



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

2 K 1849/20

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

[REDACTED]
[REDACTED]

– Kläger –

Prozessbevollmächtigter:

[REDACTED]
[REDACTED]

g e g e n

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

– Beklagte –

Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED]
[REDACTED]

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen – 2. Kammer – durch die Vizepräsidentin des Verwaltungsgerichts Dr. Benjes, die Richter am Verwaltungsgericht Till und Dr. Pawlik sowie die ehrenamtliche Richterin Böllhoff und den ehrenamtlichen Richter Deitmer aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 12. Juli 2022 für Recht erkannt:

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Kläger.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

Der Kläger begehrt die Feststellung der Rechtswidrigkeit eines Polizeieinsatzes im Rahmen eines Fußballspiels.

Bei einem Fußballspiel im Wohninvest Weserstadion am 30. November 2019 befestigten Anhänger des SV Werder Bremen vor Spielbeginn in Block 1 oberhalb der „Wohninvest-Loge“ ein Banner mit der Aufschrift „Immobilienhaie – Vorsicht bissig!“, auf dem zwei Pfeile nach unten Richtung Loge zeigten. Der Kläger und seine Fangruppierung hatten dieses und weitere Banner hergestellt, die sich kritisch mit der Umbenennung des Stadions zugunsten eines Investors befassten. Einer Aufforderung des Ordnungsdienstes zur Abnahme dieses und eines weiteren in Block 53 aufgehängten Banners kamen die beteiligten Fans auch nach Beiziehung der Abteilung Fanbetreuung des SV Werder Bremen nicht nach.

Dem Polizeibericht zufolge kam es gegenüber den Mitarbeitern des Ordnungsdienstes zu Drohungen. Daraufhin habe der Veranstalter um Unterstützung durch Polizeikräfte bei der Entfernung durch Mitarbeiter des Ordnungsdienstes gebeten. Die Banner seien zwar grundsätzlich zugelassen worden, jedoch nicht für die Orte, an denen sie hingen. Die Polizeikräfte hätten den Ordnungsdienst absichern sollen. Nachdem das in Block 53 hängende Banner durch die Ordner entfernt worden sei, hätten die in Block 1 positionierten Ultras andere Ultras dazu aufgefordert, zu ihrer Unterstützung zu kommen. Die beabsichtigte Abnahme des Banners in Block 1 durch den Stadionordnungsdienst sei dadurch behindert worden, dass Personen den Zugang zum Block versperrten. Diese hätten nicht auf Aufforderungen reagiert, den Weg frei zu machen. Es sei zu Drohungen gegen Ordner gekommen. Die eingesetzte Polizeikräfte seien daraufhin in den Block vorgerückt.

Ausweislich eines in Augenschein genommenen Videos der Polizei wurden der Kläger und weitere Personen beim Betreten des Blocks von der Polizei zur Seite geschoben, um Zugang zu erhalten. Die Einsatzkräfte betraten im Anschluss zusammen mit Mitarbeitern des Ordnungsdienstes den Block. Die Polizisten bewegten sich zunächst bis zum Geländer der dortigen Balustrade. Anschließend bewegten sie sich daran entlang, bis sie die ganze Länge des Banners entlang der Balustrade einnahmen. Dabei passierten sie auch den Kläger, der mittlerweile hinter der ersten Sitzplatzreihe stand. Ein Ordner konnte so im

vorderen Bereich das Banner ergreifen und zu sich ziehen. Dabei zerriss es. Einen Rest des Banners, der nur noch einen der Pfeile zeigte, nahm ein Polizist an sich. Im Anschluss zogen sich Polizisten und Ordner zurück, wobei es erneut zu Auseinandersetzungen kam. Nach dem Spiel wurde das Banner durch Mitarbeiter der Fanbetreuung zurückgegeben.

Der Kläger hat am 08. September 2020 gegen die Unterstützung des Ordnungsdienstes durch die Polizei Klage erhoben. Ein Feststellungsinteresse folge aus einer Wiederholungsgefahr sowie einem erheblichen Grundrechtseingriff in die Meinungsfreiheit. Für das polizeiliche Einschreiten habe keine Ermächtigungsgrundlage bestanden. Das Aufhängen des Banners habe weder Strafgesetze noch sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften verletzt. Die Voraussetzungen polizeilichen Einschreitens zur Durchsetzung privater Rechte hätten nicht vorgelegen. Neben den gesetzlichen Tatbestandsmerkmalen setze dies eine Offenkundigkeit des privatrechtlichen Anspruchs voraus. Dabei bedürfe es zwingend einer eigenständigen Prüfung durch die Polizei. An diese seien hohe Anforderungen zu stellen, wenn das behauptete Recht endgültig durchgesetzt und in Grundrechte eingegriffen werde. Diese Plausibilitätsprüfung sei nicht oder nicht im gebotenen Maße durchgeführt worden. Dass die Entfernung des Banners vom Hausrecht erfasst werde, habe nicht auf der Hand gelegen. Das Verbot des Mitführens von Bannern in Nr. 11.7 lit. b Allgemeine Ticket-Geschäftsbedingungen (ATGB) stehe unter Erlaubnisvorbehalt. Dies hätte die Prüfung einer Genehmigung geboten. Eine solche habe für den Bereich der Ostkurve vorgelegen, zu der Block 1 gehöre. Auch hätten die Beamten nicht davon ausgehen dürfen, dass das Banner dort nicht genehmigungsfähig war. Zum einen sei die verdeckte Werbebande nicht vermietet gewesen. Zum anderen sei das Banner zwei Monate zuvor mit einer Genehmigung für die Ostkurve an derselben Stelle aufgehängt gewesen. Auch die ATGB schlossen Banner dieser Art an der konkreten Stelle nicht aus. Es habe sich eine eigenständige Sachverhaltsaufklärung aufdrängen müssen. Zumindest sei rechtliches Gehör zu gewähren und der Umfang der Genehmigung zu erforschen gewesen. Es sei zudem nicht Aufgabe der Polizei, zweifelhafte Rechtsfragen selbst zu entscheiden. Es sei gegenüber dem Ordnungsdienst nicht zu strafrechtlich relevanten Vorverhalten gekommen. Ferner sei die Polizei nur zu vorläufigen Maßnahmen zur Sicherung berechtigt gewesen. Der vermeintlich Anspruchsberechtigte sei auf den ordentlichen Gerichtsweg zu verweisen; den Verantwortlichen der Weserstadion GmbH wäre eine Identifizierung der handelnden Fans möglich gewesen. Dass ein Teil des Banners von den Polizeibeamten eigenhändig entfernt worden sei, habe nicht dem Auftrag des Veranstalters entsprochen und sei jedenfalls nicht erforderlich gewesen. Weiter seien die Maßnahmen unverhältnismäßig gewesen. Es sei zu einem intensiven Eingriff in die Meinungsfreiheit gekommen. Diese schütze auch die Art und Weise der Meinungsäußerung und beanspruche vorliegend mittelbare Drittwirkung. Ein etwaiger

kurzfristiger Eingriff in das Hausrecht sei zu dulden gewesen. Zudem sei die Anwendung unmittelbaren Zwangs in Form einfacher körperlicher Gewalt zur Durchsetzung der Entfernung rechtswidrig gewesen. Die Anwendung sei nicht angedroht worden. Dass die Umstände dies nicht zugelassen hätten, sei nicht ersichtlich. Auch habe es sich um keine erhebliche Gefahr im Sinne des § 44 Abs. 3 Satz 1 BremPolG a.F. gehandelt. Die Gewaltanwendung sei angesichts der allenfalls geringfügigen Beeinträchtigung der Rechte des Veranstalters unverhältnismäßig gewesen.

Der Kläger hatte zunächst beantragt, festzustellen, dass die Entfernung, Mitnahme und vorübergehende Verwahrung des Banners „Immobilienhaie – Vorsicht bissig“ durch Beamte der Polizei Bremen im Weserstadion anlässlich des DFB-Pokalspiels des SV Werder Bremen gegen den 1. FC Heidenheim am 30. November 2019 rechtswidrig war und ebenso die Anwendung unmittelbaren Zwangs zur Durchsetzung der vorstehenden Maßnahme. Nach Erörterung des Sach- und Rechtslage in der mündlichen Verhandlung beantragt der Kläger nunmehr,

festzustellen, dass die Unterstützung der Stadionordner zur Entfernung des Banners „Immobilienhaie-Vorsicht bissig“ durch Beamte der Polizei Bremen im Wohninvest Weserstadion im Rahmen des DFB Pokalspiels des SV Werder Bremen, gegen den 1. FC Heidenheim am 30. November 2019 unter Anwendung unmittelbaren Zwangs im Zugang zu Block 1 und durch Ermöglichen des unmittelbaren Zugriffs auf das Banner und teilweise Abnahme desselben rechtswidrig war.

