



## Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG 1 HB 498/98  
(VG 4 K 12121/96)  
Verkündet am 06. Juli 1999  
gez. Galka  
als Urkundsbeamtin  
der Geschäftsstelle

Im Namen des Volkes

### Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

.....

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, - 1. Senat - aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 06. Juli 1999 durch die Richter Prof. Pottschmidt, Göbel und Alexy sowie die ehrenamtlichen Richterinnen Altenpflegerin Frese und Altenpflegerin Möller am 06.07.1999 für Recht erkannt:

Auf die Berufung des Klägers wird das Teilurteil des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 19. Juni 1998 aufgehoben.

Es wird festgestellt, daß die Ingewahrsamnahme des Klägers in der Nacht vom 03. auf den 04. August 1996 rechtswidrig war.

Die Kosten des gesamten Verfahrens einschließlich des bereits rechtskräftig entschiedenen Teils tragen die Beteiligten je zur Hälfte.

Die Kostentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.

Der Beklagten wird nachgelassen, die Vollstreckung wegen der Kosten durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abzuwenden, wenn nicht der Kläger zuvor Sicherheit in dieser Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

....

### Tatbestand:

Der Kläger wendet sich gegen eine polizeiliche Ingewahrsamnahme anlässlich der sog. Chaos-Tage am 04. August 1996.

Für den 03. und 04. August 1996 hatten Angehörige der Punk-Szene zur Durchführung sog. Chaos-Tage in Hannover aufgerufen. Bei einer ähnlichen Veranstaltung im Vorjahr hatte es mehrtägige Ausschreitungen gegeben, die mehrere hundert Verletzte und einen Sachschaden von ca. 800.000 DM zur Folge hatten. Da die Polizeidirektion Hannover eine Wiederholung dieser Ereignisse fürchtete, verbot sie für die Zeit vom 25. Juli bis zum 05. August 1996 alle Veranstaltungen, die zur Durchführung oder als Bestandteile der sog. Chaos-Tage geplant oder diesen zuzurechnen waren, sowie alle Ersatzveranstaltungen im Gebiet der Stadt und des Landkreises Hannover. Nachdem im Internet dazu aufgerufen worden war, die Chaos-Tage nunmehr in Bremen durchzuführen und dort u.a. eine „Pest & Chaos-Party“ zu veranstalten, verbot das Stadtamt der Beklagten mit für sofort vollziehbar erklärter Allgemeinverfügung vom 02. August 1996 die Durchführung von Ausweich- oder Ersatzveranstaltungen zu den sog. Chaos-Tagen 1996 in Hannover für das Gebiet der Stadtgemeinde Bremen. Zugleich wurde Personen, die verdächtig waren, von der Polizei aufgrund des Verbotes der Chaos-Tage in Hannover dort abgewiesen worden zu sein oder die Durchführung oder Teilnahme einer verbotenen Veranstaltung vorzubereiten, der Aufenthalt in der Stadtgemeinde Bremen für die Zeit vom 02. bis 05. August 1996 untersagt, sofern sie in Bremen keinen festen Wohnsitz vorweisen konnten. Dementsprechend wurden zahlreiche Personen mit „punktypischem Aussehen“ am Betreten des Stadtgebietes gehindert.

Gleichwohl kam es in der Nacht vom 02. zum 03. August auf der Sielwallkreuzung in Bremen zu einer größeren Ansammlung von ca. 250 bis 300 Personen, von denen ca. 200 wegen ihres äußeren Erscheinungsbildes der Punk-Szene zugerechnet wurden. In einem Bericht der Polizeiinspektion Mitte (PHK Kirchberger) vom gleichen Tage werden die Ereignisse auf der Kreuzung wie folgt zusammengefaßt:

Gegen Mitternacht sei es aus der auf der Kreuzung versammelten Menge zu Stein- und Flaschenwürfen sowie einer vorübergehenden Behinderung des Straßenbahnverkehrs gekommen. Nachdem ein Molotow-Cocktail geworfen und ein Zivilfahrzeug der Bereitschaftspolizei erheblich beschädigt worden seien, sei die Räumung der Kreuzung mit dem Ziel versucht worden, qualifizierte Festnahmen erkannter Störer sowie Ingewahrsamnahmen durchzuführen. Dieser Versuch sei zunächst nicht gelungen, da die eingesetzten Polizeikräfte die ihnen zugewiesenen Aufträge nicht zeitgleich durchgeführt hätten. Als ca. 30 Minuten später Polizeikräfte mit Kleinpflastersteinen beworfen worden seien, sei ein zweiter Versuch unternommen worden, bei dem schließlich 6 Personen festgenommen und 74 Personen in Gewahrsam genommen worden seien. Gegen 05.00 Uhr seien auf der Fahrbahn des Sielwalls zwei Plastikmülltonnen in Brand gesteckt worden. Daraufhin sei die Kreuzung, auf der sich noch etwa 30 Störer befunden hätten, erneut geräumt worden. Bei den Ereignissen seien ein angetrunkener Passant, der vor ein Polizeifahrzeug gelaufen sei, und zwei Polizeibeamte, die Platzwunden erlitten hätten, verletzt worden. 6 Polizeifahrzeuge seien durch Steinwürfe leicht beschädigt worden, an einem Fahrzeug seien sämtliche Reifen zerstochen worden.

