

**Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit**

---

**Band 12**

# **Fernhaltemaßnahmen**

**Eine Untersuchung zur polizeilichen Gefahrenabwehr  
bei Fußballspielen**

**Von**

**Tobias Friedrich Fleißner**



**Duncker & Humblot · Berlin**

TOBIAS FRIEDRICH FLEIßNER

## Fernhaltemaßnahmen

# Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. Markus Thiel, Köln

Band 12

# Fernhaltemaßnahmen

Eine Untersuchung zur polizeilichen Gefahrenabwehr  
bei Fußballspielen

Von

Tobias Friedrich Fleißner



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München  
hat diese Arbeit im Jahre 2020 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.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2021 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: 3w+p GmbH, Rimplar  
Druck: CPI buchbücher.de GmbH, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 2199-3475  
ISBN 978-3-428-18193-3 (Print)  
ISBN 978-3-428-58193-1 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

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

*Meiner Mutter  
und im Andenken an meine Großeltern  
in ewiger Dankbarkeit*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit einem Bündel unterschiedlicher polizei- und ordnungsbehördlicher Maßnahmen, die sich in den vergangenen Jahren zunehmend in der Praxis etabliert haben, um den von einzelnen Personen ausgehenden Störungen an einem bestimmten Ort frühzeitig zu begegnen. Diese Maßnahmen eint das Ziel, Personen bereits vom Aufsuchen derjenigen Örtlichkeiten abzuhalten, an denen mit einem störenden Verhalten dieser Personen gerechnet wird. Ausgerichtet an diesem Ziel, werden die einzelnen Maßnahmen im Rahmen dieser Arbeit unter dem Begriff der Fernhaltemaßnahmen zusammengefasst und einer eingehenden Untersuchung hinsichtlich ihres Anwendungsbereiches, ihrer Grundrechtsrelevanz und ihrer tatbestandlichen Voraussetzungen unterzogen. Zudem widmet sich die Arbeit der Frage, welche Maßstäbe an die personenbezogene Gefahrenprognose anzulegen sind, um eine Fernhaltemaßnahme erlassen zu können. Die Untersuchung konzentriert sich überwiegend auf den in der Praxis wohl wichtigsten Anwendungsbereich, die Anwendung von Fernhaltemaßnahmen im Rahmen von Fußballspielen. Ihre Ergebnisse dürften jedoch ohne Einschränkungen auch auf andere Anwendungsbereiche übertragen werden können.

Die Arbeit entstand weitgehend während meiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Ludwig-Maximilians-Universität München (LMU) sowie am Karlsruher Institut für Technologie (KIT) zwischen November 2014 und Oktober 2017. Abgeschlossen wurde die Arbeit schließlich parallel zu meiner im Anschluss aufgenommenen Tätigkeit als Staatsanwalt. Sie wurde im Mai 2019 an der juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München eingereicht und dort als Dissertation angenommen. Die hier zitierten Quellen aus Literatur und Rechtsprechung sind auf dem Stand der Einreichung.

Auf dem Weg zur Fertigstellung dieser Arbeit haben mich mehrere Menschen begleitet, denen ich an dieser Stelle von Herzen für ihre Unterstützung danken möchte.

Mein besonderer Dank gilt an erster Stelle meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Matthias Bäcker, der meine Arbeit sowohl während als auch nach unserer gemeinsamen Zeit an der LMU und am KIT mit Rat und Tat, insbesondere durch zahlreiche Anregungen, kritische Rückfragen und konstruktive Gespräche, begleitet und hierdurch gefördert hat. Gleichsam möchte ich mich bei ihm für die stets vertrauensvolle Zusammenarbeit an den Lehrstühlen in München und Karlsruhe bedanken.

Ein großer Dank gilt auch seiner Nachfolgerin an der LMU, Frau Prof. Dr. Kaufhold, an deren Lehrstuhl ich weiterhin tätig sein durfte. Auch bei ihr möchte ich mich recht herzlich für das angenehme und vertrauensvolle Miteinander am Lehrstuhl, ihren hilfreichen Rat und ihr stets offenes Ohr bedanken. Zudem gebührt ihr mein Dank für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Ferner gilt mein Dank den Kolleginnen und Kollegen an den Universitäten in München und Karlsruhe. Euch allen möchte ich für die kollegiale Zusammenarbeit und den akademischen Austausch besonders danken.

Die letzten Zeilen meiner Danksagung gehören denjenigen Personen, deren Unterstützung für mich im Privaten stets von unschätzbarem Wert war. Dies ist zum einen meine Freundin Julia, die meine zeitliche Beanspruchung tolerieren musste und dennoch mit großem Engagement bereit war, das Lektorat zu übernehmen. Zum anderen sind dies meine Mutter und meine Großeltern. Ihnen bin ich besonders dankbar, denn ihre Unterstützung, ihre Fürsorge und ihr Zuspruch auf meinem bisherigen Lebensweg waren stets ein wichtiges Fundament, welches mir das Erreichen meiner Ziele ermöglicht hat. Diese Arbeit sei ihnen gewidmet.

