

SCHLESWIG-HOLSTEINISCHES VERWALTUNGSGERICHT



10-14 cox

Az.: 3 A 192/13

IM NAMEN DES VOLKES URTEIL

In der Verwaltungsrechtssache

Kläger,

Proz.-Bev.:

gegen

die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch die Bundespolizeidirektion Bad Bramstedt, Raaberg 6, 24576 Bad Bramstedt, - SB 14 18 04 03 -

Beklagte,

Streitgegenstand: Polizeirecht (Alkoholverbot im Regionalexpress)

hat das Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht - 3. Kammer - auf die mündliche Verhandlung vom 8. April 2014 durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Karstens, die Richterin am Verwaltungsgericht Bussert, den Richter Dr. Willers sowie die ehrenamtlichen Richterinnen Albert und Gerlach 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 durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 Prozent des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Beklagte zuvor Sicherheit in Höhe von 110 Prozent des zu vollstreckenden Betrages leistet.

Tatbestand

Der Kläger wendet sich gegen ein Alkoholverbot im Rahmen einer Allgemeinverfügung der Bundespolizei.

Die Bundespolizeidirektion Bad Bramstedt erließ am 23.10.2012 eine Allgemeinverfügung aus Anlass des bevorstehenden Fußballspieles BVB Dortmund II gegen den FC Hansa Rostock am 27.10.2012 in Dortmund (Drittligaspiel, Beginn am 27.10.2012 um 14:00 Uhr). Darin wird für die An- und Abreise mit der Regionalzugverbindung von Rostock nach Dortmund und zurück am 27.10.2012 bzw. 28.10.2012 verboten, Glasflaschen und pyrotechnische Gegenstände mit sich zu führen sowie alkoholische Getränke mit sich zu führen bzw. zu trinken. Zur Begründung wurde u. a. folgendes ausgeführt:

Am 27. Oktober 2010 finde die Fußballbegegnung BVB II gegen FC Hansa Rostock in Dortmund statt. Die Anreise der Fans werde mit Pkw/Reisebussen und überwiegend mit Zügen des Regionalverkehrs erfolgen. Zu dieser Spielbegegnung würden erfahrungsgemäß Fußballfans des FC Hansa Rostock aus dem gesamten Bereich des Landes Mecklenburg-Vorpommern anreisen. Diese seien in den Spielzeiten seit 2009 wiederholt im Zusammenhang mit der An- und Abreise zu Fußballspielen durch schwere Störungen und Straftaten aufgefallen. Die Problemfans fielen regelmäßig durch gewaltbereites Verhalten auf. Nach polizeilicher Einschätzung zeigten etwa 500 Personen aus dem Umfeld des FCH ein hooligantypisches Verhalten. Problematisch sei dabei die Tatsache, dass gerade dieser Personenkreis nicht an fantypischer Kleidung erkennbar sei. In den zurückliegenden Spielbegegnungen des Vereins in der letzten Spielsaison seien die bahnreisenden Fans durch die Bundespolizei begleitet worden. Dabei seien regelmäßig sowohl in den Reisezügen als auch auf Bahnhöfen und Haltepunkten gewalttätige Auseinandersetzun-

gen, Sachbeschädigungen und andere erhebliche Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung verzeichnet worden. Unterschiedliche polizeitaktische Ansätze hätten nicht zum gewünschten präventiven Erfolg geführt. Lediglich die bereits in der letzten Spielzeit verfügten Glasflaschen-/Alkoholkonsum-Verbote hätten im Rahmen der An- und Abreise mit der Bahn zu den Auswärtsspielen zu einer Verbesserung der Situation geführt. Bei 23 Anlässen (sind näher erläutert), zuletzt bei der Spielbegegnung Arminia Bielefeld/FC Hansa Rostock am 06.10.2012 sei es zu Übergriffen seitens der Hans-Rostock-Fans gekommen. Auch bei der nun anstehenden Spielbegegnung am 27. Oktober 2012 in Dortmund müsse damit gerechnet werden, dass Fußballfans des FC Hansa Rostock auch diesen Anlass nutzen würden, um am Rande der Fußballveranstaltung wieder massive Gewalttätigkeiten zu verüben. In diesem Zusammenhang sei es wahrscheinlich, dass Gewaltakte auch wieder im Zuge der An- und Abreise stattfinden würden. Aufgrund dessen seien gewalttätige Handlungen gegen wartende Fans gegnerischer Fußballmannschaften, Polizeibeamte oder unbeteiligte Personen in den Zügen, an Haltepunkten oder Bahnhöfen entlang der Streckenführung aus den Zügen heraus wahrscheinlich. Mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit sei dabei davon auszugehen, dass es auch bei dieser Fanreise zu einem sehr hohen Alkoholisierungsgrad bei einer Vielzahl von bahnreisenden FC Hansa-Rostock-Fans komme. Bei ähnlichen Anlässen in der Vergangenheit, zuletzt am 06.10.2012, sei festzustellen gewesen, dass ein Großteil der Fangruppe unter diesem Alkoholeinfluss ein äußerst aggressives Verhalten gegenüber anderen Reisenden und eingesetzten Polizeibeamten gezeigt habe und eine normale Kommunikation nicht mehr möglich gewesen sei. Das Verbot des Mitführens von Glasflaschen und Pyrotechnik sowie das Mitführen und der Konsum von alkoholischen Getränken seien daher notwendig.