Die Beklagte beantragt

die Klage abzuweisen.

Die polizeilichen Maßnahmen seien rechtmäßig gewesen. Wesentliche Aufgabe der Polizei sei es, Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren. Der Schutz privater Rechte obliege ihr nach § 1 Abs. 2 BremPolG nur, wenn gerichtlicher Schutz nicht rechtzeitig zu erlangen sei. Als private Veranstaltungen obliege die Verwirklichung von Sicherheitsmaßnahmen bei Fußballspielen in erster Linie Verein und Stadionbetreiber. Dies schließe ein polizeiliches Handeln nicht aus, soweit die Polizei damit zugleich Gefahren für die öffentliche Sicherheit abwehre. Eine Verletzung der öffentlichen Sicherheit habe in dem Verstoß gegen Nr. 11.7 ATGB gelegen. Das Banner sei dort, wo es gehangen habe, nicht erlaubt worden. Es habe auch eine gegenwärtige Gefahr vorliegen, denn die Sachlage habe bereits zu Straftaten (Bedrohung, Beleidigung, Nötigung) gegen den Ordnungsdienst geführt. Es sei damit zu rechnen gewesen, dass sich dies fortgesetzt hätte. Die Sicherstellung sei unter Ermessensgesichtspunkten nicht zu beanstanden. Mildere Mittel seien nicht ersichtlich gewesen. Insbesondere seien der Kläger und seine Mitstreiter im Vorfeld der Maßnahme mehrfach aufgefordert worden, das Banner zu

entfernen. Der Kläger sei Inhaber der tatsächlichen Gewalt in Bezug auf das Banner und damit richtiger Adressat gewesen. Die Durchführung der Sicherstellung sei nicht zu beanstanden und das Banner nach Beendigung des Fußballspiels herausgegeben worden.

Das Gericht hat Beweis erhoben durch Vernehmung des leitenden Polizeidirektors ■■■■, der den Einsatz im Stadion insgesamt leitete, und des Polizeihauptkommissars ■■■■, der eine der beteiligten Einsatzgruppen führte. Zudem wurden ein während des Einsatzes von der Polizei angefertigtes Video sowie ein unter www.youtube.com abrufbares Video in der mündlichen Verhandlung in Augenschein genommen. Wegen des Ergebnisses der Beweisaufnahme wird auf das Protokoll der mündlichen Verhandlung vom 12. Juni 2022 Bezug genommen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte nebst der beigezogenen Behördenakte verwiesen.

Entscheidungsgründe

Die Klage ist zulässig (I.) aber unbegründet (II.).

I. Die Klage ist mit dem in der mündlichen Verhandlung gestellten Antrag zulässig.

1. Die Klage ist als Fortsetzungsfeststellungsklage analog § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO zulässig, soweit sie sich gegen Verwaltungsakte der Polizei Bremen richtet. Dies betrifft zum einen die Aufforderung, den Zugang zu Block 1 freizumachen, die Polizeibeamten zur Sicherung der Stadionordner auf dem Weg entlang der Balustrade passieren zu lassen und schließlich die Sicherstellung eines Teils des Banners durch einen Polizeibeamten. Zudem betrifft dies die im Zusammenhang mit dem Zwangsmittel Einsatz zum Betreten des Blocks ergangenen Verwaltungsakte.

Ob dem Kläger ausdrücklich mündlich mitgeteilt wurde, dass er den Zugang zum Block freizugeben habe und ansonsten ein Zwangsmittel Einsatz drohe, kann dahinstehen. Allerdings spricht angesichts der Aussage des unmittelbar mit dem Kläger in Kontakt geratenen Gruppenführers einer der eingesetzten Einsatzgruppen und den vorliegenden Videoaufnahmen, auf denen Kontaktaufnahmen erkennbar sind, viel dafür. Jedenfalls aber sind die zur Überprüfung gestellten Regelungen „in anderer Weise“ i.S.d. § 37 Abs. 2 Satz 1 BremVwVfG gegenüber dem Kläger ergangen. Dies kann auch durch konkludentes Verhalten geschehen, wenn sich der Willenserklärung zugleich eine rechtlich relevante Erklärung entnehmen lässt (Schwarz, in: Fehling/Kastner/Störmer, VerwR, 5. Auflage 2021, § 35 VwVfG Rn. 52). Aus dem Verhalten der eingesetzten Polizeikräfte war für den

Kläger ersichtlich, dass ihm aufgegeben wurde, den Weg zum Block freizumachen. Auf den Videoaufnahmen des Einsatzes ist zu erkennen, dass den heranrückenden Polizeibeamten der Zugang vom Kläger und weiteren Personen durch ihre körperliche Anwesenheit versperrt wurde. Der Zeuge ■■■ ging sodann unmittelbar auf den Kläger zu, wobei er kurz verzögerte und, als der Kläger nicht zurückwich, diesen dann beiseiteschob. Für den Kläger und die ihn umgebenden Personen, die sich an der betreffenden Stelle auch gerade deshalb versammelt hatten, um die Abnahme des Banners zu verhindern, musste angesichts der Situation klar sein, dass die Polizeibeamten den Block nunmehr betreten wollten und damit zugleich von ihnen forderten, den Weg freizugeben.

Ebenso verhielt es sich wenig später, als die Einsatzkräfte sich einen Weg entlang der Balustrade zum hinteren Teil des Banners bahnten. Auch hier ist auf den Videoaufnahmen erkennbar, dass die Personen jeweils angesprochen wurden und daraufhin den Weg auch freigaben bzw. den sich in den beengten Verhältnissen bewegendem Polizisten keinen Widerstand beim Vorbeigehen und -drängen entgegensetzten. Erneut musste auch in dieser Situation einem Betroffenen schon aus den Umständen klar sein, dass die Polizisten sich nun entlang der Balustrade bewegen wollten und der Zugang freizugeben war.

Schließlich lag auch in der Abnahme eines Teils des Banners jedenfalls ein konkludenter Verwaltungsakt. Für Beobachter der Szene musste schon mit dem Beginn des Ansichnehmens klar sein, dass der Gegenstand zumindest vorübergehend sichergestellt werden sollte und sie dies zu dulden hatten.

Alle Verwaltungsakte haben sich vor Erhebung der Klage erledigt. Es besteht aufseiten des Klägers als von den Maßnahmen Betroffener eine Klagebefugnis und auch ein schutzwürdiges Interesse an der begehrten Feststellung (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. März 2012 – 6 C 12/11 –, juris Rn. 15). Er hat ein berechtigtes Interesse daran feststellen zu lassen, ob die Polizei zugunsten der Ordner einschreiten durfte. Dies ergibt sich daraus, dass er auch in Zukunft ähnliche Aktivitäten ausführen will und damit die konkrete Gefahr besteht, dass sich eine Situation wiederholt, wie sie zur hiesigen Klage geführt hat.

Eine Frist war weder für den ursprünglichen Klageantrag zu wahren noch dann, wenn man angesichts der in der mündlichen Verhandlung gestellten Antrags von einer Klageänderung ausgeht. Fortsetzungsfeststellungsklagen in analoger Anwendung des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO, bei denen sich der fragliche Verwaltungsakt noch vor Ablauf der Rechtsbehelfsfrist erledigt hat, unterliegen – wie allgemeine Feststellungsklagen – keinem Fristerfordernis (vgl. BVerwG, Urteil vom 14. Juli 1999 – 6 C 7/98 –, BVerwGE 109, 203-211, LS und juris Rn. 21). Eine Verwirkung des Klagerechts in Bezug auf die nun (ggfs. neu) zur Prüfung gestellten Maßnahmen ist ebenfalls nicht anzunehmen. Es fehlt jedenfalls am dafür nötigen

Umstandsmoment, da der Kläger kein Verhalten an den Tag gelegt hat, dass bei der Beklagten ein schutzwürdiges Vertrauen dahingehend bewirkt hätte, dass es nicht mehr zu einer etwaigen Rechtsverfolgung kommen werde. Schließlich wäre eine in der Änderung des Klageantrags in der mündlichen Verhandlung ggfs. zu erblickende Klageänderung jedenfalls sachdienlich gewesen (§ 91 VwGO).

