



VERWALTUNGSGERICHT BERLIN

BESCHLUSS

In der Verwaltungsstreitsache

des Herrn

Antragstellers,

g e g e n

die Bundesrepublik Deutschland,  
vertreten durch die Bundespolizeidirektion Berlin,  
Schnellerstraße 139 A/140, 12439 Berlin,

Antragsgegnerin,

hat die 1. Kammer des Verwaltungsgerichts Berlin  
durch

den Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichts Dr. Peters,  
den Richter am Verwaltungsgericht Dr. Axer und  
den Richter Müller

am 11. Januar 2019 beschlossen:

Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers vom 16. Oktober 2018 gegen die Allgemeinverfügung der Bundespolizeidirektion Berlin zum Verbot des Mitführens von gefährlichen Werkzeugen über das gesetzlich bestehende Waffenverbot hinaus in Zügen und auf den Bahnhöfen unter Androhung eines Zwangsgeldes vom 16. Oktober 2018 (Az.: 14-180403-00400-0012) wird wiederhergestellt.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragsgegnerin.

Der Wert des Verfahrensgegenstandes wird auf 2.500,00 Euro festgesetzt.

## Gründe

### I.

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

Am 16. Oktober 2018 erließ die Bundespolizeidirektion Berlin eine Allgemeinverfügung zum Verbot des Mitführens von gefährlichen Werkzeugen über das gesetzliche Waffenverbot hinaus in Zügen und auf den Bahnhöfen unter Androhung eines Zwangsgeldes (nachfolgend "Allgemeinverfügung" genannt). Für die Dauer vom 1. November 2018 bis zum 31. Januar 2019 ist jeweils in den Nächten von Freitag auf Samstag und Samstag auf Sonntag im Zeitraum von 20:00 Uhr bis 6:00 Uhr das Mitführen oder Benutzen gefährlicher Werkzeuge auf dem Streckenabschnitt zwischen den S-Bahn-, Regional- und Fernbahnhöfen Zoologischer Garten und Lichtenberg sowie allen dazwischenliegenden, im Einzelnen bezeichneten S-Bahn-, Regionalbahn- und Fernbahnhöfen verboten. S-Bahn-, Regional- und Fernbahnverbindungen werden erfasst, solange und soweit sie auf dem vorgenannten Streckenabschnitt verkehren oder an einem der vorgenannten Bahnhöfe halten. Die Allgemeinverfügung gilt nicht für Personen, die gefährliche Werkzeuge unter Glaubhaftmachung einer Berechtigung oder zum häuslichen Gebrauch mitführen.

Als Werkzeug gilt nach der Allgemeinverfügung jeder Gegenstand, der durch menschliche Kraft gegen einen Körper in Bewegung gesetzt werden kann, um ihn zu verletzen. Gefährlich ist nach der Definition der Allgemeinverfügung ein Werkzeug, das nach seiner objektiven Beschaffenheit und der Art und seiner konkreten Anwendung als Angriffs- oder Verteidigungsmittel im Einzelfall geeignet ist, erhebliche Verletzungen herbeizuführen. Beispielhaft werden Messer, Baseballschläger und Beile genannt.

Die Bundespolizeidirektion Berlin ordnete die sofortige Vollziehbarkeit der Allgemeinverfügung an. Daneben drohte sie ein Zwangsgeld in Höhe von 250,00 Euro für jeden Fall der Zuwiderhandlung an.

Zur Begründung der Allgemeinverfügung bezog sie sich auf Vorfälle aus diesem Jahr. Im räumlichen Geltungsbereich der Allgemeinverfügung sei ein Anstieg der Gewalttaten um 6,1% zum Vorjahr zu verzeichnen. Nahezu die Hälfte aller Gewaltvorfälle im Zuständigkeitsbereich der Bundespolizeidirektion Berlin finde im räumlichen Geltungsbereich der Allgemeinverfügung statt. Schwerpunktmäßig ereigneten sich diese an Wochenendtagen in den Abend- und Nachtstunden zwischen 20.00 Uhr und 06.00 Uhr. Ergänzend enthält die Begründung der Allgemeinverfügung Kurzbeschreibungen zu 30 Vorfällen aus dem Jahr 2018, bei denen gefährliche Werkzeuge im Zusammenhang mit Gewalttaten eingesetzt wurden. Wegen der Bedeutung der gefährdeten Rechtsgüter sei die Allgemeinverfügung auch verhältnismäßig und die Inanspruchnahme von Nichtstörern gerechtfertigt. Das angedrohte, in seiner Höhe erforderliche und angemessene Zwangsgeld sei geeignet, Betroffene von dem Mitführen und Benutzen gefährlicher Gegenstände abzuhalten.