Der Kläger, ein von der Verfügung betroffener Fan des FC Hansa Rostock, legte am 25.10.2012 Widerspruch ein. Das Widerspruchsverfahren erledigte sich durch Zeitablauf.

Ein Eilantrag des Klägers gegen das Alkoholverbot in der Allgemeinverfügung wurde von der Kammer mit Beschluss vom 26.10.2012 (3 B 145/12) abgelehnt. Eine Beschwerde des Klägers wurde vom Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgericht mit Beschluss vom 26.10.2012 (4 MB 71/12) zurückgewiesen.

Am 25.09.2013 hat der Kläger Klage auf Feststellung der Rechtswidrigkeit bezüglich des Alkoholverbots erhoben.

Der Kläger trägt vor:

Er habe ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse unter dem Gesichtspunkt der Wiederholungsgefahr, weil er beabsichtige, auch zukünftig unter Nutzung von Regionalbahnen zu Auswärtsspielen des FC Hansa Rostock zu fahren.

Die streitige Allgemeinverfügung sei bezüglich des darin geregelten Alkoholverbotes rechtswidrig.

Es fehle an einer erheblichen konkreten Gefahr im Sinne der §§ 3, 14 und 20 BPolG. Die Allgemeinverfügung habe deshalb keine Grundlage im Gesetz gehabt.

Eine hinreichende Schadenswahrscheinlichkeit im Sinne des klassischen Gefahrenbegriffs sei hier nicht gegeben gewesen. Die Begründung der angegriffenen Allgemeinverfügung beinhalte keine Gefahrenprognose auf der Grundlage gesicherter Erkenntnisse über Kausalverläufe. Wenn die Beklagte in der Begründung davon spreche, dass ein Großteil der Fangruppen unter Alkoholeinfluss ein äußerst aggressives Verhalten zeige und insbesondere das Verhalten der sonst weniger gewaltbereiten Gruppierungen auf eine durch den Alkoholkonsum hervorgerufene Herabsetzung der Hemmschwelle zurückzuführen sei, bleibe das eine reine Behauptung. Die Beklagte nenne keine Belege dafür, dass die in der Auflistung von Vorfällen benannten Straftaten von alkoholisierten Personen begangen worden seien. Überdies finde nur in 2 der 23 dargelegten Ereignisse aus dem Zeitraum März 2009 bis Oktober 2012 der Gesichtspunkt des Alkohols überhaupt Erwähnung. Erst recht lege die Beklagte nicht dar, dass die genannten Straftaten nicht begangen worden wären, wenn die Personen nicht alkoholisiert gewesen wären. Dass die Beklagte auch gar nicht in der Lage wäre, einen Ursachenzusammenhang zwischen Alkoholkonsum und der Begehung von Straftaten zu belegen, zeige die wissenschaftliche Forschung, seien es kriminologische, statistische oder naturwissenschaftliche Untersuchungen. Die Ergebnisse der Forschung deckten sich mit der juristischen Literatur und Rechtsprechung zu dieser Frage.

Aus kriminologischer Sicht argumentiere die Beklagte mit einem Scheinzusammenhang. Nur weil aus einer Gruppe heraus Straftaten begangen würden und von Personen aus derselben Gruppe Alkohol konsumiert werde, heiße das nicht, dass ohne den Alkoholkonsum keine Straftaten begangen würden. Der VGH Baden Württemberg habe in einem wegweisenden Urteil zur Rechtmäßigkeit einer kommunalen Alkoholverbotsverordnung den Zusammenhang zwischen Alkoholkonsum und der Begehung von Straftaten umfassend erörtert und sei zu dem Ergebnis gelangt, dass ein solcher Zusammenhang statistisch nicht habe belegt werden können.

