

15 E 756/12



## Verwaltungsgericht Hamburg Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

- Antragsteller -

Prozessbevollmächtigte:

g e g e n

die Freie und Hansestadt Hamburg,

- Antragsgegnerin -

hat das Verwaltungsgericht Hamburg, Kammer 15, am 2. April 2012 durch

die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht ... ,  
den Richter am Verwaltungsgericht ... ,  
den Richter am Verwaltungsgericht ...

**beschlossen:**

Der Antrag auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes vom 16. März 2012 wird abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Antragsteller.

Der Streitwert wird auf 5.000 € festgesetzt.

**Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Beschluss steht den Beteiligten und sonst von der Entscheidung Betroffenen die Beschwerde an das Obergerverwaltungsgericht zu. Sie ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses schriftlich beim Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzulegen.

Die Beschwerdefrist wird auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist beim Hamburgischen Obergerverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, eingeht.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Hamburgischen Obergerverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern ist oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen.

Eine Beschwerde in Streitigkeiten über Kosten, Gebühren und Auslagen ist nur zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 EUR übersteigt.

Der Beschwerde sowie allen Schriftsätzen sollen Abschriften für die Beteiligten beigelegt werden.

Vor dem Obergerverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Obergerverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer der in § 67 Abs. 2 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Ferner sind die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen als Bevollmächtigte zugelassen. Ergänzend wird wegen der weiteren Einzelheiten auf § 67 Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 und Abs. 5 VwGO verwiesen.

Hinsichtlich der Festsetzung des Streitwertes steht den Beteiligten die Beschwerde an das Hamburgische Obergerverwaltungsgericht zu. Die Streitwertbeschwerde ist schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle beim Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzulegen.

Sie ist spätestens innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt hat, einzulegen.

Soweit die Beschwerde gegen die Streitwertfestsetzung nicht durch das Verwaltungsgericht zugelassen worden ist, ist eine Beschwerde gegen die Streitwertfestsetzung nur gegeben, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 EUR übersteigt.

## Gründe

### I.

Der Antragsteller wendet sich gegen eine Verfügung der Antragsgegnerin, mit der ihm untersagt wird, Eintrittskarten für ein Heimspiel seiner Fußballmannschaft an den Gästeverein abzugeben.

Der Antragsteller ist ein im Jahre 1910 gegründeter Sportverein, dessen erste Herrenfußballmannschaft zurzeit in der 2. Bundesliga spielt. Am 22. April 2012, einem Sonntag, wird diese im Rückrundenspiel der laufenden Bundesligasaison auf die Mannschaft des FC Hansa Rostock treffen. Spielort ist das Stadion des Antragstellers auf dem Heiligengeistfeld in Hamburg, auf dem am selben Tag das Volksfest „Hamburger Dom“ (Frühlingsdom) enden wird.

Bei dem Aufeinandertreffen der Mannschaften des Antragstellers und des FC Hansa Rostock kam es in der Vergangenheit immer wieder zu gewalttätigen Auseinandersetzungen sog. „Problemfans“ (*d. h. nach der Einteilung der Zentralen Informationsstelle Sparteinsätze – ZIS [vgl. Jahresbericht Fußballsaison 2010/11, S. 5] Fans der Zuschauer-kategorie B, d. h. gewaltbereiter/-geneigter „Fan“, und der Zuschauer-kategorie C, d. h. gewaltsuchender „Fan“ – im Folgenden: „Problemfans“*) beider Vereine, bei denen Personen verletzt und Sachen beschädigt wurden.

Nachdem die Antragsgegnerin den Antragsteller mit Schreiben vom 16. Februar 2012 unter Übersendung eines Bescheidentwurfs angehört und dieser mit Schreiben vom 23. Februar 2012 Stellung genommen hatte, untersagte sie ihm mit Bescheid vom 1. März 2012, Eintrittskarten (Sitz- und Stehplatzkarten) für die bevorstehende Begegnung gegen den FC Hansa Rostock an letzteren abzugeben. Zugleich ordnete sie die sofortige Vollziehung der Verfügung an. Die Untersagung bezieht sich auf die Abgabe des sog. Gästekartenkontingents: Nach Abschnitt III, § 3 Nr. 4 der Spielordnung des „Die Liga – Fußballverband e. V.“ (Ligaverband) hat der Organisator eines Ligaspiels für die Gastvereine

10 % der Sitzplatzkarten sowie 10 % der Stehplatzkarten zu reservieren. Der Gastverein hat bis spätestens 6 Wochen vor dem offiziellen Spieltermin die von ihm benötigten Eintrittskarten anzufordern. Für die bevorstehende Partie werden dies ca. 2.500 Gästekarten sein. Zur Begründung führte die Antragsgegnerin an, die Untersagung sei erforderlich, um die unmittelbare Gefahr, dass es auch beim Spiel am 22. April 2012 zu Ausschreitungen kommen werde, abzuwehren. Andere Maßnahmen zur wirksamen Abwehr dieser Gefahr stünden nicht zur Verfügung. Sie dürfe die Untersagung deshalb ausnahmsweise gegen den Antragsteller als sog. Nichtstörer richten, obwohl die zu erwartenden Ausschreitungen primär von gewalttätigen Fans verursacht würden. Die Untersagung stelle auch keinen unverhältnismäßigen Eingriff in die Rechte des Antragstellers dar.

Der Antragsteller legte gegen diesen Bescheid am 15. März 2012 Widerspruch ein.

Am 16. März 2012 hat er den vorliegenden Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs gestellt: Die Anordnung der sofortigen Vollziehung sei nicht ausreichend begründet worden. Er könne zudem nicht als sog. Nichtstörer in die polizeirechtliche Verantwortung genommen werden, weil die engen Voraussetzungen einer solchen Inanspruchnahme nicht vorlägen. Die Polizei müsse vorrangig gegen die mutmaßlichen Verhaltensstörer vorgehen. Sie verfüge zudem über ausreichende eigene Mittel, um die bei dem Spiel drohenden Gefahren abzuwehren. Das gewählte Mittel des Verbots der Kartenabgabe an den FC Hansa Rostock sei zur Gefahrenabwehr zudem ungeeignet.

Die Antragsgegnerin tritt dem Antrag unter Vertiefung der Begründung des angegriffenen Bescheids entgegen. Mit Schreiben an den Antragsteller vom 21. März 2012 ordnete sie zudem mit ausführlicherer Begründung erneut die sofortige Vollziehung der Untersagungsverfügung an.

II.

Der nach § 80 Abs. 5 Var. 2 VwGO zulässige Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs hat in der Sache keinen Erfolg.

1. Die Antragsgegnerin hat die Anordnung der sofortigen Vollziehung des Bescheids vom 1. März 2012 auf der Grundlage des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO in einer den formalen Anforderungen des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO noch genügenden Weise begründet.

Insoweit kann die strittige Frage ungeklärt bleiben, ob Teile der Begründung nach § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO im verwaltungsgerichtlichen Verfahren – hier durch die ausführlichere Begründung im Rahmen der erneuten Anordnung der sofortigen Vollziehung vom 21. März 2012 – nachgeschoben werden dürfen (*vgl. hierzu statt vieler m. w. N. Puttler, in: Sodan/Ziekow, VwGO, Kommentar, 2. Aufl. 2006, § 80 Rn. 99*). Denn im vorliegenden Fall genügte bereits die im angegriffenen Bescheid gegebene Begründung. Zwar ist deren Einleitung („Das von Ihnen gezeigte Verhalten...“) missverständlich, weil sie geeignet ist, den Eindruck zu erwecken, der Antragsteller sei als Verhaltensstörer in Anspruch genommen worden. Die folgende Begründung, die Gefahren für bedeutende Individualschutzgüter wie Leib, Leben und Gesundheit seien so schwerwiegend, dass nicht erst der Abschluss eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens abgewartet werden könne, lässt dagegen in ausreichender Weise die Motivation der Antragsgegnerin für die Anordnung der sofortigen Vollziehung erkennen. Eine weitergehende Begründung war nicht erforderlich. Es lag auf der Hand, dass der gefahrenabwehrrechtliche Zweck der Verfügung wegen der unmittelbar bevorstehenden Veranstaltung bei Eintritt eines länger andauernden Suspensiveffekts vereitelt werden würde.

2. In der Sache ergibt die Abwägung des Interesses des Antragstellers einerseits, das Gästekartenkontingent für das Fußballspiel am 22. April 2012 an den Gastverein abzugeben, mit dem widerstreitenden öffentlichen Interesse andererseits, die Abgabe dieser Eintrittskarten zu unterbinden, dass dem öffentlichen Interesse der Vorrang einzuräumen ist. Es steht nach der im Eilverfahren gemäß § 80 Abs. 5 VwGO gebotenen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage zwar noch nicht fest, dass der Bescheid in der Haupt-

sache Bestand haben wird (unten a). Aufgrund einer Folgenabwägung ist aber wegen der drohenden Gefahren für Leib und Leben anlässlich des bevorstehenden Fußballspiels und der geringeren Bedeutung der demgegenüber auf Seiten des Antragstellers betroffenen Rechtsgüter von einem Überwiegen des besonderen öffentlichen Interesses an der sofortigen Vollziehung der angegriffenen Verfügung auszugehen (unten b).

a) Zwar lässt sich im vorliegenden Eilverfahren nicht abschließend feststellen, ob der angefochtene Bescheid vom 1. März 2012 in einem Hauptsacheverfahren Bestand haben wird. Es bestehen jedenfalls aber keine ernstlichen Zweifel an seiner Rechtmäßigkeit:

Rechtsgrundlage des Bescheids ist § 3 Abs. 1 des Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (SOG) vom 14. März 1966. Danach treffen die Verwaltungsbehörden im Rahmen ihres Geschäftsbereichs nach pflichtgemäßem Ermessen die im Einzelfall zum Schutz der Allgemeinheit oder des Einzelnen erforderlichen Maßnahmen, um bevorstehende Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren oder Störungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu beseitigen (Maßnahmen zur Gefahrenabwehr).

aa) Im vorliegenden Fall ist eine bevorstehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu bejahen.

Zum Schutzgut der öffentlichen Sicherheit gehört zum einen die objektive Rechtsordnung. Diese ist insbesondere verletzt, wenn Verstöße gegen Strafgesetze oder Ordnungswidrigkeitstatbestände begangen werden (*vgl. statt vieler Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Aufl. 2010, § 8 Rn. 10 ff. m. w. N.*). Die öffentliche Sicherheit umfasst zudem die subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen, namentlich Leben, Gesundheit und Eigentum, deren Verletzung freilich in der Regel bereits durch Straftatbestände sanktioniert ist und damit zugleich eine Verletzung des Teilschutzguts der objektiven Rechtsordnung darstellt (*vgl. Pieroth/Schlink/Kniesel, a. a. O., § 8 Rn. 24 ff.*).

Eine Gefahr für diese Schutzgüter im Sinne von § 3 Abs. 1 SOG liegt vor, wenn eine Sachlage besteht, die aus der objektiven ex-ante-Sicht der Behörde bei verständiger

Würdigung in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden an einem Schutzgut der öffentlichen Sicherheit führen wird (*vgl. statt vieler Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 7. Aufl. 2011, Rn. 69 m. w. N.*).

