

Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Entscheidung des Monats

In Zusammenarbeit mit der Neuen Juristischen Wochenschrift

Gegründet von Rechtsanwalt Prof. Dr. Hermann Weber, Schriftleiter von 1982–2001

Herausgegeben von Prof. Dr. Martin Burgi, München – Prof. Dr. Christian Calliess, Berlin – Dr. Josef Christ, Richter des BVerfG, Karlsruhe – Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde, Rechtsanwalt, Stuttgart – Dr. Frank Fellenberg, Rechtsanwalt, Berlin – Prof. Dr. Andreas Heusch, Präsident des VG, Düsseldorf – Prof. Dr. Andrea Kießling, Frankfurt a. M. – Prof. Dr. Thomas Mayen, Rechtsanwalt, Bonn – Prof. Dr. Hubert Meyer, Geschäftsf. Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages, Hannover – Prof. Dr. Janbernd Oebbeke, Münster – Prof. Dr. Sabine Schlacke, Greifswald – Dr. Heribert Schmitz, Ministerialrat a.D., Berlin – Prof. Dr. Friedrich Schoch, Freiburg – Dr. Thomas Schröder, Rechtsanwalt, Frankfurt a. M. – Prof. Dr. Rudolf Streinz, München

Schriftleitung: Rechtsanwalt Prof. Dr. Achim Schunder und Rechtsanwalt Dr. Johannes Heuschmid, Beethovenstraße 7 b, 60325 Frankfurt a. M.

11 2023

1. November 2023

Zur Rechtmäßigkeit einer längerfristigen Observation einer Kletteraktivistin

BPolG § 28

1. Mangels Richtervorbehalts ist § 28 II BPolG verfassungswidrig.
2. Eine hinreichende Gefahr für Leib und Leben einer Person ist nicht notwendigerweise beim Klettern an Bahnanlagen zu bejahen. Vielmehr kommt es auf die konkreten Umstände des Einzelfalls an.
3. Eine offene Observation ist als milderes Mittel einer verdeckten Observation vorzuziehen. Aktionen der Betroffenen können auch auf diese Weise effektiv verhindert werden.

VG Hannover Urt. v. 6.9.2023 – 10 A 5471/21

Zum Sachverhalt: Die Kl. begehrt die Feststellung, dass die Anordnung einer zweiwöchigen Observation ihrer Person durch die Bekl. rechtswidrig war.

Die Kl. ist Umweltaktivistin und seit vielen Jahren in der Umweltbewegung aktiv. Sie ist u. a. Mitglied von „E.“, einer deutschen Umwelt- und Naturschutzorganisation. In diesem Rahmen hat sie an einer Vielzahl von politischen Protesten teilgenommen. Sie erlangte dabei besondere öffentliche Bekanntheit durch ihre Kletter- und Abseilaktionen, die sie auch im Bereich der Bahnanlagen des Bundes durchführte. Sie tritt öffentlich unter dem Beinamen „Das F.“ auf. Sie hat im Klettern eine Grundkonditionierung und ist in der Lage, professionell zu klettern. Neben der Durchführung eigener Protestaktionen ist die Kl. auch journalistisch tätig und berichtet über die Protestaktionen anderer Personen. Zudem vermittelt sie ihr Wissen über das Protestklettern in Form von Vorträgen, Kursen und Beiträgen in den sozialen Medien und stellt hierzu Videobeiträge und schriftliche Erläuterungen bereit. Die Kl. ist an einer chronischen Autoimmunerkrankung (Rheumatoide Arthritis) erkrankt und sitzt im Rollstuhl. Sie ist schwerbehindert.

Im Zeitraum zwischen dem 26.10. und dem 6.11.2020 sollte ein CASTOR-Transport aus dem britischen Sellafield über Nordenham, Bremen, C-Stadt, Göttingen und Fulda nach Biblis stattfinden.

Die Kl. veröffentlichte auf ihrer Webseite folgenden Eintrag hierzu (G.H. fr), } zuletzt abgerufen am 6.9.2023):

„Transportgenehmigung erteilt – Hinweise auf Termin!

25.9.2020 – Quelle

Der ursprünglich im Frühjahr geplante und wegen der Corona-Krise verschobene Castortransport ins Zwischenlager Biblis soll bis Ende des Jahres erfolgen. Das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung hat am Freitag, 25.9., die entsprechend geänderte Transportgenehmigung erteilt.

Aus zuverlässigen Quellen haben wir als Bündnis CASTORstoppen erfahren, dass der Transport mit den 6 hochradioaktiven CASTOREN aus Sellafield im neuen Zeitfenster vom 26.10. bis spätestens 6.11. geplant ist. Ein weiterer Hinweis auf den Transporttermin: In der Wesermarsch wurde für den Zeitraum 30.10.2020-5.11.2020 eine Flugbeschränkung von der Deutschen Flugsicherung bekanntgegeben. Der Transport erfolgt von Sellafield per Schiff bis zum Hafen Nordenham und weiter per Bahn zum Zwischenlager Biblis.

Informiert euch, es werden bald konkrete Infos zu den geplanten Protesten folgen!“