Auch in der naturwissenschaftlichen Forschung werde nicht von einer direkten Kausalbeziehung zwischen Alkoholkonsum und Aggressivität ausgegangen. Im Gegenteil hätten alle entsprechenden Studien gezeigt, dass nur eine kleine Zahl von Menschen unter Alkoholeinfluss gewalttätig werde. Zusammenfassend lasse sich sagen, dass nach dem aktuellen Stand der naturwissenschaftlichen Forschung die Zusammenhänge zwischen Alkohol und Aggressivität noch lange nicht geklärt seien und dass für die Forschung vor allem deutlich sei, dass nicht für alle Menschen gleichermaßen gelte, dass sie unter Alkoholkonsum aggressiv würden.

Auch in der polizeirechtlichen Literatur und in der Rechtsprechung werde überwiegend davon ausgegangen, dass ein Alkoholkonsum als solcher nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Gewalt gegen Personen und Sachen zur Folge habe. Der VGH Baden-Württemberg habe insoweit zutreffend zusammengefasst, die Annahme, dass Alkoholgenuss generell zu Aggressivität führe, widerspreche schon der Lebenserfahrung; vielmehr hänge es von den äußeren Umständen, den individuellen Gegebenheiten und Befindlichkeiten sowie den situativen Einflüssen ab, welche Wirkungen der Alkoholgenuss bei dem Einzelnen zeige.

Der nach alledem fehlende unmittelbare Kausalzusammenhang zwischen Alkoholkonsum und Aggressivität könne auch nicht durch den Verweis auf "polizeiliche Erfahrungen", wonach sich Fußballfans unter Alkoholeinfluss vermehrt gewalttätig zeigten, ersetzt werden. Der Umstand, dass es hier um Fußballfans gehe, rechtfertige keine andere Einschätzung. Es gebe keine wissenschaftlichen Erkenntnisse zu einem allgemeinen Erfahrungssatz, dass Fußballfans an sich oder unter Alkoholeinfluss gewalttätiger seien als andere Personen. Es sei zu bedenken, dass die Kontrolldichte im Zusammenhang mit Fußballereignis-

sen um einiges höher sei als bei anderen gesellschaftlichen Großereignissen, wie bei dem Kölner Karneval oder dem Oktoberfest. Obwohl die Wahrscheinlichkeit, beim Oktoberfest verletzt zu werden, statistisch signifikant höher sei als beim Fußball (jeder 700. Oktoberfestbesucher, aber nur jeder 17.000. Fußballzuschauer werde verletzt), gebe es über 1,5-mal so viele Strafverfahren gegen Fußballzuschauer (Prof. Feltes, Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung im Innenausschuss des Landtages NRW vom 07.04.2013). Daraus sei zu schließen, dass allein die Tatsache, dass jemand Fußballfan sei, keinen Erfahrungssatz begründe, dass diese Personen sich auch mit höherer Wahrscheinlichkeit strafbar verhalten werden als andere Personen.

Das gelte auch für die Kombination der Merkmale Fußballfan und Alkoholeinfluss. Eine Befragung durch die deutsche Hochschule der Polizei habe ergeben, dass die interviewten Experten der Polizei selbst davon ausgingen, dass gewaltsuchende Hooligans oder Ultras nicht alkoholisiert auftreten würden, da dies die eigenen Fähigkeiten, bei gewalttätigen Aktionen zu agieren, schwäche (Deutsche Hochschule der Polizei, Interdisziplinäre Untersuchung zur Analyse der neuen Entwicklungen im Lagefeld Fußball 2010, S. 27). Auch wenn diesen Experten nicht zu trauen sei, wenn sie im Sinne des bereits entlarvten Scheinzusammenhangs äußerten, dass Alkoholkonsum ungeplante, spontane Gewalt unterstütze, sei doch klar festzuhalten, dass damit nach Ansicht der polizeilichen Experten das Fehlen von Alkohol die Gewalttätigkeiten der als besonders gewaltaffin geltenden Gruppe nicht verhindern würde.

Für den vorliegenden Fall bedeute all dies, dass die Einschätzungen der Bundespolizei nicht durch Tatsachen untermauert seien. Nach alledem sei nach dem Inhalt der Verfügung nicht nachzuweisen, dass eine hinreichende Wahrscheinlichkeit bestanden habe, dass während der Zugfahrten mit dem Eintritt einer Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu rechnen gewesen sei, die unmittelbar kausal auf das Mitführen und Konsumieren von Alkohol zurückzuführen gewesen wäre.