Auch in der Nacht vom 03. auf den 04. August 1996 fand sich wieder eine Menge von mehreren hundert Menschen auf der Sielwallkreuzung ein. Der

Kraftfahrzeug- und Straßenbahnverkehr wurde behindert; schließlich wurde die Kreuzung gegen 01.30 Uhr für den Fahrzeugverkehr gesperrt. An einzelne Personen gerichtete Aufforderungen, die Kreuzung zu verlassen, wurden nicht befolgt. Gegen 03.30 Uhr wurde ein Müllcontainer auf der Kreuzungsmittle angezündet; ein Mann, der eine Flasche auf Polizeibeamte geworfen hatte, wurde festgenommen. Gegen 03.45 Uhr sperrte die Polizei die Straßen zur Sielwallkreuzung ab und schloß die auf der Kreuzung befindliche Menge ein. Die eingeschlossenen Personen wurden in Gewahrsam genommen, zur Kaserne Vahr verbracht und dort zeitweilig festgehalten.

Auch der Kläger wurde gegen 04.00 Uhr auf der Sielwallkreuzung in Gewahrsam genommen und bis gegen 06.35 Uhr festgehalten.

Er hält sowohl die Ingewahrsamnahme selbst als auch die Art und Weise, in der der Gewahrsam durchgeführt wurde, für rechtswidrig. Er hat am 02. September 1996 eine entsprechende Feststellungsklage erhoben und zur Begründung vorgetragen:

Nachdem er um Mitternacht einen Fernsehbericht über die Ereignisse auf der Sielwallkreuzung gesehen habe, habe er sich aus beruflichem Interesse dorthin begeben. Er sei Sozialpädagoge und in einem Langzeittherapieprojekt für Drogenabhängige tätig; er habe erwartet, auf der Kreuzung einige seiner Klienten zu treffen. Er sei gegen 03.00 Uhr auf der Kreuzung eingetroffen. Dort sei es ausgelassen, aber ruhig zugegangen. Ein Betrunkener, der eine Bierflasche in Richtung der Polizeibeamten geworfen habe, sei von anderen Punks dafür gerügt worden; ein anderer Punk habe brennendes Papier in eine Mülltonne fallenlassen. Gegen 03.40 Uhr seien Polizisten aufmarschiert; er habe erst danach bemerkt, daß die Kreuzung abgeriegelt worden sei. Er sei zuvor nicht aufgefordert worden, die Kreuzung zu verlassen. Die auf der Kreuzung stehenden Leute seien eingekesselt worden. Er habe abseits auf der Treppe des „Taco-Ladens“ an der Straßenecke Sielwall/Ostertorsteinweg gestanden. Ein Polizist habe ihn gemustert und dann am Kragen in den Kessel gezerrt. Auf den Hinweis, daß er kein Punk sei, habe der Polizist nicht reagiert. Er sei dann zusammen mit den anderen Eingeschlossenen abgeführt und zu einem Bus gebracht worden; dabei seien ihm die Hände mit Kabelbinden gefesselt worden. Er sei von Fernsehteams und Fotografen abgelichtet worden. Mit dem Bus sei er in die Kaserne Vahr verbracht und unter - im einzelnen näher beschriebenen - unzumutbaren Bedingungen festgehalten worden.

Er sei zu Unrecht in Gewahrsam genommen worden. Zum Zeitpunkt des polizeilichen Einschreitens habe es keinerlei Anhaltspunkte dafür gegeben, daß die Begehung von Straftaten unmittelbar bevorstanden habe. Selbst wenn die Gefahr von Straftaten bestanden habe, hätte die Polizei nur gegen solche Personen einschreiten dürfen, von denen diese Gefahr ausgegangen sei. Schließlich sei das Vorgehen der Polizei unverhältnismäßig, da sie nicht zuvor das mildere Mittel der Platzverweisung gewählt habe.

Der Kläger hat beantragt festzustellen, daß die Ingewahrsamnahme vom 04.08.1996 rechtswidrig war.

Die Beklagte hat beantragt, die Klage abzuweisen.

Sie hält die Ingewahrsamnahme des Klägers für rechtmäßig. Die Maßnahme sei erforderlich gewesen, um die Begehung weiterer Straftaten zu verhindern. Gegen 3 Uhr seien Polizeibeamte mit Steinen, Feuerwerkskörpern und anderen Wurfgeschossen angegriffen worden; es sei versucht worden, eine Straßenbahn zu demolieren. Der Kläger habe sich zum Zeitpunkt seiner Ingewahrsamnahme inmitten der Randalierer befunden und

