



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG.: 1 B 162/11
(VG: 2 V 637/11)

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch Richter Göbel, Richter Prof. Alexy und Richter Traub am 21. Oktober 2011 beschlossen:

Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers gegen die Allgemeinverfügung des Stadtamts Bremen vom 12.05.2011 wird für die Zeit ab dem 14.08.2011 wiederhergestellt. Insoweit wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Bremen - 2. Kammer - vom 05.07.2011 neu gefasst.

Im Übrigen wird die Beschwerde des Antragstellers zurückgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens tragen die Beteiligten für beide Instanzen jeweils zur Hälfte; auch insoweit wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts neu gefasst.

Der Streitwert wird unter entsprechender Abänderung der Streitwertfestsetzung des Verwaltungsgerichts für beide Instanzen auf jeweils 2.500,00 Euro festgesetzt.

Dem Antragsteller wird für das Beschwerdeverfahren Prozesskostenhilfe bewilligt und Rechtsanwalt Mühlbach beigeordnet.

G r ü n d e

I.

Am 12.05.2011 erließ das der Antragsgegnerin für den Bereich der östlichen Bahnhofsvorstadt in Bremen folgende Allgemeinverfügung:

- Es wird untersagt, im nachfolgend näher bezeichneten Gebiet Bekleidungsstücke zu tragen, die mit Abzeichen und Emblemen von Motorradgruppierungen versehen sind, soweit sich diese mit Abzeichen und Emblemen auf die nachfolgend genannten, sog. Outlaw Motorcycle Gangs beziehen. Dazu zählen Kleidungsgegenstände, die in Text, Bild oder Zeichen den Namen, das Symbol oder sonstige Kennzeichnungen einer Zugehörigkeit oder der Unterstützung einer solchen Gruppierung wiedergeben. Dies sind im Einzelnen die Gruppierungen Hells Angels MC, Red Devils MC, Mongols MC, Bandidos MC, Gremium MC. Die Symbole der bezeichneten Gruppierungen sind in der Anlage zu dieser Verfügung aufgeführt. Ferner ist die Wiedergabe der Schriftzüge AFFA, DFFD, MFFM und der Parolen „The Big Red Machine“, „Red Light Crew“, „Respect Few, Fear None“ und „Expect no mercy“, sowie des Signums „1%er“ oder des Signums „1% in einer Raute“ und die Bezeichnungen „Outlaw Motorcycle Gang“ oder „Outlaw Motorcycle Club“ verboten. Der Verbotsbereich erstreckt sich auf das Gebiet, welches beschränkt wird von der Bürgermeister-Smidt-Straße, Beim Handelsmuseum, Bahnhofsvorplatz, Gustav-Deetjen-Tunnel,*

An der Weide, Außer der Schleifmühle, Dobbenweg, Eduard-Grunow-Straße, Rembertikreis, Rembertiring, Fedelhöfen, Präsident-Kennedy-Platz bis auf Höhe Kohlhöcker Straße, Contrescarpe, Birkenstraße zurück zur Bürgermeister-Smidt-Straße und ist insoweit identisch mit der Waffenverbotszone. Der beigefügte Plan ist Bestandteil dieser Entscheidung.

2. *Für jeden Fall der Zuwiderhandlung gegen die Ziffer 1 dieser Verfügung wird die Festsetzung eines Zwangsgeldes in Höhe von € 200,- gem. § 11 ff des Bremischen Verwaltungsvollstreckungsgesetzes angedroht. An die Stelle des Zwangsgeldes tritt die Ersatzzwangshaft von 1 Tag je € 200,00 wenn die Beitreibung des Zwangsgeldes ohne Erfolg versucht wurde oder wenn feststeht, dass die Beitreibung des Zwangsgeldes keinen Erfolg haben wird.*
3. *Die sofortige Vollziehung dieser Entscheidung wird angeordnet.*

Die Allgemeinverfügung wurde am 14.05.2011 in der Tageszeitung Weser-Kurier öffentlich bekannt gegeben.

