



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 A 251/12

(VG: 2 K 1989/09)

Im Namen des Volkes!

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

Kläger und Berufungskläger,

Prozessbevollmächtigter:

g e g e n

die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch den Senator für Inneres und Sport, Contrescarpe 22 - 24, 28203 Bremen,

Beklagte und Berufungsbeklagte,

Prozessbevollmächtigter:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch die Richter Prof. Alexy, Traub und Dr. Harich sowie die ehrenamtlichen Richter Dr. Heike Schröter und Dr. Norbert Weis aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 9. Juni 2015 für Recht erkannt:

Die Berufung des Klägers gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Bremen – 2. Kammer – vom 02.12.2010 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kostenentscheidung vorläufig vollstreckbar. Der Kläger kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des Vollstreckungsbetrages

abwenden, wenn nicht die Beklagte zuvor Sicherheit in dieser Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

Der Kläger wendet sich gegen seine Ingewahrsamnahme durch die Polizei.

Er war Teilnehmer einer Versammlung, die am Sonnabend, den 13.12.2008, in der Bremer Innenstadt stattgefunden hat.

An diesem Tag sollte ein bundesweiter „dezentraler Aktionstag“ im Hinblick auf das vor dem Kammergericht Berlin seinerzeit anhängige Strafverfahren gegen Mitglieder der so genannten „militanten gruppe“ („mg“) stattfinden. Die Mitglieder dieser Vereinigung wurden verantwortlich gemacht für eine Reihe von Brandanschlägen insbesondere auf Gebäude und Kraftfahrzeuge staatlicher Einrichtungen sowie auf bestimmte Privatfirmen. Der Aktionstag wurde sowohl im Internet als auch durch Plakate und Flugblätter unter dem Motto „Feuer und Flamme der Repression“ beworben.

Eine für den 13.12.2008 in Bremen angemeldete „Anti-Repressionsdemo“, für die der Anmelder mit der Teilnahme von 200 Personen rechnete und die durch die Bremer Innenstadt führen sollte, verbot das Stadtamt Bremen mit Verfügung vom 10.12.2008 gemäß § 15 Versammlungsgesetz (VersammlG) mit der Begründung, nach den vorliegenden polizeilichen Erkenntnissen sei mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit mit einem unfriedlichen Verlauf der Versammlung zu rechnen. Aufgrund der hohen Besucherfrequenz der Bremer Innenstadt an diesem Tage (u. a. durch den Weihnachtsmarkt) könne Ausschreitungen nicht wirksam entgegengetreten werden. Das Verbot erstreckte sich auf jede Form der Ersatzveranstaltung. Das Stadtamt ordnete die sofortige Vollziehung des Versammlungsverbots an. Hiergegen gerichtete Anträge auf vorläufigen Rechtsschutz blieben erfolglos (Beschlüsse des Verwaltungsgerichts und des Oberverwaltungsgerichts Bremen vom 12.12.2008, 5 V 3914/08 und 1 B 595/08). Die als Fortsetzungsfeststellungsklage weitergeführte Klage wies das Verwaltungsgericht Bremen mit Urteil vom 22.03.2011 ab (5 K 1008/09). Den hiergegen gerichteten Antrag auf Zulassung der Berufung lehnte das Oberverwaltungsgericht Bremen mit Beschluss vom 31.10.2014 ab (1 A 110/11). Die im Anschluss erhobene Verfassungsbeschwerde hat das Bundesverfassungsgericht nicht zur Entscheidung angenommen (Kammerbeschluss vom 13.04.2015 – 1 BvR 3279/14).

Am 13.12.2008 versammelten sich dennoch kurz nach 15.00 Uhr um die 150 Personen in der Bremer Innenstadt im Bereich der Rathausarkaden. Die Versammlung, die nach den Feststellungen der Polizei strukturiert geführt wurde, setzte sich in Richtung Obernstraße in Bewegung, ohne dass es der Polizei gelang, Kontakt zu einem Versammlungsleiter aufzunehmen. In der Hutfilterstraße/Kurze Wallfahrt wurde der Aufzug gegen 15.20 Uhr durch eine Polizeikette gestoppt und eingeschlossen. Die Polizei wertete die Versammlung zunächst als Spontanversammlung, die sie wegen Unfriedlichkeit auflöste. Den Teilnehmern wurde Gelegenheit gegeben, sich nach einer Identitätsfeststellung freiwillig zu entfernen. Die Polizei ging inzwischen unter anderem aufgrund des Organisationsgrades und eines verteilten Flugblattes davon aus, dass es sich bei dem Aufzug nicht um eine Spontanversammlung, sondern um die Durchführung der verbotenen Versammlung handelte. Der Aufforderung sich zu entfernen kamen ca. 20 Personen nach. Zwischen ca. 16.15 Uhr bis ca. 17.30 Uhr wurden die verbleibenden 167 Personen in Polizeiarrest ge-

nommen. Der Abtransport erfolgte unter Zuhilfenahme eines Busses der Bremer Straßenbahn AG (BSAG), weil nicht genügend Polizeibusse zur Verfügung standen.

Der Kläger wurde zur Polizeiwache Stephanitor verbracht, die aufgrund der begrenzten Kapazität insbesondere der Gefangenenensammelstelle in der Vahr kurzfristig für die Ingewahrsamnahmen geöffnet wurde. Der Kläger wurde ausweislich des polizeilichen Ingewahrsamnahmeprotokolls um 18.33 Uhr über den Grund seiner Ingewahrsamnahme in Kenntnis gesetzt und über seine Rechte belehrt. Das Protokoll enthält den Hinweis, der Kläger wolle von seinen Rechten nach § 17 Abs. 2 Satz 1 BremPolG keinen Gebrauch machen.