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

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

Am selben Tag hat er beim Verwaltungsgericht beantragt, die aufschiebende Wirkung seines Widerspruchs wiederherzustellen. Zur Begründung seines Antrags trägt er vor, die Allgemeinverfügung stelle einen „tiefen Eingriff“ in die Grundrechte dar,

weil verdachtsunabhängige Kontrollen zur Durchsetzung der Allgemeinverfügung durchgeführt würden.

Der Antragsteller beantragt sinngemäß,

die aufschiebende Wirkung seines Widerspruchs gegen die Allgemeinverfügung der Bundespolizeidirektion Berlin vom 16. Oktober 2018 wiederherzustellen.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Sie ist der Auffassung, die Allgemeinverfügung sei rechtmäßig. Das öffentliche Interesse an der Vollziehung der Allgemeinverfügung überwiege das Interesse des Antragstellers von ihren Wirkungen verschont zu bleiben. Das Bestehen einer konkreten Gefahr ergebe sich aus den in der Begründung der Allgemeinverfügung genannten Lageerkenntnissen und den im Rahmen des Vollzugs der Allgemeinverfügung aus dem Juni 2018 gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse. Die Bundespolizeidirektion Berlin habe im Juni 2018 bereits für die Dauer eines Wochenendes eine inhaltlich vergleichbare Allgemeinverfügung erlassen. Dabei seien insgesamt 870 Personen durch die Einsatzkräfte der Beklagten kontrolliert und 24 Verstöße gegen die damalige Allgemeinverfügung festgestellt worden. Die Allgemeinverfügung sei auch nicht unverhältnismäßig. Rahmen- und Einsatzbefehle, die das Ermessen der Einsatzkräfte bestimmten, ermöglichten die Berücksichtigung von einzelfallbezogenen Besonderheiten. Ein Verstoß gegen das Gewaltenteilungsprinzip sei nicht erkennbar.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Streitakte sowie den Inhalt des beigezogenen Verwaltungsvorgangs Bezug genommen.

## II.

Der Antrag hat Erfolg.

Der gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1, zweite Alternative Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) statthafte Antrag ist zulässig. Der Antragsteller ist insbesondere antragsbefugt. Dies wäre nur dann nicht der Fall, wenn offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise die vom Antragsteller behaupteten Rechte bestehen oder ihm zustehen können. Vorliegend ist es möglich, dass der Antragsteller in seinen Grundrechten aus Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz (GG) und Art. 14 Abs. 1 GG betroffen ist. Da-

bei kommt es nicht darauf an, ob er regelmäßig gefährliche Werkzeuge im Sinne der Allgemeinverfügung in deren räumlichen und zeitlichen Geltungsbereich mit sich führt. Denn wegen der an die Art der konkreten Verwendung anknüpfenden Definition des gefährlichen Werkzeuges ist nicht auszuschließen, dass die Bundespolizei einzelfallbezogen auch Alltagsgegenstände als gefährlich qualifiziert und diese somit unter das Verbot fallen.

Der Antrag ist auch begründet. Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers vom 16. Oktober 2018 ist wiederherzustellen. Das Interesse des Antragstellers, vorläufig von der Vollziehung der Allgemeinverfügung verschont zu bleiben, überwiegt das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung der gefahrenabwehrrechtlichen Allgemeinverfügung. Denn die Anordnung der sofortigen Vollziehung erweist sich nach der im vorläufigen Rechtsschutzverfahren nur möglichen und allein gebotenen summarischen Prüfung zwar formell als rechtmäßig (dazu unter 1.), aber als materiell rechtswidrig (dazu unter 2.).

