

## Präventiver Freiheitsentzug für Klima-Aktivist\*innen?

Zum menschenrechtlichen Kontext des polizeilichen Präventivgewahrsams

---

Die stärksten Stimmen gegen die Bedrohung durch die Klimakrise kommen aus der Zivilgesellschaft, so Clément Nyaletsossi Voule, seit 2018 Sonderberichterstatter der Vereinten Nationen (UN) für die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit.<sup>1</sup> Anstatt jedoch unterstützt zu werden, würden die Aktivist\*innen von staatlicher Seite und Wirtschaftsakteuren angegriffen. Voule betont in seinem Bericht über Klimaproteste an die UN-Generalversammlung, dass ein gewisses Maß an Beeinträchtigung des normalen Lebens, einschließlich Verkehrsstörungen, ertragen werden muss, wenn dem Menschenrecht auf friedliche Versammlung nicht die Bedeutung entzogen werden soll (Rn. 62).

Die Diskussion über Art und Ausmaß von Klimaprotesten und die Grenzen der gesellschaftlichen Toleranz hat inzwischen auch Deutschland mit voller Wucht erreicht. Spätestens seit dem tragischen Todesfall einer Radfahrerin in Berlin sehen sich Klimaaktivist\*innen der „Letzten Generation“ bundesweit wachsendem politischem Widerstand gegenüber. Im November ordnete das Amtsgericht München in 33 Fällen die präventive Ingewahrsamnahme von Aktivist\*innen von bis zu 30 Tagen an – mit der Möglichkeit einer Verlängerung um einen weiteren Monat. Inzwischen sind zwar alle Aktivist\*innen wieder auf freiem Fuß, aber nach Medienberichten wurden die gesetzlichen Möglichkeiten der präventiven Ingewahrsamnahme auch auf der Herbstkonferenz der Innenminister\*innen kontrovers diskutiert.

Diese Entwicklungen geben Anlass, über den verfassungsrechtlichen Rechtsrahmen hinausgehend die völkerrechtlichen Standards in den Blick zu nehmen, die im Umgang mit obstruktivem Klimaprotest beachtet werden müssen. Nachfolgend wird die Bedeutung des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt) und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) für die Frage der Präventivgewahrsamsanordnung auf Rechtsfolgenseite beleuchtet.

### Präventivpolizeilicher Freiheitsentzug in Bayern

Präventivgewahrsam ist der Freiheitsentzug durch die Polizei zum Zweck der Gefahrenabwehr. Er steht unter Richter\*innenvorbehalt und muss daher unverzüglich durch das zuständige Gericht bestätigt werden. Im Polizeirecht der Länder ist die Befugnis auf im Einzelnen unterschiedliche Weise geregelt. Der bayerische Präventivgewahrsam von bis zu 30 Tagen soll gemäß Ziff. 2 des Art. 17 I BayPAG dazu dienen, die unmittelbar bevorstehende Begehung oder Fortsetzung einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit zu verhindern. Nach Art. 20 II

---

<sup>1</sup> Deren Forderungen liegen auch auf einer Linie mit einer Entscheidung des UN-Menschenrechtsausschusses, der in *Torres Strait Islanders vs. Australia* erst im September 2022 feststellte, dass Australien menschenrechtlich zu mehr Klimaschutzmaßnahmen verpflichtet sei. Siehe dazu: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/09/australia-violated-torres-strait-islanders-rights-enjoy-culture-and-family>

BayPAG ist die Verlängerung um einen weiteren Monat möglich. Die polizeiliche Gefahrenprognose kann sich u.a. stützen auf die Ankündigung von Taten oder das Mitführen von Flugblättern, die zu solchen aufrufen. Dabei muss die Ingewahrsamnahme unerlässlich sein – ein klarer Hinweis darauf, dass eine strenge Abwägung aller in Konflikt stehenden Rechte und Interessen erforderlich ist. Ursprünglich war der Präventivgewahrsam in Bayern von bis dato maximal 14 Tagen im Sommer 2017 als Reaktion auf islamistische Anschläge verlängert worden (Bayerischer LT-Drs. 17/16299). Zwar wurde die zulässige Höchstdauer des damals von Heribert Prantl als "Unendlichkeitshaft" kritisierten Präventivgewahrsams in einer Reform des BayPAG 2021 auf zwei Monate verkürzt, jedoch ist seine Verfassungsmäßigkeit bisher nicht abschließend entschieden.