Das Alkoholverbot sei wegen seiner großen Reichweite auch unverhältnismäßig. Der mit dem verallgemeinernden Inhalt der Allgemeinverfügung verbundene Verzicht auf eine polizeiliche Einzelfallprüfung führe zwangsläufig und in weitem Umfang zu Beeinträchtigungen der Grundrechte des betroffenen Personenkreises. Das Verbot gelte für Regionalzugverbindungen zwischen Rostock und Dortmund, deren genaue Abfahrts- und An-

kunftszeiten nicht festgelegt seien. Es seien also jeweils mehrere Regionalzüge betroffen, die in dem genannten Zeitraum auf dieser Strecke einmal quer durch Deutschland verkehrten. Das Alkoholverbot gelte dem Wortlaut nach auch für Teilstrecken dieser Verbindungen und Personen, die andere Abfahrts- und Zielorte hätten. Das Verbot betreffe damit alle Fahrgäste, seien es Fans oder nicht Fans, seien es Personen, die viel oder wenig Alkohol trinken würden. Damit sei eine Vielzahl von Personen betroffen, was nicht gerechtfertigt sei. Eine Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Personen müsse sich an den Maßstäben des § 20 BPolG messen lassen, es müsse also eine gegenwärtige erhebliche Gefahr abzuwehren sein. Diese Voraussetzungen seien nicht erfüllt.

Es sei im Übrigen auch infrage zu stellen, ob das Verbot des Mitführens und des Konsums von alkoholischen Getränken im Zug überhaupt geeignet sei, eine Gefahr zu vermeiden. Es sei zu befürchten, dass dadurch Personen, die üblicherweise auch langsam und wenig trinken würden, im Vorgriff auf eine bevorstehende lange Zugfahrt, bei der nicht getrunken werden dürfe, schnell und viel trinken würden. Außerdem könnte gerade eine Auseinandersetzung im Zusammenhang mit dem Alkoholverbot kontraproduktiv sein, weil dies zu Auseinandersetzungen führen könnte.

Die Allgemeinverfügung entspreche wegen ihrer großen Reichweite auch nicht den Vorgaben des § 35 VwVfG und sie sei zu unbestimmt.

Der Kläger beantragt,

festzustellen, dass die Allgemeinverfügung der Beklagten vom 23. Oktober 2012 zum Aktenzeichen SB 14180403 rechtswidrig war, soweit darin verfügt ist, dass im in der Verfügung bezeichneten Geltungsbereich im in der Verfügung bezeichneten Zeitraum alkoholische Getränke nicht mitgeführt und getrunken werden dürfen.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Die Beklagte frägt vor:

Die Allgemeinverfügung sei auf der Grundlage der §§ 3, 14 und 20 BPolG rechtmäßig, da sie erforderlich und geeignet gewesen sei, um zu erwartende Schäden durch alkoholisierte Fußballfans in der Bahn abzuwenden.

Vor Erlass der Allgemeinverfügung habe die Bundespolizei unter Berücksichtigung der Einsatzerfahrungen mit Problemfans eine Gefahrenprognose vorgenommen, bei der man insbesondere einen Bericht des fankundigen Beamten über die Erfahrungen mit der Anund Abreise am 06.10.2012 bei dem Spiel FC Hansa Rostock gegen Arminia Bielefeld ausgewertet habe. Am 06.10.2012 habe es mit den reisenden Fans des FC Hansa Rostock erhebliche Probleme gegeben, es habe sich gezeigt, dass die Polizei kaum noch handlungsfähig gewesen sei, da ihre Bewegungsfreiheit aufgrund der hohen Auslastung des Zuges stark eingeschränkt gewesen sei. Es sei im Zug mehrfach die Notbremse gezogen worden, so dass sich die Abfahrt um 40 Minuten verzögert habe. Im Zug sei es zur Beschädigung einer Fensterscheibe, eines Sitzes und der Deckenverkleidung sowie zu Bedrohungs- und Beleidigungsdelikten gekommen. Das Fazit sei gewesen, dass bei bahnreisenden Fangruppen in der Größenordnung von mehr als 500 Personen grundsätzlich jeder Nahverkehrszug an seine Auslastungsgrenze stoße, was zur Folge habe, dass Treppen- u. Durchgangsbereiche besetzt würden und eine enge räumliche Nähe zwischen Polizei und Fans entstehe. Das werde verstärkt, wenn eine hohe Anzahl normaler Reisender hinzu komme. Dies führe zu Provokationen und Beleidigungen insbesondere bei hohem Alkoholkonsum. Vorliegend habe man für das Auswärtsspiel am 27.10.2012 mit noch mehr reisenden Fans und Problemfans als am 06.10.2012 gerechnet. Erneut sei es um eine problematische Reise in überfüllten Regionalzügen gegangen, und die Reise nach Dortmund sei relativ lang. Die Polizei habe sich im Vorfeld vergeblich darum bemüht, dass ein Entlastungszug bereitgestellt würde, die Deutsche Bahn habe das aber abgelehnt. Daher habe man sich zur Gefahrenabwehr u. a. für das Alkoholverbot entschieden.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird Bezug genommen auf die Schriftsätze der Beteiligten sowie auf den beigezogenen Verwaltungsvorgang.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Fortsetzungsfeststellungsklage ist unbegründet.