sei aus der Sicht der Polizeibeamten kein distanziert beobachtender Unbeteiligter gewesen. Entscheidend sei nicht, ob gegen den Kläger der konkrete Verdacht bestanden habe, daß er sich selbst an Gewalttaten beteiligen werde; maßgebend sei, daß aus der Menschenmenge, in der er sich befunden habe, Randalen und Ausschreitungen stattgefunden hätten und weitere Gewalttätigkeiten zu befürchten gewesen seien. In einem solchen Fall dürften sich die Maßnahmen der Polizei auch gegen Personen richten, die nicht selbst Verursacher seien. Nach dem Verhalten des Klägers hätten die Beamten davon ausgehen dürfen und müssen, der Kläger befinde sich im Bereich der Kreuzung in der Absicht, dort Straftaten zu begehen oder zu unterstützen. Nochmalige Platzverweisungen seien ungeeignet gewesen, da bereits zuvor zahlreiche Platzverweisungen mißachtet worden seien und ein Abwarten nicht in Betracht gekommen sei.

Das Verwaltungsgericht hat den Kläger und als Zeugen die Polizeihauptkommissare und gehört; wegen des Ergebnisses wird auf die Niederschrift Bl. 78 ff. GA Bezug genommen. Es hat außerdem Videobänder der Polizei und Filmmaterial verschiedener Fernsehanstalten herangezogen.

Mit Teilurteil vom 19. Juni 1996 hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen, soweit der Kläger die Feststellung begehrt, daß seine Ingewahrsamnahme am 04.08.1996 auf der Sielwalkreuzung rechtswidrig war.

In der Begründung des Teilurteils heißt es u.a.:  
Die Ingewahrsamnahme sei unerlässlich gewesen, um weitere Straftaten zu verhindern. Sie sei auch dann rechtmäßig, wenn der Kläger nur Zuschauer gewesen sei und von ihm keine Straftaten zu erwarten gewesen seien. Die Polizei habe nach den Grundsätzen der Anscheinsgefahr davon ausgehen dürfen, daß die Gefahr von Straftaten seitens des Klägers drohe. Die Situation vor Ort habe nicht losgelöst von den Ereignissen der vorangegangenen Nacht und der Chaos-Tage der Vorjahre beurteilt werden können. Nach den dabei gewonnenen Erfahrungen habe die Polizei annehmen können, daß eine Eskalation der Lage drohe. Angesichts des Gedränges auf der Kreuzung und der Dunkelheit habe die Polizei Störer und Nichtstörer nicht unterscheiden und trennen können. Eine Räumungsaufforderung durch Lautsprecher habe keinen Erfolg versprochen, nachdem zuvor ausgesprochene Platzverweisungen nicht beachtet worden seien.

Mit Urteil vom 19. Oktober 1998 hat das Verwaltungsgericht die Klage auch insoweit abgewiesen, als der Kläger die Feststellung begehrt hat, daß die Durchführung seines Gewahrsams am 04.08.1998 rechtswidrig war; zugleich hat es dem Kläger die Kosten des gesamten Rechtsstreits auferlegt.

Das Oberverwaltungsgericht hat die Berufung gegen das Teilurteil vom 19. Juni 1998 auf Antrag des Klägers zugelassen und den weiteren Antrag des Klägers, auch die Berufung gegen das Urteil vom 19. Oktober 1998 zuzulassen, abgelehnt, soweit in dem Urteil die Klage auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Durchführung des Gewahrsams abgewiesen worden ist.

Der Kläger hat die zugelassene Berufung fristgerecht begründet. Er trägt vor:

Das Verwaltungsgericht habe nicht berücksichtigt, daß der Kläger sich nicht im Kreuzungsbereich, wo nach Auffassung des Verwaltungsgerichts eine Eskalation der Lage gedroht habe, sondern am Rand der Kreuzung aufgehalten habe. Das Bremische Polizeigesetz ermächtige nicht zur Ingewahrsamnahme von Nichtstörern. Das Verwaltungsgericht habe nur Polizeibeamte als Zeugen gehört und deren Einschätzungen unkritisch

übernommen, obwohl sich aus den Videobändern ein gegenteiliger Eindruck ergeben habe. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit habe erfordert, gegenüber den auf der Kreuzung befindlichen Personen zunächst Platzverweisungen auszusprechen, bevor sie eingeschlossen und in Gewahrsam genommen worden seien.

Der Kläger beantragt sinngemäß,

auf die Berufung unter Aufhebung des verwaltungsgerichtlichen Teilurteils vom 19.06.1998 festzustellen, daß die Ingewahrsamnahme des Klägers in der Nacht vom 03. auf den 04.08.1996 rechtswidrig war.

Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie verteidigt die angefochtene Entscheidung und trägt vor:  
Die Gefahrenlage habe es nicht zugelassen, nochmals Platzverweisungen auszusprechen und deren Befolgung abzuwarten. In einer zugespitzten Gefahrenlage könnten sich polizeiliche Präventivmaßnahmen auch gegen Personen richten, die nicht selbst Verursacher seien. Teilnehmer und Sympathisanten von Chaos-Tagen müßten damit rechnen, daß gegen sie vorbeugende Maßnahmen ergriffen werden könnten. Das gelte gerade dann, wenn sie sich in Bereichen aufhielten, in denen die Chaos-Tage abgehalten würden und in denen Straftaten begangen worden seien. Der Schutz der Allgemeinheit und einzelner vor Straftaten gehöre zu den Belangen des Gemeinwohls, gegenüber denen die Freiheit des einzelnen unter Umständen zurücktreten müsse.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Vorbringens der Beteiligten wird auf die ausgetauschten Schriftsätze Bezug genommen.