Bonn im Oktober 2020

*Tobias F. Fleißner*

# Inhaltsübersicht

Einführung .....	25
------------------	----

## *Teil 1*

<b>Der Anwendungsbereich von Fernhaltemaßnahmen als Teil eines vielschichtigen Systems zur Abwehr von Gefahren im Rahmen von Fußballspielen</b>	29
---	----

I. Die Gewährleistung der Sicherheit im Rahmen von Fußballspielen als hoheitliche Aufgabe .....	29
II. Verhaltensbezogene Störungen als spezifische Gefahr im Rahmen von Fußballspielen .....	30
III. Zuständigkeit der Polizei- und Ordnungsbehörden für die Abwehr von Gefahren im Rahmen von Fußballspielen .....	36
IV. Die Verantwortung nicht-hoheitlicher Akteure für die Sicherheit eines Fußballspiels	44
V. Maßnahmen nicht-hoheitlicher Akteure zur Gewährleistung der Sicherheit bei Fußballspielen .....	51
VI. Grenzen der Gefahrenabwehr im Rahmen von Fußballspielen als Ausgangspunkt für den Erlass hoheitlicher Fernhaltemaßnahmen .....	63
VII. Ergebnisse Teil 1 .....	66

## *Teil 2*

<b>Grundrechtlicher Schutz des Besuchs von Fußballspielen</b>	69
I. Versammlungsfreiheit, Art. 8 Abs. 1 GG .....	69
II. Informationsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GG .....	73
III. Recht auf Freizügigkeit, Art. 11 Abs. 1 GG .....	76
IV. Freiheit der Person, Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG .....	106
V. Allgemeines Persönlichkeitsrecht, Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG .....	110
VI. Ergebnisse Teil 2 .....	115

*Teil 3*

<b>Fernhaltemaßnahmen der Polizei- und Ordnungsbehörden</b>	116
I. Gefährderansprache	116
II. Aufenthaltsverbot	140
III. Ausreisebeschränkende Maßnahmen des Pass- und Personalausweisrechts	152
IV. Meldeauflage	178
V. Ergebnisse Teil 3	215

*Teil 4*

<b>Die Negativprognose als Ausgangspunkt für den Erlass von Fernhaltemaßnahmen in der Praxis</b>	217
I. Einführung	217
II. Die Ermittlung des Sachverhalts als Voraussetzung der Prognose	218
III. Die (Gefahren-)Prognose	238
IV. Ergebnisse Teil 4	272
<b>Schlussteil: Zusammenfassung der Ergebnisse</b>	275
<b>Literaturverzeichnis</b>	280
<b>Sachwortverzeichnis</b>	298

# Inhaltsverzeichnis

Einführung .....	25
------------------	----

## *Teil 1*

<b>Der Anwendungsbereich von Fernhaltemaßnahmen als Teil eines vielschichtigen Systems zur Abwehr von Gefahren im Rahmen von Fußballspielen</b>	29
---	----

I. Die Gewährleistung der Sicherheit im Rahmen von Fußballspielen als hoheitliche Aufgabe .....	29
II. Verhaltensbezogene Störungen als spezifische Gefahr im Rahmen von Fußballspielen .....	30
1. Räumliche Ausdehnung verhaltensbezogener Störungen .....	30
2. Typologische Zuordnung verhaltensbezogener Störungen .....	31
3. Soziologische Zuordnung verhaltensbezogener Störungen – „Problematische Zuschauergruppen“ .....	34
4. Zwischenfazit .....	35
III. Zuständigkeit der Polizei- und Ordnungsbehörden für die Abwehr von Gefahren im Rahmen von Fußballspielen .....	36
1. „Klassische“ Gefahrenabwehr .....	36
a) Schutz der öffentlichen Sicherheit .....	36
b) Schutz der öffentlichen Ordnung .....	37
c) Vorbeugende Bekämpfung von Straftaten .....	38
2. Einschränkungen beim Schutz privater Rechte .....	40
3. Schutz von Fußballspielen als Aufgabe der Polizei- und Ordnungsbehörden? ...	41
4. Zwischenfazit .....	43
IV. Die Verantwortung nicht-hoheitlicher Akteure für die Sicherheit eines Fußballspiels	44
1. Staatliches Recht .....	44
a) Vertragliche Schutzpflichten gemäß § 241 Abs. 2 BGB .....	44
aa) Heimverein .....	44
bb) Gastverein .....	45
cc) Verbände, Träger und Betreiber von Fußballstadien .....	46

b) Verkehrssicherungspflichten gemäß § 823 Abs. 1 BGB .....	46
aa) Heimverein .....	46
bb) Gastverein .....	47
cc) Verbände .....	48
dd) Träger und Betreiber von Sportstätten .....	48
c) Öffentliches Recht .....	48
2. Verbandsrecht .....	49
3. Zwischenfazit .....	51
V. Maßnahmen nicht-hoheitlicher Akteure zur Gewährleistung der Sicherheit bei Fußballspielen .....	51
1. Maßnahmen der Vereine .....	51
a) Vor-Ort Maßnahmen .....	51
aa) Einsatz und Maßnahmen von Ordnungskräften .....	51
bb) Einsatz automatisierter Kontroll- und Überwachungssysteme .....	53
b) Privatrechtliche Fernhaltemaßnahmen .....	54
aa) Verkaufs- und Weitergabebeschränkungen .....	54
bb) Stadionverbot .....	56
(1) Charakter und rechtliche Grundlagen eines einfachen (örtlichen) Stadionverbots .....	56
(2) Bundesweites Stadionverbot .....	57
(3) Zeitliche Dimension eines Stadionverbots .....	58
(4) Einwendungen der Zuschauer .....	58
(5) Strafrechtliche Folgen bei Verstoß gegen ein Stadionverbot .....	59
2. Maßnahmen der Verbände .....	61
3. Maßnahmen der Träger und Betreiber von Sportstätten .....	61
4. Fanprojekte .....	61
5. Zwischenfazit .....	62
VI. Grenzen der Gefahrenabwehr im Rahmen von Fußballspielen als Ausgangspunkt für den Erlass hoheitlicher Fernhaltemaßnahmen .....	63
1. Grenzen der Gefahrenabwehr durch Vor-Ort-Maßnahmen hoheitlicher und nicht-hoheitlicher Akteure .....	63
2. Grenzen der Gefahrenabwehr durch Maßnahmen nicht-hoheitlicher Akteure im Vorfeld der Veranstaltung .....	64
3. Fernhaltemaßnahmen als wesentlicher Teil polizei- und ordnungsbehördlicher Handlungsoptionen .....	65
VII. Ergebnisse Teil 1 .....	66