Der streitige Teil der Allgemeinverfügung der Bundespolizeidirektion Bad Bramstedt vom 23.10.2012 (Alkoholverbot) ist nach dem Ergebnis der mündlichen Verhandlung als rechtmäßig zu bewerten.

Die Allgemeinverfügung ist bezüglich des Alkoholverbotes klar gefasst und damit inhaltlich hinreichend bestimmt, sie erfüllt die Voraussetzungen der §§ 3 Abs. 1, 14 Abs. 1 und 20 BPolG. Sie ist als verhältnismäßig zu erachten und weist keine Ermessensfehler im Sinne von § 114 Satz 1 VwGO auf.

Gemäß § 3 Abs. 1 BPolG 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, und sie kann vor diesem Hintergrund auf der Grundlage von § 14 BPolG zur Erfüllung dieser Aufgaben die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine Gefahr abzuwehren. Die Bundespolizei kann dabei unter den Voraussetzungen des § 20 BPolG Maßnahmen auch gegen andere Personen als die nach § 17 oder § 18 BPolG Verantwortlichen richten, wenn eine gegenwärtige erhebliche Gefahr abzuwenden ist, Maßnahmen gegen die nach § 17 oder § 18 BPolG Verantwortlichen nicht oder nicht rechtzeitig möglich sind oder keinen Erfolg versprechen, der Bundesgrenzschutz die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig nicht selbst abwehren kann und die betroffenen Personen ohne erhebliche eigene Gefährdung und ohne Verletzung höherwertiger Pflichten in Anspruch genommen werden können. Eine erhebliche Gefahr in diesem Sinne ist nach der Legaldefinition in § 14 Abs. 2 S. 2 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.

Eine solche gegenwärtige und erhebliche Gefahr, die die Inanspruchnahme von Nichtstörern erlaubte, hat beim Erlass der Allgemeinverfügung vom 23.10.2012 vorgelegen. Dies
ergibt sich aus der überzeugenden Begründung der Allgemeinverfügung, die einer gerichtlichen Überprüfung standhält.

Der Begründung der Allgemeinverfügung ist zu entnehmen, dass die Bundespolizei im Zusammenhang mit dem Auswärtsspiel des FC Hansa Rostock am 27.10.2012 in Dortmund mit Gewalttaten während der An- und Abreisephase rechnete und deshalb zur Abwehr einer gegenwärtigen und erheblichen Gefahr u. a. das Verbot des Mitführens und Konsumierens alkoholischer Getränke für erforderlich hielt. Diese Gefahrenprognose auf der Grundlage von Erfahrungsberichten ist nach dem Ergebnis der mündlichen Verhandlung rechtlich nicht zu beanstanden.

Es ist hier davon auszugehen, dass es nicht lediglich um einen Gefahrenverdacht oder die Bewältigung eines Risikopotenzials ging, sondern dass tatsächlich von einer konkreten - gegenwärtigen und erheblichen - Gefahrenlage auszugehen war, weil insbesondere die körperliche Integrität von Bahnreisenden sowie die Sicherheit des Bahnverkehrs gefährdet waren. Eine konkrete Gefahr liegt vor, wenn in dem zu beurteilenden konkreten Einzelfall in überschaubarer Zukunft mit dem Schadenseintritt hinreichend wahrscheinlich gerechnet werden kann. Dabei hängt der zu fordernde Grad an Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts von der Bedeutung der gefährdeten Rechtsgüter sowie dem Ausmaß des möglichen Schadens ab. Geht es um den Schutz besonders hochwertiger Rechtsgüter, wie etwa Leben und Gesundheit von Menschen, so kann auch die entferntere Möglichkeit eines Schadenseintritts ausreichen (vgl. BVerwG, Urteil vom 03.07.2002, 6 CN 8.01). Bei einer Gefährdung solch hochrangiger Schutzgüter ist eine Gefahr auch als erheblich im Sinne von § 20 BPolG zu bewerten.

Hiervon ausgehend ist die Kammer davon überzeugt, dass aufgrund der Besonderheiten des vorliegenden Falles hier bezüglich der in Rede stehenden Regionalbahnverbindungen aufgrund einer Kombination ungünstiger Umstände die Gefahrenschwelle überschritten war, so dass die Allgemeinverfügung der Beklagten in dem streitigen Umfang rechtmäßig ist.