2. Auch soweit der Kläger sich gegen eine ihn treffende Zwangsmaßnahme im Zusammenhang mit der Zutrittsverschaffung zum Block wendet, ist die Klage zulässig. Dabei kann offenbleiben, ob als Klageart auf die Fortsetzungsfeststellungsklage in analoger Anwendung oder eine allgemeine Feststellungsklage zurückzugreifen ist (vgl. dazu Wolff, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Auflage 2018, § 113 Rn. 316). Ein berechtigtes Interesse zu einer Feststellung ergibt sich hier erneut aus einer Wiederholungsfahr. Die in jedem Fall zu fordernde Klagebefugnis (stRspr, vgl. nur BVerwG, Urteil vom 18. Dezember 2014 – 4 C 35.13 –, juris Rn. 51) folgt bereits daraus, dass der Kläger selbst von der angegriffenen Zwangsmaßnahme betroffen war. Auch hier stünde es der Zulässigkeit der Klage zudem nicht entgegen, wenn man den Zwangsmittel Einsatz erst als im Wege einer Klageänderung durch den in der mündlichen Verhandlung gestellten Antrag anhängig geworden ansieht.

II. Die Klage ist indes unbegründet. Die angegriffenen Maßnahmen waren rechtmäßig und verletzen den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Die polizeiliche Aufforderung, den Weg in Block 1 und später zum Banner freizugeben (1.), die Anwendung unmittelbaren Zwangs gegenüber dem Kläger beim Zugang zu Block 1 (2.) und schließlich die Sicherstellung eines Teils des Banners durch einen Polizisten (3.) begegnen keinen rechtlichen Bedenken.

1. Die Ermächtigung der Polizei, dem Kläger zunächst aufzugeben, den Weg zum Block 1 und später auch entlang der Balustrade freizugeben und damit die Abnahme des Banners zu ermöglichen, folgt aus der polizeilichen Generalklausel des § 10 Abs. 1 BremPolG. Die formellen (a) und materiellen Voraussetzungen (b) lagen vor.

a) Die formellen Voraussetzungen für ein Eingreifen des Polizeivollzugsdienstes lagen vor.

Der Polizeivollzugsdienst war für die Anordnungen zuständig. Nach § 64 Abs. 1 Satz 2 1. Halbsatz BremPolG a.F. (jetzt § 125 BremPolG) hat er die in § 1 Abs. 1 Satz 2 BremPolG genannte Aufgabe des Schutzes privater Rechte wahrzunehmen (siehe dazu im Einzelnen unten, vgl. zur Eigenständigkeit der Zuständigkeitsregelung Schmidt, BremPolG, 1. Auflage 2006, § 64 Rn. 4 [S. 425]). Diese Aufgabe obliegt der Polizei, wenn gerichtlicher Schutz nicht rechtzeitig zu erlangen ist und ohne polizeiliche Hilfe die

Verwirklichung des Rechts vereitelt oder wesentlich erschwert werden würde. Vorliegend wäre die Ausübung der Rechte des Spielveranstalters ohne Einschreiten der Polizeikräfte vereitelt worden. Es war ausgeschlossen, am fraglichen Abend noch rechtzeitig wirksamen zivilrechtlichen Schutz zu erlangen. Selbst wenn es dem Veranstalter möglich gewesen wäre, die zuständigen Stellen noch zu verständigen, wäre zunächst die Feststellung der Identität der handelnden Personen nötig gewesen, was angesichts der angespannten Lage ohne Mitwirkung und Eingreifen der Polizei aussichtslos erschienen wäre. Zudem wäre selbst, wenn dies erfolgt wäre, bis zum Ende des Spiels kaum mit einer gerichtlichen Entscheidung und schon gar nicht mit einer Vollstreckung derselben zu rechnen gewesen.

Die nach § 41 Abs. 1 Satz 1 BremVwVfG nötige Bekanntgabe ist erfolgt. Dabei ergeben sich bei i.S.d. § 37 Abs. 2 Satz 1 BremVwVfG „in anderer Weise“ erlassenen Verwaltungsakten die Bekanntgabemodalitäten aus der Natur der Sache (Baer, in: (Schoch, VerwR, 1. EL August 2021, § 41 VwVfG Rn. 29). Vorliegend konnten die betroffenen Personen das Verhalten des handelnden Polizeibeamten unmittelbar beobachten, womit ihnen zugleich die in diesem sich verkörpernden Verwaltungsakte bekannt gegeben wurden. Die Beamten durften auch davon ausgehen, dass die jeweils Beteiligten und insbesondere der Kläger dies wahrnehmen konnte. Aus dem vom Gericht zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemachten Video des Einsatzes ist ersichtlich, dass der Kläger sowohl beim Zugang zum Block als auch später die Handlungen der Polizisten jeweils wahrnahm und auf diese reagierte. Im Falle der Verschaffung des Zugangs zum Block gilt dies auch schon, bevor gegen ihn Zwang angewandt wurde (vgl. auch oben, S. 7).

Ob der Kläger angehört wurde kann dahinstehen. Denn ohnehin durfte auf die grundsätzlich auch bei Maßnahmen der Vollzugspolizei notwendige Anhörung nach § 28 Abs. 2 BremVwVfG verzichtet werden. Demnach kann von der Anhörung abgesehen werden, wenn sie nach den Umständen des Einzelfalls nicht geboten ist. Dies gilt nach dessen Nr. 1 insbesondere, wenn eine sofortige Entscheidung wegen Gefahr im Verzug notwendig erscheint. Ob eine sofortige Entscheidung objektiv notwendig war oder die Behörde eine sofortige Entscheidung für notwendig halten durfte, ist aus Ex-Ante-Sicht zu beurteilen (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. März 2012 – 3 C 16/11 –, juris Rn. 14).

Vorliegend durfte der handelnde Polizeibeamte eine sofortige Entscheidung für notwendig halten. Eine Anhörung hätte in der konkreten Situation, in der sich die Einsatzkräfte in einem aggressiven Umfeld einer Vielzahl von Personen ausgesetzt sahen, die sie ggfs. hätten ansprechen müssen, nicht sinnvoll und ohne die Gefahr einer weiteren Eskalation durchgeführt werden können. Insbesondere ergibt sich aus dem Polizeibericht, dass die Polizei von Bemühungen der involvierten Fanggruppe ausging, noch mehr Personen zur

Unterstützung zu mobilisieren. Dies deckt sich auch mit der Aussage des Klägers, der in der mündlichen Verhandlung angab, sich nach der Abnahme des anderen Banners in Block 53 gezielt zu Block 1 begeben zu haben, um zu verhindern, dass das dort angebrachte Banner entfernt wird. Auch auf den Videoaufnahmen der Polizei ist zu sehen, wie Fans in Block 1 versuchen im Unterrang befindliche Personen zu bewegen, zu ihrer Unterstützung dazu zu kommen. Damit war zu befürchten, dass sich mit fortschreitender Dauer des Einsatzes weiterer Widerstand formiert hätte, was wiederum die Durchführung, die handelnden Polizeibeamten und unbeteiligte Personen gefährdet hätte.

b) Die angegriffenen Anordnungen sind auch materiell rechtmäßig. Der Tatbestand der als Ermächtigungsgrundlage heranzuziehenden polizeilichen Generalklausel ist erfüllt (aa). Zudem ist die Pflichtigenauswahl nicht zu beanstanden (bb) und die Maßnahmen erweisen sich als verhältnismäßig (cc).

aa) Nach § 10 Abs. 1 BremPolG darf die Polizei die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Fall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit abzuwehren, soweit keine besonders geregelten Befugnisse anzuwenden sind. Eine Gefahr ist nach § 2 Nr. 3 Buchstabe a BremPolG eine Sachlage, bei der im einzelnen Falle die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass in absehbarer Zeit ein Schaden für die öffentliche Sicherheit eintreten wird. Die öffentliche Sicherheit umfasst neben der Unverletzlichkeit der Rechtsordnung auch die subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen (vgl. § 2 Nr. 2 BremPolG).