Dem Oberverwaltungsgericht haben Unterlagen der Beklagten aus dem Vorfeld der sog. Chaostage, eine Ermittlungsakte der Staatsanwaltschaft Bremen (210 Js 36669/96 betr. den Flaschenwurf auf Polizeibeamte) und einige Akten des Amtsgerichts Bremen wegen Ingewahrsamnahmen (91 XIV a 233/96, 92 XIVa 213/96, 92 XIVa 214/96, 92 XIVa 216/96, 92 XIVa 217/96) vorgelegen, die das Verwaltungsgericht beigezogen hat; ihr Inhalt war, soweit das Urteil auf ihm beruht, Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

Das Oberverwaltungsgericht hat Beweis über die Situation auf der Sielwallkreuzung vor den Ingewahrsamnahmen und die Gründe dieser Maßnahmen erhoben durch Vernehmung des EPHK und des PHK; wegen des Beweisthemas im einzelnen und des Ergebnisses der Beweisaufnahme wird auf die Niederschrift Bl. 376 ff. GA Bezug genommen.

#### **Entscheidungsgründe:**

Die Berufung ist begründet. Das Verwaltungsgericht hat es zu Unrecht abgelehnt, die vom Kläger begehrte Feststellung zu treffen. Die Ingewahrsamnahme des Klägers in der Nacht vom 3. zum 4. August 1996 war rechtswidrig. Es läßt sich nämlich nicht feststellen, daß die gesetzlichen Voraussetzungen für eine solche Maßnahme vorgelegen haben. Dies geht zu Lasten der Beklagten, denn ein Handeln hoheitlicher Gewalt, das in Rechte des Bürgers eingreift, bedarf der Rechtfertigung.

A.

Die Beklagte stützt ihre Maßnahme auf § 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Bremischen Polizeigesetzes (BremPolG). Danach darf die Polizei eine Person in Gewahrsam nehmen, wenn dies unerlässlich ist zur Verhinderung der unmittelbar bevorstehenden Begehung oder Fortsetzung einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit von erheblicher Gefahr.

I.

Bei der Anwendung dieser Vorschrift sind die folgenden rechtlichen Gesichtspunkte zu beachten:

1.

Für die Ingewahrsamnahme nach dieser Bestimmung reicht es nicht aus, daß die Begehung einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit von erheblicher Gefahr durch irgendjemanden unmittelbar bevorsteht. Die Begehung muß gerade durch diejenige Person drohen, die in Gewahrsam genommen werden soll.

Zwar zwingt der Wortlaut der Vorschrift möglicherweise nicht zu einer derartigen Verknüpfung zwischen dem potentiellen Täter und der in Gewahrsam zu nehmenden Person. Die Notwendigkeit eines engen Verständnisses folgt aber aus der Regelung über den Unterbindungsgewahrsam in Art. 5 Abs. 1 Satz 2 lit. c der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Danach darf die Freiheit einem Menschen nur entzogen werden, „wenn er rechtmäßig festgenommen worden ist oder in Haft gehalten wird zum Zwecke seiner Vorführung vor die zuständige Gerichtsbehörde, sofern ... begründeter Anlaß zu der Annahme besteht, daß es notwendig ist, den Betreffenden an der Begehung einer strafbaren Handlung ... zu hindern.“ Die EMRK gilt als Bundesgesetz und bricht daher entgegenstehendes Landesrecht. Müßte § 15 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BremPolG so verstanden werden, daß er die Ingewahrsamnahme von Personen auch zuließe, um die Begehung von Straftaten durch andere Personen zu verhindern, wäre er insoweit wegen Verstosses gegen höherrangiges Recht nichtig. Eine derartige Auslegung ist aber nicht zwingend geboten. Die Vorschrift läßt sich vielmehr ohne weiteres auch so verstehen, daß sie die Ingewahrsamnahme von Personen vorsieht, um diese an der Begehung von Straftaten zu hindern. In einer solchen Auslegung, die im übrigen auch an das traditionelle Verständnis des Unterbindungsgewahrsams (vgl. BVerwGE 45,51 <55>) anknüpft, ist die Vorschrift mit Bundesrecht vereinbar. Sind mehrere mögliche Auslegungen denkbar, verdient diejenige den Vorzug, die höherrangigem Recht entspricht.

Die Ingewahrsamnahme war daher nur rechtmäßig, wenn mit ihr die unmittelbar bevorstehende Gefahr einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit von erheblichem Gewicht durch den Kläger verhindert werden sollte. Die polizeiliche Gefahrenprognose muß daher auf die Person des Klägers bezogen werden.

2.