Unter dem 22.10.2020 ordnete der Behördenleiter der Bekl. die planmäßig angelegte Beobachtung (längerfristige Observation) der Kl., die durchgehend länger als vierundzwanzig Stunden dauern und an mehr als zwei Tagen stattfinden soll, unter Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bildaufnahmen und –aufzeichnungen für den Zeitraum von zwei Wochen an. Die Anordnung wurde befristet bis zum Ende des Nukleartransportes, längstens jedoch bis zum 5.11.2020. Als Anlass wurde der für die 45. Kalenderwoche des Jahres 2020 geplante bahnseitige Vollzug eines Nuklear- und Rückführungstransports vom britischen Sellafield über das niedersächsische Nordenham in das hessische Biblis (NUK 20) genannt. Zur Begründung gab die Bekl. an, dass im Zusammenhang mit vergangenen Protesten die Kl. mit Kletter- und Abseilaktionen im Bahnbereich aufgetreten sei und hierdurch Gefahren und Störungen im bahnpolizeilichen Zuständigkeitsbereich der Bundespolizei erzeugt habe. Die bei ihr zusammengetragenen Tatsachen begründeten die hme, dass die Kl. anlässlich des in Rede stehenden Nukleartransportes eine oder mehrere Blockadeaktionen mittels Beklettern von Bahnanlagen des Bundes vorbereiten oder durchführen wolle, um den Transport zu hemmen bzw. zu verzögern. Die Kl. sei seit vielen Jahren in Protestszenen aktiv und gelte als „Berufsaktivistin“. Sie sei Mitglied der Umweltorganisation „E.“ und mindestens seit 2007 in Form von Kletter- und Abseilaktionen, auch im Bereich der Bahnanlagen des Bundes, in Erscheinung getreten. Sie wohne in einem Wohnprojekt namens „I.“ und gelte als mittellos. Ihre Aktionsfelder und Protestthemen seien „Luftakrobatik gegen Atomtransporte“, Baumbesetzungen, Feldaktionen gegen Gentechnik, Antimilitarismus, Konsumkritik und Antirepression. Trotz ihrer körperlichen Einschränkungen klettere sie. Dies habe sie jüngst unter Beweis gestellt, als sie sich am Vormittag des 5.10.2020 von einer Autobahnbrücke der BAB1 bei Münster (NRW), zusammen mit einer weiteren Aktivistin, bis kurz vor den sogenannten Regellichtraum einer darunter führenden Bahntrasse abgeseilt und somit mehrere Stunden lang einen bahnseitigen Transport von Nuklearmaterial aus einer Wiederaufbereitungsanlage aus Gronau (NRW) verzögert habe.

Anlässlich von Kletteraktionen im Bahnbereich sei nach dem Hinzutreten der Polizei festgestellt worden, dass die Kl. mit anderen Aktivisten arbeitsteilig vorgehe. So seien sogenannten Vorwarnposten gegenüber dem Bahnverkehr eingesetzt worden, um auf die Protestaktion aufmerksam zu machen und herannahende Züge zu warnen. Weitere Personen seien zum Absichern des Kletterns zum Einsatz gekommen oder für anonyme telefonische Warnungen vor Personen im Gleis. Zudem

sei die Kl. journalistisch tätig und vermittele ihr Wissen in Form von Vorträgen, Kursen und Beiträgen. Auf ihrer Internetpräsenz würden ihre Blockadeaktionen durch das Klettern dargestellt. Hier habe die Kl. auch auf den geplanten Nukleartransport nach Biblis hingewiesen und Widerstand angekündigt.

In der Einsatzanordnung verwies die Bekl. auf die folgenden Kletter- oder Blockadeaktionen der Kl.:

- „Die Kl. verschaffte sich am 14.2.2018 mit vier anderen Personen Zutritt zu einem Privatgrundstück in der Nähe der Justizvollzugsanstalt Lübeck. Unter Zuhilfenahme einer Kletterausrüstung, zog sie sich mit einer anderen Aktivistin, jede für sich, an einem Baum hoch und entfalteten Transparente u. a. mit der Aufschrift „Gegen staatliche Repression und Polizeigewalt“. Hintergrund war die Solidarisierungsbekundung gegenüber einer Inhaftierten.
- Frau A wurde im Zusammenhang mit einer Kletter- und Abseilaktion am 1.9.2018 um 05.05 Uhr an der Bahnstrecke Koblenz – Perl festgestellt. Hier befanden sich sieben Personen im Gleisbereich, die Transparente gegen Atomtransporte und mit Bezug zum „Hambacher Forst“ mitführten. Zwei weitere Personen warteten den herannahenden Güterzug GZ 48718 – beladen mit Erzkonzentrat – vor den genannten Personen im Gleis. Zwei weitere Aktivisten seilten sich von der über der Bahnstrecke befindlichen Autobahnbrücke (sogenannte Moseltalbrücke) bis kurz über die Oberleitung ab und führten ebenfalls ein Plakat, mit der Aufschrift „Urantransporte stoppen“, mit. Hintergrund war offenkundig der Protest gegen einen NuklearVStranport von Hamburg nach Apach (Frankreich), der damals in diesem Zeitraum dort durchgeführt werden sollte. Durch den Einsatz der Höhenrettung der Feuerwehr wurden die abgeseilten Personen aus dem Gefahrenbereich verbracht.
- Am 21.9.2019 blockierten Aktivisten sitzend auf metallenen Konstruktionen (drei Metallstangen von je sechs m Länge als sogenannte „Tripod“ angeordnet) in fünf m Höhe die Zufahrt einer Brennelementefabrik (ANF) in Lingen (Ems). Insgesamt waren 16 Aktivisten an der Aktion beteiligt.
- Am 18.11.2019 wurde seitens der DB AG gemeldet, dass ein Uranhexafluoridtransport der Firma Urenco (Gronau in Westfalen) gegen 11.33 Uhr auf der Bahnstrecke Gronau – Münster bei Bahnkilometer 36,225 durch eine Blockadeaktion gestoppt wurde, an der Frau A beteiligt war. Hier wurden Seile über die Gleise gespannt, an denen sich Personen befestigten, u. a. Frau A. Die Aktion stieß auf Medieninteresse und führte insgesamt zu einer siebenstündigen Verspätung des bahnseitigen Transportes.
- Eine am 21.11.2019 durchgeführte Abseilaktion in einem Terminal im Flughafen Hamburg wurde ebenfalls mit der Beteiligung von Frau A durchgeführt. Dieser Protest richtete sich gegen den Ausbau des Flughafens. Die Zuständigkeit der Landespolizei Hamburg war zwar berührt. Das Ereignis hatte aber aufgrund der Örtlichkeit auch eine Relevanz für die Bundespolizei.
- Weiterhin begleitete Frau A dokumentarisch eine Abseilaktion an der Stadtbrücke in Wolfsburg über den Mittellandkanal am 2.6.2020.
- Am 16.7.2020 wurde sie zudem mit zwei weiteren Kletteraktivisten an der Brennelementefabrik Framatome in Lingen angetroffen. Hier führte Frau A nach Gefährderansprachen der Polizei keine Aktion durch.
- Die letzte bekannte Aktion fand am 5.10.2020 statt. Frau A seilte sich gegen 11.55 Uhr mit einer anderen Aktivistin zusammen von einer Autobahnbrücke der BAB1 bis kurz vor den Regellichtraum der Bahntrasse bei Münster-Häger ab (BKM 8,5), um einen Nukleartransport von angereichertem Uranhexafluorid der Firma UNRENCO von Gronau (NRW) nach Amsterdam (NL) zu verhindern. Der Zug wurde gestoppt. Die Landespolizei Nordrhein-Westfalen stufte die Situation als Versammlung ein. Frau A zeigte sich unkooperativ, verließ nach Aufforderung nicht den Gefahrenbereich und musste durch Kräfte der Bundesbereitschaftspolizei aus Ihrer Seilkonstruktion gelöst werden. Der Vorfall wurde medienbekannt. Ein strafrechtliches Verhalten hierzu ist noch in Prüfung. Durch ihr Verhalten hat Frau A sich selbst gefährdet und umfangreiche Maßnahmen durch Spezialkräfte der Bundespolizei erforderlich gemacht.“