*Teil 2*

<b>Grundrechtlicher Schutz des Besuchs von Fußballspielen</b>	69
I. Versammlungsfreiheit, Art. 8 Abs. 1 GG	69
1. Der Zusammenschluss mehrerer Zuschauer als Versammlung?	69
2. Zwischenfazit	73
II. Informationsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 S. 1 Alt. 2 GG	73
1. Der Stadionbesuch als Informationsquelle?	73
2. Zwischenfazit	75
III. Recht auf Freizügigkeit, Art. 11 Abs. 1 GG	76
1. Einführung	76
2. Der Schutzbereich des Freizügigkeitsrechts gemäß Art. 11 Abs. 1 GG	77
a) Das Freizügigkeitsrecht des Art. 11 GG im grundrechtlichen Gefüge	77
b) Überblick über das Meinungsspektrum zum Schutzbereich des Art. 11 GG	79
aa) Aufenthaltsort	80
bb) Aufenthalt	82
cc) Eröffnung des Schutzbereichs des Art. 11 GG auf Grundlage einer Gesamtbetrachtung	84
c) Eigene Stellungnahme	84
aa) Enge Auslegung des Schutzbereichs von Art. 11 GG als Folge historischer Kontinuität	84
(1) Entwicklung des Freizügigkeitsrechts in Deutschland	84
(2) Folgen für die Auslegung des Schutzbereichs des Art. 11 Abs. 1 GG	88
bb) Gemeinschaftsrecht als Grund für einen Bruch mit der historischen Kontinuität des Freizügigkeitsrechts?	89
cc) Zum Bruch mit der historischen Kontinuität des Freizügigkeitsrechts in Bezug auf den Ortsbegriff	90
(1) Veränderte rechtliche und tatsächliche Umstände als Grund für einen veränderten Ortsbegriff?	90
(2) Weitere Argumente für einen veränderten Ortsbegriff	94
(a) Art. 11 GG als Ausdruck individueller Selbstentfaltung	94
(b) Lebenskreis als gerechterer Maßstab?	95
(c) Gründe für ein Festhalten am klassischen Ortsbegriff	96
(3) Teilergebnis	99
dd) Zum Bruch mit der historischen Kontinuität in Bezug auf den Aufenthaltsbegriff	99
(1) Überblick über die Kriterien zur Bestimmung eines Aufenthalts	99
(2) Einfluss veränderter Lebensbedingungen auf die Bestimmung des Aufenthalts	100

(3) Stellungnahme zu den einzelnen Kriterien .....	102
(a) Objektive Kriterien .....	102
(b) Subjektive Kriterien .....	102
(4) Teilergebnis und eigene Lösung .....	104
3. Zusammenfassung und eigene Lösung .....	105
4. Zwischenfazit .....	106
IV. Freiheit der Person, Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG .....	106
1. Die Freiheit der Person als ein Recht der Fortbewegungsfreiheit? .....	106
2. Zwischenfazit .....	110
V. Allgemeines Persönlichkeitsrecht, Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG .....	110
1. Einführung .....	110
2. Schutzbereich des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts .....	111
3. Das „Fan-Sein“ als Teil der Persönlichkeit .....	112
4. Abgrenzung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts zur allgemeinen Handlungsfreiheit .....	113
5. Zwischenfazit .....	114
VI. Ergebnisse Teil 2 .....	115

### *Teil 3*

<b>Fernhaltemaßnahmen der Polizei- und Ordnungsbehörden</b>	116
I. Gefährderansprache .....	116
1. Beschreibung der Maßnahme .....	116
2. Grundrechtliche Dimension .....	118
a) Klassischer Eingriffsbegriff .....	118
b) Moderner Eingriffsbegriff .....	120
c) Zwischenfazit .....	121
3. Ermächtigungsgrundlage .....	121
a) Verhältnis der Gefährderansprache zu den Standardmaßnahmen .....	121
b) Bedeutung der Wesentlichkeitstheorie für die Gefährderansprache .....	122
c) Zwischenfazit .....	125
4. Formelle Rechtmäßigkeit .....	125
5. Materielle Rechtmäßigkeit der Gefährderansprache .....	126
a) Tatbestandliche Voraussetzungen einer Gefährderansprache .....	126
aa) Konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit .....	126
bb) Der bayerische Sonderweg: die „drohende Gefahr“ .....	129
(1) Sinn und Zweck der Norm .....	130