Maßgeblich für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit ist eine Ex-Ante-Perspektive, womit es auf die erkennbaren Umstände im Zeitpunkt des polizeilichen Handelns ankommt (siehe nur VG Bremen, Urteil vom 09. September 2010 – 2 K 2184/08 –, juris Rn. 58 f. m.w.N.; VG Frankfurt (Oder), Urteil vom 25. November 2015 – 6 K 830/13 –, juris Rn. 23). Bei verständiger Würdigung müssen objektive Anhaltspunkte für eine Gefahr vorgelegen haben. Der erforderlichen Gefahrenprognose ist das Tatsachenwissen zugrunde zu legen, dass der Polizeibehörde zum Zeitpunkt ihres Einschreitens bekannt war. Anhand dessen muss aus Sicht eines objektiven, besonnenen und sachkundigen Amtswalters das Vorliegen einer Gefahr bejaht werden können aus (vgl. Nds.OVG, Urteil vom 22. September 2005 – 11 LC 51/04 –, juris Rn. 36; siehe auch BVerwG, Urteil vom 26. Februar 1974 – I C 31/72 –, juris Rn. 32; Mühl/Fischer, in: Möstl/Bäuerle, BeckOK PolR Hessen, 25. Ed. 01. April 2022, HSOG § 1 Rn. 58, vgl. auch Sperlich/Stahnke, in: Fischer-Lescano/Sperlich, Landesrecht Bremen, 2. Auflage 2021, § 4 Rn. 40 [S. 109] und Bäcker, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021, Abschnitt D, Rn. 89, 95 ff.). Ob sich nachträglich ergibt, dass in Wirklichkeit keine Gefahr vorlag, ist unerheblich (OVG Bremen, Urteil vom 06. Juli 1999 – 1 HB 498/98 –, juris Rn. 36; BVerwG, Urteil vom

3. Juli 2002 – 6 CN 8/01 –, BVerwGE 116, 347-358, juris Rn. 35; a.A. Kingreen/Poscher, Pol- u. OrdR, 11. Auflage 2020, § 8 Rn. 33 ff, 48).

Vorliegend durften die handelnden Polizeibeamten unter Zugrundelegung dieses Maßstabes zu Recht davon ausgehen, dass eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit bestand. Es lag eine Störung privater Rechte des Veranstalters vor (1). Ob zugleich zur Abwehr etwaiger Nötigungen eingeschritten werden durfte, kann dahinstehen (2).

(1) So wie sich die Sachlage zum Zeitpunkt des polizeilichen Eingreifens darstellte, durften die handelnden Beamten davon ausgehen, dass eine Gefahr für private Rechte des Veranstalters vorlag.

(a) Dabei war zunächst nicht zu fordern, dass das zu schützende Individualrechtsgut offenkundig bestand (so aber Benighaus LKV 2009, 202 <203 f.>; Wohl auch Gusy, Pol- u. OrdR, 7. Auflage 2009, § 3 Rn. 95 [S. 47]). Der Einwand, es sei nicht Aufgabe der Polizei, zweifelhafte Rechtsfragen selbst zu entscheiden (OVG NRW, Urteil vom 21. Mai 1968 – IV A 836/67 –, LS 3, VerwRSpr 1969, 85 <88>) kann nicht so weit führen, dass es einem mutmaßlichen Rechteinhaber im Endeffekt unmöglich wird, in Eilfällen seine Rechte effektiv auch unter Rückgriff auf eine allein erfolgversprechende polizeiliche Hilfe zu realisieren. Vielmehr ist im Rahmen des polizeilichen Einschreitermessens und auch der Auswahl der eingesetzten Mittel zu berücksichtigen, wie sicher aus Sicht der handelnden Beamten davon ausgegangen werden durfte, ein tatsächlich bestehendes privates Recht zu schützen. Je ungewisser das Bestehen des Rechts erscheint, zu dessen Gunsten eingegriffen werden soll, desto weniger wird das polizeiliche Einschreiten zu rechtfertigen sein. Zudem wird es sich dann umso eher auf vorläufige Maßnahmen zu beschränken haben. Dabei wird jeweils auch von entscheidender Bedeutung sein, wie dringend der Schutz des vermeintlich bestehenden Rechtsguts gegenüber der Beeinträchtigung zu werten ist, die mit der polizeilichen Durchsetzung beim (vermeintlichen) Störer eintritt. Ist Letztere nur gering, werden auch die Anforderungen an die Sicherheit des Bestehens des privaten Rechts abgesenkt sein. Unabhängig davon sind Fragen der späteren Kostenverteilung einer Maßnahme, bei denen es nach allgemeiner Ansicht auf eine rein objektive Beurteilung der Gefahrenlage ankommt.

Insofern genügt es auf der Ebene der Gefahrenfeststellung grundsätzlich, wenn das Bestehen des zu schützenden zivilrechtlichen Anspruchs aus der maßgeblichen Ex-Ante Perspektive zumindest möglich erscheint (vgl. Weiner, in: Möstl/Weiner, BeckOK Pol- u. OrdR Niedersachsen, 23. Ed., Stand: 01. Mai 2022, § 1 NPOG Rn. 37). Dabei obliegt der Polizei keine gerichtsförmliche Prüfung der geltend gemachten Rechte, sondern es genügt, wenn hinreichende Ansatzpunkte für Tatsachen festzustellen sind, auf deren Grundlage

das private Recht geltend gemacht wird (vgl. VG Frankfurt (Oder), Urteil vom 25. November 2015 – 6 K 830/13 –, juris Rn. 25). Insofern hat ein Polizeibeamter grundsätzlich eine Prognose zu erstellen, ob eine entsprechende Störungslage besteht. Diese Prognose ist – wie auch sonst – aufgrund der ihm zum Zeitpunkt der Entscheidung zur Verfügung stehenden Erkenntnismittel zu treffen (vgl. VGH BW, Urteil vom 22. Februar 1995 – 1 S 3184/94 –, juris Rn. 16). Bei der Beurteilung, ob eine Gefahr vorliegt, spielt es dabei aber keine Rolle, ob und in welcher Tiefe die handelnden Polizeieinsatzkräfte tatsächlich für sich eine Prüfung der Zivilrechtslage durchgeführt haben oder nicht. Soweit vertreten wird, die Polizei müsse vor dem Einschreiten eine überschlägige zivilrechtliche Plausibilitätsprüfung durchführen (so Nds.OVG, Beschluss vom 30. September 2008 – 11 LA 396/07 –, juris Rn. 14 m.w.N.), kann daraus nicht im Ergebnis eine besondere Verfahrensanforderung an die Qualität des Entscheidungsprozesses der Polizei hergeleitet werden, die im Falle einer Verletzung zur Rechtswidrigkeit führt (a.A. offenbar VG Karlsruhe, Urteil vom 17. Mai 2010 – 9 K 1513/08 –, juris Rn. 27).

Wie stets ist damit (nur) nachzuvollziehen, ob unter Berücksichtigung des Kenntnisstandes der Polizei im Zeitpunkt des Einschreitens ein objektiver, besonnener Amtswalter das Vorliegen einer Gefahr bejaht hätte. Ergibt diese Prüfung, dass zum Zeitpunkt des Einschreitens keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür vorlagen, dass die Verletzung von Individualrechten drohte oder bereits eingetreten war, fehlt es an einer polizeilichen Gefahrenlage und das Einschreiten war rechtswidrig (vgl. etwa VGH BW, Urteil vom 22. Februar 1995 – 1 S 3184/94 –, juris Rn. 17). Es ist kein überzeugender Grund ersichtlich, beim Schutz privater Rechte ein weiteres formelles Erfordernis mit Anforderungen an die konkret vorgenommene Beurteilung der Situation hinzuzufügen.

(b) Durch die Verweigerung der Gewährung des Zutritts zu Block 1 und das Anbringen des Banners und dessen Nichtabnahme nach Aufforderung durch die im Auftrag des Veranstalters tätigen Ordner wurde der Besitz des Veranstalters am Stadion gestört. Eine Besitzstörung liegt bereits vor, wenn die tatsächliche Sachherrschaft des Besitzers beeinträchtigt wird, ohne ihm den Besitz vollständig zu entziehen (siehe Götz, in: Gsell/Krüger/Lorenz/Reymann, BeckOGK BGB, 01. April 2022, § 858 Rn. 29 f.). Dies war hier gegeben: Der Veranstalter konnte als Besitzer das Stadions nicht mehr frei verfügen, wie die fragliche Balustrade genutzt (oder eben nicht genutzt) werden sollte und wo sich die von ihm eingesetzten Ordner aufhalten konnten. Die Besitzstörung stellte eine verbotene Eigenmacht i.S.d. § 858 Abs. 1 BGB dar, die begeht, wer den Besitzer ohne dessen Willen im Besitz stört, ohne dass ein Gesetz dies gestattet.