Aus diesen Tatsachen könne abgeleitet werden, dass die Kl. eine Protestaktion in Bezug auf den schienengebundenen Nukleartransport plane und durchführen werde. Hierfür spräche der Protestaufruf auf ihrer Internetseite, in der sogar eine zutreffende zeitliche Eingrenzung des Transportzeitraumes aufgeführt sei. Sie sei angesichts der jüngsten Kletteraktion am 5.10.2020 trotz ihrer körperlichen Einschränkung weiterhin gewillt und in der Lage zu klettern. Für die Prognose spreche zudem, dass gerade dieser aktuelle Nukleartransport protesttauglich und somit für die Kl. interessant sei, da er der einzige dieser Größenordnung im Jahr 2020 bzw. der letzte seit 2011 sei. Eine solche Kletteraktion an Bahnanlagen oder mindestens im Bereich dieser Anlagen, um den Nukleartransport zu blockieren bzw. zu verhindern, sei per se lebensgefährlich. Eine Bahnanlage sei nicht zum Klettern bestimmt. Elektrifizierte Oberleitungen, u. a. auch beim aktuellen Transport vorhanden, führten eine elektrische Spannung von 15000 Volt. Die Kl. habe zwar in der Vergangenheit darauf geachtet, nicht in den sogenannten Regellichtraum, den sicherheitsrelevanten Kernbereich des Bahnbetriebs, durch ihre Aktionen einzudringen. Dennoch sei bereits der Aufenthalt in dessen Nähe gefährlich. Stromüberschläge von Oberleitungen seien stets möglich. Zudem setze sich die Kl. der Gefahr aus, in den Regellichtraum hineinzustürzen. Die Kl. gehe planvoll und erfolgsorientiert vor. Die Transportstrecke könne nicht lückenlos überwacht werden. Daher könne nicht darauf vertraut werden, dass ihre Aktion rechtzeitig vor dem Schadenseintritt erkannt werde. Zudem seien auch Einsatzkräfte gefährdet, wenn sie die Kl. aus ihrer Aktionsvorrichtung lösen. Das Risiko eines Absturzes bestehe auch dann. Außerdem würden notwendige Abstände aufgrund der aktuellen COVID-19-Pandemie unterschritten. Trotz eines Hygienekonzeptes erhöhe sich das Risiko einer Ansteckung mit zunehmender Nähe. Zudem sei die Observation zur Verhütung von Straftaten notwendig.

Die Kl. wurde sodann durch Einsatzkräfte der Bundespolizei im Zeitraum vom 27.10.2020 um 13:20 Uhr bis zum 4.11.2020 um 8:30 Uhr nahezu durchgehend observiert.

Der Transport fand vom 3. auf den 4.11.2020 statt (BPOLD-KO: Bundespolizei zieht positive Bilanz Rückführungstranport sicher in Biblis eingetroffen – Hygienekonzept hat sich bewährt (presseportal.de)).

Mit Schreiben vom 16.11.2021 wurde die Kl. über die Observation förmlich nach § 28 V BPolG unterrichtet.

Am 22.9.2021 hat die Kl. Klage gegen ihre Observation erhoben. Zur Begründung trägt sie vor: Sowohl die Anordnung als auch die Durchführung der längerfristigen Observation durch die Bekl. seien rechtswidrig gewesen. Es hätten keinerlei Anhaltspunkte für das Vorliegen einer Gefahr bzw. für das Vorliegen von Straftaten von erheblicher Bedeutung vorgelegen. Zudem hätten der Bekl. keine Tatsachen in Bezug auf irgendwelche konkretisierte Planungen von Aktionen vorgelegen. Den einzigen Bezug, den die Bekl. zwischen ihrer Person und dem CASTOR-Transport herstellen können, sei der auf ihrer Website veröffentlichte Text gewesen. Auch aus diesem habe sich aber überhaupt kein Hinweis auf irgendeine Aktion ergeben. Die Prognoseentscheidung der Bekl. stütze sich lediglich darauf, dass sie bereits früher an Blockadeaktionen teilgenommen habe. Sie habe aber weder bei jedem CASTOR-Transport solche Aktionen durchgeführt noch habe sie bei jeder der in der Einsatzanordnung genannten Aktion selbst eine Abseilaktion durchgeführt, sondern vielmehr diese zum Teil nur journalistisch und dokumentarisch begleitet. Reichten allein die in der Vergangenheit durchgeführten Kletteraktionen aus, könnte sie zukünftig in jedem Zeitraum observiert werden, in dem ein politischer Anlass für Protest in den Bereichen bestehe, in denen sie sich engagiere. Die Prognose der Bekl. sei daher bereits nicht durch hinreichende Tatsachen abgesichert. Selbst wenn sie eine konkrete Aktion geplant hätte, sei eine qualifizierte konkrete Gefahr – wie für die Observationsanordnung notwendig – nicht zu bejahen. Es könne nicht generell davon ausgegangen werden, dass ihre Kletteraktionen über oder in den Bahnbereich hinein als lebensgefährlich anzusehen seien. Vielmehr habe eine solche Gefahr in der Vergangenheit nicht bestanden.

Die Anordnung sei auch nicht zur Verhinderung einer Straftat notwendig gewesen. Eine solche habe die Bekl. bereits nicht konkret benennen können. Sie begehe jedenfalls nicht gewohnheitsmäßig Straftaten. Vielmehr habe die Bekl. selbst ausgeführt, dass ihre Aktionen nicht gegen Strafgesetze verstoßen. Zudem sei die Observation unverhältnismäßig gewesen. So hätte es zumindest mildere Mittel gegeben, u. a. die von der Bekl. aufgeführte Gefährderansprache oder eine offene Observati-

on. Bereits in der Vergangenheit habe sie nach einer solche Ansprache von einer Aktion abgesehen. Zudem seien im Rahmen der Interessenabwägung ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung, ihre Meinungsäußerungsfreiheit und ihre Versammlungsfreiheit unzureichend berücksichtigt worden.