Eine solche Sachlage ist im vorliegenden Fall zu bejahen: Es ist mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass es beim Aufeinandertreffen von Problemfanggruppen beider Vereine anlässlich des Spiels am 22. April 2012 zu Ausschreitungen kommen wird, die zu Verletzungen von Personen und damit zu Verstößen gegen §§ 223 ff. StGB sowie zu Sachschäden unter Verwirklichung des Straftatbestandes des § 303 StGB führen werden. Grundlage dieser Prognose sind die entsprechenden, einem durchweg gleichen Muster folgenden Vorkommnisse bei den Begegnungen beider Vereine in den letzten Jahren:

- Bei dem Spiel FC Hansa Rostock – FC St. Pauli am 26. September 2008 kam es ausweislich des zusammenfassenden Berichts der Zentralen Informationsstelle Sparteinsätze vom 30. September 2008 und dem Bericht der Polizei Rostock vom 27. September 2008 zu einer Mobilisierung von insgesamt ca. 500 Problemfans, davon ca. 300 Fans des gastgebenden FC Hansa Rostock und ca. 200 Fans des FC St. Pauli. Sowohl im Vorfeld des Spieles als auch in der sog. Abmarschphase der Gästefans nach dem Ende der Begegnung kam es zu massiven Auseinandersetzungen beider Problemfanggruppen. Diese griffen sich insbesondere mit Stein- und Flaschenwürfen sowie Feuerwerkskörpern, Leuchtraketen und bengalischen Feuern an. Nach dem polizeilichen Abschlussbericht vom 29. September 2008 wurden insgesamt 606 Polizeikräfte und 424 Ordner eingesetzt. Die zur Trennung der Problemfanggruppen eingesetzten Polizeikräfte wurden bei den wechselseitigen Angriffen der Problemfanggruppen ebenfalls massiv bedrängt und mit Flaschen und Steinen beworfen. Insgesamt wurden bei den Auseinandersetzungen 15 Personen, davon 6 Polizeibeamte und 9 Störer, verletzt. Unbeteiligte Verletzte gab es nicht. Es kam zu Sachbeschädigungen in einer S-Bahn, an abgestellten Kraftfahrzeugen sowie an einem Zaun im Stadion des FC Hansa Rostock, der zur Fantrennung errichtet worden war. Außerdem war auf der Fahrstrecke des für Fans des

FC St. Pauli eingerichteten Sonderzuges im Gleisbereich eine Blockade aus mit Brandbeschleunigern angezündeten Reifen errichtet worden.

- Bei dem darauf folgenden Rückspiel in Hamburg am 6. März 2009 kam es nach den vorgelegten polizeilichen Berichten trotz eines Großaufgebotes von insgesamt ca. 2.000 Polizeibeamten, davon 1.350 Hamburger und 150 Rostocker Polizeikräfte sowie 500 Beamte der Bundespolizei, vor, während und nach dem Spiel zu massiven Gewaltausbrüchen, an denen ca. 380 Problemfans des FC St. Pauli und ca. 415 solcher Fans des FC Hansa Rostock beteiligt waren. Dabei wurden die Einsatzkräfte von zum Teil verummten Fans mit Pyrotechnik, Flaschen, Steinen und Reizgas attackiert. Im Stadion wurden im Gästefanblock zahlreiche bengalische Feuer, Raketen und Rauchpulver gezündet, was zu einer starken Rauchentwicklung führte. Insgesamt wurden 7 Personen, davon 5 Polizeibeamte, ein Störer sowie ein Unbeteiligter verletzt. Ein Polizeibeamter erlitt durch Flaschenteile eine Arterienverletzung in der Kniekehle, die den Einsatz eines Notarztes sowie die stationäre Aufnahme in einem Krankenhaus erforderlich machte. Ein St. Pauli-Fan wurde von einem Pflasterstein am Kopf getroffen und musste aufgrund seiner Verletzung in einem Krankenhaus behandelt werden.
  
- Bei dem Aufeinandertreffen beider Mannschaften am 2. November 2009 in Rostock kam es ausweislich der vorliegenden Berichte erneut zu einer hohen Mobilisierung von Problemfans beider Vereine (ca. 350 Rostocker Fans sowie ca. 250 Fans des FC St. Pauli). Insgesamt wurden 1.512 Einsatzkräfte der Länderpolizeien sowie der Bundespolizei und 486 Ordner eingesetzt. Es kam zu massiven Gewaltausschreitungen der Problemfangruppen, die trotz strikter Fantrennungsmaßnahmen versuchten, einander zu attackieren und dabei immer wieder auch die Einsatzkräfte angriffen. Dabei wurden Flaschen, Brandsätze, Steine, zerbrochene Gehwegplatten und pyrotechnische Erzeugnisse verwendet. Die Polizei Rostock kam in ihrer Abschlussbewertung zu dem Ergebnis, dass die „Problemfans“ die Einsatzkräfte der Polizei klar als Gegner identifiziert und in zuvor nicht gekannter Qualität gewalttätig, zum Teil mit Kleingruppentaktik, gezielt angegriffen hätten.



Insgesamt wurden 29 Personen verletzt, davon 27 Polizeibeamte, ein Störer sowie eine unbeteiligte Person.

- Das Rückspiel in Hamburg am 28. März 2010 stellte insoweit eine Besonderheit dar, als die Antragsgegnerin dem Antragsteller zuvor mit Bescheid vom 15. März 2010 untersagt hatte, mehr als 500 Eintrittskarten an den FC Hansa Rostock abzugeben. Sie hatte die Ausgabe des Gästekartenkontingents zudem an die Bedingung geknüpft, dass die Karten in Rostock nur personalisiert gegen Vorlage eines gültigen Ausweises abgegeben werden dürften und die Identität der Karteninhaber vor Einlass in das Millerntorstadion anhand eines gültigen Ausweises überprüft werde. Der FC Hansa Rostock gab daraufhin sein Gästekartenkontingent aus Protest an den Antragsteller zurück. Nach dem zusammenfassenden Bericht der Zentralen Informationsstelle Sparteinsätze vom 30. März 2010 waren am Spieltag ca. 150 Rostocker Problemfans (der Bericht der Polizei Hamburg nennt dagegen 100 Fans der Kategorie B und 60 der Kategorie C) im Hamburger Stadtgebiet anwesend. Der Großteil dieser Fans hielt sich an mehrere Kilometer vom Stadion entfernten Orten, insbesondere in Lokalisationen in Hamburg-Wandsbek, auf, um Liveübertragungen des Spieles zu sehen. Weitere 40 Rostock-Fans, deren Kategorie nicht bekannt war, sollen sich nach einem Bericht der Antragsgegnerin vom 31. März 2010 mit Eintrittskarten im Stadion aufgehalten und dort unauffällig verhalten haben. Insgesamt wurden an diesem Tag zwei Personen (ein Polizeibeamter und ein Störer) verletzt. Ca. 50 Rostocker Fans hatten sich vor dem Spiel im Laufschrift vom U-Bahnhof St. Pauli in Richtung Stadion begeben und dabei einen Beamten in Zivil überrannt, der deshalb ambulant behandelt werden musste.
- In der Saison 2010/11 spielten die 1. Mannschaften der Herrenabteilungen beider Vereine in unterschiedlichen Ligen, so dass es zu keinen Begegnungen kam.
- Am 19. November 2011 kam es in der 2. Bundesliga zu einer erneuten Begegnung in Rostock. Sie führte zu einer Mobilisierung von ca. 520 Rostocker Problemfans und ca. 270 solcher Fans des FC St. Pauli. Es wurden ca. 2.000 Polizeikräfte, davon ca. 660 Beamte der Bundespolizei, eingesetzt, die ein Konzept strikter

Fantrennung verfolgten. Bereits im Vorfeld der Begegnung kam es nach dem Bericht der Zentralen Informationsstelle Sporteinsätze vom 22. November 2011 zu einem Angriff von Unbekannten gegen ein Polizeirevier in Rostock, nachdem ein Präventivgewahrsam gegen einen Rostocker Problemfan durchgesetzt worden war. Dabei wurden durch Steinwürfe Fensterscheiben zerstört und Versuche unternommen, Mülltonnen und Kraftfahrzeuge in Brand zu setzen. Es entstand ein Sachschaden in Höhe von ca. 5.000 €. Am Spieltag beschädigten Hamburger Problemfans noch vor dem Spiel Zaunfelder im Rostocker Stadion. Im Bereich eines bekannten Anreisewegs für Fans des FC Hansa Rostock stellten Einsatzkräfte ein vorbereitetes Steinlager sowie ein weiteres Depot mit 30 Holzkeulen sicher. Nach der Öffnung des Stadions übten Anhänger beider Seiten Druck auf die Tore zur Blocktrennung zwischen den Heim- und Gästefanbereichen aus, woraufhin Polizeikräfte mit Schlagstöcken einschritten. Während des Spiels brannten Anhänger des Antragstellers im Gästefanblock pyrotechnische Erzeugnisse ab, woraufhin sie von Rostocker Anhängern mit Signalraketen beschossen wurden. Die Begegnung wurde daraufhin für ca. 10 Minuten unterbrochen. Auch während des Spiels wurden in großem Umfang Polizeikräfte eingesetzt, um zu verhindern, dass heimische Problemfans die Abtrennungen zum Gästebereich überwinden konnten. Nach Spielende zündeten Gästefans zwei Rauchkörper im Stadion und der Gästefanbereich wurde durch eine weitere Signalarakete beschossen. Nach dem Spiel wurden die Busse der Gästefans von Rostocker Anhängern mit Steinen beworfen, wodurch eine Person leicht verletzt und zwei Busse beschädigt wurden. Die zur Fantrennung eingesetzten Polizeikräfte wurden mit Steinen und Flaschen beworfen. Insgesamt wurden nach dem Bericht der Rostocker Polizei 15 Personen, davon 13 Polizeibeamte und zwei Unbeteiligte, verletzt.

Die oben zusammengefassten Ereignisse anlässlich der letzten fünf Begegnungen der Mannschaften des Antragstellers und des FC Hansa Rostock lassen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit erwarten, dass es anlässlich des Spiels am 22. April 2012 erneut zu einer Mobilisierung von mehreren hundert Problemfans kommen wird, die sowohl Angehörige des jeweils rivalisierenden Fanlagers als auch die eingesetzten Polizeikräfte gewalttätig angreifen werden. Dabei erscheint die von der Antragsgegnerin genann-

te Schätzung von bis zu 400 Problemfans aus der Rostocker und bis zu 350 Problemfans aus der Hamburger Szene angesichts der in der Vergangenheit mobilisierten Zahl von Problemfans, insbesondere beim Heimspiel des Antragstellers am 6. März 2009, jedenfalls plausibel. Insbesondere bestehen keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass es bei dem bevorstehenden Spiel ausnahmsweise zu einer deutlich geringeren Präsenz der Problemfanggruppen kommen wird.