Allerdings ist dem Kläger beizupflichten, dass -auch alkoholisierte- Fußballfans nicht von vornherein als gefährlich oder gewalttätig angesehen werden können. Richtig ist auch seine Einschätzung, dass der Besitz und Konsum von Alkohol grundsätzlich keine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung darstellt und daher für sich genommen grundsätzlich noch nicht die Gefahrenschwelle überschreitet (vgl. VG Osnabrück, Beschluss vom 11.02.2010, 6 B 9/10; Sächsisches OVG, Beschluss vom 07.07.2011, 4 A 370/10). Das Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht hat dementsprechend zu einer sogenannten "Trinkersatzung" mit Urteil vom 16.06.1999 (4 K 2/99) entschieden, dass ein Niederlassen zum Zwecke des Alkoholgenusses auf öffentlichen Straßen und

Plätzen angesichts der allgemeinen Akzeptanz von Alkoholgenuss in der Öffentlichkeit in aller Regel weder straf- noch ordnungswidrigkeitenrechtlich relevant sei. Das zugehörige Erscheinungsbild stelle sich allenfalls als Ärgernis, nicht aber als polizeiwidriger Zustand dar. Ein Niederlassen zum Zwecke des Alkoholkonsums lasse sich auch nicht als eine abstrakte Gefahr für die öffentliche Sicherheit einordnen, die ein generelles repressives Verbot rechtfertige.

Aufgrund dieser Erwägungen hat auch die Kammer ordnungsbehördliche Alkoholverbote im Rahmen einer Allgemeinverfügung für bestimmte Bereiche am sogenannten "Vatertag" für rechtlich bedenklich erachtet (vgl. Beschluss der Kammer vom 14.05.2012, 3 B 60/12). Das Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht hat dieser Rechtsprechung beigepflichtet, jedoch folgendes ausgeführt:

"In besonderen Ausnahmefällen, in denen etwa aufgrund der konkreten Örtlichkeit oder anderer spezieller Umstände die an sich vorrangigen Maßnahmen der Polizei vor Ort trotz entsprechenden Polizeiaufgebotes zur Verhinderung sicherheitsrelevanter Verhaltensweisen zur Gefahrenabwehr nicht ausreichen, kann eine Allgemeinverfügung, welche an das der Gefahrenverwirklichung vorgelagerte Mitsichführen bzw. Konsumieren von Alkohol anknüpft, rechtmäßig sein" (Beschluss vom 16. Mai 2012, 4 NB 40/12).

Diese differenzierende, auf den Einzelfall bezogene Betrachtungsweise erscheint zutreffend.

Ein solcher besonderer Ausnahmefall, in dem die Gefahrenschwelle überschritten wird, liegt hier aufgrund der konkreten Örtlichkeit (Situation in Zügen) und folgender problematischer Umstände zu der fraglichen Zeit vor:

- Lange Zugfahrt für die reisenden Fußballfans unter beengten Verhältnissen,
- mehrere Hundert erlebnisorientierte Fans unter den Reisenden, dabei auch erfahrungsgemäß viele gewaltbereite Fans (sog. "Ultras") und eine kleine Gruppe gewaltsuchender Fans (sog. "Hooligans") aus den Reihen des F.C. Hansa Rostock,
- enthemmende Wirkung des Alkohols,
- geringe Steuerungsmöglichkeiten der Polizei und des Bahnpersonals im Zug.

Dass die Kombination dieser Umstände, zu denen der zu erwartende Alkoholgenuss gehört, vor dem in Rede stehenden Fußballspiel eine konkrete Gefahrenlage begründete, hat die Beklagte überzeugend dadurch hergeleitet, dass sie auf die polizeilichen Erfahrungen mit bahnreisenden Fußballfans des FC Hansa Rostock in der Vergangenheit ver-

