

Verwaltungsgericht Mainz

im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsbeschwerde

des Herrn Benno Lohmeyer, Konventstraße 8,
67547 Lornen

- Kläger -

Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt Willi Kaiser,
Dr. - Martin - Luther - Ring - Weg 2, 55122
Mainz

gegen

das Land Rheinland-Pfalz, vertreten durch
den Präsidenten des Polizeipräsidiums Mainz,
Galensteinplatz 2, 55118 Mainz

- Beklagter -

hat das Verwaltungsgericht Mainz, 3. Kammer,
durch die Vorsitzende Richterin am Verwaltungs-
gericht Dr. Maus, die Richter am Land-
verwaltungsgericht Nierfeld und Dr. König und

die ehrenamtlichen Richter Form Klugmann
und Herr Eisenbeis, auf die mündliche Verhand-
lung vom 15. 10. 2015 für Recht erkannt:

Es wird festgestellt, dass die Allge-
meinverfügung des Beklagten vom 22. 04.
2015, Aktenzeichen 14457/15, gegen-
über dem Kläger rechtswidrig ~~gewesen~~ war.

den ablehnenden
Fall wird Anmerken

Die Kosten des Verfahrens trägt der Beklagte.
Die ~~Zurück~~ Zurichtung eines Bevollmächtigten
für das Vorverfahren wird für notwendig erachtet.

Rechtsmittelbelehrung: Antrag auf Zulassung
des Berufung, §§ 124, 124a VGO

Tatbestand

Der Kläger ~~erklärt~~ behauptet die Feststellung,
dass ein Aufsehenstreich rechtswidrig^{war}, das
der Beklagte als Allgemeinverfügung am
22. 04. 2015 erließ.

Der Kläger ist Fan des 1. FSV Mainz 05, einem
Fußballbundesligisten in Mainz.

Am 24. 07. 2013 kam es bei einem Aufeinander-
treffen des Fußballclubs 1. FSV Mainz 05 und
Eintracht Frankfurt zu massiven Sicherheits-
störungen. Es wurden mehrere Personen verletzt

und in erhebliches Sachschaden verursacht.
Die Staatsanwaltschaft Mainz eröffnete ein
Ermittlungsverfahren gegen den Kläger wegen
gemeinshaftlicher gefährlicher Körperverletzung
Landfriedensbruch in einem besonders schweren
Fall sowie wegen Körperverletzung wegen des
Waffens wegen eines anderweitigen Spieß des
1. FSV Mainz 05 gegen TSG 1899 Hoffen-
heim. Am 16. 12. 2014 verhängte das
1. FSV Mainz 05 gegen den Kläger bis zum
30. ~~11.~~ 11. 2016 ein bundesweites Stadion-
verbot. Grundlage für dieses ist das private
Hausverbot in Verbindung mit den Richtlinien
zur einheitlichen Behandlung von Stadion-
verboten der Deutschen Fußball-Bundes (DFB).

Zur Wesentlichkeit sehen diese in § 4 III ein
bundesweites Stadionverbot vor, wenn Ermitt-
lungsverfahren wegen bestimmter Straftaten
eröffnet werden. Nach § 7 I ~~ist~~ ist das Stadion-
verbot aufzuheben, wenn das Betroffene nach-
weist, dass das Ermittlungsverfahren nach
§ 770 II S. 1 aufgehoben oder es freigesprochen
worden ist. Im Übrigen wird auf die Anlage
K 2 verwiesen hinsichtlich der Einzelheiten.

Am 22. 04. 2015 erließ ~~das~~ der Beschluss eine
Allgemeinverfügung, wonach im Wesentlichen
Personen des Fans Umfelds des 1. FSV Mainz 05,

gegen die ein bundesweites Stadionverbot vorliegt
ein Aufenthaltverbot ausgesprochen wurde.
Danach sollten diese Personen am 16. 05. 2015
von 8 bis 20 Uhr ungefähr das Gebiet
vom Copac Arena-Stadion bis zum Rhein
nicht betreten. Hinsichtlich der Einzelheiten
wird auf die Anlage K 1 verwiesen.

