

Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit

---

Band 4

**Gefahrenabwehrrechtliche  
Möglichkeiten der Bekämpfung  
ritualisierten Gewaltverhaltens  
im Zusammenhang mit  
Fußballveranstaltungen**

Von

**Fee Niemeier**



**Duncker & Humblot · Berlin**

FEE NIEMEIER

Gefahrenabwehrrechtliche Möglichkeiten  
der Bekämpfung ritualisierten Gewaltverhaltens  
im Zusammenhang mit Fußballveranstaltungen

# Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit

Herausgegeben von Dr. Dr. Markus Thiel, Köln

Band 4

# Gefahrenabwehrrechtliche Möglichkeiten der Bekämpfung ritualisierten Gewaltverhaltens im Zusammenhang mit Fußballveranstaltungen

Von

Fee Niemeier



Duncker & Humblot · Berlin

Gedruckt mit Unterstützung  
des Bundesministeriums des Innern.

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät  
der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster  
hat diese Arbeit im Wintersemester 2014/2015  
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

D 6

Alle Rechte vorbehalten  
© 2015 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme: L101 Mediengestaltung, Berlin  
Druck: buchbücher.de gmbH, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 2199-3475  
ISBN 978-3-428-14791-5 (Print)  
ISBN 978-3-428-54791-3 (E-Book)  
ISBN 978-3-428-84791-4 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

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

*Meiner Familie*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2014/2015 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur konnten bis Juni 2015 berücksichtigt werden.

Herzlich danken möchte ich zunächst meinem Betreuer und Erstgutachter Herrn Prof. Dr. Fabian Wittreck, der mich bei der Anfertigung dieser Arbeit stets unterstützt hat und mir mit wertvollen Ratschlägen zur Seite stand. Durch meine Tätigkeit an seinem Institut für Öffentliches Recht und Politik konnte die Arbeit in einem sehr angenehmen Arbeitsumfeld entstehen, wofür ich allen Kolleginnen und Kollegen dankbar bin.

Herrn Prof. Dr. Bodo Pieroth danke ich für die zügige und sorgfältige Erstellung des Zweitgutachtens.

Weiter möchte ich dem Bundesministerium des Innern meinen Dank für die großzügige Gewährung eines Druckkostenzuschusses aussprechen. Herrn Prof. Dr. Dr. Markus Thiel danke ich für die Aufnahme in die vorliegende Schriftenreihe.

Mein besonderer Dank gilt meiner Familie und meinen Freunden, die mich in jeder Phase des Entstehens dieser Arbeit bestärkt, motiviert und geduldig unterstützt haben.

Münster, im Juli 2015

*Fee Niemeier*





# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	17
A. Das Problem der Zuschauergewalt um den Fußballsport . . . . .	17
B. Begrenzung des Gegenstands der Arbeit und Gang der Untersuchung . . . . .	20

## *Kapitel 1*

<b>Gewalttätige Ausschreitungen im Zusammenhang mit Fußballspielen unter besonderer Einbeziehung soziologischer und psychologischer Erkenntnisse</b>	21
--	----

A. Historische und aktuelle Entwicklungen gewalttätiger Ausschreitungen um den Fußballsport – Der Weg von „heißer“ zu „kalter“ Gewalt . . . . .	21
I. Gewalttätige Ausschreitungen im mittelalter- und frühneuzeitlichen England . . . . .	21
II. Vom Beginn des 20. Jahrhunderts bis in die 1970er Jahre . . . . .	23
III. Die 1980er Jahre – Das Aufkommen der Hooligans . . . . .	24
IV. Die 1990er Jahre – Die Ultrabewegung . . . . .	25
V. Entwicklungen bis heute . . . . .	26
B. Die Kategorisierung von Zuschauern . . . . .	31
C. Ritualisiertes Gewaltverhalten von Subkulturgruppen . . . . .	33
I. Die Subkultur der Hooligans . . . . .	33
1. Gewaltverhalten und Werte . . . . .	33
2. Gruppenstruktur . . . . .	36
II. Die Subkultur der Ultras . . . . .	37
1. Werte, Feindbilder und Gewaltverhalten . . . . .	37
2. Gruppenstruktur . . . . .	43
III. Ost-West-Unterschiede im Hinblick auf das Gewaltverhalten von Hooligans und Ultras . . . . .	44
D. Erklärungsmodelle für fußballbezogene Gewalt unter besonderer Einbeziehung sozio- und psychologischer Erkenntnisse . . . . .	45
I. Monokausale Erklärungsansätze . . . . .	45
1. Aggressionstheorien . . . . .	45
2. Massenpsychologische Ansätze . . . . .	47
3. Schichtbezogene Ansätze . . . . .	47
4. Subkultur-Theorien . . . . .	48
5. Theorie des polizeilichen Aggressors . . . . .	48