1. Die Begründung für die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit der Allgemeinverfügung genügt den formellen Anforderungen an die Begründungspflicht gemäß § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO. Die schriftliche Begründung muss danach in nachvollziehbarer Weise die Erwägungen erkennen lassen, die die Behörde zur Anordnung der sofortigen Vollziehung veranlasst haben. Dabei ist die Behörde verpflichtet, abgestellt auf den konkreten Fall, das besondere Interesse an der sofortigen Vollziehung sowie die Ermessenserwägungen, die sie zur Anordnung der sofortigen Vollziehung bewogen haben, darzulegen. Formelhafte und pauschale Begründungen oder Wendungen, mit denen lediglich der Gesetzestext wiederholt wird, reichen nicht aus (OVG Münster, Beschluss vom 11. Februar 2014 – 15 B 69/14, juris Rn. 8). Ob die zur Begründung angeführten Gründe die sofortige Vollziehung tatsächlich tragen, ist für die Erfüllung des formellen Begründungserfordernisses des § 80 Abs. 3 VwGO dagegen unerheblich (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 12. März 2018 – OVG 11 S 12.18, juris Rn. 22).

Diesen Anforderungen wird die seitens der Antragsgegnerin gegebene Begründung gerecht. Die Antragsgegnerin legt darin dar, dass in der Vergangenheit Personen bei körperlichen Auseinandersetzungen im räumlichen und zeitlichen Geltungsbereich der Allgemeinverfügung gefährliche Werkzeuge bei sich führten. Wegen der damit verbundenen Gefährlichkeit und des hohen Ranges der zu schützenden Rechtsgüter könne vor dem Vollzug der Allgemeinverfügung nicht erst eine Entscheidung in einem gerichtlichen Hauptsacheverfahren abgewartet werden. Ein weiteres Zuwarten

würde das polizeiliche Gesamteinsatzkonzept gefährden. Wegen des Gewichts der bedrohten Rechtsgüter sei das Ermessen der Bundespolizei auf Null reduziert. Die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit habe vor diesem Hintergrund erfolgen müssen.

2. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung der Allgemeinverfügung erweist sich dagegen als materiell rechtswidrig, weil die angegriffene Allgemeinverfügung im Ergebnis rechtswidrig ist. Es fehlt schon an der hinreichenden Bestimmtheit des Verbots (dazu unter b)) und an den tatbestandlichen Voraussetzungen des Mitführverbots (dazu unter c) und d)).

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

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

Dies ist vorliegend nicht der Fall. Das von der Bundespolizei durch die Allgemeinverfügung ausgesprochene Verbot stellt eine präventive Maßnahme zur Gefahrenabwehr dar. Ob Gegenstände dem Verbot unterliegen, muss unter diesen Umständen für den Bürger von vornherein – im vorliegenden Fall z.B. beim Betreten eines Bahnhofs – eindeutig ermittelbar sein. Da der von der Allgemeinverfügung verwandte Begriff des gefährlichen Werkzeugs maßgeblich an die Art seiner konkreten Verwendung als Angriffs- oder Verteidigungsmittel im Einzelfall anknüpft, ist dies vorab nicht möglich. Denn die Gefährlichkeit eines Werkzeugs wird erst im Zeitpunkt seines konkreten Einsatzes in einer bestimmten Situation erkennbar. Die dem materiellen Strafrecht (§ 224 Abs. 1 Nr. 2, 2. Alt StGB) entlehnte Definition des gefährlichen Werkzeugs erscheint für die Zwecke des Strafrechts unter Berücksichtigung der strafprozessualen Aufklärungsmöglichkeiten und Beweisregelungen angemessen und ausreichend bestimmt. Für Zwecke eines Verbots zur Gefahrenabwehr ist es aufgrund der hierbei vorzunehmenden Gefahrenbewertung aus der Ex-ante-Perspektive indes zu unbestimmt.

Unbestimmt ist zudem, unter welchen Voraussetzungen, ein gefährliches Werkzeug benutzt wird. Während die Antragsgegnerin definiert, wann ein gefährliches Werkzeug mitgeführt wird, fehlt eine entsprechende Definition für das Benutzen. Insoweit bleibt offen, ob schon die bestimmungsgemäße Verwendung eines (potentiell) gefährlichen Werkzeugs (z.B. trinken aus einer Glasflasche) als Benutzen im Sinne der Allgemeinverfügung zu verstehen ist, oder die Nutzung als Angriffs- oder Verteidigungsmittel erfordert. Sollte Letzteres intendiert gewesen sein, würde sich die Definition des Benutzens und des gefährlichen Werkzeugs, das den Einsatz gegen eine andere Person als Angriffs- oder Verteidigungsmittel definitorisch voraussetzt, teilweise überschneiden und das Benutzungsverbot – sofern dies als selbständiges Verbot anzusehen wäre – funktionslos werden lassen.