Bei den zu prognostizierenden Ausschreitungen werden diese Fanggruppen aller Voraussicht nach wie auch in der Vergangenheit Flaschen, Steine, pyrotechnische Erzeugnisse und Reizgas als Waffen gegen Personen einsetzen. Die vorangegangenen Ereignisse anlässlich der Begegnungen beider Vereine rechtfertigen diesen Schluss auch, obwohl es nicht möglich ist, konkrete Prognosen über die Verhaltensweisen individualisierbarer Einzelpersonen oder kleinerer Gruppen zu treffen. Insbesondere gibt es nach Aktenlage keine Ankündigungen bestimmter Personen oder Gruppen, bei der anstehenden Fußballpartie entsprechende Taten zu begehen. Entscheidend für die Prognose ist indes, dass die beschriebenen Vorkommnisse in der Vergangenheit – mit Ausnahme der atypischen Begegnung am 28. März 2010 – eine Serie mit stets identischen Merkmalen bilden, die den Schluss erlaubt, dass sie sich bei dem Spiel am 22. April 2012 fortsetzen wird: Die Begegnung beider Fußballvereine war immer durch eine erhebliche Mobilisierung von Problemfans beider Seiten gekennzeichnet. Der Verlauf der gewalttätigen Auseinandersetzungen folgt dem gleichbleibenden Muster, dass die Problemfanggruppen versuchen, einander zu attackieren und polizeiliche Maßnahmen der Fantrennung gewalttätig zu überwinden. Dabei setzen sie immer wieder die oben beschriebenen gefährlichen Gegenstände als Waffen gegen andere Fans und Polizeikräfte ein. Bei nahezu allen Begegnungen wurde deshalb eine erhebliche Zahl von Menschen, hauptsächlich zum Schutz der Fans eingesetzte Polizistinnen und Polizisten, verletzt.

Von diesem Verlaufsmuster wich lediglich die Begegnung am 28. März 2010 in Hamburg ab. Diese unterschied sich jedoch von allen übrigen Spielen gerade dadurch, dass das Gästekartenkontingent durch den FC Hansa Rostock an den Antragsteller zurückgegeben worden war. Dadurch bestand eine Situation, wie sie die Antragsgegnerin nun mit ihrer angegriffenen Verfügung anstrebt. Die Folge war, dass zum einen weniger Problemfans

als bei den anderen Begegnungen anreisten und diese sich zum anderen so im Stadtgebiet verteilten, dass es zu keinen nennenswerten Zusammenstößen mit rivalisierenden Fangruppen oder Polizeikräften kam.

Angesichts des roten Fadens, der sich im Hinblick auf Anlass und Verlauf durch die Begegnungen beider Vereine in der Vergangenheit zieht, und des Umstands, dass keinerlei besondere Anzeichen dafür ersichtlich sind, dass die Ausschreitungen der Vorjahre bei der bevorstehenden Begegnung ausnahmsweise ausbleiben könnten, ist mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu erwarten, dass sie sich wiederholen werden (*vgl. zu einem ähnlichen Schluss von gleichen Erfahrungen aus der Vergangenheit bei sich wiederholenden Veranstaltungen OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 9.2.2012, 5 A 2382/10, juris Rn. 37, zum Kölner Straßenkarneval*).

Es ist auch nicht ersichtlich, dass die geplanten Maßnahmen des Antragstellers wie auch des FC Hansa Rostock geeignet sind, die Annahme dieser Gefahr, insbesondere außerhalb des Stadions, auszuschließen. Die insoweit in § 32 der Richtlinien des Deutschen Fußballbundes (DFB) zur Verbesserung der Sicherheit bei Bundesspielen für Spiele mit erhöhtem Risiko genannten präventiven Maßnahmen dürften vom Antragsteller weitgehend beachtet werden. Dasselbe gilt für aus dem Hausrecht folgende Stadionverbote (*vgl. dazu die Richtlinien des DFB für die einheitliche Behandlung von Stadionverboten*). Weitergehende Möglichkeiten hat der Antragsteller nicht, da die zivilrechtlichen Bindungen des Antragstellers an die Richtlinien des DFB und der Deutschen Fußball Liga GmbH (DFL) dem entgegenstehen (*vgl. dazu z. B. die Antwort dieser Organisationen an den Antragsteller vom 18.2.2010 auf den Antrag auf Reduzierung des Gästekartentkontingents bei der damaligen Begegnung zwischen dem Antragsteller und FC Hansa Rostock*). Grundsätzlich vorzugswürdige „weiche“ Maßnahmen wie die Ansprache der Fanggruppierungen sind angesichts der Erfahrungen der Vergangenheit offensichtlich nicht geeignet, kurzfristig sichtbare Erfolge zu erzielen und die tief verfeindeten Problemfanggruppierungen beider Vereine zu befrieden, die sich nicht nur auf ihre sportliche Gegnerschaft berufen, sondern diese zudem ideologisch überhöhen.

bb) Auch spricht nach der hier im Eilverfahren lediglich möglichen summarischen Prüfung bereits manches dafür, dass der Antragsteller rechtmäßig als Adressat der gefahrenab-

wehrrechtlichen Maßnahme in Anspruch genommen werden durfte. Insoweit ist sowohl eine Inanspruchnahme als Verhaltensverantwortlicher (unten [1]) als auch als sog. Nichtstörer (unten [2]) in Betracht zu ziehen.

(1) Es erscheint der Kammer als durchaus möglich, dass der Antragsteller – anders als bisher im angefochtenen Bescheid angenommen – als Verhaltensverantwortlicher im Sinne von § 8 Abs. 1 SOG zu der angefochtenen Gefahrenabwehrmaßnahme herangezogen werden darf. Zwar hat die Antragsgegnerin den Antragsteller als Nichtstörer in Anspruch genommen. Vor dem Hintergrund jedoch, dass die polizeiliche Inanspruchnahme eines Verhaltensverantwortlichen unter deutlich weniger strengen Voraussetzungen möglich ist als die eines bloßen Nichtstörers, wäre es auch zulässig, die angefochtene Untersagungsverfügung auf § 3 Abs. 1 i. V. m. § 8 Abs. 1 SOG zu stützen, ohne dass darin eine Wesensänderung dieser Maßnahme läge.

Nach § 8 Abs. 1 SOG ist eine gefahrenabwehrrechtliche Maßnahme gegen eine Person zu richten, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung verursacht. Wann eine Verursachung in diesem Sinne vorliegt, ist in Rechtsprechung und Literatur nicht abschließend geklärt. Gesichert ist lediglich, dass die naturwissenschaftliche Kausalität zwar notwendige, nicht aber hinreichende Bedingung für eine Verursachung im polizeirechtlichen Sinne ist (*vgl. zum Ganzen m. w. N. Schoch in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, 12. Aufl. 2003, 2. Kap. Rn. 127 ff.*). Nach der herrschenden Theorie der unmittelbaren Verursachung ist nur derjenige verantwortlich für eine Gefahr, der mit seinem Verhalten die Schwelle zur konkreten Gefahr *unmittelbar* überschreitet (*vgl. z. B. OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 9.2.2012, 5 A 2382/10, juris Rn. 45; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 7. Aufl. 2011, Rn. 242 m. w. N.*). Setzen mehrere Personen Verursachungsbeiträge, so ist wertend zu ermitteln, welcher dieser Personen die Gefahr zugerechnet werden kann. Häufig wird dies derjenige sein, der die zeitlich letzte Ursache gesetzt hat (*vgl. Schoch in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, 12. Aufl. 2003, 2. Kap. Rn. 128 m. w. N.*). Die erforderliche wertende Zurechnung erlaubt es jedoch, Personen auch über dieses enge zeitliche Kriterium hinaus als Verhaltensverantwortliche heranzuziehen.

Die Frage, ob einem Veranstalter sportlicher Großereignisse Gefahren, die von gewaltsamen Ausschreitungen des durch die Veranstaltung angezogenen Publikums ausgehen, nach diesen Maßstäben zugerechnet werden können, wird bereits seit langem diskutiert und ist nach wie vor nicht abschließend geklärt. Gerichte haben sie im Zusammenhang mit der Veranstaltung von Fußballspielen – soweit ersichtlich – noch nicht entschieden (vgl. zur Erstattung der Kosten von Polizeieinsätzen durch die Veranstalter anderer Ereignisse wie Autorennen oder Pop-Konzerte, allerdings auf der Grundlage einer mittlerweile abgeschafften landesrechtlichen Kostenerstattungsnorm VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 18.6.1979, I 47/79, juris; Urt. v. 15.9.1980, DVBl. 1981, S. 778 ff.; Urt. v. 22.6.1981, DÖV 1981, S. 804 ff.; vgl. hierzu auch Nolte, in: *Sport und Gewalt, Tübingen 2011*, S. 37 ff. [47 mit Fn. 49]).

Die überwiegende Meinung in der Literatur lehnt eine solche Zurechnung ab: Der ausrichtende Verein hafte lediglich für veranstaltungstypische Gefahren, nicht jedoch für das gewaltsame Verhalten bestimmter Zuschauer (vgl. eingehend Deusch, *Polizeiliche Gefahrenabwehr bei Sportgroßveranstaltungen*, Berlin 2005, S. 142 ff. m. w. N.; Schoch, in: *Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht*, 12. Aufl. 2003, 2. Kap. Rn. 141, Schenke, *Polizei- und Ordnungsrecht*, 7. Aufl. 2011, Rn. 246; ders., NJW 1983, 1882 [1883]; Würtenberger/Heckmann/Riggert, *Polizeirecht in Baden-Württemberg*, 4. Aufl. 1999, Rn. 207; Lisken/Denninger, *Handbuch des Polizeirechts*, 4. Aufl. 2007, Kap. M Rn. 60; tendenziell wohl auch VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 18.6.1979, I 47/79, juris Rn. 27 im Zusammenhang mit einem Autorennen; grundsätzlich auch Pietzcker, DVBl. 1984, 457 [461], allerdings mit der Einschränkung, dass analog zur Verkehrssicherungspflicht „gewisse Sicherungspflichten“ der Veranstalter nicht ausgeschlossen seien, wenn es „regelmäßig zu Exzessen“ komme). Das gefährliche Verhalten einzelner Randalierer werde von dem Veranstalter einer Sportveranstaltung weder beabsichtigt noch gebilligt, sondern in der Regel – wie auch im vorliegenden Fall – ausdrücklich abgelehnt. Die Ausrichtung eines Fußballspiels sei zudem im Einklang mit der Rechtsordnung und stelle einen Gebrauch grundrechtlich verbürgter Rechte (insbesondere Art. 2 Abs. 1, 12 Abs. 1 und 14 Abs. 1 GG) dar. Die Ausübung dieser Grundrechte dürfe nicht in der Hand einzelner gewaltbereiter Störer liegen (vgl. Deusch, *Polizeiliche Gefahrenabwehr bei Sportgroßveranstaltungen*, Berlin 2005, S. 143).

Dagegen wird mit beachtlichen Argumenten vertreten, die Ausübung dieser Grundrechte stehe, wie die Ausübung von Grundrechten allgemein, unter einem „Nichtstörungsvorbehalt“ und die Normen über die polizeiliche Verantwortlichkeit könnten gerade Schranken der Grundrechte sein (vgl. *Lege, VerwArch 89 [1998], S. 71 [82 f.]*). Der Veranstalter eines Fußballspiels sei im polizeirechtlichen Sinne Verursacher von Gefahren, welche von der durch das Spiel angezogenen Menschenmenge ausgingen. Er schaffe ein vorhersehbares Sonderrisiko, ohne sicherstellen zu können, dieses zu beherrschen (vgl. *Lege, VerwArch 89 [1998], S. 71 [81 f.]*; *Hollands, Gefahrenzurechnung im Polizeirecht, Berlin 2005, S. 180 f.*; *im Ergebnis ebenso Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 14. Aufl. 2008, § 9 Rn. 31*; *ders., NVwZ 1984, 211 [214 f.]*; *ders., DVBl. 1984, 14 [17]*; *Broß, DVBl. 1983, 377 [380]*; *Nolte, Staatliche Verantwortung im Bereich Sport, Kiel 2004, S. 367 [allerdings nicht notwendig Kostenhaftung der Veranstalter]*; *enger jedoch ders., in: Höfling (Hrsg.), Sport und Gewalt, Tübingen 2011, S. 37 [47], weil Sportveranstaltungen nicht zwangsläufig zu Ausschreitungen führten*; *vgl. auch Röper, DVBl. 1981, 781 f., der hinsichtlich der Haftung der Veranstalter von Fußballspielen für die entstehenden Sicherungskosten eine „rechtspolitische Zurückhaltung“ attestiert*).