II. Multikausale Erklärungsansätze . . . . .	49
1. Zivilisationstheoretische Ansätze . . . . .	49
2. Sozialisationstheoretischer Ansatz . . . . .	49
III. Bewertung . . . . .	52
1. Monokausale Erklärungsansätze . . . . .	52
a) Aggressionstheorien . . . . .	52
b) Massenpsychologische Ansätze . . . . .	54
c) Schichtbezogene Ansätze . . . . .	55
d) Subkultur-Theorien . . . . .	55
e) Theorie des polizeilichen Aggressors . . . . .	55
2. Multikausale Erklärungsansätze . . . . .	57
a) Zivilisationstheoretischer Ansatz . . . . .	57
b) Sozialisationstheoretischer Ansatz . . . . .	57
IV. Zusammenfassung und Stellungnahme . . . . .	58
E. Bisherige politische Reaktionen auf fußballbezogene Gewalt . . . . .	59
F. Strategien zur Eindämmung fußballbezogener Gewalt . . . . .	61

### *Kapitel 2*

#### **Die Verantwortungsbereiche von Polizei- und Ordnungsbehörden sowie Veranstaltern** 65

A. Das Nebeneinander von Verbands- und staatlichem Recht sowie das Kooperationsmodell zwischen Gefahrenabwehrbehörden und Veranstaltern . . . . .	65
B. Die polizei- und ordnungsbehördlichen Zuständigkeiten zur Gefahrenabwehr . . . . .	67

### *Kapitel 3*

#### **Polizeiliche Maßnahmen gegenüber Zuschauern zur Bekämpfung von Fanausschreitungen** 69

A. Darstellung der Maßnahmen im Hinblick auf ihre praktische Anwendung, Grundrechtsbezüge und Rechtsgrundlagen . . . . .	69
I. Maßnahmen im Vorfeld einer Fußballveranstaltung . . . . .	69
1. Informationelle Maßnahmen . . . . .	70
a) Der Einsatz szenekundiger Beamter . . . . .	71
b) Der standardisierte polizeiliche Informationsaustausch im Rahmen der Datei „Gewalttäter Sport“ . . . . .	72
aa) Funktionsweise und grundrechtliche Bezüge der Datei „Gewalttäter Sport“ . . . . .	74
bb) Rechtsgrundlagen der Datenspeicherung und -übermittlung im Rahmen der Datei „Gewalttäter Sport“ . . . . .	76
cc) Der Datenabgleich mit der Datei „Gewalttäter Sport“ . . . . .	77
2. Aktionelle Maßnahmen . . . . .	77