Die Maßnahme wurde mit einem am 07./08.05.2011 erfolgten Überfall von Mitgliedern des Vereins „Mongols MC Bremen“ auf das Vereinsheim der „Hells Angels Bremen“ begründet. Aus Anlass dieses Überfalls wurden 61 Personen aus der Gruppe der „Mongols“ in polizeiliches Gewahrsam genommen. Mit der Allgemeinverfügung solle erneuten gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen den rivalisierenden Rockergruppen entgegen gewirkt werden. Darüber hinaus sei die Allgemeinverfügung auch erlassen worden, weil von den uniformähnlichen Bekleidungsstücken der Motorradgruppen, die in der Vergangenheit wiederholt durch Aggressionen und Gesetzesverletzungen aufgefallen seien, eine einschüchternde Wirkung auf die Anwohner und Geschäftsleute des Stadtteils sowie die Besucher der in dem Stadtteil gelegenen Lokale und Vergnügungsstätten ausgehe.

Mit Verfügung vom 19.05.2011 verbot der Senator für Inneres der Freien Hansestadt Bremen unter Anordnung der sofortigen Vollziehung den Verein „Mongols MC Bremen“. Dagegen ist Klage vor dem Oberverwaltungsgericht Bremen erhoben, über die noch nicht entschieden ist. Ein Aussetzungsantrag ist nicht gestellt worden.

Am 01.06.2011 hat der Antragsteller, der sich als Sympathisant der „Hells Angels“ bezeichnet, Widerspruch gegen die Allgemeinverfügung vom 12.05.2011 eingelegt.

Ebenfalls am 01.06.2011 hat er beantragt, die sofortige Vollziehung der Verfügung auszusetzen.

Das Verwaltungsgericht Bremen - 2. Kammer - hat den Eilantrag mit Beschluss vom 05.07.2011 abgelehnt.

Der Antragsteller hat rechtzeitig Beschwerde eingelegt. Er sehe nicht ein, dass ihm verboten werde, Kleidung mit Schriftzügen zu tragen, die seine Sympathie gegenüber den „Hells Angels“ zum Ausdruck bringe.

II.

Die Beschwerde ist zulässig und in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang begründet.

Im Rahmen eines einstweiligen Rechtsschutzverfahrens nach § 80 Abs. 5 VwGO hat das Gericht das Interesse des Rechtsschutzsuchenden an einer Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines Rechtsbehelfs gegen das öffentliche Interesse an der Aufrechterhaltung der sofortigen Vollziehung abzuwägen. Die Abwägung fällt hier für die Zeit ab dem 14.08.2011 zugunsten des Antragstellers aus. Das Oberverwaltungsgericht gelangt bei der in einem einstweiligen Rechtsschutzverfahren allein möglichen summarischen Überprüfung zu dem Ergebnis, dass jedenfalls von diesem Zeitpunkt an erhebliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Allgemeinverfügung bestehen. Andererseits spricht einiges dafür, dass die Allgemeinverfügung in den ersten drei Monaten ihrer Geltung keinen durchgreifenden rechtlichen Bedenken begegnete. Eine Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung, deren Rückwirkung vom Gericht beschränkt werden kann (Kopp/Schenke, VwGO, 17. Aufl. 2011, § 80 Rn 54), kommt für diesen Zeitraum nicht in Betracht. Insoweit bleibt der Aussetzungsantrag erfolglos.

1.

Entgegen der Ansicht des Antragstellers ist die Allgemeinverfügung hinreichend bestimmt.

Ihr räumlicher Geltungsbereich ist eindeutig festgelegt. Er betrifft den Bereich der östlichen Bahnhofsvorstadt in Bremen. Die Straßenzüge, die den Geltungsbereich begrenzen, sind im Tenor der Verfügung genannt.