Ferner ist die Reichweite der in Ziffer 4. der Allgemeinverfügung geregelten Ausnahmen zu unbestimmt. Von dem Verbot ausgenommen sind danach Beschäftigte von in den betroffenen Bahnhofsanlagen ansässigen Gastronomieunternehmen oder Handwerker, Bauarbeiter oder Ähnliche, sofern die mitgeführten Gegenstände zur Ausübung des Berufs benötigt werden und deren Erforderlichkeit glaubhaft gemacht wird; ebenso ausgenommen sind Personen, die Gegenstände erkennbar ausschließlich zum häuslichen Gebrauch mitführen. Unklar ist, unter welchen Umständen davon auszugehen, dass die Gegenstände für die Berufsausübung benötigt werden und mit welchen Mitteln eine Glaubhaftmachung der Erforderlichkeit erfolgen soll. Im Übrigen bleibt auch bei der weiteren genannten Ausnahme – Gegenstände, die er-

kennbar ausschließlich zum häuslichen Gebrauch mitgeführt werden - offen, welche Gegenstände unter die Ausnahme fallen und unter welchen Voraussetzungen die Bundespolizei von einer solchen Verwendungsabsicht ausgeht. Wann solche Gegenstände erkennbar zum häuslichen Gebrauch mitgeführt werden, ist der Regelungen ebenfalls nicht zu entnehmen.

Ohne Konturen bleibt auch die Ausnahmebestimmung, wonach dem Schutzbedürfnis im Einzelfall Rechnung getragen wird. Nach welchen Maßstäben die Bundespolizei von dieser nach dem Wortlaut in ihrem freien Ermessen stehenden Befreiungsmöglichkeit Gebrauch macht, lässt sich der Allgemeinverfügung nicht entnehmen und ist für deren Adressaten nicht abzusehen.

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

Eine Gefahr im Sinne des § 14 BPolG liegt vor, wenn konkret im Einzelfall - tatsächlich oder jedenfalls aus der ex-ante-Sicht des für die Polizei handelnden Amtswalters - bei verständiger Würdigung der Sach- und Rechtslage in absehbarer Zeit die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts besteht (vgl. BVerwG, Urteil vom 03. Juli 2002 – BVerwG 6 CN 8/01, juris Rn. 35; OVG Koblenz, Urteil vom 27. März 2014 – 7 A 10993/13, juris Rn. 28). Bei dem von der Polizei zu fällenden prognostischen Urteil, das in vollem Umfang gerichtlich überprüft werden kann, ist von wesentlicher Bedeutung, welchem Rechtsgut der Schaden droht. Je höherrangiger ein Rechtsgut und je größer der ihm drohende Schaden ist, umso geringere Anforderungen sind an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts zu stellen. Von Relevanz für das Vorliegen einer Gefahr ist ferner der Zeitraum, der der Polizei bei der Einschätzung der Möglichkeit eines Schadenseintritts zur Verfügung steht. Bedeutsam für das Vorliegen einer konkreten Gefahr ist auch, inwieweit die Rechtsordnung bestimmte Risiken toleriert, die mit dem Verhalten einer Person oder dem Zustand einer Sache verbunden sind (Schenke, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Auflage 2019, § 14 BPolG Rn. 25 f.).

Das gilt auch, wenn die Bundespolizei auf der Grundlage von § 14 BPolG eine Allgemeinverfügung nach § 35 Satz 2, erste Variante VwVfG erlässt. Eine Allgemeinverfügung ist ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen

bestimmten oder bestimmbar Personenkreis richtet (personenbezogene Allgemeinverfügung, § 35 Satz 2, erste Variante VwVfG). Es handelt sich in diesem Fall um eine „konkret-generelle“ Regelung, die aus einem konkreten Anlass gegen einen bestimmten oder zumindest bestimmbar Personenkreis erlassen wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 17. August 2011 – BVerwG 6 C 9/10, juris Rn. 51). Bei einer Allgemeinverfügung, die sich auf § 14 BPolG stützt, besteht dieser Anlass in der konkreten Gefahr, die durch die Verfügung abgewehrt werden soll.