a) Die Gefährderansprache . . . . .	78
aa) Inhalt und grundrechtliche Bezüge . . . . .	78
bb) Rechtsgrundlage . . . . .	85
b) Die Meldeauflage . . . . .	86
aa) Inhalt und grundrechtliche Bezüge . . . . .	86
bb) Rechtsgrundlage . . . . .	92
c) Das Aufenthaltsverbot und der Platzverweis . . . . .	94
aa) Inhalt und grundrechtliche Bezüge . . . . .	94
bb) Rechtsgrundlage . . . . .	97
d) Die Ingewahrsamnahme . . . . .	97
II. Maßnahmen am Spieltag . . . . .	98
1. Informationelle Maßnahmen . . . . .	98
a) Die Befragung . . . . .	99
b) Die Identitätsfeststellung und der Abgleich mit der Datei „Gewalttäter Sport“ . . . . .	101
c) Die kurzfristige Observation . . . . .	102
d) Die Videobeobachtung und -aufzeichnung . . . . .	102
aa) Übersichtsaufnahmen . . . . .	104
bb) Nahaufnahmen . . . . .	106
cc) Rechtsgrundlagen . . . . .	107
e) Die biometrische Gesichtserkennung . . . . .	108
2. Aktionelle Maßnahmen . . . . .	109
a) Die Durchsuchung von Personen und Sachen sowie die Sicherstellung gefährdeter Gegenstände . . . . .	109
b) Die Ingewahrsamnahme . . . . .	110
aa) Unterbindungsgewahrsam und Ingewahrsamnahme zur Durchsetzung eines Platzverweises . . . . .	110
(1) Inhalt und grundrechtliche Bezüge . . . . .	110
(2) Rechtsgrundlage . . . . .	112
bb) Die Abmarschverzögerung von Fanblöcken . . . . .	112
c) Der sog. Verbringungsgewahrsam . . . . .	115
aa) Inhalt und grundrechtliche Bezüge . . . . .	115
bb) Rechtsgrundlage . . . . .	118
d) Die einschließende Begleitung von Fangruppen auf An- und Abreisewegen . . . . .	120
aa) Inhalt und grundrechtliche Bezüge . . . . .	120
bb) Rechtsgrundlage . . . . .	122
B. Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Maßnahmen gegenüber Zuschauern anhand ausgewählter polizeirechtlicher Problemstellungen . . . . .	123
I. Standardermächtigung versus Generalklausel . . . . .	123
1. Zur grundlegenden Abgrenzung von Standardermächtigung und Generalklausel . . . . .	124
2. Das Erfordernis einer Standardermächtigung . . . . .	126

a) Die gesetzssystematische Sperrwirkung von Standardermächtigungen gegenüber der Generalklausel . . . . .	126
aa) Die Sperrwirkung innerhalb des Anwendungsbereichs einer Standardermächtigung . . . . .	126
(1) Theoretische Überlegungen zum Verhältnis von Standardermächtigung und Generalklausel . . . . .	126
(a) Zur Logik der Spezialität . . . . .	126
(b) Der Regelungsbereich der Standardermächtigung . . . . .	128
(c) Der abschließende Charakter der Standardermächtigung . . . . .	134
(aa) Quantitativ abweichende Maßnahmen als Reaktion auf eine typisierte Gefahrensituation . . . . .	135
(bb) Maßnahmen als Reaktion auf eine atypische Gefahrensituation mit und ohne quantitative Abweichung . . . . .	138
(d) Zwischenfazit . . . . .	139
(2) Anwendung der theoretischen Ergebnisse auf die fraglichen, eventuell auf die Generalklausel zu stützenden Maßnahmen . . . . .	140
(a) Zur Gefährderansprache . . . . .	140
(b) Zur Meldeauflage . . . . .	140
(aa) Das Verhältnis zu allgemein-polizeirechtlichen Standardermächtigungen . . . . .	140
(bb) Das Verhältnis zu Pass- und Personalausweisbeschränkungen . . . . .	143
(c) Zum Verbringungsgefahr . . . . .	144
(d) Zum Aufenthaltsverbot . . . . .	146
bb) Die Sperrwirkung außerhalb des Anwendungsbereichs einer Standardermächtigung bzw. „Schweretheorie“ . . . . .	148
cc) Zwischenfazit . . . . .	149
b) Die verfassungsrechtliche Notwendigkeit einer Standardermächtigung . . . . .	150
aa) Theoretische Überlegungen . . . . .	150
(1) Das Bestimmtheitsgebot und die Wesentlichkeitsdoktrin des Bundesverfassungsgerichts . . . . .	150
(a) Das Kriterium der Eingriffsintensität einer Maßnahme . . . . .	154
(b) Das zusätzliche Kriterium der Typik einer Maßnahme . . . . .	155
(c) Zwischenergebnis . . . . .	156
(2) Das Bestehen qualifizierter Gesetzesvorbehalte und das Zusammenspiel mit dem Bestimmtheitsgrundsatz . . . . .	157
(3) Das Zitiergebot . . . . .	158