(2) Die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit .....	131
(a) Der Prognosemaßstab der beiden Varianten .....	131
(b) Die Abgrenzung zur konkreten Gefahr – Bedeutung der Norm ...	133
cc) Verantwortlichkeit des Betroffenen .....	136
b) Rechtsfolgen .....	137
aa) Inhaltliche Grenzen der Gefährderansprache .....	137
bb) Ermessen und Verhältnismäßigkeit der Maßnahme .....	137
(1) Geeignetheit und Erforderlichkeit von Gefährderansprachen .....	138
(2) Angemessenheit .....	138
6. Zwischenfazit .....	140
<b>II. Aufenthaltsverbot .....</b>	<b>140</b>
1. Beschreibung .....	140
2. Grundrechtliche Dimension .....	141
3. Ermächtigungsgrundlage .....	142
a) Standardermächtigung .....	142
b) Generalklausel .....	143
4. Formelle Rechtmäßigkeit .....	143
a) Zuständigkeit .....	143
b) Verfahren .....	144
c) Form .....	144
5. Materielle Rechtmäßigkeit .....	145
a) Tatbestandliche Voraussetzungen .....	145
b) Rechtsfolgen .....	148
aa) Auswahlermessen .....	148
bb) Intensität des Aufenthaltsverbotes .....	148
cc) Räumliche Dimension des Aufenthaltsverbots .....	149
dd) Zeitliche Dimension des Aufenthaltsverbots .....	150
6. Zwischenfazit .....	151
<b>III. Ausreisebeschränkende Maßnahmen des Pass- und Personalausweisrechts .....</b>	<b>152</b>
1. Beschreibung und Abgrenzung der Maßnahmen .....	152
2. Die verfassungsrechtliche Einordnung pass- und ausweisrechtlicher Maßnahmen	153
a) Grundrechtlicher Schutz der Ausreisefreiheit .....	153
b) Eingriff in die Ausreisefreiheit durch das Pass- und Ausweisrecht .....	153
c) Verfassungsmäßige Rechtfertigung von pass- und ausweisrechtlichen Rege-	155
lungen .....	
3. Anforderungen an den Erlass passrechtlicher Maßnahmen nach dem PaßG .....	156
a) Formelle Rechtmäßigkeit .....	156

b) Materielle Rechtmäßigkeit .....	157
aa) Passversagung .....	157
(1) „Bestimmte Tatsachen“ .....	157
(2) „Annahme einer Gefährdung“ .....	159
(3) „Gefährdung sonstiger erheblicher Belange der Bundesrepublik Deutschland“ .....	161
(a) Ansehen der Bundesrepublik Deutschland .....	162
(b) Schutz der auswärtigen Beziehungen und Einhaltung völkerrechtlicher Pflichten .....	164
(c) Abwehr von Straftaten im Ausland als eigener Belang .....	164
(d) Stellungnahme .....	164
(aa) Ansehen als sonstiger erheblicher Belang .....	165
(bb) Schutz der auswärtigen Beziehungen und Einhaltung völkerrechtlicher Pflichten .....	166
(cc) Verhindern von Straftaten im Ausland .....	168
bb) Entziehen des Passes sowie Passbeschränkungen .....	172
c) Rechtsfolgen .....	172
aa) Passversagung (§ 7 Abs. 1 PaßG) .....	172
bb) Entziehen des Passes (§ 8 PaßG) .....	173
cc) Räumliche und zeitliche Beschränkung des Passes (§ 7 Abs. 2 PaßG) ...	173
4. Voraussetzungen für den Erlass ausweisrechtlicher Maßnahmen nach dem PAuswG .....	174
a) Formelle Rechtmäßigkeit .....	174
b) Materielle Rechtmäßigkeit .....	174
aa) Ausweisbeschränkungen (§ 6 Abs. 7 PAuswG) .....	174
bb) Ausweisversagung und Entziehung (§ 6a PAuswG) .....	175
c) Rechtsfolgen .....	175
aa) Ausweisbeschränkungen .....	175
bb) Versagen und Entziehen des Personalausweises .....	176
5. Ausreiseuntersagung, grenzpolizeiliche Kontrolle und strafrechtliche Sanktionen	176
6. Zwischenfazit .....	178
IV. Meldeaufgabe .....	178
1. Beschreibung und Abgrenzung der Maßnahme .....	178
2. Grundrechtliche Dimension .....	179
a) Freizügigkeit, Art. 11 GG .....	180
aa) Die Pflicht zum Erscheinen und Melden auf einer Dienststelle .....	180
bb) Die faktische Beschränkung der Fortbewegungsfreiheit .....	182
cc) Zwischenfazit .....	184
b) Freiheit der Person, Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG .....	184
aa) Die Pflicht zum Erscheinen und Melden auf einer Dienststelle .....	184

- bb) Die Beschränkung der Fortbewegungsfreiheit als Folge der Erscheinenspflicht ..... 184
  - (1) Anforderungen an einen Eingriff in den Schutzbereich des Art. 2 Abs. 2 S. 2 GG ..... 185
  - (2) Freiheitsentziehung ..... 186
    - (a) Entzug der Bewegungsfreiheit bei mehreren Meldepflichten ..... 186
    - (b) Entzug der Bewegungsfreiheit während der Meldung ..... 186
  - (3) Freiheitsbeschränkung ..... 187
- cc) Zwischenfazit ..... 189
- c) Informationelle Selbstbestimmung, Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG ... 189
- d) Zwischenfazit ..... 189
- 3. Ermächtigungsgrundlage ..... 189
  - a) Standardermächtigung über den Erlass von Meldeauflagen ..... 189
  - b) Generalklausel ..... 190
    - aa) Vorrang einer sonstigen Standardermächtigung ..... 190
      - (1) Vorladung ..... 190
      - (2) Aufenthaltsbeschränkende Maßnahmen ..... 191
      - (3) Passgesetz ..... 191
  - bb) Sperrwirkung durch Maßnahmen gleicher Wirkung ..... 192
    - (1) Vorladung ..... 192
    - (2) Aufenthaltsbeschränkende Maßnahmen ..... 194
    - (3) Zwischenfazit ..... 195
- cc) Verfassungsrechtliche Einwände ..... 195
  - (1) Fehlende Kompetenz der Länder ..... 195
    - (a) Ausschließliche Kompetenz des Bundes über die Freizügigkeit ... 196
    - (b) Ausschließliche Kompetenz des Bundes über das Pass- und Ausweiswesen ..... 197
  - (2) Vorbehalt des Gesetzes, Art. 20 Abs. 3 GG und Wesentlichkeitstheorie 199
  - (3) Art. 11 Abs. 2 GG ..... 201