Nachdem die Kl. ursprünglich auch die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Durchführung der Observation begehrt hat, beantragt sie nunmehr nur noch festzustellen,

dass die Anordnung der längerfristigen Observation ihrer Person durch die Bekl. vom 22.10.2020 rechtswidrig war.

Die Bekl. beantragt,

die Klage abzuweisen.

Die Bekl. verteidigt die Observationsanordnung. Ergänzend trägt sie vor: Die Observation sei zur Abwehr einer konkreten Gefahr für Leib und Leben sowohl der Kl. als auch der vor Ort eingesetzten Einsatzkräfte sowie zur Verhütung von Straftaten erforderlich gewesen. Anhand der dargestellten Tatsachen sei davon auszugehen gewesen, dass die Kl. anlässlich des Nuklear- und Rückführungstransportes von Sellafield nach Biblis eine oder mehrere Blockadeaktionen mittels des Kletterns von Bahnanlagen des Bundes habe vorbereiten und durchführen wollen, um den Transport zu hemmen und zu verzögern. Dass nicht alle aufgeführten Aktionen mit Kletteraktionen oder Blockadeaktionen verbunden gewesen seien, könne dahinstehen. Für die Gefahrenprognose könne nicht gefordert werden, dass alle Aktionen in der Vergangenheit Kletter- und Blockadeaktionen unter aktiver Beteiligung der Kl. gewesen seien. Insbesondere die letzte Kletteraktion der Kl. am 5.10.2020 habe im engen zeitlichen Umfeld zur Observierung stattgefunden. Sie habe aufgrund ihrer zahlreichen Aktionen Kenntnisse zu Betriebsabläufen im Bahnbereich und bisher eine tragende Rolle bei vergleichbaren Protestaktionen eingenommen. Auf ihrer Internetseite habe die Kl. ihre Kletteraktionen dargestellt. Auf dieser Seite habe sie auch auf den Nukleartransport nach Biblis hingewiesen und Widerstand angekündigt. Planung und Durchführung einer Kletteraktion durch die Kl. hätten daher durchaus erwartet werden können. Dies führe zu den in der Anordnung aufgeführten Gefahren für die Kl. und die Einsatzkräfte. Sichereres Wissen müsse sie von einer geplanten Aktion nicht haben. Darüber hinaus sei die längerfristige Observation aber auch notwendig zur Verhütung von Straftaten von erheblicher Bedeutung, vor allem der §§ 240, 315 I und 316b StGB gewesen. Auch wenn frühere Strafverfahren gegen die Kl. eingestellt worden seien, negiere dies nicht den Anfangsverdacht einer Straftat und sage nichts über den Einzelfall aus. Die Observation sei auch verhältnismäßig gewesen. Mildere Mittel hätten nicht zur Verfügung gestanden. Die längerfristige Observation diene der verdeckten und somit erfolgversprechendsten Aufklärung. Durch sie hätten unentdeckt Informationen über das Verhalten und zu erwartende Vorbereitungshandlungen für Kletteraktionen der Kl. erlangt werden können, die auf andere Weise nicht hätten erlangt werden können. Die auf dieser Informationsgewinnung basierenden Anschlussmaßnahmen, etwa Platzverweise oder Sicherstellungen von Kletterausrüstungen, seien für sich alleine nicht erfolgversprechend, da es der Kl. gerade darauf ankomme, einen Erfolg bei ihrer Aktion zu erzielen und sie daher ihr Verhalten anpasse, um polizeilichen Maßnahmen, mit denen sie rechne, zu entgehen. Auch eine Gefährderansprache sei nicht erfolgversprechend gewesen, vor allem im Hinblick darauf, dass sich die Kl. bei ihrer letzten nur kurz vor Anordnung der Maßnahme durchgeführten Aktion am 5.10.2020 unkooperativ gezeigt habe und durch Einsatzkräfte der Bundesbereitschaftspolizei aus ihrer Seilkonstruktion habe gelöst werden müssen. Im Ergebnis seien daher auch im Rahmen der Angemessenheit die Rechtsgüter Leib und Leben der Kl. sowie der Einsatzkräfte als schwerwiegender zu werten gewesen als das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Kl.; dies vor allem deswegen, weil die Observation zeitlich auf das Ende des Transportes beschränkt und zu beenden gewesen wäre, sofern ihre Begründung entfallen wäre.

Weitere Observationsberichte seien gem. § 28 IV BPolG nach dem Einsatzende unverzüglich gelöscht worden.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und des beigezogenen Verwaltungsvorgangs Bezug genommen.

Aus den Gründen: [19] Das Verfahren wird eingestellt, soweit die Kl. ihr ursprüngliches Begehren auf Feststellung

der Rechtswidrigkeit der Durchführung der Observation nicht mehr weiterverfolgt und damit ihre Klage insoweit konkludent zurückgenommen hat, § 92 I und III VwGO.

[20] Im Übrigen hat die Klage Erfolg. Sie ist zulässig (I) und begründet (II).

[21] I. Die Klage ist zulässig. Statthaft ist vorliegend eine Fortsetzungsfeststellungsklage gem. § 113 I 4 VwGO analog. Diese entspricht dem gem. § 88 VwGO maßgeblichen klägerischen Begehren. Bei der Observationsanordnung handelt es sich um einen Verwaltungsakt iSd § 35 S. 1 VwVfG. Dieser hat sich bereits iSd § 43 II Var. 4 VwVfG durch Zeitablauf erledigt. Die Observationsanordnung war auf das Ende des Nukleartransportes, spätestens auf den 5.11.2020, befristet. Begehrt ein Adressat die Feststellung der Rechtswidrigkeit eines erledigten Verwaltungsaktes, ist die Fortsetzungsfeststellungsklage analog statthaft (BVerwGE 109, 203 = NVwZ 2000, 63 (64)).