Bereits unmittelbar nach der Einschließung nahm die Polizei Kontakt zum Bereitschaftsdienst des Amtsgerichts Bremen auf. Die Beklagte trägt vor, die diensthabende Bereitschaftsrichterin um 18.38 Uhr erneut über die laufende Lage informiert zu haben. Ein förmlicher Antrag auf richterliche Bestätigung der Freiheitsentziehung wurde zunächst nicht gestellt. Im Verlaufe des Abends kam es im näheren Umkreis der Bremer Innenstadt bzw. im Ostertorviertel (Domshof, Ostertorsteinweg, Am Dobben) immer wieder zu Zusammenkünften bzw. Demonstrationen von zwischen 30 bis zu 200 Personen, die teilweise verummumt waren. Nach einem Vermerk des Bereitschaftsrichters A. von 19.40 Uhr habe sich im Ostertor eine weitere Demonstration gebildet, die starke Polizeikräfte binde. Die Polizei befürchte, dass die in Gewahrsam Genommenen sich nach ihrer Entlassung dorthin begeben würden, um an der Kundgebung teilzunehmen. Aus diesem Grund sollten Anträge auf Ingewahrsamnahme gestellt werden, die aber noch der Vorbereitung bedürften.

Ab ungefähr 18.00 Uhr stellten der jetzige Prozessbevollmächtigte des Klägers sowie eine weitere Rechtsanwältin für einzelne der Betroffenen Anträge auf Freilassung. Für den Kläger wurde kein Antrag gestellt. In den inhaltsgleichen Anträgen (in der Gerichtsakte des Parallelverfahrens 1 LB 99/14 sind 19 von ihnen dokumentiert) baten die Rechtsanwälte vor einer etwaigen richterlichen Anhörung angerufen zu werden, weil beabsichtigt sei, an der Anhörung teilzunehmen. Ferner beantragten sie, unmittelbar vor der Anhörung Akteneinsicht nehmen zu können.

Nach einem Vermerk zwischen dem Bereitschaftsrichter und der Polizei von 20.55 Uhr verzögerte sich die Identitätsfeststellung. Durch den Einsatz im Ostertor stünden keine Kräfte zur Vorführung zur Verfügung. Der Bereitschaftsrichter verabredete mit der Polizei, die Betroffenen ab 23.00 Uhr sukzessive zu entlassen. Minderjährige seien sofort zu entlassen. Der Bereitschaftsrichter teilte dies den beiden Rechtsanwälten mit. Der jetzige Prozessbevollmächtigte des Klägers bat um einen förmlichen Beschluss.

Um 22.06 Uhr ging beim Amtsgericht ein Antrag der Polizei auf richterliche Bestätigung der Freiheitsentziehung ein. Der Antrag bezieht sich nicht auf eine bestimmte Person, sondern verweist auf eine „anliegende Liste der Sammelingewahrsamnahme“, die dem Antrag jedoch tatsächlich nicht beigefügt war. Von der Sachverhaltsschilderung wurde nur die erste Seite übermittelt. Als voraussichtliche Verwahrdauer wird in dem Antrag 24.00 Uhr angegeben.

Mit einem um 22.25 Uhr an die Polizei und eine Minute später an den jetzigen Prozessbevollmächtigten des Klägers per Fax übermittelten Beschluss „in der Ingewahrsamnahmesache betreffend B. u.a.“ ordnete das Amtsgericht Bremen „auf Antrag des Betroffenen“ die Freilassung ab 23.00 Uhr und die sofortige Wirksamkeit der Entscheidung an. Minderjährige seien sofort zu entlassen. In den Gründen des Beschlusses heißt es, da eine Entscheidung über die Freiheitsentziehung nicht mehr am selben Tag getroffen werden könne und nicht ersichtlich sei, dass eine Fortdauer der Ingewahrsamnahme über 23.00 Uhr notwendig sei, seien die Betroffenen frei zu lassen.

Der Kläger wurde gegen 23.00 Uhr aus dem Polizeigewahrsam entlassen.

Am 26.02.2009 bevollmächtigte der Kläger seinen Prozessbevollmächtigten. Mit Schreiben vom 01.03.2009 beantragte der Kläger zunächst außergerichtlich beim Senator für Inneres und Sport die Anerkennung der Rechtswidrigkeit seiner Ingewahrsamnahme sowie die Zahlung eines Schmerzensgeldes. Dies lehnte die Polizei Bremen mit Schreiben vom 24.04.2009 ab.

Am 11.12.2009 hat der Kläger Klage erhoben.

Im erstinstanzlichen Verfahren hat er geltend gemacht, er habe sich unmittelbar nach seiner Ingewahrsamnahme mit einem gültigen Personalausweis ausweisen können. Es sei deswegen unzulässig gewesen, ihn zur Identitätsfeststellung festzuhalten und auf eine Polizeiwache zu verbringen. Weder sei er über die zulässigen Rechtsbehelfe belehrt worden, noch habe er Gelegenheit gehabt, Angehörige, Personen seines Vertrauens oder einen Rechtsanwalt zu benachrichtigen und hinzuzuziehen. Er habe während der Ingewahrsamnahme mehrfach den Sprechknopf der Gewahrsamszelle gedrückt und verlangt telefonieren zu dürfen und einem Richter vorgeführt zu werden. Dies sei ihm verweigert worden. Die Polizei habe es unterlassen, einen Antrag auf richterliche Bestätigung der Freiheitsentziehung zu stellen. Zuletzt rügt er, die Zelle sei überfüllt gewesen.