Die Verfügung verbietet in diesem Bereich Bekleidungsstücke zu tragen, die mit Abzeichen und Emblemen bestimmter Motorradgruppierungen versehen sind. Die Gruppierungen werden im Einzelnen genannt. Dass die betreffenden Rockergruppen über unverwechselbare, auffällige Abzeichen und Embleme verfügen, durch die jeweils eine eindeutige Zuordnung zu den Gruppen bezweckt wird, kann ernstlich nicht bestritten werden. In der Behördenakte befinden sich Ablichtungen von Lederjacken und Westen, die mit entsprechenden Zeichen versehen sind. Ferner wurden bestimmte Schriftzüge verboten, unter anderem der vom Antragsteller beanstandete „The Big Red Machine“. Dass dieser Schriftzug ein Synonym für die „Hells Angels“ ist, hat die Antragsgegnerin im Beschwerdeverfahren plausibel dargelegt.

2.

Es spricht einiges dafür, dass die Allgemeinverfügung zwar rechtmäßig erlassen worden ist, inzwischen aber die rechtlichen Voraussetzungen für die ergriffene Maßnahme entfallen sind. Im Rahmen des vorliegenden Eilverfahrens geht das Oberverwaltungsgericht davon aus, dass der Verfügung jedenfalls seit dem 14.08.2011, also nach Ablauf von drei Monaten seit ihrer Bekanntgabe, die Rechtsgrundlage fehlt.

a)

Die Antragsgegnerin hat die Allgemeinverfügung auf § 10 Abs. 1 Satz 1 BremPolG gestützt. Danach darf die Polizei die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Fall bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit abzuwehren. Voraussetzung für einen auf § 10 Abs. 1 Satz 1 BremPolG gestützten Verwaltungsakt ist das Vorliegen einer konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Eine konkrete Gefahr ist gegeben, wenn im einzelnen Fall die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass in absehbarer Zeit ein Schaden für die öffentliche Sicherheit eintreten wird (vgl. § 2 Nr. 3a BremPolG).

Das gilt auch, wenn die Polizei auf der Grundlage von § 10 Abs. 1 Satz 1 BremPolG eine Allgemeinverfügung nach § 35 Satz 2 BremVwVfG erlässt. Eine Allgemeinverfügung ist ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richtet (personenbezogene Allgemeinverfügung, § 35 Satz 2 1. Alt. BremVwVfG). Es handelt sich in diesem Fall um eine „konkret-generelle“ Regelung, die aus einem konkreten Anlass gegen einen bestimmten oder zumindest bestimmbaren Personenkreis erlassen wird (st. Rspr. vgl. BVerwG, U. v. 17.08.2011 - 6 C 9/10 - juris, Rn 51; U. Stelkens, in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 35 Rn 282; Hk-VerwR/Schwarz, 2. Aufl. 2010, § 35 VwVfG, Rn 117). Bei einer Allgemeinverfügung, die sich auf § 10 Abs. 1 Satz 1 BremPolG stützt, besteht dieser Anlass in der konkreten Gefahr, die durch die Verfügung abgewehrt werden soll.

Durch eine gefahrenabwehrrechtliche Allgemeinverfügung können andauernde Handlungs- und Unterlassungspflichten auferlegt werden. In diesem Fall ist jedoch zu beachten, dass derartige Handlungsgebote und -verbote nur zur Bekämpfung einer konkreten Gefahr ergehen dürfen. Eine Allgemeinverfügung darf nicht zur Bekämpfung abstrakter Gefahren erlassen werden. Sollen abstrakte Gefahren abgewehrt werden, darf dies nur im Wege einer gefahrenabwehrrechtlichen Verordnung geschehen (§ 10 Abs. 1 Satz 2 BremPolG; vgl. auch U. Stelkens, a. a. O., § 35 Rn 287; Hk-VerwR/Schwarz, a. a. O., § 35 VwVfG, Rn 122). Zuständigkeit und Verfahren für den Erlass von Polizeiverordnungen werden im Einzelnen in § 48 ff. BremPolG geregelt.

