

Teil 2. Gefährderkonzepte im Bereich des Fußballhooliganismus

1. Einführung

Der Fußballhooliganismus als schwere Gewalt bei Fußballspielen entwickelte sich zu seiner heutigen Form im Laufe der 1960er Jahre und hat bis dato ein bedeutsames Ausmaß erreicht, was eine spezielle Behandlung des Fußballhooliganismus sowohl seitens der Sicherheitsbehörden als auch seitens des Gesetzgebers in allen drei Ländern dieser Studie erforderte.⁵⁸ Dennoch widmete die Legislative dem Fußballhooliganismus aus verschiedenen Gründen je nach Periode nicht von Anfang an besondere Aufmerksamkeit, im Sinne von speziellen Normen, die sich ausschließlich auf die Bekämpfung dieses Phänomens fokussieren. Besonders deutlich wird diese „Vernachlässigung“ durch eine fehlende Legaldefinition. Anhand der Tatsache, wie sich die Legislative ausdrücklich mit dem Phänomen „Fußballhooliganismus“ befasst und spezielle Normen produziert hat, lässt sich für alle hier behandelten Länder eine grundsätzlich einheitliche Einteilung des Zeitraums von den 1960er Jahren bis heute in folgende drei Perioden vornehmen:⁵⁹

- Die erste Periode erstreckt sich von den 1960er Jahren bis hin zur Mitte der 1980er Jahre, wobei die Gesetzgebung den Fußballhooliganismus grundsätzlich als eine bloße Verletzung der öffentlichen Ordnung betrachtete und also in anderen Phänomenbereichen kategorisierte. Trotz der Schwere der Zuschauergewalt in dieser Periode lässt sich eine Zurückhaltung des Gesetzgebers feststellen, da der Fußballhooliganismus in keinem der drei Länder als Gegenstand einer spezifischen Gesetzesbestimmung auftrat.⁶⁰ 1985 stellt wegen der Ereignisse im Heysel-Stadion in Belgien einen Wende-

⁵⁸ Zur Entwicklung des Fußballhooliganismus in Europa in diesem Zeitraum siehe Tsoukala, S. 1–3.

⁵⁹ Tsoukala, S. 11–12.

⁶⁰ Tsoukala, S. 22–26.

punkt dar,⁶¹ was der Gesetzgebung Antrieb für eine spezifische Betrachtung des Phänomens gab.

- Die darauffolgende (zweite) Periode reicht bis 1997, in der die Grenzen des Fußballhooliganismus als eines einzelnen Phänomens immer noch verwischt sind. Jedoch haben die intensive Zusammenarbeit unter den Polizeikräften der Länder auf nationaler und internationaler Ebene sowie die Anwendung von situationsbezogenen präventiven polizeilichen Maßnahmen allmählich angefangen. Das Charakteristikum solcher Maßnahmen war ihre zeitlich und örtlich erweiterte Implementierung: Sie fanden nämlich nicht nur während des Fußballspiels, sondern auch vor und nach dem Spiel Anwendung und betrafen nicht nur das Fußballstadion, sondern ganze Stadtteile. Die Polizei konnte nunmehr einen Zuschauer als „potenziellen“ Unruhestifter kategorisieren und die geeigneten Maßnahmen treffen, was zum ersten Mal auf eine institutionalisierte Kontrolle des abweichenden (und noch nicht kriminellen) Verhaltens verwies.⁶²
- In der dritten Periode, die sich von 1997 bis heute erstreckt, wird klarer, dass der Fußballhooliganismus auf zwei Schienen zu bekämpfen ist, also sowohl mithilfe der Gesetzgebung für die Bestrafung der typischen Verhaltensweisen der Fußballhooligans als auch mithilfe der Polizeiarbeit für die Kontrolle der Fußballfans im Allgemeinen. Das neue Element dieser Periode ist die Herausgabe von Handbüchern mit Sicherheitshinweisen auf EU-Ebene für die für internationale Sportgroßveranstaltungen zuständigen Polizeistellen. Unter denen erwies sich das sog. „Handbuch 2006“⁶³ von besonderer Bedeutung, da in diesem die alten Kategorien für Fans (A für die friedlichen, B für die gewaltneigenden und C für die gewaltsuchenden Fans), die in der Praxis der Sicherheitsbehörden geschaffen worden waren, durch zwei neue Kategorien ersetzt und zum ersten Mal (offiziell in einem EU-Dokument) definiert wurden: Risiko-Fans (ehemalige B- und C-Fans) und Nicht-Risiko-Fans (ehemalige A-Fans). Der Begriff „Risiko-Fan“ wurde als „[e]ine namentlich bekannte oder unbekannte Person, von der anzunehmen ist, dass sie möglicherweise – geplant oder spontan – bei oder im Zusammenhang mit einer Fußballveranstaltung die öffentliche Ordnung ge-

⁶¹ Vor dem Endspiel um den Pokal der Landesmeister 1984/85 zwischen dem FC Liverpool und Juventus Turin im Rahmen des Fußball-Europapokalspiels kam es am 29.5.1985 im Heysel-Stadion in Brüssel zu einer Massenpanik, als Anhänger Liverpools in den neutralen Sektor stürmten, was zum Einsturz einer Mauer führte, der 39 Personen tötete und 454 Personen verletzte.

⁶² *Tsoukala*, S. 58–61.

⁶³ Der vollständige Titel lautet: Empfehlungen für die internationale polizeiliche Zusammenarbeit und Maßnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung von Gewalttätigkeiten und Störungen im Zusammenhang mit Fußballspielen von internationaler Dimension.

fährden oder unsoziales Verhalten an den Tag legen wird“ spezifiziert.⁶⁴ Neben dieser Definition beinhaltet das Handbuch eine „Checkliste für Risiko-Fans“, in der eventuelle Verletzungen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit sowie Straftaten aufgelistet werden.⁶⁵ Durch die Definition und die Checkliste, die den Fußballhooliganismus mit strafbarem (z. B. Drogenverkauf), deviantem (z. B. Verkauf von Eintrittskarten auf dem Schwarzmarkt) und sogar mit unsozialem Verhalten (z. B. Alkoholkonsum im Stadium, Invasion des Spielfeldes) assoziieren, orientiert man sich an Maßnahmen, die auf einer Risikoprognose basieren und darauf zielen, das deviante oder sogar unsoziale Verhalten zu kontrollieren – beispielsweise durch die Zugangsverbote zum Austragungsort von Fußballspielen sowie die Bearbeitung und den Austausch von personenbezogenen Informationen.⁶⁶

Die schnelle Verbreitung solcher Maßnahmen hat dennoch den Anfang einer vielfältigen Bekämpfungsstrategie gegen Fußballhooliganismus signalisiert. Im Rahmen dieser Strategie kann die Durchsetzung eines Verbots oft mit der Speicherung von personenbezogenen Daten in Datenbanken durch spezielle Polizeistellen verbunden werden, deren Zweck es ist, der Polizei einen Überblick über die potenziell gefährlichen Anhänger zu verschaffen; dadurch können speziell ausgerichtete Maßnahmen gegen die Letztgenannten bei künftigen Sportveranstaltungen ergriffen werden, da man von der Annahme ausgeht, dass sie auch in der Zukunft anlassbezogene Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen werden. So wurde das Element der polizeilichen Prognose in die Konzepte gegen Fußballhooliganismus eingeführt.⁶⁷ An dieser Stelle lässt sich auch bemerken, dass Maßnahmen wie die Einstufung in besonderen Dateien (und zwar für längere Dauer, wie in den nächsten Abschnitten des Kapitels gezeigt werden wird) am Anfang nicht vom Gesetzgeber vorgesehen wurden, sondern sich in der Polizeipraxis entwickelten.⁶⁸

Im Folgenden werden die rechtliche Gestaltung und die Praktiken der Prävention des Fußballhooliganismus in Deutschland, Frankreich sowie England und Wales analysiert. Die rechtliche Gestaltung der Prävention des Fußballhooliganismus bedeutet allerdings nicht, dass die hierfür relevante Gesetzgebung an dieser Stelle gründlich dargestellt werden kann, da diese außerhalb des Ge-

⁶⁴ Handbuch 2006, ABl. C 322 vom 29.12.2006, S. 18.

⁶⁵ Handbuch 2006, ABl. C 322 vom 29.12.2006, S. 19.

⁶⁶ Tsoukala, S. 111–112.

⁶⁷ Diese polizeiliche Prognose ist sogar dynamisch, weil die Bearbeitung der gespeicherten Daten mit neuen Angaben aus anderen Anlässen ihre ständige Aktualisierung erlaubt.

⁶⁸ Mehr über die sich aus dieser Polizeipraxis ergebende Fragestellung, auch im Hinblick auf strafrechtliche Grundprinzipien, in: Tsoukala, S. 114–116.

genstands der Studie bleibt. Jedoch deutet die Entwicklung von Konzepten wie der „Gefährderkonzepte“ in Deutschland (und der entsprechenden in Frankreich und England) darauf hin, dass für die Sicherheitsbehörden, die solche Konzepte initiiert haben, die Gesetzgebung wahrscheinlich nicht als vollständig galt, um Fußballgewalt effektiv vorbeugen zu können.

2. Präventive Maßnahmen zur Bekämpfung des Fußballhooliganismus in Deutschland

2.1. Einführung: Historische Entwicklung der Bekämpfungsmaßnahmen

Die Fußballgewalt ist einer der Bereiche, in denen die Praktiken der Sicherheitsbehörden im Umgang mit als besonders tatgeneigt eingestuften Personen bereits in den 1990er Jahren in Deutschland Anwendung fanden. Diese Praktiken stellen besondere Programme der Polizei für sog. „Problemfans“ dar, die als „Konzepte“ od. „Konzeptionen“ bezeichnet werden. Der Begriff „Problemfans“, der von der Polizei in Deutschland für diejenigen Personen verwendet wird, die aufgrund ihrer Gewaltbereitschaft bei Fußballspielen mehrmals bei den Polizeibehörden auffällig und deshalb als „gefährlich“ charakterisiert und eingestuft wurden, unterscheidet „Risiko-“, von „Nicht-Risiko-Fans“ und entspricht somit den einschlägigen EU-Handbüchern, als Ersatz für die vorherige Kategorisierung der Fußballfans in „Kategorien A, B und C“.⁶⁹ Die solchartigen Problemfans-

⁶⁹ Die früheren Kategorien A (die friedlichen Fußballfans), B (die gewaltbereiten/-geneigten Fußballfans) und C (die gewaltsuchenden Fußballfans) wurden mit der Entschließung des Rates bezüglich eines aktualisierten Handbuchs mit Empfehlungen für die internationale polizeiliche Zusammenarbeit und Maßnahmen zur Vorbeugung und Bekämpfung von Gewalttätigkeiten und Störungen im Zusammenhang mit Fußballspielen von internationaler Dimension (2006/C 322/01, Anlage 1) durch die Kategorien „Nicht-Risiko-Fans“ (frühere Kategorie A) und „Risiko-Fans (frühere Kategorien B und C verschmolzen) ersetzt. Allerdings verwendet die Zentrale Informationsstelle für Sporteinsätze des LZPD-NRW in ihren Jahresberichten immer noch die Termini „Kategorie A, B und C“ (siehe z. B. *Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze*, Jahresbericht Fußball Saison 2014/15 – Berichtszeitraum 01.07.2014–30.06.2015, S. 25, 34). Mit dem Terminus „Problemfans“ wird auf die gewaltbereiten und gewaltsuchenden Fußballfans im Allgemeinen verwiesen, ohne zwischen „Fußballhooligans“ und „Ultras“ zu differenzieren. Für den Unterschied zwischen diesen Kategorien von Fußballfans, s. *Pilz/Wölki*, in: Pilz u.a. (Hrsg.), *Zuschauerverhalten im Profifußball*, S. 214–217. Über die Ultraszene in Deutschland s. *Langer*, in: Thein/Linkelmann (Hrsg.), *Ultras im Abseits?*, S. 118–129; *Linkelmann/Thein*, *Alles für den Club*, S. 31–35; *Müller/Martin*, in: Thein/Linkelmann (Hrsg.), *Ultras im Abseits?*, S. 135–141; *Pilz/Wölki*, in: Pilz, u.a. (Hrsg.), *Zuschauerverhalten im Profifußball*, S. 63–161. In der vorliegenden Studie wird der Terminus „Fußballhooligans“ neben dem Terminus „Problemfans“ alternativ als Synonym verwendet, also nicht um die „Hooligans“ von den „Ultras“ abzu-

relevanten Programme lassen sich in die folgenden Stufen untergliedern: *örtliche* Konzeptionen, Konzeptionen *auf Landesebene* und Konzeptionen *auf Bundesebene*. Die drei Ebenen sind miteinander vernetzt; folglich sind die Konzeptionen bis zu einem Punkt einheitlich.

Auf Bundesebene hat die Entwicklung von gemeinsamen Konzeptionen im Jahre 1991 angefangen, als die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (im Folgenden: IMK) feststellte, dass ein gemeinsames Handeln aller Beteiligten erforderlich sei, um die Sicherheit bei Sportveranstaltungen zu verbessern. Deshalb hat die IMK ein „Nationales Konzept Sport und Sicherheit“ (im Folgenden: NKSS) erarbeitet und 1993 verabschiedet, welches Empfehlungen für die Fanbetreuung im Rahmen von Sozialarbeit, Stadionordnung, Stadionverboten, Ordnungsdiensten, Stadionsicherheit und der Zusammenarbeit der Beteiligten enthält. Auf der Grundlage des NKSS wurde seitdem viel Arbeit hinsichtlich der Sicherheit bei Sportveranstaltungen geleistet; die einschlägigen Praktiken lassen sich in die folgenden Kategorien eingliedern: Bau und Betrieb moderner Stadien mit hohen baulichen Sicherheitsstandards; Professionalisierung der Ordnungsdienste und der organisatorisch-betrieblichen Bedingungen in Stadien; Professionalisierung der Polizei mit dem Einsatz von sogenannten Szenekundigen Beamten (im Folgenden: SKB)⁷⁰ und mit einer umfangreichen Präventionsarbeit, die sich auf die Zusammenarbeit auf lokaler, nationaler und internationaler Ebene stützt; Erteilung von bundesweit wirksamen Stadionverboten für Gewalttäter; Förderung von Fanprojekten durch die Vereine. Dieses sich gravierend verändernde Phänomen hat zu einer ständigen Aktualisierung des NKSS geführt, welche auch darauf zielt, zur Konvergenz der Bekämpfungsstrategien auf europäischer Ebene beizutragen.⁷¹

Außerdem wurde die Vereinheitlichung der Strategien gegen Hooliganismus mittlerweile mit der Errichtung der Zentralen Informationsstelle Sporteinsätze (ZIS) im Jahre 1992 weiter gefördert; seither sammelt und koordiniert die als Spezialeinheit beim LKA-NRW gegründete ZIS alle polizeirelevanten Informationen für Sportveranstaltungen.⁷² Entsprechende Landesinformationsstellen (LIS) wurden auch in den anderen Ländern sowie bei den Präsidien des Bundesgrenzschutzes als Informationsstellen (IS) eingerichtet. Es handelt sich also um ein Netzwerk von spezialisierten Polizeidienststellen, das zu jedem Spieltag und

grenzen und die Letztgenannten auszuschließen, sondern um generell auf Risiko-Fans (sowohl „Hooligans“ als auch „Ultras“) zu verweisen.

⁷⁰ Ausführlich über die Szenekundigen Beamten unter Abschnitt II.B.2.b).

⁷¹ *Nationaler Ausschuss Sport und Sicherheit*, Nationales Konzept Sport und Sicherheit (NKSS)-Fortschreibung 2012, S. 3–4 [Stand: September 2015].

⁷² *Landesamt für Zentrale Polizeiliche Dienste Nordrhein-Westfalen*, Datei Gewalttäter Sport. Online unter: http://www.polizei-nrw.de/artikel__4596.html [Stand: September 2015].

zu jeder Spielbegegnung vor sowie nach der Veranstaltung einen intensiven Informationsaustausch erlaubt.

Im Rahmen dieser polizeilichen Konzeptionen zur Bekämpfung von Hooliganismus wurden spezielle Konzepte entwickelt, die einige in den Polizeigesetzen der Länder vorgesehene Maßnahmen zur Gefahrenabwehr von unterschiedlicher Eingriffsstärke enthalten; aufgrund dieser unterschiedlichen Eingriffsstärke der Maßnahmen werden die Konzepte als „Stufenkonzepte“ bezeichnet, die im großen Maße für alle Bundesländer ähnlich sind. Im nächsten Teil werden nur diese polizeirechtlichen Maßnahmen skizziert, und zwar diejenigen, die in den Stufenkonzepten aller Länderpolizeien sowie im MEPolG gegen Fußballhooliganismus erscheinen. Allerdings wurde die Hooliganismusbekämpfung durch das Zivilrecht (mit den sog. Stadionverboten) und das Baurecht sowie durch außengesetzliche Maßnahmen ergänzt. Die Letztgenannten beziehen sich auf die Kooperation der Polizei mit dem DFB und den Vereinen, die sich seit einigen Jahren intensiv mit der Fanbetreuung beschäftigen und spezialisierte Fanbeauftragte für die präventive Fanarbeit einsetzen – auch, um den Dialog zwischen Fan-Gruppierungen (vorwiegend von Ultras) und der Polizei zu unterstützen. Diese Maßnahmen werden hier jedoch nicht weiter behandelt, da sie den Gegenstand dieser Abhandlung überschreiten.

2.2. Präventionskonzepte im Umgang mit Fußballhooligans

Auf die Fußballgewalt wurde in der deutschen Polizeipraxis einerseits mit der Schaffung der Datenbank „Datei Gewalttäter Sport“ (im Folgenden: DGS) im Jahre 1993 für die Einstufung von Fußballhooligans reagiert; andererseits hat die Polizei die bereits existierenden polizeirechtlichen Maßnahmen unterschiedlicher Eingriffsintensität verwendet, um die sog. „Stufenkonzepte“ zu entwickeln, d. h. spezielle Programme, in deren Rahmen die Gefährlichkeit bestimmter Fußballhooligans auf der Basis der in der DGS gespeicherten personenbezogenen Daten bewertet wird und dem festgestellten Gefährlichkeitsgrad entsprechend die geeigneten polizeirechtlichen Maßnahmen im Einzelfall angeordnet werden, um die (zu erwartenden) Auseinandersetzungen von Fußballhooligans bei einem anstehenden Fußballspiel zu verhindern. Die Einstufung von Fußballhooligans in die DGS beruht auf spezifischen Vorschriften des BKAG und wird in der vorliegenden Abhandlung unter dem Titel „Gesetzeslage“ erläutert. Die Stufenkonzepte bestehen aus konkreten und in den Landespolizeigesetzen vorgesehenen „Standardmaßnahmen“ (Identitätsfeststellung, Platzverweisung, Aufenthaltsverbot, Meldeauflage, polizeilicher Gewahrsam); Ausnahme stellt allerdings ihre erste Stufe dar, auf der sich neben der Identitätsfeststellung die sog. „Gefährder-

ansprache“ befindet und die noch nicht gesetzlich geregelt wurde, sondern immer noch einen Teil der Polizeipraxis darstellt. Aus diesem Grund werden die Stufenkonzepte in einem besonderen Abschnitt des Gesetzeslagentails (unter 2.2.1.3.) analysiert, die Gefährderansprache hingegen im Abschnitt der Polizeipraxis (unter 2.2.2) dargelegt. Unter dem Titel „Gesetzeslage“ finden sich zusätzlich allgemeine Erläuterungen über die Standardmaßnahmen und die Generalklausel der Landespolizeigesetze, die für eine vollständige Darstellung der polizeirechtlichen Maßnahmen der Konzepte erforderlich sind.

2.2.1. Gesetzeslage

In diesem Abschnitt der vorliegenden Forschungsarbeit werden die Strategien zur Bekämpfung des Fußballhooliganismus dargestellt, die in konkreten gesetzlichen Vorschriften geregelt werden. Es kommen also die Einrichtung der speziellen Datenbank „Datei Gewalttäter Sport“ und die aus bestimmten Maßnahmen der Landespolizeigesetze zusammengestellten polizeilichen Stufenkonzepte zur Betrachtung.

2.2.1.1. Die Datei Gewalttäter Sport

Von besonderer Bedeutung für die Erfüllung der Aufgabe der ZIS war die Schaffung der Datei Gewalttäter Sport im Jahre 1993 im Rahmen des bereits dargelegten INPOL-Systems, einer bundesweiten Verbunddatei⁷³, in der Angaben zu Personen gespeichert werden, die im engen Zusammenhang mit Sportveranstaltungen Straftaten begangen haben oder Adressaten von polizeilichen Maßnahmen geworden sind und von denen dementsprechend in der Zukunft Straftaten zu befürchten sind.⁷⁴ Die Inbetriebnahme der Datei erfolgte in der Fußballsaison

⁷³ Zur Erfüllung seiner polizei- und strafprozessrechtlichen Aufgaben führt das BKA als Zentralstelle eine Vielzahl von Dateien, die sich in die Kategorien Verbunddateien, Zentraldateien und Amtsdateien unterscheiden lassen. *Arzt*, Die Polizei 2010/11, 305 (306); *Kehr*, S. 57–60. Die Länder selbst können einerseits in die Verbunddateien unmittelbar einspeichern, andererseits aus den Verbunddateien Daten unmittelbar abrufen. Verbunddateien sind z. B. die Gewalttäterdateien nach BKA-DV § 9 Abs. 1 Nr. 3, die Personenfahndungsdateien, die Sachfahndungsdatei, die Haftdatei und die Datei DNA-Analyse; s. *Petri*, in: Denninger/Rachor (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. G 91–93, G 97–108. Für die Zentral- und Amtsdateien siehe *Petri*, in: Denninger/Rachor (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. G 77. Über das INPOL-System und die Gewalttäter Dateien als Teil dieses Systems siehe *Kehr*, S. 60–64.

⁷⁴ *Krahm*, S. 232; *Petri*, in: Denninger/Rachor (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. G 92. Für eine gründliche Analyse der Datei Gewalttäter Sport, allerdings aus verfassungs- und daten-

1994/95.⁷⁵ Geführt wird die Datei zentral beim BKA; gespeist wird sie von einem Netzwerk zusammenarbeitender Behörden („Verbundteilnehmer“), nämlich vom BKA, von den Bundespolizeidirektionen, von allen Polizeibehörden, der Zentrale Informationsstelle (ZIS) beim LKA-NRW⁷⁶ und den (dementsprechenden) polizeilichen Landesinformationsstellen für Sporteinsätze, deren Verantwortung auch die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Datenerhebung und der Datenspeicherung ist.⁷⁷ Rechtsgrundlage für die Errichtung und Führung der Datei bilden § 7 Abs. 1, § 8 Abs. 1, 2, 4, 5 und § 9 BKAG.⁷⁸ In ihrer Errichtungsanordnung (im Folgenden: EAO) wird also die Datei als (automatisierte) „Verbunddatei nach Maßgabe des § 11 Abs. 1 bis 3 BKAG“ bezeichnet und stellt im Hinblick auf die Anzahl der erfassten Personen die größte Verbunddatei aus dem Bereich der sog. „Gewalttäter“-Dateien dar, neben den Verbunddateien „Gewalttäter Links“, „Gewalttäter Rechts“, „Gewalttäter Politisch Motivierter Ausländerkriminalität“ und „Gewalttäter Personenschutz“. Diese „Gewalttäter“-Dateien bezwecken, der Polizei Anhaltspunkte zu liefern, auf deren Basis sie eine Gefahrenprognose erstellen und Eingriffsmaßnahmen gegen Personen ergreifen kann. Ziel ist die effektivere Bekämpfung der politisch motivierten Kriminalität, insbesondere der Gewaltkriminalität, durch die mithilfe der Dateien intensivierten polizeilichen Kontrollen beim Antreffen einschlägig bekannt gewordener Personen.⁷⁹

Ihrer EAO zufolge sind Zwecke der Datei: einerseits die Verhinderung gewalttätiger Auseinandersetzungen und sonstiger Straftaten im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen (insb. Fußballspielen) und andererseits die Gewinnung von Anhaltspunkten, um sachgerecht und wirksam Eingriffsmaßnahmen treffen und der Polizei organisatorische und taktische Maßnahmen vorschlagen zu kön-

schutzrechtlicher Sicht, siehe besonders: *Kehr*, S. 37–366. Für eine kurze Darstellung siehe *Kidza*, S. 368–372.