Das Aufhängen des Banners widersprach dem Willen des Veranstalters. Wie sich aus dem Polizeibericht und auch der Aussage des Zeugen ■■■ in der mündlichen Verhandlung

ergibt, war der Einsatzleitung der Polizei von diesem schon vor Spielbeginn mitgeteilt worden, dass die Banner in Block 1 und Block 53 nicht genehmigt seien und entfernt werden sollten. Ebenso war den beteiligten Fans und mit ihnen auch dem Kläger durch die Ansprache seitens der Ordner und spätestens ihr Vorgehen gegen das Banner in Block 53 klar, dass der Veranstalter das Banner in Block 1 nicht dulden wollte. Genau vor dem Hintergrund der Abnahme in Block 53 hatte sich der Kläger seiner Aussage in der mündlichen Verhandlung nach im Anschluss daran zu Block 1 begeben. Darauf, ob evtl. zuvor durch den Veranstalter ein Zeigen an der konkreten Stelle genehmigt worden war, kommt es nicht an. Zum einen durften die handelnden Polizeibeamten aufgrund der Auskunft des Veranstalters davon ausgehen, dass dies nicht der Fall war. Es ist nicht zu beanstanden, dass der Zeuge ■■■ als Einsatzleiter, wie er in der mündlichen Verhandlung angab, aufgrund seiner mehrjährigen guten Erfahrungen grundsätzlich zunächst auf dessen Aussage vertraute. Warum er der Auskunft des Veranstalters in der konkreten Situation keinen Glauben schenken sollen und weitere Ermittlungen hierzu als geboten anzusehen gehabt haben sollte, ist nicht ersichtlich. Zum anderen wäre eine etwaige Genehmigung ohnehin besitzrechtlich frei widerruflich gewesen (Götz, a.a.O. § 858 Rn. 41) und spätestens mit der Aufforderung der Ordner, das Banner abzunehmen, auch erfolgt. Dass es nicht dem Willen des Veranstalters entsprach, dass seine Ordner zu Block 1 keinen Zutritt mehr hatten, liegt und lag auf der Hand.

Weiterhin durfte die Polizei davon ausgehen, dass damit eine rechtswidrige Beeinträchtigung vorlag, die nicht i.S.d. § 858 Abs. 1 BGB gesetzlich gestattet war. Zunächst konnten sich der Kläger und die anderen mit der Aktion in Verbindung stehenden Personen sich nicht auf ihren ggfs. an dem Banner bestehenden Besitz berufen, um darauf zu verweisen, ihrerseits ein Recht zu dessen „Schutz“ zu haben. Das in § 859 Abs. 1 BGB geregelte Selbsthilferecht stand ihnen nicht zu. Das Anliegen der Ordner, das Banner zu entfernen (und dafür Block 1 zu betreten), stellte sich nicht als zur Selbsthilfe berechtigende verbotene Eigenmacht dar. Ihr Eingreifen war vielmehr als Selbsthilfe (des Veranstalters) nach § 859 Abs. 1 BGB gesetzlich gestattet und insofern nicht widerrechtlich (vgl. Fritzsche, in: Hau/Poseck, BeckOK BGB, 61. Edition, Stand: 01. Februar 2022, § 858 Rn. 21). Die Gestattung der Ordner zu Entfernung des Banners – und damit zu einem eventuellen Eingriff in den Besitz – folgte vorliegend aus dem auf sie übertragenen Besitzrechts des Veranstalters. Dieses wurde durch die (auf Grundlage des Polizeiwissens im Moment des Einschreitens) unerlaubte Anbringung des Banners gestört.

Die handelnden Beamten mussten auch nicht annehmen, dass aus dem Verfassungsrecht eine Gestattung zu folgern war. Zwar käme es grundsätzlich in Betracht, aus Art. 5 Abs. 1 GG eine gesetzliche Gestattung abzuleiten. Diese grundrechtliche Garantie der Meinungsfreiheit stellt ein Gesetz im Sinne des Art. 2 EGBGB dar. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG

gibt jedem das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. November 1995 – 1 BvR 1476/91 u.a. –, juris Rn. 108). Geschützt ist das Äußern einer Meinung nicht nur hinsichtlich ihres Inhalts, sondern auch hinsichtlich der Form ihrer Verbreitung. Dies umfasst auch Meinungsäußerungen durch das Zeigen sichtbarer Träger dieser Meinung, wie hier eines Banners (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. November 1985 – 1 BvR 1053/82 –, juris Rn. 13 [Tragen einer Plakette]; zum Wahlplakat statt vieler BayVGh, Beschluss vom 24. Mai 2019 – 10 CE 19.1032 –, juris Rn. 10; SächsOVG, Beschluss vom 21. Mai 2019 – 3 B 136/19 –, juris Rn. 8 f.). Geschützt ist auch die Wahl des Ortes und der Zeit einer Äußerung. Der Äußernde hat nicht nur das Recht, überhaupt seine Meinung kundzutun, sondern er darf auch die Umstände wählen, von denen er sich die größte Verbreitung oder die stärkste Wirkung verspricht. Als Individualrecht steht das Recht der freien Meinungsäußerung dem Bürger vom Grundsatz her überall dort zu, wo er sich jeweils befindet (vgl. BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011 – 1 BvR 699/06 –, BVerfGE 128, 226-278, juris Rn. 97 f., m.w.N.).

Auch wenn sich der Kläger und andere an der Aktion beteiligte Personen mithin auf Art. 5 Abs. 1 GG beziehen konnten, bedeutet dies nicht, dass sie ihre Meinung in jeder Form, mit jedem Mittel an jedem beliebigen Ort äußern durften (vgl. VG Bremen, Urteil vom 12. Juni 2020 – 2 K 2248/17 –, juris Rn. 34). Nach Art. 5 Abs. 2 GG findet die freie Meinungsäußerung ihre Schranke in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze. Zu diesen zählt auch die Rechte des Besitzers, die dieser im Wege des Besitzschutzes verwirklichen kann (§§ 858 ff. BGB), und des Eigentümers einer Sache über deren Nutzung grundsätzlich nach Belieben zu verfügen (§§ 903 Satz 1, 1004 BGB) (vgl. zu den letztgenannten Normen BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011 – 1 BvR 699/06 –, BVerfGE 128, 226-278, juris Rn. 100). Damit stehen dem Recht auf freie Meinungsäußerung Rechtspositionen gegenüber, die ihrerseits über Art. 14 Abs. 1 GG grundrechtlichen Schutz genießen (vgl. zum grundrechtlichen Schutz des Besitzes Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. EL Juli 2021, Art. 14 Rn. 323). Dabei darf ein Privater seine Rechte prinzipiell nach Gutdünken zur Durchsetzung seiner Interessen verwenden (vgl. BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011 – 1 BvR 699/06 –, BVerfGE 128, 226-278, juris Rn. 102). Insbesondere können Beschränkungen der Meinungskundgabe in dem von einem Hausrechtsinhaber kontrollierten Bereich grundsätzlich auf das Hausrecht gestützt werden (vgl. ebd., Rn. 100).

Allerdings kann es in Betracht kommen, dass die Meinungsfreiheit im Wege der mittelbaren Drittwirkung ein Recht zur Meinungskundgabe in fremden Räumlichkeiten begründen kann, wenn sich das Ziel der Meinungsäußerung auf öffentlichem Grund und Boden nicht in ähnlicher Weise verwirklichen lässt (Wendt, NVwZ 2012, 60; vgl. auch Schmitt, ZfPW 2021, 414 <428> und Kadler, NJW 2021, 23 <24>). Zudem ist bei der Prüfung von

Gesetzen, die Beschränkungen des Schutzbereichs des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG enthalten, die sogenannte „Wechselwirkungslehre“ zu beachten: Um ein Leerlaufen des Rechts der freien Meinungsäußerung auszuschließen, findet eine Wechselwirkung in dem Sinne statt, dass die allgemeinen Gesetze zwar dem Wortlaut nach Art. 5 Abs. 1 GG Schranken setzen, ihrerseits aber in ihrer das Grundrecht begrenzenden Wirkung selbst wieder eingeschränkt werden müssen (Schemmer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 51. Edition Stand: 15. Mai 2022, Art. 5 Rn. 100). Hierbei ist der für eine freiheitlich demokratische Ordnung konstituierenden Bedeutung der Meinungsfreiheit Rechnung zu tragen (vgl. BVerfG, Urteil vom 15. Januar 1958 – 1 BvR 400/51 –, BVerfGE 7, 198-230, juris Rn. 32 ff.).

