



FALL DES MONATS | JULI 2019

## **UNTERSAGUNG DES MITFÜHRENS GEFÄHRLICHER WERKZEUGE**

EINORDNUNG: POLIZEIRECHT



## Problem: Untersagung des Mitführens gefährlicher Werkzeuge

### Einordnung: Polizeirecht

VG Berlin, Beschluss vom 11.01.2019  
1 L 363.18

### EINLEITUNG

In einem Eilverfahren hatte das Verwaltungsgericht Berlin über die Rechtmäßigkeit einer bundespolizeilichen Allgemeinverfügung zu befinden, mit der unter Anordnung der sofortigen Vollziehung das Mitführen gefährlicher Werkzeuge auf bestimmten Bahnhöfen und in bestimmten Zügen in Berlin befristet untersagt wurde. Hierbei hat es sich insbesondere mit der Frage der Bestimmtheit der Verfügung und dem Vorliegen einer konkreten Gefahr auseinandergesetzt.

### GRÜNDE

I.

„Der Antragsteller wendet sich gegen eine Allgemeinverfügung, durch die die Bundespolizeidirektion Berlin grundsätzlich das Mitführen gefährlicher Werkzeuge auf bestimmten Bahnhöfen und in bestimmten Zügen in Berlin befristet untersagt.

Am 16. Oktober 2018 **erließ** die Bundespolizeidirektion Berlin eine Allgemeinverfügung zum Verbot des Mitführens von gefährlichen Werkzeugen über das gesetzliche Waffenverbot hinaus in Zügen und auf den Bahnhöfen unter Androhung eines Zwangsgeldes (nachfolgend "Allgemeinverfügung" genannt).

Für die Dauer vom 1. November 2018 bis zum 31. Januar 2019 **ist** jeweils in den Nächten von Freitag auf Samstag und Samstag auf Sonntag im Zeitraum von 20:00 Uhr bis 6:00 Uhr das Mitführen oder Benutzen gefährlicher Werkzeuge auf dem Streckenabschnitt zwischen den S-Bahn-, Regional- und Fernbahnhöfen Zoologischer Garten und Lichtenberg sowie allen dazwischen liegenden, im Einzelnen bezeichneten S-Bahn-, Regional- bahn- und Fernbahnhöfen verboten. S-Bahn-, Regional- und Fernbahnverbindungen **werden** erfasst, solange und soweit sie auf dem vorgenannten Streckenabschnitt verkehren oder an einem der vorgenannten Bahnhöfe halten. Die Allgemeinverfügung gilt nicht für Personen, die gefährliche Werkzeuge unter Glaubhaftmachung einer Berechtigung oder zum häuslichen Gebrauch mitführen. Als Werkzeug gilt nach der Allgemeinverfügung jeder Gegenstand, der durch menschliche Kraft gegen einen Körper in Bewegung gesetzt werden kann, um ihn zu verletzen. Gefährlich ist nach der Definition der Allgemeinverfügung ein Werkzeug, das nach seiner objektiven Beschaffenheit und der Art und seiner konkreten Anwendung als Angriffs- oder Verteidigungsmittel im Einzelfall geeignet ist, erhebliche Verletzungen herbeizuführen. Beispielfhaft werden Messer, Baseballschläger und Beile genannt.

### LEITSÄTZE (DER REDAKTION)

1. Die dem materiellen Strafrecht entlehnte Definition des gefährlichen Werkzeugs ist für Zwecke eines Verbots zur Gefahrenabwehr aufgrund der hierbei vorzunehmenden Gefahrenbewertung aus der Ex-ante-Perspektive zu unbestimmt.
2. Eine gefahrenabwehrrechtliche Allgemeinverfügung setzt als konkret-generelle Regelung das Vorliegen einer konkreten Gefahr voraus.
3. Die Gefahrenschwelle wird nicht bereits durch das bloße Mitführen eines gefährlichen Gegenstandes überschritten. Damit eine konkrete Gefahr durch einen mitgeführten Gegenstand entsteht, sind vielmehr weitere freie Willensentschlüsse notwendig.

Ein Einleitungssatz ist in der Praxis üblich, aber eigentlich nicht erforderlich, wenn im Rubrum unter „wegen“ eine Zusammenfassung des Streitstandes erfolgt.

