

# Die Gewährleistung der Sicherheit bei Fußballspielen

Eine rechtliche Analyse unter besonderer Berücksichtigung des DFL-Sicherheitskonzepts

Bearbeitet von  
Dr. Peter Gerrit Müller-Eiselt

1. Auflage 2015. Buch. 390 S. Kartoniert  
ISBN 978 3 8487 2437 6  
Format (B x L): 15,1 x 22,6 cm  
Gewicht: 575 g

[Recht > Öffentliches Recht > Wirtschaftsverwaltungsrecht > Sportrecht,  
Veranstaltungsrecht](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

  
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](http://beck-shop.de) ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

Peter Gerrit Müller-Eiselt

# Die Gewährleistung der Sicherheit bei Fußballspielen

Eine rechtliche Analyse unter besonderer Berücksichtigung  
des DFL-Sicherheitskonzepts „Stadionerlebnis“



Württembergischer  
Fußballverband e.V.



**Nomos**

## **Schriften zum Sportrecht**

herausgegeben von

Prof. Dr. Jens Adolphsen, Universität Gießen

Dr. Jörg Englisch, Justiziar (DFB) und Rechtsanwalt, Frankfurt a.M.

Prof. Dr. Ulrich Haas, Universität Zürich

Prof. Dr. Peter W. Heermann, Universität Bayreuth

Prof. Dr. Burkhard Hess, Universität Heidelberg

Dr. Rainer Koch, Richter am Oberlandesgericht München

MD Berndt Netzer, Bundesministerium der Justiz, Berlin †

Prof. Dr. Martin Nolte, Deutsche Sporthochschule Köln

Prof. Dr. em. Dieter Rössner, Tübingen

Dr. h.c. Alfred Sengle, Präsident des Landgerichts a. D.

Achim Späth, Vorsitzender Richter am OLG Stuttgart

Prof. Dr. Wolf-Dietrich Walker, Universität Gießen

Prof. Dr. Johannes Wertenbruch, Universität Marburg

Dr. Wolfgang Zieher, Leitender Oberstaatsanwalt a. D., Ulm

**Band 38**

Peter Gerrit Müller-Eiselt

# Die Gewährleistung der Sicherheit bei Fußballspielen

Eine rechtliche Analyse unter besonderer Berücksichtigung  
des DFL-Sicherheitskonzepts „Stadionerlebnis“



**Nomos**

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

Zugl.: Ludwigs-Maximilians-Universität München, Diss., 2015

ISBN 978-3-8487-2437-6 (Print)

ISBN 978-3-8452-6596-4 (ePDF)

1. Auflage 2015

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2015. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

## Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1: Die Sicherheitslage in und um die deutschen Fußballstadien – Eine Bestandsaufnahme	20
A. Heysel, Hillsborough – und heute? – Zu den Nebengeräuschen des Fußballs	20
I. Schlägereien und gewalttätige Auseinandersetzungen	24
II. Problem Pyrotechnik	27
III. Repräsentatives Bild der Gewalttätigkeit oder Einzelfälle?	29
B. Neues DFL-Sicherheitskonzept „Stadionerlebnis“ als Beweis einer gesteigerten Gewaltproblematik?	30
I. Wesentlicher Inhalt des Konzepts	31
II. Kritik am Konzept und öffentliche Diskussionen	34
III. Verabschiedung des Konzepts mit Modifikationen	35
IV. Hintergrund der Konzeptentstehung: Fußball als „Spielball der Politik“?	37
V. Zwischenergebnis	38
C. Statistische Daten zur möglichen Gewaltproblematik im deutschen Fußball	39
I. Daten der Jahresberichte Fußball der ZIS	39
II. Umfrage zur Stadionsicherheit	44
III. Fazit	48
D. Hintergründe und Verursacher der Sicherheitsproblematik	49
I. Charakteristika der Gewalt	50
1. Gewalttätigkeit = Hooliganismus?	51
2. Überblick über soziologische Erklärungsansätze zum Hintergrund der Fangewalt	52
3. Die Bedeutung der Gruppendynamik für die Fangewalt	54
4. Fazit: Mehrdimensionalität des Gewaltphänomens	56
II. „Die Fans“ als Verursacher der Sicherheitsproblematik	57
III. Einordnung der Hooligans und Ultras in das Zuschauergefüge	60
1. Phänomen Hooligans	60
a) Definition und Charakteristika	60