Die konkrete Gefahr unterscheidet sich von der abstrakten Gefahr nicht durch den Grad der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts, sondern durch den Bezugspunkt der Gefahrenprognose. Während bei der konkreten Gefahr auf einen bestimmten Sachverhalt oder ein bestimmtes Ereignis abgestellt wird, ist die abstrakte Gefahr auf den typischen Fall bezogen und Grundlage für den Erlass einer Polizeiverordnung (Schenke, a.a.O., Rn. 20). 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 (vgl. BVerwG, Urteil vom 03. Juli 2002 – BVerwG 6 CN 8/01, juris Rn. 35).

Hier liegen die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Anordnung eines Mitführverbots nicht vor.

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

Die hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts für Leib oder Leben Dritter ergibt sich zunächst nicht aus der (objektiven) Gefährlichkeit der verbotenen Gegenstände selbst. Gegenstände sind nach der Definition in der Allgemeinverfügung oftmals nicht aufgrund ihrer objektiven Beschaffenheit als gefährlich zu qualifizieren, sondern aufgrund der Art ihrer konkreten Verwendung. Das Führen dieser Gegenstände ist in aller Regel nicht verboten oder erlaubnispflichtig ist. Der Besitz und das Führen dieser Gegenstände überschreitet daher für sich genommen – wie die Bundespolizei einräumt (Seite 5 der Allgemeinverfügung) – nicht die Gefahrenschwelle.

Die Gefahrenschwelle wird im Übrigen nicht bereits durch das bloße Mitführen eines möglicherweise gefährlich verwendeten Gegenstandes überschritten. Damit eine konkrete Gefahr durch einen mitgeführten Gegenstand entsteht, sind vielmehr weitere freie Willensentschlüsse notwendig. Von einer konkreten Gefahr ist erst dann auszugehen, wenn zu dem Mitführen des Gegenstandes weitere Umstände hinzutreten, nämlich wenn es wahrscheinlich ist, dass der Inhaber der tatsächlichen Gewalt über den Gegenstand Beteiligter einer Auseinandersetzung wird und zu erwarten ist, dass der Gegenstand in einer solchen Auseinandersetzung in gefährlicher Weise gegen eine andere Person eingesetzt wird. Nach der Begründung der Allgemeinverfügung und den Lageerkenntnissen der Bundespolizei bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass der Besitz und das Führen eines gefährlichen Werkzeuges die Wahrscheinlichkeit erhöhen, an einer Auseinandersetzung beteiligt zu sein. Das Mitführen eines gefährlichen Werkzeugs ist zwar notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für dessen Verwendung; Anhaltspunkte, dass sich die Wahrscheinlichkeit, dass ein Gegenstand gegen einen Dritten eingesetzt wird, durch sein Mitführen erhöht, ergeben sich weder aus der Begründung der Allgemeinverfügung noch aus dem Verwaltungsvorgang der Beklagten. Die Bundespolizei hat zu dem Zusammenhang zwischen dem Mitführen, der Beteiligung an einer Auseinandersetzung und der späteren Verwendung – soweit aus der Begründung der Allgemeinverfügung und ihrem Verwaltungsvorgang ersichtlich – keine Daten erhoben. Insofern kann nicht davon ausgegangen werden, dass gefährliche Gegenstände in allen oder der überwiegenden Mehrzahl der Fälle mitgeführt werden, um diese im Falle für eine Fall einer Auseinandersetzung griffbereit zu haben und während einer Auseinandersetzung in gefährlicher Weise gegen eine andere Person einzusetzen. Dies räumt letztendlich auch die Antragsgegnerin ein, wenn sie (ergänzend) auf die Nichtstörereigenschaft abstellt.

