Hinsichtlich des Verfahrens und der Form finden sich vorliegend keine Probleme.¹⁰⁰ Die Aufrechterhaltung des Gewahrsams war formell rechtmäßig.

3. Materielle Rechtmäßigkeit

Die Aufrechterhaltung des polizeilichen Gewahrsams müsste auch materiell rechtmäßig sein.

a) Tatbestandsvoraussetzungen

Die Tatbestandsvoraussetzungen lagen bis zum Ende des A-Parteitags weiterhin vor.

⁹⁵ BVerfGE 25, 1 (18); 19, 330 (337); 30, 292 (316).

⁹⁶ Hauser, in: BeckOK BWPoG (Fn. 85), § 33 Rn. 24.

⁹⁷ Vgl. Prüfung „auf andere Weise“.

⁹⁸ Jarass, in: Jarass, Charta der Grundrechte der EU, 4. Auflage 2021, Art. 21 Rn. 28.

⁹⁹ BVerfGE 83, 1 (19); 113, 167 (260); Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz (Fn. 27), GG Art. 12 Abs. 1 Rn. 177.

¹⁰⁰ Bzgl. etwaiger Verfahrensvoraussetzungen ist auf die Ausführungen zur Einkesselung zu verweisen (C. I. 2.).

b) Ermessen

Bezüglich der Aufrechterhaltung des Gewahrsams müsste die Polizei erneut ihr eingeräumtes Ermessen ordnungsgemäß ausgeübt und dabei den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachtet haben.

aa) Legitimer Zweck

Der legitime Zweck liegt hier weiterhin in der Verhinderung weiterer Straftaten und Störungen durch die in Gewahrsam genommenen Demonstranten.

bb) Geeignetheit

Die Aufrechterhaltung des Gewahrsams war auch geeignet die Gefahr konsequent zu verhindern.

cc) Erforderlichkeit

Die Aufrechterhaltung müsste sodann auch erforderlich gewesen sein. Mildere Mittel die Gefahr zu verhindern sind jedoch nicht ersichtlich. Insbesondere Platzverweise und Kontaktverbote sind nicht ausreichend und gut umsetzbar.

dd) Angemessenheit

Zuletzt müsste die Maßnahme auch angemessen sein. Der Gewahrsam dauerte insgesamt von 08:00 Uhr morgens bis 19:50 Uhr abends. Unproblematisch kann angenommen werden, dass bis zur Erteilung des Platzverweises um 17:54 Uhr und dem Ende des A-Parteitags um ca. 18:00 Uhr der Gewahrsam angemessen ist. Bis dahin bestand durchgängig eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit.

Fraglich ist, wie es mit der Zeit nach 17:54 Uhr bis 19:50 Uhr aussieht. Die allgemeine Lage hatte sich im Laufe des Nachmittags wieder entspannt. Daher erscheint eine Fortsetzung des Gewahrsams bis zu zwei Stunden nach Ende des Parteitags und der Erteilung eines Platzverweises als unverhältnismäßig lang. Jedoch ist zu beachten, dass zwar der Parteitag beendet, die Delegierten aber noch nicht alle abgereist waren. Bis dies erfolgt war, verging noch eine Weile und solange konnte noch von einer Gefährdungslage ausgegangen werden. Hinzu kommt, dass die Polizei angesichts der großen Zahl an Inhaftierten auch intern an ihre

Kapazitätsgrenzen stieß. Es dauerte eine gewisse Zeit, bis alle 419 Personen ordnungsgemäß entlassen und zu einem neutralen Ort gebracht werden konnten. Eine geringe Verzögerung in diesem Prozess kann der Polizei daher nicht angelastet werden. Zudem war es nicht ersichtlich, dass die Polizei in der Lage gewesen wäre, zusätzliche Kräfte zur Unterstützung heranzuziehen, da diese bereits durch andere gegen den A-Parteitag gerichtete Aktionen stark beansprucht gewesen sein dürfte. Vor diesem Hintergrund erscheint die Verzögerung der Entlassung bis 19:50 Uhr als noch vertretbar.

ee) Zwischenergebnis

Die Aufrechterhaltung des Gewahrsams war verhältnismäßig. Andere Ermessensfehler sind nicht ersichtlich.

c) Zwischenergebnis

Die Maßnahme war auch materiell rechtmäßig.

4. Zwischenergebnis

Die Aufrechterhaltung des Gewahrsams von 08:00 Uhr bis 19:50 Uhr ist nicht zu beanstanden.

III. Ergebnis

Die Fortsetzungsfeststellungsklage des A ist mithin nicht begründet.

D. Gesamtergebnis

Die Fortsetzungsfeststellungsklage ist zulässig, aber unbegründet. Sie hat im Ergebnis keine Aussicht auf Erfolg.

FAZIT

Die Entscheidung des BVerwG enthält wichtige Erkenntnisse zur Reichweite des grundrechtlichen Versammlungsbegriffs und zur Abgrenzung reiner Verhinderungsbekämpfungen und ist daher studien- und praxisrelevant. Das Gericht kehrt dabei nicht von seiner bisherigen Rechtsprechung zur Sperrwirkung des Versammlungsrechts ab. Vielmehr konkretisiert es die Voraussetzungen, unter denen

die Sperrwirkung nicht greift.

Inhaltlich erfordert der Fall zunächst eine ausführliche Auseinandersetzung mit der Frage, ob die Aktion der Demonstranten noch als Versammlung zu qualifizieren ist. Im Ergebnis vertritt das BVerwG dabei eine grundrechtsfreundlichere Auffassung als der VGH Baden-Württemberg, der den Versammlungscharakter verneint. Diese Sichtweise dürfte im Lichte der Bedeutung des Versammlungsschutzes vorzugswürdig sein.

Sodann bildet den Kern des Falles die Frage, ob die Versammlung aufgrund ihres unfriedlichen Charakters dennoch nicht dem versammlungsrechtlichen Schutz unterfällt und sie deshalb keiner Auflösung bedurfte. Das BVerwG stellt sich auf den Standpunkt, dass die Sperrwirkung des Versammlungsrechts aufgrund der Unfriedlichkeit der Versammlung nicht greift. Diese Linie wird in der Literatur teilweise kritisch gesehen.¹⁰¹ Das BVerwG differenziert indes präzise zwischen von Anfang an unfriedlichen Versammlungen und solchen, die erst im weiteren Verlauf unfriedlich werden.

Zu achten ist bei der Prüfung auf eine saubere Trennung zwischen den einzelnen polizeilichen Maßnahmen. Beschränkt sich diese Besprechung nur auf die Einkesselung und den fortgesetzten Gewahrsam, hatte das BVerwG in seiner Entscheidung auch über die weiteren polizeilichen Maßnahmen zu befinden.

¹⁰¹ Siehe etwa Kaiser, *Besonderes Verwaltungsrecht: Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts*, JuS 2024, 998 ff; Michl (Fn. 66), NVwZ 2024, 976 ff.