

**Landesamt
für Zentrale Polizeiliche Dienste
Nordrhein-Westfalen**



LZPD NRW, Postfach 210765, 47029 Duisburg

14. August 2024

Seite 1 von 1

- Elektronische Post -

Aktenzeichen:

11.1-22.57.03.02-45/24-116069

An alle
Kreispolizeibehörden
des Landes Nordrhein-Westfalen

(bei Antwort bitte angeben)

[Redacted]

nachrichtlich
Ministerium des Innern
des Landes Nordrhein-Westfalen

Telefon [Redacted]

Fax 0203 4175 -

TD11.1.lzpd

@polizei.nrw.de

Versammlungsrecht

Einschreiten gegen Träger einer Israelfahne

1. Bericht des PP Essen vom 31. Juli 2024
2. Vermerk des IM NRW vom 6. August 2024 – 432-13.05.01
3. Erlass des IM NRW vom 9. August 2024 (per E-Mail nur an mich, ohne Az.)

Anlage: -1-

Anhänglichen Vermerk des Ministeriums des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen (Bezug zu 2.) übersende ich mit der Bitte um Kenntnisnahme und Beachtung.

Im Auftrag

[Redacted]

Dienstgebäude und

Lieferanschrift:

Schifferstraße 10

47059 Duisburg

Telefon 0203 4175 - 0

Telefax 0203 4175 - 71399

poststelle.lzpd@polizei.nrw.de

lzpd.polizei.nrw

Zahlungen an :

Landeshauptkasse NRW

IBAN :

DE27 3005 0000 0004 0047 19

BIC : WELADEDDE

Öffentliche Verkehrsmittel :

Straßenbahn 901

Haltestelle Landesarchiv NRW

Bus 933

Haltestelle Landesarchiv NRW

Referatsleitung:
Entwurf:



Vermerk

Bericht des PP Essen vom 31.07.2024 über einen Polizeieinsatz im Vorfeld einer Versammlung am 12.07.2024 in Essen - Az. 22.57.03.02
Einschreiten gegen Israelfahnenträger

I. Sachverhalt

Am 12.07.2024 fand in der Zeit von 18:35 Uhr bis 20:12 Uhr eine Versammlung in Essen mit dem Thema „Palästinasolidarität, Waffenstillstand, Frieden“ statt. Vor Beginn der Versammlung, um 18:12 Uhr, zeigte eine Person in unmittelbarer Nähe zum Versammlungsort (gegenüberliegender Gehweg) eine Israelfahne. Die Versammlungsteilnehmer reagierten sofort emotionalisiert auf die in ihre Richtung gezeigte Fahne. Als einige von ihnen sich laut und in aggressiver Weise auf den Fahnenträger zubewegten, war aus Sicht der Einsatzkräfte eine körperliche Auseinandersetzung zu befürchten. Um die Lage zu entschärfen, boten die Einsatzkräfte dem Fahnenträger zunächst an, sich in Sichtweite, aber mit gebührendem Abstand zur pro-palästinensischen Versammlung mit der Israelfahne aufzustellen. Er wurde außerdem befragt, ob er sich mit mindestens zwei weiteren Personen zusammenschließen wolle, um eine eigene Eilversammlung durchzuführen. Beides lehnte er ab und gab an, keinen größeren Abstand zur bevorstehenden Versammlung einhalten zu wollen. Da sich die aufgeheizte Atmosphäre weiter zuspitzte, erschien es aus Sicht der Einsatzkräfte opportun, dem Fahnenträger einen Platzverweis für den Einwirkungsbereich der Versammlung zu erteilen und ihm die Israelfahne vorübergehend wegzunehmen. Da er dem Platzverweis keine Folge leistete, setzten die Polizeibeamten diesen schließlich durch Mitnahme des Mannes zur nahe gelegenen Polizeiwache durch.

II. Rechtliche Beurteilung

Als Rechtsgrundlage für die getroffenen Maßnahmen kommen für den Platzverweis § 34 Abs. 1 PolG NRW, dessen zwangsweise Durchsetzung die §§ 50 Abs. 1, 51 Nr. 3, 55, 57 ff. PolG NRW und für die Wegnahme der Israelfahne § 43 Nr. 1 PolG NRW in Betracht.

1. Platzverweis und Wegnahme der Israelfahne

In Bezug auf den Platzverweis und die Wegnahme der Israelfahne stellen sich im Wesentlichen zwei Fragen: Zum einen, worin eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu sehen ist, zum anderen, ob die Polizei die richtige Person als Störer in Anspruch genommen hat.