Die Klärung dieser grundsätzlichen Frage in der Tiefe, die aufgrund der weitreichenden Folgen für die Verhaltenspflichten und Kostenhaftung des Veranstalters eines Fußballspiels geboten ist, kann nur im Hauptsacheverfahren erfolgen. Nach der lediglich summarischen Prüfung im Eilverfahren sprechen jedenfalls gute Gründe dafür, dem Antragsteller als Veranstalter eines „Risikospiels“ die Verursachung der oben bejahten bevorstehenden Gefahr im Sinne von § 8 Abs. 1 SOG zuzurechnen. Maßgeblich ist insoweit nach der herrschenden Theorie der unmittelbaren Verursachung, ob sein Verhalten, das nicht die zeitlich letzte Ursache für die bevorstehende Gefahr setzt, in einer Weise qualifiziert ist, die seine polizeirechtliche Verantwortung für diese Gefahr rechtfertigt.

(a) Dies wird insbesondere bejaht, wenn das (mit-)ursächliche Verhalten bereits an sich rechtswidrig ist. Nach herrschender Ansicht ist die Zurechnung jedoch nicht auf diese Fälle beschränkt (*so jedoch die Theorie der rechtswidrigen Verursachung, vgl. die Nachweise bei Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 7. Aufl. 2011, Rn. 242 mit Fn. 47*). Denn eine

Verhaltensstörung kann nicht nur dann vorliegen, wenn gegen ein ausdrückliches Ge- oder Verbot verstoßen wird (vgl. *Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht*, 7. Aufl. 2011, Rn. 243). Ein Verhalten kann vielmehr umgekehrt gerade deshalb rechtswidrig sein, weil es eine besondere Gefahr verursacht (vgl. *Lege, VerwArch* 89 [1998], S. 71 [80]; *Pietzcker, DVBl.* 1984, 457 ff. [459]). Der Umstand, dass die Veranstaltung des bevorstehenden Fußballspiels am 22. April 2012 selbstverständlich kein rechtlich verbotenes Verhalten darstellt, schließt die polizeirechtliche Zurechnung damit verbundener Gefahren an den Antragsteller mithin noch nicht aus.

(b) Die Zurechnung des die öffentliche Sicherheit gefährdenden Verhaltens Dritter kommt außerdem über die Zurechnungsfigur des sog. „Zweckveranlassers“ in Betracht, sofern es von dem Handelnden ausdrücklich beabsichtigt ist (vgl. *BVerwG, Beschl. v. 12.4.2006*, 7 B 30/06, *juris Rn. 4*; *OVG Hamburg, Urt. v. 19.1.2012*, 4 Bf 269/10, *juris Rn. 43*; *Schoch in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht*, 12. Aufl. 2003, 2. Kap. Rn. 138 ff. m. w. N.).

Davon kann im vorliegenden Fall jedoch keine Rede sein: Dem Antragsteller ist – ebenso wie dem FC Hansa Rostock – keinesfalls daran gelegen, die im vorliegenden Fall prognostizierten gewalttätigen Fanausschreitungen herbeizuführen. Sie beeinträchtigen ihn vielmehr selbst in der beabsichtigten friedlichen Ausrichtung des Fußballspiels und werden auch von ihm entschieden abgelehnt.

(c) Eine polizeirechtliche Zurechnung des Verhaltens Dritter wird jedoch auch bejaht, wenn es „zwangsläufige Folge“ der in Rede stehenden Handlung ist. Der auch in diesem Zusammenhang ganz überwiegend verwendete Begriff des „Zweckveranlassers“, dessen Verhalten mit der durch den Letztverursacher unmittelbar herbeigeführten Gefahr eine natürliche Einheit bilde (vgl. *m. w. N. die Darstellung bei Schoch in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht*, 12. Aufl. 2003, 2. Kap. Rn. 140; ferner *BVerwG, Beschl. v. 12.4.2006*, 7 B 30/06, *juris Rn. 4*; *OVG Hamburg, Beschl. v. 30.1.2007*, 1 Bs 349/06; *VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 29.5.1995*, 1 S 442/95, *juris Rn. 17*; *OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 9.2.2012*, 5 A 2382/10, *juris Rn. 45 ff.*), ist allerdings missverständlich. Denn in diesen Fällen kommt es nicht auf den „bezweckten“ Erfolg an, sondern darauf, ob



die zu beurteilende Handlung ein besonderes, vorhersehbares Risiko eines bestimmten Verhaltens Dritter schafft, das es rechtfertigt, die daraus entstehende Gefahr dem Hintermann zuzurechnen (vgl. *Lege, VerwArch 89 [1998], S. 71 [82]*).

Ein solches objektives Sonderrisiko schafft der Antragsteller im vorliegenden Fall durch die Ausrichtung des anstehenden Fußballspiels und den damit verbundenen Kartenverkauf: Der sportliche und kommerzielle Zweck der Veranstaltung ist gerade darauf gerichtet, eine große Menge an Zuschauern anzuziehen. Deshalb besteht bereits im Grundsatz eine größere Nähe des Veranstalters zu den von ihm angezogenen Fans als zu von außen hinzutretenden Störern, z. B. Terroristen, die auf ein Fußballspiel einen Anschlag planen. Im vorliegenden Fall kommt – anders als bei einem üblichen Bundesligafußballspiel – entscheidend hinzu, dass bei dem Spiel am 22. April 2012 mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ein gewisser Anteil dieser durch die Veranstaltung angezogenen Fans gewalttätige Ausschreitungen gegenüber rivalisierenden Anhängern begehen wird.

Das Argument, der Veranstalter eines Fußballspiels mache lediglich in rechtmäßiger Weise von seinen Grundrechten Gebrauch, ist nicht geeignet, seine Verantwortlichkeit für das von ihm geschaffene Sonderrisiko von vornherein auszuschließen. Wie dargelegt kann auch rechtmäßiges Verhalten Anknüpfungspunkt einer polizeirechtlichen Verantwortung sein. Auch Handlungen, die in den Schutzbereich von Grundrechten fallen (was im Hinblick auf das Auffanggrundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG nahezu immer der Fall ist), können im Einzelfall so riskant sein, dass sie die polizeirechtliche Gefahrenschwelle überschreiten (vgl. *Pietzcker, DVBl. 1984, 457 [459 f.]*; *Lege, VerwArch 89 [1998], S. 71 [80 f.]*). Entscheidend ist deshalb vielmehr, ob die Ausstrahlungswirkung der ausgeübten Grundrechte es gebietet, das mit der Ausübung verbundene Risiko hinzunehmen und nicht als polizeirechtliche Störung zu bewerten. Dabei kommt es maßgeblich auf Bedeutung und Gewicht der in Rede stehenden Grundrechte und ihre Betroffenheit und Schutzwürdigkeit im konkreten Fall an.

Im vorliegenden Fall ist die bevorstehende Veranstaltung des Fußballspiels mit kommerziellem Kartenverkauf ein durch Art. 2 Abs. 1, 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG geschütz-

tes Verhalten des Antragstellers. Es ist in der Rechtsordnung indes anerkannt (und auch, z. B. im Gewerberecht, allgemeine Praxis), dass die Art und Weise der Ausübung dieser einen weiten Schutzbereich eröffnenden Grundrechte, zumal bei objektiv gefahrträchtigem Verhalten, auf gesetzlicher Grundlage im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsprinzips Reglementierungen zum Schutz anderer Rechtsgüter unterworfen werden kann. Die Möglichkeit solcher Regelungen sehen die Schranken der genannten Grundrechte ausdrücklich vor (*vgl. im Zusammenhang mit den Schranken der Art. 2 Abs. 1, 12 Abs. 1 Satz 2 und 14 Abs. 1 Satz 2 GG Lege, VerwArch 89 [1998], S. 71 [82 mit Fn. 61]*). Es ist nicht ersichtlich, warum dies nicht auch auf der Ebene der polizeirechtlichen Verantwortlichkeit möglich sein sollte (*vgl. z. B. OVG Nordrhein-Westfalen, Urt. v. 9.2.2012, 5 A 2382/10, juris Rn. 45 ff.: Kioskverkäufer Zweckveranlasser des im Straßenkarneval von den Jecken auf der Straße weggeworfenen Glasabfalls; hierzu Heckel, NVwZ 2012, 88 [91]; vgl. ferner, allerdings im Kontext des § 5 Abs. 1 Nr. 3 GastG, VGH Mannheim, Beschl. v. 14.9.2004, 6 S 21/04, juris: Bejahung einer konkreten Gefahr durch unbeschränkten Alkoholausschank eines Kioskbesitzers an Fußballfans wegen Mitursächlichkeit für deren aggressives Verhalten*).

Das Gewicht der daraus folgenden Beschränkungen im Schutzbereich der Art. 2 Abs. 1, 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG unterscheidet sich insbesondere von dem Gewicht polizeilicher Eingriffe in die Versammlungs- (Art. 8 Abs. 1 GG) und Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG). Drohen gewalttätige Ausschreitungen von Gegendemonstranten als Reaktion auf eine geplante Versammlung oder einer Minderheit innerhalb der im Übrigen gewaltfreien Versammlung, so lehnt es die ganz herrschende Meinung zu Recht ab, den Veranstalter der Versammlung als Störer zu qualifizieren. Mit Art. 8 GG wäre es unvereinbar, wenn bereits mit der Ankündigung einer Gegendemonstration oder Ausschreitungen einer Minderheit, die den Einsatz von Polizeikräften erfordert, erreicht werden könnte, dass dem Veranstalter der angemeldeten Versammlung die Möglichkeit genommen würde, sein Demonstrationsanliegen zu verwirklichen. Der Staat ist deshalb aufgrund des durch Art. 8 GG geschützten Grundrechts auf Versammlungsfreiheit verpflichtet, die Grundrechtsausübung der Versammlungsteilnehmer soweit wie möglich vor Störungen und Ausschreitungen Dritter zu schützen und behördliche Maßnahmen gegen diese Störer zu richten, um die Durchführung der Versammlung zu ermöglichen. Deshalb