Am 02.12.2010 hat das Verwaltungsgericht über die Klage mündlich verhandelt. Der Kläger machte hier zu den Umständen seiner Ingewahrsamnahme nähere Angaben.

Mit Urteil vom 02.12.2010 hat das VG Bremen – 2. Kammer – die Klage abgewiesen. Die Feststellungsklage sei teilweise unzulässig und im Übrigen unbegründet:

Sie sei unzulässig, soweit über die Dauer der Ingewahrsamnahme entschieden werden solle. Insoweit liege eine gegenüber dem Kläger rechtskräftige Entscheidung des Amtsgerichts Bremen vor. Der Beschluss habe auch den Kläger betroffen, obwohl er lediglich in Sachen „B. u.a.“ ergangen sei und dem Amtsgericht zum Zeitpunkt der Entscheidung keine Liste der Betroffenen vorgelegen habe. Dieser Beschluss sei gegenüber dem Kläger rechtskräftig geworden, nachdem er seinen Prozessbevollmächtigten mandatiert habe, dem gegenüber der Beschluss bereits am 13.12.2008 bekanntgegeben worden war.

Im Hinblick auf die Zulässigkeit der Freiheitsentziehung sei die Feststellungsklage unbegründet. Die Ingewahrsamnahme stütze sich auf § 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BremPolG. Durch die Teilnahme an der verbotenen Versammlung habe der Kläger ordnungswidrig gehandelt (§ 29 Abs. 1 Nr. 1 VersG). Die Teilnahme an einer verbotenen Demonstration, aus der heraus Gewalttaten hätten begangen werden können, habe eine erhebliche Gefahr im Sinne des § 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BremPolG dargestellt.

Des Weiteren seien formelle Fehler bei der Ingewahrsamnahme nicht ersichtlich. Die nach § 17 Abs. 1 BremPolG vorgeschriebene Bekanntgabe und Belehrung sei ausweislich des Polizeiprotokolls erfolgt. Dass der Kläger keinem Richter vorgeführt worden sei, sei „polizeirechtlich irrelevant.“ Eine „Vorführung“ schreibe das Gesetz nicht vor. Die Unterbringungsmodalitäten seien im Ergebnis nicht zu beanstanden. Die Frage, ob die Polizei unverzüglich eine richterliche Entscheidung über die Freiheitsentziehung beantragt habe, berühre nicht die Zulässigkeit oder die Art und Weise der Ingewahrsamnahme, sondern deren Dauer. Hierzu liege eine gegenüber dem Kläger rechtskräftige Entscheidung des Amtsgerichts Bremen vor.

Der Kläger hat gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtzeitig einen Antrag auf Zulassung der Berufung gestellt und begründet. Er rügt insbesondere, das Verwaltungsgericht habe verkannt, dass eine Anhörung durch einen Richter zwingend durchzuführen gewesen wäre. Zudem beinhalte der Beschluss des Amtsgerichts Bremen keine Entscheidung über die Zulässigkeit der Freiheitsentziehung bis 23.00 Uhr.

Der Senat hat die Berufung mit Beschluss vom 19.09.2012 zugelassen. Der Kläger hat die Berufung fristgerecht unter Bezugnahme auf seine Ausführungen im Zulassungsantrag begründet.

Er beantragt,

1. das Urteil des Verwaltungsgerichts Bremen vom 2.12.2010 – 2 K 1989/09 – aufzuheben,
2. festzustellen, dass seine Ingewahrsamnahme am 13.12.2008 von ca. 15.00 Uhr bis ca. 23.00 Uhr rechtswidrig war.

Die Beklagte beantragt,

die Berufung gegen das Urteil des VG Bremen vom 2.12.2010 – Az.: 2 K 1989/09 – zurückzuweisen.

Sie verteidigt das Handeln der Polizei. Zudem ist sie der Ansicht, dass der Beschluss des Amtsgerichts Bremen vom 13.12.2008 eine Entscheidung über Zulässigkeit und Dauer der Ingewahrsamnahme des Klägers beinhaltet.

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie der beigezogenen Verwaltungsvorgänge und der beigezogenen Akte des Amtsgerichts Bremen (92 XIV 1/09) Bezug genommen. Dies gilt insbesondere für die Niederschrift über die mündliche Verhandlung des Verwaltungsgerichts vom 02.12.2010, in der der Kläger die Ingewahrsamnahme aus seiner Sicht geschildert hat.

Entscheidungsgründe:

Die zulässige Berufung des Klägers ist unbegründet.

A.

Die Feststellungsklage ist insgesamt zulässig.

Der Senat hat im vorliegenden Verfahren nicht zu prüfen, ob der Verwaltungsrechtsweg eröffnet ist (vgl. zur Reichweite der Sonderzuweisung nach § 16 Abs. 3 Satz 1 BremPolG Beschl. des Senats v. 10.01.2012 – 1 S 327/11, NVwZ-RR 2012, 272 = NordÖR 2012, 202 – Leitsatz). Nach § 17a Abs. 5 GVG prüft das Gericht, das über ein Rechtsmittel gegen eine Entscheidung in der Hauptsache entscheidet, nicht, ob der beschrittene Rechtsweg zulässig ist. Dies gilt auch hier. Unerheblich ist insoweit, dass das Verwaltungsgericht die Klage teilweise als unzulässig abgewiesen hat. Auch dies stellt eine „Hauptsacheentscheidung“ dar, die das Rechtsmittelgericht im Hinblick auf die von der Eingangsinstanz (unausgesprochen) angenommene Rechtswegzuständigkeit bindet (vgl. *Lückemann* in: Zöller, Zivilprozessordnung, 30. Auflage 2014, § 17a GVG Rn. 18).