Problematisch erscheint zudem die Verhältnismäßigkeit der Inanspruchnahme des Fahnenträgers.

a) Gefahr für die öffentliche Sicherheit

aa) Eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit dürfte nicht schon im Zeigen der Israelfahne erblickt werden können. Hierbei handelte es sich um eine durch Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG geschützte Meinungskundgabe mit einem erlaubten Kennzeichen. Diese lässt keinen Verstoß gegen die objektive Rechtsordnung erkennen, insbesondere nicht gegen das Störungsverbot aus § 7 Abs. 1 VersG NRW, da es bereits objektiv an einer Behinderung der pro-palästinensischen Versammlung fehlte. Es handelte sich vielmehr um einen kommunikativen Gegenprotest, der, wie § 7 Abs. 3 VersG NRW klarstellt, nicht dem Störungsverbot unterfällt. Da Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG gerade auch provokante Meinungsäußerungen schützt, sind Einschränkungen nach Art. 5 Abs. 2 GG erst möglich, wenn die Meinungsäußerung die rein geistige Sphäre verlässt und in konkrete Rechtsgutsverletzungen umschlägt (BVerfGE 124, 300 [330]). Eine rein geistige Provokation des Gegenübers genügt dafür nicht.

bb) Eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit dürfte jedoch in dem aggressiven Annähern einiger Teilnehmer der pro-palästinensischen Versammlung an den Fahnenträger gelegen haben. Dadurch war nach der einsatzfachlichen Bewertung des PP Essen eine Eskalation der

Situation in Form eines Angriffs auf die körperliche Unversehrtheit des Fahnenträgers in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten.

b) Inanspruchnahme des Trägers der Israelfahne als Störer

In Bezug auf den Eintritt dieser Gefahr dürfte der Fahnenträger im Ergebnis nicht als Störer zu qualifizieren sein.

Im Kontext der Störung einer Versammlung durch Dritte enthält zunächst § 13 Abs. 3 VersG NRW eine spezielle Regelung zur Auswahl des Adressaten gefahrenabwehrender Maßnahmen. Allerdings legt diese Regelung nur das Verhältnis der Inanspruchnahme von Störern und Nichtstörern fest, enthält selbst aber keine Vorgaben zur Bestimmung, wer Störer ist. Dies richtet sich nach allgemeinen Regeln des Gefahrenabwehrrechts.

aa) Anerkannt ist, dass derjenige, der sich rechtmäßig verhält, nicht als Störer angesehen werden kann (vgl. Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in NRW, 10. Aufl. 2024, § 3 Rn. 82). Daher kommt die Einordnung des Fahnenträgers als Verhaltensstörer im Sinne des § 4 Abs. 1 PolG NRW nicht in Betracht.

bb) Auch eine Inanspruchnahme des Fahnenträgers als Nichtstörer gemäß § 6 Abs. 1 PolG NRW dürfte ausscheiden. Die Rechtsprechung verlangt mit Blick auf § 6 Abs. 1 Nr. 2, 3 PolG NRW eine dezidierte Darlegung und Dokumentation, dass es der Polizei auch unter Heranziehung externer Polizeikräfte nicht möglich gewesen ist, zunächst gegen die Störer einzuschreiten. Dies geht aus dem Bericht des PP Essen nicht hervor.

cc) Eine Inanspruchnahme des Fahnenträgers dürfte schließlich auch nicht über die Figur des Zweckveranlassers zu begründen sein. Danach soll derjenige, der den Anlass für die unmittelbare Verursachung der Gefahr durch einen anderen gegeben hat, in die Polizeipflicht einbezogen werden können, wenn seine Handlung bei wertender Betrachtungsweise mit der durch den unmittelbaren Verursacher herbeigeführten Störung

eine natürliche Einheit bildet (vgl. BVerwG, Beschl. v. 12.04.2006 – 7 B 30.06, BeckRS 2006, 23072; OVG NRW, NVwZ-RR 2008, 12).

Zweifelhaft erscheint aber schon, ob die Figur des Zweckveranlassers überhaupt verfassungsmäßig ist. Dem wird entgegengehalten, dass diese Figur die Grenzen zwischen polizeilicher Verantwortlichkeit und Nichtverantwortlichkeit verwische und eine grundrechtlich unzulässige Verantwortung für Gesinnungen begründen könne (vgl. Schönenbroicher, in: Schönenbroicher/Heusch, Gefahrenabwehrrecht Nordrhein-Westfalen, 1. Aufl. 2023, § 19 OBG NRW Rn. 14 ff.).