⁷⁵ Im Moment sind in der Datei 13.463 Personen erfasst [Stand: September 2015]. BT-Drs. 18/4773 vom 30.4.2015, S. 11–13.

⁷⁶ Die ZIS speichert die ihr von ausländischen Polizeibehörden übermittelten Erkenntnisse, sobald die Letzteren auch dann gespeichert würden, wenn der Sachverhalt in Deutschland geschehen würde. BKA, EAO der Datei „Gewalttäter Sport“ [Stand: 3.6.2005], S. 5.

⁷⁷ Für eine gründliche Analyse der Datenübermittlung unter den zusammenarbeitenden Behörden im INPOL-System, vor allem bezüglich der Datei Gewalttäter Sport, siehe *Kehr*, S. 93–105.

⁷⁸ Für eine gründliche Analyse der Verwendung der Daten in der DGS nach dem BKAG (insb. gem. § 8 BKAG) siehe *Kehr*, S. 118–174.

⁷⁹ Für eine Definition der „Gewalttäter-Dateien“, s. § 9 Abs. 3 BKADV. Siehe auch BT-Drs. 14/6990 vom 27.9.2001, S. 3.

nen.⁸⁰ Hinsichtlich der Straftaten im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen werden in der EAO⁸¹ die folgenden Anlässe aufgeführt:

- die eingeleiteten und abgeschlossenen Ermittlungsverfahren sowie die rechtskräftigen Verurteilungen bei den folgenden konkret erwähnten Straftaten: Straftaten unter Anwendung von Gewalt gegen Leib oder Leben oder fremde Sachen mit der Folge eines nicht unerheblichen Schadens, Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte (§ 113 StGB), gefährliche Eingriffe in den Verkehr (§ 315 StGB), Störung öffentlicher Betriebe (§ 316b StGB), Nötigung (§ 240 StGB), Verstöße gegen das Waffengesetz, Verstöße gegen das Sprengstoffgesetz, Landfriedensbruch (§§ 125 StGB), Hausfriedensbruch (§§ 123, 124 StGB), Gefangenenerfreuung (§ 120 StGB), Raub- und Diebstahlsdelikte, Missbrauch von Notrufeinrichtungen (§ 145 StGB), Handlungen nach § 27 Versammlungsgesetz, Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen (§ 86a StGB), Volksverhetzung (§ 130 StGB) und Beleidigung (§ 185 StGB).⁸²
- Personalienfeststellungen, Platzverweise und Ingewahrsamnahmen zur Verhinderung anlassbezogener Straftaten, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Betroffenen anlassbezogene Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen würden;
- Sicherstellungen oder Beschlagnahmen von Waffen oder anderen gefährlichen Gegenständen, insofern die Erfassung in der Datei nicht schon wegen eines Verstoßes gegen das Waffengesetz erfolgte und es sich wiederum um Tatsachen handelt, welche die oben erwähnte Annahme rechtfertigen;
- die Übermittlung von Daten aus vergleichbaren Dateien des Auslandes, sofern diese für eine Sportveranstaltung in Deutschland, also für einen konkreten Anlass, übermittelt werden.⁸³

Wie sich schon aus dieser Auflistung erkennen lässt, besteht der Betroffenenkreis aus Beschuldigten, rechtskräftig Verurteilten und Personen, gegen die Personalienfeststellungen, Platzverweise und Ingewahrsamnahmen, Sicherstellungen oder Beschlagnahme von Waffen und anderen gefährlichen Gegenständen angeordnet wurden, sowie Personen aus vergleichbaren Dateien des Auslands.⁸⁴ Außer bei den Beschuldigten und den rechtskräftig Verurteilten setzt die Datenspeicherung der restlichen Betroffenen die Prognose voraus, dass Letztere künftig anlassbezogene Straftaten begehen werden, was sich mit hoher Wahrchein-

⁸⁰ BKA, EAO der Datei „Gewalttäter Sport“, S. 1–2 [Stand: 3.6.2005].

⁸¹ Ausführlich über die Anlässe zur Speicherung in der Datei Gewalttäter Sport aus ihrer EAO: *Kehr*, S. 120–124.

⁸² Dieser Katalog ist weder im BKAG noch in der jüngsten BKADV anzutreffen.

⁸³ BKA, EAO der Datei „Gewalttäter Sport“, S. 1–2 [Stand: 3.6.2005].

⁸⁴ Es handelt sich also um eine „Mischdatei“ im Sinne von Art. 483 Abs. 3 StPO.

lichkeit aus ihrem bisherigen (und zu polizeirechtlichen Maßnahmen führenden) Verhalten ergibt.⁸⁵ Aufgrund der Tatsache also, dass die betroffenen Personen bei Gewalttätigkeiten im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen bereits zumindest einmal „auffällig“ geworden sind, ist davon auszugehen, dass sie auch in der Zukunft (straßprozess- bzw. polizeirechtlich) auffällig werden können. Fraglich ist nun, ob jede beliebige „Auffälligkeit“ in diesem Kontext zu einer Speicherung führt, d. h., ob auch diejenigen gespeichert werden können, die allenfalls am Rande (z. B. durch eine Mitfahrt zum Spielort im Fanbus von schon gespeicherten Fahrgästen) oder gar nicht an Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen beteiligt waren.⁸⁶ Mögliche Indikatoren für die Gefahrenprognose sieht weder die EAO noch das BKAG noch die BKADV vor;⁸⁷ die Erstellung dieser Prognose obliegt einzig der Polizei. Die Speicherung in der DGS ist daher Einzelfallbezogen.

Was die Art der zu speichernden Daten anbelangt, ist eine ausführliche Liste in der EAO der Datei vorhanden, auf der die Daten in die folgenden sechs Kategorien untergliedert sind: Personendaten, personengebundene Hinweise (eventuelle Gewalttätigkeit und Mitführen von Waffen), Personenbeschreibung (körperliche Merkmale, hierzu Lichtbilder), zusätzliche Informationen (Berufstätigkeit, Gruppenzugehörigkeit), detaillierte Maßnahmedaten (von der Ausschreibungsbehörde bis hin zu Daten zu bestehenden Verboten und Hinweisen) und Fallgrunddaten (vor allem Ereignis, -zeit und -ort).⁸⁸ Die Daten werden nach dem Tatortsprinzip grundsätzlich von der Polizeidienststelle angegeben, in deren Zuständigkeitsbereich der Sachverhalt festgestellt wurde, aber auch von anderen Polizeibehörden – insofern diese Möglichkeit auf Landesebene festgelegt wurde –, von den entsprechenden LIS, BGS-IS und BGSDir sowie von der ZIS. Im Falle der aus dem Ausland übermittelten Angaben kann neben der ZIS auch das BKA Daten einspeichern, jedoch nur für eine zeitlich begrenzte Nutzung. Rechtsgrundlage für die Datenanlieferung stellt § 13 BKAG dar, welches sich nicht nur auf die Datenanlieferung durch das BKA bezieht, sondern auch auf diejenige durch den Bundesgrenzschutz (§ 13 Abs. 3 BKAG i.V.m. § 32 BGSg) und die Länder (§ 13 Abs. 1 BKAG). Die datenschutzrechtliche Verantwortung

⁸⁵ Wann die Prognose erforderlich scheint, wird ähnlich in der EAO („wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen“) und im BKAG („weil bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen“, § 8 Abs. 5) formuliert.

⁸⁶ *Arzt*, Die Polizei 2010/11, 305 (307).

⁸⁷ Die Bundesregierung hat diesen Mangel an präzise festgelegten Erfassungskriterien („Schwellen“) in der Antwort auf eine Kleine Anfrage dadurch gerechtfertigt, dass „[...] Lebenssachverhalte und Präventionsbedürfnisse sich solcher starren Einordnung grundsätzlich entziehen.“. BT-Drs. 14/6990 vom 27.9.2001, S. 3.

⁸⁸ BKA, EAO der Datei „Gewalttäter Sport“ [Stand: 3.6.2005], S. 2–5; *Kehr*, S. 132–138.

für die Rechtmäßigkeit der Erhebung, die Zulässigkeit der Eingabe, die Richtigkeit und die Aktualität der Daten obliegt dem § 12 Abs. 2 (1) BKAG zufolge der unmittelbar eingebenden Stelle.⁸⁹

Anhand des oben Erwähnten lässt sich feststellen, dass die Polizei darauf abzielt, einen Katalog von Personen zu schaffen, die aus bestimmten Gründen für die Polizeibehörden eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen. Diese Gefahr ist die künftige Begehung von Straftaten oder jegliche Beteiligung (entweder Planung oder Teilnahme) an Gewalttätigkeiten im Rahmen von Sportveranstaltungen. Es handelt sich um eine konkrete Gefahr, die sich sowohl zeitlich (vor, während und nach einer bestimmten Sportveranstaltung, überwiegend einem Fußballspiel) als auch örtlich (an einem bestimmten Veranstaltungsort⁹⁰) konkretisieren lässt und gegen die die Polizei mit den im Polizeirecht vorgesehenen gefahrenabwehrrechtlichen Maßnahmen (z. B. Personalfeststellungen, Meldeauflagen, Ingewahrsamnahmen) reagieren muss.⁹¹ Die DGS stellt ein Indiz dar, dass von einer bestimmten Person mit hoher Wahrscheinlichkeit aufgrund ihrer bisherigen Auffälligkeit im Bereich der Sportgewalt eine Gefahr ausgeht. Dennoch führt dieses Indiz nicht automatisch zu polizeirechtlichen Maßnahmen, sondern die Auferlegung solcher Maßnahmen hängt immer vom Einzelfall ab;⁹² d. h., gegen eine Person werden keine polizeirechtlichen Maßnahmen nur wegen des Eintrags ihrer Daten in der DGS getroffen.⁹³

Die betroffenen Personen werden über den Eintrag ihrer Daten in die DGS nicht benachrichtigt; dafür ist ein Antrag auf Auskunft bei der Polizei erforderlich.⁹⁴ Die personenbezogenen Daten sind zu löschen, wenn ihre Speicherung unzulässig oder ihre Kenntnis für die Erfüllung der polizeilichen Aufgaben nicht mehr erforderlich ist.⁹⁵ Auf jeden Fall maßgeblich für die Löschung sind die Aussonderungsprüffristen; die Frist für Erwachsene und Jugendliche beträgt grundsätzlich fünf Jahre, während diese bei Kindern zwei Jahre nicht überschrei-

⁸⁹ BKA, EAO der Datei „Gewalttäter Sport“ [Stand: 3.6.2005], S. 5.

⁹⁰ Unter „Veranstaltungsort“ ist nicht nur das Stadion zu verstehen, in dem die Sportveranstaltung stattfindet, sondern auch die Orte um das Stadion sowie die Orte der An- und Abreise der Fans, z.B. Bahnhöfe und Flughäfen, die eventuelle Treffpunkte für die Begegnung gegnerischer Fans bilden können.

⁹¹ Die Gefahrenabwehr stellt eine der drei Polizeiaufgaben dar, siehe *Denninger*, in: ders./Rachor (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. D 5; *Götz*, § 1 Rn. 1.

⁹² Nicht einmal der Eintrag in die DGS führt dazu, dass der Besuch von Fußballspielen den betroffenen Personen untersagt wird.

⁹³ Interview der Verfasserin mit PO Gabriel Winterer und SKB Patrick Ammann des Polizeireviere Freiburg-Süd am 30.4.2012.

⁹⁴ BKAG § 12 Abs. 5 i.V.m. BDSG § 19 Abs. 1.

⁹⁵ BKAG § 32, Abs. 2, Satz 1.

ten darf.⁹⁶ Bei dem Erreichen des Aussonderungsprüfdatums wird der Datensatz automatisch gelöscht.⁹⁷

2.2.1.2. Polizeirechtliche Vorschriften: Generalklausel und Standardmaßnahme als Grundlage der Stufenkonzepte

Im Allgemein treten für die gefahrenabwehrrechtlichen Maßnahmen des Polizeirechts drei Befugnistypen als Eingriffsgrundlagen ein: die Generalklausel, die Standardmaßnahmen und die sondergesetzlichen Eingriffsermächtigungen, die nicht in einem Verhältnis gleichrangiger Anwendbarkeit stehen, was sich unmittelbar aus den Polizeigesetzen ergibt.⁹⁸

2.2.1.2.1. Standardmaßnahmen

Als „Standardmaßnahmen“ werden polizeiliche Maßnahmen bezeichnet, mit denen häufig wiederkehrende (typische) Gefahrensituationen in der polizeilichen Praxis bekämpft werden.⁹⁹ Es handelt sich um Maßnahmen, deren Inhalt konkret und weitgehend einheitlich in den Polizeigesetzen der Länder kodifiziert wurde. Die Gesetzgebung unterstellt solche Maßnahmen besonderen Befugnisnormen, indem sie sie aus dem Anwendungsbereich der Generalermächtigung herausnimmt. Nach *Pieroth/Schlink/Kniesel* sind die Standardmaßnahmen ihrem Inhalt, also den beschriebenen Aktionen entsprechend in zwei Gruppen zu systematisieren: zum einen die „informationellen“ Maßnahmen, welche der Erhebung und Verarbeitung der Informationen dienen und auf diese Weise nur mittelbar zur Abwehr einer Gefahr führen; zum anderen die „aktionellen“ Maßnahmen, welche die Behörden unmittelbar zur Abwehr einer Gefahr vornehmen oder verlangen.¹⁰⁰ Eine im Prinzip ähnliche Kategorisierung nicht nur der Standardmaß-

⁹⁶ BKA, EAO der Datei „Gewalttäter Sport“, S. 6 [Stand: 3.6.2005]; BKAG § 32, Abs. 3, Satz 2.

⁹⁷ BKA, EAO der Datei „Gewalttäter Sport“, S. 6. [Stand: 3.6.2005]; *Kehr*, S. 110–117.

⁹⁸ Da die Stufenkonzepte keine sondergesetzlichen Eingriffsermächtigungen beinhalten, werden diese hier nicht aufgeführt.

⁹⁹ *Knemeyer*, POR, Rn. 149; *Schucht*, S. 93. Die Terminologie variiert erheblich, sodass statt des Begriffes „Standardmaßnahme“ auch die Begriffe „Einzelmaßnahme“, „Standardbefugnis“, „Standardeingriff“, „Standardermächtigung“, „Spezialermächtigung“, „Spezialnorm“, „Spezialbefugnis“, „typische Maßnahme“ oder „standardisierte Maßnahme“ Anwendung finden. Vgl. *Schucht*, S. 93 (Fn. 16). In der vorliegenden Abhandlung wird der Begriff „Standardmaßnahmen“ bevorzugt und verwendet.

¹⁰⁰ *Pieroth/Schlink/Kniesel*, POR, § 12. Rn. 6–9.

nahmen, sondern auch der polizeilichen Befugnisnormen im Allgemeinen, wird auch von *Gusy* vorgeschlagen, der die polizeilichen Maßnahmen nach „Gefahraufklärungsbefugnissen“ und „Gefahrbeseitigungsbefugnissen“ differenziert.¹⁰¹ Abgesehen von den verschiedenen angewandten Begriffen ist vorwiegend auf die folgenden Maßnahmen als „Standardmaßnahmen“ hinzuweisen: polizeiliche Befragung, Identitätsfeststellung, Prüfung von Berechtigungsscheinen, erkennungsdienstliche Maßnahmen (z. B. Aufnahme von Lichtbildern und Fingerabdrücken), Vorladung, Platzverweisung, Aufenthaltsverbot, Wohnungsverweisung, Gewahrsam, Eindringen in Wohnungen und Sicherstellung von Sachen.¹⁰² Die Standardmaßnahmen haben jedoch das besondere Merkmal gemeinsam, dass diese in die Grundrechte der Betroffenen eingreifen, und zwar mit hoher Intensität, weswegen eine konkrete Eingriffsermächtigung für ihre Zulässigkeit unerlässlich ist.¹⁰³ Diese Gefahrenabwehrmaßnahmen waren schon Bestandteil der Polizeigesetze der Länder, bevor sie aufgrund des MEPOG beträchtlich ausgebaut wurden, was zu ihrer Vereinheitlichung und zur Vereinheitlichung ihrer Grundlagen führte, die allmählich den überregionalen Einsatz der Länderpolizeien erleichterte.¹⁰⁴

2.2.1.2.2. Generalklausel

Auf der anderen Seite stellt die Generalklausel eine zentrale Befugnisnorm des Polizeirechts dar, die in allen Landespolizeigesetzen sowie im MEPOG vorzufinden ist.¹⁰⁵ Sie richtet sich nicht nur an die Polizei-, sondern auch an die sonstigen Gefahrenabwehr- und Ordnungsbehörden, welche auf ihrer Grundlage die erforderlichen Maßnahmen treffen können, um (im Einzelfall) eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren. Die Generalklausel funktioniert als eine Eingriffsgrundlage für atypische (neuartige) und untypische Maßnahmen zur Bekämpfung sowohl atypischer als auch typischer

¹⁰¹ *Gusy*, POR, Rn. 184.

¹⁰² In einigen Landespolizeigesetzen werden auch die Durchsuchung und Untersuchung von Personen sowie die Durchsuchung von Sachen als Standardmaßnahmen vorgesehen. Ausführlich über die einzelnen Maßnahmen s. *Rachor*, in: Denninger/ders. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. E 191–787.

¹⁰³ *Schucht*, S. 94–95.

¹⁰⁴ *Götz*, § 8 Rn. 51.

¹⁰⁵ § 8 Abs. 1 MEPOG; Art. 11 Abs. 1, 2 bayPAG; § 10 Abs. 1 bbgPolG; § 3, 1 Abs. 1 bwPolG; § 17 Abs. 1 berlASOG; § 10 Abs. 1 Satz 1 BremPolG; § 3 Abs. 1 hambSOG; § 11 hessSOG; § 13 mvSOG; § 11 ndsSOG; § 8 Abs. 1 nwPolG; § 9 Abs. 1 Satz 1 rpPOG; § 8 Abs. 1 saarlPolG; § 3 Abs. 1 sächsPolG; § 13 SOG LSA; § 174 shLVwG (i.V.m. § 176 Abs. 1 shLVwG); § 12 Abs. 1, 2 thürPAG.

Gefahrenlagen.¹⁰⁶ Mit ihrer tatbestandlichen Weite, nämlich der Festlegung des Vorliegens einer konkreten Gefahr als einziger Voraussetzung für ihre Anwendung, und ihrer Ermächtigung zur Vornahme der erforderlichen Maßnahmen ist die Generalklausel als gefahrenabwehrrechtliche Allzweckwaffe prädestiniert.¹⁰⁷

Die Generalklausel kennt die folgenden fünf unterschiedlichen Formulierungen:

- als der Regeltypus der gegenwärtigen Generalklauseln kommt die nordrhein-westfälische Generalklausel vor, die wortgleich mit der Generalklausel des MEPolG § 8 Abs. 1 ist;
- in der baden-württembergischen Form besteht sie aus der Befugnisnorm in § 3 bwPolG und der Aufgabenorm in § 1 bwPolG, indem § 3 bwPolG aufgrund seiner Unvollständigkeit auf § 1 bwPolG verweist;
- die bayerische Form besteht aus einer uneingeschränkten Generalklausel in § 11 Abs. 1 bayPAG und den drei konkretisierenden Spezialtatbeständen in § 11 Abs. 2 bayPAG;
- die hamburgische Generalklausel gilt als ein Sonderfall, da sie keine Trennung von Aufgabe und Befugnis kennt;
- in Schleswig-Holstein entspricht sie einerseits dem Regeltypus, andererseits weicht sie von diesem ab, indem shLVwG § 176 Abs. 1 einen ausdrücklichen Vorrang der Standardmaßnahmen im Falle des Erlasses eines Verwaltungsaktes anordnet.¹⁰⁸

Ihr Anwendungsbereich ist zweifach eingeschränkt: Zum einen schließen spezielle Rechtsmaterien, z. B. das Baurecht, das Ausländerrecht oder die Gewerbeordnung, die Anwendung des allgemeinen Polizeirechts nach dem Grundsatz des Vorrangs der spezielleren Gesetze aus, weil diese Rechtsmaterien im Prinzip eigene sachgebietsbezogene Eingriffsermächtigungen enthalten. Zum anderen findet, wenn in den Polizeigesetzen selbst spezielle Befugnisnormen gelten, die polizeiliche Generalklausel keine Anwendung. Dies wird in den meisten Gesetzen am Beispiel des MEPolG ausdrücklich festgestellt:

§ 11 Abs. 1 BayPAG; § 17 Abs. 1 ASOG Bln.; § 10 Abs. 1 BbgPolG; § 10 Abs. 1 Satz 1 BremPolG; § 11 HSOG; § 11 NdsSOG; § 8 Abs. 1 PolG NRW; § 9 Abs. 1 Satz 1 POG RP; § 8 Abs. 1 SPolG; § 13 Abs. 1 SOG LSA; § 1 SächsPolG; § 174 LVwG; § 12 Abs. 1 ThürPolG.

¹⁰⁶ Schucht, S. 93.

¹⁰⁷ Schucht, S. 88.

¹⁰⁸ Schucht, S. 67–68, 90.

In denjenigen Ländern, deren Gesetzgebung keine solche Regelung enthält, ergibt sich die Nachrangigkeit der Generalklausel gegenüber den Spezialermächtigungen aus allgemeinen Grundsätzen. Allerdings ist der Anwendungsbereich der Generalklausel nur dann eröffnet, wenn es keine besonderen Regelungen über die sog. Standardbefugnisse, also die in der Polizeipraxis oft vorkommenden und typisierten Maßnahmen, gibt.¹⁰⁹

2.2.1.2.3. Das Verhältnis zwischen Generalklausel und Standardmaßnahme

Ihr Verhältnis zu den Standardmaßnahmen wird in den meisten Ländern gesetzlich unter dem Vorbehalt der besonderen Regelungen wie folgt bestimmt: Die Generalklausel erlaubt der Polizei, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um eine für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bestehende Gefahr abzuwehren, soweit nicht die in den Polizeigesetzen typisierten Standardmaßnahmen besonders regeln. Demzufolge kommt den Standardmaßnahmen Vorrang gegenüber der Generalklausel zu, wenn eine Handlungsbefugnis in einer Standardmaßnahme ausdrücklich geregelt ist. Trotz dieser Bestimmungen wird bei den aktionellen Standardmaßnahmen, wie der Platzverweisung, dem Aufenthaltsverbot, der Meldeauflage und dem Gewahrsam, von Polizeibehörden sowie von der Rechtswissenschaft versucht, mit verschiedenen Begründungen auf die polizeiliche Generalklausel zurückzugreifen, wenn eine entsprechende, in anderen Ländern als Standardmaßnahme normierte Befugnis fehlt. Aber auch in Fällen, in denen sie in den Landespolizeigesetzen als Standardmaßnahmen typisiert wurden, bleibt es immer noch in der Literatur und der Rechtsprechung strittig, ob die Generalklausel grundsätzlich zur Anwendung kommen kann.¹¹⁰ Dies ist im Falle der informationellen Standardmaßnahmen wie der Identitätsfeststellung nicht erlaubt, weil zulässige Beschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung nach Art. 2 Abs. 1 GG einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, deren Verwendungszweck bereichsspezifisch und präzise bestimmt wird;¹¹¹ die polizeiliche Generalklausel mit ihrer tatsächlich weiten und unbestimmten Rechtsfolge der Vornahme der notwendigen Maßnahmen muss demzufolge außer Betracht bleiben.¹¹²

¹⁰⁹ *Rachor*, in: Denninger/ders. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. E 714–719.