Zu Unrecht hat das Verwaltungsgericht im Übrigen angenommen, die Feststellungsklage sei im Hinblick auf die Dauer der Ingewahrsamnahme unzulässig, weil insoweit eine rechtskräftige Entscheidung des Amtsgerichts vorliege. Dies überzeugt nicht.

Der Beschluss des Amtsgerichts stellt entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts und der Beklagten keine richterliche Bestätigung der Freiheitsentziehung und damit keine Entscheidung über die Fortdauer der Ingewahrsamnahme nach § 16 BremPolG dar. Dies war auch ausweislich der Gründe des Beschlusses ersichtlich nicht gewollt. Insbesondere ist der Beschluss nach dem Akteninhalt nicht als Reaktion auf den polizeilichen Bestätigungsantrag zu werten. Dies deckt sich mit der Einschätzung des Landgerichts als Beschwerdegericht unter anderem in dem vom Senat am heutigen Tage entschiedenen Parallelverfahren 1 LB 99/14. Dort verwarf das Landgericht eine gegen den Beschluss des Amtsgerichts erhobene sofortige Beschwerde mit der Begründung, er enthalte keine Beschwerde, weil er sich in der Anordnung der Freilassung erschöpfe. Diese Einschätzung

der ordentlichen Gerichte legt der Senat auch deshalb zugrunde, weil ansonsten nicht ersichtlich wäre, auf welche Weise der Kläger eine gerichtliche Überprüfung der freiheitsentziehenden Maßnahme erreichen könnte. Auf die Frage, ob der Beschluss des Amtsgerichts gegenüber dem Kläger dadurch bekanntgegeben wurde und rechtskräftig werden konnte, indem er mehr als zwei Monate später seinen Prozessbevollmächtigten mandatierte, dem der Beschluss bereits aus anderen Verfahren vorlag, kommt es nicht mehr an.

B.

Die Feststellungsklage des Klägers ist unbegründet.

Die Ingewahrsamnahme des Klägers war zulässig (**I.**). Ihre Dauer war nicht zu beanstanden (**II.**). Dies gilt auch für die Art und Weise der Freiheitsentziehung (**III.**).

I.

1. Zutreffend ist das Verwaltungsgericht davon ausgegangen, dass die Ingewahrsamnahme des Klägers nach § 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BremPolG zulässig war. Danach darf die Polizei eine Person in Gewahrsam nehmen, wenn dies unerlässlich ist zur Verhinderung der unmittelbar bevorstehenden Begehung oder Fortsetzung einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit von erheblicher Gefahr.

Dass die Ingewahrsamnahme zur Verhinderung der Begehung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten erfolgte, entspricht dem tatsächlichen Geschehensablauf. Den polizeilichen Einsatzberichten lässt sich entnehmen, dass die Ingewahrsamnahme als so genannter Verhinderungsgewahrsam erfolgte. Soweit die Beklagte im gerichtlichen Verfahren dargelegt hat, die Ingewahrsamnahme diene der Durchsetzung eines Platzverweises (§ 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BremPolG), widerspricht dies dem dokumentierten Einsatzverlauf. Soweit der Kläger angenommen hat, die Ingewahrsamnahme sei zur Identitätsfeststellung erfolgt, was unverhältnismäßig sei, ist hierfür ebenfalls nichts ersichtlich.

Die Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BremPolG lagen an dem betreffenden Tag vor. Die Ingewahrsamnahme des Klägers war unerlässlich zur Verhinderung der Fortsetzung einer Ordnungswidrigkeit von erheblicher Gefahr.

Der Kläger beging eine Ordnungswidrigkeit, indem er an der Versammlung teilnahm. Durch die Ingewahrsamnahme verhinderte die Polizei eine Fortsetzung dieser Ordnungswidrigkeit. Nach § 29 Abs. 1 Nr. 1 VersG handelt ordnungswidrig, wer an einer öffentlichen Versammlung oder einem Aufzug teilnimmt, deren Durchführung durch vollziehbares Verbot untersagt ist. Dies war hier der Fall. Das Stadtamt der Beklagten hat die für den 13.12.2008 angemeldete „Anti-Repressionsdemo“ mit Verfügung vom 10.12.2008 sofort vollziehbar verboten. Dieses sofort vollziehbare Verbot wurde im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes am 12.12.2008 vom Verwaltungs- und vom Oberverwaltungsgericht bestätigt. Gleichwohl versammelte sich der Kläger mit anderen am 13.12.2008, um die verbotene Versammlung durchzuführen. Zu Recht hat die Polizei aus der Organisation des Aufmarsches und den später aufgefundenen Flugblättern und Plakaten geschlossen, dass es sich nicht um eine Spontandemonstration handelte, sondern um die verbotene Versammlung.