Die unmittelbar bevorstehende Begehung einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit von erheblicher Gefahr entspricht der gegenwärtigen Gefahr einer solchen Tat (BVerwGE 45,51 <57>). Gegenwärtige Gefahr ist nach § 2 Nr. 3 lit. b BremPolG eine Sachlage, bei der die Einwirkung des schädigenden Ereignisses bereits begonnen hat oder bei der diese Einwirkung unmittelbar oder in allernächster Zeit mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit bevorsteht.

...

An die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts sind allerdings um so geringere Anforderungen zu stellen, je größer und folgenschwerer der möglicherweise eintretende Schaden ist. Dieser Gesichtspunkt kann indes nicht dazu führen, daß die Anforderungen, die an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts zu stellen sind, entgegen der verfassungsrechtlichen Bedeutung der Freiheit der Person auf die Voraussetzungen der „einfachen“ Gefahr reduziert werden; eine „hinreichende Wahrscheinlichkeit“ des Schadenseintritts genügt daher in keinem Fall (BVerwGE 45,51 <61>).

3.

Für die Ermittlung der Gefahr kommt es auf den Zeitpunkt des polizeilichen Vorgehens, nicht auf eine nachträgliche Betrachtung an. Für die Annahme einer polizeilichen Gefahr genügt es, daß im Zeitpunkt des polizeilichen Einschreitens bei verständiger Würdigung objektive Anhaltspunkte für eine Gefahr vorlagen, auch wenn sich nachträglich ergibt, daß eine Gefahr in Wirklichkeit nicht vorlag (Anscheinsgefahr; vgl. Denninger, in: Denninger/Lisken, Handbuch des Polizeirechts, 2.Aufl. 1996, E 37).

Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit der Ingewahrsamnahme des Klägers ist daher, daß die einschreitenden Polizeibeamten zum Zeitpunkt ihres Tätigwerdens annehmen durften, der Kläger werde sich mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit sofort oder in allernächster Zeit an einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit von erheblichem Gewicht beteiligen.

II.

Diese Voraussetzungen können nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme nicht festgestellt werden.

1.

Nicht zweifelsfrei ist, ob das Handeln der Beklagten überhaupt von einer derartigen Annahme getragen war. Die Aussagen der vor Ort tätigen Polizeibeamten lassen nämlich erkennen, daß sie sich von unterschiedlichen Zielvorstellungen haben leiten lassen.

Der Zeuge , der als Einsatzleiter Ort den Befehl zur Ingewahrsamnahme gegeben hat, wollte diesen zielgerichtet auf eine Gruppe von etwa 70 Personen innerhalb einer mehrere hundert Menschen umfassenden Menge bezogen wissen, die immer wieder die Fahrbahn auf der Kreuzung blockierten, obwohl sie aufgefordert worden waren, diese zu verlassen. Ähnlich hat sein Stellvertreter als Einsatzleiter Ort, der Zeuge , vor dem Verwaltungsgericht die auf diese Gruppe orientierte Zielrichtung der polizeilichen Maßnahmen betont.

Demgegenüber hat der Zeuge , der einen Festnahmezug auf der Kreuzung führte, den ihm erteilten Auftrag offenbar in der Weise verstanden, daß flächendeckend alle im Kreuzungsbereich einschließlich der Gehwege befindlichen Personen ohne Anknüpfung an bestimmte Merkmale in Gewahrsam genommen werden sollten, um auf diese Weise das Gesamtgeschehen der Chaos-Tage zu beenden.

2.

Dementsprechend sind konkrete personenbezogene Feststellungen über den Kläger auch nicht getroffen worden.

Der Zeuge, der sich als einziger der von der Beklagten als Zeugen benannten Polizeibeamten auf der Kreuzung selbst befand, kann sich an den Kläger nicht erinnern. Den vom Verwaltungsgericht ausgewerteten Film- und Videoaufnahmen lassen sich keine Informationen darüber entnehmen, daß vom Kläger die Gefahr von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten gedroht hätte.

Der Kläger selbst hat vor dem Verwaltungsgericht ausgesagt, er habe nie auf der Kreuzungsmitte gestanden, sondern sich immer am Rand des Geschehens, zumeist vor dem „Taco“ aufgehalten. Er sei, als die Polizei die Sielwallkreuzung abgesperrt habe, von der Ecke vor dem „Taco“ auf die Treppe des „Taco“ zurückgegangen. Ein Polizist, der zwischen dem Kessel und ihm vorbeigegangen sei, habe ihn gefaßt und in den Kessel hineingebracht. Es habe den Beamten nicht beeindruckt, daß er gesagt habe, er sei kein Punk.

Anhaltspunkte dafür, daß diese Angaben des Klägers unrichtig sein könnten, sind nicht vorgetragen oder sonst in diesem Verfahren erkennbar geworden.

Es lassen sich deshalb in der Person des Klägers keine individuellen Umstände feststellen, aus denen hätte abgeleitet werden können, daß vom Kläger selbst in allernächster Zukunft die Beteiligung an Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Gefahr zu erwarten gewesen sei.

3.

Nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme lassen sich auch keine Tatsachen feststellen, die die einschreitenden Polizeibeamten zu der Annahme hätten berechtigen können, ausnahmslos alle eingeschlossenen Personen seien, auch wenn sie nicht individuell auffielen, im Begriff gewesen, sich zumindest durch physische oder psychische Unterstützung an Straftaten - Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Gefahr wurden nicht befürchtet - zu beteiligen, die aus der Menge heraus begangen zu werden drohten.

a) Auch beim Zusammentreffen einer Mehrheit von Personen ist daran festzuhalten, daß die Anhaltspunkte, die auf die bevorstehende Begehung einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit hindeuten, grundsätzlich beim Betroffenen selbst vorliegen müssen (vgl. z.B. Hornmann; HSOG, 1997, Rn 22 zu § 32; Rachor, in: Denninger/Lisken, a.a.O., F 296). Drohen strafbare Handlungen aus einer Gruppe heraus, kann allein daraus nicht geschlossen werden, daß jedes Mitglied dieser Gruppe strafbare Handlungen begehen könnte (Hornmann, a.a.O.). Die Absicht anderer Personen der Gruppe, Straftaten zu begehen, ist ihm auch dann nicht ohne weiteres zuzurechnen, wenn er davon Kenntnis hat (Rachor, a.a.O.). Zwar ist in einigen Polizeigesetzen anderer Länder (vgl. z.B. Art. 17 Abs. 1 Nr. 2 lit. b BayPAG) ausdrücklich ausgeführt, die Annahme, daß eine Person eine Straftat begehen oder zu ihrer Begehung beitragen werde, könne sich auch auf Erkenntnisse über andere Personen, etwa darauf stützen, daß eine Begleitperson Gegenstände mit sich führt, die ersichtlich zur Begehung einer Straftat bestimmt sind oder erfahrungsgemäß bei derartigen Taten verwendet werden, und sie nach den Umständen hiervon Kenntnis haben mußte. Selbst eine solche „legislative Prognosehilfe“ begründet aber keinen „Vermutungstatbestand“, der eine Umkehr der Beweislast bewirken könnte; sie befreit nicht von der Notwendigkeit, die Rechtfertigung des Gewahrsams besonders gründlich zu prüfen (BayVerfGH NVwZ 1991, 664<667>). Eine Zurechnung des Verhaltens anderer Gruppenmitglieder kann deshalb nur erfolgen, wenn aus der Sicht der Polizei angenommen werden kann, daß alle Mitglieder der Gruppe das Ziel der Begehung strafbarer Handlungen verfolgen und zur Realisierung desselben in der Lage sind (Hornmann, a.a.O.). Die Wahrscheinlichkeit, daß alle Mitglieder der Personengruppe

gleichartige Ziele verfolgen, ist umso größer, je enger die organisatorisch gestaltete oder sonstwie gegebene Verbindung innerhalb der Personengruppe ist (OLG Nürnberg NVwZ-RR 1991,67 <69>); von Bedeutung ist insbesondere, ob es sich um eine geschlossene Gruppe handelt (BayVGH BayVBl 1983,434).

b) Wie diese Grenzziehung im einzelnen vorzunehmen ist, bedarf hier keiner abschließenden Klärung, denn auch bei Anlegung weiter Maßstäbe für die Zurechnung des Verhaltens anderer kann nicht festgestellt werden, daß alle Personen auf der Sielwalkreuzung einschließlich derjenigen auf dem Gehweg am Rande gleichartige Ziele verfolgt hätten.

Nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme kann zwar angenommen werden, daß sich auf der Kreuzung zum Zeitpunkt des polizeilichen Einschreitens eine Gruppe von Personen aufhielt, die durch den gemeinsamen Willen zu Straftaten verbunden war und bei deren Mitgliedern die Voraussetzungen für eine Ingewahrsamnahme zur Unterbindung dieser Straftaten vorlagen (aa). Diese Gruppe bildete aber erkennbar nur einen Teil innerhalb einer größeren Menge von Menschen mit unterschiedlicher Zielsetzung (bb.). Es kann nicht festgestellt werden, daß sich der Kläger der Gruppe, aus der heraus Straftaten drohten, zurechnen ließ (cc.).

aa) Nachdem sich das Geschehen auf der Kreuzung zunächst in der Blockierung des - später umgeleiteten - Verkehrs erschöpft hatte und es nur zu vereinzelt Straftaten gekommen war, konnte eine Zuspitzung der Situation erwartet werden, nachdem der Inhalt eines Müllcontainers auf der Kreuzungsmitte in Brand gesetzt worden war. Mag auch die Gefahr, die von dem Feuer selbst ausging, rasch beseitigt worden sein, so durfte dieser Vorfall insbesondere nach den Erfahrungen der vorangegangenen Nacht doch als Anzeichen dafür gewertet werden, daß nunmehr die „Randale“ beginnen sollte, an der eine Gruppe gewaltbereiter Personen interessiert war, die sich auf der Kreuzungsmitte aufhielt. Die Einschätzung der vor Ort eingesetzten Polizeibeamten, die als Zeugen vernommen worden sind, nunmehr werde es in allernächster Zeit verstärkt zu Körperverletzungen und Sachbeschädigungen kommen, wenn nicht gegen diese Gruppe eingeschritten werde, ist aus rechtlicher Sicht nicht zu beanstanden. Da die Gruppe, innerhalb derer sich die bevorstehende Eskalation abzeichnete, zumindest im wesentlichen aus den Personen bestand, die zuvor mehrmals vergeblich zum Verlassen der Kreuzung aufgefordert worden waren, versprach eine Platzverweisung dieses Personenkreises keinen Erfolg; das Mittel der Ingewahrsamnahme konnte daher als unerlässlich zur Verhinderung der drohenden Straftaten angesehen werden.