[22] Das erforderliche Fortsetzungsfeststellungsinteresse ist zu bejahen. Ein derartiges berechtigtes Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit des erledigten Verwaltungsaktes ist vorliegend bereits unter dem Gesichtspunkt eines Grundrechtseingriffs gegeben, bei dem sich die direkte Belastung durch den angegriffenen Hoheitsakt nach dem typischen Geschehensablauf auf eine Zeitspanne beschränkt, in welcher der Betroffene eine gerichtliche Entscheidung kaum erlangen kann (BVerfGE 117, 244 = NJW 2007, 1117 = NVwZ 2007, 685 Ls. Rn. 69; OVG Lüneburg Ur. v. 6.10.2020 – 11 LC 149/16, BeckRS 2020, 25666 Rn. 86). Teilweise wird insoweit das Vorliegen eines tiefgreifenden Grundrechtseingriffs verlangt (OVG Bremen Ur. v. 8.1.2019 – 1 LB 252/18, BeckRS 2019, 437 Rn. 30; OVG Schleswig Beschl. v. 25.4.2001 – 2 W 29.01 Rn. 16). Die Garantie effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 IV GG gebietet es jedoch, nicht nur für schwerwiegende Grundrechtseingriffe, sondern auch für einfachrechtliche Rechtsverletzungen, die von der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 I GG abgesehen kein Grundrecht tangieren, und für weniger schwerwiegende Eingriffe in Grundrechte und Grundfreiheiten einen effektiven Hauptsacherechtsbehelf zur Verfügung zu stellen (OVG Lüneburg NVwZ-RR 2019, 464 Rn. 8). Die Observationsanordnung greift sogar stark in die Rechte der Kl. ein, u. a. in ihr Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, Art. 2 I iVm Art. 1 I GG, gegebenenfalls auch in ihre Meinungsfreiheit, Art. 5 I GG, und ihre Versammlungsfreiheit, Art. 8 I GG. Hiergegen konnte die Kl. vor Eintritt der Erledigung keinen wirksamen Rechtsschutz erlangen.

[23] Offenbleiben kann, ob darüber hinaus ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse auch wegen eines bestehenden Rehabilitationsinteresses der Kl. und einer Wiederholungsgefahr gegeben ist.

[24] Ein Widerspruchsverfahren war aufgrund der Erledigung der Observationsanordnung nicht mehr durchzuführen.

[25] II. Die Klage ist zudem begründet. Die Kl. hat einen Anspruch auf die begehrte Feststellung der Rechtswidrigkeit der Observationsanordnung vom 22.10.2020.

[26] Die am 22.10.2020 angeordnete planmäßige Observation der Kl. für die Dauer von zwei Wochen unter Einsatz technischer Mittel zur Anfertigung von Bildaufnahmen und – aufzeichnungen, befristet bis zum Ende des Nukleartransportes, spätestens bis zum 5.11.2020, war rechtswidrig und

verletzte die Kl. in ihren Rechten (§ 113 I 4 iVm S. 1 VwGO analog).

[27] Die Observation beruhte bereits auf einer verfassungswidrigen Rechtsgrundlage (1.). Zudem lagen die Voraussetzungen der Norm nicht vor (2.)

[28] 1. Als Rechtsgrundlage für die Anordnung einer längerfristigen Observation durch die Bkl. kommen § 28 I Nr. 1 und Nr. 2, II Nr. 1, II Nr. 2 Buchst. a BPolG in Betracht.

[29] Die Norm ist allerdings verfassungswidrig. Das BVerfG hat bereits in seinem Urteil vom 20.4.2016 festgestellt, dass eine unabhängige Kontrolle in Form eines Richtervorbehaltes im Fall einer längerfristigen Observation verfassungsrechtlich unverzichtbar ist (BVerfGE 141, 220 = NJW 2016, 1781 = NVwZ 2016, 839 Ls. – LT 1-3 Rn. 174; vgl. auch den Referentenentwurf des Bundesministeriums für Inneres und Heimat, Gesetzesentwurf zur Neustrukturierung des Bundespolizeigesetzes und Änderung anderer Gesetze, Bearbeitungsstand 10.5.2023, S. 114, ref-neustrukturierung-bundespolizeigesetz.pdf; jsessionid = F1928832887C7AE47F5AC978A35EE635.2_cid332 zuletzt abgerufen 6.9.2023). Einen solchen Vorbehalt kennt die Norm allerdings nicht.

[30] Das Verfahren war trotzdem nicht auszusetzen und dem BVerfG zur Prüfung vorzulegen, da es aus den nachfolgend dargestellten Gründen auf die Gültigkeit des Gesetzes für die Entscheidung nicht ankommt, Art. 100 I GG. Vielmehr ist die angeordnete Observation bereits nicht mit der Rechtsgrundlage vereinbar. Es lagen weder die Voraussetzungen des § 28 I Nr. 1 (hierzu unter a) noch des § 28 I Nr. 2 BPolG (hierzu unter b) vor.

[31] a) Nach § 28 I Nr. 1 BPolG kann die Bundespolizei unter Beachtung des § 70 S. 2 personenbezogene Daten mit den besonderen Mitteln nach Abs. 2 erheben über (Nr. 1) die nach § 17 (...) Verantwortlichen (...) zur Abwehr einer Gefahr für den Bestand oder die Sicherheit des Staates oder für Leib, Leben oder Freiheit einer Person oder für Sachen von erheblichem Wert, deren Erhaltung im öffentlichen Interesse geboten ist, und die Abwehr der Gefahr oder die Verhütung der Straftat auf andere Weise aussichtslos ist oder wesentlich erschwert würde. Die Erhebung kann auch durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden.

[32] Nach § 28 II Nr. 1 BPolG ist ein solch besonderes Mittel der Datenerhebung u. a. die planmäßig angelegte Beobachtung einer Person, die durchgehend länger als vierundzwanzig Stunden dauern oder an mehr als zwei Tagen stattfinden soll (längerfristige Observation) und nach Nr. 2 lit a der Einsatz technischer Mittel in einer für den Betroffenen nicht erkennbaren Weise zur Anfertigung von Bildaufnahmen oder – aufzeichnungen.

[33] Die Observationsanordnung war zwar formell (aa), allerdings nicht materiell (bb) rechtmäßig.

[34] aa) Die Observationsanordnung ist formell rechtmäßig ergangen.

[35] Nach § 28 III BPolG darf der Einsatz von besonderen Mitteln – u. a. auch einer sogenannte längerfristigen Observation – nach § 28 II BPolG, außer bei Gefahr im Verzug, nur durch den Leiter der in der Rechtsverordnung nach § 58 I bestimmten Bundespolizeibehörde oder seinen Vertreter angeordnet werden. Die Anordnung ist unter Angabe der maßgeblichen Gründe aktenkundig zu machen und auf

höchstens einen Monat zu befristen. Die Verlängerung der Maßnahme bedarf einer neuen Anordnung.