¹¹⁰ *Schucht*, S. 120–121.

¹¹¹ BVerfGE 65, 1 (44, 46).

¹¹² *Schucht*, S. 117–118.

2.2.1.3. Die polizeilichen „Stufenkonzepte“ zur Bekämpfung des Fußballhooliganismus: Maßnahmen aus den Landespolizeigesetzen

Nach der Darlegung der Eingriffsgrundlagen der polizeilichen Maßnahmen im Allgemeinen werden im vorliegenden Teil des Kapitels die einzelnen Maßnahmen als Teile der Stufenkonzepte nach aufsteigender Eingriffsintensität in die Rechte der betroffenen Personen präsentiert – selbstverständlich lediglich im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Fußballgewalt, da eine detaillierte Betrachtung jeder einzelnen Maßnahme nicht zum Gegenstand der vorliegenden Arbeit gehört. Auf der ersten Stufe der Konzepte finden sich sowohl die Identitätsfeststellung als auch die Gefährderansprache; wie bereits erwähnt, da die letztere ausnahmsweise noch nicht gesetzlich geregelt wird, wird sie im Teil der Polizeipraxis dargestellt. Auf die nächsten Stufen der Konzepte folgen aufsteigend (von niedrigster zu höchster Eingriffsintensität) die Platzverweisung, das Aufenthaltsverbot, die Meldeauflage und der (polizeirechtliche) Gewahrsam.

2.2.1.3.1. Identitätsfeststellung

Auf der niedrigsten Stufe der polizeilichen Konzepte zur Hooliganismus-Bekämpfung ist die Identitätsfeststellung (oder „Personalienfeststellung“) platzierbar, d. h. die Feststellung der Personalien einer unbekannten Person, dazu eventuell auch die Identifizierung dieser bestimmten Person mit einer (bekannten) gesuchten Person, die in der Regel durch Einsichtnahme in die Ausweispapiere erfolgt.¹¹³ Die entsprechenden Regelungen der Landesgesetze wurden in Folge der Verabschiedung des MEPoG¹¹⁴ tatsächlich geändert und weitgehend vereinheitlicht.¹¹⁵ Unter den abweichenden Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Identitätsfeststellung spielt das Vorliegen einer konkreten Gefahr eine grundlegende Rolle und fungiert als eine Art „Generalklausel“ zur Identitätsfeststellung, die in allen Landesgesetzen enthalten ist;¹¹⁶ nicht nur wird die Abwehr

¹¹³ Ausführlich über die Identitätsfeststellung s. *Rachor*, in: Denninger/ders. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. E 319–391; *Götz*, § 8 Rn. 12–17; *Gusy*, POR, Rn. 228–234.

¹¹⁴ Die Identitätsfeststellung ist in § 9 Abs. 1, 2 MEPoG vorgesehen. Siehe *Kniessel/Vahle*, VEMEPoG, S. 11.

¹¹⁵ Vgl. § 26 PoG BW; § 13 BayPAG; § 21 ASOG Bln; § 12 BbgPoG; § 11 BremPoG; § 12 Hmb SOG; § 18 HSOG; § 29 SOG MV; § 13 NdsSOG; § 12 PoG NRW; § 10 POG RP; § 9 SPoG; § 19 SächsPoG; § 20 SOG LSA; § 181 LVwG SH; § 14 ThürPoG.

¹¹⁶ § 26 Abs. 1 Nr. 1 PoG BW; § 13 Abs. 1 Nr. 1 BayPAG; § 21 Abs. 1 ASOG Bln; § 12 Abs. 1 Nr. 1 BbgPoG; § 11 Abs. 1 Nr. 1 BremPoG; § 12 Abs. 1 Hmb SOG; § 18 Abs. 1 HSOG; § 29 Abs. 1 Satz 1 SOG MV; § 13 Abs. 1 Nr. 1 NdsSOG; § 12 Abs. 1 Nr. 1 PoG NRW; § 10 Abs. 1 Satz 1 POG

einer konkreten Gefahr explizit als Voraussetzung aufgezählt, sondern die Gefahr ist auch in anderen Begriffen, beispielsweise „gefährliche Orte“, enthalten.¹¹⁷ Im konkreten Fall der Konzepte für die Bekämpfung der Gewalt im Zusammenhang mit Fußballspielen ist es allerdings schwer vorstellbar, ob und inwieweit sich eine Identitätsfeststellung als taugliches Mittel zur Abwehr einer Gefahr erweisen kann.¹¹⁸ Es handelt sich in erster Linie um eine Maßnahme der Gefahrenerforschung: Allgemein gesprochen dient sie einerseits der allgemeinen Abschreckung, sodass die potenziellen Störer Gewalttätigkeiten im Rahmen eines Fußballspiels vermeiden;¹¹⁹ andererseits erlaubt sie nach der Überprüfung, ob jemand Störer ist oder nicht, dass polizeiliche Maßnahmen gegenüber der richtigen Person getroffen werden; folglich bildet sie das Mittel zum Zweck, andere Maßnahmen seitens der Polizei zu ermöglichen.¹²⁰

2.2.1.3.2. Platzverweisung

Die nächsthöhere Stufe auf der Skala der Eingriffsintensität belegt die Platzverweisung (vielfach auch als „Platzverweis“ bezeichnet). Es handelt sich um eine Standardmaßnahme, deren Modell im bayerischen Polizeirecht anzutreffen ist und die alle Landesrechte ausdrücklich kennen.¹²¹ Durch eine Platzverweisung wird zur Abwehr einer Gefahr¹²² (Gewalttätigkeiten im Rahmen eines Fußballspiels) eine Person von der Polizei vorübergehend von einem Ort (im konkreten Fall vom Stadion, evtl. auch von der Stadionumgebung, wenn die letztere üblicherweise den Treffpunkt der Anhängergruppen bildet) verwiesen oder ihr vo-

RP; § 9 Abs. 1 Nr. 1 SPoLG; § 19 Abs. 1 Nr. 1 SächsPolG; § 20 Abs. 1 SOG LSA; § 181 Abs. 1 Satz 1 LVwG SH; § 14 Abs. 1 Nr. 1 ThürPolG.

¹¹⁷ Beispiele von „gefährlichen Orten“ in *Rachor*, in: Denninger/ders. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. E 344.

¹¹⁸ Vgl. *Rachor*, in: Denninger/ders. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. E 327.

¹¹⁹ *Gusy*, POR, Rn. 228; *Rachor*, in: Denninger/ders. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. E 328.

¹²⁰ *Rachor*, in: Denninger/ders. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. E 328.

¹²¹ § 27a Abs. 1 PolG BW; § 16 BayPAG; § 29 Abs. 1 ASOG Bln; § 16 Abs. 1 BbgPolG; § 14 BremPolG; § 12a HmbSOG; § 31 Abs. 1 HSOG; § 52 Abs. 1 SOG MV; § 17 Abs. 1 NdsSOG; § 34 Abs. 1 PolG NRW; § 13 POG RP; § 12 SPoLG; § 21 Abs. 1 SächsPolG; § 36 Abs. 1 SOG LSA; § 201 Abs. 1 LVwG SH; § 18 Abs. 1 ThürPolG. Die Vorschrift § 27a Abs. 1 PolG BW wurde erst durch das Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes vom 18.11.2008 (GBl. S. 390) m.W.v. 22.11.2008 eingefügt. Früher wurde die Platzverweisung in Baden-Württemberg auf die Generalklausel gestützt. *Götz*, § 8 Rn. 23; *Gusy*, POR, Rn. 276.

¹²² Abgesehen von dieser generelleren Voraussetzung gilt als Voraussetzung für eine Platzverweisung die Behinderung von Feuerwehr, Hilfs- und Rettungsdiensten.

rübergehend das Betreten des Ortes verboten.¹²³ Die Platzverweisung ist eine in zweierlei Hinsicht begrenzte Maßnahme: Einerseits lässt sie sich zeitlich mit dem Begriff „vorübergehend“ begrenzen, der auf die Gefahr bezogen anzuwenden ist. Ist die Gefahr zeitlich nicht begrenzt, ist eine zeitliche Höchstgrenze zu ziehen. Nach den verschiedenen Meinungen kann sich die Platzverweisung von wenigen Stunden bis zu zwei Wochen erstrecken. Andererseits wird die Maßnahme örtlich dadurch begrenzt, dass der „Ort“ allgemein als eng begrenzte Örtlichkeit verstanden wird, der sich bspw. auf einzelne Plätze, Straßen, Gebäude, Parks oder sogar Transportmittel bezieht, obwohl eine Größenangabe nach Quadratmeter nicht allgemein möglich ist.¹²⁴ Allerdings ist die Platzverweisung ein befehlender Verwaltungsakt, der mündlich oder durch Zeichen ergehen kann und in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 2 GG – unter der spezielleren Form der körperlichen Bewegungsfreiheit – eingreift.¹²⁵

Jedoch verliert die Platzverweisung nach der Einführung des Aufenthaltsverbotes als Standardmaßnahme, die noch weiter in die Rechte der Adressaten eingreift, allmählich an Dynamik; demzufolge wird die Platzverweisung zudem als Vorstufe eines Aufenthaltsverbotes angewandt.¹²⁶ Das Aufenthaltsverbot sowie die darauffolgend zu untersuchende Meldeauflage stellen schon die nächste Stufe der polizeilichen Konzepte dar und werden gleich beschrieben.

2.2.1.3.3. Aufenthaltsverbot

Das Aufenthaltsverbot als Standardmaßnahme wurde zuerst 1996 von Niedersachsen anlässlich der sog. „Chaos-Tage“ in Hannover eingeführt;¹²⁷ allmählich

¹²³ Die Platzverweisung kommt nicht nur gegen gewaltbereite Fußballfans, sondern auch in anderen Situationen in Betracht, z. B. zur Räumung eines Lokals bei einer Razzia, zur Auflösung von Demonstrationen, zur Räumung von Häusern bei Hochwasser oder zur Räumung eines Lokals bei Bombendrohung. *Götz*, § 8 Rn. 21; *Gusy*, POR, Rn. 276; *Rachor*, in: Denninger/ders. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. E 435.

¹²⁴ Vgl. *Helmke*, S. 96, der maximal 10.000 qm vorschlägt.

¹²⁵ *Würtenberger/Heckmann*, Polizeirecht in BW, Rn. 308; *Rachor*, in: Denninger/ders. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. E 435.

¹²⁶ *Götz*, § 8 Rn. 21; *Kidza*, S. 341.

¹²⁷ *Seifert*, KJ 1996/3, 356 (357–358). Als „Chaos-Tage“ werden bestimmte Treffen von Punks bezeichnet, an die sich zum Teil auch Autonome, linke und linksradikale Gruppen sowie Hooligans anschließen. Die ersten Chaos-Tage fanden 1982 in Hannover statt und richteten sich ursprünglich gegen eine für die Kontrolle der Punk-Szene geplante Kartei der Polizei. Bei den seither mehr oder weniger regelmäßig stattfindenden Chaos-Tagen kam es immer wieder zu heftigen Ausschreitungen und Straßenschlachten mit der Polizei, die einen Höhepunkt im Jahre 1995 erreichten. Online unter:

folgte die Gesetzgebung der übrigen Länder.¹²⁸ Die Maßnahme besteht darin, einer Person für eine „bestimmte Zeit“ zu verbieten, einen „bestimmten örtlichen Bereich“ zu betreten und sich dort aufzuhalten. Das Aufenthaltsverbot hat keinen absoluten Charakter: Es unterbindet zum einen nicht das Wohnen im betreffenden Gebiet, und zum anderen werden Ausnahmen für Besuche bei Ärzten, Anwälten, Sozialarbeitern und Behörden und für die Ausübung der Versammlungsfreiheit vorgesehen.¹²⁹ Konzipiert und ursprünglich eingesetzt wurden Aufenthaltsverbote zur Bekämpfung der offenen Drogenszene; seither wurde jedoch der Anwendungsbereich erweitert, um z. B. Stadstreicher, Prostituierte in Sperrbezirken und Asylberechtigte, die sich außerhalb des ihnen nach § 56 AsylVfG gestatteten Bezirks aufhalten sowie vorwiegend Hooligans mit einzuschließen.¹³⁰ Im Rahmen der polizeilichen Konzepte gegen Fußballgewalt wird also intensiver Gebrauch von Aufenthaltsverboten gemacht, welche aufgrund ihres eingriffintensiven Charakters den Grundrechten der Betroffenen gegenüber auf einer hohen Stufe der Konzepte Platz nehmen. Die Aufenthaltsverbote sind örtlich auf einen bestimmten Bereich eingegrenzt, dennoch erstrecken sie sich im Vergleich zu den Platzverweisungen über einen breiteren Bereich, da der Begriff „bestimmter örtlicher Bereich“ auf ein Gebiet innerhalb einer Gemeinde und äußerststenfalls auf das gesamte Gebiet einer Gemeinde verweisen kann, im Unterschied zur eng begrenzten Örtlichkeit der Platzverweisung.¹³¹ Was die zeitlichen Begrenzungen angeht, erstrecken sich die Aufenthaltsverbote über mehrere Wochen, Monate, sogar Jahre, sie haben also einen langfristigeren Charakter als die Platzverweisungen: Üblicherweise ist z. B. gegenüber einer Gruppe von Fußballhooligans das Aufenthaltsverbot gültig für die gesamte (mehrtägige) Dauer des Fußballturniers. Die Auferlegung des Aufenthaltsverbotes setzt voraus, dass die Tatsachen die Annahme rechtfertigen, die betreffende Person werde künftig eine Straftat begehen.¹³² In der Regel werden die Aufenthaltsverbote in schriftlicher Form erteilt und sind mit der Androhung von Zwangsgeld gebunden. Sie sind für sofort vollziehbar erklärt.¹³³

http://einestages.spiegel.de/static/authoralbumbackground/1024/ordnung_ist_boese.html.

¹²⁸ §27a Abs. 2 PolG BW; §29 Abs. 2 ASOG Bln; §16 Abs. 2 BbgPolG; §14 Abs. 2 BremPolG; §12b Abs. 2 HmbSOG; §31 Abs. 3 HSOG; §52 Abs. 3 SOG MV; §17 Abs. 4 NdsSOG; §34 Abs. 2 PolG NRW; §13 POG RP; §12 SPoLG; §21 Abs. 2 SächsPolG; §36 Abs. 2 SOG LSA; §201 Abs. 2 LVwG SH; §18 Abs. 2 ThürPAG. Vgl. §16 BayPAG.

¹²⁹ Götz, § 8 Rn. 24.

¹³⁰ *Rachor*, in: Denninger/ders. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. E 439; *Deger*, VBIBW 1996/3, 90 (90–91).

¹³¹ Götz, § 8 Rn. 24.

¹³² Götz, § 8 Rn. 24; *Rachor*, in: Denninger/ders. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. E 441 (ausführlich über die tatbestandlichen Voraussetzungen Rn. E 450–461).

¹³³ *Rachor*, in: Denninger/ders. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. E 440.

Im Lichte der Grundrechte sind Aufenthaltsverbote als Grundrechtseingriffe umstritten. Nach herrschender Meinung stellen sie einen Eingriff in das Grundrecht auf Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 1 GG) dar.¹³⁴ Eine Auslegung als Beeinträchtigung der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) oder der Fortbewegungsfreiheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG) wurde auch vorgeschlagen, jedoch von einer Minderheit.¹³⁵ Die letztere Meinung scheint jedoch zu verkennen, dass die Vorschrift des Art. 11 Abs. 1 GG im Falle einer zielgerichtete Fortbewegung spezieller als diejenige des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG ist. Die Fortbewegungsfreiheit bildet sowieso die Voraussetzung für die Ausübung anderer Grundrechte, wie in dem hier untersuchten Falle der Freizügigkeit. Insofern der Anwendungsbereich dieser Grundrechte eröffnet wird, kann daher der Eingriff in die Fortbewegungsfreiheit nicht spezieller sein.¹³⁶ Das (mehrtägige) Verbot durch die Polizei gegenüber einem Fußballhooligan, beispielsweise während der Dauer einer Fußball-EM die Orte des Stadions und seiner Umgebung zu betreten, verletzt seine Freizügigkeit gemäß Art. 11 Abs. 1 GG. Dies hat zur Folge, dass das Aufenthaltsverbot unter den qualifizierten Schrankenvorbehalt des Art. 11 Abs. 2 GG fällt, welcher ausdrücklich u.a. die Vorbeugung gegen strafbare Handlungen nennt (sog. Kriminalvorbehalt);¹³⁷ konkret (im Rahmen der hier untersuchten polizeilichen Konzepte) heißt dies, dass ein Aufenthaltsverbot nur dann gerechtfertigt werden kann, wenn dieses auferlegt wird, sodass ein bekannter Fußballhooligan seinen Aufenthalt an dem bestimmten Ort des Verbots nicht für die Begehung von Straftaten (z. B. Körperverletzungen gegen rivalisierende Fangruppen) nutzen kann.

¹³⁴ *Finger*, Die Polizei 1995/3, 82 (86–87); *Götz*, § 8 Rn. 25, anders allerdings früher, vgl. *Götz*, NVwZ 1998/7, 679 (683); *Pieroth/Schlink/Kniesel*, § 16 Rn. 4–5; *Rachor*, in: Denninger/ders. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. E 442–445; Vgl. *Würtenberger/Heckmann*, Polizeirecht in BW, Rn. 308; OVG Bremen, NVwZ 1999, 314; VGH Kassel, NVwY 2003, 1400. Vgl. VerfGH Sachsen, NJ 2003, 473.

¹³⁵ Für den Eingriff in die Fortbewegungsfreiheit, s. *Latzel/Justina*, Die Polizei, 1995, 131 (131); *Tegtmeyer/Vahle*, PolG NRW, § 34, Rn. 1. Vgl. *Gusy*, der wie folgt unterscheidet: Wenn das Verbot sich auf Stadtteile bezieht, in denen der Adressat zumindest zeitweise seinen Lebensmittelpunkt hat, liegt ein Eingriff in Art. 11 Abs. 1 GG vor; Aufenthaltsverbote für andere Gebiete oder Stadtteile greifen in Art. 2 Abs. 1 GG ein, also in die allgemeine Handlungsfreiheit, *Gusy*, POR, Rn. 282.

¹³⁶ *Krahm*, S. 281–282; dort auch eine gründliche Gegenüberstellung der Grundrechte der Art. 2 Abs. 2 Satz 2 und 11 Abs. 1 GG. S. 273–282.

¹³⁷ *Rachor*, in: Denninger/ders. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. E 445.

2.2.1.3.4. Meldeauflage

Auf der gleichen Stufe wie das Aufenthaltsverbot lässt sich auch die Maßnahme der polizeilichen Meldeauflage platzieren. Die Meldeauflage ist ein junges Instrument des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts, mit dessen Rechtmäßigkeit die Verwaltungsgerichte während der 1990er Jahre konfrontiert wurden.¹³⁸ Bis dato haben die Meldeauflagen als Mittel zur Verhinderung der Gewalttätigkeiten von Fußballhooligans im Rahmen von Welt- und Europameisterschaften besonders effektiv gewirkt und werden aus diesem Grund von der Polizeirechtswissenschaft als wesentlicher Bestandteil des polizei- und ordnungsrechtlichen Handlungsinstrumentariums betrachtet.¹³⁹

Die polizeiliche Meldeauflage besteht im Gebot, sich für die Dauer eines bestimmten Zeitraums in regelmäßigen Abständen (z. B. mehrmals täglich)¹⁴⁰ oder zu bestimmten Zeiten unter Vorlage eines gültigen Personaldokuments (wie des amtlichen Lichtbildausweises) bei einer Polizeidienststelle einzufinden.¹⁴¹ In der Regel ist der Adressat, also hier der gewaltbereite Fußballfan dazu verpflichtet, sich bei einer Polizeidienststelle seines Wohnorts oder seines Aufenthaltsortes (falls er sich für einen Zeitraum nicht am Wohnort aufhalten sollte) zu melden. Gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, III VWGO werden Meldeauflagen für sofort vollziehbar erklärt und mit der Androhung eines Zwangsgeldes verbunden.¹⁴² Als gefahrenabwehrrechtliche Maßnahme wird damit in erster Linie die Verhinderung der Eskalation der Gewalttätigkeiten im Zusammenhang mit einem Fußballspiel bezweckt.¹⁴³ Der Adressat (der gewaltbereite Fußballfan) wird davon abgehalten, sich innerhalb des vorgegebenen Zeitraums an Ausschreitungen zu beteiligen, indem er mehrmals bei einer bestimmten Polizeidienststelle erscheinen muss, sodass es ihm unmöglich wird, sich während des kritischen Zeitraums für die Ausschreitungen am Spielort zu befinden. Die Frequenz des Erscheinens bei der Polizeidienststelle ist abhängig von der Erreichbarkeit des kritischen Ortes: je geringer die Entfernung (also je besser die Erreichbarkeit), desto höher die Frequenz.

¹³⁸ BVerwG 129, 142, (150).

¹³⁹ *Schucht*, NVwZ 2011/12, 709 (709).

¹⁴⁰ Bei der Fußballweltmeisterschaft 2006 mussten die potenziellen Fußballhooligans vom 8.6.2006 bis zum Tag nach dem Finale am 10.7.2007 zweimal täglich bei einer Polizeidienststelle auftreten. Allerdings ging es hier um eine Meldeauflage pro Person, nicht um mehrere: Die Meldepflicht bezieht sich auf ein und dasselbe Ereignis.

¹⁴¹ *Rachor*, in: Denninger/ders. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. E 760; *Schucht*, NVwZ 2011, 709 (709).

¹⁴² *Schucht*, NVwZ 2011/12, 709 (709).

¹⁴³ *Schucht*, NVwZ 2011/12, 709 (709).

Regelmäßig wird die Meldeauflage mit anderen Maßnahmen kombiniert, welche auch Bestandteil der gestuften Sicherheitskonzepte der Polizei für die Bekämpfung der Gewalt bei Fußballspielen sind und die Einschränkung der Bewegungsfreiheit einer Person bezwecken.¹⁴⁴ Solchartige Maßnahmen sind vor allem das bereits aufgeführte Aufenthaltsverbot und die Beschränkung der Ausreisefreiheit durch pass- und personalausweisrechtliche Restriktionen. Was das Aufenthaltsverbot angeht, steht die Meldeauflage mit diesem in engem funktionalen Zusammenhang. Im gleichen Zusammenhang steht sie auch mit dem Stadionverbot. Das letztere ist auf das Besitzrecht (also nicht mehr auf das Polizeirecht) gestützt, im Fall von Fußballstadien durch die Befugnis zum Ausschluss gewaltbereiter Personen aus den Stadien, die in Richtlinien geregelt und auf den DFB übertragen wird. Das Stadionverbot ist also ein Mittel des Zivilrechts, das vom Stadionbesitzer (bei Fußballstadien normalerweise vom DFB) und nicht von der Polizei ausgeübt wird. Anhand der Meldeauflage ist folglich die Einhaltung des Aufenthalts- und des Stadionverbots sicherzustellen. An dieser Stelle scheint die Meldeauflage mit den Bestimmungen der Vorladung in Konflikt zu stehen, indem die letztere auch im Gebot besteht, zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Ort (in der Regel auf einer Polizeidienststelle) zu erscheinen.¹⁴⁵ Jedoch werden die Auskunftserteilung und die erkennungsdienstliche Behandlung als Zwecke der Vorladung konkret in den einschlägigen Bestimmungen aufgeführt, von denen die Meldeauflage nicht erfasst wird: Die Verpflichtung, an die Polizeidienststelle zum Zweck der Effektuierung und Kontrolle anderer Verhaltenspflichten zu erscheinen, ist ein eigener Tatbestand, der sich erstens von den erwähnten Zwecken der Vorladung nicht erfassen lässt und zweitens die Meldeauflage eingriffsintensiver als die Vorladung macht. Folglich können sich die allgemeinen Gefahrenabwehrbehörden nicht auf die Standardbefugnis zur Vorladung stützen, um eine Meldeauflage zu begründen; hier wird wieder die polizeiliche Generalklausel als rechtliche Grundlage verwendet.

