

Beiträge zum Sportrecht

Band 21

**Polizeiliche Gefahrenabwehr bei
Sportgroßveranstaltungen**

Von

Florian Deusch



Duncker & Humblot · Berlin

FLORIAN DEUSCH

Polizeiliche Gefahrenabwehr bei
Sportgroßveranstaltungen

Beiträge zum Sportrecht

Herausgegeben von
Kristian Kühl, Peter J. Tettinger
und Klaus Vieweg

Band 21

Polizeiliche Gefahrenabwehr bei Sportgroßveranstaltungen

Darstellung anhand des Fußballsports

Von

Florian Deusch



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg hat diese Arbeit im Wintersemester 2004/2005 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

D 29

Alle Rechte vorbehalten
© 2005 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 1435-7925
ISBN 3-428-11907-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Für Lizzy

Vorwort

Der Sport bewegt die Menschen.

Für viele aktive Sportler, Trainer und Fans ist die Ausübung einer bestimmten Sportart mehr als ein bloßer Freizeitvertreib. Sport zu betreiben ist Ausdruck einer Lebenseinstellung. Die Leistungen und Erfolge der Wettkampfsportler bieten die Möglichkeit zur Identifikation und Integration. Besonders internationale Sportgroßveranstaltungen wie die Fußball-Weltmeisterschaft 2006 in Deutschland stehen im Mittelpunkt des Interesses der Bevölkerung aller Staaten.

Die vorliegende Untersuchung beschäftigt sich mit der Arbeit der Polizei, die bei derartigen Veranstaltungen erforderlich ist, um die Gefahren – vor allem aus gewaltsamen Zuschauerausschreitungen – im und um das Fußballstadion abzuwehren. Sie wurde von der Juristischen Fakultät der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg im Wintersemester 2004/2005 als Dissertationschrift angenommen. Rechtsprechung und Literatur wurden bis einschließlich April 2005 berücksichtigt.

Besonderer Dank gilt Herrn Professor Dr. Geis für die Betreuung der Dissertation. Sein fundierter Rat war Grundlage und Voraussetzung für selbständiges, freies und systematisches wissenschaftliches Arbeiten. Herrn Professor Dr. de Wall bin ich für die zügige Erstattung des Zweitgutachtens dankbar.

Es wäre unmöglich gewesen, diese Arbeit ohne die zahlreichen und offenen Informationen aus der Praxis der Polizei zu verfassen. Unterstützung wurde dabei unter anderem geleistet von Herrn PD Sieber (Vertreter des Inspektors der Bereitschaftspolizeien der Länder im Bundesinnenministerium und Mitglied der „Arbeitsgruppe Polizeiliche Zusammenarbeit“ des Rates der Europäischen Union), Herrn PD Notka von der Polizeiführungsakademie Münster, Herrn PR Piastowski von der Zentralen Informationsstelle für Sporteinsätze und Herrn KK Sujata von der Polizeiinspektion Bochum-Mitte als zuständiger szenekundiger Beamter für den VfL Bochum. Aus dem Bereich des Sports wurden meine Fragen beantwortet von Herrn Dr. Englisch vom Deutschen Fußballbund und den Sicherheits-, Fan- und Pressebeauftragten der Bundesligisten (Spielzeit 1999/2000) Schalke 04, Hertha BSC Berlin, Bayer Leverkusen, Eintracht Frankfurt, TSV 1860 München, MSV Duisburg, Hamburger Sportverein, FC Bayern München, VfL Wolfsburg, SC Freiburg und 1. FC Kaiserslautern.

Zusätzlich zu den öffentlich zugänglichen empirischen Studien aus der Soziologie, Kriminologie und der Sozialpsychologie konnten aufgrund der freund-

lichen Genehmigungen weitere, aktuelle Arbeiten der Herren Professoren Dres. Lösel (Universität Erlangen) und Pilz (Universität Hannover) sowie Herrn Dr. Siekmann (T.M.C. Asser Instituut) verwertet werden.

Frau Rechtsanwältin Dr. Gretter und Herr Wirtschaftsprüfer und Steuerberater Dr. Gretter sowie alle Mitarbeiter der Anwaltskanzlei Dr. Gretter und der Gretter-Treuhand aus Ravensburg begleiteten die Arbeit, indem sie mir den wissenschaftlichen Freiraum, das kollegiale Arbeitsklima und die Logistik zur Verfügung stellten, die zur Anfertigung dieser Dissertation neben der praktischen Tätigkeit als Rechtsanwalt erforderlich waren.

Herr Richter Thomas Mönig (LG Ravensburg) förderte die Arbeit als Lektor durch seine systematischen und zielführenden Anmerkungen.

Nicht zuletzt danke ich meiner Ehefrau Lizzy, meinen Eltern und allen Freunden, die diese Arbeit durch ihre Hilfsbereitschaft, Geduld und ihr Gebet unterstützt haben.