- c) Zwischenfazit ..... 202
- 4. Formelle Rechtmäßigkeit ..... 202
- a) Zuständigkeit ..... 202
- b) Form der Meldeauflage ..... 203
- c) Verfahren ..... 203
- 5. Materielle Rechtmäßigkeit ..... 204
- a) Tatbestandliche Voraussetzungen ..... 204
  - aa) § 12a POG RhIPf. .... 204
- bb) Generalklausel ..... 205
  - (1) Minusmaßnahme zum Gewahrsam ..... 205
  - (2) Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ... 206

b) Rechtsfolge .....	207
aa) Ermessen .....	207
(1) Subsidiarität der Meldeauflage .....	207
(2) Inhalt und Umfang der Meldeauflage .....	208
bb) Besonderheiten im Rahmen des § 12a POG RhLPf. ....	210
6. Rechtsvergleichende Betrachtung, § 49c SPG (Österreich) .....	210
a) Zuständigkeit und Form .....	211
b) Tatbestand .....	211
c) Rechtsfolgen .....	212
d) Erkenntnisse .....	212
7. Übertragung der Erkenntnisse in einen eigenen Gesetzesentwurf .....	214
8. Zwischenfazit .....	214
V. Ergebnisse Teil 3 .....	215

#### *Teil 4*

<b>Die Negativprognose als Ausgangspunkt für den Erlass von Fernhaltemaßnahmen in der Praxis</b>	217
I. Einführung .....	217
II. Die Ermittlung des Sachverhalts als Voraussetzung der Prognose .....	218
1. Umfang der Sachverhaltsermittlung .....	219
2. Erkenntnisquellen der Behörde bei der Sachverhaltsermittlung .....	221
a) Befragung des potentiellen Adressaten einer Fernhaltemaßnahme .....	221
b) Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze (ZIS) .....	222
c) Örtlicher Ausschuss für Sport und Sicherheit (ÖASS) .....	223
d) Rückgriff auf Dateien .....	226
aa) Die Datei Gewalttäter Sport .....	228
bb) SKB-Dateien .....	230
3. Würdigung der Ermittlungsergebnisse durch die Behörde .....	234
4. Folgen einer fehlerhaften Sachverhaltsermittlung in der Praxis .....	236
5. Zwischenfazit .....	237
III. Die (Gefahren-)Prognose .....	238
1. Inhalt und Maßstab der Prognose .....	238
2. Indizien zur Begründung einer Negativprognose .....	241
a) Szene- oder Gruppenzugehörigkeit des Betroffenen .....	242
aa) Szenen und Gruppen mit erhöhtem Gefahrenpotential .....	242
bb) Bestimmung der Zugehörigkeit der Person .....	244
cc) Erforderliche Intensität der Gruppen- bzw. Szenenzugehörigkeit .....	245

dd) Zwischenfazit .....	248
b) Vorstrafen und Strafverfahren .....	249
aa) Vorstrafen .....	249
bb) Strafverfahren .....	250
(1) Freispruch .....	252
(2) Einstellung des Strafverfahrens .....	253
(a) Einstellung gemäß § 153 StPO .....	254
(b) Einstellung gemäß § 153a StPO .....	255
(c) Verweisung auf den Privatklageweg gemäß §§ 374, 376 StPO ...	256
(d) Einstellung gemäß § 170 Abs. 2 StPO .....	257
(e) Sonderfall: Kein Anfangsverdacht, § 152 Abs. 2 StPO .....	259
cc) Zwischenfazit .....	259
c) Stadionverbot .....	259
aa) Einfluss der Stadionverbotsrichtlinie auf den indiziellen Wert des Stadionverbots .....	260
bb) Stadionverbot als Gegenindiz? .....	265
cc) Zwischenfazit .....	265
d) Eintragungen in einer polizeilichen Datensammlung .....	266
aa) Datei Gewalttäter Sport .....	267
bb) Ausblick: Eintragungen im Informationssystem gemäß § 13 BAKG .....	270
cc) SKB-Dateien .....	270
dd) Zwischenfazit .....	271
IV. Ergebnisse Teil 4 .....	272
<b>Schlussteil: Zusammenfassung der Ergebnisse .....</b>	<b>275</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>280</b>
<b>Sachwortverzeichnis .....</b>	<b>298</b>

## Abkürzungsverzeichnis

A. A. (a. A.)	Anderer Ansicht
Abs.	Absatz
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen (A/RES/217/UN-Doc.217/A-(III)) vom 10.12.1948
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
A. F. (a. F.)	Alte Fassung
AG	Amtsgericht
AG NKSS	Arbeitsgruppe Nationales Konzept Sport und Sicherheit
AGB	Allgemeine Geschäftsbedingungen
AGPaßG/AGPAuswG	Ausführungsgesetz zum Passgesetz/Ausführungsgesetz zum Personalausweisgesetz
Alt.	Alternative
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
ASOG Bln.	Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz des Landes Berlin
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BAnz.	Bundesanzeiger
BayGO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
BayPAG	Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BB	Betriebs-Berater
BbgPolG	Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei im Land Brandenburg
Bd.	Band
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
BfDI	Bundesbeauftragte/-r für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BKA	Bundeskriminalamt
BKADV	Verordnung über die Art der Daten, die nach den §§ 8 und 9 des Bundeskriminalamtgesetzes gespeichert werden dürfen
BKAG	Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten
BPolG	Gesetz über die Bundespolizei