bb) Die Gruppe, von deren Mitgliedern mit der Begehung von Straftaten zu rechnen war, bildete aber nur eine Teilmenge der im weiteren Kreuzungsbereich befindlichen Personen. Die als Zeugen vernommenen Polizeibeamten haben übereinstimmend bekundet, daß es dort auch viele Schaulustige und Zaungäste gab. Nach der Aussage des Zeugen Hufendiek umfaßte die Gruppe, von der die Polizei Straftaten befürchtete, etwa 70 bis 80 Personen auf der Kreuzung selbst, während sich darüber hinaus auch zum Zeitpunkt der polizeilichen Maßnahmen noch einige hundert Personen im weiteren Bereich der Kreuzung aufhielten, die nicht zu den Störern gerechnet wurden. Es handelte sich insgesamt also um eine diffuse Menge, die nicht durch eine übereinstimmende Zielsetzung miteinander verbunden war. Mag auch, wie der Zeuge Goldmann vor dem Verwaltungsgericht ausgesagt hat, jedem in dieser Menge klar gewesen sein, daß „etwas passiert“, so rechtfertigte dies doch nicht die Annahme, auch die am Rande der Kreuzung befindlichen Personen wollten das, was seitens eines Teils der Anwesenden auf der Kreuzungsmitte passieren könnte, durch ihr

Verbleiben fördern und unterstützen. Die undifferenzierte Ingewahrsamnahme aller im Randbereich der Kreuzung befindlichen Personen zur Unterbindung von Straftaten war daher unzulässig.

Die pauschale Ingewahrsamnahme aller innerhalb eines bestimmten räumlichen Bereichs befindlichen Personen zur Unterbindung von Straftaten kommt nur ausnahmsweise dann in Betracht, wenn schon allein aufgrund des engen räumlichen Zusammenhangs mit gewaltbereiten Personen auf deren Unterstützung, etwa durch Abschirmung, geschlossen werden kann. Diese Voraussetzung mag hier für den Bereich der Kreuzungsmitte, also für die dort auf der Fahrbahn befindlichen Personen, gegeben gewesen sein, die der Zeuge Hufendiek als Ziel der von ihm angeordneten Maßnahmen im Auge hatte. Nach den Angaben des Zeugen Goldmann sind aber alle Personen in Gewahrsam genommen worden, die sich im gesamten Kreuzungsbereich einschließlich der Gehwege aufgehalten haben. Innerhalb eines Bereichs, der durch die Verlängerung der Häuserlinien der angrenzenden Straßen über die Kreuzung hinaus bestimmt wurde, wurden alle Personen in Gewahrsam genommen, von denen nicht von vorneherein feststand, daß sie als gewaltbereit nicht in Betracht kämen. Diese Grenzziehung mag zwar geeignet und unter taktischen Gesichtspunkten notwendig gewesen sein, um auch solche Personen zu erfassen, die sich bei Beginn der polizeilichen Maßnahmen aus der Gruppe gewaltbereiter Personen auf der Kreuzungsmitte abzusetzen suchten. Sie führte aber auch dazu, daß Personen erfaßt wurden, die der Gruppe gewaltbereiter Störer nicht zugerechnet werden konnten.

cc) Zu diesen Personen gehörte auch der Kläger, der sich nach seiner eigenen, nicht widerlegten Einlassung auf den Stufen des „Taco“ aufhielt. Zwar gehörte dieser Platz zu den Örtlichkeiten, auf denen nach den Erfahrungen des Zeugen Goldmann auch solche Personen Zuflucht suchen, die sich bei Beginn eines Polizeieinsatzes von der Kreuzungsmitte absetzen wollen. Diese Erfahrung rechtfertigt aber noch nicht die Annahme, daß alle Personen, die dort angetroffen würden, auch zu der gewaltbereiten Gruppe gehörten, die sich zuvor auf der Kreuzungsmitte aufgehalten hatte. Angesichts des diffusen Charakters der im Kreuzungsbereich befindlichen Menge mußte vielmehr auch die Möglichkeit in Erwägung gezogen werden, daß eine auf den Stufen des „Taco“ angetroffene Person sich auch zuvor vor dem „Taco“ am Rande des Geschehens aufgehalten und sich auf die Rolle des unbeteiligten Zuschauers beschränkt haben könnte. Eine solche Person konnte daher nicht ohne Hinzutreten weiterer Umstände der Gruppe derer zugerechnet werden, von denen Straftaten zu erwarten waren. Solche Umstände sind hier aber nicht feststellbar.