Ravensburg, im April 2005

Florian Deusch

Inhaltsübersicht

Erster Teil

Das Problem der Gewalt bei Sportgroßveranstaltungen	29
A. Das Phänomen der Gewalt bei Großveranstaltungen, insbesondere bei Fußballspielen	29
B. Die gesellschaftliche Relevanz des Hooliganismus	35
C. Veranstaltungstypische Ausgangslage und polizeilicher Aufwand zur Verhinderung der Hooligangewalt	48

Zweiter Teil

Verfassungs- und europarechtliche Grundlagen bei der polizeilichen Absicherung von Sportereignissen	68
A. Grundlagen im Verfassungsrecht	68
B. Europarechtliche Grundlagen	95

Dritter Teil

Umsetzung der verfassungs- und europarechtlichen Ausgangslage im Polizeirecht	127
A. „Veranstalterorientierte“ Gefahrenabwehr	127
B. „Fanorientierte“ Gefahrenabwehr	174
C. Kostenpflicht des Veranstalters für Polizeieinsätze bei Sportgroßveranstaltungen	219

Vierter Teil

Gesamtergebnis und Thesen	237
A. Zusammenfassendes Ergebnis	237
B. Thesen	240

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	27
-------------------------	----

Erster Teil

Das Problem der Gewalt bei Sportgroßveranstaltungen	29
--	----

A. Das Phänomen der Gewalt bei Großveranstaltungen, insbesondere bei Fußballspielen	29
I. Gewalt bei krawallträchtigen Anlässen	29
II. Gewalt in der Menschenmenge	30
1. Das Auftreten kollektiver Gewalt innerhalb der Menschenmenge	30
2. Aggressionsfördernde Umstände	31
3. Polizeiliche Reaktionen auf die anlassbezogene Entwicklung kollektiver Gewalt	32
III. Die Gewaltform des Hooliganismus	33
IV. Ergebnis	34
B. Die gesellschaftliche Relevanz des Hooliganismus	35
I. Die Entwicklung des Hooliganismus und seine Verbindung zum Fußballspiel	35
II. Ursachen der Hooligangewalt	37
1. Sportbezogene Faktoren	37
a) Gewalt auf dem Spielfeld	38
b) Kommerzialisierung des Sports	38
c) „Erbfeindschaften“ zwischen gegnerischen Hooligans	38
2. Psychologische und soziologische Faktoren	39
a) Allgemeine Aggressionstheorien	39
b) Auswirkungen der Menschenmenge	39
c) Gewaltausübung als Identitätssuche	40
d) Gesellschaftliche Verwundbarkeit der Gewalttäter oder Spiegelbild der Gesellschaft?	40
e) Hooliganismus und politischer Radikalismus	41
f) Einfluss von Alkohol und sonstigen Drogen	42
III. Gefahren und Auswirkungen des Hooliganismus	42
1. Fußballfans als Opfer der Gewalt	43
2. Beeinträchtigung des Sports und der Tätigkeit der Vereine	43

3.	Hooliganismus als Gefahr für Heranwachsende	44
4.	Angriff auf den Staat und Auswirkungen auf die Bevölkerung	45
IV.	Internationale Dimension des Hooliganismus	46
1.	Hooliganismus in anderen europäischen Staaten	46
2.	„Europäisierung“ des Hooliganismus	47
V.	Ergebnis	48
C.	Veranstaltungstypische Ausgangslage und polizeilicher Aufwand zur Verhin- derung der Hooligangewalt	48
I.	Zuschauerbezogene Veranstaltungslage eines Fußballspiels	49
1.	Zusammensetzung der Besucher und Störerpotential	49
a)	Einteilung der Zuschauer	49
b)	Numerische Dimension der „Problemfans“	51
c)	Kritik an der polizeilichen Einteilung der Zuschauer	51
2.	Struktur und Organisationsgrad der Hooligan-Szene	52
a)	Altersstruktur der Szene	52
b)	Szeneinterne Unterscheidung nach „Guten“ und „Lutschern“ sowie interne Verbindung unter den Hooligans	52
c)	Kommunikationswege der Hooligans	53
II.	Anlassbezogene Straftaten bei Sportgroßveranstaltungen	53
1.	Anzahl der Delikte	54
2.	Art der Delikte	54
a)	„Anlasstypische Delikte“	54
b)	Körperverletzungen und Tötungen	55
c)	Verstöße gegen das WaffG	55
d)	Verstöße gegen das SprengstoffG	55
e)	„Stadionverbot“ und Hausfriedensbruch	56
f)	Das szeninterne „Rippen“ und seine Entwicklung zum allgemei- nen Raubdelikt	56
g)	Beleidigungen und Drohungen durch verbale Aggressionen	57
III.	Aufwand der Polizei für fußballerische Spielbegegnungen	57
1.	Größenordnungen im Personalaufwand	58
2.	Herausbildung von „Fußball-Spezialisten“	58
a)	Polizeiinterne Fortbildungsmaßnahmen	58
b)	Tätigkeit der „senekundigen Beamten“	58
c)	Datenverarbeitung der Zentralen Informationsstelle für Sportein- sätze in der Datei „Gewalttäter Sport“	59
3.	Polizeiliche Maßnahmen zur Absicherung eines Fußballspiels	60
a)	Vorbereitungsphase	60
b)	Vorspielphase	62
c)	Spielphase	63
d)	Nachspielphase	64
4.	Formen europäischer polizeilicher Zusammenarbeit	64
a)	Austausch und Verwertung von Informationen	65