Überdies muss bei der gebotenen wertenden Betrachtung den Wertmaßstäben der Grundrechte Rechnung getragen werden. Demgemäß kann vorliegend nicht außer Acht gelassen werden, dass das Handeln des Fahnenträgers Ausdruck der durch Art. 5 Abs. 1 GG geschützten Meinungsfreiheit war, hier sogar - als Gegenentwurf - in einem unmittelbaren Sachzusammenhang zur Versammlung stand, und als solches nicht gemäß Art. 5 Abs. 2 GG hätte untersagt werden können. Mit Blick darauf verbietet sich die Annahme einer Wertungseinheit mit den Handlungsstörern.

c) Ermessensausübung

Schließlich begegnet der Platzverweis Bedenken hinsichtlich der Ermessensausübung. Es erscheint unverhältnismäßig, dass der durch Art. 5 Abs. 1 GG geschützte Protest des Fahnenträgers gegen die pro-palästinensische Versammlung, der am wirkungsvollsten nur in deren Einwirkungsbereich zum Ausdruck gebracht werden konnte, zurückgedrängt wurde, während die Polizei es unterließ, gegen die eigentlichen Handlungsstörer vorzugehen, zumal deren Teilnahme an ihrer Versammlung, die noch nicht begonnen hatte, davon nicht berührt worden wäre.

2. Zwangsweise Durchsetzung des Platzverweises

Trotz der Rechtswidrigkeit des Platzverweises (s.o. 1.) dürfte dessen zwangsweise Durchsetzung rechtmäßig gewesen sein. Sie beruht auf §§ 50 Abs. 1, 51 Nr. 3, 55, 57 ff. PolG NRW.

Der Platzverweis nach § 34 Abs. 1 PolG NRW stellt eine Handlungsverfügung im Sinne der § 35 S. 1, 50 Abs. 1 PolG NRW dar. Diese war kraft Gesetzes sofort vollziehbar, da es sich um die Maßnahme eines Polizeivollzugsbeamten handelte, § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 Var. 2 VwGO.

Auf die Rechtmäßigkeit der Grundverfügung kommt es im Rahmen von Vollstreckungsmaßnahmen nach §§ 50 ff. PolG NRW nicht an (BVerfG, NVwZ 1999, 290 [292]; BVerwG, NVwZ 2009, 122; OVG NRW, NVwZ 2001, 231). Anders ist dies nur, wenn ein Platzverweis im Einzelfall nach § 35 Abs. 1 Nr. 3 PolG NRW durchgesetzt werden soll; denn dabei handelt es sich um eine eigene Standardmaßnahme, die aus diesem Grund den gleichen Rechtmäßigkeitsanforderungen wie andere Standardmaßnahmen unterliegt (vgl. VG Köln, Urt. v. 25.11.2015 - 20 K 2624/14, BeckRS 2016, 40072). Nach dem Bericht des PP Essen ist aber nicht davon auszugehen, dass hier eine Ingewahrsamnahme stattgefunden hat. Dagegen spricht, dass es den Einsatzkräften ersichtlich nur um die Herbeiführung des verfügten Ortswechsels ging, nicht aber um eine amtliche Gewahrsamsbegründung im Sinne eines Festhaltens der Person, zumal diese nach § 35 Abs. 1 Nr. 3 PolG NRW nur ultima ratio sein darf (vgl. BeckOK-PolR NRW/Basteck, 28. Ed. 02/2024, § 35 Rn. 51, 53).

Die Entscheidung für die zwangsweise Durchsetzung des Platzverweises erscheint auch nicht unverhältnismäßig. Die Gründe für die Rechtswidrigkeit der Grundverfügung spielen hierfür grundsätzlich keine Rolle.

4. Keine Strafbarkeit wegen Freiheitsberaubung

Durch die zwangsweise Mitnahme des Fahnenträgers zur Polizeiwache dürften sich die handelnden Polizeibeamten nicht wegen Freiheitsberaubung gemäß § 239 Abs. 1 StGB strafbar gemacht haben. Zweifelhaft ist bereits, ob in der nur etwa 200m weiten Mitnahme des Fahnenträgers auf die Polizeiwache überhaupt eine mehr als nur kurzzeitige Aufhebung der körperlichen Fortbewegungsfreiheit gesehen werden kann. Selbst in diesem Fall greifen jedoch als Rechtfertigungsgrund die Amtsrechte in Gestalt der polizeirechtlichen

Ermächtigungsgrundlagen der §§ 50 Abs. 1, 51 Nr. 3, 55, 57 ff. PolG NRW ein. Deren Voraussetzungen dürften für die Vollstreckungsmaßnahme, welche erst zur Tatbestandsverwirklichung des § 239 Abs. 1 StGB geführt haben kann, - wie ausgeführt - erfüllt gewesen sein.