Im vorliegenden Fall begründete das ordnungswidrige Verhalten zudem eine „erhebliche Gefahr“. Mit dieser gesetzlichen Voraussetzung wird zum Ausdruck gebracht, dass – anders als bei Straftaten – die Verwirklichung eines Ordnungswidrigkeitstatbestandes allein eine Ingewahrsamnahme nicht rechtfertigen kann, sofern nicht weitere Umstände hinzutreten. Dies gilt insbesondere für ein ordnungswidriges Verhalten nach § 29 Abs. 1 Nr. 1 VersG (*Rachor* in *Lisken/Denninger*, Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, Anschnitt F Rn. 569, S. 589). Hier bestand eine erhebliche Gefahr. Nach § 2 Nr. 3 Buchst. c) BremPolG liegt eine erhebliche Gefahr vor, wenn eine Gefahr besteht für ein

bedeutsames Rechtsgut, wie Bestand des Staates, Leben, Gesundheit, Freiheit oder nicht unwesentliche Vermögenswerte. Von einer solchen Gefahrenlage ging die Polizei zutreffend aus. Dabei kommt dem Grund für das Versammlungsverbot entscheidende Bedeutung zu. Die „Anti-Repressionsdemo“ war verboten worden, weil nach den vorliegenden polizeilichen Erkenntnissen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit mit einem unfriedlichen Verlauf der Versammlung zu rechnen war. Dieser damaligen Gefahrenprognose haben sich die bremischen Verwaltungsgerichte angeschlossen. Als am nächsten Tag gleichwohl die Versammlung durchgeführt wurde, musste die Polizei davon ausgehen, dass sich die zuvor prognostizierte Gefahr nunmehr realisieren werde.

Die Ingewahrsamnahme war „unerlässlich“. Diese gesetzliche Voraussetzung enthält eine spezielle Ausprägung des ohnehin zu beachtenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (vgl. etwa § 3 BremPolG). Das Gesetz betont hier, dass das Mittel der polizeilichen Ingewahrsamnahme nur angewendet werden darf, wenn es zur Verhütung der befürchteten Straftat bzw. (qualifizierten) Ordnungswidrigkeit geeignet und erforderlich ist. Kann sie durch eine polizeiliche Maßnahme verhindert werden, die den einzelnen und die Allgemeinheit weniger beeinträchtigt, ist die polizeiliche Ingewahrsamnahme nicht erforderlich und daher auch nicht unerlässlich (so zu § 47 Abs. 1 Nr. 2 des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 17.12.1964 bereits BVerwG Urt. v. 26.02.1974 – I C 31.72, BVerwGE 45, 51, 56). Nach diesem rechtlichen Maßstab war die Ingewahrsamnahme des Klägers unerlässlich. Ein milderer Mittel zur Verhinderung der Fortsetzung des ordnungswidrigen Verhaltens stand der Polizei nicht mehr zur Verfügung, nachdem der Kläger zusammen mit dem größten Teil der Versammlungsteilnehmer auf das Angebot, den Polizeikessel nach erfolgter Identitätsfeststellung zu verlassen, nicht eingegangen war.

2. Die Ingewahrsamnahme zum Zwecke der Verhinderung der Begehung von Ordnungswidrigkeiten gemäß § 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BremPolG verstieß nicht gegen die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), die in der Bundesrepublik im Range eines Bundesgesetzes gilt und damit entgegenstehendem Landesrecht vorgeht (Urt. des Senats vom 06.07.1999 – 1 HB 498/98, NVwZ 2001, 221). Art. 5 Abs. 1 Satz 2 EMRK lässt die Freiheitsentziehung nur in bestimmten, einzeln aufgeführten Fällen zu. Ausgehend von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) unter anderem in der Rechtssache *Henrik Ostendorf ./. Bundesrepublik Deutschland* (Urt. v. 07.03.2013, Aktenzeichen 15598/08, EuGRZ 2013, 489 = NVwZ 2014, 43 mit Anmerkungen unter anderem von *Heidebach*, NVwZ 2014, 554 ff.; *Waechter*, NVwZ 2014, 995 ff. und *Hoffmann*, NVwZ 2015, 720 ff.), die der Senat mit den Beteiligten in der mündlichen Verhandlung erörtert hat, kann der polizeiliche Präventiv- bzw. Verhinderungsgewahrsam allein auf Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Buchst. b) EMRK gestützt werden. Die Ingewahrsamnahme ist demnach nur zulässig in dem Fall der rechtmäßigen Festnahme oder Freiheitsentziehung wegen Nichtbefolgung einer rechtmäßigen gerichtlichen Anordnung (1. Alt.) oder zur Erzwingung der Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung (2. Alt.).

Es ist in der Rechtsprechung des EGMR geklärt, unter welchen Voraussetzungen eine Freiheitsentziehung zur Erzwingung der Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung zulässig ist. Danach umfasst Art. 5 Abs. 1 Satz 2 Buchst. b) 2. Alt. EMRK die Fälle, in denen es gesetzlich zulässig ist, einer Person die Freiheit zu entziehen, um sie dazu zu zwingen, eine ihr obliegende „spezifische und konkrete“ Verpflichtung zu erfüllen, der sie bisher noch nicht nachgekommen ist (Rechtssache *Engel u.a. ./. die Niederlande*, Urt. v. 08.06.1976, Aktenzeichen 5100/71 u.a., Rn. 69). Die jeden treffende Verpflichtung, sich an die Gesetze zu halten, genügt hierfür nicht (siehe Rechtssache *Engel u.a., a.a.O.*). Um unter Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 Buchst. b) zu fallen, muss die Freiheitsentziehung unmittelbar dazu beitragen, die Erfüllung der Verpflichtung zu erzwingen. Sie darf keinen Strafcharakter aufweisen. Darüber hinaus ist es erforderlich, dass die Verpflichtung im Sinne von Artikel 5 Abs. 1 Buchst. b) EMRK, deren Erfüllung angestrebt wird, ihrer Art nach mit

der Konvention vereinbar ist und dass eine Freilassung des Betroffenen erfolgt, sobald sie erfüllt wird. Zuletzt muss die Freiheitsentziehung verhältnismäßig sein. Hierfür muss zwischen der Bedeutung, die der Erzwingung der sofortigen Erfüllung der fraglichen Verpflichtung in einer demokratischen Gesellschaft zukommt, und der Bedeutung des Rechts auf Freiheit ein Ausgleich herbeigeführt werden (siehe Rechtssache *Ostendorf*, Rn. 70 bis 73 m.w.N.).