Auf tatbestandlicher Ebene dürfen Handlungen, die sich im verfassungsmäßigen Rahmen der von Art. 8 I GG geschützten Versammlungsfreiheit bewegen, grundsätzlich nicht als tauglicher Anordnungsgrund für polizeirechtliche Maßnahmen angesehen werden. Strafbare Handlungen liegen hingegen außerhalb des verfassungsmäßig geschützten Bereichs der Versammlungsfreiheit. Wo Formen des Klimaprotests die Grenze zur Strafbarkeit überschreiten, ist in der Rechtsprechung zum aktuellen Zeitpunkt umstritten und wird wohl durch die obersten Gerichte geklärt werden müssen.<sup>2</sup> Doch selbst wenn diese Grenze überschritten wird, haben auch präventivpolizeiliche Maßnahmen zur Verhütung von Straftaten menschenrechtskonform zu erfolgen. Jede Anordnung eines Präventivgewahrsams ist also einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung – unter Beachtung einschlägiger internationaler Regelwerke – zu unterziehen.

### **Das Recht auf friedliche Versammlung nach UN-Zivilpakt**

Sonderberichterstatteur Voule erinnert in seinem Bericht über Klimaproteste an die UN-Generalversammlung daran, dass Straßenblockaden seit langem ein zentrales und legitimes Mittel sozialer Bewegungen sind: Auch wenn gemäß Art. 21 UN-Zivilpakt staatliche Beschränkungen der Versammlungsfreiheit im Interesse der öffentlichen Ordnung (*ordre public*) oder zum Schutze der Rechte und Freiheiten anderer menschenrechtlich zulässig sein können, ist eine zurückhaltende und verhältnismäßige Reaktion geboten, die auch die Dringlichkeit der Ziele des Protestes berücksichtigt. Dies gilt insbesondere bei Freiheitsentziehungen (Rn. 63-64).

Einschlägig sind hier insbesondere das Recht auf friedliche Versammlung (Art. 21 UN-Zivilpakt) und das Recht auf Freiheit und Sicherheit (Art. 9 UN-Zivilpakt). In seiner autoritativen Auslegung von Art. 21 (Allgemeine Bemerkung Nr. 37) erläutert der UN-Menschenrechtsausschuss, das unabhängige Expert\*innengremium zur Überwachung des Zivilpaktes, dass eine Versammlung auch dann als friedlich gelten kann, wenn in Rechte Dritter eingegriffen wird, sofern dies mit dem Versammlungszweck im engen Zusammenhang steht und ein solcher Eingriff nicht unverhältnismäßig Dritte belastet (Rn. 7). Der Ausschuss führt aus, dass Protest fraglos den Schutzbereich von Art. 21 verlässt, wenn es zu physischer Gewalt gegen Personen oder Sachen kommt; bloßes Schubsen und Drängeln oder die Störung des Auto- oder Fußgänger\*innenverkehrs stellen demnach jedoch keine Gewalt dar (Rn. 15).

<sup>2</sup> So sprach das AG Flensburg bspw. einen Klimaaktivisten, der einen Wald besetzt hatte, vom Vorwurf des Hausfriedensbruchs frei und verwies darauf, dass er im Rahmen des Notstandsrechts aus § 34 StGB gerechtfertigt sei, vgl. hierzu Wolf, Jana: Klimaschutz als rechtfertigender Notstand, 14.11.2022, <https://verfassungsblog.de/klimaschutz-als-rechtfertigender-notstand>. Hingegen befand das AG München im September drei Klimaaktivist\*innen, die in München den Verkehr blockiert und sich teilweise an den Händen festgeklebt hatten, der Nötigung für schuldig und sprach eine Verwarnung aus, vgl. Strobl, Melanie: Klimaaktivisten: „Unsere Blockaden sind als Feuermelder notwendig“, in: Süddeutsche Zeitung v. 16.9.2022

Des Weiteren erläutert der Ausschuss, dass ein präventiver Freiheitsentzug, der die Teilnahme von Personen an Versammlungen verhindern soll, nicht nur einen willkürlichen Freiheitsentzug und somit eine Verletzung von Art. 9 UN-Zivilpakt darstellen kann, sondern auch einen unzulässigen Eingriff in die Versammlungsfreiheit, insbesondere dann, wenn der Freiheitsentzug länger als wenige Stunden dauert. Dort wo nationales Recht präventiven Freiheitsentzug zulasse, dürfe dieser nur in absoluten Ausnahmefällen zur Anwendung kommen, so der Ausschuss unter Verweis auf Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (Rn. 82; siehe zu präventivem Freiheitsentzug auch die Allgemeine Bemerkung Nr. 35 zu Art. 9 UN-Zivilpakt, Rn. 15).