*Inhaltsverzeichnis*

b) Die Gier der Hooligans nach Gewalt	61
c) Die Salafisten als gemeinsamer Feind – eine Renaissance des Hooliganismus?	63
d) Einordnung in die Kategorie C der Gewaltsuchenden	64
2. Phänomen Ultras	65
a) Historische und soziologische Ursprünge einer Ultrakultur in Deutschland	66
b) Kennzeichen und Wertvorstellungen der Ultras	67
c) Bedeutung der Ultras für die Sicherheitsproblematik: Ihre Einstellung zur Gewalt, zur Verwendung von Pyrotechnik und ihr Verhältnis zur Polizei	70
d) Fazit: Teile der Ultras als potentielle Störer	73
 Kapitel 2: Rechtsprobleme im Rahmen der Gewährleistung der Sicherheit – Akteursbezogene Betrachtung	 75
A. Zuschauer und Fans	75
I. Zuschauer als Träger von Grundrechten	76
II. Möglichkeiten der Störeridentifikation	79
1. Maßnahmen zur Datenerhebung	79
a) Polizeiliche Befragungen	79
b) Einsatz szenekundiger Beamter	81
c) Polizeiliche Videoüberwachung im Zusammenhang mit Fußballspielen	83
d) Videoüberwachung im Stadion durch die Veranstalter	88
2. Maßnahmen zur Datenverarbeitung und -speicherung: Datei „Gewalttäter Sport“	93
a) Rechtsgrundlagen der Datenspeicherung	95
b) Rechtliche Probleme im Zusammenhang mit der Datei „Gewalttäter Sport“	97
(1) Bestimmtheitsaspekte und Vereinbarkeit der BKADV mit dem BKAG	98
(2) Speicherung der Daten auch bei eingestelltem Ermittlungsverfahren	102
(3) Keine Benachrichtigung der Betroffenen über Speicherung	105

(4) Stigmatisierung der gespeicherten Personen als Gewalttäter	108
c) Zusammenfassung und Reformoptionen	109
3. Datenaustausch und Zusammenarbeit zwischen Polizei und Vereinen	111
III. Im Falle gescheiterter Störeridentifizierung bzw. -trennung: Polizeiliches Vorgehen gegen eine Menschenmenge	114
B. Vereine	116
I. Vereine als Grundrechtsträger	117
II. Vereine als Sicherheitsverantwortliche im Stadion	119
1. Haftungspflichtigkeit der Vereine	120
a) Verkehrs- und schutzpflichtige Vereine sowie geschützter Personenkreis	120
b) Inhalt und Reichweite der Verkehrssicherungs- und Schutzpflichten	127
c) Verbandsrechtliche Haftungsrisiken	130
2. Polizeipflichtigkeit der Vereine	131
a) Polizeiliche Inanspruchnahme der Vereine als Störer	131
b) Zusammenhang zwischen Verkehrspflichtigkeit und Störereigenschaft	136
c) Inanspruchnahme der Vereine als Nichtstörer	139
3. Zwischenfazit zur Sicherheitsverantwortung der Vereine	141
III. Wahrnehmung der Sicherheitsverantwortung durch private Sicherheitsdienste	142
1. Tätigkeit der Sicherheitsdienste im Stadion – eine Bestandsaufnahme	143
2. Handlungsgrundlagen und Kompetenzen der privaten Sicherheitsdienste	146
a) Jedermann- und Selbsthilferechte als Handlungsgrundlagen	146
b) Konkurrenz zwischen hoheitlicher und privater Gefahrenabwehr	148
c) Bedeutung des Hausrechts für das Handeln der Sicherheitsdienste	153