BremPolG	Bremisches Polizeigesetz
Bspw. (bspw.)	Beispielsweise
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen der amtlichen Sammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen der amtlichen Sammlung des Bundesverwaltungsgerichts
Ders. (ders.)	Derselbe
DFB	Deutscher Fußball Bund
DFL	Deutsche Fußball Liga GmbH
D.h. (d. h.)	Das heißt
DNP	Die neue Polizei
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DPolBl	Deutsches Polizeiblatt
DS	Der Sachverständige
DStR	Das Deutsche Steuerrecht
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EG	Europäische Gemeinschaft
EGStGB	Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch
EM	Europameisterschaft
EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUGRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
FIFA	Fédération International de Football Association
Fn.	Fußnote
FreizG	Gesetz über die Freizügigkeit vom 1. November 1867
FreizG/EU	Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern
FS	Festschrift
G7	Gruppe der Sieben (Anm. Zusammenschluss von sieben Industrienationen)
Gem. (gem.)	Gemäß
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz
ggf.	Gegebenenfalls
HbgDSG	Hamburgisches Datenschutzgesetz
HbgSOG	Hamburgisches Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vom 14.3.1966
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILC	International Law Commission
ILC ARS	International Law Commission, Articles on State Responsibility
IPBPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte

i. S. d.	Im Sinne des
i. V. m.	In Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JR	Juristische Rundschau
JURA	Juristische Ausbildung
JurionRS	Jurion-Rechtsprechung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristen Zeitung
KG	Kammergericht
KGBL	Blätter für Rechtspflege im Bezirk des Kammergerichts
KommJur	Kommunaljurist
LG	Landgericht
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LO	Lizenzierungsordnung
LVwG S-H	Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein
MEPolG	Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes
Mrz.	März
MVStättV	Musterversammlungsstättenverordnung
Nds.SOG	Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
NdsVbl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	Neue Juristische Wochenschrift Rechtsprechungs-Report
NK	Neue Kriminalpolitik
NKSS	Nationales Konzept Sport und Sicherheit
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
NPA	Neues Polizeiarhiv
Nr.	Nummer
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NStZ-RR	Neue Zeitschrift für Strafrecht Rechtsprechungs-Report
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
ÖASS	Örtlicher Ausschuss für Sport und Sicherheit
OBG TH	Thüringer Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Ordnungsbehörden
OLG	Oberlandesgericht
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
PaßG	Passgesetz
PassV	Passverordnung
PassVwV	Passverwaltungsvorschrift
PAuswG	Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis
POG RhLPf.	Polizei- und Ordnungsbehördengesetz des Landes Rheinland-Pfalz
PolG BW	Polizeigesetz des Landes Baden-Württemberg
PolG NRW	Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen

RG	Reichsgericht
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RiStBV	Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
RW	Rechtswissenschaft
S.	Seite
SaarPolG	Saarländisches Polizeigesetz
SächsPolG	Polizeigesetz des Freistaates Sachsen
SächsVBl.	Sächsische Verwaltungsblätter
SBauVO	Verordnung über Bau und Betrieb von Sonderbauten des Landes Nordrhein-Westfalen
Sep.	September
SKB	Szenekundige/-r Beamte/-r
SOG LSA	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt
SOG M-V	Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-Vorpommern
Sog. (sog.)	Sogenannte/-r
SPG	Bundesgesetz über die Organisation der Sicherheitsverwaltung und die Ausübung der Sicherheitspolizei (Österreich)
SprengG	Gesetz über explosionsgefährliche Stoffe
SpuRt	Sport und Recht
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
str.	streitig
SVRL	Richtlinien zur einheitlichen Behandlung von Stadionverboten
TH PAG	Thüringer Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei
U. a. (u. a.)	Unter anderem
UEFA	Union des Associations Européennes de Football
UN	Vereinte Nationen
Var.	Variante
VersammlG	Gesetz über Versammlungen und Aufzüge
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
Vgl. (vgl.)	Vergleiche
VO	Verordnung
VR	Verwaltungsrundschau
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes
WaffG	Waffengesetz
WM	Weltmeisterschaft
WRP	Wettbewerb in Recht und Praxis
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
Z. B. (z. B.)	Zum Beispiel
ZD	Zeitschrift für Datenschutz

ZIS	Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze
zit.	zitiert
ZPO	Zivilprozessordnung
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht
ZustG	Bundesgesetz über die Zustellung behördlicher Dokumente (Österreich)

## Einführung

Ob beim G7 Gipfel, bei Versammlungen, bei Sportveranstaltungen oder zur Bekämpfung offener Drogenszenen, Fernhaltemaßnahmen haben sich in den letzten Jahren als typisches Mittel der Polizei- und Ordnungsbehörden zur Abwehr von Gefahren etabliert.