bb) Anwendung der theoretischen Ergebnisse auf die fraglichen, eventuell auf die Generalklausel zu stützenden Maßnahmen . . .	159
(1) Zur Gefährderansprache . . . . .	159
(2) Zur Meldeauflage . . . . .	160
(3) Zum Verbringungsgewahrsam . . . . .	162
(4) Zum Aufenthaltsverbot . . . . .	163
3. Zusammenfassung . . . . .	164
4. Bewertung vorhandener Regelungen sowie Vorstellung eigener Vorschläge . . . . .	164
a) Die Meldeauflage – Übernahme des § 12a POG RP und eigene Ergänzung . . . . .	164
b) Der Verbringungsgewahrsam . . . . .	168
c) Das Aufenthaltsverbot . . . . .	170
II. Die Rechtmäßigkeit der Maßnahmen der „klassischen“ Gefahrenabwehr	170
1. Die Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Befugnisnormen – ein Aufriss ausgewählter Probleme . . . . .	172
2. Die Rechtmäßigkeit der Anwendung der Befugnisnormen . . . . .	173
a) Die abstrakten Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Maßnahmen der „klassischen“ Gefahrenabwehr . . . . .	173
aa) Das Tatbestandsmerkmal der konkreten Gefahr . . . . .	173
(1) Der Begriff der konkreten Gefahr . . . . .	174
(2) Schutzgüter der in Rede stehenden Maßnahmen . . . . .	176
bb) Das Tatbestandsmerkmal des Verdachts einer konkreten Gefahr . . . . .	177
cc) Bestimmung des jeweiligen Adressatenkreises . . . . .	178
dd) Weitere ausgewählte Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen . . . . .	179
(1) Der datenschutzrechtliche Erforderlichkeitsbegriff, die Grundsätze der Datenerhebung sowie der Zweckbindung . . . . .	179
(2) Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz . . . . .	181
b) Erfüllung der Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen in typischen Fällen	182
aa) Gefahrprognose und Feststellung der Störereigenschaft . . . . .	182
(1) Einschlägige Schutzgüter . . . . .	182
(2) Anforderungen an die Gefahrprognose, insbesondere der zugrundeliegenden Tatsachenbasis . . . . .	183
bb) Die Rechtmäßigkeit der Maßnahmen der Gefahrenabwehr in typischen Fällen . . . . .	187
(1) Die Identitätsfeststellung nach § 12 Abs. 1 Nr. 1 PolG . . . . .	187
(2) Die Videobeobachtung und -aufzeichnung bei öffentlichen Veranstaltungen und Ansammlungen . . . . .	189
(3) Die Gefährderansprache . . . . .	190
(a) Rechtmäßigkeit der Maßnahme auf Grundlage von § 8 Abs. 1 PolG . . . . .	190