weist. Hierzu ist mit Schriftsatz vom 26.11.2013 in Ergänzung zu dem bisher vorliegenden Material eine Aufstellung zu den Erfahrungen mit Fans des FC Hansa Rostock in der Vergangenheit unter besonderer Berücksichtigung des Themas Alkohol eingereicht worden. Die Bundespolizei hat hierzu überzeugend erläutert, anders als die relativ problemiosen Reisen mit Sonderzügen ergebe sich bei der Nutzung von Regionalzugverbindungen mit dem "Schöner Wochenende-Ticket" eine besonders kritische Situation, Regionalzüge seien auf die regelmäßigen Verkehre in der entsprechenden Region ausgelegt und verfügten daher über unterschiedliche Transportkapazitäten. An den Wochenenden seien diese Regionalzüge durch normale Reisende frequentiert, so dass eine zusätzliche Nutzung durch große Fangruppen regelmäßig zu Kapazitätsproblemen, zum Teil zu starken Überfüllungen und unzumutbaren Reisebedingungen führe. Insbesondere durch die Kapazitätsprobleme entstünde eine Enge in den Zügen und dies habe einen Anstieg aggressiven bzw. gewalttägigen Verhaltens der Fans zur Folge, Ein Agieren der Polizeikräfte in überfüllten Zügen sei sehr schwer oder gar nicht möglich. In diesem Zusammenhang seien auch die Dauer der Reise und die Anzahl der Umstiege mit in die Gefahrenbeurteilung einzubeziehen. Bei einer längeren Dauer der Reise, wie von Rostock nach Dortmund. bestehe das Problem, die konkrete Reiseroute und damit zusammenhängend die Wahrscheinlichkeit des Aufeinandertreffens verschiedener Fangruppen zu prognostizieren. Bei dieser Problemlage spiele auch der Alkohol nach polizeilicher Erfahrung eine erhebliche Rolle. Der Kausalzusammenhang zwischen zu erwartenden Straftaten und dem Alkoholkonsum von Problemfans sei nicht nur auf die enthemmende Wirkung des Alkohols zurückzuführen, sondern auch auf die räumliche Enge in den stark frequentierten Regionalzügen sowie aufgrund gruppendynamischer Prozesse und der Möglichkeit des Aufeinandertreffens mit gegnerischen Fangruppen. Die polizeilichen Eingriffsmöglichkeiten seien dabei gering, so dass ein Alkoholverbot zur Entschärfung der Lage erforderlich sei.

Die Kammer hält diese Beschreibung der Problemlage für überzeugend und folgt deshalb der Einschätzung der Beklagten, dass es hier wegen der besonderen Umstände nicht nur um einen Gefahrenverdacht oder eine Risikobewältigung, sondern um eine konkrete Gefahrenlage ging, zu der die Bundespolizei geeignete und verhältnismäßige Maßnahmen ergriffen hat. Der Kläger verweist zwar zu Recht auf eine Einschätzung des Kriminologen Prof. Feltes (Stellungnahme im Innenausschuss Nordrhein-Westfalen), wonach viele Fußballfans zu Unrecht als gewaltbereit stigmatisiert würden, obwohl es beim Oktoberfest viel mehr Gewalttaten gebe, als bei Fußballspielen. Auf der anderen Seite lässt sich das

Gewaltphänomen am Rande von Fußballspielen nicht leugnen, und Fachveröffentlichungen zeigen, dass dies gerade in der An- und Abreisephase eine große Rolle spielt. Die Annahme des Klägers, dass der Alkoholkonsum gewaltbereiter Fans für die Frage der Schadenswahrscheinlich keine Rolle spiele, hält die Kammer angesichts der Erfahrungen der Polizei, aber auch angesichts der Diskussionsbeiträge hierzu in der Fachwelt für unrealistisch.

So führt der Sportwissenschaftler Prof. Dr. Pilz von der Universität Hannover in einer ausführlichen Analyse zu dem Phänomen der Ultras aus, der prozentuale Anteil von Extremfans, der auswärts verhältnismäßig größer sei als bei Heimspielen, berge Gefahren. Die gruppendynamischen Prozesse einer langen Auswärtsfahrt, bei der man sich in der Gruppe gegenseitig hochschaukele, in Verbindung mit dem zum Teil exzessiven Alkoholgebrauch, hätten eine enthemmende Wirkung (Wandlungen des Zuschauerverhaltens im Profifußball, Schorndorf, 2006).

In der vom Kläger zitlerten Untersuchung der Deutschen Hochschule der Polizei (Interdisziplinäre Untersuchung zur Analyse der neuen Entwicklungen im "Lagefeld Fußball"), die sich u.a. auch auf die vorgenannte Analyse von Prof. Dr. Pilz bezieht, heißt es zum Thema Alkohol: Viele Interviewpartner hätten erwähnt, dass gewaltsuchende Hooligans oder Ultras nicht alkoholisiert auftreten würden, da dies die eigenen Fähigkeiten, bei gewalttägigen Personen zu agieren, schwäche. Dieser Aspekt betrifft allerdings nur die sogenannten "C-Fans", also die gewaltsuchenden Fans, während dies für die größere Masse der "nur" gewaltbereiten Ultras anders ist, die offensichtlich gern und intensiv dem Alkohol zusprechen. Dementsprechend heißt es in dem genannten Bericht auch, von der Mehrheit der interviewten Polizeiführer werde Alkohol als enthemmend und aggressionsfördernd und wie bei allen Großveranstaltungen als ein auslösender Faktor zur Entstehung von Gewalt angesehen. In dieser Quelle wird überdies die Einschätzung bestätigt, dass sich die Straftaten und Gewalttätigkeiten zunehmend auf die An- und Abreisephase verlagern würden.