Die Allgemeinverfügung wurde in der Mainzer
Allgemeine Zeitung veröffentlicht. Der Kläger
erlangte Kenntnis der Allgemeinverfügung
über eine E-Mail des Beklagten an den
Famulus des 1. FSV Mainz 05, die am
den Kläger am 23. 06. 2015 weitergeleitet wurde.
Zum Zeitpunkt des Erlasses lagen dem Beklagten
Kenntnisse über bundesweite Stadionverbote
gegen 39 Anhänger des 1. FSV Mainz 05
vor, von denen 17 außerhalb von Mainz
- darunter der Kläger - wohnten. Die Allgemeinver-
fügung enthält eine Rechtschuldschönung.

Am 16. 05. 2015 fand das Spiel statt und
der Kläger beantrug das Aufenthaltverbot.
Während des Spiels beantragte der Kläger den
Prozesskostenzuschuss, Widerspruch gegen die
Allgemeinverfügung zu erheben.

Der Widerspruch wurde am 18. 05. 2015 erhoben.
Der Beklagte wies den Widerspruch später mit einem
Widerspruchsbekund ab, unzulässig zurück.

Am 04. 06. 2015 hat der Kläger Klage gegen die Allgemeinverfügung erhoben.

Der Kläger meint, die Allgemeinverfügung sei in der Mainz'schen Allgemeine Zeitung als für ihn entsprechende Zeitung nicht ordnungsgemäß bekanntgemacht worden. Die Allgemeinverfügung sei hinsichtlich ihres Adressaten nicht hinreichend bestimmt. Sie sei unklar, weil sie sich allein auf das bundesweite Stadionverbot stützt.

Der Kläger gegen die Umkehrvermutung. Der räumliche Umfang des Aufenthaltsverbots sei zu weit. Es betraf die Wiederholungsgefahr, weil am 28. 11. 2015 dieselben Fußballvereine in Mainz aufeinandertrffen werden.

Der Kläger beantragt,

festzustellen, dass der Bescheid des Beklagten vom 22. 04. 2015, Az. 14457/15, gegenüber dem Kläger unklar war.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Der Beklagte trägt vor, die Bekanntgabe sei in der Mainz'schen Allgemeine Zeitung wirksam erfolgt, weil die Ermittlung der Anwohner der Betroffenen

sich nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand
bedenken hätten. Die Allgemeinverfügung sei
hinreichend bestimmt, da die Adressaten anhand
des Kriterien Form des 1. FSV Mainz 05,
Wohnort und Bestehen eines bundesweiten
Stadionverbots erkennbar seien. Die Verkündung
eines bundesweiten Stadionverbots sei eine
ausreichende Grundlage für die Gefahren-
prognose.

Der Kläger hat beantragt, die Zurückweisung eines
Bevollmächtigten ^{für den Klagepunkt} für notwendig zu erklären.
Der Kläger meint, sein Klagepunkt sei als
Fortsetzungsfeststellungsgegenstand statthaft
und zulässig. Der Beklagte meint, der Klagepunkt
sei unzulässig und die Zurückweisung deshalb nicht
notwendig gewesen.

Entscheidungsgründe

OS → 2. Inst.

Die Klage ist zulässig und begründet.

I.

Die Klage ist analog § 113 I 4 VwGO als Fortsetzungsfeststellungsklage statthaft. Bei der Allgemeinverfügung des Beklagten handelt es sich um einen Verwaltungsakt im Sinne des § 35 S. 2 VwVfG, da sich vor Klageerhebung mit dem Ablauf des Aufenthaltsverbots am 16. 05. 2015 um 20 Uhr erledigte. Dem seit diesem Zeitpunkt unterfällt die Allgemeinverfügung keine Regelungswirkung mehr, insbesondere ist sie gegenüber dem Kläger auch nicht weiterhin Grundlage einer Verwaltungsvollziehung.

Für die Statthaftigkeit der Fortsetzungsfeststellungsklage ist unbeachtlich, ob die Bekanntgabe am 22. 04. 2015 wirksam war. Dem selbst bei einer fehlerhaften Bekanntgabe läge ein unwirksamer Verwaltungsakt vor, der aufgrund seines Rechtsnulleins Gegenstand einer Fortsetzungsfeststellungsklage sein kann. Jedenfalls ist die Bekanntgabe auch wirksam erfolgt (dazu unten).

Advan

Der Zeitpunkt der Erledigung der Allgemeinverfügung lag vor Klageerhebung, sodass § 113 III 1 VwGO analoge Anwendung findet. Dies deshalb, weil der regelmäßig zufällig liegende Zeitpunkt der Erledigung nicht entscheidend für die statthafte Klageart angesichts desselben Inkraens der Beteiligten sein darf.