(b) Rechtspolitisches Erfordernis und Vorschlag einer speziellen Regelung der Gefährderansprache im Bereich des Gefahrenvorfeldes . . . . .	191
(4) Das Aufenthaltsverbot und die Meldeauflage . . . . .	193
(5) Der Platzverweis . . . . .	196
(6) Die Ingewahrsamnahme . . . . .	197
(7) Die Abmarschverzögerung von Fanblöcken . . . . .	199
(a) Die Abmarschverzögerung als Unterbindungsgewahrsam . . . . .	199
(b) Die Abmarschverzögerung als Schutzgewahrsam . . . . .	200
(8) Die einschließende Begleitung von Fangruppen . . . . .	202
(9) Die Sicherstellung gefährlicher Gegenstände . . . . .	204
(10) Die Durchsuchung von Personen und Sachen . . . . .	205
III. Die Rechtmäßigkeit der Maßnahmen der Gefahrenvorbeugung . . . . .	207
1. Der Wandel des klassischen Polizeirechts durch die teilweise Abkehr vom Erfordernis der konkreten Gefahr . . . . .	207
2. Identifikation der Maßnahmen der Gefahrenvorbeugung . . . . .	211
3. Die Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Befugnisnormen . . . . .	211
a) Die formelle Verfassungsmäßigkeit der Befugnisnormen . . . . .	211
b) Die materielle Verfassungsmäßigkeit . . . . .	213
aa) Das problematische Spannungsfeld von Freiheit und Sicherheit . . . . .	213
bb) Die Verhältnismäßigkeit der Befugnisnormen . . . . .	214
(1) Die abgesenkte Eingriffsschwelle der Befugnisnormen . . . . .	214
(2) Die weite Streubreite der Befugnisnormen . . . . .	217
(3) Gesamtbetrachtung unter Berücksichtigung von Schutzzweck und Wirkung sowie etwaiger kompensatorischer Elemente . . . . .	218
(a) Allgemeine Betrachtung der Maßnahmen der Gefahrenvorbeugung . . . . .	218
(b) Betrachtung der Datenverarbeitungsmaßnahmen im Rahmen der Datei „Gewalttäter Sport“ . . . . .	220
(4) Zwischenfazit . . . . .	222
cc) Die hinreichende Bestimmtheit der Befugnisnormen . . . . .	222
4. Die Rechtmäßigkeit der Anwendung der Befugnisnormen . . . . .	225
a) Die abstrakten Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Maßnahmen der Gefahrenvorbeugung . . . . .	225
aa) Das Tatbestandsmerkmal der abstrakten Gefahr bzw. des rein lagebezogenen abstrakten Gefahrverdachts . . . . .	225
bb) Bestimmung des Adressatenkreises . . . . .	227
b) Erfüllung der Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen in typischen Fällen . . . . .	228
aa) Maßnahmen auf Grundlage der Datenerhebungsgeneralklausel . . . . .	228
bb) Die Befragung . . . . .	230

cc) Die kurzfristige Observation . . . . .	230
dd) Die Identitätsfeststellung gem. § 12 Abs. 1 Nr. 2a PolG . . . . .	231
ee) Die Speicherung und Übermittlung personenbezogener Daten, insbesondere im Rahmen der Datei „Gewalttäter Sport“ . . . . .	233
ff) Der Datenabgleich, insbesondere mit der Datei „Gewalttäter Sport“ . . . . .	235
C. Zusammenfassung. . . . .	235