Inhaltsverzeichnis	13
b) Einsatz von Polizeibeamten im fremden Hoheitsgebiet	65
c) Anreiseverhinderung bekannter Rädelsführer	66
IV. Ergebnis	67

Zweiter Teil

Verfassungs- und europarechtliche Grundlagen bei der polizeilichen Absicherung von Sportereignissen	68
A. Grundlagen im Verfassungsrecht	68
I. Die Freiheitsrechte der veranstaltungsbeteiligten Grundrechtsträger	68
1. Die Ausübung der Berufsfreiheit bei Sportgroßveranstaltungen	69
a) Die Berufsfreiheit der Sportler	69
b) Die Berufsfreiheit der Vereine und Veranstalter	69
aa) Kapitalgesellschaft oder eingetragener Verein	69
bb) Berufsfreiheit der Kapitalgesellschaften	70
cc) Keine Berufsfreiheit für eingetragene Vereine	71
2. Der Schutz der Vereinigungsfreiheit auf den verschiedenen Ebenen der beteiligten Grundrechtsträger	72
a) Die Ebene des einzelnen Sportlers	72
b) Die Ebene der Vereine bzw. Kapitalgesellschaften	73
c) Die Verbandsebene (DFB, UEFA, FIFA)	74
3. Der Schutz des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG für Stadioneigentümer und Inhaber eines eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs	74
a) Nutzung des Eigentums am Stadion	75
aa) Die öffentliche Hand als Stadioneigentümerin	75
bb) Der Verein als Stadioneigentümer	75
b) Das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb	76
4. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG	77
5. Kein Schutz durch die Versammlungsfreiheit	77
6. Art. 2 Abs. 1 GG als Auffanggrundrecht bei Sportgroßveranstaltungen	78
a) Auffanggrundrecht für ausländische Spieler	78
b) Grundrechtsschutz für den Spielbetrieb der eingetragenen Vereine ohne Gewinnerzielungsabsicht	78
c) Grundrechtsschutz für Stadionbesucher	78
II. Verfassungsrechtliche Verpflichtung des Staates zum Schutz der Veranstaltung?	79
1. Pflicht zur Gefahrenabwehr aus verfassungsrechtlichem Sportförderungsauftrag?	79
a) Sportförderung nach dem Wortlaut des Grundgesetzes?	79
b) Sportförderung und staatlicher Kulturauftrag	80
c) Keine sozialstaatliche Begründung sportfördernder polizeilicher Schutzmaßnahmen	82

d)	Polizeiliche Schutzpflicht aus landesverfassungsrechtlichem Sportförderungsaufrag?	83
aa)	Adressatenkreis des landesverfassungsrechtlichen Sportförderungsaufrags	83
bb)	Relevanz landesverfassungsrechtlicher Sportförderungsnormen für die Polizei	84
2.	Pflicht zur polizeilichen Gefahrenabwehr bei Sportgroßveranstaltungen aus den grundrechtlichen Schutzpflichten	86
a)	Existenz und Herkunft der grundrechtlichen Schutzpflichten	86
b)	Ausformung der grundrechtlichen Schutzpflichten durch die Polizeigesetze	87
c)	Erfüllung grundrechtlicher Schutzpflichten durch Polizeieinsätze bei Sportgroßveranstaltungen	88
3.	Subjektives öffentliches Recht auf polizeilichen Schutz bei der Durchführung des Spiels?	89
a)	Kein subjektives öffentliches Recht auf Polizeischutz aus verfassungsrechtlicher Sportförderungsklausel oder aus grundrechtlichen Leistungsansprüchen	89
b)	Subjektives öffentliches Recht auf Veranstaltungsschutz aus den grundrechtlichen Schutzpflichten?	90
aa)	Der Anspruch des Einzelnen auf fehlerfreie Ermessensausübung und Ermessensreduktion auf Null	90
bb)	Anspruch auf ermessensfehlerfreie Gefahrenvorsorge bei Sportgroßveranstaltungen?	91
III.	Ergebnis zur verfassungsmäßigen Ausgangslage von Sportgroßveranstaltungen	95
B.	Europarechtliche Grundlagen	95
I.	Recht der Europäischen Gemeinschaft	96
1.	Grundfreiheiten und Gemeinschaftsgrundrechte	96
a)	Sportler	96
b)	Vereine und Veranstalter	98
c)	Stadionbesucher	100
2.	Polizeiliche Pflicht der Mitgliedstaaten zum Schutz von Sportveranstaltungen aus der gemeinschaftsrechtlichen Pflicht zur Sicherstellung der Beachtung der Grundfreiheiten	100
a)	Inhalt der gemeinschaftsrechtlichen Grundfreiheiten nach dem „Bauernprotest-Urteil“	100
b)	Dogmatische Herleitung der mitgliedstaatlichen Handlungspflicht	101
c)	Voraussetzungen mitgliedstaatlicher Handlungspflichten	103
aa)	Beeinträchtigung einer Grundfreiheit	103
bb)	Zurechnung der Beeinträchtigung	105
cc)	Keine Rechtfertigung der Beeinträchtigung der Grundfreiheit	106
d)	Durchsetzbarkeit der mitgliedstaatlichen Pflicht zur Sicherstellung der Grundfreiheiten	106