Der Kläger ist analog § 42 II VwGO klagebefugt. Denn es ist Adversat der Allgemeinverfügung als Frau des 1. FSU Mainz 05, gegen den ein bundesweites Stadionverbot ausgeschrieben wurde und wohnt außerhalb von Mainz.

Bei Durchführung eines ordnungsgemäßen Ko-Verfahrens nach § 68 VwGO was hier unbedenklich. Denn die Allgemeinverfügung erledigte sich innerhalb des Widerspruchsfrist nach § 70 I VwGO, also vor Bestandskraft.

In dieser Konstellation ist ein (Fortsetzungsfeststellungs-) Widerspruch unstatthaft.

Ein solches ist keine Voraussetzung für die Erhebung einer Fortsetzungsfeststellungsklage. Entgegen der Auffassung des Klägers kann nach Erledigung des FwK des Ko-Verfahrens, die Selbstkontrolle der Verwaltung, nicht mehr erwirkt werden. Für die Feststellung, ob die

Verwaltung rechtswidrig handelte, sind
vielmehr die Verwaltungsgerichte berufen.
Der § 68 VwGO sieht ein anderes nicht vor.
Nichtin war auch die Lehmung der Klagefrist
nach § 74 I VwGO unbedeutend, denn bei Er-
ledigung verliert der Beklagte sein Interesse an der
Bestandshaft.
Der Kläger hat ein Fortsetzungsinteresse
interne analog § 113 I 4 VwGO. Ein beachtliches
Interesse in diesem Sinne liegt vor, wenn die
mögliche Fortsetzung der Rechtswidrigkeit
des Verwaltungsbandes die gegenwärtige
Position des Klägers noch verbessern kann.
Das ist hier der Fall.

Es besteht hinsichtlich der konkreten Ueber-
holungsgefahr eines im Urentlichen gleichen
Verfügung des Beklagten gegenüber dem Kläger.
Denn am 28. 11. 2015 findet ein gleich-
gelagertes Spiel der Mannschaften in Paris
statt, wobei das Stadionverbot des Klägers
erst am 30. 11. 2016 abläuft.

II.

Die Klage ist auch begründet. Die Allgemeinverfügung war gegenüber dem Kläger rechtswirksam und verletzte diesen in seinen Rechten.

Rechtsgrundlage der Allgemeinverfügung war § 13 III POG. Danach kann die Polizei eine Person verbieten, einen bestimmten Ort, ein bestimmtes Gebiet innerhalb einer Gemeinde oder ein Gemeindegebiet zu betreten oder sich dort aufzuhalten, soweit Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese Person dort eine Straftat begehen wird (Aufenthaltsverbot). Nach § 2 des Normen muss das Aufenthaltsverbot richtlich und örtlich auf den zur Verhütung der Straftat erforderlichen Umfang beschränkt sein und darf räumlich nicht den Zugang zur Wohnung der betroffenen Person verhindern. Diese Voraussetzungen liegen hier gegenüber dem Kläger nicht vor.

Zunächst ^{war} die Allgemeinverfügung formal rechtmäßig. Das Polizeipräsidentium Mainz war für den Erlass zuständig (Beauftragter). Eine Anhörung war nach § 28 II Nr. 4 VO POG entbehrlich, denn es wurde eine Allgemeinverfügung im Sinne des § 35 S. 2 VO POG erlassen.

nicht hingegen die Wohnorte der Adressaten außerhalb von Mainz. Dabei ist eine Veröffentlichung in der Lokalpresse allgemein üblich.

Entgegen der Auffassung des Klägers ist die Allgemeinverfügung auch (noch) hinreichend bestimmt im Sinne des § 37 I VwVfG. Danach ist erforderlich, aber auch hinreichend, dass sich die Person des Adressaten durch Auslegung im Licht des Empfängerhorizonts ermitteln lässt. Das ist hier der Fall.

Die Allgemeinverfügung betrifft ihre Adressaten naturgemäß nach gewissen Merkmalen, § 35 S. 2 VwVfG. Die Beschreibung „Personen des Umfeldes des 1. FSV Mainz 05“ genügt diesen Anforderungen. Denn im Licht des Art. 9 des Grundgesetzes sind das die Personen, die Anhänger dieses Fußballvereins sind und sich als solche betrauten. Letzteres können die Adressaten selbst bestimmen. Zudem findet sich durch die zweite Kennzeichnung, des bundesweiten Stadionverbots, eine weitere Einschränkung des Adressatenkreises, denn ein solcher betrifft gerade nur solche Fans, die bereits in einem Stadion wegen waren. Der Kläger selbst hat gar keinen Zweifel daran, Adressat der Allgemeinverfügung zu sein.