Die konkrete Gefahr unterscheidet sich von der abstrakten nicht durch den Grad der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts, sondern durch den Bezugspunkt der Gefahrenprognose. Während bei der konkreten Gefahr auf einen bestimmten Sachverhalt oder ein bestimmtes Ereignis abgestellt wird, ist die abstrakte Gefahr auf den typischen Fall bezogen. Eine abstrakte Gefahr ist gegeben, wenn eine generell-abstrakte Betrachtung für bestimmte Arten von Verhaltensweisen oder Zuständen zu dem Ergebnis führt, dass mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden im Einzelfall einzutreten pflegt (st. Rspr., vgl. BVerwG, U. v. 03.07.2002 - 6 CN 8/01 - BVerwGE 116, 347 <351>).

b)

Nach diesem Maßstab erscheint überwiegend wahrscheinlich, dass im Zeitpunkt des Erlasses der Allgemeinverfügung die konkrete Gefahr einer drohenden Gewalteskalation gegeben war, deren Abwehr die Verfügung diente (1). Die Antragsgegnerin hat es allerdings unterlassen, die Verfügung nach Fortfall dieser konkreten Gefahr aufzuheben (2). Die Gründe, die die Antragsgegnerin ansonsten ins Feld führt, vermögen die Allgemeinverfügung nicht zu rechtfertigen (3).

(1) Eine summarische Überprüfung führt zu dem Ergebnis, dass im Zeitpunkt des Erlasses der Allgemeinverfügung am 12.05.2011 eine konkrete Gefahr für gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen rivalisierenden Rockergruppen gegeben war.

In der Nacht vom 07. auf den 08.05.2011 war es zu einem Überfall von Mitgliedern der Rockergruppe „Mongols“ auf das Vereinsheim der „Hells Angels“ in der Straße Am Dobben in Bremen gekommen. Die drohende Konfrontation konnte nur mit einem erheblichen Einsatz von Polizeikräften verhindert werden. Insgesamt wurden 61 Personen aus der Gruppe der „Mongols“ in Polizeigewahrsam genommen.

Wie zugespitzt die Lage war, wird durch einen weiteren Vorfall, der sich nur wenige Tage später ereignete, bestätigt. Am Abend des 13.05.2011 schlugen Mitglieder der „Mongols“ in der Hankenstraße in Bremen mit Hiebwerkzeugen und Dachlatten auf Angehörige und Unterstützer der „Hells Angels“ ein. Es kam zu Körperverletzungen.

Bei der Gefahrenprognose hat die Antragsgegnerin weiterhin zu Recht berücksichtigt, dass die von der Allgemeinverfügung erfassten Rockergruppen ihre Rivalität bereits in der Vergangenheit wiederholt gewaltsam ausgetragen hatten (vgl. die Auflistung Bl. 6 - 8 Behördenakte). Bei dieser Sachlage bestand die konkrete Gefahr, dass aufgrund der beiden Überfälle eine Gewalteskalation in Gang gesetzt werden würde.

Die Allgemeinverfügung war ein verhältnismäßiges Mittel, um dieser Gefahr entgegen zu wirken. Zwar war damit eine weitere Eskalation nicht ausgeschlossen. Den Mitgliedern der Rockergruppen wurde damit im räumlichen Geltungsbereich der Allgemeinverfügung aber immerhin die Möglichkeit genommen, durch die auffälligen Zeichen ihrer jeweiligen Gruppe Gruppenzugehörigkeit zu demonstrieren. Damit entfiel ein Anknüpfungspunkt für gegenseitige Provokationen und Übergriffe.

Die konkrete Gefahr einer Gewalteskalation war durch das am 19.05.2011 unter Anordnung der sofortigen Vollziehung erfolgte Verbot des Vereins „Mongols MC Bremen“ noch nicht beseitigt. Es blieb abzuwarten, welche Wirkungen dieses Verbot entfaltete, zumal die „Mongols“ - wie im Übrigen auch die „Hells Angels“ - in der Lage sind, Gleichgesinnte aus anderen Bundesländern zu mobilisieren.