Die Ingewahrsamnahme des Klägers genügte diesen Anforderungen. Das behördlich angeordnete sofort vollziehbare Versammlungsverbot begründete zugleich die gesetzliche Verpflichtung, an einer gleichwohl stattfindenden verbotswidrigen Versammlung nicht teilzunehmen (§ 29 Abs. 1 Nr. 1 VersG). Diese Verpflichtung war hinreichend spezifisch und konkret. Zum Zeitpunkt der Durchsetzung des Verhinderungsgewahrsams bezog sie sich auf die von der Polizei eingeschlossenen Versammlungsteilnehmer, die das Versammlungsverbot verletzt hatten. Die Ingewahrsamnahme diente der unmittelbaren Durchsetzung des Versammlungsverbots, ohne dass dieser polizeilichen Maßnahme Strafcharakter zukam. Auch im Übrigen sind die menschenrechtlichen Anforderungen an die Freiheitsentziehung gewahrt. Dies gilt insbesondere für die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme, wobei die sich insoweit aus der EMRK ergebenden Anforderungen nicht über das hinausgehen, was die Polizei ohnehin aus Gründen des Landesrechts bzw. des Bundesverfassungsrechts zu beachten hat.

II.

Die Dauer der Ingewahrsamnahme des Klägers ist nicht zu beanstanden. Die Voraussetzungen für die auf § 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BremPolG beruhende Ingewahrsamnahme lagen für ihre gesamte Dauer vor (1.). Die Aufrechterhaltung der Ingewahrsamnahme verstieß nicht gegen die Anforderungen des Art. 104 Abs. 2 GG, die bei jeder Freiheitsentziehung zu beachten sind (2.).

1.

Die Freiheitsentziehung des Klägers begann jedenfalls mit seiner Verbringung zur Polizeiwache. Sie setzt voraus, dass die körperliche Bewegungsfreiheit nach allen Seiten hin aufgehoben wird (BVerfG Kammerbeschl. v. 08.03.2011 – 1 BvR 47/05, DVBl. 2011, 623, 625). Der Abtransport des Klägers, der in seiner Befragung vor dem Verwaltungsgericht keine genauen Zeitangaben mehr machen konnte, muss nach den polizeilichen Einsatzberichten zwischen 16.15 Uhr und 17.30 Uhr erfolgt sein. Der Kläger selbst sieht, wie sich aus seinem Klageantrag ergibt, den Zeitpunkt der Einkesselung als maßgeblich an. Dies erscheint deshalb zweifelhaft, weil den Versammlungsteilnehmern nach der Einkesselung die Möglichkeit gegeben wurde, den Versammlungsort nach Angabe ihrer Personalien zu verlassen. Entscheidungserheblich ist dies letztlich nicht. Die Freiheitsentziehung des Klägers endete mit seiner Entlassung aus dem Polizeigewahrsam gegen 23.00 Uhr.

Aufgrund der andauernden Gefahrenlage bestand kein Anlass, den Kläger vor 23.00 Uhr freizulassen. Im Laufe des frühen Abends des 13.12.2008 kam es im Zusammenhang mit den Ereignissen des Nachmittags zu weiteren Demonstrationen im näheren Umkreis der Bremer Innenstadt und insbesondere im Bremer Ostertor. Vor diesem Hintergrund hielt die Polizei die Fortdauer der Ingewahrsamnahme für unerlässlich. Zutreffend rechnete sie damit, dass die aus dem Polizeigewahrsam entlassenen Personen sich diesen Demonstranten anschließen würden, wobei aufgrund der prognostizierten Unfriedlichkeit der ursprünglich verbotenen Versammlung sowie der im Laufe des Nachmittags gezeigten fehlenden Bereitschaft, das Versammlungsverbot zu beachten, nach wie vor von einer erheblichen Gefahr auszugehen war. Ausweislich der Einsatzberichte hat die Polizei gefahrenreihend berücksichtigt, dass die Innenstadt aufgrund der Öffnung der Geschäfte bis Mitternacht sowie des Weihnachtsmarktes voller Besucher war. Zudem befürchtete sie, dass sich so genannte Ultras, die aufgrund eines Fußballbundesligaspiels vor Ort waren, den Demonstranten anschließen würden.

2.

Die Aufrechterhaltung der Ingewahrsamnahme verstieß nicht gegen Art. 104 Abs. 2 GG.