II. Grundlagen im Recht der Europäischen Union, im Recht der internationalen Europäischen Organisationen und im internationalen Polizeikooperationsrecht	107
1. Primärrechtliche Basis des EUV und völkerrechtliche Grundlagen europäischer polizeilicher Zusammenarbeit bei sportlichen Großveranstaltungen	107
a) Sicherheitskooperation innerhalb der Europäischen Union	107
aa) Von der „vor-unionalen“ europäischen Polizeikooperation zu Titel VI EUV	108
bb) Eingliederung der TREVI-Kooperation in den EUV und Bildung der „AG Polizeiliche Zusammenarbeit“	109
cc) Handlungsmöglichkeiten des Rates im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit	110
b) Völkerrechtliche Vereinbarungen des Europarechts im weiteren Sinne	111
c) Bilaterales Polizeikooperationsrecht als Grundlage grenzüberschreitender Sicherheitsarbeit am Beispiel der Gemeinsamen Erklärung (...) von Deutschland, Belgien und den Niederlanden vom 16.02.2000	111
aa) Inhalt der Erklärung	112
bb) Rechtmäßigkeitsmaßstäbe völkerrechtlicher Polizeikooperation	112
2. EU-Sekundärrecht und Empfehlungen des Ständigen Ausschusses des Europarates	113
a) Absichtserklärung der TREVI-Kooperation in La Hague: Schaffung eines Korrespondentennetzes zur Informationsübermittlung ..	114
b) Check-Liste des Ständigen Ausschusses des Europarates	114
c) Erste Sitzung des Rates der EU für Justiz und Inneres am 30. November 1993: Empfehlung zur Übernahme der Check-Liste des Ständigen Ausschusses des Europarates	115
d) Empfehlung des Rates vom 01. Dezember 1994 über den Informationsaustausch bei Großveranstaltungen und Versammlungen	115
e) Empfehlung des Ständigen Ausschusses des Europarates vom 02.06.1994: Check-Liste bei Hallensportveranstaltungen	116
f) Empfehlung des Rates vom 22. April 1996: einheitliches Formblatt zum Informationsaustausch	116
g) Gemeinsame Maßnahme vom 26.05.1997: erster formeller Rechtsakt zur Institutionalisierung der bisherigen polizeilichen Zusammenarbeit	117
h) Entschließung des Rates vom 09.06.1997: Nutzung der Möglichkeiten des Stadionverbotes auf Europäischer Ebene und weitere Intensivierung der Zusammenarbeit	118
i) Entschließung des Rates vom 21.06.1999: Handbuch für die internationale polizeiliche Zusammenarbeit (...) bei Fußballspielen ...	118

j)	Entschließung des Rates vom 06.12.2001: Aktualisierung des Handbuchs für die internationale polizeiliche Zusammenarbeit (...) bei Fußballspielen	119
k)	Beschluss des Rates vom 25.04.2002: verbindliche Pflicht der Mitgliedstaaten zur Errichtung einer nationalen Fußballinformationsstelle	120
l)	Entschließung des Rates zu internationalen Stadionverboten	121
3.	Justizielle Kontrolle internationaler polizeilicher Zusammenarbeit unter dem Dach des EUV	121
a)	Gerichtliches Kontrollsystem des Art. 35 EUV	122
aa)	Klagebefugnis der Mitgliedstaaten und der Kommission	122
bb)	Fakultatives Vorabentscheidungsverfahren	122
cc)	Prüfungsumfang des EuGH nach Art. 35 EUV	123
b)	Individualrechtsschutz nach Art. 230 EGV im Bereich der dritten Säule?	123
aa)	Selbst-judizierte Kompetenzen der europäischen Gerichte im Bereich des Titels VI EUV	124
bb)	Auswirkungen der Rechtsprechung der europäischen Gerichte	124
III.	Ergebnis zur europarechtlichen Ausgangslage bei internationalen Sportgroßveranstaltungen	125

Dritter Teil

	Umsetzung der verfassungs- und europarechtlichen Ausgangslage im Polizeirecht	127
A.	„Veranstalterorientierte“ Gefahrenabwehr	127
I.	Polizeipflicht des Veranstalters	128
1.	Bandbreite der Ansätze aus dem allgemeinen Polizeirecht zur Polizeipflicht des Veranstalters	129
a)	Theorie der unmittelbaren Verursachung	129
aa)	Kriterien zur Abgrenzung der polizeilichen Verantwortlichkeit und Voraussetzungen für die Polizeipflicht des „Zweckveranlassers“	129
bb)	Veranstalter als „Zweckveranlasser“?	130
cc)	Veranstalter als „Gestörter“	130
b)	Theorie der rechtswidrigen Verursachung	132
c)	Weitere Ansätze zur Abgrenzung der polizeilichen Verantwortlichkeit und ihre Anwendung zur Frage der Polizeipflicht des Veranstalters	133
2.	Gefahrenzurechnung im Versammlungsrecht	135
a)	Notwendigkeit der Beschränkung der Versammlungsfreiheit und Umsetzung im Verfassungs- und Verwaltungsrecht	136