Zudem ~~ist~~^{war} das Aufenthaltverbot materiell
verhältnismäßig. Die Voraussetzungen des § 13 III
POf liegen gegenüber dem Kläger nicht vor.

Zunächst lag noch eine konkrete Gefahr für die
öffentliche Sicherheit und Ordnung vor. Das ist
ein Zustand, bei dem eine Verletzung mit
hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten
ist, wenn nicht alsbald Gegenmaßnahmen
ergriffen werden. Das war hier der Fall.

Der Befehl konnte aufgrund der Ereignisse
vom 24. 09. 2013 davon ausgehen, dass wieder
Straftaten gegen die körperliche Unversehrtheit
(§ 223 ff. StGB) und gegen das Eigentum
(§ 303 ff. StGB) begangen werden könnten.
Denn damals standen sich dieselben Fußball-
vereine gegenüber.

Hierbei ist zu beachten, dass die Anforderungen
an die Gefahrenprognose mit der Gewichtigkeit der
im Raum stehenden Rechtsgüter variieren.
Insbesondere bei Körperverletzungen handelt es
sich im Hinblick auf Art. 2 II 1 ff um
gewichtige Rechtsgüter.

Das Aufenthaltverbot umfasst auch in seinem
verhältnismäßigen Umfang ein bestimmtes Gebiet innerhalb
des Stadtgebiets im sportlichen Zusammenhang.

Entgegen der Auffassung des Klägers wäre eine
Beschränkung auf die unmittelbare Nähe
zum Stadion nicht genügend gewesen.
Dem Appellat wie finden Auseinandersetzungen
zwischen den Fanggruppen nicht nur
dort, sondern regelmäßig auch vor oder nach
dem Spiel in der Innenstadt statt.
Diese Annahme ist ex ante jedenfalls
nicht unvertretbar.

Allerdings dürfte die Allgemeinverfügung
nicht gegenüber dem Kläger ergehen. Der
Kläger ist nicht polizeipflichtig. Es lagen
keine Tatsachen vor, die die Annahme
rechtfertigen, der Kläger würde eine Straf-
tat begehen.

Für Begründung der Abgrenzung der Allgemein-
verfügung stütze sich die Behörde
ausschließlich allein auf das bundesweite
Stadionsverbot nach Maßgabe der Richtlinien
zur einheitlichen Behandlung von Stadion-
verboten des DFB. Das stellt aber keine
hinreichende Tatsachengrundlage dar, sondern
nur eine Hilfstatute.
Dem das Stadionsverbot als solches ließe
nicht erkennen, ob der Betroffene straffällig
geworden wäre und deshalb auch in der

Zukunft Schaftalen bezogen wird. Es kommt
es aber gerade auf die Prognose für das
Aufenthaltsverbot an.

Nach § 4 III Nr. 4, 8 der Richtlinien sollen
Stadionverbote nicht nur bei erheblichen
Schaftalen, sondern bereits bei einerbstigung
oder einem Hauptidentenbruch ausgesprochen
werden. Ob das Stadionverbot aber wegen eines
erheblichen oder nur einer weniger gewichtigen
Schaftal ausgesprochen wurde, ist nach
der Allgemeinverfügung nicht maßgeblich.
Das ist widersprüchlich zur Anforderung an
die Gefahraprognose, wonach bei geringeren
Rückgräten höhere Anforderungen an die
Prognose zu stellen sind.

Fudem ist das Stadionverbot nach § 7 der
Richtlinien auszusprechen, bis die Betroffene
nachweist, dass das Ermittlungsverfahren nach
§ 170 II S. 1 eingestellt wurde. Das Sankte
nach stellt das Aufenthaltsverbot mittelbar
auf die bloße Möglichkeit einer Begehung
eines Schaftal in der Vergangenheit ab,
um eine hinreichende Wahrscheinlichkeit
für eine zukünftige Schaftal zu prognostizieren.

Das verleiht als solches, entgegen der Auffassung
des Klägers nicht die im memo - Antrags -
Grundsatz liegende Unschuldsvermutung,
die im Gefahrenabwehrrecht nicht gilt.
Indes stellt dies hier keine tragfähige
Tatsachengrundlage für § 73 III 1 PO
dar.