Weiterhin kann die Meldeauflage als Mittel zur Flankierung von Ausreiseverboten dienen. Eine Passbeschränkung auf der Grundlage der § 7 Abs. 1 Nr. 1,

¹⁴⁴ Eigentlich tritt die Meldeauflage sehr selten allein in Erscheinung, wenn sie im Zusammenhang mit Fußballspielen auferlegt wird. Siehe dazu auch *Kidza*, S. 348–351.

¹⁴⁵ Die Polizei kann eine Person schriftlich oder mündlich vorladen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Person sachdienliche Angaben machen kann, die für die Erfüllung einer bestimmten polizeilichen Aufgabe erforderlich sind; eine Vorladung kann auch zum Zwecke der Durchführung erkennungsdienstlicher Maßnahmen erfolgen. § 27 Abs. 1 PolG BW; § 15 Abs. 1 BayPAG; § 20 Abs. 1 ASOG Bln; § 15 Abs. 1 BbgPolG; § 12 Abs. 1 BremPolG; § 11 Abs. 1 HmbSOG; § 30 Abs. 1 HSOG; § 50 Abs. 1 SOG MV; § 16 Abs. 1 Alt. NdsSOG; § 10 Abs. 1 PolG NRW; § 12 Abs. 1 POG RP; § 11 Abs. 2 SPolG; § 18 Abs. 2 SächsPolG; § 35 Abs. 1 SOG LSA; § 199 Abs. 1 LVwG SH; § 17 Abs. 1 ThürPolG.

§ 7 Abs. 2 und § 8 PassG oder eine Beschränkung des Personalausweises gemäß § 2 Abs. 2 PAuswG kommt vor, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass der Adressat der Beschränkung die innere oder äußere Sicherheit oder „sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland“ gefährde; folglich wird ihm ein Ausreiseverbot auferlegt. Versucht der Betroffene, die Grenzen zu überschreiten, wird ihm die Ausreise von den Grenzschutzbehörden mittels befehlenden Verwaltungsakts (§ 10 Abs. 1 Satz 1 PassG) untersagt. Den Grenzschutzbehörden wird das Ausreiseverbot gegen eine bestimmte Person mittels Abfrage desjenigen polizeilichen Grenzfahndungsbestands mitgeteilt, in dem die Tatsache der Anordnung des Ausreiseverbots (also der Passbeschränkung) gespeichert ist. Solche Maßnahmen werden immer stärker anlässlich von Fußballturnieren im Ausland angewandt, bei denen deutsche Staatsangehörige beteiligt sind. Der Begriff „erhebliche Belange“, welcher eine enge Auslegung benötigt, verweist auf ein Schutzgut, das von gleichem Gewicht wie das Schutzgut der inneren und äußeren Sicherheit ist. Die Rechtsprechung hat dementsprechend darauf bestanden, dass die Belange erheblich seien, wenn sie der freiheitlichen Entwicklung in der Bundesrepublik aus zwingenden staatspolitischen Gründen vorangestellt werden müssen. Ein schützenswertes erhebliches Belang im Sinne des § 7 Abs.1 Nr.1 PassG, was die Untersagung der Ausreise des Adressaten rechtfertigen würde, ist das Ansehen der Bundesrepublik Deutschland. Genau an dieses Ansehen knüpft unmittelbar die verwaltungsrechtliche Rechtsprechung in den Fällen von pass- und ausweisrechtlichen Beschränkungen gegenüber Fußballhooligans an.¹⁴⁶ An solchen Entscheidungen wurde – da sie davon ausgehen, dass bestimmte Personen (und zwar in der Regel die in der DGS eingestuft) in ein anderes Land reisen mit dem Zweck, sich dort an von der Öffentlichkeit wahrgenommenen Gewalttätigkeiten zu beteiligen und Straftaten zu begehen, welche den Ansehensverlust der Bundesrepublik Deutschland zur Folge haben sollen – in der Theorie starke und interessante Kritik aufgrund der Schaffung einer Tendenz zur „Verpolizeilichung“ des § 7 Abs. 1 Nr. 1 PassG geübt, auf die zu fokussieren sich diese Arbeit nicht leisten kann.¹⁴⁷ Durch diese Entscheidungen werden aber die Verbindungen zwischen den unterschiedlichen Stufen der polizeilichen Konzepte zur Bekämpfung der Fußballgewalt klarer. Die Einstufung einer Person in die DGS kann tatsächlich ihre Eigenschaft als Hooligan signalisieren, dem im Falle einer Fußballwelt- oder -europameisterschaft die Ausreise untersagt werden sollte, mit dem Ziel, die Begehung von Straftaten im Ausland zu vermeiden; durch eine Meldeaufflage sollte das Ausrei-

¹⁴⁶ VG Mannheim NJW 2000, 3658; OVG Bremen, NordÖR 2001, 107; VG Minden Beschl. v. 21.6.2000, Az. 11L 822/00; VG Köln Beschl. v. 5.9.2007, Az. 13L 1248/07.

¹⁴⁷ *Rachor*, in: Denninger/ders. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. E 763–766.

severbot abgesichert werden, indem die Person für die Dauer der Fußballmeisterschaft regelmäßig bei der Polizeidienststelle ihres Wohnorts vorstellig werden muss, was eine eventuelle Ausreise in der Tat ausschließt.

Es handelt sich nicht um eine polizeirechtlich typisierte Standardmaßnahme mit eigener spezifischer Ermächtigungsgrundlage, sondern um eine Maßnahme, die auf eine unspezifische und als polizeiliche Generalklausel bezeichnete Ermächtigungsgrundlage gestützt wird. Die Verwaltungsrechtsprechung kennt einhellig die Zulässigkeit des Rückgriffs auf die Generalklausel.¹⁴⁸ Bislang hat sich nur das OVG Berlin-Brandenburg mit der Frage beschäftigt, ob die Regelung zur Vorladung statt der Generalklausel herangezogen werden müsste, welches aber im Ergebnis diese Heranziehung verneint, also auch auf den Rückgriff auf die Generalklausel besteht.¹⁴⁹ In der Literatur lassen sich dagegen drei Auffassungen diesbezüglich unterscheiden. Der ersten Auffassung zufolge sei die Heranziehung der Generalklausel auf jeden Fall zulässig.¹⁵⁰ Nach einer zweiten Auffassung sei die Zulässigkeit des Rückgriffs auf die Generalklausel aufgrund der Regelung der Vorladung als Standardmaßnahme umstritten; nichtsdestotrotz sei die Generalklausel anwendbar.¹⁵¹ Nach der dritten Auffassung stelle die Generalklausel keine taugliche Befugnis für die Meldeauflage dar.¹⁵² Der Kritik zur Anwendung der Generalklausel zufolge ist die Verwehrung des Rückgriffs auf die Generalklausel wie folgt zu begründen: Die Meldeauflage sei eine „Maßnahme im Sinne der Vorladung“, deren tatbestandliche Voraussetzungen nicht vorlägen.¹⁵³ Wie schon erläutert, enthält die Meldeauflage so wie die Vorladung das Gebot, eine bestimmte Dauer an einem bestimmten Ort (in der Regel einer Polizeidienststelle) zu verbringen. Zweck der Meldeauflage ist die Effektivierung anderer Verhaltenspflichten, bspw. einer Platzverweisung oder eines Aufenthaltsverbots; in den einschlägigen Bestimmungen zur Vorladung werden als die eine Vorladung rechtfertigenden Zwecke abschließend lediglich die Auskunftserteilung und die erkennungsdienstliche Behandlung aufgeführt. Dies macht deutlich, dass die Zwecke der Meldeauflage einen eigenen Tatbestand darstellen, der außerhalb des Anwendungsbereichs der Vorladung bleibt: Die beiden Maßnahmen sind vergleichbar angesichts ihrer Regelungstypik, jedoch nicht in Hinsicht auf ihre Eingriffsintensität. Die Vorladung ist weniger eingriffsintensiv in die Rechte des Betroffenen als die Meldeauflage; trotzdem wird

¹⁴⁸ BVerwG 129, 142 (149–152); VGH Mannheim NJW 2000, 3658 (3658).

¹⁴⁹ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 21.3.2006–1B7/04.

¹⁵⁰ Breucker, S. 203–207; Breucker, NJW 2004/23, 1631 (1632); Deusch, S. 186; Deusch, Die Polizei 2006/5, 145 (146); Franz/Günther, NWVB1 2006/6, 201 (206).

¹⁵¹ Petersen-Thrö/Elzermann, KommJur 2006/8, 289 (293).

¹⁵² Arzt, Die Polizei 2006/5, 156 (159).

¹⁵³ Arzt, Die Polizei 2006/5, 156 (159).

ihr eine spezielle gesetzliche Regelung gewidmet, die allerdings vorrangig der polizeilichen Generalklausel gegenüber ist. Dies wird auch durch das Verfahren zum Erlass des einschlägigen Bescheids bestätigt, wobei die Behörden verpflichtet sind, vor dem Erlass der Maßnahme den Adressaten anzuhören und seine eventuellen Einlassungen zu erwägen.¹⁵⁴ Da die Meldeauflage eingriffsintensiver ist, sei es Aufgabe des Gesetzgebers, ihre Anwendung durch eine spezielle Gesetzesbestimmung zu typisieren, statt sich auf die polizeiliche Generalklausel zu verlassen.¹⁵⁵

Wie bereits angedeutet, wird die Meldeauflage u.a. zur Sicherstellung der Einhaltung eines Ausreiseverbots angewendet. Mit einem Ausreiseverbot werden gewaltbereite Fußballfans daran gehindert, die Bundesrepublik zu verlassen. Wie bereits erläutert, ist die Rechtsgrundlage die Beschränkung des Geltungsbereichs des Passes gemäß §§ 7–10 PassG.¹⁵⁶

2.2.1.3.5. Gewahrsam

Das schärfste Mittel des polizeilichen Stufenkonzepts, das gegen Ausschreitungen durch Fußballhooligans in Betracht kommt, ist der polizeiliche Gewahrsam, also die präventivpolizeiliche kurzfristige Freiheitsentziehung.¹⁵⁷ Der Gewahrsam stellt allerdings eine der einschneidenden polizeilichen Maßnahmen dar, deren Voraussetzungen und Verfahren im § 13 MePolG und in allen Polizeigesetzen geregelt sind.¹⁵⁸ Definiert wird er als ein mit hoheitlicher Gewalt hergestelltes Rechtsverhältnis, kraft dessen die Freiheit einer Person von der Polizei entzogen wird, sodass die Person daran gehindert wird, fortzugehen. Die Person wird für eine bestimmte Zeit auf eine dem polizeilichen Zweck entsprechende Weise an einem bestimmten Ort verwahrt.¹⁵⁹ Der Begriff des „Ortes“ beschränkt

¹⁵⁴ Vgl. § 28 Abs. 2 Nr. 1 BVwVfG; *Rachor*, in: Denninger/ders. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. E 774.

¹⁵⁵ *Rachor*, in: Denninger/ders. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. E 773; *Schucht*, NVwZ 2011/12, 709 (712).

¹⁵⁶ *Kniesel/Poscher*, in: Denninger/Rachor (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. K 386.

¹⁵⁷ VGH Mannheim, Urt. v. 17.3.2011, Az. 1 S 2513/10. *Götz*, § 8 Rn. 30. Ausführlich s. *Rachor*, in: Denninger/ders. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. E 494–495.

¹⁵⁸ § 28 PolG BW; Art. 17–20 BayPAG; §§ 30–33 ASOG Bln; §§ 17–20 BbgPolG; §§ 15–18 BremPolG; §§ 13–13c HmbSOG; §§ 32–35 HSOG; §§ 55–56 SOG MV; §§ 18–21 NdsSOG; §§ 35–38 PolG NRW; §§ 14–17 POG RP; §§ 13–16 SPolG; §§ 22 SächsPolG; §§ 37–40 PolG NRW; §§ 37–40 SOG LSA; §§ 204–205 LVwG SH; §§ 19–22 ThürPolG.

¹⁵⁹ Vgl. OLG Hamm Beschl. v. 9.5.2006, Az. 16 Sbd 5/06 (Errichtung von Gefangenessammelstellen für die Durchführung der Fußball-Weltmeisterschaft); BVerfG Beschl. v. 11.11.2009, Az. 1 BvR 2853/08 = NJW 2010, 433 (Ingewahrsamnahme von Castor-Demonstranten im Gefangenenbus);

sich nicht auf eine spezifische polizeiliche Gewahrsamseinrichtung, sondern kann auch auf eine situativ eingerichtete Polizeisammelstelle, ein Polizeifahrzeug, ein Krankenzimmer, einen von der Polizei angehaltenen Reisebus usw. verweisen. Wichtig ist dabei, dass die Sicherheit der Einrichtung, der rechtmäßige Vollzug des Gewahrsams und die Rechte des Betroffenen gewährleistet werden. Der Intensität und der Dauer der Maßnahme sowie ihrem Zweck entsprechend, stellt der polizeiliche Gewahrsam keine bloße Freiheitsbeschränkung, sondern eine Freiheitsentziehung dar. Folglich steht er nicht nur unter dem einfachen Gesetzesvorbehalt gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 3 GG, sondern auch unter dem Richtervorbehalt gemäß Art. 104 Abs. 2 GG.¹⁶⁰ Aus diesem Grund ist eine der Voraussetzungen des Gewahrsams die Unerlässlichkeit. Der Gewahrsam ist das äußerste polizeiliche Mittel zur Verhinderung von Schäden, d. h., der Gewahrsam ist nur dann zulässig – wie ausdrücklich im § 22 Abs. 1 Nr. 1 PolG BW formuliert ist –, wenn „auf andere Weise“ der Schaden nicht verhindert werden kann;¹⁶¹ nur wenn konkrete Anhaltspunkte für eine bevorstehende Gewaltbereitschaft des Betroffenen bestehen, kommt eine solche Freiheitsentziehung aus präventiven Gründen in Betracht.¹⁶²

Vom polizeilichen Gewahrsam sind andere speziell in anderen Gesetzesreihen, z. B. in Aufenthalts- oder Unterbringungsgesetzen der Länder, geregelte Freiheitsentziehungsmaßnahmen zu unterscheiden. Auf solche Formen von Freiheitsentziehung verweisen oft die Polizeigesetze mit der Phrase: „aufgrund eines anderen Gesetzes“ (vgl. § 16 Abs. 1 Nr. 3 SPolG). Abzugrenzen vom polizeilichen Gewahrsam aus präventiven Gründen ist allerdings auch die Freiheitsentziehung zu Zwecken der Strafverfolgung gemäß § 112 StPO: Die Untersuchungshaft dient ausschließlich der Durchführung und Sicherung des Strafverfahrens. Dagegen ist der Haftgrund der Wiederholungsgefahr nach § 112a StPO eine vorbeugende Maßnahme zur Verhinderung weiterer Straftaten, die mit dem polizeirechtlichen Sicherheitsgewahrsam eng verwandt ist, aber ihr nicht gleicht.¹⁶³

Möller, in: Möller/Wilhelm (Hrsg.), S. 177. Der Gewahrsam kann auch durch den (zwangsweisen) Aufenthalt in einer Polizeistation stattfinden.

¹⁶⁰ *Rachor*, in: Denninger/ders. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. E 496.

¹⁶¹ Vgl. BVerfGE 83, 24.

¹⁶² *Kidza*, S. 342–343; *Rachor*, in: Denninger/ders. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. E 518.

¹⁶³ Auch aus präventiven Gründen werden die Maßnahmen der Besserung und der Sicherung gemäß §§ 63, 64, 66 StGB und die einstweilige Unterbringung nach § 126a StPO auferlegt. Gründlich über die Abgrenzung des polizeilichen Gewahrsams zu anderen Formen von Freiheitsentziehungen *Rachor*, in: Denninger/ders. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. E 498–503.

Bei Sportgroßveranstaltungen findet der polizeiliche Gewahrsam sowohl vor als auch während des Spiels Anwendung. Die Ingewahrsamnahme von Fußballhooligans ist zulässig, insofern ihr Entschluss zur Gewalttat durch ihr Auftreten nach außen erkennbar ist. Dies ist im Einzelfall zu prüfen: Beispielsweise liefert das Mitführen von Gegenständen, die offensichtlich zur Tatbegehung führen bzw. erfahrungsgemäß dafür verwendet werden können, zwar gewichtige Anhaltspunkte für einen solchen Entschluss, reicht aber zur Durchsetzung des Gewahrsams nicht aus, vor allem, wenn es um die üblichen Fanutensilien geht.¹⁶⁴ Dasselbe gilt auch für die Speicherung in der DGS. Betritt aber ein in der DGS gespeicherter oder den vor Ort anwesenden SKB bekannter Hooligan das Stadion, kann das Mitführen von Gegenständen die Prognose einer unmittelbaren Gefahr nahelegen, was je nach Art der Eintragung eine Ingewahrsamnahme ausreichend begründen kann. Darüber hinaus ist immer zu prüfen, ob der Gewahrsam gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 2 MEPolG unerlässlich für die Verhinderung der Ausschreitungen der Fußballhooligans ist; falls die Gefahr durch eine andere Maßnahme beseitigt werden kann, bspw. durch die Beschlagnahme der angesprochenen Gegenstände, dann ist der Gewahrsam als eingriffsintensivere Maßnahme zu vermeiden.¹⁶⁵ Der Gewahrsam ist nach § 16 Nr. 1 MEPolG aufzuheben, sobald der Grund für die Maßnahme weggefallen ist. Nach der Ingewahrsamnahme ist die Polizei gemäß Art. 104 Abs. 2 Satz 2 GG verpflichtet, unverzüglich eine richterliche Entscheidung über die Zulässigkeit und die Fortdauer des Gewahrsams herbeizuführen, auch wenn sich das Ende des Gewahrsams in wenigen Stunden abzeichnet.¹⁶⁶ Diese Entscheidung kann unterbleiben, wenn sie nach dem Wegfall des Grundes der Maßnahme ergehen würde (§ 14 Abs. 1 Satz 2 MEPolG). Die Polizei darf grundsätzlich laut Art. 104 Abs. 2 Satz 3 GG aus eigener Machtvollkommenheit niemanden länger als bis zum Ende des Tages nach dem Ergreifen im eigenen Gewahrsam halten. Einen richterlichen Bereitschaftsdienst ausschließlich für die Sportveranstaltung einzurichten, ist verfassungsrechtlich nicht geboten;¹⁶⁷ daher ist es ausreichend, dass das Ergehen der

¹⁶⁴ Eine ähnliche Problematik kommt bei der Durchsetzung der Beschlagnahme von Gegenständen durch die Polizei vor: Zwar ist eine bevorstehende Gefahr bei dem Mitführen von Gegenständen, die gemäß § 1 WaffG als Schuss-, Hieb- oder Stoßwaffen bestimmt sind, z. B. von Gaspistolen oder Messern, nicht zu bezweifeln; die Gefahr lässt sich aber nicht so klar bei dem Mitführen von üblichen Fanutensilien, die aber zweckwidrig als Waffen benutzt werden können, z.B. von Fahnenstangen, bestimmen. Die objektive Eignung eines solchen Gegenstandes als Waffe stellt keinen ausreichenden Grund für die Annahme einer unmittelbaren Gefahr dar; vielmehr müssen neben dem Auffinden von solchartigen Gegenständen weitere Tatsachen zur Rechtfertigung der Annahme vorliegen, dass der Besitzer an Ausschreitungen teilnehmen wird. *Deusch*, S. 189–190.

¹⁶⁵ *Deusch*, S. 192.

¹⁶⁶ BVerfGE 105, 239; BVerfGE 45, 51(64); VGH BW, VBIBW 2005/2, 63 (65–66).

¹⁶⁷ BVerfGE 45, 51 (63).

richterlichen Entscheidung bis zum Ende des Tages nach dem Ergreifen organisatorisch sichergestellt wird. Die richterliche Entscheidung soll die Freiheitsentziehung aber auf keinen Fall über das Erreichen des polizeilichen Zwecks hinaus verlängern. In dem Fall, dass der polizeiliche Zweck durch einen Gewahrsam von wenigen Stunden erfüllt wird, ist auch eine richterliche Entscheidung anzufordern, unabhängig der früheren Freilassung.¹⁶⁸

Die Form des Gewahrsams, die man als Sicherheits-, manchmal auch als Vorbeuge- oder Unterbringungsgewahrsam bezeichnet, ist gegen Fußballhooligans als Störer gerichtet, um sie von einer bestimmten Handlung abzuhalten.¹⁶⁹ Die entsprechenden Regelungen der Polizeigesetze lassen sich im Hinblick auf die tatbestandlichen Voraussetzungen nach zwei Normtypen unterscheiden: Der eine fokussiert auf den Zweck der Gefahrenabwehr und ist heute nur noch in den Polizeigesetzen von Baden-Württemberg und Sachsen zu finden, obwohl dieser der herrschende Typ in der Vergangenheit war. Voraussetzung nach den genannten Vorschriften ist die „unmittelbar bevorstehende erhebliche Störung der öffentlichen Sicherheit“ (§ 28 Abs. 1 Nr. 1 PolG BW; § 22 Abs. 1 Nr. 1 Sächs-PolG). Diese Störung wird durch die Ingewahrsamnahme einer Person verhindert, anstatt nach einem eventuellen Eintreten beseitigt zu werden. Das PolG BW nennt außerdem auch die öffentliche Ordnung als polizeiliches Schutzgut, das mittels Freiheitsentziehung zu schützen sei, hierin sind sich aber weder die Rechtsprechung noch die Literatur einig.¹⁷⁰ Der zweite Normtyp, der in den übrigen Polizeigesetzen zu finden ist, sieht vor, dass eine Person in Gewahrsam genommen werden kann, wenn dies unerlässlich ist, um die unmittelbar bevorstehende Begehung oder Fortsetzung einer Straftat oder eine Ordnungswidrigkeit von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit zu verhindern.¹⁷¹ Auf diese Weise wird der schwerwiegende Eingriff der Ingewahrsamnahme zum Teil ge-

¹⁶⁸ BVerfGE 105, 239; BVerfGE 45, 51(64); VGH BW VBl. BW 2005/2, 63(66); Deusch, S. 192–193; Martens, in: Drews u.a., Gefahrenabwehr, S. 199–201.

¹⁶⁹ Rachor, in: Denninger/ders. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. E 504. Zu unterscheiden ist der sog. Schutzgewahrsam, der sich nicht gegen den Störer, sondern gegen diejenigen richtet, dessen Rechtsgüter bedroht sind. Mehr in: Rachor, in: Denninger/ders. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. E 519.

¹⁷⁰ OVG Berlin JR 1971, 392; Martens, in: Drews u.a., Gefahrenabwehr, S. 197–198; Rachor, in: Denninger/ders. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. E 505; Würtenberger/Heckmann, Polizeirecht in BW, Rn. 358 insb. Fn. 253.