[36] Diese Voraussetzungen wurden vorliegend eingehalten. Die Observationsanordnung wurde vom zuständigen Behördenleiter verfügt; die maßgeblichen Gründe sind aktenkundig gemacht worden und die Anordnung wurde auf zwei Wochen beschränkt.

[37] bb) Die Observationsanordnung ist jedoch materiell rechtswidrig. Die Voraussetzungen des § 28 I Nr. 1, II Nrn. 1 und 2 Buchst. a BPolG lagen nicht vor. Die Kammer hat bereits erhebliche Zweifel am Vorliegen einer konkreten Gefahr für Leib und Leben (hierzu unter [1]). Dies kann letztlich offenbleiben. Unterstellt, eine konkrete Gefahr für Leib und Leben hätte bestanden, wäre eine Observation zur Abwehr dieser Gefahr zwar erforderlich gewesen (hierzu unter [2]). Die hier angeordnete verdeckte Observation war aber nicht verhältnismäßig, eine offene Observation hätte ausgereicht (hierzu unter [3]).

[38] (1). Es sind bereits ernsthafte Zweifel gegeben, ob eine Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit einer Person vorlag.

[39] Der Gefahrenbegriff des § 28 I Nr. 1 BPolG entspricht dem des § 14 I 1 BPolG und meint das Vorliegen einer konkreten Gefahr, dh eine im Einzelfall bestehende Gefahr (Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, Bundespolizeigesetz, 6. Aufl., § 28 Rn. 13, 14; Heesen/Hönle/Peilert/Martens/Martens, Bundespolizeigesetz, 5. Aufl., § 28 Rn. 13).

[40] Es handelt sich um eine Sachlage, die bei ungehinderter Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens nach allgemeiner Lebenserfahrung und einer verständigen Würdigung aller Umstände in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit den Eintritt eines Schadens am normalen Bestand der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung erwarten lässt (vgl. etwa BVerwG NJW 1970, 1890; BVerwGE 45, 51 = NJW 1974, 807). Ein Schaden besteht bei jeder objektiven Minderung oder Verschlechterung des vorhandenen (normalen) Bestandes der Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung durch äußere Einflüsse (Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, Bundespolizeigesetz, 6. Aufl., § 14 Rn. 26).

[41] Die Gefahrenlage hat sich konkretisiert, wenn der ungewöhnliche Zustand, der den Eintritt eines Schadens wahrscheinlich macht, nach Ort und Zeit bereits bestimmt oder zumindest hinreichend konkret bestimmbar ist (Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, Bundespolizeigesetz, 6. Aufl., § 14 Rn. 42).

[42] In der höchstrichterlichen Rechtsprechung ist dabei anerkannt, dass hinsichtlich des Grades der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts je nachdem, welches Schutzgut im Einzelnen bedroht wird, differenziert werden muss. Je größer und folgeschwerer der möglicherweise eintretende Schaden ist, desto geringer sind die Anforderungen, die an die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts gestellt werden müssen (vgl. etwa BVerfG BVerfGE 113, 348 = NJW 2005, 2603 = MMR 2005, 674; BVerwG NJW 1970, 1890; BVerwGE 45, 51 = NJW 1974, 807). Daraus ergibt sich, dass bei besonders hochwertigen Rechtsgütern ausnahmsweise auch schon die entfernte Möglichkeit eines Schadenseintritts die Anerkennung einer Gefahr auslösen kann. Nicht ausreichend sind hingegen reine Spekulationen oder allgemeine Vermutungen (Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, Bundespolizeigesetz, 6. Aufl., § 14 Rn. 28).

[43] Ob demnach die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts anzunehmen ist, bestimmt sich anhand der zum Entscheidungszeitpunkt vorliegenden Tatsachenfeststellungen (vgl. BVerwGE 45, 51 = NJW 1974, 807; BVerwGE 49, 36 = NJW 1975, 2158). Als Bewertungskriterien herangezogen werden können die allgemeine Lebens- und Berufserfahrung, bereits feststehende Fakten, wissenschaftliche Fakten und Erfahrungswissen (Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, Bundespolizeigesetz, 6. Aufl., § 14 Rn. 28).

[44] Anhand dieser Kriterien bestehen im vorliegenden Fall erhebliche Zweifel an der hme einer durch die Kl. iSd § 17 I BPolG verursachten konkreten Gefahrenlage.

[45] Bei ihren Protestaktionen seilt sich die Kl. regelmäßig nicht nur von Brücken und Gebäuden ab, sondern insbesondere auch über bzw. in die Bahnanlagen des Bundes hinein. Sie begibt sich dabei nicht in den sogenannten Regellichtraum, also gerade nicht in den gefährlichen Bereich der Bahnanlage, der für den reibungs- und gefahrenlosen Bahnbetrieb freigelassen werden muss. Die Kl. hat in der Vergangenheit auch nicht im Bereich elektrifizierter Oberleitungen Kletteraktionen durchgeführt. Angesichts des CASTOR-Transportes über die Schiene nach Biblis war für die Gefahrenprognose daher die konkrete Ausgestaltung der vorangegangenen Kletteraktionen der Kl. in den Blick zu nehmen.

[46] Es bestehen erhebliche Zweifel, dass aufgrund der konkreten Umstände der Protestaktionen der Kl. eine erhebliche, konkrete Gefährdung für das Leben bzw. den Leib der Kl. als auch für die vor Ort eingesetzten Kräfte der Bundespolizei anzunehmen war.

[47] Solche Kletteraktionen gefährden zwar die Durchführung der unter sehr hohen Sicherheitsvorkehrungen vorzunehmenden Atomtransporte schon für sich genommen und den Bahnverkehr im Allgemeinen. Erforderlich ist vorliegend aber eine Gefahr für Leib oder Leben. Angesichts der konkreten Umstände der hier in Frage stehenden Kletteraktionen der Kl. und der Kletterfertigkeiten der Kl. sowie der zur Beendigung etwaiger Aktionen eingesetzter Sicherheitskräfte bestehen aber an einer Gefährdung von Leib und Leben der Kl. selbst und eingesetzter Sicherheitskräfte erhebliche Zweifel. Es besteht vorliegend keine hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass die von der Kl. zu erwartenden Aktionen vorliegend lebensgefährlich sind bzw. zu erheblichen Verletzungen führen können.