Ein Ermittlungsverfahren als solches, stellt
gerade nur auf die Möglichkeit der
Begehung ab, eine überwiegende Wahr-
scheinlichkeit ist erst für eine Anklage-
erhebung nach § 170 I StPO notwendig.

Ferner wird ein Stadionverbot nach § 71 des
Richtlinien bei einer bloßen Einstellung
nach § 153 StPO nicht aufgehoben.
Dabei werden nicht wenige Ermittlungsver-
fahren nicht über § 170 II StPO eingestellt,
obwohl dies näher als § 153 StPO läge.
Ein Grund in der Praxis des Staatsanwalt-
schaffers liegt darin, dass dadurch ein
Klageerzwingungsverfahren gegenwärtig werden
kann. Ein rechtlicher Unterschied wird damit
nicht aufgerissen, vom Betroffenen aber nicht beachtet.
Darüber hinaus stellt das neue Stadion-
verbot als solches keine hinreichende Tatsachen-
grundlage dar, weil ein Gegenbeweis nicht

eröffnet wird. Denn der Beklagte stellt
in der Allgemeinverfügung nicht auf, dass
der Betroffene dem Beklagten die Kult-
widrigkeit des Stadionverlats vorhält,
sondern dies nur gegenüber dem Verein bzw. dem

Unbeteiligten ist der Vortrag des Beklagten in
der Klageerwidlung, gegen den Kläger sei
ein Ermittlungsverfahren wegen gemeindefähiger
geplanter Körperverletzung, Landfriedensbruch
in einem besonders schweren Fall sowie
wegen Verstoßes gegen das Verbot, eröffnet
worden. Ob dies konkret für den Kläger
die Prognose erlaubt, zukünftig Straftaten
zu begehen, kann hier dahingestellt bleiben.
Denn in der Allgemeinverfügung stellt der
Beklagte konkret darauf nicht ab. Der
§ 73 III 1906 verlangt aber vom Sinn und
Zweck, dass die Tatbestandsgrundlage im
Erkenntnispunkt vorliegt. Das kommt darin
zum Ausdruck, dass gerade „Tatbestände“
verlangt werden.

Die materielle Kulturwidrigkeit verleiht dem Kläger als
Adressaten in eigenem Recht.

Die Kostenabrechnung beruht auf § 154 I VGO.
Nach § 162 III VGO war die Zusicherung eines
Bevollmächtigten für das Verfahren für
notwendig zu erklären. Das ist der Fall,
wenn vom Standpunkt eines verständigen, nicht

unvollständigen Klägers im Zeitpunkt der Bestellung für erforderlich gehalten durfte und es ihm nach seiner Vorbildung, Erfahrung und sonstigen persönlichen Umständen nicht zumutbar war, das Korrespondenz selbst zu führen. Diese Voraussetzungen liegen hier vor.

Der Widerspruch war ursprünglich statthaft. Zum Zeitpunkt der Beantragung am 16.05.2015 war die Allgemeinverfügung noch nicht erledigt, sondern erst nach dem Spiel ab 20 Uhr mit dem Ende des Aufenthaltsverbots. Erst mit dieser Erledigung wurde der Widerspruch als Fortsetzungsfriststellungswiderspruch unstatthaft. Auf diesem Zeitpunkt kommt es aber nach dem obig Gesagten nicht an.

Das gilt ebenso auch, weil die Behörde eine Ratschulphilfeleistung antrifft, die nicht erlöste, nach Ende des Aufenthaltsverbots wurde ein Widerspruch unter Umständen unstatthaft. Vom Kläger kann nicht verlangt werden, bessere Ratschulphilfen zu haben. Auf die fehlerhafte Fortstellung des Prozessvollwärtigen, noch am 18.05.2015 wäre der Widerspruch noch statthaft gewesen, ist nicht abzustellen. Es kommt allein auf die Person des Klägers an, für den eine Erhebung

vgl. Bsp. 1
Wsp war
bei Einlegung
Stimmbar
unstatthaft

eines Überspruchs selbst nicht zu erwarten
gewesen wäre.

Unterschrift des Besprechenden

Schöne Lösung!

Mein zum Freitag nach
p 162 π Vario und zur
Behauptung zweifelhaft
Lösung.

14 P