(2) Von welchem Zeitpunkt an die konkrete Gefahr einer Gewalteskalation fortgefallen war, bedarf im Rahmen dieses Eilverfahrens keiner abschließenden Klärung. Mit Rücksicht auf die Intensität der im Mai 2011 zwischen den Rockergruppen geführten Auseinandersetzungen, das Gewicht der drohenden Rechtsgutverletzungen sowie die überregionalen Verbindungen der Rockergruppen ist insoweit für die Gefahrenprognose ein Beobachtungszeitraum anzuerkennen. Das Gericht geht davon aus, dass aber jedenfalls nach Ablauf von drei Monaten nach Bekanntgabe der Allgemeinverfügung die konkrete Gefahr entfallen war und sich die Lage insoweit wieder „beruhigt“ hatte.

Auf ein Hinweisschreiben des Gerichts vom 11.10.2011 hat die Antragsgegnerin keine tragfähigen Anhaltspunkte genannt, die für ein Fortbestehen der konkreten Gefahr sprechen könnten. Die Antragsgegnerin spricht zwar in ihrer Stellungnahme vom 17.10.2011 von den weiter „latent existenten Aggressionen“ zwischen den Mitgliedern der in der Allgemeinverfügung genannten Gruppierungen. Über konkrete Hinweise für eine Gewalteskalation, wie sie im Mai 2011 drohte, verfügt die Antragsgegnerin aber ersichtlich nicht. Die besorgniserregenden Vorkommnisse, die in der Stellungnahme aus anderen Städten berichtet werden, haben keinen konkreten Bezug zu den in Bremen erfolgten gewalttätigen Auseinandersetzungen. Das hier in Rede stehende Verbot, rockertypische Bekleidungsstücke zu tragen, wäre im Übrigen auch kein geeignetes Mittel, um solche Vorkommnisse zu verhindern (u. a. Schüsse auf ein Geschäft in Berlin am 06.10.2011; Einwerfen einer Eingangstür mit Steinen in Kiel am 26.08.2011; dreifacher Mord in Belgien am 20.05.2011).

(3) Soweit die Allgemeinverfügung darüber hinaus damit begründet worden ist, die von dem Verbot erfassten Embleme und Abzeichen verliehen der Kleidung einen uniformähnlichen Charakter, was mit

einem Einschüchterungseffekt für die Bevölkerung des Stadtteils verbunden sei, vermag das die Allgemeinverfügung nicht zu rechtfertigen. Sofern diese Gefahrenprognose der Antragsgegnerin zutreffen sollte, was an dieser Stelle ausdrücklich offen gelassen wird, handelte es sich hierbei nicht um eine konkrete, sondern um eine abstrakte Gefahr, nämlich eine Gefahr, die sich bei abstrakt-genereller Betrachtung aus einer bestimmten Verhaltensweise ergibt. Daran ändert auch nichts, dass, wie die Antragsgegnerin in ihrer Stellungnahme vom 17.10.2011 ausführt, innerhalb des Stadtteils die sogenannte Diskomeile liege, die nebst ihres näheren Umfelds einen Kriminalitätsschwerpunkt darstelle. Gefahrbe gründend wäre insoweit nicht ein konkretes Ereignis oder ein konkreter Sachverhalt, sondern eine all-gemeine Verhaltensweise, nämlich das Tragen bestimmter Bekleidungsstücke. Abstrakte Gefahren dürfen jedoch nicht mit einer Allgemeinverfügung bekämpft werden, das statthafte rechtliche Instrument ist die Polizeiverordnung.

3.

Auch hinsichtlich der Zwangsgeldandrohung ist die sofortige Vollziehung für die Zeit ab dem 14.08.2011 auszusetzen; für die Zeit davor besteht hierfür jedoch kein Anlass.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 VwGO; die Streitwertfestsetzung auf §§ 52 Abs. 1, 53 Abs. 2, 63 Abs. 3 GKG.

Die Bewilligung von Prozesskostenhilfe für das Beschwerdeverfahren und die Beiordnung eines Rechtsanwalts beruhen auf §§ 166 VwGO, 114, 121 Abs. 2 ZPO.

gez. Göbel

Richter Prof. Alexy, der an dem Be-
schluss mitgewirkt hat, ist wegen Ur-
laubs gehindert zu unterschreiben.
gez. Göbel

gez. Traub