b)	Verantwortlichkeit des Versammlungsveranstalters, insbesondere bei unfriedlichen Versammlungen	137
c)	Unterbrechung der polizeilichen Gefahrenzurechnung bei gewaltsamen Handlungen Dritter oder einer gewaltsamen Versammlungsminderheit	138
3.	Relevanz der Gefahrenzurechnung des Brokdorf-Beschlusses für das allgemeine Polizeirecht, insbesondere für Sportveranstaltungen	139
a)	Die Maßstäbe des allgemeinen Polizeirechts im Brokdorf-Beschluss bei der Zurechnung der Gefahren gewaltsamen Verhaltens	139
b)	Abwehr „veranstaltungstypischer“ Gefahren, insbesondere bei unfriedlichen Veranstaltungen	140
c)	Unterbrechung des Zurechnungszusammenhangs bei gewaltsamem Verhalten von Hooligans	142
II.	Das Kooperationsprinzip als Mittel zur Gefahrenvorbeugung	144
1.	Kooperation zwischen Versammlungsbehörde und Demonstrationsveranstalter	144
a)	Ziel und Zweck der Kooperation zwischen Behörde und Veranstalter	145
b)	Durchführung einer erfolgreichen Kooperation	145
c)	Rechtsfolgen fehlerhafter oder unterbliebener Kooperation	146
aa)	Auswirkungen für die Versammlungsbehörde	146
bb)	Auswirkungen aus der Sicht des Veranstalters	147
2.	Die Anwendbarkeit des Kooperationsprinzips im allgemeinen Polizeirecht bei Sportgroßveranstaltungen	148
a)	Herleitung des Kooperationsprinzips	148
aa)	Begründungsversuch aus grundrechtlicher Schutzpflicht	148
bb)	Kooperation als Element der Staatsaufgabenlehre	149
cc)	Kooperation als grundrechtseffektuiierende Organisations- und Verfahrensgestaltung	150
b)	Auswirkungen für die Polizeipraxis	153
aa)	Einwirkungen der Kooperation auf die polizeiliche Eingriffsschwelle	153
bb)	Verwaltungsbehördliche Kooperation als Rechtspflicht der Polizei	154
cc)	Pflichten und Obliegenheiten der Vereine	155
dd)	Rechtsprobleme aus der Verzahnung der Sicherheitsvorkehrungen des Veranstalters mit dem polizeilichen Sicherheitskonzept: Stadionverbot und Durchsuchungen durch private Sicherheitsdienste	157
c)	Grenzen des Kooperationsmodells	161
aa)	Grenzen aus polizeilicher Sicht	162
bb)	Grenzen aus Veranstaltersicht	164
III.	Veranstalter als Adressat einer polizeilich verfügbaren Spielabsage	165
1.	Ermächtigungsgrundlage	166
2.	Tatbestandsvoraussetzungen der Ermächtigung zur Spielabsage	166

a)	Gegenwärtige erhebliche Gefahr wegen drohender Ausschreitungen gewaltsamer Hooligans	167
b)	Unmöglichkeit der Gefahrenabwehr durch Maßnahmen gegen die Hooligans als Störer	167
c)	Keine Möglichkeit der Gefahrenabwehr durch eigene Mittel der Polizei	168
d)	Kein Überschreiten der Zumutbarkeitsgrenze durch Spielabsage ..	169
3.	Entschädigung für den von einer Spielabsage betroffenen Veranstalter?	170
a)	Nur teilweise Sonderopfersituation der Vereine	170
b)	Entschädigung nur für unmittelbare Schäden	171
c)	Mitverantwortung des Veranstalters für unterbliebene oder gescheiterte Kooperation	172
d)	Auswirkungen einer anderweitigen Ersatzmöglichkeit	172
IV.	Ergebnis	173
B.	„Fanorientierte“ Gefahrenabwehr	174
I.	Differenzierungsgebot als Grundlage fanorientierter Polizeiarbeit	174
1.	Recht des friedlichen Fußballfans auf Sicherheit	174
2.	Umsetzung des Differenzierungsgebotes in den polizeilichen Einsatzkonzepten	175
II.	Informationsgewinnung und Informationsauswertung als Entscheidungsgrundlage für personenbezogene Gefahrenprognose	176
1.	Verfassungsrechtliche Vorgaben aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG	176
2.	Umsetzung des Persönlichkeitsschutzes bei der polizeilichen Informationsgewinnung und -verarbeitung	177
a)	Polizeiliche Informationserhebung im Vorfeld der Veranstaltung ..	177
b)	Datenerhebung und Observation am Spieltag	178
c)	Informationelle Nachbereitung des Spieltages	180
3.	Verarbeitung personenbezogener Daten in der Datei „Gewalttäter Sport“	181
III.	Anforderungen an die personenbezogene Gefahrenabwehr	183
1.	Gefahrenabwehr durch die Wohnsitzbehörden	184
a)	Gefährderansprachen	184
b)	Meldeauflage und Ingewahrsamnahme zur Verhinderung der Anreise	185
2.	Personenbezogene Gefahrenabwehr während der Anreise	187
a)	Personenkontrolle	187
b)	Durchsuchung	188
c)	Beschlagnahme von Gegenständen	189
d)	Platzverweis und Verbringungs-gewahrsam	190
e)	Ingewahrsamnahme auf der Anreise	191