Geschichtserzählung: **Indikativ Imperfekt**

Es sollte, etwa durch die Setzung von Anführungszeichen, deutlich gemacht werden, ob der genaue Wortlaut der Allgemeinverfügung wiedergegeben wird (wofür hier die Verwendung des Indikativ Präsens spricht) oder der Inhalt nur zusammengefasst wird (dann Konjunktiv Präsens).

Weitere Geschichtserzählung wieder im **Indikativ Imperfekt**

Wichtig: Wiedergabe aller Anordnungspunkte!

Begründung: **Konjunktiv Präsens**

Begründung der Anordnung der sofortigen Vollziehung

In Berlin ist grds. ein Widerspruchsverfahren durchzuführen.

Begründung des Widerspruchs: Konjunktiv Präsens

Antragstellung: **Indikativ Perfekt**  
Üblicherweise wird zu Beginn der Prozessgeschichte I nicht der Antrag wiedergegeben, sondern formuliert: „Am selben Tag hat er einen Antrag auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes gestellt.“

Anträge: **Indikativ Präsens**  
Die (stillschweigende) Korrektur eines nur leicht fehlerhaften Antrags wird üblicherweise durch die Verwendung des Einschubs „sinngemäß“ kenntlich gemacht. Einer Auslegung des Antrags zu Beginn der Entscheidungsgründe bedarf es dann nicht.

Die Bundespolizeidirektion Berlin **ordnete** die sofortige Vollziehbarkeit der Allgemeinverfügung an. Daneben **drohte** sie ein Zwangsgeld in Höhe von 250,00 Euro für jeden Fall der Zuwiderhandlung an. Zur **Begründung** der Allgemeinverfügung bezog sie sich auf Vorfälle aus diesem Jahr. Im räumlichen Geltungsbereich der Allgemeinverfügung **sei** ein Anstieg der Gewalttaten um 6,1% zum Vorjahr zu verzeichnen. Nahezu die Hälfte aller Gewaltvorfälle im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizeidirektion Berlin finde im räumlichen Geltungsbereich der Allgemeinverfügung statt. Schwerpunktmäßig ereigneten sich diese an Wochenendtagen in den Abend- und Nachtstunden zwischen 20.00 Uhr und 06.00 Uhr. [...] Wegen der Bedeutung der gefährdeten Rechtsgüter sei die Allgemeinverfügung auch verhältnismäßig und die Inanspruchnahme von Nichtstörern gerechtfertigt. Das angedrohte, in seiner Höhe erforderliche und angemessene Zwangsgeld sei geeignet, Betroffene von dem Mitführen und Benutzen gefährlicher Gegenstände abzuhalten.

Zur Begründung der sofortigen Vollziehbarkeit der Allgemeinverfügung führte die Bundespolizei aus, Körperverletzungsdelikte würden häufig unter Verwendung von gefährlichen Werkzeugen begangen. [...] Ohne die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit sei mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit das Mitführen und Verwenden von gefährlichen Werkzeugen auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes und in darauf verkehrenden Zügen und damit die Begehung weiterer Straftaten und Rechtsgutsverletzungen zu befürchten. Die damit verbundene Gefahr für die öffentliche Sicherheit wiege schwerer als Einzelinteressen, wie die allgemeine Handlungsfreiheit der von der Anordnung betroffenen Personen.

Der Antragsteller **legte** am 16. Oktober 2018 gegen die Allgemeinverfügung **Widerspruch ein**, über den bislang noch nicht entschieden ist. Den Widerspruch begründete er damit, er **wohne** in Berlin und benutze regelmäßig freitags- und samstagsnachts die S-Bahn. Der Allgemeinverfügung fehle eine gesetzliche Grundlage. Eine konkrete Gefahr liege nicht vor. Außerdem unterfielen dem Begriff des gefährlichen Werkzeugs auch Alltagsgegenstände, wie beispielsweise Turnschuhe. Die Maßnahme sei jedenfalls unverhältnismäßig. Durch den Erlass der Allgemeinverfügung übernehme die Bundespolizei im Übrigen Aufgaben des Gesetzgebers. Dies verstoße gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung.

Am selben Tag hat er beim Verwaltungsgericht beantragt, die aufschiebende Wirkung seines Widerspruchs wiederherzustellen. Zur Begründung seines Antrags trägt er vor, die Allgemeinverfügung **stelle** einen „tiefen Eingriff“ in die Grundrechte dar, weil verdachtsunabhängige Kontrollen zur Durchsetzung der Allgemeinverfügung durchgeführt würden.