Im Ergebnis ist zur Lösung der eintretenden Grundrechtskollision unter Rückgriff auf das Prinzip der praktischen Konkordanz für einen möglichst schonenden Ausgleich zu sorgen (vgl. Kadler NJW 2021, 23 <24>). Nötig ist eine fallbezogene Abwägung der von dem eingeschränkten Grundrecht und dem grundrechtsbeschränkenden Gesetz geschützten Interessen, die im Rahmen der auslegungsfähigen Tatbestandsmerkmale des bürgerlichen Rechts vorzunehmen ist (BVerfG, Beschluss vom 09. Februar 1994 – 1 BvR 1687/92 –, juris Rn. 19). Dabei hat die Betrachtung sowohl den Stellenwert der betroffenen Grundrechtsposition als auch die Intensität der Grundrechtsbeeinträchtigungen im konkreten Fall einzubeziehen (vgl. OLG Dresden, Urteil vom 07. April 2005 – 9 U 263/05 –, juris Rn. 21). Insbesondere sind die Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu beachten (vgl. BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011 – 1 BvR 699/06 –, BVerfGE 128, 226-278, juris Rn. 101).

Vorliegend wog zwar zunächst die Beeinträchtigung des Besitz- bzw. Eigentumsrechtes an sich nicht besonders schwer. Das fragliche Banner war nicht geeignet, den Ablauf der Veranstaltung und damit die Nutzung des Stadions insgesamt zu beeinflussen. So bestehen insbesondere keine Anhaltspunkte, dass es etwa unter den Zuschauern für Konflikte gesorgt hätte oder hätte sorgen können (vgl. zu einer solchen Konstellation VG Gelsenkirchen, Urteil vom 19. September 2017 – 17 K 5544/15 –, juris). Zudem waren soweit ersichtlich auch keine monetären Interessen betroffen. Weder ist bekannt, dass der betroffene Sponsor auf das Banner reagiert hätte, noch hat es etwa Werbung verdeckt. Demgegenüber wurde die Meinungskundgabe hier in ihrer konkreten Form unmöglich gemacht. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die handelnden Polizeibeamten davon ausgehen durften, dass es dem Veranstalter nicht etwa darum ging, die Meinungsäußerung komplett zu untersagen, sondern dass diese lediglich nicht dort erfolgen sollte, wo das Banner letztendlich aufgehängt worden war. Die damit grundsätzlich bestehende Möglichkeit, das Banner an anderer Stelle zu zeigen, war lediglich faktisch durch die Weigerung, das Banner zu entfernen und das Verhalten der mit dem Banner in

Verbindung stehenden Personen ausgeschlossen. Aufseiten des Veranstalters waren zudem sein berechtigtes Interesse und seine Verantwortung einzustellen, insgesamt für einen geregelten Ablauf der Großveranstaltung zu sorgen. Damit geht ein grundsätzlich berechtigtes Interesse einher, die Nutzung des Stadions für Meinungsäußerungen zu reglementieren und in geordnete Bahnen zu lenken. Vor dem Hintergrund dieser Ausgangslage durften die handelnden Beamten zu dem Schluss kommen, dass hier das Interesse des Veranstalters an einem sich im Rahmen seiner Vorgaben ordnungsgemäßen Ablauf der Veranstaltung das Interesse der Meinungsäußerung genau in der Form, wie sie vom Kläger und seinen Mitstreitern gewollt war, überwog.

(c) Zudem durften die handelnden Polizeibeamten davon ausgehen, dass ein Verstoß gegen die privatrechtlich festgelegten Bedingungen vorlag, in welche alle Teilnehmer der Veranstaltung mit dem Ticketkauf eingewilligt hatten. Dabei wurde gegen Bestimmungen der Stadionordnung in der im November 2020 geltenden Fassung und auch der Allgemeinen Ticket-Geschäftsbedingungen („ATGB“) der Saison 2019/2020 verstoßen.

Nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 Stadionordnung bzw. Nr. 11.2. Satz 1 ATGB war bei dem Stadionbesuch den Anordnungen des Sicherheits- und Ordnungsdienstes „unverzüglich und uneingeschränkt“ bzw. „stets“ Folge zu leisten. Nach Nr. 11.1 Sätze 1 und 2 ATGB unterliegt der Zutritt zum Stadion der Stadionordnung, die damit vom Ticketinhaber als verbindlich anerkannt werde. Der Kläger und seine Begleiter sind den damit durch den Kauf eines Tickets und den Zutritt zum Stadion ausgelösten Verpflichtungen durch ihre Weigerung, das Banner zu entfernen und den Ordnern Zutritt zu Block 1 zu gewähren, nicht gefolgt. Ob die Mitnahme des Banners in das Stadion und dessen Präsentation dem Kläger zuvor erlaubt worden war, ist dabei unerheblich. Einem besonnenen Amtswalter, dem die Regelungen der Stadionordnung und der ATGB bekannt sein mussten, wäre klar gewesen, dass die in § 7 Nr. 9 Stadionordnung und in 11.7 lit. c ATGB vorgesehene Erlaubnismöglichkeit, auf die sich der Kläger bezieht, unter dem Vorbehalt anderweitiger Anweisungen durch die Ordner im Stadion stand. In den ATGB wird dies aus der Formulierung deutlich, nach der eine entsprechen Erlaubnis zum Mitbringen eines über 2 m² großen Banner „unbeschadet“ der vorstehenden Regelungen – also gerade auch der Nr. 11.2 ATGB – erfolgen soll. Insofern gehen konkrete Anordnungen der Ordner im Stadion zuvor erteilten Erlaubnissen stets vor. Auch aus der Formulierung des § 5 Nr. 1 der Stadionordnung und dessen Gebot, „Anweisungen und Anordnungen [...] unverzüglich und uneingeschränkt Folge zu leisten“ ergibt sich, dass diese im konkreten Fall einer etwaigen vorherigen Erlaubnis vorgehen sollen. Die handelnden Polizeibeamten mussten auch nicht annehmen, dass der Veranstalter aufgrund des Durchgreifens grundgesetzlicher Wertungen nicht berechtigt gewesen wäre, seine Rechte in der vorgenommenen Weise auszuüben (vgl. oben).

(2) Ob auch eine Gefahr für die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung in Form von Nötigungen vorlag, kann dahinstehen. Insofern hat die Beweisaufnahme in der mündlichen Verhandlung kein klares Bild erbracht. Während im Polizeibericht von Drohungen gegenüber den eingesetzten Ordnern die Rede ist, hat der Kläger dies bestritten. Der dazu befragte Einsatzleiter der Polizei konnte insofern nur Aussagen wiedergeben, die er selbst den Einsatzberichten entnahm. Der befragte Gruppenführer, der unmittelbar in das Geschehen eingebunden war, konnte sich nicht mehr an die Interaktion zwischen den Ordnern und den Fans erinnern. Eine weitere Aufklärung war nicht geboten, da das Einschreiten, wie dargestellt, ohnehin schon zugunsten privater Rechte gerechtfertigt war.

bb) Die vorgenommene Störerauswahl ist nicht zu beanstanden. Der Kläger durfte nach § 5 Abs. 1 BremPolG bzw., soweit es die Besitzstörung durch das Banner als Gegenstand geht, nach § 6 Abs. 1 BremPolG als Störer in Anspruch genommen werden.

c) Die angegriffenen Anordnungen waren auch erforderlich und dabei insbesondere verhältnismäßig. Die Polizeibeamten haben das ihnen zustehende Ermessen, ob und wie sie einschreiten wollten in nicht zu beanstandender Weise ausgeübt. Sie verfolgten mit der Sicherung der Rechte des Spielveranstalters einen legitimen Zweck, zu dessen Förderung die Maßnahme geeignet war. Dass sie dieses Ziel auch tatsächlich verfolgten, hat insbesondere auch die Aussage des den Einsatz leitenden Polizeibeamten in der mündlichen Verhandlung erbracht, der ausführte, angesichts der ihm bekannten Regelungen der Stadionordnung und der Aussagen des Veranstalters davon ausgegangen zu sein, dass dieser zur Entfernung des Banners berechtigt war. Mildere gleich wirksame Mittel waren jeweils nicht ersichtlich. Insbesondere hätte vor dem Hintergrund der bereits angespannten Situation eine Aufforderung, das Banner anderswo zu zeigen, nicht gleichermaßen sicher Erfolg versprochen.