Allein aus dem Besitz und dem Führen eines solchen Gegenstandes ist auch nicht allgemein auf die Gewaltbereitschaft einer Person oder deren Willen, den Gegenstand als Angriffs- oder Verteidigungsmittel zu verwenden, zu schließen. Wie der Antragsteller zutreffend aufzeigt, kann das Verbot wegen der von der Bundespolizei gewählten Definition des gefährlichen Werkzeugs objektiv ungefährliche Alltagsgegenstände erfassen, die erst durch die Art ihrer konkreten Verwendung in einer Auseinandersetzung gefährlich werden. Ex-ante – also vor der konkreten Verwendung des Gegenstandes – ist eine Gefährlichkeitsprognose daher nicht mit der erforderlichen Wahrscheinlichkeit zu stellen.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus den in der Begründung der Allgemeinverfügung dargestellten Vorfällen (Seite 7 ff.). Die Bundespolizei beschreibt in der Begründung 30 Vorfälle aus dem Jahr 2018, bei denen in gewalttätigen Auseinandersetzungen ein gefährliches Werkzeug mitgeführt und/oder eingesetzt wurde. 17 der genannten 30 Vorfälle trugen sich nicht im zeitlichen und/oder örtlichen Geltungsbereich der Allgemeinverfügung zu und vermögen schon deshalb keine konkrete Gefahr im zeitlichen und/oder örtlichen Geltungsbereich der Allgemeinverfügung zu belegen.

Im Übrigen wurden im selben Zeitraum insgesamt 2.524 Gewaltdelikte festgestellt. Dabei wurden nach Angaben der Bundespolizei in ca. 25 Prozent der Fälle Schlagringe, Reizgas oder Messer verwendet (Bl. 168 d. Verwaltungsvorgangs). Bei der Verübung der weit überwiegenden Zahl der Gewaltdelikte wurden folglich keine gefährlichen Werkzeuge verwendet. Ob dieser Anteil auch Gegenstände enthält, die ohnehin einem waffengesetzlichen Verbot unterfallen, lässt sich der Darstellung der Antragsgegnerin nicht entnehmen.

Unklar bleibt aus den Statistiken der Antragsgegnerin ferner, wie hoch der Anteil der Personen war, die ein (potentiell) gefährliches Werkzeug mitführten, ohne an einer körperliche Auseinandersetzung beteiligt zu sein oder die ein (potentiell) gefährliches Werkzeug mitführten, an einer körperliche Auseinandersetzung beteiligt waren, dieses aber nicht einsetzten. Nach der Begründung der Allgemeinverfügung und dem Inhalt des Verwaltungsvorgangs der Antragsgegnerin lässt sich ein statistischer Zusammenhang zwischen dem Mitführen eines gefährlichen Werkzeugs und dessen Einsatz im Rahmen einer Auseinandersetzung nicht belegen. Aus den bisherigen Erfahrungen im Vollzug der geltenden Allgemeinverfügung und der Allgemeinverfügung aus dem Juni 2018 lässt sich vielmehr schließen, dass nur ein sehr untergeordneter Teil der Fahrgäste im räumlichen und zeitlichen Geltungsbereich der Allgemeinverfügung überhaupt potentiell gefährliche Werkzeuge mit sich führt. Danach wurden im Juni 2018 insgesamt 870 Personen durch die Einsatzkräfte der Antragsgegnerin kontrolliert und 24 Verstöße gegen die Allgemeinverfügung festgestellt. Bei Kontrollen zur Durchsetzung des Mitführverbots im November und Dezember 2018 kontrollierte die Bundespolizei 3.914 Personen und stellte dabei 108 Verstöße gegen das Verbot fest. Das heißt, dass nach Feststellungen der Bundespolizei jeweils weniger als drei Prozent der kontrollierten Personen gegen die Maßgaben der Allgemeinverfügung verstießen (Bl. 285 und Bl. 287 d. Verwaltungsvorgangs). Dabei machten Messer und Reizgas(-geräte) mehr als die Hälfte der gefährlichen Gegenstände aus (Bl. 293 d. Verwaltungsvorgangs).