*Inhaltsverzeichnis*

3. Qualität der Arbeit der Sicherheitsdienste	155
a) Bestandsaufnahme und Zweifel an der Leistungsfähigkeit der Sicherheitsdienste	155
b) Bisherige rechtliche Anforderungen an Ausbildung und Sachkunde der Ordner	157
(1) Gewerberechtliche Regelungen in § 34a GewO und ihre Unzulänglichkeiten	158
(2) Regelungen verbandsrechtlicher Art	162
c) Vorschlag zur Novellierung des § 34a GewO	164
d) Exkurs: Einbeziehung des Ordnungsdienstes des Gastvereins in die Sicherheitsgewährleistung bei Auswärtsspielen	167
IV. Zwischenergebnis	169
C. Verbände	170
I. Grundrechtlicher Hintergrund: Schutz der Vereinigungsfreiheit, Art. 9 GG	171
II. Verbandsstruktur im Fußball	175
III. Normstruktur: Regelwerke und ihre Bindungswirkung	178
1. Rechtliche Begründung der Bindungswirkung der Verbandsnormen	179
2. Überblick über die Normen und Regelwerke	188
3. Durchsetzung der Regelwerke	189
IV. Grenzen der Satzungsautonomie: (schieds)-gerichtliche Kontrolle von Verbandsentscheidungen	192
V. Zusammenfassung und Fazit	200
D. Der Staat und seine Verantwortlichkeit für die Sicherheit	200
Kapitel 3: Rechtsprobleme im Rahmen der Gewährleistung der Sicherheit – Maßnahmenbezogene Betrachtung	208
A. Repressive Maßnahmen	208
I. Strafrechtliche Sanktionierung der Störer	208
1. Strafbarkeit der Verwendung von Pyrotechnik	209
2. Strafbarkeit wegen Landfriedensbruchs	213
3. Strafbarkeit der Beteiligung an einer Schlägerei nach § 231 StGB	216

II. Haftungsrisiken der Vereine und einzelner Störer – Die Verbesserung der Sicherheitslage durch den Griff in den Geldbeutel	218
1. Haftung der Vereine durch verbandsrechtliche Sanktionierung	218
a) DFB-Verbandsstrafrecht in Satzung und Nebenordnungen	218
b) Insbesondere § 9a RuVO: Das Prinzip der reinen Kausalhaftung (strict liability)	219
c) Rechtsprechung des CAS und des Schweizerischen BG zur strict liability	220
d) Rechtmäßigkeit der verschuldensunabhängigen Haftung des § 9a RuVO am Maßstab des deutschen Rechts	225
(1) Der Pokalausschluss Dynamo Dresdens und das Urteil des Ständigen Schiedsgerichts	226
(2) Kritik am Urteil: Pokalausschluss als Prävention oder Strafe?	229
(3) Maßstab der gerichtlichen Kontrolle: Das Verschuldensprinzip in verfassungsrechtlicher und zivilrechtlicher Ausprägung und seine Auswirkungen auf die Treu-und-Glauben-Prüfung nach § 242 BGB	232
(a) Zweck, Eignung und Erforderlichkeit der verschuldensunabhängigen Haftung nach § 9a RuVO	233
(b) Angemessenheit der verschuldensunabhängigen Haftung	235
aa) Strafähnlichkeit von Sanktion und Verfahren	235
bb) Parallelen zum zivilrechtlichen Verschuldensprinzip und seinen Ausnahmen	237
i. zum Beseitigungsanspruch nach § 1004 BGB	237
ii. zur Haftung für den Erfüllungsgehilfen und gesetzlichen Vertreter	240
iii. zu den Tatbeständen der Gefährdungshaftung	241