Fernhaltemaßnahmen zielen darauf ab, eine Person möglichst frühzeitig vom Aufsuchen bestimmter Örtlichkeiten abzuhalten. Dieses Ziel folgt einer einfachen, aber naheliegenden sicherheitsrechtlichen Überlegung: Eine Person, die daran gehindert wird, eine bestimmte Örtlichkeit aufzusuchen, kann an dieser in aller Regel auch keine Probleme bereiten.<sup>1</sup>

Fernhaltemaßnahmen kommen daher typischerweise schon zur Anwendung, bevor sich eine Person überhaupt in Richtung einer Örtlichkeit, von der sie ferngehalten werden soll, in Bewegung gesetzt hat. Sie werden vor allem dann erlassen, wenn die Behörden aus rechtlichen oder faktischen Gründen nicht abwarten können oder wollen, bis eine Person an einer bestimmten Örtlichkeit erscheint, um erst dann die notwendigen Maßnahmen zur Abwehr der dort bestehenden Gefahren zu ergreifen.<sup>2</sup> Als in der polizeilichen Praxis etablierte Fernhaltemaßnahmen können die Gefährderansprache, das Aufenthaltsverbot, die Meldeauflage sowie pass- und ausweisrechtliche Maßnahmen angesehen werden.<sup>3</sup>

Fernhaltemaßnahmen verfolgen das angestrebte Ziel, eine Person vom Veranstaltungsort fernzuhalten, ohne der Person ihre körperliche Bewegungsfreiheit zu entziehen. Darin unterscheiden sie sich von der Ingewahrsamnahme, mit der zwar ebenfalls erreicht werden kann, dass eine Person einem Ort fernbleibt. Bei der Ingewahrsamnahme ist dieses Ziel aber die unweigerliche Folge aus dem Entzug der körperlichen Bewegungsfreiheit. Wegen ihrer erheblichen Eingriffsintensität ist die Ingewahrsamnahme an enge Voraussetzungen geknüpft, die allenfalls im unmit-

---

<sup>1</sup> Der Anknüpfungspunkt von Fernhaltemaßnahmen ist das einzelne Individuum. Die Maßnahmen lassen sich daher dem Regime der individuellen Prävention zuordnen. Siehe: *Bäcker*, Kriminalpräventionsrecht, S. 61.

<sup>2</sup> Fernhaltemaßnahmen fügen sich somit in den allgemeinen sicherheitspolitischen Trend zu einer möglichst frühzeitig einsetzenden Prävention ein. Vgl. *Bäcker*, Kriminalpräventionsrecht, S. 5.

<sup>3</sup> *Kießling*, DVBl. 2012, 1210 ff. (1212 f.). In zeitlicher Hinsicht dürfte der Erlass von Fernhaltemaßnahmen jedenfalls ab Beginn des Kartenvorverkaufs in Betracht kommen, da ab diesem Moment eine ausreichende Nähe zwischen der Maßnahme und dem schädigenden Ereignis vorliegt. Siehe: *Peters/Rind*, LKV 2017, 251 ff. (255).

telbaren zeitlichen Vorfeld einer Veranstaltung vorliegen können.<sup>4</sup> In den meisten Fällen dürfte diese Maßnahme schon aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nicht in Betracht kommen.<sup>5</sup> Gleichwohl kommt sie in der Praxis ebenso zur Anwendung, wie der sogenannte Verbringungsgefahr. Bei diesem werden Personen, die am Veranstaltungsort oder auf dem Weg zu diesem angetroffen werden, in polizeilichen Gefahr genommen und an einen anderen Ort verbracht.<sup>6</sup> Die Maßnahme dient daher vorrangig dem Wegschaffen und erst nachrangig dem daraus folgenden Fernhalten von Personen.<sup>7</sup> Beim Verbringungsgefahr handelt es sich nach dem hiesigen Verständnis deshalb nicht um eine Fernhaltemaßnahme.

Ein Bedürfnis für die Anwendung von Fernhaltemaßnahmen kann schon aus faktischen Gründen bestehen, beispielsweise wenn aufgrund der vor Ort herrschenden Umstände das Risiko besteht, dass mit den zur Verfügung stehenden Mitteln die im Einzelfall drohenden Gefahren nicht mit hinreichender Sicherheit abgewehrt werden können. Dieses Risiko besteht insbesondere in den Fällen, in denen mit einem relativ unübersichtlichen Szenario gerechnet werden muss, so dass ein vor Ort anwesender Störer nicht mehr rechtzeitig ausgemacht werden kann, bevor es zum Eintritt eines Schadens kommt. Das Bedürfnis einer möglichst frühzeitigen Abwehr von Gefahren unter Anwendung von Fernhaltemaßnahmen ist umso größer, wenn im Einzelfall mit dem Eintritt eines Schadens an einem hochrangigen Rechtsgut oder mit einem Schaden größeren Ausmaßes gerechnet werden muss. In diesen Fällen kann ein längeres Zuwarten bei der Gefahrenabwehr gegebenenfalls nicht mehr möglich sein, da ein effektiver Schutz der bedrohten Rechtsgüter zu einem späteren Zeitpunkt nicht mehr hinreichend sicher gewährleistet werden kann. Ein möglichst frühzeitiges Vorgehen kann somit nicht nur aus praktischen, sondern auch aus rechtlichen Gründen notwendig sein. Dies betrifft auch diejenigen Fälle, in denen der für die Abwehr einer Gefahr zuständigen Behörde keine Befugnisse an dem Ort zustehen, an dem die Gefahr in einen Schaden umzuschlagen droht. Die Anwendung von Fernhaltemaßnahmen ist mit einer Vielzahl von rechtlichen Problemen verknüpft, die den Gegenstand dieser Untersuchung bilden. Im Gefahrenabwehrrecht ist grundsätzlich eine konkrete Gefahr erforderlich, um mit konkret-individuellen Maßnahmen gegen eine Person vorgehen zu können.<sup>8</sup> Je frühzeitiger die Behörde tätig wird, desto ungewisser ist jedoch der Eintritt eines Schadens. Fernhaltemaßnahmen bewegen sich daher schon strukturell an der Grenze zwischen dem Frühstadium einer (konkreten) Gefahr und dem Gefahrenvorfeld, bei dem der

---

<sup>4</sup> Niemeyer, Gefahrenabwehrrechtliche Möglichkeiten, S. 97 f., 110 f.