¹⁷¹ § 17 Abs. 1 Nr. 2 BayPAG; § 30 Abs. 1 Nr. 2 ASOG Bln; § 15 Abs. 1 Nr. 2 BremPolG; § 13 Abs. 1 Nr. 2 HmbSOG; § 32 Abs. 1 Nr. 2 HSOG; § 55 Abs. 1 Nr. 2 SOG MV; § 18 Abs. 1 Nr. 2 NdsSOG; § 35 Abs. 1 Nr. 2 PolG NRW; § 14 Abs. 1 Nr. 2 POG RP; § 13 Abs. 1 Nr. 2 SPolG; § 37 Abs. 1 Nr. 2 SOG LSA; § 204 Abs. 1 Nr. 2 LVwG SH; § 19 Abs. 1 Nr. 2 Thür PolG. Würtenberger/Heckmann differenzieren zwischen diesen zwei Typen nicht und nennen beide insgesamt „Präventivgewahrsam“, Würtenberger/Heckmann, Polizeirecht in BW, Rn. 358.

nauer gefasst als bei dem ersten Normentyp, da letzterer auf dem allgemeinen Gefahrenbegriff basiert.¹⁷² Dennoch sind die im zweiten Normentyp beschriebenen Tatbestände ebenfalls nicht besonders scharf festgelegt.¹⁷³ Daraus ergibt sich zunächst die Frage, ob das Mittel des Gewahrsams auch zur Verhinderung von Straftaten von geringfügiger Bedeutung verwendet werden dürfte; diese Frage wird in der Regel durch die Prüfung der Verhältnismäßigkeit von den Gerichten (also auf der Ebene der Rechtsanwendung) im konkreten Einzelfall beantwortet. Andererseits stellt sich die Frage nach der Rechtmäßigkeit der Ingewahrsamnahme zwecks Verhinderung von Ordnungswidrigkeiten, welche zwar in der Landesgesetzgebung als Zweck der entsprechenden Regelungen ausdrücklich festgelegt wird, aber dem Art. 5 Abs. 1 lit. c der EMRK zu widersprechen scheint, dem gemäß eine Freiheitsentziehung nur dann zulässig ist, wenn begründeter Anlass zu der Annahme besteht, dass sie notwendig ist, um den Betreffenden an der Begehung einer strafbaren Handlung zu hindern; demnach wird die Verhinderung von Ordnungswidrigkeiten nicht erwähnt. Trotzdem folgt die herrschende Verwaltungs- und Rechtsprechungspraxis dieser Auffassung nicht, da kein Widerspruch des Polizeigewahrsams zwecks Verhinderung von Ordnungswidrigkeiten zur EMRK feststellt wird.¹⁷⁴ Dieser Auslegung stimmt auch die herrschende Meinung der Literatur zu.¹⁷⁵

2.2.2. Praxis der Sicherheitsbehörden

Die Praxis der Sicherheitsbehörden, konkret: die Polizeipraxis, im Bereich des Fußballhooliganismus hat sich seit den 1990er Jahren als sehr umfangreich erwiesen. Wie bereits erläutert, wurden zu dieser Zeit unter anderem die bisher als vereinzelt geltenden Maßnahmen der Landespolizeigesetze in konkreten Konzepten zusammengestellt und seitdem nach einem bestimmten Ansatz (einer Gefährlichkeitsprognose folgend, im Prinzip in Fällen von bereits eingestuftem Fußballhooligans) bei anstehenden Fußballspielen angewandt. Bei der bereits erfolgten Darstellung dieser Konzepte fehlte nur ein Teil der ersten Stufe, die immer noch in keiner konkreten Regelung vorgesehen wird, nämlich die Gefähr-

¹⁷² Heise/Riegel, MEPoG, S. 62–63 (Anm. zu § 13 Abs. 1); Rachor, in: Denninger/ders. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. E 506.

¹⁷³ Rachor, in: Denninger/ders. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. E 506–507.

¹⁷⁴ Vgl. BayVerfGH, BayVBl. 1990, 658 (658); SächsVerfGE, DVBl. 1996, 1424 (1424). Für entsprechende Entscheidungen der Instanzgerichtsbarkeit, vgl. VG Mannheim, NVwZ-RR 2005, 540 (540); VG Schleswig NJW 2000, 970 (970).

¹⁷⁵ Götz, § 8 Rn. 35; Pieroth/Schlink/Kniesel, § 17 Rn. 17; Schmidbauer/Steiner, Art. 17 Rn. 33. Vgl. Rachor, in: Denninger/ders. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. E 509.

deransprache, die gleich präsentiert wird. Darauf folgend wird die sonstige Polizeiarbeit kurz präsentiert, mit einem Fokus auf spezialisierte Polizeieinheiten, die spezifisch für die Bekämpfung von Fußballhooliganismus gegründet wurden.

2.2.2.1. Die polizeilichen „Stufenkonzepte“ zur Bekämpfung des Fußballhooliganismus: Gefährderansprache

Nach der Einspeicherung einer Person in die DGS, also in den Katalog derjenigen, die ein Risiko im Rahmen von künftigen Sportveranstaltungen darstellen können, und vor der (nicht automatischen) Durchsetzung von polizeilichen Standardmaßnahmen verschiedener „Eingriffsstärke“ gibt es die erste Stufe präventiven Polizeihandelns: die sog. „Gefährderansprache“.¹⁷⁶ Sie ist die in einem konkreten Fall an einen gewaltbereiten Fußballfan (also einen potenziellen Gefahrenverursacher) gerichtete Ermahnung, Störungen der öffentlichen Sicherheit, in concreto Gewalttätigkeiten bei einem anstehenden Fußballspiel, zu unterlassen. Anders gesagt handelt es sich um eine Verdeutlichung, dass der Betroffene nicht unbeobachtet der bevorstehenden Veranstaltung beiwohnen kann.¹⁷⁷ Diese Ermahnung lässt sich durch die Feststellung untermauern, dass der Fußballfan polizeilich bereits in Erscheinung getreten und eventuell auch in der DGS gespeichert sei, sowie durch den Hinweis ergänzen, dass gegen ihn polizeilich eingeschritten werde, falls er auf die Störung nicht verzichte.¹⁷⁸ Gefährderansprachen erfolgen vorwiegend im Vorfeld von großen internationalen Fußballereignissen, um auf die polizeiliche Präsenz im Ausland hinzuweisen. Allein die Bekanntheit des Betroffenen in der Hooliganszene oder die Erfassung in der DGS reichen also für eine Gefährderansprache nicht aus.¹⁷⁹ Tatsächliche Effekte sind das Erreichen der Einsicht sowie die Einschüchterung des Betroffenen, die eigentlich bezweckt wird, sodass dieser von Gewalttätigkeiten im Rahmen des Fußballspiels Abstand nimmt. Die Gefährderansprache kann im Einzelfall als Empfehlung, Rat, Warnung oder gar Drohung vom Betroffenen empfunden werden. Obwohl die Intensität des durch die Gefährderansprache hervorgerufenen Eingriffs tatsächlich vergleichsweise gering ist, stellt sich jedoch die Gefährder-

¹⁷⁶ In diesem Teil wird die Gefährderansprache nur im Rahmen der Polizeiarbeit im Zusammenhang mit gewaltbereiten Fußballfans untersucht. Für eine allgemeine Darstellung der rechtlichen Grundlagen des Instruments der Gefährderansprache und der Gestaltung der Gefährderansprache in der Polizeipraxis siehe: *Tomschütz*, S. 1–210.

¹⁷⁷ *Krahm*, S. 200.

¹⁷⁸ *Rachor*, in: Denninger/ders. (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts* 2012, Rn. E 754–755.

¹⁷⁹ *Deusch*, S. 185.

ansprache als Eingriff in die Rechte des Adressaten dar.¹⁸⁰ Aus diesem Grund ist das Vorliegen einer konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung die erforderliche Voraussetzung für eine Gefährderansprache, obwohl es immer eine Frage des Einzelfalls ist, ob eine solche vorliegt oder nicht. Tatsachengrundlage für die erforderliche Prognose ist die Bewertung der von der Polizei über den Betroffenen erhaltenen Informationen.¹⁸¹ Ihre Rechtsgrundlage hat die Gefährderansprache in der polizeilichen Generalklausel; speziellere Regelungen, die den entsprechenden oder einen ähnlichen Lebenssachverhalt regeln, gibt es in den Polizeigesetzen nicht. Es handelt sich um ein vergleichsweise neues polizeiliches Instrument, welches in der Praxis nicht nur gegenüber gewaltbereiten Fußballfans, sondern auch gegenüber gewaltbereiten Demonstrationsteilnehmern, Gewalttätern im sozialen Nahbereich und jugendlichen Intensivtätern Anwendung findet.¹⁸² Hinsichtlich des Rechtscharakters stellt die Gefährderansprache einen Realakt dar, da sie keine verbindliche Verhaltensanordnung oder Androhung von Zwangsmitteln bildet. Es geht eher um die Informierung des Betroffenen über vergangene Tatsachen (polizeiliche Auffälligkeit des Betroffenen wegen vorherigen Anlasses), bevorstehende Ereignisse (herannahendes Fußballspiel) und die bestehende Rechtslage (eventuelle Erfüllung der Voraussetzungen des polizeilichen Einschreitens) sowie über die Absicht der Polizei, künftige Straftaten zu verhindern; diese Informierung hat einen appellativen Charakter.¹⁸³

Die Gefährderansprache kann sowohl in schriftlicher („Gefährderschreiben“) als auch in mündlicher Form erfolgen, üblicherweise aber erfolgt sie mündlich.¹⁸⁴ Beispielsweise suchen im Falle einer mündlichen Gefährderansprache Polizeibeamte (am häufigsten die SKB und vorrangig diejenigen der Wohnsitzbehörden) die potenziellen Gewalttäter zu Hause oder an der Arbeitsstelle auf und führen ihnen die zielgerichtete Strafverfolgung im Falle einer Straftat vor Augen.¹⁸⁵ Es handelt sich eher um Gespräche privater Natur, die neben dem abschreckenden Charakter auch informationell für die Polizei wirken, insofern

¹⁸⁰ Die Gefährderansprache ist nicht notwendigerweise ein Grundrechtseingriff, wird aber in vielen Fällen zu einem, vor allem in das Persönlichkeitsrecht (insb. wenn sie in der Anwesenheit einer dritten Person stattfindet) und in die allgemeine Handlungsfreiheit des Betroffenen (Art. 2 Abs. 1 GG) sowie in die Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG). Siehe auch *Tomschütz*, S. 71–89.

¹⁸¹ Die Rechtsprechung verlangt eine sorgfältige Prüfung des Tatsachenmaterials. OVG Lüneburg NJW 2006, 391 (391); *Rachor*, in: Denninger/ders. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. E 759.

¹⁸² *Rachor*, in: Denninger/ders. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. E 756; OVG Lüneburg NJW 2006, 391 (391).

¹⁸³ *Tomschütz*, S. 55–59.

¹⁸⁴ *Rachor*, in: Denninger/ders. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts 2012, Rn. E 756.

¹⁸⁵ *Deusch*, S. 62.

sich Informationen über Reiseplanungen der Betroffenen zwecks Teilnahme an als gefahrträchtig eingestuften Veranstaltungen daraus ergeben. Die grundrechtliche Problematik der Gefährderansprache als Eingriff in Grundrechte der Betroffenen, vor allem in das Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) und in die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) wird in einem Teil der gefahrenabwehr- und der verwaltungsrechtlichen Literatur angesprochen, bleibt jedoch außerhalb des Fokus der vorliegenden Arbeit.¹⁸⁶

Die Gefährderansprachen sind von der polizeilichen Befragung nach § 9 PolG NRW, und insbesondere von der strafprozessualen Vernehmung nach § 163a StPO, abzugrenzen. Im Vergleich zur polizeilichen Befragung, die auch im Polizeirecht geregelt wird, differenziert sich die Gefährderansprache vor allem hinsichtlich ihres Zwecks. Eine polizeiliche Befragung kommt erst im unmittelbaren Umfeld eines Fußballspiels, und zwar am Veranstaltungsort, in Betracht, wenn Polizeibeamten bekannte Fußballhooligans über ihre geplanten Aktivitäten befragen. Demgegenüber dient die Gefährderansprache im Vorfeld eines Fußballspiels erst der Abschreckung des Betroffenen, sodass er von Gewalttätigkeiten bei dem bevorstehenden Fußballspiel absieht, und eventuell auch der Informationsdeckung betreffs geplanter Aktionen bei künftigen Veranstaltungen im In- oder Ausland.¹⁸⁷

2.2.2.2. Sonstige Polizeiarbeit

Die Notwendigkeit einer auf nationaler Ebene möglichst einheitlichen Polizeiarbeit in Hinsicht auf den Fußballhooliganismus wurde sehr früh festgestellt. Von besonderer Bedeutung für die Vereinheitlichung der Strategien gegen Hooliganismus war die oben genannte Errichtung beim LKA-NRW der *Zentralen Informationsstelle Sporteinsätze* (ZIS) im Jahre 1992, die seither als Spezialeinheit alle polizeirelevanten Informationen für Sportveranstaltungen sammelt und koordiniert. Die Sammlung solchartiger Informationen wurde allmählich in den kommenden Jahren von auf Fußballgewalt spezialisierten Polizeibeamten übernommen, die als Szenekundige Beamte (im Folgenden: SKB) bezeichneten werden. Es handelt sich um speziell für Fußballeinsätze abgestellte Polizeibeamte in denjenigen Polizeibehörden, die für die Stadtgebiete mit Bundesligavereinen

¹⁸⁶ Die Umstände des Einzelfalles legen fest, ob die bestimmte Gefährderansprache stigmatisierend für den Betroffenen wirken kann, sodass sie einen Grundrechtseingriff darstellt. *Deusch*, S. 185; *Krahm*, S. 206–207; *Rachor*, in: Denninger/ders. (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts* 2012, Rn. E 757–758.

¹⁸⁷ *Krahm*, S. 194–196.

zuständig sind („Bundesligabehörden“). Ihre Aufgaben fokussieren sich sämtlich auf die Fußball-, und insb. die Ultra- und Hooliganszene, und lassen sich in die folgenden Schwerpunkte unterteilen: Informationsgewinnung, -auswertung und -austausch, Prävention, Repression, Einsatzplanung, Unterstützung der einzelnen Dienststellen untereinander, Pflege der Datei „Gewalttäter Sport“ für ihren Zuständigkeitsbereich und transnationale Zusammenarbeit. In diesem Rahmen knüpfen sie Kontakte mit den oben genannten Szenen, mit dem Ziel, soweit möglich die potenziellen Täter positiv zu beeinflussen. Bei Heimspielen sind sie für die Erstellung des Einsatzbefehls, die Kräfte- und Kommunikationspläne, die Überwachung der Führungs- und Kommunikationsmittel, den Informationsaustausch im Vorfeld der Einsätze mit der Einsatzleitung und dem Verein sowie für das Ermittlungsverfahren der anlasstypischen Straftaten zuständig. Allerdings sind sie wegen ihres Insider-Wissens in der Lage, die Rädelsführer aus ihrer Anonymität herauszulösen und sie zu einer sicheren Strafverfolgung zu führen. Bei Auswärtsspielen andererseits leiten die SKB das sich aus der Informationsauswertung ergebende Wissen an die Polizeibehörden am Austragungsort weiter und begleiten die Fans ihrer Heimszene zur Gastmannschaft. Außerdem sind sie für die Zusammenarbeit mit den Staatsanwaltschaften verantwortlich, da in einigen Fällen sogar spezielle Stadion- oder Bereitschaftsstaatsanwälte eingesetzt werden; auf diese Weise wird für eine rasche Verurteilung nach der Tat gesorgt, auch durch die Anwendung des beschleunigten Strafverfahrens (§ 417 StPO). Die SKB arbeiten des Weiteren auch mit den Gerichten zusammen, insb. für die Anordnung von Freiheitsentziehungen; richterliche Bereitschaftsdienste für die Sportveranstaltungsdauer werden ebenfalls manchmal eingerichtet. Die genaueren Aufgaben der SKB werden detailliert durch Dienstanweisungen auf örtlicher Ebene festgelegt, was gewisse (feine) Unterschiede bei der Angliederung der SKB hervorbringt.¹⁸⁸ Darüber hinaus finden in den letzten Jahren spezielle Fortbildungen für SKB statt, wo erfahrene SKB ihre Untersuchungsergebnisse über die Eindämmung neuer Entwicklungen des Phänomens der Fußballgewalt präsentieren. Arbeitstagungen ausschließlich für SKB werden auch auf Landes- und Bundesebene organisiert, deren Ziel die Aktualisierung der Bekämpfungsstrategien und der Einsatzmethoden ist.¹⁸⁹

Die von den SKB über die gewaltbereiten Fußballfans der Verbände gesammelten Informationen werden an die ZIS weitergeleitet, in der die Angaben ausgewertet, zusammengefasst und den LIS weitergeleitet werden. Bei internati-

¹⁸⁸ Vgl. Polizeirevier Freiburg-Süd, Aufgaben und Arbeitsaufkommen der Szenekundigen Beamten für den Bundesligastandort Freiburg, S. 1–4 [Stand: 10.1.2012].

¹⁸⁹ Deusch, S. 58–59; Interview der Verfasserin mit SKB des Polizei-Reviers Freiburg-Süd Patrick Amman am 30.4.2012.

onalen Sportereignissen übernimmt die ZIS die Koordinierung der Zusammenarbeit mit den entsprechenden ausländischen Behörden.¹⁹⁰ Die Sportveranstaltungen stellen dennoch nur den Höhepunkt der Aktivitäten der ZIS dar, weil das Netzwerk ständig auch durch Angaben der Vereine über ihre Anhänger aktualisiert wird: Die Vereine der beiden Bundesligen stellen der ZIS Angaben über die jeweiligen Fanszenen zur Verfügung, welche bspw. die Anzahl der jeweiligen Problemfans – also derjenigen Fans, die zu den ehemaligen Kategorien B und C gehören würden – sowie das Verhältnis zu den anderen Mannschaften (Freundschaft, Feindschaft, Neutralität) betreffen.

Es lässt sich also bemerken, dass eine besonders verfeinerte Polizeiarbeit im Umgang mit Fußballhooligans verfolgt wird, die auf der Sammlung und Bearbeitung von Informationen betreffs der Hooliganszene zum Zweck der Gewinnung von relevanten Erkenntnissen durch die SKB beruht.

2.3 Zusammenfassung

Fußballhooligans stellen eine Gruppe von Risikopersonen für die deutschen Polizeibehörden dar und werden als potenzielle Gewalttäter behandelt, gegen die polizeirechtliche Maßnahmen nach der erforderlichen sorgfältigen Gefahrenprognose ergriffen werden müssen.¹⁹¹ Die Bekämpfungsstrategien gegenüber Hooligans fokussieren sich in erster Linie auf die Errichtung von Dateien mit personenbezogenen Daten durch die Polizeibehörden sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene, um einen Überblick über diese Risikopersonen zu schaffen. Für die Einstufung von bestimmten Problemfans wird auf vertrauliche Indikatorenlisten verwiesen und die Erfahrung der SKB verwertet. Darauf folgend ergreift die Polizei die in den Polizeigesetzen der Länder vorgesehenen Maßnahmen gegenüber denjenigen, die in diesen Dateien aufgelistet sind. Diese Maßnahmen erstrecken sich von der Identitätsfeststellung über den Platzverweis, das Aufenthaltsverbot und die Meldeaufgabe bis hin zum Gewahrsam und bilden zusammen mit der Gefährderansprache ein Programm, das sich auf die Erhebung von Informationen mit dem Zweck stützt, Risikopersonen je nach ihrer Gefährlichkeit zu klassifizieren und ihnen ereignisbestimmt die aufgeführten Maßnahmen aufzuerlegen. Die Polizei handelt basierend auf der folgenden Prognose: Es bestehe die Gefahr, dass die bestimmten Personen in der Zukunft anlassbezogene Straftaten von erheblicher Bedeutung begehen werden. Die Bearbeitung der erhaltenen Informationen über die Vergangenheit der Fußballhooligans bietet

¹⁹⁰ Deusch, S. 59.

¹⁹¹ Deusch, S. 218.

also Anlass zu begründeter Annahme einer künftigen Wiederholung ihres früheren Verhaltens, nämlich der Begehung von Straftaten. Zweck der polizeirechtlichen Maßnahmen ist die effektive Kontrolle mithilfe vor allem der Beschränkungen der Bewegungsfreiheit dieser Risikopersonen mit dem Ziel, die künftigen (anlassbezogenen) Ausschreitungen von Fußballhooligans vor, während und nach einem konkreten Fußballspiel inner- und außerhalb des Spielorts zu verhindern. Es handelt sich also um ein System präemptiven Polizeihandelns zur Gefahrenabwehr, das völlig auf polizeirechtlichen Vorschriften basiert.

Bei Fußballspielen mit internationaler Beteiligung wird dieser Ansatz auf internationale Ebene übertragen: Eine weit gehende internationale Zusammenarbeit erfolgt unter den Polizeibehörden der beteiligten Länder, die auf einem umfassenden und in allen Polizeigesetzen vorgesehenen Informationsaustausch basiert und die Einschränkung der Bewegungsfreiheit der Problemfans aus verschiedenen Ländern bezweckt. Dafür werden Ausreiseverbote für deutsche Fußballhooligans auf der Basis von Passbeschränkungen angewandt und mit polizeirechtlichen Maßnahmen (Meldeauflage) flankiert. Bei internationalen Spielbegegnungen im Inland findet auch die Zurückweisung ausländischer gewaltbereiter Fußballhooligans an der deutschen Grenze Anwendung.

3. Präventive Maßnahmen zur Bekämpfung des Fußballhooliganismus in Frankreich

3.1. Einführung: Historische Entwicklung der Bekämpfungsmaßnahmen

In Frankreich wurde der Fußballhooliganismus lange als ausländisches (englisches, deutsches und italienisches) Phänomen betrachtet, das nur gelegentlich bei internationalen Sportveranstaltungen durch die Anreise von ausländischen Fußballhooligans „importiert“ wurde, was sich in der Entwicklung der Konzepte zur Prävention des Fußballhooliganismus in Frankreich widerspiegelt.¹⁹²

Was die einschlägige Terminologie angeht, werden in Frankreich neben den typischen Begriffen „Hooligans“ und „Ultras“ (eventuell auch „kops“), die bestimmte Kategorien von Fußballfans bezeichnen, Termini wie „supporter“ und

¹⁹² Bodin/Héas/Robène, *Champ pénal* 2004/1, Rn. 1; Murat/Martin, S. 6. Mehr in: Hourcade, *Esporte e Sociedade* 2007/4, 1 (5–6), demzufolge die von englischen Fußballfans initiierten Ausschreitungen im Rahmen der Fußballspiele von 1975 (Leeds gegen Paris) und 1977 (Manchester gegen Saint-Étienne) sowie diejenigen, die von Seite der französischen Fans von Boulogne während Spiele gegen englische Fußballclubs im Jahre 1984 ausgingen, bereits alarmierend auf die breite Masse der Fußballfans wirkten.

„*supportérisme*“ verwendet, um generell auf Fußballfans zu verweisen.¹⁹³ Zwischen „Fans“ und „Problemfans“ wird nicht spezifisch differenziert. Außerdem gibt es den Begriff *supporters à risque* („gefährliche Fußballfans“), der im Hooliganismusbereich eventuell dem deutschen Begriff „Gefährder“ entsprechen könnte.