dürfen gefahrenabwehrrechtliche Maßnahmen gegen die Versammlung selbst nur ausnahmsweise und in der Regel nur unter den besonderen Voraussetzungen des polizeilichen Notstandes getroffen werden (*grundlegend BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985, 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, BVerfGE 69, 315 ff., juris Rn. 91 – „Brokdorf“; vgl. ferner z. B. BVerfG, Beschl. v. 10.5.2006, 1 BvQ 14/06, juris Rn. 2, 10; Beschl. v. 14.7.2000, 1 BvR 1245/00, juris*). Die Heranziehung eines Veranstalters über die Figur des Zweckveranlassers als Störer kann allenfalls bei Vorliegen besonderer, über die inhaltliche Ausrichtung der Veranstaltung hinausgehender provokativer Begleitumstände in Betracht kommen (*vgl. BVerfG, Beschl. v. 9.6.2006, 1 BvR 1429/06, Juris Rn. 21; Beschl. v. 1.9.2000, 1 BvQ 24/00, juris Rn. 18 f.*). Hinter dieser Ablehnung, dem Veranstalter das vorsätzliche gewalttätige Handeln Einzelner zuzurechnen, steht die zutreffende rechtliche Wertung, dass es das Wesen der Grundrechte der Versammlungsfreiheit und der Meinungsfreiheit aushöhlen würde, wenn ihre Ausübung aufgrund eines Gegenreaktionen provozierenden Inhalts, dessen Mitteilung Kern ihres Schutzbereichs ist, oder aufgrund eines Minderheitensexzesses aus der Gruppe als eine Beschränkungen rechtfertigende Störung im polizeirechtlichen Sinne gewertet würde. Vielmehr ist anerkannt, dass die möglichst unbeschränkte Ausübung dieser Kommunikationsgrundrechte für die freiheitlich demokratische Grundordnung von tragender Bedeutung ist. Deshalb ist insbesondere die gewalttätige Gegendemonstration „keine verfassungsrechtlich hinnehmbare Antwort“ auf eine ordnungsgemäße Versammlung, deren Inhalte von den Gegendemonstranten nicht geteilt werden – stattdessen ist es Aufgabe der zum Schutz der rechtsstaatlichen Ordnung berufenen Polizei, in unparteiischer Weise auf die Verwirklichung dieser Grundrechte hinzuwirken (*vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.8.2000, 1 BvQ 23/00, juris Rn. 42; Beschl. v. 10.5.2006, 1 BvQ 14/06, juris Rn. 10*).

Von dieser Konstellation unterscheidet sich die hier angegriffene gefahrenabwehrrechtlich motivierte Regulierung einer kommerziellen Sportveranstaltung maßgeblich (*a. A. Deusch, Polizeiliche Gefahrenabwehr bei Sportgroßveranstaltungen, Berlin 2005, S. 135 ff., 142 ff., der die Grundsätze der versammlungsrechtlichen Rechtsprechung grundsätzlich für übertragbar hält*): Weder ist die Rolle der betroffenen Grundrechte für die freiheitlich-demokratische Grundordnung dieselbe, noch besteht ernstlich die Gefahr, dass dauerhaft staatliche Maßnahmen der hier in Rede stehenden Art von Dritten gerade

provoziert werden, um den Antragsteller zu schädigen und permanent an der Verwirklichung seiner Grundrechte zu hindern. Grundsätzlich bleibt es die Aufgabe der Fußballvereine selbst wie auch der Dachorganisationen des Fußballsports, in Zusammenarbeit mit den Sicherheitsbehörden durch geeignete Mittel das Verhalten ihrer Anhänger so zu steuern, wie dies für einen möglichst friedlichen Verlauf der Spiele erforderlich ist. Es ist allerdings im Verhältnis der Problemfangruppen einiger Vereine, im vorliegenden Fall des Antragstellers und des FC Hansa Rostock, eine Situation eingetreten, die weder die Vereine selbst noch die Dachverbände des deutschen Fußballs im Griff haben (*vgl. z. B. Gartenschläger/Färber, Ein Sieg für die Fans gegen den großen DFB, Welt online vom 27.3.2012*).

(2) Sofern eine Haftung des Antragstellers als Verhaltensverantwortlicher rechtlich ausscheiden sollte, sprechen stattdessen – wie auch im angefochtenen Bescheid angenommen – nach dem im vorliegenden Eilverfahren geltenden Maßstab hinreichende Gründe für seine Inanspruchnahme als sog. Nichtstörer nach § 10 Abs. 1 SOG.

Nach dieser Vorschrift dürfen gegen andere als die in den §§ 8 und 9 SOG genannten Verhaltens- und Zustandsverantwortlichen Maßnahmen nur gerichtet werden, wenn auf andere Weise eine unmittelbar bevorstehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung nicht abgewehrt werden kann und soweit die Verwaltungsbehörde nicht über ausreichende eigene Kräfte und Mittel verfügt.

(a) Eine unmittelbar bevorstehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit liegt vor. Mit dem Erfordernis, dass die Gefahr unmittelbar bevorstehen muss, wird der Gefahrenbegriff des § 3 Abs. 1 SOG in zweifacher Weise qualifiziert: Es muss eine besondere zeitliche Nähe der Gefahrenverwirklichung und ein gesteigertes Maß der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts vorliegen (*vgl. Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 7. Aufl. 2011, Rn. 78; Merten/Merten, Hamburgisches Polizei- und Ordnungsrecht, Kommentar, 2007, § 10 SOG Rn. 6*). Diese besonderen Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall gegeben: Die oben im Einzelnen dargelegte Gefahr für die öffentliche Sicherheit wird – wie ausgeführt – mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit eintreten. Es steht wegen des auf den 22. April 2012 angesetzten Spieltermins zudem genau fest, wann die Verwirklichung dieser

Gefahr droht, so dass keinerlei Ungewissheit über den Zeitraum, innerhalb dessen sich die Gefahr möglicherweise verwirklichen könnte, besteht.

(b) Ob diese Gefahr nicht auf andere Weise abgewehrt werden kann, lässt sich im vorliegenden Verfahren nicht zweifelsfrei beantworten. Es spricht jedoch eine für das Eilverfahren hinreichende Wahrscheinlichkeit dafür, dass Alternativmaßnahmen nicht die genügende Gewähr einer wirksamen Abwehr der bevorstehenden Gefahr böten.

Diese Tatbestandsvoraussetzung, die Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsprinzips ist, erfordert die Prüfung, ob vorrangig Maßnahmen gegenüber dem Verhaltens- oder Zustandsverantwortlichen gemäß §§ 8, 9 SOG Aussicht auf eine erfolgreiche Gefahrenabwehr versprechen (vgl. *Merten/Merten, Hamburgisches Polizei- und Ordnungsrecht, Kommentar, 2007, § 10 SOG Rn. 7*). Die im vorliegenden Fall in Betracht kommenden Alternativmaßnahmen gegen Verhaltensstörer, namentlich Gefährderansprachen, Meldeauflagen, Aufenthaltsverbote und Präventivgewahrsam, setzen in der Regel eine individuelle Gefahrenprognose für jeden einzelnen in Betracht kommenden Adressaten voraus, deren Prüfung im vorliegenden Eilverfahren angesichts der gebotenen raschen Entscheidung nicht auf einer vollständig ermittelten Tatsachengrundlage erfolgen kann, weil sie mehrere hundert in Betracht kommende potentielle Störer aus dem Lager der Problemfans betrifft. Das Gericht darf sich jedoch bei der im Eilverfahren lediglich summarischen Prüfung der Sachlage auf die von den Beteiligten vorgelegten oder in angemessener Zeit erreichbaren Beweismittel sowie auf glaubhaft gemachte Tatsachen und überwiegende Wahrscheinlichkeiten stützen (vgl. *Puttler, in Sodan/Ziekow, VwGO, Kommentar, 2. Aufl. 2006, § 80 Rn. 136 m. w. N.*). Es muss danach im vorliegenden Fall lediglich würdigen, ob die von der Antragsgegnerin dargelegten Prognosen hinsichtlich dieser Maßnahmen hinreichend substantiiert und plausibel sind. Sind sie nach diesem Maßstab nicht offensichtlich fehlerhaft (vgl. *auch BVerfG, Beschl. v. 26.3.2001, 1 BvQ 15/01, juris Rn. 14*), sind die Erfolgsaussichten in der Hauptsache zumindest offen. Im Einzelnen gilt:

(aa) Die Einschätzung der Antragsgegnerin, die Maßnahme der **Gefährderansprache** – mit der die Polizei an potentielle Gefahrenverursacher herantritt, um diese zu ermahnen, Störungen der öffentlichen Sicherheit zu unterlassen und ihnen die Folgen eines solchen

Tuns vor Augen führt (vgl. *Hebeler, NVwZ 2011, 1364*) – werde nur bei einem geringen Anteil der Problemfans Aussicht auf Erfolg haben, begegnet keinen ernstlichen Zweifeln.

Dabei sind zum einen die rechtlichen Voraussetzungen der Gefährderansprache zu bedenken, die mangels einer spezialgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage aufgrund der polizeilichen Generalklausel, in Hamburg § 3 Abs. 1 SOG, erlassen werden kann und das Bestehen einer von dem Adressaten ausgehenden konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit voraussetzt (vgl. *eingehend Hebeler, NVwZ 2011, 1364 [1365 f.]*). Zum anderen sind ihre tatsächlichen Erfolgsaussichten zu berücksichtigen, die im Einzelfall von der noch gegebenen Beeinflussbarkeit des Adressaten abhängt. Die Antragsgegnerin hat im Einzelnen dargelegt, wie viele Gefährderanschreiben im Vorfeld der letzten fünf Fußballbegegnungen verschickt worden sind, und erklärt, dass anlässlich des anstehenden Spiels ca. 40 Gefährderanschreiben in Vorbereitung seien. Sie hat außerdem ausgeführt, aus polizeifachlicher Sicht würde eine undifferenzierte Erhöhung dieser Zahl die Chancen eines friedlicheren Verhaltens der jeweiligen Problemfans nicht erhöhen. Diese Einschätzung ist nach summarischer Würdigung jedenfalls plausibel. Es ist im vorliegenden Verfahren nicht möglich, sie im Wege weiterer Sachaufklärung präziser zu würdigen. Insbesondere würde es den Rahmen des vorliegenden Eilverfahrens sprengen, eine einzelfallbezogene Würdigung der rechtlichen Voraussetzungen und Erfolgsaussichten der Gefährderansprache im Hinblick auf mehrere hundert bekannte Problemfans durchzuführen. Der Antragsteller ist den Angaben der Antragsgegnerin insoweit auch nicht substantiiert entgegengetreten. Er hat lediglich pauschal behauptet, dass eine Gefährderansprache zwar möglicherweise nicht bei der Masse, aber durchaus bei einigen der gewaltbereiten Störer Erfolg haben könnte und sich bei Erhöhung der Anzahl der Gefährderansprachen wohl auch die Chance auf einen größeren Erfolg dieser Maßnahme ergäbe.