<sup>5</sup> Barczak, JURA 2014, 888 (899 f.).

<sup>6</sup> Vgl. Siegel, NJW 2013, 1035 (1038); Krahm, Eindämmung von Hooligangewalt, S. 369; Niemeyer, Gefahrenabwehrrechtliche Möglichkeiten, S. 115 ff.

<sup>7</sup> So auch: Krahm, Eindämmung von Hooligangewalt, S. 370 ff., 377; ebenso: Niemeyer, Gefahrenabwehrrechtliche Möglichkeiten, S. 115 ff., die jedoch zu einer anderen grundrechtlichen Würdigung kommt.

<sup>8</sup> Dieser Grundsatz wird aktuell durch die im bayerischen PAG eingeführte Kategorie der drohenden Gefahr in Frage gestellt. Hierzu vertiefend: Teil 3 I.5. a) bb).

Eintritt eines Schadens noch nicht hinreichend wahrscheinlich ist.<sup>9</sup> Im Zusammenhang mit Fernhaltemaßnahmen bedarf es deshalb einer besonders sorgfältigen Gefahrenprognose, die die Annahme einer konkreten Gefahr trotz des zeitlichen Abstands bis zum Eintritt des erwartenden Schadens stützen kann.

Fernhaltemaßnahmen können zudem erheblich in die Rechte des Betroffenen eingreifen, indem sie die (Fort-)Bewegungsfreiheit faktisch oder rechtlich beschränken. Die Intensität des Eingriffs hat zwangsläufig Auswirkungen auf Art und Inhalt der zum Erlass von Fernhaltemaßnahmen erforderlichen Ermächtigungsgrundlage, vor allem auf die tatbestandlichen Voraussetzungen, die bei ihrem Erlass erfüllt sein müssen.

Schließlich stellt sich die Frage, ob der Rückgriff auf hoheitliche Fernhaltemaßnahmen dort gerechtfertigt ist, wo bereits andere nicht-hoheitliche Akteure Verantwortung für die Abwehr von Gefahren übernehmen, weil sie selbst hierzu verpflichtet sind. Dies trifft in besonderem Maße auf Sportveranstaltungen zu, bei denen der Veranstalter umfangreiche eigene Maßnahmen und Vorkehrungen zur Absicherung der Veranstaltung vornehmen muss.

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit soll diesen Fragen mit der erforderlichen Gründlichkeit nachgegangen werden. Dabei liegt ein besonderes Augenmerk auf der behördlichen und gerichtlichen Praxis. Ein Großteil der Fernhaltemaßnahmen wird anlässlich der Durchführung von Fußballspielen im professionellen und halbprofessionellen Bereich erlassen. Die Ursache liegt nicht zuletzt an der Vielzahl und Regelmäßigkeit von Fußballveranstaltungen sowie dem üblicherweise beträchtlichen Zuschauerandrang. So besuchten in der Bundesligasaison 2017/2018 im Schnitt etwa 43.879 Personen die Spiele der ersten Bundesliga. In der zweiten Bundesliga waren es in demselben Zeitraum etwa 17.473 Personen und in der dritten Liga immerhin noch 6.132 Personen.<sup>10</sup> Selbst in der Regionalliga, der höchsten Amateurliga, werden Zuschauerzahlen von durchschnittlich mehr als 1.000 Personen pro Begegnung erreicht.<sup>11</sup> Mit Fußballveranstaltungen sind somit, allein schon aufgrund des enormen Besucherandrangs, vielfältige Gefahren verbunden, denen zum Teil mit dem Erlass von Fernhaltemaßnahmen begegnet wird.<sup>12</sup> Da sich auch in der Rechtsprechung zahlreiche Entscheidungen zu Fernhaltemaßnahmen mit einem Bezug zu Fußballspielen finden lassen, lag es nahe, die vorliegende Arbeit an diesem spezi-

---

<sup>9</sup> *Bäcker*, Kriminalpräventionsrecht, S. 194 f.

<sup>10</sup> Für die erste und zweite Bundesliga, siehe Bundesligastatistik des DFB, abrufbar unter: <https://www.dfb.de/bundesliga/statistik/zuschauerzahlen/>; Für die 3. Liga, siehe Statistik zur 3. Liga auf der Homepage des DFB, abrufbar unter: <http://www.dfb.de/3-liga/statistik/zuschauerzahlen/>; beide Seiten zuletzt abgerufen am: 7.5.2019.

<sup>11</sup> Zuschauerzahlen für die Regionalligen abrufbar unter: <http://www.4-liga.com/regionalliga-suedwest/zuschauer-1718.html>, mit weiteren Zuschauerzahlen zu den übrigen Regionalligen, zuletzt abgerufen am: 7.5.2019.

<sup>12</sup> *Gädeke*, Sportveranstaltungen als staatliche Herausforderung, S.102 ff.; *Lege*, *VerwArch* 1998, 71 (75 f.); *Haurand*, *DNP* 1994, 12 (12).