Die Anordnungen waren auch verhältnismäßig im engeren Sinne. Sie standen nicht außer Verhältnis zum Zweck der Maßnahme. Das Interesse des Klägers und seiner Mitstreiter an einer Meinungsäußerung gerade in dem Sinne, wie sei ihnen vorschwebte, überwog nicht das Interesse des Veranstalters an einem aus seiner Sicht ordnungsgemäßen Ablauf und der Nutzung des Stadions. Im Ergebnis wurde dem Kläger zwar eine weitere Kundgabe seiner Meinung in der von ihm gewählten Form unmöglich gemacht, dem hätte aber im Falle des Nichteinschreitens ebenso eine endgültige Vereitelung der Rechte des Veranstalters gegenübergestanden. Vor diesem Hintergrund durfte die Polizei ausnahmsweise eine in Bezug auf die konkret zur klärenden Situation endgültige Regelung treffen, auch wenn ansonsten beim Einschreiten zugunsten privater Rechte regelmäßig nur eine vorläufige Sicherung geboten sein mag (vgl. zum letzten Punkt Kingreen/Poscher, Pol- u. OrdR, 11. Auflage 2020, § 3 Rn. 49 [S. 57]). Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass

für den Kläger die Möglichkeit besteht, einen etwaigen aus den Grundrechten folgenden Anspruch, das Banner an der gewählten Stelle zu zeigen, zumindest für die Zukunft zu sichern, indem er den Zivilrechtsweg beschreitet und diese Rechtsfrage in Bezug auf den Stadionbetreiber bzw. den Spielveranstalter klären lässt. Für den Spielveranstalter hingegen wäre das Beschreiten des Zivilrechtswegs angesichts des Umstands, dass er sich gegen eine Personenmehrheit richten müsste und dass sich diese auch über die Zeit im Mitgliederbestand verändern kann, deutlich erschwert. Er sähe sich damit ohne Einschreiten der Polizei im Ergebnis den Alternativen einer Entwertung seiner Rechtsposition oder einer durch Ordner erfolgenden gewaltsamen Durchsetzung gegenüber, wobei die letzte Option nicht als ernsthaft gangbar angesehen werden kann. Der Veranstalter könnte sich auch kaum mit einer Verpflichtungsklage gegen die Polizei auf ein Einschreiten behelfen, da diese angesichts des dabei bestehenden Ermessens der Behörde und unklarer künftiger Sachlagen kaum Aussicht auf Erfolg haben dürfte. Von dem Verwaltungsgericht getroffene Feststellungen zur zivilrechtlichen Lage könnten zudem wiederum keine endgültige Klärung im Verhältnis zu den handelnden Fans herbeiführen und überdies das Problem mit sich bringen, dass so die eigentlich primäre Zuständigkeit der Zivilgerichte zur Klärung zivilrechtlicher Fragen umgangen würde (vgl. auch OVG NRW, Urteil vom 21. Mai 1968 – IV A 836/67 –, VerwRSpr 1969, 85 <88>).

2. Die Anwendung unmittelbaren Zwangs gegen den Kläger in Form eines Wegdrängens zur Freigabe des Zugangs zu Block 1 war ebenfalls nicht zu beanstanden. Da zumindest von einem konkludenten Erlass einer entsprechenden Anordnung gegen den Kläger auszugehen ist, erfolgte dies im sogenannten gestreckten Verfahren nach § 11 Abs. 1 BremVwVG.

a) Die Polizei war nach § 12 Abs. 1 Satz 1 BremVwVG für die Durchsetzung des von ihr erlassenen Verwaltungsaktes zuständig. Einer Anhörung bedurfte es schon nicht, weil es sich beim Einsatz unmittelbaren Zwangs um einen Realakt handelt. Selbst wenn man dies anders sähe, wäre eine Anhörung nach § 28 Abs. 2 Nr. 5 BremVwVfG auch dann entbehrlich. Von dem ansonsten im Vollstreckungsrecht geltenden Schriftformerfordernis ist die Vollzugspolizei nach § 40 Abs. 1 Nr. 2 BremPolG a.F. (jetzt § 100 Abs. 1 Nr. 2 BremPolG) befreit.

b) Der durchzusetzende Verwaltungsakt ist auch wirksam ergangen und sofort vollziehbar. Eine wirksame Grundverfügung lag vor. Insbesondere wurde dem Kläger die konkludente Anordnung, den Weg freizugeben, wirksam „in anderer Weise“ (§ 37 Abs. 2 Satz 1 BremVwVfG) bekannt gegeben. Die Anordnung war auch nach § 80 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 VwGO sofort vollziehbar. Es handelte sich um eine unaufschiebbare Anordnung von Polizeivollzugsbeamten zur Gefahrenabwehr. Mit dem Versperren des Zugangs zu Block 1

und dem Aufhängen des Banners war bereits eine Lage eingetreten, in der die öffentliche Sicherheit gestört war (vgl. oben). Dieser Situation wäre mit einer Maßnahme, die nicht sofort vollziehbar war, nicht sinnvoll zu begegnen gewesen.

Ob der zu vollziehende Grundverwaltungsakt darüber hinaus rechtmäßig sein musste, kann dahinstehen. Entgegen der ansonsten wohl herrschenden Ansicht wird dies in der Literatur zum Teil für die typischen vollzugpolizeilichen Konstellationen vertreten (vgl. dazu Sperlich/Stahnke, in: Fischer-Lescano/Sperlich, Landesrecht Bremen, 2. Auflage 2021, § 4 Rn. 215 [S. 167]). Auch das Obergerverwaltungsgericht Bremen hat dies in jüngerer Zeit dann verlangt, wenn sich der Grundverwaltungsakt vor Eintritt der Bestandskraft erledigt (OVG Bremen, Urteil vom 4. Dezember 2019 – 1 LB 47/15 –, juris Rn. 61; kritisch: Hebel, JA 2021, 85 <87>). Da die Grundverfügung im hiesigen Fall ihrerseits rechtmäßig war (vgl. oben), kommt es auf diese Frage nicht an.

c) Auch die sonstigen Anforderungen an eine rechtmäßige Vollstreckung sind erfüllt. Die nach §§ 40 Abs. 2, 44 Abs. 1 BremPolG a.F. notwendige Androhung eines Einsatzes unmittelbaren Zwangs ist vorliegend ebenso wie der zu vollstreckende Verwaltungsakt zumindest konkludent erfolgt. Zunächst spricht auch hier viel dafür, dass sie auch tatsächlich gegenüber dem Kläger erfolgte. So ist auf den Videoaufnahmen des Einsatzes erkennbar, dass der Kläger vor dem Wegdrängen durch den handelnden Zeugen ■■■ wohl angesprochen wurde. Dieser hat in der mündlichen Verhandlung zudem angegeben, bei solchen Einsätzen üblicherweise die Ansprache mit der Aufforderung, den Weg freizugeben, direkt mit dem Zusatz zu versehen, dass ansonsten Zwang angewendet werde. Was genau er in der konkreten Situation sagte, war ihm allerdings nicht mehr präsent. Jedenfalls musste dem Kläger aus den Gesamtumständen und dem Verhalten der Polizisten, die in einer angespannten Situation auf ihn zukamen, bei der er den Zugang zu gerade dem Bereich versperrte, den diese offensichtlich betreten wollten, klar sein, dass er nicht nur den Weg freizugeben hatte, sondern dies im Zweifel auch unmittelbar durchgesetzt werden würde. Es war offensichtlich, dass es die Einsatzkräfte angesichts der zur Überzeugung der Kammer bereits eingetretenen Blockade und der Intention des Klägers und seiner Mitstreiter, den Zugang zum Block zu verhindern, nicht bei einer im Ergebnis fruchtlosen Anordnung belassen würden. Die Androhung war als unaufschiebbare Maßnahme von Polizeibeamten auch ebenso wie die Grundverfügung selbst sofort vollziehbar. Das Zwangsmittel wurde auch – wiederum konkludent – ordnungsgemäß festgesetzt. Auf eine Anhörung konnte mit Blick auf § 28 Abs. 2 Nr. BremVwVfG jeweils verzichtet werden.