(bb) Auch die Möglichkeit präventiv verhängter **Meldeauflagen** gegen einzelne Störer erscheint nach summarischer Prüfung nicht mit hinreichender Sicherheit geeignet, die Gefahr gewalttätiger Auseinandersetzungen genügend zu minimieren. Dabei ist zu beachten, dass der Erlass einer Meldeauflage (in Hamburg auf der Grundlage von § 3 Abs. 1 SOG) voraussetzt, dass sie der Abwehr einer konkreten Gefahr dient, die vom Adressaten der Maßnahme (mit)verursacht wird. Dies setzt eine Tatsachenbasis voraus, aufgrund

deren es hinreichend wahrscheinlich ist, dass der Adressat selbst gewalttätig werden wird. Hierzu genügt die Zugehörigkeit zu einer gewaltbereiten Fangruppe, z.B. aus der Hooliganszene, allein noch nicht. Voraussetzung ist darüber hinaus vielmehr, dass das Mitglied dieser Szene durch seine offen zum Ausdruck gebrachte Zugehörigkeit die Gewaltbereitschaft anderer Mitglieder dieser Szene fördert und für diejenigen, die persönlich Gewalt anwenden, zumindest eine psychologische Stütze darstellt (so OVG Hamburg, *Beschl. v. 3.12.2008, 4 Bf 230/08 m. w. N. zu der im Einzelnen strittigen Frage, unter welchen Voraussetzungen die Zugehörigkeit zu einer gewaltbereiten Fangruppe ausreicht, um einzelnen Mitgliedern dieser Gruppe gegenüber eine Meldeauflage zu verhängen*). Auch die Eintragung in die von der Zentralen Informationsstelle Sporteinsätze geführte Datei „Gewalttäter Sport“ genügt allein ebenso wenig für die Annahme einer hinreichenden Wahrscheinlichkeit von Gewalttaten in der Zukunft wie entsprechende Straftaten des Betroffenen in der Vergangenheit, soweit nicht konkret dargelegt wird, dass sich diese mit hinreichender Wahrscheinlichkeit bei der jeweiligen zukünftigen Veranstaltung wiederholen werden.

Die Antragsgegnerin hat – insoweit schlüssig – erklärt, eine hinreichende gefahrenabwehrrechtliche Wirkung gehe ohnehin nur von Meldeauflagen gegenüber auswärtigen Störern aus, für die sie lediglich bei den jeweils zuständigen Behörden den Erlass einer Meldeauflage anregen könne. Aufgrund der hohen rechtlichen Anforderungen an die individuelle Prognose für Meldeauflagen habe jedoch auch die Polizei Rostock in der Vergangenheit lediglich eine geringe Zahl von Meldeauflagen verfügt. Vor der Begegnung am 26. September 2008 seien keine, vor dem Spiel am 6. März 2009 elf, vor der Begegnung am 2. November 2009 zwei, vor der Partie am 28. März 2010 keine und vor der Begegnung am 19. November 2011 zehn Meldeauflagen erlassen worden. Der Umfang der anlässlich des anstehenden Spiels in Hamburg geplanten Meldeauflagen stehe nach Auskunft der Polizei Rostock noch nicht fest.

Angesichts der dargelegten rechtlichen Hürden für den Erlass einer Meldeauflage ist die Erklärung der Antragsgegnerin plausibel, dass die stets einzelfallbezogen ausgewerteten Strafverfahren gegen Problemfans Maßnahmen in der Regel nur gegen einen Bruchteil der Störer rechtfertigen würden, weil die aus einer Gruppe heraus begangenen Gewaltde-

likte schwer nachweisbar seien und in den meisten Fällen weder eine Verurteilung erfolge noch ein für in die Zukunft gerichtete Gefahrenabwehrmaßnahmen verwertbarer Gefahrenverdacht verbleibe. Der Antragsteller hat auch keine Tatsachen vorgetragen, die diese Einschätzung erschüttern. Insbesondere erscheint es ohne weiteres nachvollziehbar, dass selbst bei Zugrundelegung der von dem Antragsteller angeführten Zahl von 150 Strafanzeigen gegen Fans beider Vereine anlässlich vergangener Spiele lediglich bei einem geringen Prozentsatz dieser Personen die genannten strengen rechtlichen Voraussetzungen für eine Meldeauflage bei einer zukünftigen Begegnung erfüllt sind.

(cc) Auch der Erlass von **Aufenthaltsverboten** erscheint bei summarischer Prüfung nicht hinreichend geeignet, die drohende Gefahr wirksam abzuwehren. Die rechtlichen Voraussetzungen des Erlasses eines solchen Aufenthaltsverbots (in Hamburg nach § 12b Abs. 2 SOG) stellen ebenfalls hohe Anforderungen an die Prognose einer konkreten, dem Adressaten des Aufenthaltsverbots zuzurechnenden Gefahr. Auch für diese Prognose genügt es nicht, dass der Adressat einer gewaltbereiten Fangruppe zugeordnet werden kann. Er muss vielmehr selbst ein Verhalten an den Tag gelegt haben, welches erwarten lässt, dass er in dem fraglichen Zeitraum Straftaten anlässlich einer bestimmten Veranstaltung begehen wird. Ein solches Verhalten kann in entsprechenden Ankündigungen oder auch in früheren Straftaten zu sehen sein, sofern konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sich dieses Verhalten bei der in Rede stehenden zukünftigen Veranstaltung wiederholen wird (*vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 14.8.2009, 4 Bs 150/09*). Dabei sind die rechtlichen Hürden der hoheitlichen Maßnahme eines Aufenthaltsverbots deutlich höher als die für den Erlass eines Stadionverbots, das auf der Grundlage des zivilrechtlichen Hausrechts des Veranstalters ergeht (*vgl. hierzu BGH, Urt. v. 30.10.2009, V ZR 25/08, juris Rn. 12 ff.*).

Die mit der Antragserwiderung mitgeteilte Einschätzung der Antragsgegnerin, unter Berücksichtigung dieser rechtlichen Voraussetzungen würden für die anstehende Spielbegegnung ca. 18 Aufenthaltsverbote gegen Fans des FC Hansa Rostock erlassen, ist angesichts dieser hohen Anforderungen an die Gefahrenprognose plausibel. Dies gilt insbesondere auch hier im Hinblick auf die Behauptung, dass trotz zahlreicher Strafanzeigen gegen Problemfans anlässlich vergangener Spiele nur in einem Bruchteil eine hinreichen-



de Tatsachengrundlage gegeben sei, die eine positive Gefahrenprognose rechtfertige. Demgegenüber bleibt die Behauptung des Antragstellers, es bestehe aufgrund der zahlreichen Ermittlungsverfahren und Stadionverbote die Möglichkeit, gegen deutlich mehr Personen Aufenthaltsverbote zu verhängen, unsubstantiiert.

(dd) Auch die Maßnahme des **Präventivgewahrsams** im Vorfeld des Spiels erscheint nicht geeignet, die bevorstehende Gefahr signifikant zu reduzieren. Ihre rechtlichen Voraussetzungen sind im Hinblick auf die erforderliche Gefahrenprognose und Erforderlichkeit noch strenger als die der zuvor erörterten Maßnahmen (*vgl. in Hamburg § 13 Abs. 1 Nr. 2 SOG zum Präventivgewahrsam zur Verhinderung bevorstehender Straftaten*). Es ist deshalb ohne weiteres nachvollziehbar, dass diese Maßnahme vor der Begegnung nur gegen einen äußerst geringen Anteil der potentiellen Störer verhängt werden kann.

(ee) Es bestehen zudem durchgreifende Zweifel, ob **gegen Verhaltensstörer gerichtete Maßnahmen am Spieltag** geeignet sind, die bestehende Gefahr wirksam abzuwehren.

In Betracht kommen insoweit zunächst **Platzverweisungen** nach § 12a SOG oder **Aufenthaltsverbote** nach § 12b Abs. 2 SOG sowie **Ingewahrsamnahmen** nach § 13 SOG. Die Einschätzung der Antragsgegnerin, solche Maßnahmen seien nicht geeignet, die zu befürchtenden Auseinandersetzungen wirksam abzuwehren, erscheint nachvollziehbar. Denn es ist davon auszugehen, dass die für das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen dieser Maßnahmen erforderlichen konkreten Anhaltspunkte in der Regel bereits in gewalttätigen Verhaltensweisen bestehen werden. Es würde somit zur Verwirklichung der Gefahr kommen, um deren Abwehr es im vorliegenden Fall gerade geht. Wegen der besonderen gruppendynamischen Prozesse bei Ausschreitungen dieser Art besteht außerdem die Gefahr, dass Maßnahmen gegen einzelne Personen nach bereits begangenen Rechtsgutsverletzungen zu weiteren Angriffen auf die einschreitenden Polizeikräfte durch Unterstützer führt.

Nicht hinreichend geeignet zur wirksamen Gefahrenabwehr dürfte auch die Einrichtung eines sog. **Gefahrengebietes** nach § 4 Abs. 2 des Gesetzes über die Datenverarbeitung der Polizei vom 2. Mai 1991 (HmbGVBl. 1991, S. 187) – PoIDVG – sein. Nach dieser Vor-

schrift darf die Polizei im öffentlichen Raum in einem bestimmten Gebiet Personen kurzfristig anhalten, befragen, ihre Identität feststellen und mitgeführte Sachen in Augenschein nehmen, soweit auf Grund von konkreten Lageerkenntnissen anzunehmen ist, dass in diesem Gebiet Straftaten von erheblicher Bedeutung begangen werden und die Maßnahme zur vorbeugenden Bekämpfung der Straftaten erforderlich ist. Zum einen ist bereits sehr zweifelhaft, ob mit der Ausweisung von Gefahrengebieten angesichts der Zahl erwarteter Problemfans alle möglichen Orte gewalttätiger Auseinandersetzungen zwischen den rivalisierenden Fangruppen erfasst würden. Die in der Vergangenheit geschehenen Ausschreitungen belegen nach den vorgelegten Berichten, dass Verfolgungen und Angriffe über weite Strecken, von der Ankunfts- bis zu Abreisephase der Gästefans, versucht werden, und sich nicht auf das nähere Umfeld des Fußballstadions beschränken. Außerdem verhindert die Ausweisung eines Gefahrengebiets nicht, dass sich größere Gruppen der gegnerischen Fanlager in diesem Gebiet begegnen. Die nach § 4 Abs. 2 PolDVG erweiterten Kontrollbefugnisse der Polizei erscheinen nicht geeignet, gewalttätige Ausschreitungen größerer Problemfanggruppen wirksam in den Griff zu bekommen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Übergriffe anlässlich der Begegnungen in der Vergangenheit von einer erheblichen Gewaltbereitschaft auch gegenüber den Polizeikräften geprägt waren.

(ff) Die Ausschreitungen anlässlich der früheren Begegnungen legen zudem nahe, dass auch die **Bündelung der genannten Maßnahmen** nicht geeignet wäre, die bevorstehenden Gefahren wirksam abzuwehren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die von der Antragsgegnerin genannten Zahlen, welche Personen als Adressaten für diese Präventivmaßnahmen unter Berücksichtigung der rechtlichen Voraussetzungen in Betracht kommen, nicht einfach addiert werden können und die Summe von der Anzahl der erwarteten Problemfans abgezogen werden kann. Denn der mögliche Adressatenkreis der verschiedenen Maßnahmen wird sich häufig überschneiden, so dass sie kumuliert gegenüber denselben Personen angewendet werden können. Selbst wenn im Übrigen eine maximale Zahl von Problemfans von den genannten Einzelmaßnahmen erfasst werden könnte, würden unter Berücksichtigung der von der Antragsgegnerin vorgelegten Zahlen immer noch viele hundert Problemfans am Spieltag in Hamburg präsent sein.

(c) Es ist des Weiteren davon auszugehen, dass die Antragsgegnerin nicht über ausreichende eigene Kräfte und Mittel verfügt, um die bevorstehende Gefahr abzuwenden.