*Kapitel 4*

**Ordnungsbehördliche Maßnahmen gegenüber Dritten**

A. Darstellung der Maßnahmen im Hinblick auf ihre praktische Anwendung, Grundrechtsbezüge und Rechtsgrundlagen . . . . .	238
I. „Fan-Aussperrungen“ . . . . .	238
II. Der personalisierte Kartenverkauf . . . . .	240
III. Spielortverlegung und Spielverbot. . . . .	241
IV. Alkoholausschankverbote und -beschränkungen. . . . .	242
B. Die Rechtmäßigkeit der Anwendung der Maßnahmen gegenüber Dritten anhand ausgewählter ordnungsrechtlicher Problemstellungen . . . . .	243
I. Die abstrakten Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Befugnisnormen auf tatbestandlicher Ebene und ihr Vorliegen in typischen Fällen . . . . .	244
1. Das Tatbestandsmerkmal der konkreten Gefahr und die Gefahrprognose in der Praxis . . . . .	244
2. Die gefahrenabwehrrechtliche Verantwortlichkeit der Adressaten. . . . .	247
a) Veranstalter und andere Dritte als Störer. . . . .	247
aa) Die Gefahrzurechnung nach der Theorie der unmittelbaren Verursachung. . . . .	247
bb) Veranstalter und andere Dritte als Störer nach dem Kriterium der Gefahrbeherrschung . . . . .	250
cc) Veranstalter und andere Dritte als Störer nach dem Kriterium des Risikonutzens (Zweckveranlasser). . . . .	250
b) Veranstalter und andere Dritte als Notstandspflichtige. . . . .	254
aa) Das Tatbestandsmerkmal der gegenwärtigen und erheblichen Gefahr gem. § 19 Abs. 1 Nr. 1 OBG. . . . .	254
bb) Unmöglichkeit bzw. mangelnde Erfolgsaussicht der Inanspruchnahme Verantwortlicher . . . . .	256
cc) Unmöglichkeit der zuverlässigen, behördlichen Gefahrenabwehr. . . . .	258
dd) Nichtüberschreiten der Opfergrenze. . . . .	261
c) Zusammenfassung . . . . .	262
II. Die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen in typischen Fällen unter Berücksichtigung des Kooperationsprinzips im allgemeinen Gefahrenabwehrrecht. . . . .	263



1. „Fan-Aussperrungen“ . . . . .	265
2. Der personalisierte Kartenverkauf . . . . .	266
3. Spielortverlegungen und Spielverbot . . . . .	266
4. Alkoholausschankverbote und -beschränkungen . . . . .	267
C. Zusammenfassung . . . . .	269
<b>Zusammenfassung</b> . . . . .	<b>271</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> . . . . .	<b>276</b>
<b>Sachverzeichnis</b> . . . . .	<b>289</b>

# Einleitung

## A. Das Problem der Zuschauergewalt um den Fußballsport

„Es ist Zeit, den Sommerschlaf zu beenden. Hört ihr es nicht? Dieses Raunen in den Ulmen und Eichen. Es ist die neue Fußballsaison mit all ihrer Unschuld und ihren verzückenden Botschaften, die unsere fußballverrückten Löffel zum Schwirren bringt. Die Dritte Liga lässt die Bälle bereits fliegen, am Wochenende folgt die Zweite Liga und der Rest lässt auch nicht mehr lange auf sich warten. Endlich hat das Leben wieder einen tieferen Sinn. Jetzt wird jedes Wochenende ein Fest.“<sup>1</sup>

Millionen von Fußballfans sehnen jedes Jahr das Ende der Sommerpause herbei und erwarten mit Vorfreude das Auftaktspiel ihres Vereins. Derweil sehen die Einsatzplaner der Sicherheitsbehörden den Beginn der neuen Fußballsaison wohl meist mit anderen Augen. Für sie heißt es in der kommenden Saison, die unschönen Seiten des Fußballs in Gestalt gewalttätiger Zuschauerausschreitungen nach Möglichkeit zu unterbinden.

Dabei ist das Phänomen der Zuschauergewalt um den Fußballsport alles andere als neu, es scheint jedoch aktueller als je zuvor. So berichten Medien anlässlich der wöchentlich in verschiedenen Ligen stattfindenden Spielaustragungen mit Großveranstaltungscharakter nunmehr bereits seit mehreren Jahrzehnten nahezu routineartig über gewalttätige Ausschreitungen zwischen rivalisierenden Fangruppen sowie über Randalezüge von Fußballfans in den Städten; dennoch konnten alle dahingehenden Anstrengungen der Sicherheitsbehörden die fußballbezogene Gewalt bisher nicht so weit zurückdrängen, dass ihre Bilder aus den Berichten der Medien verschwunden wären – auch wenn „Schlimmeres“ in Deutschland bislang verhindert werden konnte.