[48] Angesichts der auch seitens der Bekl. unbestrittenen Kletterfähigkeiten und der vorgenommenen Sicherheitsvorkehrungen wird die Wahrscheinlichkeit der Entstehung einer Gefahr für Leib und Leben der Kl. erheblich reduziert oder gar ausgeschlossen. So hat die Kl. in der mündlichen Verhandlung nachvollziehbar dargelegt, dass sie weder an Bahnstrecken mit elektrischen Oberleitungen klettere noch riskiere, nicht rechtzeitig von herannahenden Zügen wahrgenommen zu werden. Zudem werden die Bahnanlagen im Fall von CASTOR-Transporten überwacht. Die Transporte rollen besonders langsam. Die Kl. hat darüber hinaus nachvollziehbar geschildert, dass sie verschiedene Sicherheitsmaßnahmen ergreift, die Risiken nahezu ausschließen. Diesem Vorbringen ist die Bekl. nicht substantiiert entgegengetreten. Sie hat auf Nachfrage des Gerichts keine Vorfälle, seien es Todesfälle oder Verletzungen durch vergleichbare Kletteraktionen, benennen können. Zwar ist die Gefahr eines Sturzes der Kl. nicht völlig ausgeschlossen, sie ist aber in jedem Fall nicht derart groß, wie von der Bekl. angenommen.

[49] Zudem ist zu berücksichtigen, dass sich die Kl. durch ihre Aktionen vor allem selbst gefährdet.

[50] Eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ist dann nicht anzunehmen, wenn es sich um einen Fall der freiwilligen, ausschließlichen Selbstgefährdung handelt, weil der Einzelne ein Recht auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit und damit auch ein Recht auf Selbstgefährdung hat (vgl. VGH Mannheim NJW 1998, 2235 = NVwZ 1998, 868 Ls.). Denn die Polizei hat die öffentliche Sicherheit und Ordnung nur soweit zu schützen, wie dies im öffentlichen Interesse geboten ist. Die Grenzen erlaubter Selbstgefährdung sind unabhängig von einem Verstoß gegen geltendes Recht dann erreicht, wenn dadurch zugleich Rechtsgüter dritter Personen gefährdet oder anderweitig Gefahren verursacht werden (Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, Bundespolizeigesetz, 6. Aufl., § 14 Rn. 30).

[51] Die darüber hinaus getroffene hme der Bekl., dass durch die Aktionen der Kl. Dritte gefährdet würden, begegnet erheblichen Zweifeln. Die Bekl. hat zwar vorgetragen, dass die Kl. sich durch ihre Protestaktionen nicht nur selbst gefährde, sondern auch die vor Ort eingesetzten Kräfte der Bundespolizei. Es sei nicht auszuschließen, dass diese bei dem Versuch, die Kl. aus dem Anlagenbereich zu verbringen, selbst abstürzten und sich verletzten. Bei diesen Kräften handelt es sich aber um besonders gut ausgebildete Kräfte der Polizei oder Feuerwehr, die über besondere Kletterfähigkeiten verfügen, hierfür ausgebildet sind und durch verschiedenste Sicherungsmaßnahmen geschützt sind. Auch diesem Einwand hatte die Bekl. in der mündlichen Verhandlung nichts entgegenzusetzen.

[52] Bei ihrer Prognoseentscheidung hatte die Bekl. daher zwar besonders wichtige Rechtsgüter zu schützen. Dies führt aber nicht dazu, dass keinerlei Anforderungen an den Grad der Wahrscheinlichkeit für den Schadenseintritt zu stellen sind. Auch im Fall einer Gefahr für Leib und Leben ist eine auf Tatsachen gestützte hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts zu fordern. Daran fehlt es. Die Bekl. hat keinerlei Tatsachen vorgetragen, die begründen könnten, dass ein Schaden für Leib und Leben der Kl. oder der Einsatzkräfte der Bekl. im Fall einer klägerischen Kletteraktion hinreichend wahrscheinlich war.

[53] (2) Unterstellt, eine Gefahr für Leib und Leben wäre trotz der aufgeführten erheblichen Zweifel zu bejahen, war die Abwehr dieser – hypothetischen – Gefahr iSv § 28 I 1 BPolG auf andere Weise aussichtslos bzw. wesentlich erschwert. Auf andere Weise aussichtslos ist die Gefahrenabwehr, wenn zur Erreichung des angestrebten Zwecks keine Alternative zum Einsatz besonderer Mittel der Datenerhebung besteht oder andere Maßnahmen ungeeignet sind.

[54] Andere geeignete Maßnahmen als eine Observation sind im vorliegenden Fall nicht ersichtlich.

[55] Andere Maßnahmen, vor allem Anschlussmaßnahmen, etwa ein Platzverweis oder die Sicherstellung von Kletterausrüstungen, sind nicht geeignet, die von den Protestaktionen der Kl. ausgehenden Gefahren effektiv zu verhindern. Vielmehr – und dies zeigen die vorangegangenen Aktionen – kommen die Einsatzkräfte oft zu spät an den Aktionsort, um durch Platzverweise etc. die Kletteraktion noch zu verhindern. Eine Sicherstellung der Kletterausrüstung scheidet aus, da eine Kletterausrüstung wiederbeschafft werden kann.

[56] Gleiches gilt für die Gefährderansprache. Denn unabhängig davon, ob für eine Gefährderansprache bzw. ein

Gefährderansprechen im Bundespolizeigesetz eine hinreichende Ermächtigungsgrundlage besteht und die Bekl. eine solche Maßnahme daher überhaupt hätte vornehmen können (vgl. Heesen/Hönle/Peilert/Martens/Peilert, Bundespolizeigesetz, 5. Aufl., § 14 Rn. 13), wäre eine Gefährderansprache im vorliegenden Fall nicht hinreichend erfolgversprechend gewesen.

[57] Die Gefährderansprache stellt ein Mittel der Deeskalation dar, das die Polizei verwendet, um einer potenziell bedrohlichen Person eine Grenzziehung für ihr zukünftiges Handeln aufzuzeigen. Der Betroffene wird dabei darüber informiert, dass er sich konkreten polizeilichen Maßnahmen aussetzt, falls er der Aufforderung nicht nachkommt (Heesen/Hönle/Peilert/Martens/Peilert, Bundespolizeigesetz, 5. Aufl., § 14 Rn. 13).