B.

Der Senat verkennt nicht die Schwierigkeit, zwischen Personen, die sich an Straftaten zu beteiligen drohen, und anderen, von denen eine Beteiligung nicht zu erwarten ist, zu unterscheiden. Die Notwendigkeit der Differenzierung kann die Effektivität des Unterbindungsgewahrsams bei Ansammlungen mit diffusem Teilnehmerkreis fraglos beeinträchtigen. Der Polizei stehen aber andere Möglichkeiten der Ingewahrsamnahme einer Menge, aus der heraus Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten von erheblicher Gefahr begangen zu werden drohen, zur Verfügung, die dem Freiheitsanspruch von Personen, die keine solchen Taten begehen wollen, besser Rechnung tragen.

Nach § 15 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BremPolG darf die Polizei eine Person auch in Gewahrsam nehmen, wenn dies unerlässlich ist zur Durchsetzung einer Platzverweisung, deren Nichtbefolgung eine erhebliche Gefahr zur Folge

hätte. Die Platzverweisung ist zulässig gegenüber einer Person, die eine Gefahr verursacht (§ 14 Satz 1 BremPolG). Eine Gefahr kann auch dann vorliegen, wenn eine polizeiliche Amtshandlung behindert wird, die ihrerseits der Abwehr einer von Dritten hervorgerufenen Gefahr dient (Rachor, a.a.O., F 270). Die Behinderung setzt kein aktives Tun voraus, sondern kann auch durch die bloße Anwesenheit verwirklicht werden (Wagner, PolG NRW, 1987, Rn 2 zu § 12). Die Platzverweisung kann in Form einer mündlichen Allgemeinverfügung, also zum Beispiel durch Lautsprecherdurchsage, ergehen.

Das Einschreiten der Polizei auf dieser Rechtsgrundlage unterscheidet sich von dem Unterbindungsgewahrsam, für den die Beklagte sich entschieden hatte, dadurch, daß vor der Ingewahrsamnahme der gesamten Menschenmenge den unbeteiligten Personen Gelegenheit gegeben werden muß, sich aus der Menschenmenge zu entfernen und so eine Freiheitsentziehung zu vermeiden. Dadurch braucht die Wirksamkeit der polizeilichen Maßnahmen nicht beeinträchtigt zu werden. Die Platzverweisung führt nicht dazu, daß der Polizei ein überraschender Zugriff zur Ingewahrsamnahme hartnäckiger Störer verwehrt wäre, weil die Störer vorgewarnt wären und sich dem Zugriff durch taktisches Verhalten entziehen könnten, um alsdann ihr Verhalten an gleicher oder anderer Stelle fortzusetzen. Die Platzverweisung kann, da sie nur eine „einfache“ und keine gegenwärtige Gefahr voraussetzt, frühzeitig ausgesprochen und ggf. wiederholt werden. Sie muß der Ingewahrsamnahme nicht gleichsam signalhaft unmittelbar vorausgeschickt werden; ihre Durchsetzung durch Ingewahrsamnahme bedarf keiner besonderen Ankündigung mehr.

Von der Möglichkeit, allen in Betracht kommenden Personen gegenüber eine Platzverweisung für den Bereich der Sielwallkreuzung auszusprechen, hat die Beklagte hier keinen Gebrauch gemacht. Die Beweisaufnahme hat bestätigt, daß eine Platzverweisung in Form einer Allgemeinverfügung nicht ergangen ist, sondern nur punktuell Aufforderungen gegenüber einzelnen Personen oder Personengruppchen ausgesprochen worden sind, sich aus dem Kreuzungsbereich zu entfernen. Daß der Kläger Adressat einer solchen Verfügung gewesen wäre, wird auch von der Beklagten nicht vorgetragen.

Auch die Voraussetzungen einer Ingewahrsamnahme des Klägers zur Durchsetzung einer Platzverweisung lassen sich daher nicht feststellen.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 VwGO; sie schließt den bereits rechtskräftig entschiedenen Teil des Verfahrens ein, für den eine Kostenentscheidung der Schlußentscheidung vorbehalten war. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr.10 ZPO.

Die Voraussetzungen für die Zulassung der Revision (§ 132 Abs.2 VwGO) liegen nicht vor.

#### **Rechtsmittelbelehrung**

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils beim Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Altenwall 6, 28195 Bremen, schriftlich oder zur Niederschrift der Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle einzulegen. Die Beschwerde muß das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung

dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muß sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie durch Diplom-Juristen im höheren Dienst vertreten lassen.

gez. Pottschmidt

gez. Göbel

gez. Alexy

**B e s c h l u ß**

Der Streitwert wird gemäß § 13 Abs. 1 S. 2 GKG auf DM 8.000,00 festgesetzt.

Bremen, den 06. Juli 1999

Das Obergerverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

- 1. Senat -:

gez. Pottschmidt

gez. Göbel

gez. Alexy