Abgesehen von den durch englische Fußballhooligans verursachten Ausschreitungen, kam es während der Saison 1978/79 zu den ersten Zwischenfällen. Die ersten Gruppierungen von Fußballfans, die sich entweder als „*kops*“ oder als „*ultras*“ bezeichneten, nämlich Fangruppen überwiegend englischen oder italienischen Stils, entstanden Anfang der 1980er Jahre. In seiner heutigen Form existiert der Fußballhooliganismus jedoch seit der Katastrophe im Brüsseler Heysel-Stadion von 1985; darauf folgte die Gründung der wichtigsten Fanassoziationen in Paris, Marseilles und Bordeaux.¹⁹⁴ Vor 1985 kam es nur sporadisch im Zusammenhang mit bestimmten Fußballspielen zu Gewalttätigkeiten; deshalb wurden diese wenig in den Medien erwähnt und als kontrollierbar angesehen. Während der nächsten fünf Jahre nahm die Anzahl der Ausschreitungen, bei denen immer häufiger rassistische Symbolik verwendet wurde, zu, ohne dass sie ein so großes Ausmaß wie in Italien, Deutschland, Belgien, den Niederlanden und natürlich England und Wales erreichten.¹⁹⁵ Die Stigmatisierung des Fußballs und insb. der Fußballfans setzte im Laufe dieser Periode ein.¹⁹⁶ Die 1980er Jahre waren also von einer quantitativen und im Wesentlichen qualitativen Transformation der Popularität des Fußballs und des Verhaltens der Fußballfans, die sich immer intensiver in Fanclubs engagierten, charakterisiert.¹⁹⁷ Trotzdem hielt die französische Polizei sie für einfacher kontrollierbar als ihre ausländischen Pendants, was zum Ergebnis hatte, dass kaum Spezialprogramme für die Bekämpfung des Fußballhooliganismus geschaffen wurden.¹⁹⁸ Erst später kam es zu einem Politikwandel, wobei die Fußballweltmeisterschaft 1998 in Frankreich den Wendepunkt darstellte: Einerseits durch die Anreise von ausländischen (ge-

¹⁹³ Für eine ausführliche soziologische Studie über die französischen *supporters* s. *Mignon*, in: Giulianiotti/Williams (Hrsg.), *Game without Frontiers*, S. 273–297. Für die Unterscheidung zwischen „Hooligans“ und „Ultras“ in Frankreich s. *Hourcade*, in: Thomas Busset u.a. (Hrsg.), *Le football à l'épreuve de la violence et de l'extrémisme*, S. 91–95, 103; *Hourcade*, CdS 2010/11, 162 (164–167); *Mignon*, in: Dunning u.a. (Hrsg.), *Fighting Fans*, S. 63–68.

¹⁹⁴ *Frosdick/Marsh*, S. 52. Über die wichtigste Fanassoziation in Paris, den Paris-Saint-Germain unterstützenden „kop de Boulogne“, s. *Hourcade*, in: Thomas Busset u.a. (Hrsg.), *Le football à l'épreuve de la violence et de l'extrémisme*, S. 98–100.

¹⁹⁵ *Frosdick/Marsh*, S. 52.

¹⁹⁶ *Cosnay*, *Focus* 2012/8, 1 (10).

¹⁹⁷ *Frosdick/Marsh*, S. 61–63; *Hourcade*, in: Thomas Busset u.a. (Hrsg.), *Le football à l'épreuve de la violence et de l'extrémisme*, S. 87–89.

¹⁹⁸ *Mignon*, in: Dunning u.a. (Hrsg.), *Fighting Fans*, S. 62–63.

waltbereiten) Fußballhooligans und andererseits wegen der massiven Ausschreitungen spielte diese WM eine entscheidende Rolle für die Ausgestaltung einer (französischen) Bekämpfungsstrategie.

Auf die ansteigende Gewaltbereitschaft der Fußballfans wurde seit den 1990er Jahren mit einer speziellen, allerdings situationsbezogenen, Gesetzgebung reagiert. In den letzten Jahren kam es zu immer gewalttätigeren, manchmal sogar tödlichen¹⁹⁹ Ausschreitungen im Rahmen von Fußballspielen, die teilweise die Notwendigkeit eines organisierten Konzepts aufzeigten, das sich auf weitreichende präventive Ziele fokussieren und den Polizeibehörden Interventionsbefugnisse verleihen sollte. Infolgedessen wurden strukturierte polizeiliche Konzepte ähnlich den bereits in Deutschland verfolgten Strategien entwickelt, aber erst später, nämlich seit 2005.²⁰⁰ Im Oktober 2009 erfolgte die Errichtung der Division Nationale de Lutte contre le Hooliganisme („Nationale Abteilung zur Hooliganismusbekämpfung“, im Folgenden: DNLH) als Abteilung der Direction Centrale de la Sécurité Publique („Zentraldirektion für die öffentliche Sicherheit“, im Folgenden: DCSP) der police nationale (Nationalpolizei), die seitdem alle Strategien im Zusammenhang mit Fußballhooliganismus zusammenstellt und koordiniert.²⁰¹ Die DNLH steht am Ende einer Reihe von Versuchen, Strategien gegen den Fußballhooliganismus zu entwickeln; diese Bemühungen nahmen 1994 ihren Anfang mit der Anstellung von Korrespondenten für den Hooliganismus auf Departementebene (correspondants hooliganisme départementaux) und setzten sich im Jahre 2002 mit der Errichtung des Point National Information Football (Nationale Fußballinformationsstelle, im Folgenden: PNIF) fort, gemäß dem Beschluss 2002/348/JI des Rates vom 25. April 2002 über die Sicherheit bei Fußballspielen von internationaler Bedeutung. Die Schaffung der DNLH stellte die Wende hin zu einer konstanten Entwicklung von Praktiken gegen den Fußballhooliganismus dar; aus diesem Grund galt die Spielsaison 2009/10 für das Innenministerium als „Gründersaison“ seiner Bekämpfung.

¹⁹⁹ Im Februar 2010 kam es beispielsweise zu einer Auseinandersetzung zwischen PSG- und OM-Anhängern, in deren Folge ein PSG-Fan den schweren Verletzungen erlag, die ihm von Anhängern der gegnerischen Mannschaft zugefügt wurden waren. Das Opfer gehörte zum „Kop de Boulogne“, dem harten Kern der Hooligans der PSG, die für ihre rechtsextreme und rassistische Ideologie bekannt sind.

Online unter: www.lemonde.fr/sport/article/2010/03/18/le-supporter-du-psg-agresse-fin-fevrier-est-mort_1320763_3242.html [Stand: September 2015].

²⁰⁰ Laut einer Umfrage des Observatoire national de la délinquance et des réponses pénales („Nationale Beobachtungsstelle für Kriminalität und Strafrechtsreaktionen“) von 2012 ist die Gewaltbereitschaft der Fußballfans zwischen 2005 und 2010 stark gestiegen. Dies wird insb. daran deutlich, dass sich die Anzahl der Verurteilten für Straftaten im Zusammenhang mit Sportgewalt um 69% erhöhte. Online unter: www.dna.fr/sports/2012/07/12/sport-et-violence [Stand: September 2015].

²⁰¹ Ausführlich im Abschnitt 3.2.2. des vorliegenden Kapitels.

Der französische Gesetzgeber hat sich im Zusammenhang mit der Sportgewalt in einzelnen Gesetzen geäußert; die meisten davon stehen in Verbindung mit der öffentlichen Sicherheit. Erstmals wurde mit dem Gesetz 93-1282 vom 6. Dezember 1993²⁰² (auch *loi Alliot-Marie* genannt) auf die Sportgewalt abgezielt. Damit wurden den fast zehn Jahren durch das Gesetz 84-610 vom 16. Juli 1984²⁰³ bestehenden Vorschriften konkrete Regelungen für die Sicherheit von Sportveranstaltungen hinzugefügt. Die meisten Regelungen des Gesetzes 84-610 vom 16. Juli 1984, die die sportlichen Aktivitäten in der Schule, die Sportverbände von Schulen und Universitäten sowie die Arbeit des Comité national de la recherche et de la technologie (Nationaler Recherche- und Technologieausschusses) im Sportbereich betreffen, wurden im Laufe der Zeit abgeschafft. Gültig geblieben sind nur die Regelungen über den Charakter der Sportvereine, über den professionellen Sport, über den Hochleistungssport, über die medizinische Versorgung und Versicherung der Sportler und über die sportliche Ausbildung geblieben. Mit dem Gesetz 93-1282 vom 6. Dezember 1993 wurden die Regelungen des Gesetzes von 1984 weitgehend modifiziert durch Sicherheitsvorschriften vorwiegend gegen den Alkoholkonsum, das Mitführen von Pyrotechnik sowie gegen rassistische und fremdenfeindliche Ideologie. Hierbei wurde zum ersten Mal die *interdiction de stade* („Stadionverbot“) als Nebenstrafe für diejenigen vorgesehen, deren Verhalten gegen die betreffenden Vorschriften verstößt oder die bestimmte Straftaten im Rahmen einer Sportveranstaltung begehen. Das Stadionverbot wird auch durch die Aufforderung ergänzt, dass der Adressat während der Sportveranstaltung, für die die Maßnahme gilt, vor einer bestimmten Behörde zu erscheinen hat.²⁰⁴ Maßgeblich für die Entwicklung der Gesetzgebung war jedoch der Erlass des *Code du sport* im Jahre 2006, der nicht nur strafrechtlich-repressive sondern auch verwaltungsrechtlich-präventive Maßnahmen gegen Gewalt im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen vorsieht. Diese Maßnahmen werden im nächsten Abschnitt untersucht.

²⁰² Loi n° 93-1282 du 6 décembre 1993 relative à la sécurité des manifestations sportives.

²⁰³ Loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et la promotion des activités physiques et sportives.

²⁰⁴ § 3 des Gesetzes vom 6.12.1993 über die Sicherheit von Sportveranstaltungen. *Simon*, in: ders.(Hrsg.), S. 182.

3.2. Präventionskonzepte im Umgang mit Fußballhooligans

3.2.1. Gesetzeslage

Erst im Jahre 2006 wurde der *Code du sport*²⁰⁵ erlassen, der das Gesetz über die Organisation der Sportaktivitäten ersetzte und verschiedene, den Sport betreffende Vorschriften kodifizierte, die zuvor in verschiedenen Verwaltungsgesetzen verstreut waren. Der Teil²⁰⁶ über die Sicherheit bei Sportveranstaltungen betrifft die von den Sportvereinen organisierten gewinnorientierten Veranstaltungen²⁰⁷ und wurde seit seiner Erlassung regelmäßig durch Gesetze aktualisiert, vor allem durch die folgenden: das Gesetz 2006-64 vom 23. Januar 2006²⁰⁸; das Gesetz 2006-784 vom 5. Juli 2006²⁰⁹; das Gesetz 2010-201 vom 2. März 2010²¹⁰ und das Gesetz 2011-267 vom 14. März 2011²¹¹ mit dem einschlägigen Rundschreiben²¹² vom 28. März 2011.

3.2.1.1. Strafrechtliches Instrumentarium: „Infractions“ und Nebenstrafen im Code du sport

Der *Code du sport* definiert im §§ L.332-3–L.332-10 als *infractions* („Straftaten“): das Mitbringen von Alkohol ins Stadion und das Betreten des Stadions im Trunkenheitszustand (§§ L.332-3, L.332-4, L.332-5 *Code du Sport*); das Mitführen von Waffen und Pyrotechnik (§ L.332-8 *Code du Sport*);²¹³ das Werfen von Projektilen während des Spiels im Stadion (§ L.332-9 *Code du Sport*); das Mitführen von Symbolen rassistischer oder fremdenfeindlicher Ideologie (§ L.332-7

²⁰⁵ Ordonnance n° 2006-596 du 23 mai 2006 relative à la partie législative du code du sport.

²⁰⁶ Partie législative, Livre III: Pratique sportive, Titre III: Manifestations sportives, Chapitre II: Sécurité des manifestations sportives.

²⁰⁷ *Code du sport*, § L332-1.

²⁰⁸ Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006 relative à la lutte contre le terrorisme et portant dispositions diverses relatives à la sécurité et aux contrôles frontaliers.

²⁰⁹ Loi 2006-784 du 5 juillet 2006 relative à la prévention des violences lors des manifestations sportives.

²¹⁰ Loi n° 2010-201 du 2 mars 2010 renforçant la lutte contre les violences de groupes et la protection des personnes chargées d'une mission de service public.

²¹¹ Loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure-LOPPSI II.

²¹² Circulaire du 28 mars 2011 d'application de la LOPPSI en ce qui concerne les pouvoirs de police administrative.

²¹³ Über die Nutzung von Pyrotechnik als häufiger Grund zur Anordnung eines Stadionverbots siehe *Hourcade*, Arch. Pol. Crim. 2010/1, 123 (134).

Code du Sport); die Anstiftung zu Ausschreitungen oder Hassgewalttätigkeiten (§ L.332-6 *Code du Sport*) und die Verhinderung des Spiels durch Betreten des Spielfelds (§ L.332-10 *Code du Sport*). Gegen diese Verstöße sind im *Code du sport* Geldstrafen und Freiheitsstrafen je nach Art des Verstoßes vorgesehen. Es handelt sich grundsätzlich um eine ganze Reihe von Vorfeldstraftatbeständen, die auf die Abwehr von Gewalt im Zusammenhang mit Fußballspielen zielen. Da der französische Gesetzgeber erkannte, dass bei gewaltbereiten Hooligans solche Sanktionen kaum effektiv wären, hat er auch Maßnahmen in das Gesetz inkorporiert, die als *peines complémentaires* („Nebenstrafen“) bezeichnet werden (§§ L.332-11, L.332-14 *Code du Sport*) und einen starken Eingriff in das Verhalten der Fußballfans darstellen.²¹⁴ Diese sind: die *interdictions de stade* („Stadionverbote“, §§ L.332-11–L.332-13 *Code du Sport*), die den deutschen (allerdings zivilrechtlichen) Stadionverboten ähnlich sind, aber auch Elemente des (deutschen) Aufenthaltsverbots und der (deutschen) Meldeauflage enthalten;²¹⁵ die insbesondere für die Fälle von ausländischen Fußballhooligans mit Wohnort außerhalb von Frankreich konzipierte *interdiction du territoire français* [„(Aufenthalts)verbot auf dem französischen Territorium“, § L.332-14 *Code du Sport*], die dem (deutschen) Aufenthaltsverbot entspricht, jedoch nur im französischen Territorium gilt; die dem Ausreiseverbot entsprechenden *interdictions de déplacement individuel ou collectif* („Verbot der individuellen oder kollektiven Fortbewegung“, § L.332-16-1 *Code du Sport*)²¹⁶ sowie die den (deutschen) Aufenthaltsverboten ähnlichen *restrictions d'aller et venir* („An- und Abreiserestriktionen“, § L.332-16-2 *Code du Sport*),²¹⁷ welche erst 2011 mit dem Gesetz 2011-267 vom 14. März 2011 eingeführt wurden. Anders als in Deutschland handelt es sich hierbei um Maßnahmen mit repressivem Charakter, die vom Gericht (*tribunal*) ausgesprochen und deswegen als *interdictions judiciaires de stade* („richterliche Stadionverbote“) bezeichnet werden.

²¹⁴ Murat/Martin, Rapport d'information, S. 34.

²¹⁵ Der Terminus *interdiction de stade* wird in der Praxis weitläufig verwendet, obwohl dieser im § L.332-11 *Code du sport* nicht wörtlich, sondern deskriptiv anzutreffen ist.

²¹⁶ Das Ausreiseverbot ist sowohl zeitlich als auch örtlich begrenzt sowie mit den spezifischen Ereignissen verbunden, die zu seiner Auferlegung geführt haben.

²¹⁷ Elemente, die auf die deutschen Aufenthaltsverbote verweisen, sind die zeitliche und örtliche Beschränkung sowie die Verbindung mit einem bestimmten Ereignis (Gewalttätigkeiten im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen).

3.2.1.2. Verwaltungsrechtliche Stadionverbote im Code du sport

Neben dem oben genannten richterlichen Stadionverbot strafrechtlichen Charakters gibt es noch das Stadionverbot des § L332-16 *Code du Sport*, welches mit dem Gesetz 2006-64 vom 23. Januar 2006 (über die Terrorismusbekämpfung) eingeführt wurde und das nach dem Rundschreiben des Innenministers²¹⁸ angewendet werden konnte.²¹⁹ Demgemäß hat der Präfekt (der oberste Verwaltungsbeamte auf Departementebene)²²⁰ die Möglichkeit, einer Person das Betreten des Stadions durch begründeten Beschluss zu untersagen, wenn das bisherige Verhalten dieser Person eine Drohung (*menace*) für die öffentliche Ordnung im Rahmen von Sportveranstaltungen darstellt. Der Beschluss des Stadionverbotes muss die Veranstaltungsart genau bezeichnen und die Maßnahme zeitlich beschränken, nämlich auf ein Maximum von 12 Monaten nach der Aktualisierung durch das Gesetz 2011-267 vom 14. März 2011 (LOPPSI II). Es handelt sich hierbei um das in der Praxis sogenannte „verwaltungsrechtliche Stadionverbot“ (*interdiction administrative de stade*).²²¹ Mit demselben Beschluss kann, nach dem Beispiel der repressiven Maßnahmen, der Präfekt die zusätzliche Verpflichtung anordnen, dass sich die Person während der Gesamtdauer der Sportveranstaltung auf Aufforderung bei einer Behörde melden muss, die vom Präfekten festgelegt wird, was im Grunde der deutschen polizeirechtlichen Meldeaufgabe entspricht. Dies ist ein grundsätzlicher Unterschied zum (strafrechtlichen) richterlichen Stadionverbot, bei dem diese Aufforderung immer einen Bestandteil des Verbots bildet.²²² Gegen ein verwaltungsrechtliches Stadionverbot kann die betroffene Person laut dem § R421-1 des *Code de justice administrative* (Verwaltungsverfahrensgesetz) innerhalb eines Monats ab dem Zeitpunkt der Mitteilung der Maßnahme eine Klage vor dem Verwaltungsgericht erheben.

Der unmittelbare Effekt sowohl der richterlichen als auch der verwaltungsrechtlichen Stadionverbote liegt in der Entfernung von und dem kontrollierten Aufenthalt der gewaltbereiten Fußballfans in den Veranstaltungsorten. Problematisch sind jedoch die verwaltungsrechtlichen Stadionverbote, die gemäß dem *Code du sport* durchgesetzt werden, wenn das Verhalten einer Person oder die Begehung einer schweren Tat im Rahmen einer Sportveranstaltung eine Bedro-

²¹⁸ Circulaire pour la mise en œuvre des interdictions administratives de stade (vom 20.8.2007).

²¹⁹ § 31 Loi n° 2006-64 du 23 janvier 2006. Murat/Martin, Rapport d'information, S. 34–35.

²²⁰ In Paris gehört diese Möglichkeit zum Polizeipräfekten (*préfet de police*), nämlich zum Leiter der Pariser Polizeipräfektur.

²²¹ Der Begriff *interdiction administrative de stade* existiert im *Code du sport* nicht wörtlich, sondern nur deskriptiv (§ L.332-16). Im Rundschreiben wurde er dennoch als *interdiction administrative du stade* erwähnt.

²²² *Code du sport*, § L332-11, Abs. 1, S. 2.

hung für die öffentliche Ordnung darstellt.²²³ Wie im Rundschreiben des Innenministers erklärt wird, sind die zu berücksichtigenden Taten der Fußballfans nicht unbedingt strafbar;²²⁴ so öffnet sich ein sehr weiter Ermessensbereich für den Präfekten, der trotz des Anspruchs auf begründeten Beschluss unvermeidlich einen gewissen Grad von Willkürlichkeit enthält. Die zunächst beschränkte Dauer des Stadionverbots sowie die Möglichkeit ihrer Anfechtung vor dem Verwaltungsgericht könnten als „Sicherheitsventile“ für die Grundrechte der betroffenen Personen (vor allem der Bewegungsfreiheit) gegenüber dem Ermessen des Präfekten fungieren;²²⁵ dennoch wurde die Dauer ständig erweitert (von drei Monaten im Jahre 2006 auf zwölf Monate im Jahre 2011). Außerdem geht das Verfahren für die Anfechtung eines durchgesetzten Stadionverbots vor dem Verwaltungsgericht nicht besonders schnell vonstatten. Das Verständnis des verwaltungsrechtlichen Stadionverbots als einer präventiven und vom Gerichtsurteil unabhängigen Maßnahme führt also im Endeffekt dazu, dass Maßnahmen gegen eine Person ergriffen werden können, nur weil diese Person als gefährlich betrachtet wird, aber ohne dass sie eine Straftat begangen hätte. Auf die hypothetische Frage, warum nicht der Justizweg beschritten wird, wenn eine „schwere Tat“ (*acte grave*) im Rahmen eines Fußballspiels geschieht, antwortet der französische Gesetzgeber mit dem Vorzug der unmittelbaren verwaltungsrechtlichen Maßnahmen statt eines langen Gerichtsverfahrens; dann nämlich, wenn es hauptsächlich darum geht, der betroffene Fußballfan zu warnen, dass sich sein Verhalten an der Grenze zur Strafbarkeit bewegt, oder ihm mitzuteilen, dass sein bisheriges Verhalten im Rahmen von Fußballspielen die Erwartung rechtfertigt, dass er weitere Straftaten bei dem anstehenden Fußballspiel begehen werde. Trotzdem ist die zeitliche Erweiterung und der tatsächliche quantitative Primat der verwaltungsrechtlichen Stadionverbote gegenüber den als Nebenstrafe verhängten richterlichen Stadionverboten nicht leicht verständlich. Laut den Angaben der DNLH wurden insgesamt 398 Stadionverbote seit Anfang der Saison 2012/13 in der 1. und 2. Liga auferlegt, von denen nur 117 strafrechtlich waren; die gesamte Anzahl der Stadionverbote der Saison 2014/15 ist jedoch für die entsprechenden Ligen auf 367 gesunken.²²⁶

²²³ *Code du sport*, § L332-16 Abs. 1.

²²⁴ Rundschreiben vom 20.8.2007, Teil 1 §1: „les actes à prendre en compte ne constituent pas nécessairement des faits pénalement répréhensibles“.

²²⁵ Simon, in: ders. (Hrsg.), *Le stade et le droit*, S. 184.

²²⁶ Angaben der letzten Saison, siehe online: <http://www.leparisien.fr/sports/football/football-367-interdictions-de-stade-prononcees-en-2014-2015-26-06-2015-4895997.php> [Stand: September 2015].

3.2.1.3. Stadionverbote und einschlägige Dateien (FNIS, Fichier STADE)

Um die Umsetzung der (verwaltungsrechtlichen sowie richterlichen) Stadionverbote zu garantieren und das Verhalten der *supporters à risque* („gefährliche Fußballfans“) zu beobachten und zu analysieren, wurde 2007 durch eine Verordnung des Innenministers²²⁷ auf der Grundlage des § L.332-16 des *Code du Sport* die Datei Fichier National des Interdits de Stade („Nationale Datei der Adressaten von Stadionverboten“, im Folgenden: FNIS) bei der Generaldirektion der Nationalpolizei geschaffen. Die Einrichtung einer solchen Datei wurde seit längerer Zeit gefordert; vor ihrer Schaffung wurden die einschlägigen Daten in der Datei Fichier des personnes recherchées („Personenfahndungsdatei“) gespeichert.²²⁸ Die in der FNIS enthaltenen Daten beziehen sich einerseits auf den jeweiligen Adressaten des Stadionverbotes: seine Identität (Nachname, Vorname, Alias, Geschlecht), Geburtsdatum und -ort, Nationalität, Anschrift, Vereinszugehörigkeit, die besuchten Fußballmeisterschaften und die Teilnahme an Aktivitäten der Anhängergruppe (laut der Aussage der Person oder nach den während des eventuellen Verfahrens gesammelten Informationen), Lichtbild; andererseits werden konkret auf die Maßnahme bezogene Daten gespeichert: die verwaltungsrechtliche oder strafprozessuale Natur, Datum der die Maßnahme auferlegenden Entscheidung (des Präfekts oder des Gerichts je nach ihrer Natur), Datum der Mitteilung der Entscheidung, zeitliche und örtliche Beschränkungen, die betroffene Veranstaltungsart, die (eventuelle) Meldepflicht (*obligation de pointer*) und der Ort der Meldepflicht, die die Entscheidung treffende Behörde (der Präfekt oder, in Paris, der Leiter der Pariser Polizeipräfektur) sowie die richterliche Entscheidung, die die Annullierung oder die Einstellung des Stadionverbots anordnet.²²⁹ Die genannten Daten werden spätestens fünf Jahre nach dem Auslaufen des letzten Stadionverbots gelöscht.²³⁰ Der Zugang zu den Daten ist nur für bestimmte Personen möglich, die über eine Sondergenehmigung verfügen; das sind vor allem die Offiziere und der Chef der DCSP und der Zentralkommission der Renseignements Généraux²³¹ sowie die Offiziere bei der Préfecture de Police („Polizeipräfektur“²³²), der Direction de l'Ordre Public et de la Circulation

²²⁷ Arrêté du 28 août 2007 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatif aux personnes interdites de stade.