[58] Die Kl. führte zwar bei einem der acht in der Einsatzanordnung aufgeführten Fälle nach einer erfolgten Gefährderansprache keine Protestaktion durch. Zu beachten ist dabei aber, dass sie in diesem Fall unmittelbar vor der Ausführung der Protestaktion von der Bekl. angetroffen wurde. Die Bekl. ist aufgrund des Verhaltens der Kl. – auch nach Durchführung der Gefährderansprache – zu Recht davon auszugehen, dass die Kl. Protestaktionen durch das Abseilen über bzw. in die Bahnanlagen des Bundes hinein durchführen wird, obwohl sie sich der polizeilichen Folgen ihres Handelns bewusst ist. So hat sich die Kl. bei der letzten Protestaktion vom 5.10.2020, bei der sie sich selbst von einer Autobahnbrücke abseilte, auch nach der Aufforderung durch die vor Ort eingesetzten Kräfte der Bekl. geweigert, ihre Aktion abzubrechen und musste durch Kräfte der Bundesbereitschaftspolizei aus ihrer Seilkonstruktion gelöst werden. Die Bekl. konnte daher zu Recht davon ausgehen, dass die Kl. aufgrund einer Gefährderansprache ihre Aktion nur dann abbrechen würde, wenn sie diese noch nicht begonnen hat und der Erfolg somit sowieso vereitelt gewesen wäre.

[59] (3) Allerdings war die Maßnahme der Bekl. nicht verhältnismäßig iSd § 15 BPolG. Aus der hohen Intensität des Grundrechtseingriffs folgt, dass heimliche Datenerhebungsmaßnahmen nur zum Schutz besonders wichtiger Rechtsgüter erfolgen dürfen (vgl. BVerfGE 141, 220 = NJW 2016, 1781 = NVwZ 2016, 839 Ls.). Eine verdeckte Observation der Kl. war vorliegend nicht erforderlich. Die Bekl. hätte die Kl. auch offen observieren können. Dabei handelt es sich um ein milderes Mittel, denn die Kl. wird nicht im Unklaren belassen über die Maßnahme und kann darauf entsprechend reagieren. Eine offene Observation, die uU auch kürzer hätte erfolgen können, wäre im hiesigen Fall gleich geeignet wie eine verdeckte Observation zur Zielerreichung gewesen. Denn im Fall einer offenen Observation wäre die Kl. entweder von allen Aktionen abgeschreckt oder ein rechtzeitiger Zugriff (und damit die Verhinderung der Kletteraktion) wäre möglich gewesen. Demgegenüber dient eine verdeckte Observation vor allem der Informationsgewinnung über die Zielperson. Die Bekl. hat allerdings nicht dargelegt, inwiefern und welche Informationen sie verdeckt erlangen wollte und inwiefern eine offene Observation nicht ausreichend gewesen wäre.

b) Die Bekl. konnte die längerfristige Observation der Kl. auch nicht auf § 28 I Nr. 2 BPolG stützen.

[60] Danach kann die Bundespolizei unter Beachtung des § 70 S. 2 BPolG personenbezogene Daten mit den besonderen Mitteln nach Abs. 2 erheben über die in § 21 II bezeichneten Personen zur Verhütung von Straftaten iSd § 12 I mit erheblicher Bedeutung, wenn Tatsachen die hme rechtfertigen, dass eine solche Straftat gewerbs-, gewohnheits-, bandenmäßig oder von einer kriminellen Vereinigung begangen werden soll, und die Abwehr der Gefahr oder die Verhütung der Straftat auf andere Weise aussichtslos ist oder wesentlich erschwert würde. Die Erhebung kann auch durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden.

[61] Die Tatbestandsvoraussetzungen der Norm – neben den Einwänden gegen die Verfassungsgemäßheit – sind jedoch nicht erfüllt.

[62] Im Sinne des § 28 I 1 Nr. 2 BPolG handelt derjenige gewohnheitsmäßig, der mindestens zwei Taten begeht und einen durch Übung erworbenen, ihm aber vielleicht unbewussten, Hang (vgl. BGH NSTZ-RR 2016, 113 Ls. = BeckRS 2016, 804) zu wiederholter Tatbegehung besitzt (vgl. Fischer/Fischer, StGB, vor § 52 Rn. 63). Der gewohnheitsmäßigen Tatbegehung ist insbesondere immanent, dass der Täter die Ausführung seiner Tat quasi ohne innere Auseinandersetzung mit der Straftatenbegehung verübt (Drewes/Malmberg/Wagner/Walter, Bundespolizeigesetz, 6. Aufl., § 28 Rn. 20; Heesen/Hönle/Peilert/Martens/Martens, Bundespolizeigesetz, 5. Aufl., § 28 Rn. 15).

[63] Nach dieser Vorschrift können die Befugnisse bereits im Vorfeld einer konkreten Gefahr zur Verhütung von Straftaten angewendet werden. Aufgrund seines weiten Anwendungsbereiches ist die Norm daher restriktiv anzuwenden. Die Weite des Tatbestandes muss durch eine besonders sorgfältige und fundierte Gefahrenprognose ausgeglichen werden (Heesen/Hönle/Peilert/Martens/Martens, Bundespolizeigesetz, 5. Aufl., § 28 Rn. 1).

[64] [65] Allein der pauschale Verweis der Bekl., die Kl. würde durch ihre Protestaktionen Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen, vor allem nach den §§ 240, 315 I und 316b StGB, kann diesen Anforderungen nicht genügen. Voraussetzung ist zumindest, dass darlegt ist, durch welches konkret zu erwartende Verhalten sich die Kl. bezüglich einer konkreten Straftat strafbar machen könnte. Vorliegend fehlt es bereits an der Darlegung, dass die Kl. Straftaten der genannten Art in der Vergangenheit gewohnheitsmäßig begangen hat. Vielmehr hat die Bekl. ausgeführt, dass die gegen die Kl. angestrebten Strafverfahren im Zusammenhang mit den durchgeführten Protestaktionen nach § 170 II StPO eingestellt worden sind.

[66] Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 I, 155 II VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO iVm § 708 Nr. 11 und § 711 S. 1 und 2 der ZPO (ZPO).