Das traurige Resultat der fortwährenden, ritualisierten und meist von Subkulturgruppen ausgelebten Gewaltkultur sind in erster Linie die vielen, teils schwerwiegenden körperlichen Verletzungen der Krawallmacher selbst, der zahllosen zur Bewältigung des Problems eingesetzten Polizistinnen und Polizisten sowie gänzlich unbeteiligter Personen, die in der Fußballsaison 2013/14 ihren Höchststand von 1.281 Verletzungsopfern allein in den bei-

---

<sup>1</sup> Abrufbar unter: <http://www.tagesspiegel.de/themen/1-fc-union-berlin/willmann-hat-wieder-lust-auf-fussball-das-maerchen-von-den-laengsgestreiften-hemden/6955898.html>, zuletzt abgerufen am 20.7.2015.

den Bundesligen<sup>2</sup> erreichten (wohlgemerkt beim gleichzeitigen Zuschauerrekord von fast 18,8 Millionen<sup>3</sup>); ferner schlägt die erhebliche Zerstörung von Eigentumswerten zu Buche. Darüber hinaus steigen die Kosten der stetig erweiterten ressourcenintensiven Sicherheitskonzepte der Gefahrenabwehrbehörden in schwindelerregende Höhen – zu bemerken sei allein die enorme Zahl von 1.944.919 durch die Polizei zur Sicherung von Fußballveranstaltungen in den Saison 2013/14 geleisteten Einsatzstunden.<sup>4</sup> Und dennoch scheint sich das Sicherheitsgefühl der friedlichen Veranstaltungsbesucher und der Allgemeinheit all der Bemühungen der Sicherheitsbehörden zum Trotz zu verringern.<sup>5</sup>

Gegebenenfalls durch die pausenlose, teilweise als sensationsheischend bezeichnete, mediale Berichterstattung unterstützt, stellt es sich so dar, als habe sich in der – hinsichtlich des Phänomens fußballbezogener Gewalt ohnehin sehr sensiblen – öffentlichen Wahrnehmung das Bild eingestellt, gewalttätige Fanausschreitungen bzw. ihr Gefahrenpotenzial nähmen stetig zu und würden zu einem immer gravierenderen Problem. Gleichzeitig sinkt das Verständnis für das Verhalten der gewalttätigen Fans in der Bevölkerung. Damit einher gehen länderübergreifende Pläne der Innenministerien für ein verschärftes präventiv-polizeiliches und strafprozessuales Vorgehen gegen gewalttätige Fußballzuschauer und einer *zero tolerance*-Strategie der Einsatzkräfte.<sup>6</sup> Demgegenüber pochen speziell Fanforscher auf eine Verbesserung der Kommunikation zwischen allen Beteiligten – Fans, Vereinen, Verbänden sowie Sicherheitsbehörden – und auf die Ausbildung gewisser gegenseitiger Toleranzen, welche besonders dem Bestehen etwaiger Feindbilder sowie Solidarisierungen zwischen dem Grunde nach friedlichen sowie gewaltbereiten Fans entgegen wirken sollen.<sup>7</sup>

Welches Konzept man auch bevorzugen mag, fest steht, dass das Problem der Fangewalt um den Fußballsport mit dem bislang primär „zuschauerori-

---

<sup>2</sup> Vgl. Jahresbericht Fußball Saison 2013/14 der Zentralen Informationsstelle Sparteinsätze, Anlage 1 S. 3, abrufbar unter: [https://www.polizei.nrw.de/\\_68.html](https://www.polizei.nrw.de/_68.html), zuletzt abgerufen am 20.7.2015.

<sup>3</sup> Angabe des Deutschen Fußball-Bundes, abrufbar unter: <http://www.dfb.de/statistik/zuschauerzahlen/>, zuletzt abgerufen am 20.7.2015.

<sup>4</sup> Jahresbericht Fußball 2013/14 (Fn. 1), S. 21.

<sup>5</sup> Vgl. dazu *T. Feltes*, Sicherheit bei Großveranstaltungen durch Überwachung der TeilnehmerInnen? Zur aktuellen Diskussion um den Umgang mit Gewalt in und um Fußballstadien, in: *Neue Kriminalistik* 2013, S. 48 (49, 52).