*Inhaltsverzeichnis*

(4) Fazit und Ergebnis	247
(5) Nachbetrachtung und Ausblick: Der Verzicht auf den Aufhebungsantrag als verpasste Chance	249
(a) Überprüfung der Freiwilligkeit der Schiedsabrede	249
(b) Überprüfung der verschuldensunabhängigen Haftung	254
2. Ingressnahme der konkreten Störer	255
a) Haftungstatbestand	257
b) Probleme des Haftungsumfangs	259
(1) Kausalität des Schadens und Schutzbereich der Norm	259
(2) Verantwortlichkeit mehrerer Verursacher	262
(3) Fragen des Mitverschuldens	263
3. Zwischenergebnis	268
III. Verstärkte präventive Tätigkeit der Sportgerichte	269
IV. Beteiligung der Vereine an den Kosten für Polizeieinsätze	273
1. Polizeikostenerstattung de lege lata	275
2. Polizeikostenerstattung de lege ferenda	277
3. Zwischenergebnis und Anmerkungen zur Bremer Regelung	285
B. Vorfeldmaßnahmen	287
I. Stadionverbote	288
1. Rechtliche Erwägungen zu Voraussetzungen und Grenzen von Stadionverboten	288
a) Einfluss des Verbandsrechts – Regelungsinhalt der Stadionverbotsrichtlinien	290
b) Stadionverbot als Präventionsmaßnahme auf Basis zivilrechtlicher Unterlassungsansprüche	291
c) Rechtmäßigkeit eines auf Basis der Richtlinien verhängten Stadionverbots	293
d) Die Zugehörigkeit zu einer Gruppe als Sachgrund für ein Stadionverbot?	300
e) Ausstehende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts	302
2. Praktische Wirksamkeit von Stadionverboten als Mittel zur Verbesserung der Sicherheitslage	303

II. Steuerung der Zuschauerzusammensetzung über das Ticketing	306
1. Bisheriges Vertriebsmodell	307
2. Möglichkeiten der Steuerung des Weiterverkaufs kleiner Inhaberpapiere (gewöhnlicher Bundesligatickets)	310
3. Möglichkeiten der Steuerung des Weiterverkaufs bei personalisierten Tickets	316
4. Sinnhaftigkeit der Einführung personalisierter Tickets im Hinblick auf eine Verbesserung der Sicherheitslage	318
III. Polizei- und ordnungsbehördliche Vorfeldmaßnahmen	320
1. Gefährderansprachen bzw. Gefährderschreiben	320
2. Verfassungsrechtlicher Hintergrund von Aufenthaltsverboten und Meldeauflagen	322
3. Erwägungen zur Rechtmäßigkeit von Aufenthaltsverboten	325
a) Rechtslage in Bayern	325
b) Rechtslage in den übrigen Bundesländern	327
4. Erwägungen zur Rechtmäßigkeit von Meldeauflagen	329
C. Spieltagsmaßnahmen	330
I. Polizeiliche Begleitung von Zuschauern auf den An- und Abfahrtswegen	331
II. Polizeiliche Abmarschverzögerung im Stadion	338
III. Durchführung von Eingangskontrollen	343
1. Polizeiliche Durchsuchungen	344
2. Durchsuchungen durch die Sicherheitskräfte der Veranstalter	347
IV. Untersagung und Begrenzung des Alkoholausschanks	349
Kapitel 4: Fazit und Schlussbetrachtung	351
A. Zusammenfassung der Ergebnisse	351
B. Rechtsstaatlichkeit, Kooperation, Konsequenz – Leitlinien eines künftigen Vorgehens	358
C. Thesen	360

*Inhaltsverzeichnis*

Literaturverzeichnis	361
Anhang – Auswertung der Umfrage zur Stadionsicherheit	381
Stichwortverzeichnis	389