Der Antragsteller **beantragt sinngemäß**, die aufschiebende Wirkung seines Widerspruchs gegen die Allgemeinverfügung der Bundespolizeidirektion Berlin vom 16. Oktober 2018 wiederherzustellen.

Die Antragsgegnerin **beantragt**, den Antrag abzulehnen.

Sie ist der Auffassung, die Allgemeinverfügung **sei** rechtmäßig. Das öffentliche Interesse an der Vollziehung der Allgemeinverfügung **überwiege** das Interesse des Antragstellers von ihren Wirkungen verschont zu bleiben. Das Bestehen einer konkreten Gefahr ergebe sich aus den in der Begründung der Allgemeinverfügung genannten Lageerkenntnissen und den im Rahmen des Vollzugs der Allgemeinverfügung aus dem Juni 2018 gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse. [...] Die Allgemeinverfügung sei auch nicht unverhältnismäßig. Rahmen- und Einsatzbefehle, die das Ermessen der Einsatzkräfte bestimmten, ermöglichen die Berücksichtigung von einzelfallbezogenen Besonderheiten. Ein Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip sei nicht erkennbar. [...]"

Begründung: **Konjunktiv Präsens**

## II.

„Der Antrag hat Erfolg.

Der gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1, zweite Alternative VwGO statthafte Antrag ist **zulässig**. Der Antragsteller ist insbesondere **antragsbefugt**. Dies wäre nur dann nicht der Fall, wenn offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise die vom Antragsteller behaupteten Rechte bestehen oder ihm zustehen können. Vorliegend ist es möglich, dass der Antragsteller in seinen Grundrechten aus Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG betroffen ist. Dabei kommt es nicht darauf an, ob er regelmäßig gefährliche Werkzeuge im Sinne der Allgemeinverfügung in deren räumlichen und zeitlichen Geltungsbereich mit sich führt. Denn wegen der an die Art der konkreten Verwendung anknüpfenden Definition des gefährlichen Werkzeuges ist nicht auszuschließen, dass die Bundespolizei einzelfallbezogen auch Alltagsgegenstände als gefährlich qualifiziert und diese somit unter das Verbot fallen.

Ergebnissatz voranstellen.

Zulässigkeit: Hier sollten in der Klausur grundsätzlich (knappe) Ausführungen zur Statthaftigkeit und zu ggf. weiteren problematischen Punkten – wie hier der Antragsbefugnis – erfolgen.

Der Antrag ist auch **begründet**. Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers vom 16. Oktober 2018 ist wiederherzustellen. Das Interesse des Antragstellers, vorläufig von der Vollziehung der Allgemeinverfügung verschont zu bleiben, überwiegt das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung der gefahrenabwehrrechtlichen Allgemeinverfügung. Denn die Anordnung der sofortigen Vollziehung erweist sich nach der im vorläufigen Rechtsschutzverfahren nur möglichen und allein gebotenen summarischen Prüfung zwar formell als rechtmäßig, aber als materiell rechtswidrig.

Begründetheit

In der Klausur bietet es sich an, nach dem Ergebnis der Begründetheitsprüfung zunächst den Prüfungsmaßstab des § 80 V 1 VwGO darzulegen und dann – etwa einleitend mit „Hiernach ... / Nach diesen Maßstäben ...“ – das Ergebnis der Subsumtion (im Urteilsstil).

Die Begründung für die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit der Allgemeinverfügung genügt den formellen Anforderungen an die **Begründungspflicht gemäß § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO**. Die schriftliche Begründung muss danach in nachvollziehbarer Weise die Erwägungen erkennen lassen, die die Behörde zur Anordnung der sofortigen Vollziehung veranlasst haben. Dabei ist die Behörde verpflichtet, abgestellt auf den konkreten Fall, das besondere Interesse an der sofortigen Vollziehung sowie die Ermessenserwägungen, die sie zur Anordnung der sofortigen Vollziehung bewogen haben, darzulegen. Formelhafte und pauschale Begründungen oder Wendungen, mit denen lediglich der Gesetzestext wiederholt wird, reichen nicht aus. Ob die zur Begründung angeführten Gründe die sofortige Vollziehung tatsächlich tragen, ist für die Erfüllung des formellen Begründungserfordernisses des § 80 Abs. 3 VwGO dagegen unerheblich.