### **Präventivgewahrsam nach der EMRK**

Im Gegensatz zu Art. 9 UN-Zivilpakt führt Art. 5 I EMRK abschließend zulässige Gründe einer Freiheitsentziehung auf. Nach Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) kann ein Präventivgewahrsam ausnahmsweise zulässig sein, um die Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung zu erzwingen (Art. 5 I lit. b EMRK) oder wenn ein begründeter Anlass zur Annahme besteht, dass dies notwendig ist, um eine Person an der Begehung einer Straftat zu hindern (Art. 5 I lit. c EMRK). In jedem Fall aber muss sich die Anordnung auf zeitlich und räumlich konkretisierte Umstände und eine klar definierte Rechtsverletzung beziehen. Im Fall *Ostendorf vs. Deutschland* entschied der EGMR, dass ein Präventivgewahrsam mit Art. 5 I lit. b EMRK vereinbar war, weil der Beschwerdeführer gegen eine in zeitlicher und räumlicher Hinsicht hinreichend präzise polizeiliche Anweisung zur Unterbindung von drohender Hooligan-Gewalt verstoßen hatte (Rn. 71 ff.). In Fall *S., V. and A. vs. Dänemark* stellte die Große Kammer des EGMR klar, dass ein Freiheitsentzug nach Art. 5 I lit. c EMRK auch außerhalb eines Strafverfahrens zulässig ist, es aber auch dann nur um die Verhinderung von – insbesondere in Bezug auf Zeit und Ort ihrer Begehung – konkreten und spezifischen Delikten gehen darf (Rn. 127) und die Freilassung betroffener Personen eine Frage von Stunden und nicht von Tagen sein sollte (Rn. 134).

Erst recht muss die Beachtung der genannten Voraussetzungen für Verhaltensformen gelten, die Ausdruck von Meinungs- und Versammlungsfreiheit nach Art. 10 I und 11 I EMRK sind und daher in einer freiheitlichen Demokratie besonderen Schutz gegenüber dem Staat genießen. Anders als in den vom EGMR verhandelten Fällen existiert im Fall der Klimaproteste nicht ein taggenauer und damit eng definierbarer Anlass. Vielmehr stellt die Klimakrise eine sich fortlaufend zuspitzende Dauergefahr dar. Dies führt auch zum dauerhaften Risiko, dass sich Aktivist\*innen auf Straßen festkleben, um Aufmerksamkeit für ihr Anliegen zu erzeugen. Eine Präventivhaft ist hingegen nur dann mit der Art. 5 I EMRK vereinbar, wenn möglicherweise strafbarer Protestformen von der Polizei hinreichend konkret und belegbar prognostiziert werden können. Eine Ingewahrsamnahme, welche über den konkreten Demonstrationsanlass, der von den Behörden zeitlich sowie räumlich eng bestimmt werden müsste, hinausgeht, stellt daher eine Menschenrechtsverletzung dar.

### **Fazit**

Erinnern wir uns daran, dass der in Bayern eingeführte Präventivgewahrsam der Verhinderung von terroristischen Anschlägen dienen sollte. Wenn nun Aktivist\*innen, die das Erreichen der Pariser Klimaziele einfordern, die Freiheit für bis zu einem Monat entzogen wird, stellt dies einen tiefen Einschnitt in ihre Menschenrechte dar.

Der Freiheitsentzug ist im Rechtsstaat das schärfste Schwert des Staates. Er muss im Umgang mit Protestierenden ein Instrument sein, welches nur mit äußerster Zurückhaltung angewendet werden darf. Das Einsperren von Klimaaktivist\*innen in Präventivhaft, nun diskutierte Strafschärfungen und die Dämonisierung als „Klimaterrorist\*innen“ und „Extremist\*innen“ stellen keine Lösungen der fundamentalen gesellschaftlichen Fragen dar, die der Klimawandel mit sich bringt. In Zeiten sich stetig verschärfender Krisen können und müssen die menschenrechtlichen Errungenschaften und das Rückbesinnen auf den demokratischen Rechtsstaat unerlässliche Orientierungspunkte bieten, um diesen Herausforderungen zu begegnen.

### Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte  
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin  
Tel.: 030 25 93 59-0  
info@institut-fuer-menschenrechte.de  
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: Paulina Louise Wiesel, Eric Töpfer

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>  
Dezember 2022

### Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention und der UN-Kinderrechtskonvention betraut worden und hat hierfür entsprechende Monitoring-Stellen eingerichtet.