Nach Art. 104 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG hat über die Zulässigkeit und Fortdauer einer Freiheitsentziehung nur der Richter zu entscheiden. Bei jeder nicht auf richterlicher Anordnung beruhenden Freiheitsentziehung ist unverzüglich eine richterliche Entscheidung herbeizuführen.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist "unverzüglich" dahin auszulegen, dass die richterliche Entscheidung ohne jede Verzögerung, die sich nicht aus sachlichen Gründen rechtfertigen lässt, nachgeholt werden muss (vgl. BVerfG Beschl. v. 15.05.2002 – 2 BvR 2292/00, BVerfGE 105, 239, 249). Nicht vermeidbar sind zum Beispiel Verzögerungen, die durch die Länge des Weges, Schwierigkeiten beim Transport, die notwendige Registrierung und Protokollierung, ein renitentes Verhalten des Festgenommenen oder vergleichbare Umstände bedingt sind (vgl. BVerfG, a.a.O.). Dabei entfaltet das Gebot der Unverzüglichkeit des Art. 104 Abs. 2 Satz 2 GG in zweierlei Hinsicht Wirkungen. Zum einen verpflichtet es die Polizei, eine richterliche Entscheidung unverzüglich herbeizuführen. Hat sie eine Person in Gewahrsam genommen, so hat sie alle unter den Umständen des Einzelfalls gebotenen Maßnahmen zu ergreifen, um die nachträgliche richterliche Entscheidung über die Ingewahrsamnahme unverzüglich nachzuholen. Zum anderen muss auch die weitere Sachbehandlung durch den Richter dem Gebot der Unverzüglichkeit entsprechen (zusammenfassend BVerfG Kammerbeschl. v. 13.12.2005 – 2 BvR 447/05, NVwZ 2006, 579, 580 Rn. 37 f.).

Für den vorliegenden Fall ist zunächst festzuhalten, dass der richterliche Bereitschaftsdienst des Amtsgerichts frühzeitig in das Verfahren eingebunden war. Diese Form der Beteiligung diente ersichtlich dazu, dem Richtervorbehalt zur praktischen Wirksamkeit zu verhelfen. Nach Art. 104 Abs. 2 GG hat der Richter über die Zulässigkeit der Freiheitsentziehung selbst zu entscheiden. Er hat hierfür in vollem Umfang die Verantwortung zu übernehmen (BVerfG Beschl. v. 30.10.1990 – 2 BvR 562/88, BVerfGE 83, 24, 33; Kammerbeschl. v. 27.01.2005 – 2 BvR 2311/04, NStZ-RR 2005, 187, 188). Seine Tätigkeit beschränkt sich insoweit nicht darauf zu überprüfen, ob die von der Polizei vorgetragenen Gründe für eine Freiheitsentziehung plausibel erscheinen (BVerfG Beschl. v. 30.10.1990, a.a.O.).

Allerdings hatte diese Beteiligung des richterlichen Bereitschaftsdienstes keine Bestätigung der Freiheitsentziehung zum Ergebnis. Die am späten Abend ergangene richterliche Entscheidung beschränkte sich auf die Anordnung der Freilassung aller – dem zuständigen Richter zu diesem Zeitpunkt nicht namentlich bekannten – Betroffenen. Eine Entscheidung über die Zulässigkeit der Freiheitsentziehung bis 23.00 Uhr sollte ebenso wenig getroffen werden wie eine Freilassung zu einem früheren Zeitpunkt.

Mit Rücksicht auf den konkreten Geschehensablauf am Nachmittag und Abend des 13.12.2008 lässt sich weder das Verhalten der Polizei noch des richterlichen Bereitschaftsdienstes rechtlich beanstanden.

Der Geschehensablauf war zum einen dadurch geprägt, dass mit einer Ingewahrsamnahme von knapp 170 Personen nicht gerechnet werden konnte. Die praktische Bewältigung einer solchen Masseningewahrsamnahme stellte die Polizei vor Herausforderungen, auf die sie zunächst nicht eingestellt war und auch nicht eingestellt sein musste. Aus den polizeilichen Einsatzberichten und dem Lageverlauf (Zuhilfenahme eines Busses der BSAG, kurzfristige Öffnung der Polizeiwache Stephanitor für den Polizeigewahrsam) wird das deutlich. Danach war die Polizei zwar darauf vorbereitet, dass es zu Verstößen gegen das behördliche Versammlungsverbot kommen könnte, nicht aber darauf, dass sich knapp 170 Personen in Polizeigewahrsam nehmen lassen würden, obwohl ihnen zuvor

die Möglichkeit gegeben worden war, sich freiwillig zu entfernen und dadurch die Ingewahrsamnahme zu vermeiden.

Zum anderen war der Geschehensablauf dadurch geprägt, dass die weitere Entwicklung der Gefahrenlage nicht absehbar war. So war insbesondere nicht vorherzusehen, dass sich am frühen Abend weitere Demonstrationen im näheren Umkreis der Innenstadt sowie im Bremer Ostertor bilden würden. Diese Ansammlungen banden einerseits erhebliche Polizeikräfte, andererseits musste im Falle der Freilassung der in Gewahrsam Genommenen, wie dargelegt, mit einer Verschärfung der Gefahrenlage gerechnet werden.

Vor diesem Hintergrund ist von der Polizei zwar in den frühen Abendstunden damit begonnen worden, Anträge auf richterliche Bestätigung der Ingewahrsamnahme vorzubereiten, was sich aber durch die anderweitige Bindung von Polizeikräften und die aktuelle Entwicklung der Gefahrenlage verzögerte.