Die Gefahrenschwelle wird auch nicht deshalb überschritten, weil Personen, die gefährliche Werkzeuge bei sich führten, teilweise unter dem Einfluss von Alkohol, Drogen, Rauschmitteln oder Medikamenten standen. Denn die Allgemeinverfügung knüpft für die Begründung einer konkreten Gefahr an dieses Merkmal nicht an. Die vorgenannten Mittel mögen zwar im Übrigen allgemein enthemmende und aggressionsfördernde Wirkungen haben. Dass sie dazu führen, dass sich die Wahrscheinlichkeit erhöht, an einer Auseinandersetzung beteiligt zu sein und dabei ein gefährliches Werkzeug zu verwenden, belegt die Begründung der Allgemeinverfügung und der Inhalt des Verwaltungsvorgangs dagegen nicht (vgl. hierzu auch VG Karlsruhe, Beschluss vom 25. August 2011 – 6 K 2261/11, juris Rn. 10). Danach bleibt schon offen, in wie vielen Fällen, Beteiligte an einer Auseinandersetzung alkoholisiert waren oder unter dem Einfluss von Drogen oder anderen Substanzen standen und wie viele dabei ein gefährliches Werkzeug mitführten oder gar einsetzten. Soweit die Antragsgegnerin darauf verweist, dass die Hemmschwelle, in Auseinandersetzungen mitgeführte gefährliche Gegenstände einzusetzen, in den letzten Jahrzehnten in verallgemeinerungsfähiger Weise (alkohol- oder drogenbedingt) drastisch gesunken sei, bleibt sie Nachweise hierfür schuldig.

Die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts übersteigt die Gefahrenschwelle auch nicht wegen ungünstiger bauartbedingter oder räumlicher Eigenarten von Bahnhöfen und Zügen. Von den durch die Bundespolizei festgestellten Gewaltdelikten werden rund 80 Prozent in Bahnhöfen und nur rund 20 Prozent in Zügen begangen (Bl. 124 und Bl. 134 d. Verwaltungsvorgangs). Es steht in dem zeitlichen Geltungsbereich der Allgemeinverfügung nicht zu erwarten, dass die betroffenen Bahnhöfe und Züge ihre Auslastungsgrenze erreichen und derart beengte Verhältnisse entstehen, dass mit einer Gewalteskalation oder Massenpaniken zu rechnen ist. Dies wird von der Antragsgegnerin zwar behauptet, Tatsachen, die ein solches Szenario wahrscheinlich erscheinen lassen, nennt sie nicht. Dagegen, dass die Bahnhöfe und Züge im zeitlichen Geltungsbereich der Allgemeinverfügung überlastet sind, spricht bereits die bedarfsgerechte fahrplanmäßige Taktung des S-Bahnverkehrs. Für den Regional- und Fernverkehr gilt insoweit nichts anderes. Darüber hinaus bestehen nicht nur für S-Bahn-Züge, sondern auch für Regional- und Fernverkehrszüge im räumlichen Geltungsbereich der Allgemeinverfügung Haltemöglichkeiten in sehr kurzen Abständen. Dies ermöglicht Fahrgästen einerseits, kurzfristig aussteigen und etwaigen Auseinandersetzungen vor einer Eskalation aus dem Weg gehen zu können, andererseits aber auch kurzfristig Kräfte der Bundespolizei aus dem städtischen Ballungsgebiet hinzuzuziehen oder Züge ggf. sogar zu evakuieren. Im Übrigen sind

keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass die Bundespolizei aufgrund fehlender Bewegungsfreiheit auf Bahnhöfen oder in Zügen nicht eingreifen könnte. Anders als in Sonderzügen für (gewaltbereite) Fußballfans (vgl. VG Schleswig, Urteil vom 8. April 2014 – 3 A 192/13, abrufbar unter [https://www.zvr-online.com/fileadmin/doc/VG\\_Schleswig\\_-\\_Alkoholverbot\\_in\\_Regionalexpress.pdf](https://www.zvr-online.com/fileadmin/doc/VG_Schleswig_-_Alkoholverbot_in_Regionalexpress.pdf)) ergibt sich in dem räumlichen und zeitlichen Geltungsbereich der Allgemeinverfügung typischerweise keine Gemengelage zwischen Ansammlungen gewaltbereiter Personen, Beamten der Bundespolizei und nicht beteiligten Dritten in stark ausgelasteten oder gar überfüllten Zügen.