Aufschlussreich ist auch eine Veröffentlichung der Gewerkschaft der Polizei M.V. (Die Ultras in Fußballstadien, 21.10.2008), wonach die Ultraszene des FC Hansa-Rostock momentan eine der gewaltbereitesten des Profi Fußballs in Deutschland darstelle. Kennzeichnend für diese Ultra-Szene sei auch der hohe Alkoholkonsum. Insbesondere bei

Auswärtsfahrten trete eine hohe Gewaltbereitschaft zutage. Kleinste Anlässe wurden genutzt, um Auseinandersetzungen zu provozieren oder zu führen.

Diese in der mündlichen Verhandlung angesprochenen Erkenntnismittel bestätigen im Wesentlichen die Annahmen der Beklagten.

Die Ausführungen des Klägers vernachlässigen demgegenüber zu sehr die besonderen Umstände des vorliegenden Einzelfalles. Hier geht es nicht allein um die Frage, wie Alkohol generell wirkt, bzw. ob Fußballfans generell gewalttätiger sind als andere Menschen, sondern es geht um eine Bewertung aller Faktoren des vorliegenden Einzelfalles. Es war deshalb in den Blick zu nehmen, ob aufgrund der hier bei einer bestimmten Bahnverbindung zusammentreffenden ungünstigen Umstände mit Gewalttaten zu rechnen war, und ob sich diese Gefahr durch ein Alkoholverbot abwenden ließ. Hierzu hält die Kammer die auf belastbare Erfahrungsberichte gestützte Darstellung der Beklagten für wesentlich stichhaltiger als die theoretischen Erwägungen des Klägers.

Die streitige Allgemeinverfügung ist auch nicht unverhältnismäßig. Die mit dem Alkoholverbot zusammenhängenden Einschränkungen für Bahnreisende in den entsprechenden Zugverbindungen stehen nicht außer Verhältnis zu dem mit der Allgemeinverfügung angestrebten Schutz höherwertiger Rechtsgüter. Sie sind zumutbar.

Auch der Umstand, dass eine Vielzahl von Personen von dem Alkoholverbot betroffen war, darunter auch zahlreiche Reisende, die aus anderen Zwecken die Reise in den fraglichen Zügen antreten wollten, bietet keinen Grund zur Beanstandung. § 20 BPolG ist insoweit in verhältnismäßiger Weise angewendet worden. Da im Vorwege nicht hinreichend sicher zwischen Störern und Nichtstörern differenziert werden konnte, durfte das Alkoholverbot gegenüber allen Reisenden angeordnet werden, zumal dies ohne eigene Gefährdung und ohne Verletzung höherwertiger Pflichten der Reisenden geschehen ist. Es ist anzunehmen, dass ein Großteil der Reisenden unter den gegebenen Verhältnissen mit einer solchen Maßnahme zu ihrem Schutz einverstanden ist, und die weniger Zufriedenen das zeitlich begrenzte Alkoholverbot nur als lästig und nicht als schwerwiegende Grundrechtsverletzung empfinden.

Die Allgemeinverfügung ist auch nicht -wie der Kläger meint- ungeeignet, das angestrebte Schutzziel zu erreichen. Soweit der Kläger auf die Möglichkeit verweist, dass Reisende

vor Fahrtbeginn übermäßig trinken könnten, oder es im Einzelfall zu Reibereien kommen könnte, erscheint dies zwar nicht ausgeschlossen, jedoch mindern derartige atypische Einzelprobleme nur unwesentlich die Effektivität der gewählten Gefahrenabwehrmaßnahme.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Vollstreckbarkeitsentscheidung ergibt sich aus §§ 167 VwGO, 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil ist das Rechtsmittel der Berufung statthaft, wenn diese von dem Oberverwaltungsgericht zugelassen wird. Die Zulassung der Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle beim

Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht Brockdorff-Rantzau-Straße 13 24837 Schleswig

zu beantragen. Der Antrag muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils sind die Gründe, aus denen die Berufung zuzulassen ist, darzulegen. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt worden ist, bei dem

Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgericht Brockdorff-Rantzau-Straße 13 24837 Schleswig

einzureichen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfeverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind nur die in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO bezeichneten Personen zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen. Ferner sind die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen als Bevollmächtigte zugelassen. Ein