Zu einer weiteren Durchführung des richterlichen Bestätigungsverfahrens ist es dann nicht mehr gekommen. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass auch in Fällen der Eilbedürftigkeit für einen Bestätigungsantrag im Hinblick auf die Dokumentation des Sachverhalts und die Feststellung der Identität der Betroffenen bestimmte Mindestvoraussetzungen zu erfüllen sind (BVerfG Kammerbeschl. v. 13.12.2005 – 2 BvR 447/05, NVwZ 2006, 579, 580 Rn. 39). Überdies ist grundsätzlich die Anhörung der Betroffenen durch den Richter geboten (vgl. § 16 Abs. 3 Satz 2 BremPolG i. V. m. § 5 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über das gerichtliche Verfahren bei Freiheitsentziehungen – inhaltsgleich mit dem nunmehr geltenden § 420 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit).

Der Bereitschaftsrichter hatte indes bereits um 21.00 Uhr darauf hingewirkt, dass die in Gewahrsam Genommenen ab 23.00 Uhr freigelassen werden sollten. Dass sodann mit Rücksicht auf die bevorstehende Freilassung sowie die erhebliche Zahl der in Gewahrsam Genommenen die Bestätigungsverfahren nicht weiter betrieben wurden, ist nachvollziehbar. Ein den formellen Anforderungen genügendes Bestätigungsverfahren hätte für die Betroffenen die Dauer der Ingewahrsamnahme verlängert. Das Bestätigungsverfahren ist aber kein Selbstzweck (vgl. § 16 Abs. 2 BremPolG sowie BVerfG Beschl. v. 15.05.2002 – 2 BvR 2292/00, BVerfGE 105, 239, 251 zu – dem insoweit inhaltsgleichen – § 19 Abs. 1 Satz 2 Niedersächsisches Gefahrenabwehrgesetz). Sobald die materiellen Gründe für die Ingewahrsamnahme fortgefallen sind, sind die Betroffenen freizulassen. Weshalb es gleichwohl um 22.06 Uhr zu dem Sammelbestätigungsantrag der Polizei gekommen ist, dem weder eine Liste der in Gewahrsam Genommenen noch der vollständige Hergangsbericht beigelegt war, mag vor diesem Hintergrund auf sich beruhen.

Die Verfahrensweise durch den Bereitschaftsrichter genügt ebenfalls den verfassungsrechtlichen Anforderungen. Für den richterlichen Bereitschaftsdienst gilt gleichfalls, dass mit einer Masseningewahrsamnahme in diesem Umfang nicht gerechnet werden konnte, so dass er in seiner an diesem Tag vorgesehenen regulären Besetzung das Geschehen zu bewältigen hatte. Der Bereitschaftsrichter, dem aus den dargestellten Gründen zu keinem Zeitpunkt den Mindestanforderungen genügende Bestätigungsanträge vorgelegen haben, hat in dieser Situation um 21.00 Uhr auf die Freilassung ab 23.00 Uhr hingewirkt und hat diesen Freilassungszeitpunkt dann auch mit dem um 22.26 Uhr übermittelten Beschluss durchgesetzt. Ein weiteres Tätigwerden konnte von ihm nach den konkreten Umständen nicht erwartet werden.

III.

Zuletzt ist auch die Art und Weise der Freiheitsentziehung nicht zu beanstanden.

Im Berufungsverfahren hat der Kläger sich insoweit insbesondere gegen die Ansicht des Verwaltungsgerichts gewandt, es sei „polizeirechtlich irrelevant“, dass er keinem Richter

vorgeführt worden sei. Geht man davon aus, dass sich der Beschluss des Amtsgerichts vom 13.12.2008 in der Anordnung der Freilassung erschöpft und keine Bestätigung der Freiheitsentziehung enthielt, wie es der Ansicht des Senats und im Übrigen auch der Ansicht des Klägers entspricht, kommt es auf diese Ansicht des Verwaltungsgerichts nicht an. Die Anhörung des Betroffenen bereitet die richterliche Entscheidung über die Freiheitsentziehung vor. Ist eine solche Entscheidung – wie hier – nicht ergangen, ohne dass hierdurch Verfassungsrecht verletzt wurde, kann die Freiheitsentziehung nicht wegen der fehlenden Anhörung des Betroffenen rechtswidrig sein.

Der Kläger hat im erstinstanzlichen Verfahren zudem einen Verstoß gegen die Belehrungspflichten der Polizei nach § 17 Abs. 1 Satz 3 BremPolG und sein Benachrichtigungsrecht nach § 17 Abs. 2 BremPolG gerügt. Darüber hinaus sei die Gewahrsamszelle überbelegt gewesen. Im Berufungsverfahren hat er diese Rügen nicht mehr aufgegriffen.

Die Art und Weise der Freiheitsentziehung ist nicht zu beanstanden. Die Rügen des Klägers stehen im Widerspruch zum Protokoll über die Ingewahrsamnahme und den im Verwaltungsverfahren eingeholten ausführlichen Stellungnahmen der beiden Leiter der Gefangenensammelstellen. Auf den Widerspruch zum Protokoll hat das Verwaltungsgericht den Kläger hingewiesen. Hierauf wird Bezug genommen. Der Kläger ist auf diese Rügen nicht mehr zurückgekommen.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 2 VwGO analog i. V. m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO. Gründe, die Revision zuzulassen, liegen nicht vor.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen,
(Tag-/Nachtbrieffkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzu legen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

gez. Prof. Alexy

gez. Traub

gez. Dr. Harich

Beschluss

**Der Streitwert wird für das Berufungsverfahren gemäß
§ 52 Abs. 2 GKG ebenfalls auf 5.000,00 Euro festgesetzt.**

gez. Prof. Alexy

gez. Traub

gez. Dr. Harich