Die Polizeibeamten haben vorliegend auch zulässig auf das Zwangsmittel des unmittelbaren Zwangs zurückgegriffen. Dieses kann gemäß § 16 BremVwVG angewendet

werden, wenn die Verhängung eines Zwangsgeldes untunlich ist. Dies war hier der Fall, da die Androhung und Festsetzung eines Zwangsgeldes in der konkreten Situation, in der noch nicht einmal die Identität des Klägers festgestellt war und zur Gefahrenabwehr rasch gehandelt werden musste, keine Aussicht auf Erfolg gehabt hätte. Der Kläger war als Adressat des zu vollstreckenden Grundverwaltungsaktes zudem auch richtiger Adressat der Vollstreckungsmaßnahme.

Schließlich sind weder Vollstreckungshindernisse ersichtlich oder vorgetragen, noch wurde das dem handelnden Beamten zustehende Ermessen fehlerhaft ausgeübt. Dies gilt sowohl für das Entschließungsermessen als auch für die Auswahl des eingesetzten Zwangsmittels. Insbesondere sind keine milderen gleich effektiven Mittel ersichtlich, um das Ziel der zu vollstreckenden Anordnung zu erreichen.

3. Die Ab- und anschließende Mitnahme des von einem Polizisten abgenommenen Teils des Banners war ebenfalls rechtmäßig. Bei der Wegnahme eines Teils des Banners durch einen Polizeibeamten handelte es sich um eine Sicherstellung (a). Deren Voraussetzungen lagen hier vor (b).

a) Nach § 23 Abs. 1 Nr. 2 BremPolG a.F. (jetzt § 21 Abs. 1 Nr. 2 BremPolG) durfte die Polizei eine Sache sicherstellen, wenn dies erforderlich war, um eine gegenwärtige Gefahr abzuwehren. Dabei geht die wohl h.M. davon aus, dass nur dann eine Sicherstellung vorliegt, wenn es der Polizei gerade darauf ankommt, dem vorherigen Besitzer die Sachherrschaft zu entziehen und sich dies nicht nur als Nebenfolge darstellt (siehe Sperlich/Stahnke, in: Fischer-Lescano/Sperlich, Landesrecht Bremen, 2. Auflage 2021, § 4 Rn. 127 [S. 137] m.w.N.; Rachor/Graulich, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 6. Auflage 2018, Teil E Rn. 208; s.a. Sauthoff, Öffentliche Straßen, 3. Auflage 2020, Teil 8, Rn. 1362). Nach anderer Ansicht soll es darauf ankommen, ob die Sache im Anschluss von der Polizei in Verwahrung genommen wird bzw. ob dies gerade der Zweck der Maßnahme ist (vgl. Schmidbauer, in: ders./Steiner, PAG/POG, 5. Auflage 2020, Art. 25 PAG Rn. 132, 145 ff.; Kingreen/Poscher, Pol- u. OrdR, 11. Auflage 2020, § 18 Rn. 2 [S. 316]; Gusy, Pol- u. OrdR, 7. Auflage 2009, Rn. 290 [S. 289 f.]).

Vorliegend war die mit der Abnahme einhergehende Änderung der Sachherrschaft nicht nur Nebenfolge der Durchsetzung der Besitzrechte des Veranstalters des Spieles. Wäre das Banner in der Sachherrschaft der Fans in Block 1 verblieben, hätte die Gefahr bestanden, dass es unmittelbar nach der Entfernung wiederum an derselben Stelle gezeigt worden wäre. Dass Ziel der Maßnahme, die Besitzstörung durch das Banner zu unterbinden, war durch dessen bloße Entfernung nicht nachhaltig zu erreichen, sondern nur mit dem Ausschluss der beteiligten Fans vom Zugriff auf das Banner. Dementsprechend händigte der handelnde Polizeibeamte das (Teil-)Banner auch nicht

etwa einem der offensichtlich involvierten Fans aus, sondern nahm es zunächst mit sich, um es dann dem Veranstalter zu übergeben. Erst nach dem Ende des Spiels wurde das Banner insgesamt (durch die Fanbetreuung) zurückgegeben, was offensichtlich die Intention des Gesamtvorgangs war.

Bei der Sicherstellung handelt es sich um einen Verwaltungsakt (Götz/Geis, Allg. Pol- u. OrdR, 17. Auflage 2022, § 17 Rn. 60 [S. 168]; Graulich, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Auflage 2021, Teil E Rn. 608; a.A. Braun, in: Möstl/Kugelman, BeckOK Pol- u. OrdR NRW, 21. Edition, Stand: 01. März .2022, § 43 Rn. 16; Rachor, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage 2012, Teil E Rn. 673 f.; vgl. zur weitgehenden praktischen Bedeutungslosigkeit des Streits Gusy, Pol- u. OrdR, 7. Auflage 2009, Rn. 288 [S. 288]), der mit einem Realakt in Form zur Begründung der tatsächlichen Sachherrschaft einhergeht (Schenke, in: ders./Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Auflage 2019, § 47 BPolG Rn. 6). Dabei wird dem Betroffenen aufgegeben, eine Sache herauszugeben oder aber zumindest die Begründung der öffentlich-rechtlichen Sachherrschaft zu dulden (vgl. Senftl, in: Möstl/Schwabenbauer, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, 18. Edition 01. März 2022, Art. 25 PAG Rn. 10).

b) Die Voraussetzungen für ein Eingreifen lagen vor. Die Zuständigkeit des Polizeivollzugsdiensts folgte aus § 64 Abs. 1 Satz 2 1. Halbsatz BremPolG a.F. i.V.m. § 1 Abs. 2 BremPolG (vgl. oben). Der Verwaltungsakt gerichtet auf die Duldung des Ansichnehmens wurde zudem zumindest konkludent erlassen. Indem der Polizeibeamten einen Teil des Banners an sich und dann mitnahm, wurde nach außen deutlich, dass er diesen Gegenstand zumindest vorübergehend sicherstellen wollte. Dabei musste für Beobachter der Szene schon mit dem Beginn des Ansichnehmens klar sein, dass sie dies nun zu dulden hatten. Die nach § 41 Abs. 1 Satz 1 BremVwVfG nötige Bekanntgabe lag in dem – durch die von der Sicherstellung betroffenen Personen ohne Weiteres beobachtbaren – Verhalten des handelnden Polizeibeamten. Auf eine Anhörung durfte nach § 28 Abs. 2 BremVwVfG angesichts der Umstände der Maßnahme verzichtet werden (vgl. zu beidem auch oben).

Auch die materiellen Voraussetzungen lagen vor. Ein nach § 23 Abs. 1 Nr. 2 BremPolG a.F. nötiges Handeln zur Abwehr einer gegenwärtigen Gefahr war gegeben. Unter einer gegenwärtigen Gefahr ist eine Sachlage zu verstehen, bei der die Einwirkung eines schädigenden Ereignisses auf die öffentliche Sicherheit bereits begonnen hat oder bei der diese Einwirkung unmittelbar oder in allernächster Zeit mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit bevorsteht (vgl. § 2 Nr. 3 Buchstabe b BremPolG). Die öffentliche Sicherheit umfasst neben der Unverletzlichkeit der Rechtsordnung auch die subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen (vgl. § 2 Nr. 2 BremPolG). Für diese durften die

handelnden Beamten in der konkreten Situation bereits eine Störung annehmen (vgl. oben). Ermessensfehler sind nicht ersichtlich. Insbesondere ist nicht zu erkennen, dass auch mildere gleichsam effektive Mittel zur Verfügung gestanden hätten.

4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 709 Satz 2, 711 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann die Zulassung der Berufung beantragt werden.

Der Antrag ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

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

einzulegen. In dem Antrag ist das angefochtene Urteil zu bezeichnen.

Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, einzureichen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch einen Rechtsanwalt oder eine sonst nach § 67 Abs. 2 Satz 1, Abs. 4 Sätze 4 und 7 VwGO zur Vertretung berechnigte Person oder Organisation vertreten lassen. Dies gilt auch für den Antrag, durch den ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird.

Dr. Benjes

Till

Dr. Pawlik

Dr. Benjes war
urlaubsbedingt an
einer Unterschrift
gehindert.

Till