Formale Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Vollziehungsanordnung: § 80 III VwGO

Darlegung der allgemeinen Grundsätze

OVG Münster, Beschluss vom 11.2.2014, 15 B 69/14, juris Rn 8; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 12.3.2018, OVG 11 S 12.18, juris Rn 22

Subsumtion des konkreten Sachverhalts

Interessenabwägung = materielle Rm. der Anordnung der sofortigen Vollziehung

Prüfung der Allgemeinverfügung

Rechtsgrundlage für die Allgemeinverfügung. Ist in einer Klausur vollständig zu zitieren.

§ 31 BPolG legt die sonderpolizeiliche Zuständigkeit der Bundespolizei als Bahnpolizei fest. Dies wäre besser im Rahmen der formellen Rechtmäßigkeit unter dem Stichwort „Zuständigkeit“ geprüft worden.

Die Bestimmtheit eines VA ist kann alternativ auch in der materiellen Rechtmäßigkeit geprüft werden.

Achtung: Da hier eine Bundesbehörde handelt, ist das VwVfG des Bundes einschlägig!

Darlegung der allgemeinen Grundsätze

Subsumtion

Es ist nicht klar, was ein „gefährliches Werkzeug“ ist.

**Diesen Anforderungen wird die seitens der Antragsgegnerin gegebene Begründung gerecht.** Die Antragsgegnerin legt darin dar, dass in der Vergangenheit Personen bei körperlichen Auseinandersetzungen im räumlichen und zeitlichen Geltungsbereich der Allgemeinverfügung gefährliche Werkzeuge bei sich führten. [...]

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung der Allgemeinverfügung erweist sich dagegen als **materiell rechtswidrig**, weil die angegriffene Allgemeinverfügung im Ergebnis rechtswidrig ist. Es fehlt schon an der hinreichenden Bestimmtheit des Verbots und an den tatbestandlichen Voraussetzungen des Mitführverbots.

**Rechtsgrundlage** für den Erlass der Allgemeinverfügung sind die **§§ 3 Abs. 1, 14 Abs. 1, 17, 18 und 20 BPolG**. Danach hat die Bundespolizei die Aufgabe, auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren, die den Benutzern, den Anlagen oder dem Betrieb der Bahn drohen. Sie kann zur Erfüllung dieser Aufgaben, die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine Gefahr abzuwehren. Dabei kann die Bundespolizei um eine gegenwärtige, erhebliche Gefahr abzuwenden auch gegen Personen einschreiten, wenn Maßnahmen gegen Verhaltens- oder Zustandsstörer nicht oder nicht rechtzeitig möglich sind oder keinen Erfolg versprechen, die Bundespolizei die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig selbst abwehren kann und die betroffenen Personen ohne erhebliche eigene Gefährdung und ohne Verletzung höherwertiger Pflichten in Anspruch genommen werden können. Eine solche erhebliche Gefahr ist nach der gesetzlichen Definition des BPolG eine Gefahr für ein bedeutsames Rechtsgut, wie Bestand des Staates, Leben, Gesundheit, Freiheit, wesentliche Vermögenswerte oder andere strafrechtlich geschützte Güter von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit (§ 14 Abs. 2 Satz 2 BPolG).

Das von der Bundespolizei ausgesprochene Verbot ist bei summarischer Prüfung **nicht bestimmt genug**. Gemäß **§ 37 VwVfG** muss ein Verwaltungsakt inhaltlich hinreichend bestimmt sein. Wird dem Adressaten durch einen Verwaltungsakt ein Unterlassen aufgegeben, muss bei dem Verbot unmissverständlich festgelegt werden, welche Handlungen zu unterlassen sind. Der Inhalt des Verbots darf einer unterschiedlichen subjektiven Beurteilung nicht zugänglich sein. **Die Adressaten des Verbots müssen erkennen können, was von ihnen gefordert wird, damit sie ihr Verhalten danach einrichten können.**

Dies ist **vorliegend** nicht der Fall. Das von der Bundespolizei durch die Allgemeinverfügung ausgesprochene Verbot stellt eine präventive Maßnahme zur Gefahrenabwehr dar. Ob Gegenstände dem Verbot unterliegen, muss unter diesen Umständen für den Bürger von vornherein - im vorliegenden Fall z.B. beim Betreten eines Bahnhofs - eindeutig ermittelbar sein. **Da der von der Allgemeinverfügung verwandte Begriff des gefährlichen Werkzeugs maßgeblich an die Art seiner konkreten Verwendung als Angriffs- oder Verteidigungsmittel im Einzelfall anknüpft, ist dies vorab nicht möglich.** Denn die Gefährlichkeit eines Werkzeugs wird erst im Zeitpunkt seines konkreten Einsatzes in einer bestimmten Situation erkennbar.