²²⁸ § 5 der FNIS-Verordnung.

²²⁹ § 2 der FNIS-Verordnung.

²³⁰ § 6 Abs. 1 der FNIS-Verordnung.

²³¹ Französische Nachrichtendienste.

²³² Die Polizeipräfektur ist die Behörde, die mit der Ausübung aller polizeilichen Befugnisse auf der Ebene des Départements beauftragt ist und der französischen Nationalpolizei zugeordnet ist. Im

(„Direktion für die öffentliche Ordnung und den Verkehr“) und der Renseignements Généraux der Polizeipräfektur.²³³ Die Gesamtmenge der Daten oder ein Teil davon ist nur zugänglich für die Präfekten der Départements (oder, in Paris, für den Leiter der Pariser Polizeipräfektur), die Justizbehörden, die Militärabteilungen der Gendarmerie, die Sportvereine nach Vereinbarung, die Behörden der internationalen Kooperation in Justizsachen und die entsprechenden Einheiten der ausländischen Polizei.²³⁴

Um die Sicherheit bei Fußballspielen effektiver zu gewährleisten, wurde im Mai 2015 durch Verordnung²³⁵ eine zweite Datei zum Zweck der Sammlung von Informationen über ein verbreitetes Spektrum von Fußballfans geschaffen: Die Datei Service Transversal d'Agglomération Des Événements („Querdienststelle der Veranstaltungen des Stadtgebiets“, im Folgenden: STADE) betrifft nicht nur die Adressaten von (straft- und verwaltungsrechtlichen) Stadionverboten, sondern auch Personen, deren (bisheriges) Verhalten ihnen die Charakterisierung „Fans“ („*supporters*“) eines Fußballclubs zuschreibt.²³⁶ Gem. § 1 der Verordnung hat der Polizeipräfekt die Befugnis, diese Datei von personenbezogenen Daten einzurichten, um Ausschreitungen gegen die öffentliche Ordnung und Verstöße gegen die Sicherheit von Personen und Gegenständen vorzubeugen, sowie die Straftaten, die wahrscheinlich während Sportveranstaltungen innerhalb der Gebiete von Paris, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis und Val-du-Marne oder während Veranstaltungen des Paris–Saint-Germain (im Folgenden: PSG) – deren Anhängergruppe sich im Laufe der Jahre als besonders gewaltgeneigt erwiesen hat –, (auch) außerhalb der erwähnten Gebiete stattfinden würden.²³⁷ Nach der letzten Fassung der STADE-Verordnung vom September 2015 werden die folgenden Informationen bezüglich bestimmter Personen in der STADE gespeichert:²³⁸ der Grund für die Einspeicherung in die STADE; die üblichen Merkmale zur Identifizierung einer Person (Namen, Alias, Staatsangehörigkeit, berufliche Tätigkeit, Anschrift der Wohnung oder der Unterkunft, Geburtsdatum und -ort); besondere körperliche Merkmale und Lichtbilder; Identitätsdokumente; Registrierungsnummer von Fahrzeugen; Aktivitäten und Sozialmedienpräsenz mit Fußballanhängergruppen; Handlungen, die imstande sind, „strafrechtlich

Moment gibt es zwei „Polizeipräfekturen“: die in Paris (seit 1800) und die Polizeipräfektur des Départements Bouches-du-Rhône.

²³³ § 7 Abs. 1 der FNIS-Verordnung.

²³⁴ § 7 Abs. 2 der FNIS-Verordnung.

²³⁵ Arrêté du 15 avril 2015 portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé «fichier STADE» (im Folgenden: STADE-Verordnung).

²³⁶ § 2 S. 1 der STADE-Verordnung.

²³⁷ § 1 Abs. 1 der STADE-Verordnung.

²³⁸ § 2 der STADE-Verordnung.

auffällig“ zu werden (*susceptibles de recevoir une qualification pénale*); Personen mit unmittelbaren (und nicht auf bloßem Zufall basierenden) Beziehungen mit der bestimmten (zu speichernden) Person; strafrechtliche und verwaltungsrechtliche Stadionverbote; Informationen aus dem Strafregister; Daten, die in Dateien des Innenministeriums behalten werden (z. B. im Strafregister, im Führerscheinsystem, in der Personenfahndungsdatei, in der Canonge-Datei²³⁹). Von der Speicherung in der STADE sind diese Daten ausgeschlossen, wenn sie sich auf Minderjährige unter 13 Jahren beziehen.²⁴⁰ Gespeichert werden auch die einschlägigen Daten aus den respektiven ausländischen Dateien.²⁴¹ Zugriff auf die Daten der STADE haben nur diejenigen Offiziere der Nationalpolizei, die zur Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne („Direktion der bürgernahen Sicherheit der Pariser Agglomeration“, im Folgenden: DSPAP)²⁴² gehören und insb. mit der Prävention von Ausschreitungen im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen tätig sind; zudem müssen sie mit dem Zugriff auf die STADE durch eine Sonderbefugnis des Polizeichefs dieser Abteilung beauftragt werden. Adressaten der Daten können nur die Kriminalpolizeioffiziere der Gendarmerie und der Nationalpolizei, die an einer Untersuchung beteiligt sind, die Justizbehörden, die internationalen Organisationen zur Kooperation in Strafsachen gem. § L.235-1 C.Séc.Int. sowie die Präfekte der Départements und die dazu speziell befugten Präfekturbeamten sein.²⁴³ Die Dauer der Einspeicherung beträgt fünf Jahre (drei Jahre für Minderjährige) nach dem ersten Ereignis, das zur Einspeicherung in die STADE geführt hat. Ein Zugriff zu bloßen administrativen Zwecken ist explizit untersagt.²⁴⁴

In der ursprünglichen Version der STADE-Verordnung vom April 2015 wurde eine noch weitreichendere Einspeicherung von Daten vorgesehen: Es galten als zusätzliche Kategorie die personenbezogenen Daten aus der Datei Prévention des Atteintes à la Sécurité Publique („Prävention der Beeinträchti-

²³⁹ Die Canonge-Datei stellt einen Teil des *Système de traitement des infractions constatées* („Systems zur Behandlung festgestellter Verstöße“, kurz: STIC) dar, der biometrische Merkmale und ethnorrassische Angaben zu Straftätern beinhaltet. *Bauer et al.*, Fichiers de police et de gendarmerie, S. 142–143.

²⁴⁰ § 3 der STADE-Verordnung.

²⁴¹ § 4 der STADE-Verordnung.

²⁴² Die DSPAP ist eine Abteilung der Pariser Polizeipräfektur, deren Tätigkeitsbereich die Straßensriminalität ist. Mehr Informationen online abrufbar unter: <http://www.prefecturedepolice.interieur.gouv.fr/Nous-connaître/Services-et-missions/Missions-de-police/La-direction-de-la-sécurité-de-proximité-de-l'agglomération-parisienne> [Stand: September 2015].

²⁴³ § 5 der STADE-Verordnung.

²⁴⁴ § 8 der STADE-Verordnung.

gungen der öffentlichen Sicherheit“, im Folgenden: PASP)²⁴⁵, die u.a. auch die eventuellen Vorstrafen einer Person und die Mittäter bei Straftaten im Bezug auf Sportveranstaltungen beinhaltet. Zudem wurde die Möglichkeit, auf die STADE-Daten zuzugreifen, für einen breiteren Personenkreis vorgesehen: Neben den in- und ausländischen Sicherheitsbehörden hatten auch Sportassoziationen, -vereine und -verbände (nämlich Privatpersonen) die Befugnis, auf die Daten der STADE aufzugreifen. Aufgrund dieser Bestimmungen wurde die STADE von Fanverbänden vor dem Conseil d'État angefochten. Der Conseil d'État schaffte diejenigen Vorschriften der STADE-Verordnung ab, die sich auf die Miteinbeziehung der PASP-Daten und auf den Zugriff von Privatpersonen (nämlich: von den Fußballvereinen) auf die STADE-Daten bezogen; sonst ist die STADE in Kraft geblieben.²⁴⁶ Das Gericht betonte, dass die zu speichernden Daten nur auf diejenigen limitiert werden sollten, die für die bestimmten, expliziten und legitimen Zwecke der STADE angemessen sind. Hinsichtlich der Bekanntmachung der personenbezogenen STADE-Daten an (private) Fußballvereine bedeutet dies beispielsweise, dass die STADE-Daten nicht mehr an diese Vereine weitergegeben werden dürfen, weil ihre Weiterleitung an die Vereine, deren Kernaufgabe vor allem das Gewinnen und nicht die Sicherheit der Fußballspiele ist, für die Erfüllung der Zwecke der STADE irrelevant ist.²⁴⁷

Die Anzahl der fußballbezogenen Ausschreitungen und Demonstrationen zum Beginn der Fußballsaison 2015/16, insb. von Anhängern des PSG, hat jedoch gezeigt, dass die Kombination von strafrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Vorschriften nicht so effektiv gegen die fußballbezogene Gewalt gewirkt hat wie erwartet. Dies führte im September 2015 zum hoch umstrittenen Geset-

²⁴⁵ Ziel der PASP ist die Behandlung und Analyse von Informationen über Personen, deren individuelle oder gemeinschaftliche Aktivität Indizien bietet, dass sie die öffentliche Sicherheit beeinträchtigen können. Überwiegend betrifft die PASP die Informationen hinsichtlich von Personen, die imstande („*susceptibles*“) sind, sich an Gewalttätigkeiten bei Sportgroßveranstaltungen oder im städtischen Milieu zu beteiligen. Die PASP wird gründlich weiter im Text analysiert (unter Teil 3, Abschnitt 3.2.2.3.2.).

²⁴⁶ Siehe *Conseil d'État*, 10ème/9ème SSR N° 389815 v. 21.9.2015 (unveröffentlicht in *Recueil Lebon*), online abrufbar unter:

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEX T000031196441&fastReqId=930647754&fastPos=1> [auf französisch, Stand: September 2015].

Der auf die Modifizierung der Verordnung bezogene Auszug des Urteils des *Conseil d'État* ist online abrufbar unter:

https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=FB25768E822B317C552C2711A3D61748.tpdila15v_2?cidTexte=JORFTEXT000031260226&dateTexte=20151004&categorieLien=id#JORFTEXT000031260226 [Stand: September 2015].

²⁴⁷ Siehe *Conseil d'État*, 10ème/9ème SSR No 389815 v. 21.9.2015, Rn. 16–18.

gesetzentwurf zur Bekämpfung des Fußballhooliganismus (sog. „*Loi Larrivé*“²⁴⁸), der eine stärkere Engagierung der Privatakteure des Fußballs, nämlich der Fußballvereine, für die Gewährleistung der Sicherheit bei Fußballspielen wieder in den Vordergrund bringen wollte, um die Schwächen des aktuellen Systems, das für die Sicherheit der Fußballspiele ausschließlich auf strafrechtlichen und administrativen Maßnahmen basiert, zu bewältigen.²⁴⁹ Zu diesem Zweck hat der Gesetzentwurf einen zweiten Absatz dem § L.332-1 *Code du sport* hinzugefügt, der vorsieht, dass die Organisatoren von gewinnorientierten Sportveranstaltungen (d. h., im Prinzip die Fußballvereine, die Fußballspiele organisieren) zu Zwecken der Sicherheit von Sportveranstaltungen den Verkauf von Eintrittskarten dadurch kontrollieren, dass diese an bestimmte Personen nicht verkauft werden; der Grund dafür ist, dass diese Personen, wegen ihres (früheren) Verhaltens, die Sicherheit von Personen und Sachen sowie die Sicherheitsmaßnahmen der Veranstaltungen bereits beeinträchtigt haben oder dazu geeignet sind, diese künftig zu beeinträchtigen. Solche Personen zeigen nämlich auf, dass sie „keine richtigen Fußballfans sind und die sportlichen Werte diskreditieren“.²⁵⁰ Um diese Kontrolle effektiv zu erreichen, dürfen die Organisatoren von Sportveranstaltungen eine Datei mit „einschlägigen Daten“ („*données pertinentes*“) über die erwähnten Personen schaffen (sog. „*fichier des hooligans*“²⁵¹ – „Hooligandatei“) und diese Daten für maximal drei Jahren behalten.²⁵² Der Gesetzentwurf wurde von der Öffentlichkeit ziemlich heftig kritisiert, vor allem die auf die Datei be-

²⁴⁸ *Proposition de loi renforçant la lutte contre le hooliganisme* („Gesetzentwurf zur Bekämpfung des Fußballhooliganismus“, im Folgenden: Hooliganismugesetzentwurf), vorgelegt vor der *Assemblée Nationale* am 29.09.2015.

²⁴⁹ Der Gesetzentwurf schreibt sogar der neuerdings geschaffenen STADE fundamentale Schwächen zu, die ihr Erfolg zwangsläufig verringern: Erstens, die STADE betrifft ausschließlich die Veranstaltungen eines Fußballvereins (PSG), und zwar nur diejenigen, die innerhalb des Perimeters, der zur Kompetenz der Pariser Polizeipräfektur gehört, stattfinden. Zweitens, die Datei beinhaltet personenbezogene Daten, die sich nicht auf irgendwelche Personen, sondern exklusiv auf diejenigen beziehen, die das Prädikat des „Fußballfans“ von einem Club verdienen, oder die „sich wie ein Fußballfan benehmen würden“. Drittens, die Daten der STADE dürfen an Privatpersonen (nämlich Fußballverbände und -Clubs) nicht weitergeleitet werden; d. h., die STADE sei nur teilweise effektiv, da die Clubs selbst nur von denjenigen Fußballfans unterrichtet werden, die bereits Adressaten von Stadionverboten und in der FNIS gespeichert sind; die restlichen gewaltgeneigten (und genauso gefährlichen) Fans sind den Clubs unbekannt. Dementsprechend stellt der Gesetzentwurf fest, dass ein Fußballverein kaum präventiv gegen eventuelle Ausschreitungen wirken könnte. Hooliganismugesetzentwurf, S. 10–11.

²⁵⁰ So werden im Gesetzentwurf die Fußballhooligans beschrieben: „(...) qui ne sont pas de vrais supporters puisqu'ils méconnaissent totalement les valeurs sportives“. *Proposition de loi renforçant la lutte contre le hooliganisme*, S. 6.

²⁵¹ Hooliganismugesetzentwurf, S. 6.

²⁵² Hooliganismugesetzentwurf, S. 16.

zogene Regelung, die eine Einspeicherung von personenbezogenen Daten durch Privatpersonen und damit eine starke Miteinbeziehung von Privatakteuren in die Gewährleistung der Sicherheit bei Sportveranstaltungen erlaubt. Voraussichtlich wird allerdings das Gesetzgebungsverfahren erst im April 2016 abgeschlossen.²⁵³

3.2.1.4. Verwaltungsrechtliche Auflösung von Anhängergruppen („Dissolution“) im Code du sport

Über die besprochenen Fragen hinaus sieht der *Code du sport* im § L.332-18 Abs. 1-2 die Möglichkeit vor, einen Anhängerverein (*association*) oder eine faktische Anhängergruppe²⁵⁴ (*groupement de fait*) durch ministerielle Verordnung aufzulösen (*dissous*) oder ihre Aktivitäten für maximal 12 Monate einzustellen (*suspendu d'activité pendant douze mois au plus*), wenn die Mitglieder im Zusammenhang mit einer Sportveranstaltung wiederholt oder mit besonderer Schwere Sachbeschädigungen, Körperverletzungen oder Anstiftung zu Hass oder Diskriminierung gegen Personen aufgrund ihrer Herkunft, ihrer sexuellen Orientierung oder Identität, ihres Geschlechts, ihrer tatsächlichen oder subsumierten ethnischen Zugehörigkeit oder ihrer Zugehörigkeit zu einer Nation, einer Rasse oder einer bestimmten Religion begehen. Der Entwurf der einschlägigen Verordnung muss vor der Commission nationale consultative de prévention des violences lors des manifestations sportives („Nationaler Beratender Ausschuss zur Prävention der Gewalt bei Sportveranstaltungen“) vorgelegt werden, dessen Zusammenstellung im § L.332-18 Abs. 3 *Code du Sport* bestimmt wird,²⁵⁵ dabei haben die Sprecher des betroffenen Anhängervereins oder der -gruppe sowie des entsprechenden Fußballvereins die Chance, Stellung zu nehmen und ihre Erfahrungen einzubringen.

Nach der Auflösung einer Anhängergruppe ist es erfahrungsgemäß möglich, dass ihre Mitglieder nach einiger Zeit die Gruppe wiederaufbauen, manchmal sogar unter demselben Namen. Für diese Fälle wäre folglich die Vorschrift im § L.332-18 *Code du Sport* wirkungslos. Der Gesetzgeber hat demzufolge die Vorschrift des § L.332-19 *Code du Sport* hinzugefügt, der die Organisierung oder

²⁵³ Stand September 2015.

²⁵⁴ Im Text wird der Kürze wegen der Terminus „Anhängergruppe“ weitgehend für beide Begriffe verwendet.

²⁵⁵ Siehe auch § L.332-18, Abs. 4 *Code du sport*; Décret n° 2006-1550 du 8 décembre 2006 relatif au fonctionnement de la Commission nationale consultative de prévention de violences lors des manifestations sportives). Ihre Amtszeit beträgt drei Jahre.

die Teilnahme an der Wiederausstellung einer nach dem § L.332-18 *Code du Sport* aufgelösten Anhängergruppe ohnehin als Straftat festlegt.

Die Möglichkeit zur Auflösung von Anhängergruppen, die im Gesetz von 2010 für die Bekämpfung von Gruppengewalt erweitert wurde, wird sowohl im Gesetz als auch in der Praxis als Maßnahme zur Abschreckung (*mesure de dissuasion*) charakterisiert. Seit ihrer Schaffung wurde sie aber kaum durchgesetzt, vor allem in Fällen von Anhängergruppen, die Verbindungen zu links- und rechtsextremistischen sowie neonazistischen Gruppierungen entwickelt haben.²⁵⁶

Der Auffassung des Innenministeriums zufolge hat die Maßnahme nur abschreckenden Charakter; ihr Zweck sei durch die tatsächliche Senkung der Gewalttätigkeit der Fußballfans laut Statistiken erreicht worden. Andererseits erfüllen nach derselben Meinung keine Anhängergruppen die im Gesetz bestimmten Voraussetzungen zur Auflösung oder Einstellung von Aktivitäten. Die Kritik an dieser Meinung konzentriert sich auf die Rechtsprechung hinsichtlich der (verwaltungsrechtlichen) Auflösung von Vereinen nach dem im Jahre 2012 abgeschafften Gesetz vom 10. Januar 1936.²⁵⁷ Dieses Gesetz ermächtigte die verwaltungsrechtliche Auflösung derjenigen Gruppen, die den Charakter einer bewaffneten Gruppierung oder einer Miliz adoptierten und durch bewaffnete Manifestationen, Anstiftung zu Hassgewalt oder terroristische Handlungen auf die Beeinträchtigung der Integrität des nationalen Territoriums oder der republikanischen Form der Regierung zielten. In seiner Rechtsprechung bezeichnete der Conseil d'État die polizeilichen Berichte oder sogar diejenigen der Direction Centrale du Renseignement Intérieur („Zentraldirektion des französischen Nachrichtendienstes“, im Folgenden: DCRI) als beweiskonstitutive Elemente des Charakters von einigen Gruppen, eben in Fällen, wo keine Strafe verhängt wurde. Das Fehlen eines Vereinscharakters bei einer Gruppe stellt kein Hindernis für ihre Auflösung dar; die Zeichen der Zugehörigkeit zu einer Gruppe sind für die Feststellung der Gruppenidentität – und folglich für ihre Auflösung – ausreichend. Im Falle von Fußballanhängergruppen ist also durch die prägnanten Zugehörigkeitszeichen noch einfacher zu beurteilen, dass eine Anzahl von Anhängern einen bestimmten Verein unterstützt und sich versammelt, um Sachbeschädigungen oder Körperverletzungen bei rivalisierenden Gruppen zu begehen.²⁵⁸

²⁵⁶ Bisher wurden im Jahre 2008 die Anhängergruppe *Faction Metz* des Vereins FC Metz sowie sieben Anhängergruppen am 28. und 29.4.2010 aufgelöst. Fünf der Letztgenannten setzten sich aus Fußballfans des Vereins PSG zusammen: „Paris 1970 La Grinta“, „Supras Auteuil 91“, „Authentiks“, „Commando Loubard“ und „Milice Paris“. Eine Gruppe gehört dem Verein OGC Nice an: „Brigade Sud de Nice“ und eine dem Verein Olympique Lyonnais: „Cosa Nostra Lyon“. Die Gruppen „Supras Auteuil“ und „Authentiks“ haben versucht, die Verordnungen des Conseil d'État anzufechten.

²⁵⁷ Loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combat et milices privées.

²⁵⁸ *Goasguen/Caresche*, Rapport d'information (Assemblée Nationale), S. 11.