Grundsätzlich kommt die Inanspruchnahme eines Nichtstörers erst in Betracht, wenn die Polizei alles ihr Mögliche und Zumutbare getan hat, um die Gefahr selbst abzuwehren (vgl. Schoch in: Schmidt-Aßmann, *Besonderes Verwaltungsrecht*, 12. Aufl. 2003, 2. Kap. Rn. 183). Dabei darf auch ein sehr hoher finanzieller Aufwand nach herrschender Ansicht keine Rolle spielen (vgl. m. w. N. Schoch, a. a. O.). Im Versammlungsrecht gilt insoweit, dass die Gefahrenabwehr durch die Polizei erst dann unmöglich ist, wenn eine Bekämpfung der befürchteten Ausschreitungen von Gegendemonstranten auch nicht unter Aufbietung aller verfügbaren, auch herangezogener externer Polizeikräfte als erfolgversprechend anzusehen ist (vgl. z. B. BVerfG, *Beschl. v. 10.5.2006, 1 BvQ 14/06, juris Rn. 11; Schoch in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, 12. Aufl. 2003, 2. Kap. Rn. 185*).

Im vorliegenden Fall bestehen durchgreifende Zweifel, dass selbst massive **Maßnahmen der Fanüberwachung und -trennung** durch die Polizei auf der An- und Abreise und am Spielort die bevorstehende Gefahr wirksam abwehren kann. Insoweit ergibt sich aus den vorliegenden Polizeiberichten über diese Maßnahmen anlässlich der vergangenen Begegnungen beider Vereine, dass selbst durch den massiven Einsatz von Polizeikräften (ab 2009 regelmäßig zwischen 1.500 und 2.000 Beamte) die oben beschriebenen gewalttätigen Ausschreitungen nicht verhindert werden konnten.

Insbesondere die Fantrennungsmaßnahmen bei der letzten Begegnung am 19. November 2011 zeigen, dass der Einsatz der Polizei zwar geeignet ist, die andernfalls zu erwartenden schlimmeren Folgen unkontrollierter Ausschreitungen für die gewalttätigen Fangruppen selbst und für Unbeteiligte erheblich zu begrenzen. Sie können die damit verbundenen Gefahren für Leib und Leben jedoch keineswegs zuverlässig ausschließen. Im Hinblick auf das bevorstehende Spiel kommt hinzu, dass es am Abschlusstag des direkt neben dem Stadion gelegenen Volksfestes „Hamburger Dom“ stattfindet. Der Hamburger Dom wird täglich von durchschnittlich mehr als 100.000 Menschen besucht. Gerade am letzten Tag des Frühlingsdoms an einem Sonntagmittag ist von einem besonderen Besucherandrang auszugehen, darunter viele Familien mit Kindern. Es besteht deshalb auch

bei massiver polizeilicher Präsenz eine erhebliche Gefahr, dass im Falle gewalttätiger Ausschreitungen, zum Beispiel durch das Werfen von Steinen, Flaschen oder pyrotechnischen Erzeugnissen, Unbeteiligte Schaden nehmen.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die polizeilichen Maßnahmen der Fantrennung die ursprüngliche bestehende Gefahr für Leib und Leben der Fans selbst wie auch Dritter erfahrungsgemäß in erheblichem Umfang auf die Personen der eingesetzten Polizistinnen und Polizisten umlenken. So wurden anlässlich der vergangenen Spiele vor allem Polizeibeamte verletzt (Spiel am 6. März 2009: 5 von 7 Verletzten; 2. November 2009: 27 von 29 Verletzten; 19. November 2011: 13 von 15 Verletzten). Es ist zu erwarten, dass eine Verstärkung der Polizeikräfte diesen Anteil lediglich steigern würde. Auch dies muss bei der Frage, ob die Polizei vor Inanspruchnahme eines Nichtstörers alles Zumutbare zur Abwendung der Gefahr getan hat, berücksichtigt werden. Zwar sind Polizeibeamte aufgrund ihres Berufes in höherem Maße verpflichtet, auch besondere Risiken zu tragen. Ihre Gesundheit ist jedoch ebenfalls Schutzgut der öffentlichen Sicherheit. Die zu erwartenden Straftaten gegen ihre körperliche Unversehrtheit stellen damit – anders als die bloße Belastung der finanziellen Ressourcen der Polizeibehörden – ebenfalls eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar. Die Frage, ob der Polizei diese Gefahr aufgrund ihrer Pflicht zur Erfüllung des staatlichen Schutzauftrags in der Bekämpfung von Gewalttaten und der besonderen beruflichen Risikotragungspflicht von Polizeibeamten noch zumutbar ist, lässt sich nur in einer Abwägung mit den im Falle der Heranziehung zur Gefahrenabwehr betroffenen Interessen des Nichtstörers beantworten. So wird ein Vorgehen gegen den Nichtstörer in der Literatur auch dann für zulässig gehalten, wenn ein grobes Missverhältnis zwischen der vergleichsweise geringen Belastung des Nichtverantwortlichen und einem schweren Schaden, der durch ein Einschreiten der Polizei gegen den Verantwortlichen entstände, besteht (vgl. *Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht*, 7. Aufl. 2011, Rn. 316; *Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts*, 4. Aufl. 2007, Kap. E Rn. 143). Hier dürfen auch Schäden an Leib und Leben der eingesetzten Polizeikräfte nicht unbeachtet bleiben. Allein das Interesse an einem ungeschmälerten Ablauf einer kommerziellen Sportveranstaltung rechtfertigt es nicht, dass, wie es bei den letzten Spielen beider Vereine der Fall war, eine große Anzahl von Polizisten einer erheblichen Gefahr zum Teil schwerer Verletzungen ausgesetzt werden. Die verfügte Maßnahme, das Gästekartkontingent nicht an den Gastverein abzugeben, stellt eine erheblich geringer zu bewertende Belastung des Antragstellers in seinen Rechten aus Art. 2 Abs. 1, 12 Abs. 1 und 14

Abs. 1 GG dar als die mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu erwartenden erheblichen Gefahren für Leib und Leben der Einsatzkräfte. Dass der Antragsteller durch die Untersagungsverfügung unzumutbaren finanziellen Belastungen ausgesetzt wäre, ist nicht substantiiert geltend gemacht worden. Betroffen sind ohnehin nur 10 % der Eintrittskarten, zudem nur solche der günstigeren Kategorien. Auch hat der Antragsteller nicht hinreichend dargelegt, dass er das freigewordene Gästekartenkontingent nicht noch als Einzelkarten an andere Fußballinteressierte verkaufen und auf welche Weise der FC Hansa Rostock dies über den DFB oder die DFL konkret verhindern könnte.

cc) Die Untersagungsverfügung ist aller Voraussicht nach auch ermessensfehlerfrei ergangen, § 114 S. 1 VwGO. Insbesondere bestehen keine ernstlichen Zweifel daran, dass die Antragsgegnerin ihr Ermessen sowohl im Hinblick auf die Auswahl des Antragstellers als Adressaten (unten [1]) als auch hinsichtlich der Wahl des Mittels der Gefahrenabwehr (unten [2]) fehlerfrei ausgeübt hat.

(1) Die Antragsgegnerin durfte den Antragsteller aller Voraussicht nach als Adressaten der gefahrenabwehrrechtlichen Maßnahme anstelle anderer in Betracht kommender Verantwortlicher auswählen. Ermessensleitend ist insoweit in erster Linie der Gesichtspunkt der effektiven Gefahrenabwehr. Wie bereits dargelegt dürften nach der nicht zu beanstandenden Einschätzung der Antragsgegnerin Maßnahmen gegen Hamburger oder Rostocker Problemfans im Vorfeld des Spiels sowie am Spieltag selbst nicht geeignet sein, die bevorstehende Gefahr in wirksamer Weise abzuwehren. Ein Ermessensfehler läge auch nicht vor, wenn der Antragsteller nach den oben dargelegten Grundsätzen bereits als Verhaltensverantwortlicher (§ 8 Abs. 1 SOG) zu qualifizieren wäre. Zwar hat ihn die Antragsgegnerin in ihren Erwägungen als Notstandsverantwortlichen (§ 10 Abs. 1 SOG) behandelt; wegen der deutlich strengeren Voraussetzungen der Nichtstörerhaftung dürften diese Erwägungen allerdings erst recht für den Verhaltensverantwortlichen gelten.

(2) Auch das Mittel der Gefahrenabwehr dürfte aller Voraussicht nach ermessensfehlerfrei gewählt worden sein.

(a) Die Untersagung der Abgabe des Gästekartenkontingents ist mit hinreichender Wahrscheinlichkeit geeignet, die bevorstehende Gefahr abzuwenden. Die Einschätzung der Antragsgegnerin, durch die Nichtabgabe des Kartenkontingents könne verhindert werden, dass Rostocker Problemfans in relevanter Anzahl und geballt zur Begegnung anreisen werden, erscheint bei summarischer Prüfung und unter Berücksichtigung des der Antragsgegnerin zustehenden Prognosespielraums plausibel.

Insbesondere bildet die Begegnung beider Vereine am 28. März 2010 einen Präzedenzfall, der diese Einschätzung nachvollziehbar erscheinen lässt. Auch im Vorfeld dieses Spiels waren die Gästekarten – aus Protest des FC Hansa Rostock gegen die Verringerung des Kontingents – nicht an die Rostocker Fans weitergegeben worden. Die Folge war, dass lediglich ca. 160 Rostocker Problemfans nach Hamburg reisten. Diese verteilten sich – offenbar mangels eines zentralen Anziehungspunktes – in Gruppen so über das Stadtgebiet, dass es zu keinen nennenswerten Ausschreitungen kam. Im Umfeld des Stadions traten lediglich Kleingruppen Rostocker Fans auf. Soweit sie sich im definierten Gefahrengebiet aufhielten, konnten gegen diese Gruppen erfolgreich Aufenthaltsverbote ausgesprochen und durchgesetzt werden. Im Verlaufe des Spieltages wurden lediglich zwei Personen, ein Polizist und ein Störer, leicht verletzt. Die Aussagekraft dieses Präzedenzfalles lässt sich nach Auffassung des Gerichts nicht mit dem Argument des Antragstellers erschüttern, anders als jetzt sei die Entscheidung, auf Karten für die Rostocker Fans zu verzichten, damals auch von dem FC Hansa Rostock und seinen Fans getragen worden. Denn es muss bezweifelt werden, dass der FC Hansa Rostock und seine friedlichen Fans in der Lage sind, durch derartige Entscheidungen Einfluss auf das Verhalten der Rostocker Problemfans zu nehmen. So verurteilt der Verein auch regelmäßig die Ausschreitungen seiner Problemfans, ohne dass es jedoch dadurch gelungen wäre, diese zu unterbinden.