**Die dem materiellen Strafrecht (§ 224 Abs. 1 Nr. 2, 2. Alt StGB) entlehnte Definition des gefährlichen Werkzeugs erscheint für die Zwecke des Strafrechts unter Berücksichtigung der strafprozessualen Aufklärungsmöglichkeiten und Beweisregelungen angemessen und ausreichend bestimmt. Für Zwecke eines Verbots zur Gefahrenabwehr ist es aufgrund der hierbei vorzunehmenden Gefahrenbewertung aus der Ex-ante-Perspektive indes zu unbestimmt.**

**Unbestimmt ist zudem**, unter welchen Voraussetzungen, ein gefährliches Werkzeug **benutzt** wird. Während die Antragsgegnerin definiert, wann ein gefährliches Werkzeug mitgeführt wird, **fehlt** eine entsprechende **Definition für das Benutzen**. [...]

Ferner ist die **Reichweite der** in Ziffer 4. der Allgemeinverfügung geregelten **Ausnahmen zu unbestimmt**. [...] Unklar ist, unter welchen Umständen davon auszugehen, dass die Gegenstände für die Berufsausübung benötigt werden und mit welchen Mitteln eine Glaubhaftmachung der Erforderlichkeit erfolgen soll. [...]

**Weiterhin fehlt** es an den **tatbestandlichen Voraussetzungen** für den Erlass der Allgemeinverfügung. Die erforderliche im Einzelfall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung im Bereich der Aufgaben, die der Bundespolizei nach den §§ 1 bis 7 obliegen, bestand weder im Zeitpunkt des Erlasses der Allgemeinverfügung noch im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung.

Eine Gefahr im Sinne des § 14 BPolG liegt vor, wenn konkret im Einzelfall - tatsächlich oder jedenfalls aus der ex-ante-Sicht des für die Polizei handelnden Amtswalters - bei verständiger Würdigung der Sach- und Rechtslage in absehbarer Zeit die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts besteht. Bei dem von der Polizei zu fällenden prognostischen Urteil, das in vollem Umfang gerichtlich überprüft werden kann, ist von wesentlicher Bedeutung, welchem Rechtsgut der Schaden droht. **Je höherrangiger ein Rechtsgut und je größer der ihm drohende Schaden ist, umso geringere Anforderungen sind an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts zu stellen.** Von Relevanz für das Vorliegen einer Gefahr ist **ferner der Zeitraum, der der Polizei bei der Einschätzung der Möglichkeit eines Schadenseintritts zur Verfügung steht**. Bedeutsam für das Vorliegen einer konkreten Gefahr ist auch, **inwieweit die Rechtsordnung bestimmte Risiken toleriert**, die mit dem Verhalten einer Person oder dem Zustand einer Sache verbunden sind.

**Das gilt auch, wenn** die Bundespolizei auf der Grundlage von § 14 BPolG eine **Allgemeinverfügung** nach § 35 Satz 2, erste Variante VwVfG **erlässt**. Eine Allgemeinverfügung ist ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richtet (personenbezogene Allgemeinverfügung, § 35 Satz 2, erste Variante VwVfG). Es handelt sich in diesem Fall um eine „konkret-generelle“ Regelung, die aus einem konkreten Anlass gegen einen bestimmten oder zumindest bestimmbaren Personenkreis erlassen wird. Bei einer Allgemeinverfügung, die sich auf § 14 BPolG stützt, besteht dieser Anlass in der konkreten Gefahr, die durch die Verfügung abgewehrt werden soll.

Aus dem Unterschied zwischen präventiver Gefahrenabwehr und repressiver Strafverfolgung folgt, dass die strafrechtliche Definition des gefährlichen Werkzeugs für Maßnahmen der Gefahrenabwehr untauglich ist.

Ebenfalls zu unbestimmt: Merkmal „benutzen“ und Ausnahmeregelungen

Tatbestandsvoraussetzung:  
Prüfung des Vorliegens einer Gefahr

Auch im Rahmen des BPolG gilt die allgemeine aus dem Landespolizeirecht bekannte Gefahrendefinition.