IV. Gefahrenabwehr gegenüber der Fanansammlung	193
1. Adressateneigenschaft und Polizeipflicht der Fanansammlung im Zusammenhang mit polizeilichen Verfügungen	193
2. Eingriff und Befugnis bei der einschließenden Begleitung	195
3. Verzögerter Abmarsch der Fan-Blöcke	197
4. Auflösung einer Ansammlung durch Platzverweis und Einkesselung ..	199
V. Besonderheiten bei internationalen Spielen	201
1. Gefährdete Rechtsgüter und polizeitaktische Methoden bei internatio- nalen Spielen	201
2. Maßnahmen bei Spielbegegnungen mit deutscher Beteiligung im Aus- land	202
a) Sammlung und Weitergabe von Informationen zur Erstellung einer Risikoanalyse durch die ausländischen Behörden	202
b) Maßnahmen im Inland zur Anreiseverhinderung	204
aa) Beschränkungen der Ausreise zur Verhinderung einer Gefähr- dung erheblicher Belange der Bundesrepublik Deutschland ...	205
bb) Ausreiseverhinderung durch den Bundesgrenzschutz	206
3. Anlassbezogene Eingriffsbefugnisse bei internationalen Spielbegeg- nungen im Inland	207
a) Zurückweisung gewaltbereiter Hooligans an der Grenze der Bun- desrepublik Deutschland	207
aa) Zurückweisung von „Negativstaatern“	207
bb) Zurückweisung von „Positivstaatern“, EG-Ausländern und EWR-Staatsangehörigen	209
cc) Zurückweisung an den Schengener Binnengrenzen	211
b) Polizeilicher Zwang zum Verlassen des Staatsgebietes der Bundes- republik Deutschland während der Sportveranstaltung?	213
VI. Ergebnis	218
C. Kostenpflicht des Veranstalters für Polizeieinsätze bei Sportgroßveranstaltungen	219
I. Kostenpflicht des Veranstalters nach geltendem Recht	219
1. Kostenpflicht des Veranstalters aus den Polizei- bzw. Verwaltungsvoll- streckungsgesetzen?	219
2. Kostenpflicht aus dem Landesgebührenrecht?	221
a) Gebührenrechtlicher Vorteilsausgleich und das öffentliche Inte- resse am polizeilichen Handeln	221
b) Keine Ausschließlichkeit der polizeilichen Kostenerhebung nach den Polizeigesetzen	223
c) Erforderlichkeit eines speziellen Gebührentatbestandes im Gebüh- renverzeichnis	223
d) Gebührenbefreiung bei überwiegendem öffentlichen Interesse ...	224
II. Eckpunkte für eine Kostenpflicht des Veranstalters de lege ferenda	226
1. Polizeiliche Kostenerstattung zwischen Zulässigkeit und Gebotenheit	226
a) Begründungsbedürftigkeit einer normativen Kostenpflicht des Ver- anstalters	226

b) Verfassungsmäßige Gebotenheit einer polizeilichen Kostenregelung?	227
2. Vorgaben für eine normative Regelung zur Kostenpflicht des Veranstalters de lege ferenda	228
a) Die Pflicht zur polizeilichen Kostenerstattung im Verhältnis zum allgemeinen Abgabenrecht	229
b) Rechtmäßigkeitsbedingungen einer Gebührenpflicht des Veranstalters	230
aa) Formelles Gesetz oder Rechtsvorschrift zur Festlegung der Gebührenpflicht?	230
bb) Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes an eine Gebührenpflicht des Veranstalters	232
cc) Grundrechtsbezug der Gebührenpflicht des Veranstalters	233
dd) Das Äquivalenzprinzip als Maßstab für die Höhe der Gebühr	234
III. Ergebnis	235

Vierter Teil

Gesamtergebnis und Thesen	237
A. Zusammenfassendes Ergebnis	237
I. Ergebnis der Grundlagen im Verfassungs- und Europarecht	237
1. Polizeigesetzlich konkretisierte Verfassungspflicht zum Schutz der Veranstaltung	237
2. Gemeinschaftsrechtliche Pflichten der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung des Hooliganismus und ihre Umsetzung auf der Ebene des EUV und des Europarechts im weiteren Sinn	238
II. Verwaltungsrechtliches Ergebnis zur veranstalter- und fanorientierten Gefahrenabwehr	239
1. Beschränkung der polizeilichen Verantwortlichkeit und Kooperationsobliegenheit des Veranstalters	239
2. Gefahrenprognose im Rahmen der „fanorientierten“ Gefahrenabwehr	239
3. Die Umlegung veranstaltungsbedingter Polizeikosten	240
B. Thesen	240
Literaturverzeichnis	242
Sachwortregister	261

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
AAZuVO	Ausländer- und Asyl-Zuständigkeitsverordnung
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
a. E.	am Ende
a. F.	alte Fassung
AG	Arbeitsgruppe/Amtsgericht/Aktiengesellschaft
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
AktG	Aktiengesetz
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AufenthaltsG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
AufenthaltsG/EWG	Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
AuslG	Ausländergesetz
BAG	Bundesarbeitsgericht
Bay	Bayern, bayerisch
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BfD	Bundesbeauftragter für Datenschutz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungssammlung des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BGS	Bundesgrenzschutz
BGSG	Gesetz über den Bundesgrenzschutz
BKA	Bundeskriminalamt
BKAG	Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten
BMI	Bundesministerium des Inneren
BSC	Berliner Sportclub
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache

BVB	Ballspielverein Borussia
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg, baden-württembergisch
BWVP	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
cilip	Zeitschrift „CILIP Bürgerrechte & Polizei“ des Instituts für öffentliche Sicherheit und Bürgerechte e. V.
dass.	dasselbe
DAV	Deutscher Anwaltverein
DB	Der Betrieb
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
DFB	Deutscher Fußballbund
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe, dieselben
Diss.	Dissertation
DM	Deutsche Mark
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DrittLVO	Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visum sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind
DSB	Deutscher Sportbund
DStR	Deutsches Steuerrecht
DVAuslG	Verordnung zur Durchführung des Ausländergesetzes
DVBl.	Deutsche Verwaltungsblätter
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EM	Europameisterschaft
EMRK	Europäische Konvention für Menschenrechte
EU	Europäische Union
EuG	Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGHG	Gesetz betreffend die Anrufung des Europäischen Gerichtshofs im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens auf dem Gebiet der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen nach Artikel 35 des EU-Vertrages
EuGH Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaft

EuR	Europarecht, Zeitschrift zur Analyse und Fortentwicklung des europäischen Gemeinschaftsrechts
EURO 2000	Fußball-Europameisterschaft im Jahr 2000
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
f., ff.	folgende, fortfolgende
FC	Fußballclub
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
FN	Fußnote
FreizügG/EU	Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU)
FreizügigkeitsVO/EG	Verordnung über die allgemeine Freizügigkeit von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union
GBI.	Gesetzblatt
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
Hess	Hessen, hessisch
HessPolKostVO	Hessische Polizeikostenverordnung
hM	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
HSOG	Hamburger Sicherheits- und Ordnungsgesetz
IBPdL	Inspekteur der Bereitschaftspolizeien der Länder
IM	Innenministerium
InfAuslR	Informationsbrief Ausländerrecht
Int. Rev.	
For Soc. of Sport	International Review of the Sociology of Sport
i. S. d.	im Sinne des
i. V. m.	in Verbindung mit
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KGaA	Kommanditgesellschaft auf Aktien
KK	Kriminalkommissar
LfD	Landesbeauftragter für Datenschutz
LG	Landgericht
LGebG	Landesgebührengesetz
lit.	litera
Ls.	Leitsatz
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
LuftVG	Luftverkehrsgesetz

LVG	Landesverwaltungsgesetz
LVwVG	Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz
LVwVGKO	Kostenordnung zum Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz
MdB	Mitglied des Bundestages
MdL	Mitglied des Landtags
MEPolG	Musterentwurf zum Polizeigesetz
MSV	Meidericher Spielverein
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
Nds.	Niedersachsen, niedersächsisch
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungs-Report
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
o. ä.	oder ähnliches
o. g.	oben genannte
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OwiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PAG	Polizeiaufgabengesetz
PassG	Passgesetz
PAuswG	Gesetz über Personalausweise
PD	Polizeidirektor
PDS	Partei des demokratischen Sozialismus
PDV	Polizeidienstvorschrift
PKW	Personenkraftwagen
POG	Polizeiordnungsgesetz
PolG	Polizeigesetz
pr ALR	Allgemeines Preußisches Landrecht
RL	Richtlinie
Rn	Randnummer
Rs.	Rechtssache
S.	Seite, Seiten/Satz
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
Sart. II	Sartorius II, Internationale Verträge – Europarecht, Textausgabe
SC	Sportclub
SDÜ	Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den

	schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen vom 19. Juni 1990
Slg.	Entscheidungssammlung des Europäischen Gerichtshofs und des Gerichts erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften
s. o.	siehe oben
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SprengstoffG	Gesetz über explosionsgefährliche Stoffe (Sprengstoffgesetz)
SpuRt	Zeitschrift für Sport und Recht
SSV	Schwimm- und Sportverein
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
StuB	Steuer- und Bilanzpraxis
s. u.	siehe unten
szB	szenekundiger Beamte
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
TREVI	terrorisme, radicalisme, extremismisme, violence, international
TSV	Turn- und Sportverein
TUE	Traite de l'Union Européenne
TV	Television, Fernsehen
u. a.	unter anderem
UEFA	Union of European Football Associations
VEMEPolG	Vorentwurf zum Musterentwurf zum Polizeigesetz
VersG	Gesetz über Aufzüge und Versammlungen
VfB	Verein für Ballspiele
VfL	Verein für Leibesübungen
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VBIBW	Verwaltungsblätter Baden-Württemberg
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WaffG	Waffengesetz
WM	Wertpapiermitteilungen
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis
z. B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer, Ziffern
ZIS	Zentrale Informationsstelle für Sporeinsätze
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
z. T.	zum Teil

Einleitung

„Das nächste Spiel ist immer das schwerste!“ Diese Erkenntnis des „Fußballweisen von der Bergstraße“ und früheren Nationaltrainers Sepp Herberger¹ gilt heute noch für jede Fußballmannschaft und jeden Trainer. Sie gilt aber auch für die polizeiliche Sicherheitsarbeit, die nahezu jedes größere Sportereignis der heutigen Zeit erfordert und v.a. im Fußballsport in besonderer Weise von der Öffentlichkeit wahrgenommen wird. Die tragende gesellschaftliche Rolle des „König Fußball“ und nicht zuletzt dessen wirtschaftliches Gewicht² macht die polizeirechtliche Absicherung von Spielbegegnungen gegen gewaltsame Zuschauerausschreitungen zu einem hochsensiblen Gebiet.