d) Soweit sich die Gefährlichkeit eines Werkzeugs definitionsgemäß erst aus der konkreten Art seiner Verwendung ergibt, ist überdies die Störerauswahl fehlerhaft erfolgt. Bei Personen, die Werkzeuge nicht in gefährlicher Weise benutzen, können nicht als Verantwortliche im Sinne der §§ 17 und 18 BPolG in Anspruch genommen werden. Von ihnen geht keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung aus. Die Voraussetzungen für ihre Inanspruchnahme liegen auch im Übrigen nicht vor. Solange und soweit die Abwehr der Gefahr nicht auf andere Weise möglich ist, kann die Bundespolizei gemäß § 20 Abs. 1 BPolG Maßnahmen gegen andere Personen als die nach § 17 oder § 18 Verantwortlichen richten, wenn eine gegenwärtige erhebliche Gefahr abzuwehren ist, Maßnahmen gegen die nach § 17 oder § 18 Verantwortlichen nicht oder nicht rechtzeitig möglich sind oder keinen Erfolg versprechen, die Bundespolizei die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig selbst oder durch einen Beauftragten abwehren kann und die Personen ohne erhebliche eigene Gefährdung und ohne Verletzung höherwertiger Pflichten in Anspruch genommen werden können. Für die Inanspruchnahme nicht verantwortlicher Personen fehlt es bereits an einer qualifizierten Gefahr im Sinne der §§ 14 Abs. 2, 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BPolG. Erforderlich für die Inanspruchnahme Nichtverantwortlicher ist eine gegenwärtige erhebliche Gefahr für ein polizeiliches Schutzgut. Das Erfordernis der gegenwärtigen Gefahr bezeichnet eine besondere zeitliche Nähe der Gefahrenverwirklichung und ein gesteigertes Maß der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts. Der Schaden muss danach sofort oder in nächster Zukunft mit großer Wahrscheinlichkeit zu erwarten sein (Schenke, in: Schenke/Graulich/Ruthig, Sicherheitsrecht des Bundes, 2. Auflage (2019), § 20 BPolG, Rn. 4). Soweit es bereits an einer einfachen Gefahr fehlt, kann auch keine gesteigerte gegenwärtige Gefahr vorliegen.

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

f) Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers war auch im Hinblick auf die in der Allgemeinverfügung enthaltene Zwangsgeldandrohung wiederherzustellen. Trotz ihrer systematischen Stellung unter Ziffer 7. und damit vor der Zwangsgeldandrohung (unter Ziffer 8.) ist nach dem Wortlaut der Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit, der sich auf die (gesamte) Verfügung bezieht, davon auszugehen, dass dieser die bundesrechtlich nicht gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO sofort vollziehbare Zwangsgeldandrohung erfasst (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 30. März 2007 – OVG 1 S 31.07, juris Rn. 8). Mit der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers gegen das Mitführverbot fehlt es an den Voraussetzungen des § 6 Abs. 1 VwVG. Dieser setzt voraus, dass der zu vollstreckende Verwaltungsakt unanfechtbar ist oder seine sofortige Vollziehbarkeit angeordnet ist. Beides ist nach Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs gegen das Mitführverbot nicht (mehr) der Fall.

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die Streitwertfestsetzung auf §§ 39, 52 f. des Gerichtskostengesetzes und Nr. 1.5 Satz 2 des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Fassung der am 31. Mai / 1. Juni 2012 und am 18. Juli 2013 beschlossenen Änderungen.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Gegen die Sachentscheidung ist die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg zulässig.

Die Beschwerde ist bei dem Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin, schriftlich oder in elektronischer Form gemäß § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) einzulegen. Die Frist für die Einlegung der Beschwerde endet zwei Wochen nach Zustellung dieses Beschlusses.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Beschlusses schriftlich oder in elektronischer Form zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte und Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum

oder der Schweiz mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Darüber hinaus können auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen auftreten. Ein als Bevollmächtigter zugelassener Beteiligter kann sich selbst vertreten. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt vertreten lassen; das Beschäftigungsverhältnis kann auch zu einer anderen Behörde, juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einem der genannten Zusammenschlüsse bestehen. Richter dürfen nicht vor dem Gericht, ehrenamtliche Richter nicht vor einem Spruchkörper auftreten, dem sie angehören.

Gegen die Streitwertfestsetzung ist die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 Euro übersteigt. Die Beschwerde ist bei dem Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7, 10557 Berlin, schriftlich oder in elektronischer Form oder zu Protokoll der Geschäftsstelle einzulegen. Sie ist innerhalb von sechs Monaten einzulegen, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat. Der Vertretung durch einen Prozessbevollmächtigten bedarf es nicht.

Dr. Peters

Dr. Axer

Müller