BVerwG, Urteil vom 3.7.2002, 6 CN 8/01, juris Rn 35; OVG Koblenz, Urteil vom 27.3.2014, 7 A 10993/13, juris Rn 28

Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, § 14 BPolG Rn 25f.

Auch für den Erlass einer gefahrenabwehrrechtlichen Allgemeinverfügung ist Voraussetzung, dass eine konkrete Gefahr vorliegt.

BVerwG, Urteil vom 17.8.2011, 6 C 9/10, juris Rn 51

Abgrenzung konkrete und abstrakte Gefahr

Die konkrete Gefahr unterscheidet sich von der abstrakten Gefahr nicht durch den Grad der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts, sondern durch den **Bezugspunkt der Gefahrenprognose**. Während bei der konkreten Gefahr auf einen bestimmten Sachverhalt oder ein bestimmtes Ereignis abgestellt wird, ist die abstrakte Gefahr auf den typischen Fall bezogen und Grundlage für den Erlass einer Polizeiverordnung.

Definition „abstrakte Gefahr“

Eine **abstrakte Gefahr** ist gegeben, wenn eine generell-abstrakte Betrachtung für bestimmte Arten von Verhaltensweisen oder Zuständen zu dem Ergebnis führt, dass mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden im Einzelfall einzutreten pflegt.

Subsumtion: Immer Ergebnissatz voranstellen (Urteilsstil!).

Hier liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Anordnung eines Mitführverbots nicht vor. Die von der Bundespolizei dargelegte Gefahrenprognose trägt die Allgemeinverfügung nicht. Nach ihr ist es – auch unter Berücksichtigung des hohen Rangs der möglicherweise betroffenen Schutzgüter und des deswegen herabgesetzten Wahrscheinlichkeitsmaßstabs – nicht hinreichend wahrscheinlich, dass es **(allein) durch das Mitführen** gefährlicher Gegenstände zu einer Verletzung der polizeirechtlichen Schutzgüter kommt.

Entscheidend ist, ob die Gefahrenschwelle überschritten wird:

Verneint für das bloße Mitführen der verbotenen Gegenstände.

Die hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts für Leib oder Leben Dritter ergibt sich zunächst nicht aus der (objektiven) Gefährlichkeit der verbotenen Gegenstände selbst. Gegenstände sind nach der Definition in der Allgemeinverfügung oftmals nicht aufgrund ihrer objektiven Beschaffenheit als gefährlich zu qualifizieren, sondern aufgrund der Art ihrer konkreten Verwendung. Das Führen dieser Gegenstände ist in aller Regel nicht verboten oder erlaubnispflichtig ist. Der Besitz und das Führen dieser Gegenstände überschreitet daher für sich genommen - wie die Bundespolizei einräumt (Seite 5 der Allgemeinverfügung) - nicht die Gefahrenschwelle. Die Gefahrenschwelle wird im Übrigen nicht bereits durch das bloße Mitführen eines möglicherweise gefährlich verwendeten Gegenstandes überschritten. **Damit eine konkrete Gefahr durch einen mitgeführten Gegenstand entsteht, sind vielmehr weitere freie Willensentschlüsse notwendig.** Von einer konkreten Gefahr ist erst dann auszugehen, wenn zu dem Mitführen des Gegenstandes weitere Umstände hinzutreten, nämlich wenn es wahrscheinlich ist, dass der Inhaber der tatsächlichen Gewalt über den Gegenstand Beteiligter einer Auseinandersetzung wird und zu erwarten ist, dass der Gegenstand in einer solchen Auseinandersetzung in gefährlicher Weise gegen eine andere Person eingesetzt wird. Nach der Begründung der Allgemeinverfügung und den Lageerkenntnissen der Bundespolizei **bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass der Besitz und das Führen eines gefährlichen Werkzeuges die Wahrscheinlichkeit erhöhen, an einer Auseinandersetzung beteiligt zu sein.** [...] Allein aus dem Besitz und dem Führen eines solchen Gegenstandes ist auch nicht allgemein auf die Gewaltbereitschaft einer Person oder deren Willen, den Gegenstand als Angriffs- oder Verteidigungsmittel zu verwenden, zu schließen. Wie der Antragsteller zutreffend aufzeigt, **kann das Verbot** wegen der von der Bundespolizei gewählten Definition des gefährlichen Werkzeuges **objektiv ungefährliche Alltagsgegenstände erfassen**, die erst durch die Art ihrer konkreten Verwendung in einer Auseinandersetzung gefährlich werden. Ex-ante - also vor der konkreten Verwendung des Gegenstandes - ist eine Gefährlichkeitsprognose daher nicht mit der

erforderlichen Wahrscheinlichkeit zu stellen. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus den in der Begründung der Allgemeinverfügung dargestellten Vorfällen. [...] Nach der Begründung der Allgemeinverfügung und dem Inhalt des Verwaltungsvorgangs der Antragsgegnerin lässt sich ein statistischer Zusammenhang zwischen dem Mitführen eines gefährlichen Werkzeugs und dessen Einsatz im Rahmen einer Auseinandersetzung nicht belegen. [...]