Die folgende Untersuchung soll einen Beitrag leisten zur Klärung der rechtlichen Grundlagen polizeilicher Sicherheitsarbeit bei derartigen Sportgroßveranstaltungen.

Im ersten Teil wird das Phänomen der Gewaltausschreitungen bei Fußballspielen umrissen. Die gesellschaftliche Relevanz des Hooliganismus und die Ausgangslage für die praktische Polizeiarbeit werden unter Beachtung der grenzüberschreitenden Dimension des Phänomens im europäischen Raum dargestellt.

Daran anschließend beschäftigt sich die Untersuchung mit den verfassungsrechtlichen und europarechtlichen Grundlagen für die Absicherung einer Spielbegegnung.

Im verwaltungsrechtlichen Teil wird die Polizeiarbeit im Verhältnis zu den Vereinen und Verbänden als Veranstalter der Wettkämpfe („veranstalterorientierte“ Gefahrenabwehr) und zu den Stadionbesuchern („fanorientierte“ Gefahrenabwehr) betrachtet.

Im Rahmen der „veranstalterorientierten“ Gefahrenabwehr werden Grundsätze, die aus dem Versammlungsrecht bekannt sind, zur Klärung der polizeirechtlichen Verantwortlichkeit der Organisatoren von Sportgroßereignissen für die Gefahren des Hooliganismus herangezogen. Bei der Gefahrenvorbeugung im Vorfeld der Veranstaltung kann insbesondere das Kooperationsprinzip für die Zuordnung der Verantwortungsbereiche von Veranstalter und Polizei fruchtbar gemacht werden.

¹ *Leinemann*, Sepp Herberger, S. 338, auch: *Michel*, Fritz Walter, S. 77 f.

² Der Gesamtertrag der Bundesligavereine in der Saison 2000/2001 betrug DM 1,041 Mrd = € 0,532 Mrd („Schwäbische Zeitung“ vom 21.07.2001).

Bei der „fanorientierten“ Gefahrenabwehr stehen die polizeilichen Maßnahmen gegenüber den Zuschauern im Mittelpunkt. Es wird auch auf die europäische polizeiliche Zusammenarbeit bei länderübergreifenden Wettbewerben wie Welt- und Europameisterschaften oder der Champions-League eingegangen. Schließlich wird die Kostenproblematik der Polizeieinsätze beleuchtet.

Das Problem der Gewalt bei Sportgroßveranstaltungen

Gewaltausschreitungen durch Zuschauer von Sportgroßveranstaltungen, insbesondere bei Fußballspielen, sind durch ihre Einbettung in große Menschenmengen gekennzeichnet. Die polizeiliche Sicherheitsarbeit hat diesem Umstand Rechnung zu tragen und vor allem die gewaltspezifischen Gefahren abzuwehren, die sich aus der Menschenmasse ergeben.

Aus diesem Grund wird zunächst das Phänomen der Gewalt bei Großveranstaltungen, insbesondere bei Fußballspielen beleuchtet (lit. A.). Weiter muss die polizeiliche Arbeit zur Verhinderung der Gefahren des Hooliganismus auch stets dessen gesellschaftliche Relevanz im Auge behalten (lit. B.). Schließlich sind die konkrete veranstaltungstypische Ausgangslage vor einer Sportveranstaltung ebenso wie der polizeiliche Aufwand zur Verhinderung der Hooligangewalt darzustellen (lit. C.), damit die rechtstatsächlichen Grundlagen für eine juristische Bewertung der Polizeiarbeit geklärt sind.

A. Das Phänomen der Gewalt bei Großveranstaltungen, insbesondere bei Fußballspielen

Zur Erfassung des Phänomens der Gewalt bei Großveranstaltungen und insbesondere bei Fußballspielen werden zunächst Anlässe dargestellt, bei denen immer wieder Gewalt aus der Menschenmenge auftritt (Ziff. I.). Sodann wird die Verhaltensweise der Gewaltausübung aus einer Menschenmenge heraus umrissen (Ziff. II.), um auf dieser Grundlage die spezielle kollektive Gewaltform des Hooliganismus näher zu charakterisieren (Ziff. III.).

I. Gewalt bei krawallträchtigen Anlässen

Es scheint bestimmte Anlässe zu geben, bei denen regelmäßig kollektive Gewalt von Menschenansammlungen ausgeht.

Immer wieder wird z.B. von Krawallen und teuren Polizeieinsätzen bei Großdemonstrationen berichtet.¹ Zumindest in Deutschland ist zwar die tatsäch-

¹ Beispielhaft für Demonstrationen gegen Atommülltransporte: „Die Zeit“ vom 29.03.2001, S. 4; „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ vom 24.03.2001, S. 3.