Soweit der Antragsteller darauf verweist, dass auch der DFB jüngst angekündigt hat, keine Verbote des Kartenverkaufs an die Anhänger bestimmter Gastmannschaften mehr zu verhängen, u. a. weil diese von den Fans erfolgreich umgangen worden seien, so sind diese Verbote nicht mit der Untersagungsverfügung für das bevorstehende Spiel vergleichbar. In jenen Fällen hatte der DFB auf Ausschreitungen von Vereinsanhängern in

der Vergangenheit mit der repressiven Sanktion reagiert, Fans von kommenden Auswärtsspielen ihrer Mannschaft auszuschließen. Diese umgingen daraufhin das Verbot, indem sie – zum Teil getarnt, zum Teil mit Unterstützung heimischer Fans – auf die Zuschauerränge der heimischen Zuschauer gelangten. Dies war u. a. deshalb möglich, weil die Spiele, in denen das Auswärtsfanverbot vollzogen wurde, nicht jene Paarungen waren, die Ursache der Fanausschreitungen gewesen waren (vgl. z. B. *Gartenschläger/Färber, Ein Sieg für die Fans gegen den großen DFB, Welt online vom 27.3.2012*). Im vorliegenden Fall geht es dagegen um eine gefahrenabwehrrechtlich motivierte Untersagungsverfügung, die ein Risikospiel selbst betrifft, bei dem erfahrungsgemäß traditionell miteinander verfeindete Problemfanlager aufeinandertreffen. Der Antragsteller hat in seinem Schriftsatz vom 26. März 2012 angekündigt, Karten in der Vorverkaufsphase nur an Mitglieder und Dauerkarteninhaber, kontingentiert auf zwei Karten pro Person, abzugeben und danach noch vorhandene Karten nicht in den freien Verkauf zu geben. Dadurch dürfte es weitgehend ausgeschlossen sein, dass sich Angehörige der Rostocker Problemfanszene reguläre Karten außerhalb des blockierten Gästekartenkontingents in relevanter Zahl besorgen können. Soweit nach einer Recherche der Kammer Eintrittskarten für das Spiel im Internet gehandelt werden, handelt es sich um einzelne Plätze zu sehr hohen Preisen. Es erscheint deshalb unwahrscheinlich, dass über den Kauf solcher Karten eine relevante, für eine gefährliche Gruppenbildung genügende Zahl an Problemfans aus Rostock auf die heimischen Zuschauerränge gelangt. Angesichts der auch politisch-ideologisch überhöhten Gegnerschaft beider Problemfanlager ist es zudem unwahrscheinlich, dass St. Pauli-Anhänger aus dem Kreis der Mitglieder und Dauerkarteninhaber aufgrund eines Solidarisierungseffekts ihre kontingentierten Karten an eine relevante Zahl Rostocker Problemfans weitergeben werden.

Es wurden schließlich auch keine konkreten Erkenntnisse darüber vorgelegt, dass gerade der Protest gegen die streitgegenständliche Untersagungsverfügung zu einer besonderen Mobilisierung der Rostocker Problemfanszene am 22. April 2012 in Hamburg führen könnte. Weder die Polizei Rostock noch die Bundespolizei konnten nach den Angaben der Antragsgegnerin bestätigen, dass es Anzeichen für eine solche vom Antragsteller vermutete Mobilisierung gebe.

(b) Es ist auch kein milderes Mittel ersichtlich, das mit hinreichender Wahrscheinlichkeit gleich geeignet ist, die bevorstehende Gefahr abzuwehren.

Die vom Antragsteller angeführte Möglichkeit der **Abgabe personalisierter Karten** nebst Ausweiskontrolle der Einlass begehrenden Fans erscheint erheblich weniger erfolgversprechend als die streitgegenständliche Untersagung. Ein solcher Versuch wurde nach den unwidersprochenen Angaben der Antragsgegnerin im angegriffenen Bescheid vor dem Spiel zwischen dem VfL Bochum und dem FC Hansa Rostock am 5. Februar 2012 unternommen. Er wurde von den anreisenden Rostock-Fans durch Entfernung der die Karten personalisierenden Aufkleber unterlaufen. In Bochum kam es trotz dieser Maßnahme zu massiven Ausschreitungen mit zahlreichen Verletzten. Es ist auch nicht hinreichend sicher, dass sich ein Fan der Kategorie B oder C als Inhaber einer personalisierten Karte – etwa in der Anonymität der Gruppe – im Stadion, vor allem aber im Stadtgebiet von der Teilnahme an Ausschreitungen abschrecken lässt.

Auch der vom FC Hansa Rostock geplante ausschließliche **Verkauf der Gästekarten nur an registrierte Mitglieder** ist zur Abwehr der bevorstehenden Gefahren nicht gleichermaßen geeignet. Es ist hier schon nicht ersichtlich, wie wirksam sichergestellt werden soll, dass die so abgegebenen Karten nicht in die Hände von Problemfans gelangen können, zumal diese auch Mitglieder des Vereins sein können.

Zuletzt ist auch eine bloße **Reduzierung des Gästekartenkontingents** nicht geeignet, die bevorstehende Gefahr in demselben Umfang zu reduzieren wie die angefochtene Verfügung. Denn auch dadurch kann nicht ausgeschlossen werden, dass diese Karten in die Hände einer größeren Zahl von Rostocker Problemfans gelangen. Auch die Ausschreitungen anlässlich des Spiels am 6. März 2009, der eine Reduzierung des Gästekartenkontingents auf ca. 1.500 Karten vorangegangen war, werfen Zweifel an der gleichen Eignung dieser Maßnahme auf, wenn man sie mit dem eindeutig friedlicheren Verlauf des Spiels am 28. März 2010 vergleicht, für das überhaupt keine Gästekarten abgegeben wurden.



Andere denkbare Mittel zur Abwehr der Gefahr, wie z. B. der Ausschluss der heimischen oder aller Zuschauer oder sogar eine Spielabsage, sind offensichtlich wesentlich einschneidender als die angegriffene Maßnahme. Der Ausschluss nur der Rostocker Anhänger, selbst wenn deren Beitrag zu den Ausschreitungen der Vergangenheit nicht höher gewesen sein mag als jener der Hamburger Fans, ist demgegenüber das mildere Mittel. Er ist auch effektiver als ein Ausschluss der Hamburger Fans, die bei dem anstehenden Heimspiel ohnehin bereits vor Ort sind.

(c) Die Untersagungsverfügung ist auch angemessen, weil das Gewicht der durch die bevorstehenden Ausschreitungen bedrohten Rechtsgüter Leben und Gesundheit das Gewicht der durch die Untersagungsverfügung betroffenen subjektiven-öffentlichen Rechte des Antragstellers überwiegt (*siehe hierzu die unten sogleich folgende Abwägung*).

b) In Anbetracht des Umstandes, dass jedenfalls keine ernstlichen Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Untersagungsverfügung bestehen, so dass die Erfolgsaussichten des Widerspruchs allenfalls als offen bezeichnet werden können, ist letztlich streitentscheidend eine **Folgenabwägung**. Diese führt auch unter Berücksichtigung des Umstands, dass Rechtsschutz in der Hauptsache nach dem 22. April 2012 nur noch im Wege des (Fortsetzungs-) Feststellungsbegehrens erlangt werden kann, zur Ablehnung des Antrags:

Das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung besteht in dem Schutz von Leib und Leben der das Spiel besuchenden Fans, unbeteiligter Dritter sowie der zur Sicherung eingesetzten Polizeikräfte. Das Risiko für Unbeteiligte, anlässlich dieses Spiels Schaden zu nehmen, erscheint im vorliegenden Fall aufgrund des in unmittelbarer Nähe zum Stadion stattfindenden Frühlingsdoms erheblich. Die gruppenspezifisch enthemmte Aggressivität der Ausschreitungen bei den vergangenen Begegnungen und die dabei als Waffen eingesetzten Gegenstände zeigen, dass es ohne weiteres möglich ist, dass Personen schwere Gesundheitsschäden erleiden. So kam es in der Vergangenheit bereits zu einer Arterienverletzung durch eine geworfene Flasche, Halswirbelsäulenstauchungen, Knalltraumata und einer Kopfverletzung bei einem Fan aufgrund eines geworfenen Pflastersteins. Ein Polizist ist nach Angaben der Antragsgegnerin seit seiner bei der letzten Begegnung am 19. November 2011 erlittenen Verletzung nach wie vor dienstunfähig. Diese

Verletzungen beruhen auf Gewalttaten, von denen ein unkontrolliertes Risiko noch gravierenderer Gesundheitsschäden ausgeht. Gleiches gilt für den zum Teil gezielt gegen Menschen gerichteten Einsatz von Pyrotechnik, der zu schweren Verbrennungen führen kann. Auch wenn es bisher glücklicherweise noch nicht zu Verletzungen mit bleibenden Behinderungen oder gar tödlichem Ausgang gekommen ist, so sind solche Folgen angesichts des Verlaufs der letzten Begegnungen keineswegs ausgeschlossen.

Demgegenüber hat das Interesse des Antragstellers an dem Suspensiveffekt seines Widerspruchs zurückzutreten. Gleiches gilt für die Interessen des FC Hansa Rostock, dessen Spieler und Anhänger mittelbar durch die Verfügung betroffen sind:

Der bevorstehenden Gefahr für die Rechtsgüter Leib und Leben stehen zunächst die Rechte des Antragstellers aus Art. 2 Abs. 1, 12 Abs. 1 und 14 Abs. 1 GG gegenüber. Diese sind auch nur insoweit betroffen, als es um die bloßen Modalitäten der Ausrichtung eines Fußballspiels gilt. Das Spiel selbst darf stattfinden und jedenfalls 90 % des Kartenkontingents kann verkauft werden. Die mediale Verwertung bleibt ebenfalls möglich. Schwerwiegende wirtschaftliche Folgen für den Antragsteller sind deshalb nicht ersichtlich. Seiner zivilrechtlichen Pflicht, 10 % des Kartenkontingents an die Gastmannschaft zum dortigen Verkauf abzugeben, kann der Antragsteller zwar nicht nachkommen. Nicht ersichtlich ist jedoch, dass ihm hieraus ein weitergehender Schaden entsteht. Insbesondere ist nicht dargelegt worden, dass und in welchem Umfang sich der Antragsteller zivilrechtlichen Ansprüchen wegen der Nichtabgabe der Karten ausgesetzt sähe.

Mittelbar betroffen sind – auch wenn insoweit kein subjektives-öffentliches Recht des Antragstellers berührt ist – außerdem die Gastmannschaft, deren Spieler das Auswärtsspiel ohne die Unterstützung ihrer eigenen Anhänger bestreiten müssen, und deren friedliche Fans (vermutlich über 2.000 Personen), die das Auswärtsspiel ihrer Mannschaft nicht live im Stadion miterleben können.

Angesichts der erheblichen Gefahren für Leib und Leben, die am 22. April 2012 bei einem Aufeinandertreffen beider Fangruppen in Hamburg zu befürchten sind, sind dem Antragsteller wie auch der Gastmannschaft und ihren Anhängern diese Nachteile jedoch zuzumuten. Entsprechendes gilt auch für die Dachverbände des Fußballsports, in deren Regu-

larien die Verfügung mittelbar eingreift. Dass nunmehr in großem Umfang Bundesligaspiele aufgrund von Polizeiverfügungen als „Geisterspiele“ oder jedenfalls unter Ausschluss der Gästefans stattfinden müssen, wodurch die tradierte Fußballkultur in Deutschland Schaden nehmen würde, haben sie aufgrund der angefochtenen Verfügung aller Voraussicht nach nicht zu befürchten. Denn diese betrifft lediglich einen speziellen, hochriskanten Einzelfall, in dem es den betroffenen Vereinen und Verbänden nicht selbst gelungen ist, hinreichende Voraussetzungen für eine friedliche Begegnung der gegnerischen Fan-  
gruppen zu schaffen.

### III.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung folgt aus § 53 Abs. 2 Nr. 2 i. V. m. § 52 Abs. 2 GKG. Da hier das Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes aus Zeitgründen die Entscheidung im Hauptsacheverfahren faktisch vorwegnimmt, wurde der volle Auffangwert festgesetzt.