Die Gefahrenschwelle wird auch nicht deshalb überschritten, weil Personen, die gefährliche Werkzeuge bei sich führten, teilweise unter dem Einfluss von Alkohol, Drogen, Rauschmitteln oder Medikamenten standen. **Denn die Allgemeinverfügung knüpft für die Begründung einer konkreten Gefahr an dieses Merkmal nicht an.** Die vorgenannten Mittel mögen zwar im Übrigen allgemein enthemmende und aggressionsfördernde Wirkungen haben. Dass sie dazu führen, dass sich die Wahrscheinlichkeit erhöht, an einer Auseinandersetzung beteiligt zu sein und dabei ein gefährliches Werkzeug zu verwenden, belegt die Begründung der Allgemeinverfügung und der Inhalt des Verwaltungsvorgangs dagegen nicht. [...]

Die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts übersteigt die Gefahrenschwelle auch nicht wegen ungünstiger bauartbedingter oder räumlicher Eigenarten von Bahnhöfen und Zügen. [...] Es steht in dem zeitlichen Geltungsbereich der Allgemeinverfügung nicht zu erwarten, dass die betroffenen Bahnhöfe und Züge ihre Auslastungsgrenze erreichen und derart beengte Verhältnisse entstehen, dass mit einer Gewalteskalation oder Massenpaniken zu rechnen ist. Dies wird von der Antragsgegnerin zwar behauptet, Tatsachen, die ein solches Szenario wahrscheinlich erscheinen lassen, nennt sie nicht.

Soweit sich die Gefährlichkeit eines Werkzeugs definitionsgemäß erst aus der konkreten Art seiner Verwendung ergibt, ist überdies die **Störerauswahl** fehlerhaft erfolgt. Personen, die Werkzeuge nicht in gefährlicher Weise benutzen, können nicht als Verantwortliche im Sinne der §§ 17 und 18 BPolG in Anspruch genommen werden. Von ihnen geht keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung aus. Die Voraussetzungen für ihre Inanspruchnahme liegen auch im Übrigen nicht vor. Solange und soweit die Abwehr der Gefahr nicht auf andere Weise möglich ist, kann die Bundespolizei gemäß § 20 Abs. 1 BPolG Maßnahmen gegen andere Personen als die nach § 17 oder § 18 Verantwortlichen richten, wenn eine gegenwärtige erhebliche Gefahr abzuwehren ist, Maßnahmen gegen die nach § 17 oder § 18 Verantwortlichen nicht oder nicht rechtzeitig möglich sind oder keinen Erfolg versprechen, die Bundespolizei die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig selbst oder durch einen Beauftragten abwehren kann und die Personen ohne erhebliche eigene Gefährdung und ohne Verletzung höherwertiger Pflichten in Anspruch genommen werden können.

Für die Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Personen fehlt es bereits an einer **qualifizierten Gefahr** im Sinne der §§ 14 Abs. 2, 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BPolG. Erforderlich für die Inanspruchnahme Nichtverantwortlicher ist eine **gegenwärtige erhebliche Gefahr** für ein polizeiliches Schutzgut. Das Erfordernis der gegenwärtigen Gefahr bezeichnet eine besondere zeitliche Nähe der Gefahrenverwirklichung und ein gesteigertes Maß der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts. Der Schaden muss danach sofort

Verneint auch im Hinblick auf das Mitführen unter dem Einfluss berauschender Mittel.

Verneint auch unter Berücksichtigung der Beschaffenheit von Bahnhöfen und Zügen.

Störerauswahl:

Hier fehlerhaft, weil die Voraussetzungen für ein Vorgehen gegen Nichtstörer nicht vorlagen.