<sup>6</sup> Vgl. etwa <http://www.derwesten.de/sport/fussball/vorsitzender-der-innenminister-fordert-abschaffung-der-stehplaetze-id6691925.html> sowie <http://www..politik/deutschland/hooligans-strenger-befraen-innenminister-fordern-reformen-a-974443.html>, jeweils abgerufen am 20.7.2015.

<sup>7</sup> Vgl. die Darstellungen bei *F. Friedmann*, Polizei und Fans. Ein gestörtes Verhältnis?, 2009, S. 60 ff.

entierten“ Vorgehen der Behörden keinesfalls als gelöst angesehen werden kann. Die Sicherung von Fußballgroßveranstaltungen erfordert die Aufbietung von immer mehr Polizeikräften, wengleich sich die Kapazitäten der Einsatzkräfte allmählich zu erschöpfen drohen. So startete das nordrhein-westfälische Innenministerium zu Beginn der Spielzeit 2014/15 ein Pilotprojekt, das eine Umverteilung von Polizeikräften von weniger risikoreichen Fußballveranstaltungen hin zur Sicherung von Hochrisikospielen vorsieht. Notwendig sei dies besonders aufgrund des Aufstiegs zweier zusätzlicher nordrhein-westfälischer Vereine in die erste Bundesliga, der zu einem Zuwachs der polizeilich zu begleitenden Veranstaltungen führte, deren ressourcenintensive Sicherung anders nicht mehr zu bewerkstelligen sei.<sup>8</sup>

In Ansehung der Knappheit der polizeilichen Einsatzkräfte geraten neben den zuvorderst verantwortlichen Fans derzeit vermehrt auch die Veranstalter der gefahrträchtigen Spieldarstellungen in den Blick der Sicherheitsbehörden und der Öffentlichkeit. Zunächst ist in der jüngeren Vergangenheit die im Hinblick auf ihre Rechtmäßigkeit bislang nicht geklärte, zunehmende ordnungsbehördliche Praxis zu verzeichnen, ebenfalls sie auf der gefahrenabwehrrechtlichen Primärebene in Anspruch zu nehmen. Eine solche Inanspruchnahme soll trotz der stellenweisen personellen Überlastung der Polizei eine sichere Durchführung der Veranstaltungen gewährleisten. Weiter werden Forderungen nach einer Kostenbeteiligung der Veranstalter an den ressourcenintensiven Polizeieinsätzen immer lauter. Auf diese reagierte jüngst die Bremer Bürgerschaft, die der gebührenrechtlichen Inpflichtnahme von Veranstaltern kommerzieller Großveranstaltungen als erste Landesvertretung gesetzlich den Weg ebnete<sup>9</sup>, wenn auch die Frage ihrer Verfassungsmäßigkeit zu klären bleibt<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Vgl. die entsprechende Pressemitteilung des Landesinnenministeriums, abrufbar unter: <http://www.mik.nrw.de/presse-mediathek/aktuelle-meldungen/aktuelles-im-detail/news/nrw-polizei-sorgt-fuer-sicherheit-beim-fussball-innenminister-ralf-jaeger-wir-wollen-den-kraefte.html>, zuletzt abgerufen am 20.7.2015.

<sup>9</sup> Vgl. das Gesetz zur Änderung des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes, GBl. der Freien Hansestadt Bremen 2014 Nr. 112, S. 457.

<sup>10</sup> Vgl. hierzu *B. Schiffbauer*, Unhaltbar? Zum Bremer Vorstoß einer Kostentransportpflicht für Polizeieinsätze im Profifußball, in: NVwZ 2014, S. 1282 (1282 ff.); *S. Heise*, Überwälzungen von Einsatzkosten der Polizei bei Spieldarstellungen im Profifußball. Der gebührenrechtliche Ansatz, in: NVwZ 2015, S. 262–268, sowie *N. Klein*, Fußballveranstaltungen und Polizeikosten – Die Verfassungsmäßigkeit einer kostenrechtlichen lex-Fußball in Bremen, in: DVBl. 2015, S. 275 (275 ff.).