Kein Vorliegen einer qualifizierten Gefahr

Definition der gegenwärtigen Gefahr; s. Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, § 20 BPolG, Rn 4

Erst-Recht-Schluss; eine weitere Prüfung erübrigte sich daher.

Da die Allgemeinverfügung bereits mangels Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen rechtswidrig ist, war auf die Ermessensausübung nicht mehr einzugehen. In der Praxis stützen Gerichte ihre Entscheidungen freilich nicht selten auf mehrere Gründe, um sie „beschwerde“- bzw. „berufungssicherer“ zu machen.

Da die Zwangsmittelandrohung – anders als im Landesrecht – nicht kraft Gesetzes sofort vollziehbar ist, muss der Antrag auch hinsichtlich der Zwangsgeldandrohung auf „Wiederherstellung“ und nicht auf „Anordnung“ der aufschiebenden Wirkung lauten.

OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 30.3.2007, OVG 1 S 31.07, juris Rn 8

oder in nächster Zukunft mit großer Wahrscheinlichkeit zu erwarten sein. **Soweit es bereits an einer einfachen Gefahr fehlt, kann auch keine gesteigerte gegenwärtige Gefahr vorliegen.**

Ob die Bundespolizei bei Erlass der Allgemeinverfügung ihr Entschließungs- und Auswahlmessen fehlerfrei ausgeübt hat, kann vorliegend dahinstehen, da die tatbestandlichen Voraussetzungen der Allgemeinverfügung bereits fehlen.

Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers war auch im Hinblick auf die in der Allgemeinverfügung enthaltene **Zwangsgeldandrohung wiederherzustellen**. Trotz ihrer systematischen Stellung unter Ziffer 7. und damit vor der Zwangsgeldandrohung (unter Ziffer 8.) ist nach dem Wortlaut der Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit, der sich auf die (gesamte) Verfügung bezieht, davon auszugehen, dass dieser die bundesrechtlich nicht gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO sofort vollziehbare Zwangsgeldandrohung erfasst. Mit der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers gegen das Mitführverbot fehlt es an den Voraussetzungen des § 6 Abs. 1 VwVG. Dieser setzt voraus, dass der zu vollstreckende Verwaltungsakt unanfechtbar ist oder seine sofortige Vollziehbarkeit angeordnet ist. Beides ist nach Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs gegen das Mitführverbot nicht (mehr) der Fall. [...]“

## FAZIT

Im Rahmen eines Antrags nach § 80 V VwGO behandelt der Beschluss examensrelevante Probleme aus dem allgemeinen und besonderen Verwaltungsrecht: Mit der Frage nach der Bestimmtheit der Allgemeinverfügung beschäftigt sich das Gericht mit einer sowohl im Examen als auch in der Praxis häufigen Problematik aus dem allgemeinen Verwaltungsrecht. Die Entscheidung thematisiert ferner Grundfragen des Polizeirechts (Gefahrenprognose, Inanspruchnahme eines Nichtstörers), wobei die Besonderheit darin besteht, dass nicht das Handeln einer Landespolizeibehörde, sondern der Bundespolizei zu prüfen war. Dies stellt für Examenskandidaten zwar grundsätzlich eine Herausforderung dar, die Entscheidung zeigt aber, dass - wie bei unbekanntem Konstellationen regelmäßig - kein Sonderwissen gefordert wird. Auch im Rahmen des Handelns der Bundespolizei gelten nämlich die allgemeinen aus dem Landespolizeirecht bekannten Grundsätze. Darüber hinaus ist die Entscheidung nicht zuletzt wegen der ausführlichen Darlegung der allgemeinen Rechtsgrundsätze und der anschaulichen Subsumtion des konkreten Sachverhalts besonders lehrreich.



## RA - Rechtsprechungs-Auswertung für Studierende und Referendare

In der monatlich erscheinenden Ausbildungszeitung „RA“ von Jura Intensiv werden examensrelevante Urteile prüfungsorientiert aufbereitet.

Ob im Abo, als Print- oder Digitalversion - mit der RA bist Du immer über die aktuellsten Entscheidungen informiert.

## JurCase Mietangebot für dein Zweites Staatsexamen

Für alle Bundesländer bietet JurCase die zugelassenen Hilfsmittel auf Basis der Prüfungsordnung der jeweiligen Bundesländer zur Miete an.

Du kannst je nach Bedarf nur die Kommentare, nur die Gesetzestexte oder das Kombi-Paket mit allen Kommentaren und Gesetzestexten bei JurCase mieten.