Im Bereich des Fußballhooliganismus sind im Prinzip zwei Typen von Anhängergruppen anzutreffen: die Gruppen von Hooligans und die Gruppen von Ultras. Was die Gruppen von Hooligans angeht, ist es schwer, sie aufzulösen, vor allem, weil die Taten ihrer Mitglieder nicht immer untersucht werden können; laut den szenekundigen Polizeibeamten würde sich die Auflösung einer Hooliengruppe als besonders nützlich erweisen, da diese die Anwendung der Sanktionen für die Wiederausstellung der Gruppe – nämlich bis zu einem Jahr Haft – erlauben würde, beispielsweise in Fällen, in denen mehrere Mitglieder der aufgelösten Gruppe die Stadionumgebung betreten. Auf der anderen Seite kann die Auflösung einer Ultragruppe, die tatsächlich einfacher erfolgt, nicht immer vorteilhaft sein: Obwohl auch die Ultragruppen über gewalttätige Mitglieder verfügen, stellen sie gleichzeitig eine Art Kontrollmechanismus für solche Mitglieder dar und garantieren eine einigermaßen reibungslose Beziehung zwischen den Polizeibehörden und den Fußballclubs, was oft zur Beschränkung der Ausschreitungen führt. Bei der Auflösung einer Ultragruppe ist also zu erwarten, dass ihre gewalttätigen Mitglieder versuchen werden, anlässlich des Mangels an Kontrolle durch den Anschluss an Hooliengruppen ihre Taten fortzusetzen. Dies war z. B. der Fall bei der überwiegend gewalttätigen Anhängergruppe des Kops Boulogne „*Boulogne Boys*“: Seit ihrer Auflösung im Jahre 2008 traten verschiedene radikale Gruppen auf, was zur Verstärkung der Rivalität mit Auteuil führte und u.a. 2009 den Tod eines Fußballfans des PSG im Rahmen von Ausschreitungen als Ergebnis hatte.²⁵⁹

3.2.2 Praxis der Sicherheitsbehörden

In Frankreich spielte die Praxis der Sicherheitsbehörden, genauer: die Polizeipraxis, jahrelang keine besondere Rolle beim Umgang mit Fußballhooligans, in dem Sinne, dass die Polizeipraxis keine eigenen konkreten Instrumente entwickelte, um auf die Fußballgewalt zu reagieren. Diese „Zurückhaltung“ der Polizeipraxis ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass eine große Vielfalt von Maßnahmen unterschiedlicher Natur und Eingriffsschwere in den straf- und verwaltungsrechtlichen Vorschriften des *Code du sport* inkorporiert wurden. Die Polizeibeamten haben demzufolge von der umfassenden Gesetzeslage profitiert, die sie schlicht anwandten. Die Wende zur einer entscheidenden Stellungnahme kam erst später, vor allem mit der Schaffung der Datei FNIS im Jahre 2007 und folg-

²⁵⁹ Hourcade, Arch. Pol. Crim. 2010/1, 123 (135–136); über den Fall *Yann Lorence*: <http://www.leparisien.fr/psg-foot-paris-saint-germain/yann-lorence-mort-a-37-ans-sous-les-coups-19-03-2010-854453.php> [Stand: September 2015].

lich mit der Erarbeitung eines Konzepts zur Gewinnung von Erkenntnissen hinsichtlich bestimmter Fußballhooligans, deren besondere Gefährlichkeit zur Anordnung eines Stadionverbotes geführt hat. Diese spezielle Datei wurde von der allgemeinen Polizeipraxis inspiriert, da die besonders gefährlichen Fußballhooligans ursprünglich in der allgemeinen „Datei der gesuchten Personen“ (FRR) eingestuft wurden.

Im Oktober 2009 erfolgte die Einrichtung der DNLH als Abteilung der Zentraldirektion für die öffentliche Sicherheit der Nationalpolizei (DCSP), die seitdem alle Strategien im Zusammenhang mit Fußballhooliganismus zusammenstellt und koordiniert. Wie es bereits in der Einführung dieses Abschnitts erläutert wurde, stand die Gründung der DNLH am Ende einer Reihe von in den letzten Jahren erfolgten Versuchen, konkrete Strategien gegen den Fußballhooliganismus zu entwickeln.

Die DNLH ist vom stellvertretenden Direktor (*Directeur Central Adjoint*) der DCSP abhängig. Neben ihrem Netzwerk verfügt sie über eine Anlaufstelle beim Ministerium für Justiz, bei der Gendarmerie, bei der Fédération Française de Football („Französische Fußballfederation, im Folgenden“: FFF) und bei der Ligue de Football Professionnel („Liga des Professionellen Fußballs“, im Folgenden: LFP). Die DNLH ist in drei konkret voneinander abgegrenzten Abteilungen aufgebaut:

- Erstens, die Abteilung für Information und Analyse (*section renseignement et analyse*): Vor einer Meisterschaft analysiert und bewertet diese Abteilung die Gefährlichkeit jedes einzelnen Fußballturniers, sowohl im Zusammenhang mit dem Ablauf des Spiels als auch im Zusammenhang mit der An- und Abreise der Zuschauer. Für die Bewertung der von ihrem Netzwerk und den Anlaufstellen gesammelten Informationen und Fakten verwendet die Abteilung historische, geographische und situationsbezogene Kriterien. Die Ergebnisse werden von der DNLH an die Generaldirektion der Nationalpolizei (DGPN) weitergeleitet.
- Zweitens, die Abteilung der öffentlichen Ordnung und der Expertise (*section ordre public et expertise*): Es handelt sich um die Abteilung, die in der Praxis die Ergebnisse der Abteilung für Information und Analyse tatsächlich anwendet und in Verbindung mit der für die öffentliche Ordnung zuständigen Abteilung der DGPN operiert. Momentan erarbeitet diese Abteilung ein Fortbildungsprogramm für Polizeioffiziere, die während Fußballspielen als „Überwachungskräfte“ nach dem englischen Vorbild in Stadien eingesetzt werden.
- Drittens, die Abteilung für Statistik (*section statistique et prospective*): Die Fakten, die Ingewahrsamnahmen und Polizeihaft (*gardes à vue*) betreffen oder die sich aus der Videoüberwachung ergeben, werden durch diese Ab-

teilung überarbeitet, Berichte und Analysen über Stadionverbote (sowohl über die verwaltungsrechtlichen als auch über die richterlichen) sowie soziologische Studien hinsichtlich des Verhaltens der Fußballfans erstellt.

Hinsichtlich der Untersuchung des Verhaltens der Fußballfans hat die Abteilung für Statistik der DNLH ein eigenes Konzept entwickelt, das sich aus den folgenden vier Stufen (ansteigend) zusammensetzen lässt: auf der ersten Stufe asoziales und exzessives Verhalten, das mit der Unterstützung eines Fußballclubs traditionell verbunden ist (Plakate, Choreografien); auf der zweiten Stufe Verhalten, das einen Verstoß gegen die Stadionordnung oder geringfügige Straftaten konstituiert (Pyrotechnik, Trunkenheit, Betreten von verbotenen Zonen im Stadion); gewalttätiges Verhalten gegen die öffentliche Ordnung sowie Straftaten gegen Personen (z. B. Straßenschlachten zwischen rivalisierenden Anhängergruppen) und Sachbeschädigungen (z. B. Autobeschädigungen) oder Beleidigung von Symbolen (z. B. die Verbrennung von Nationalflaggen) als dritte Stufe; schwere Verbrechen, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung sehr stark gefährden, als letzte Stufe.²⁶⁰

Folglich signalisiert die Gründung und die weitere Funktion der DNLH eine Wende zu einer konstanten Entwicklung von Praktiken gegen den Fußballhooliganismus; aus diesem Grund gilt die Spielsaison 2009/10, als die erste Saison nach der Gründung der DNLH, für das Innenministerium als *fondatrice* (Gründerin) der fortan strukturierten Bekämpfung des Fußballhooliganismus.

3.3. Zusammenfassung

Aufgrund der Heysel-Ereignisse, der Selbstidentifizierung von französischen Fußballfans als „Hooligans“ und des zunehmenden Medieninteresses am französischen Fußball wurde seit den 1980er und insbesondere seit den 1990er Jahren der Fußballhooliganismus als eine Bedrohung der öffentlichen Ordnung betrachtet, die eine rigide Antwort seitens der Behörden und der Sportvereine benötigte. Vor diesem Hintergrund bestand die französische Praxis im Umgang mit gewaltbereiten und gewalttätigen Fußballfans aus einer Kombination von Repression und gelegentlicher Prävention. Die Frage, wie in Frankreich auf die Fußballgewalt reagiert wird, ist damit zu beantworten, dass ein anderer Weg als in Deutschland beschritten wird. Im Vordergrund steht die Schaffung von Straftat-

²⁶⁰ Cosnay, Focus 2012/8, 1 (16–17). Husak, CdS 2010/1, 173 (176); Hourcade, Arch. Pol. Crim. 2010/1, 123 (126). Mehr über die DNLH unter: www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Actualites/Dossiers/La-lutte-contre-les-Hooligans [Stand 17.02.2013].

beständen und gesetzlichen Grundlagen, die im *Code du sport* enthalten sind und ständig erweitert werden. Hierbei geht es um eine Vorverlagerung der Strafbarkeit: Beispielsweise wird schon das Mitbringen von Feuerwerkskörpern ins Stadion strafbar, unabhängig davon, ob diese tatsächlich benutzt werden oder nicht. Dennoch wurden auch präventive Maßnahmen vorgesehen, nämlich die immer öfter angewandten verwaltungsrechtlichen Stadionverbote (*interdictions administratives de stade*), die sich vor allem in Notsituationen als effektiv erweisen, sowie die verwaltungsrechtliche Auflösung von bestimmten Anhängergruppen. Ferner haben die französischen Behörden in den letzten Jahren die Errichtung von Dateien (FNIS, STADE) mit personenbezogenen Daten zur Unterstützung der Stadionverbote adoptiert. Bezüglich der Polizeipraxis begann eine strukturierte Bekämpfung des Fußballhooliganismus erst 2009 mit der Gründung der DNLH bei der Nationalpolizei, da seitdem alle Strategien im Zusammenhang mit Fußballhooliganismus von dieser Abteilung zusammenstellt und koordiniert werden.

4. Präventive Maßnahmen zur Bekämpfung des Fußballhooliganismus in England und Wales

4.1. Einführung: Historische Entwicklung der Bekämpfungsmaßnahmen

Großbritannien wurde seit jeher nicht nur von der Wissenschaft, sondern auch von den Fußballfans selbst als dasjenige Land betrachtet, das mit Fußballgewalt am frühesten und am schwersten konfrontiert wurde. Schon seit Ende des 19. Jahrhunderts existiert dieses Phänomen, dessen heutige und von einer sehr hohen Gewaltbereitschaft charakterisierte Form seit den 1960er Jahren eine besondere Herausforderung für die britische Gesellschaft darstellt. Großbritannien ist bisher das einzige Land, das als Folge der Heysel-Ereignisse einen pauschalen Ausschluss von allen europäischen Fußballwettbewerben erhalten hat. Demzufolge hat das Land auch das Primat bei der Entwicklung von Kontrollmaßnahmen zur Bekämpfung des Phänomens.²⁶¹

Für eine Untersuchung der Kontrollmaßnahmen ist zu berücksichtigen, dass die Gefahrenabwehr und die Strafverfolgung in Großbritannien nach den drei verschiedenen Rechtssystemen (England und Wales²⁶², Schottland und Nordir-

²⁶¹ *Frosdick/Marsh*, Football Hooliganism, S. 153.

²⁶² Der Einfachheit wegen wird von nun an im Text nur „England“ verwendet, um auf „England und Wales“ zu verweisen, da diese zwei Teile Großbritanniens im Prinzip dieselbe Rechtsordnung teilen. Eventuelle rechtliche Besonderheiten von Wales gegenüber England werden separat erläutert.

land) gestaltet sind.²⁶³ Obwohl alle drei Rechtssysteme über Vorschriften zur Bekämpfung von Fußballgewalt verfügen, konzentriert sich die vorliegende Studie ausschließlich auf die einschlägigen Maßnahmen in England und Wales, da diese bereits eine lange Tradition bei der Reaktion auf Fußballgewalt haben. Bislang haben sich die englischen Polizeibehörden an einem überwiegend repressiven Ansatz orientiert, der aus einer ausgefeilten Polizeiarbeit, einer ständig weiter entwickelten Überwachungstechnik und Profilingsmethoden sowie aus Fantrennungsmaßnahmen besteht. Diese negative Einstellung gegenüber Fußballfans im Allgemeinen und die sich darauf stützende Eindämmungspolitik lassen sich aus historischer Hinsicht rechtfertigen. In den letzten Jahren erfolgte jedoch eine Wendung hin zu einem präventiven Konzept, das sich durch proaktives Handeln auszeichnet und dem aus diesem Grund eine Überreaktion auf Unruhen sowie Moralpanik vorgeworfen werden.²⁶⁴

Diese komplexe Polizeiarbeit sowie die einschlägigen Rechtsvorschriften, die für die Bekämpfung des Fußballhooliganismus gezielt entwickelt wurden, bilden den Fokus der vorliegenden Abhandlung. Allerdings hat neben der Polizeiarbeit und der relevanten Gesetzgebung auch ein außergesetzliches Instrumentarium zur Bekämpfung der Fußballgewalt beigetragen, dessen Elemente im Wesentlichen folgende sind:

- Das schon in den 1980er Jahren konzipierte nationale *Football Membership Scheme*, nach dem die Sicherheit einer Fußballveranstaltung durch den kontrollierten Zugang der Zuschauer zum Veranstaltungsort gewährleistet wird; zu diesem Zweck wird ein System von Sondererlaubnissen (*safety certificates*, sog. „Sicherheitszertifikaten“) vorgesehen, welche von einer speziellen Behörde, der Football Licensing Authority („Fußballlizenzbehörde“),²⁶⁵ für die jeweiligen Veranstalter von Fußballspielen ausgestellt werden und die die Anzahl der zuzulassenden Zuschauer festlegen;
- Die Sanierung der Stadien, nämlich ihre Neueinrichtung ausschließlich mit Sitzplätzen und ihre Ausstattung mit Überwachungskameras, die die Kontrolle der Zuschauer vereinfachen;
- Einige Initiativen von noch begrenzter Anzahl für Fanbetreuung (*fan coaching*) nach dem Beispiel der deutschen Fanprojekte, die darauf zielen, die Fankultur der englischen Fußballfans zu ändern, nämlich die Vorstellung, dass Fußball mit Gewalt verbunden sei, abzuschaffen.²⁶⁶

²⁶³ *Darbyshire*, English legal system, Rn. 1–008.

²⁶⁴ *Frosdick/Marsh*, Football Hooliganism, S. 153.

²⁶⁵ Die Football Licensing Authority wurde 1989 mit dem FSA errichtet. Seit 2011 wurde sie in Sports Grounds Safety Authority unter Sports Grounds Safety Authority Act 2011 umbenannt.

²⁶⁶ *Frosdick/Marsh*, Football Hooliganism, S. 172–174, 180–182, 182–183.

Zur Beschreibung der Entwicklung der polizeilichen Reaktion auf Fußballgewalt werden in der vorliegenden Studie die drei folgenden Perioden ausgemacht, die sich nach den (dominierenden) angewandten Methoden differenzieren lassen: der stark repressive Ansatz seit den 1960er Jahren bis zur in England stattfindenden EM von 1996 (mit dem Höhepunkt der Heysel-Ereignisse), die auf die Sammlung und Bearbeitung von hooliganbezogenen Informationen fokussierte Polizeiarbeit rund um die in England stattfindende EM von 1996 und die Entwicklung hin zu einem präventiven Polizeihandeln, das seit der EM von 1996 stark ausgeprägt ist.

4.1.1. 1960er–1980er Jahre: Repressive Ansätze (der Polizeiarbeit)

In den 1970er und 1980er Jahren hat die Repression die Vorrangstellung bei der Bekämpfung des Hooliganismus: Es wurde kaum nach (friedlichen) Fußballfans und (gewaltbereiten) Fußballhooligans unterschieden; die dominierende Polizeitaktik im Zusammenhang mit Fußballspielen war die Eindämmung von Fußballfans insgesamt, sowohl am Veranstaltungsort als auch auf dem Weg zur Veranstaltung. Die polizeilichen Aktivitäten im Rahmen einer Fußballveranstaltung ähnelten einer militärischen Operation, mit Fokus eher auf der Kontrolle der Fußballfans statt ihrer Sicherheit und ihrem Komfort.²⁶⁷ Eine überproportionale Anzahl von – manchmal sogar berittenen – Polizeibeamten wurde für die Begleitung der Fußballfans von den Bahnhöfen und Busstationen zur Sportanlage eingesetzt, die tatsächlich die Fans „ummauerten“ und sie bis zum Stadion oder auf dem Rückweg bis zum Bahnhof brachten. Diese Taktik wechselte erst in den 1990er Jahren: Ab dann wurden die Polizeibeamten an bestimmten Standorten auf dem Weg zum Stadion eingesetzt. Polizeibeamte standen auch an den Drehkreuzanlagen, um die Zuschauer nach Waffen oder anderen gefährlichen Gegenständen zu durchsuchen, *football banning orders* („Fußballstadionverbote“)²⁶⁸ sowie – in Kooperation mit den Vereinen – Stadionverbote der Vereine (*club bans*) umzusetzen und um die Drehkreuzbetreiber von Betrugsversuchen abzusprechen. Das Verhalten der Polizeibeamten wurde oft als aggressiv und willkürlich beschrieben, vor allem gegenüber reisenden Fußballfans, die selbst und deren Gepäck sogar in ihrer Abwesenheit nach Alkohol und gefährlichen Gegenständen durchsucht wurden.²⁶⁹

²⁶⁷ *Frosdick/Sidney*, in: *Frosdick/Walley* (Hrsg.), *Sport and safety management*, S. 209–220.

²⁶⁸ Die Analyse der *football banning orders* erfolgt im Abschnitt 4.2.1.3 dieses Kapitels.

²⁶⁹ *Frosdick/Marsh*, *Football Hooliganism*, S. 156–157.

Im Gegensatz zur im großen Maße einheitlichen Polizeitaktik während der Reise der Fußballfans ließen sich die Taktiken der Polizei innerhalb des Fußballstadions eindeutig differenzieren. Die verschiedenen, die Taktik-bestimmenden Faktoren waren die Anzahl der zu erwartenden Zuschauer, der Ruf angesichts der Qualität der Fußballfans (nämlich, ob sie als gewalttätig betrachtet wurden) und die Prioritäten der zuständigen Polizeidienststelle.²⁷⁰ Im Prinzip wurde die Kontrolle der Fußballfans eher baulich angestrebt, vor allem durch die Errichtung von hohen Zäunen in Stadien für die Trennung des Spielplatzes von den Zuschauerräumen; die Stadien verfügten allerdings über keine besonderen Einrichtungen für die Zuschauer.²⁷¹ Mitte der 1980er Jahre wurden Überwachungskameras (die sog. CCTV, *closed-circuit television*) in einigen Stadien eingeführt, die bis zur EM 1996 in fast allen Stadien der Ersten Liga (*Premier League*) und der Fußball-Liga (*Football League*) vorzufinden waren.²⁷² Die Effektivität der Überwachungskameras, die im Allgemeinen von den überwachten Fußballfans positiv angenommen wurden, wurde durch die Abschaffung von Stehplätzen in Stadien verstärkt. Neben den Überwachungskameras benutzten die Polizeibeamten auch Handkameras, sowohl um mehr Informationen über Fußballfans zu sammeln als auch um die Effektivität ihrer Bekämpfungsmaßnahmen evaluieren zu können, sowie das *photophone*-System, das ihnen ermöglichte, durch Überwachungskameras aufgenommene Bilder von Fußballhooligans über Telekommunikations- und Computersysteme unmittelbar und schnell auszutauschen.²⁷³

Neben der Eindämmung der Fußballfans stellten verdeckte Operationen die zweite Kernstrategie der Polizei beim Versuch dar, die Identität von Fußballhooligans zu ermitteln. Die Idee von Polizeibeamten in Zivil bei Inlandsspielen reicht zunächst in die zweite Hälfte der 1960er Jahre zurück, als die Football Association („Fußballassoziatio“, im Folgenden: FA) dies vorschlug; 1981 förderte die FA noch die Infiltrierung der reisenden Fußballfans durch Polizeibeamte in Zivil. Dies folgte der damals auch durch die Medien stark unterstützten Vorstellung der Polizei, dass sich die Fußballhooligans von schlecht organisierten Banden zu stark organisierten Gruppen mit komplexen Hierarchien und

²⁷⁰ *Frosdick/Marsh*, Football Hooliganism, S. 158.

²⁷¹ *Frosdick/Sidney*, in: *Frosdick/Walley* (Hrsg.), Sport and safety management, S. 209–220.

²⁷² Die Überwachungskameras inner- sowie außerhalb des Stadions sind seit den gewalttätigen Ereignissen im Jahre 1985 in vielen Stadien mit dem sog. „Hoolivan“-Apparat verlinkt; es handelte sich um einen Apparat, der es allen Polizeibeamten inner- und außerhalb des Stadions erlaubte, in Radiokontakt zu bleiben. Überwiegend benutzt wurde der „Hoolivan“-Apparat bei Fußballspielen, zu denen der Polizei bekannte gewalttätige Hooligangruppen erwartet wurden. *Frosdick/Marsh*, Football Hooliganism, S. 160.

²⁷³ *Frosdick/Marsh*, Football Hooliganism, S. 159–160.

Netzwerken entwickelten.²⁷⁴ Bestimmten Polizeibeamten wurde der Auftrag gegeben, sich mit neuen Identitäten unter Hooligangruppen einzuschleusen, um die bekannten Fußballhooligans kennenzulernen und Informationen über ihre Lebensweise zu sammeln. Diese Taktik führte im Jahre 1986 zu einer Reihe von Razzien in den Wohnungen der Mitglieder von Hooligangruppen, die der Teilnahme an Ausschreitungen im Rahmen von Inlandsspielen verdächtigt wurden und in deren Wohnungen Waffen und hooliganbezogene Dokumentationen gefunden wurden.²⁷⁵ In den meisten Fällen wurden diese Razzien mit Festnahmen abgeschlossen, die oft die Verurteilung der Fußballhooligans auf der Basis der Funde der Razzien und der Aussagen der Hooligans wegen Verschwörung zur Hervorbringung von Krawallen (*conspiracy to cause affray*) oder von Gewalttätigkeiten (*conspiracy to cause violence*) als Ergebnis hatten. Derartige Verfahren wurden oft Gegenstand der Kritik gegen die Praxis der verdeckten Operationen im Allgemeinen.²⁷⁶

4.1.2. 1990er Jahre: Intensive Sammlung und Bearbeitung von Informationen zur Gewinnung von relevanten Erkenntnissen (Intelligence)

Nach der Ära der intensiven Polizeiarbeit innerhalb der Stadien zur Kontrolle der Fußballfans in den 1980er Jahren kam im nächsten Jahrzehnt die Wende hin zu einer Einschränkung, sogar Minimierung, der Anzahl von Polizeibeamten im Stadion und parallel dazu zur Anstellung durch die Vereine von sog. *stewards*²⁷⁷, also von mit der Sicherheitsgewährleistung im Stadion beauftragtem Personal. Die *stewards* gehörten entweder bereits zum Personal der Vereine oder zum Personal von privaten Sicherheitsunternehmen, das den Vereinen bereitgestellt wurde. Den Statistiken zufolge wurde damals die Anzahl der Polizisten signifikant gesenkt: Entweder waren keine Polizeibeamten mehr innerhalb der Stadien anzutreffen, wie es der Fall in den unteren Spielklassen war, oder nur wenige, wie im Fall der sonstigen Spielklassen – in jedem Fall befanden sich jedoch wesentlich mehr *stewards* vor Ort.²⁷⁸ In den letztgenannten Fällen griffen die Polizeibeamten ausschließlich ein, wenn die Handlungen der Fußballfans Geset-

²⁷⁴ *Armstrong, Hobbs*, in: Giulianotti/Bonney/Hepworth (Hrsg.), *Football, violence and social identity*, S. 196–228.

²⁷⁵ Für die Skizzierung solcher Razzien, die eine gemeinsame Struktur zu haben scheinen, s. *Armstrong, Hobbs*, in: Giulianotti/Bonney/Hepworth (Hrsg.), *Football, violence and social identity*, S. 196–228.

²⁷⁶ *Frosdick/Marsh*, *Football Hooliganism*, S. 157–158.

²⁷⁷ Der Kürze und der Einfachheit halber wird im Folgenden der englische Terminus verwendet.

²⁷⁸ *Frosdick/Marsh*, *Football Hooliganism*, S. 159.

zesverstöße darstellten, während die *stewards* die Agenda desjenigen Vereins, der Eigentümer des Stadions war, durchsetzten und Fußballfans wegen Verstößen gegen die Stadionordnung entfernen sollten. Dennoch wurde oft darauf hingewiesen, dass die *stewards* für einen solchen Auftrag nicht genügend ausgebildet waren, da damals weder ein nationaler Standard für ihre eventuelle Ausbildung – insbesondere im Bereich der Kontrolle des Zuschauerstroms und der Sicherheit der Zuschauer – noch eine gesetzliche Vorschrift hinsichtlich der Voraussetzungen für die Anstellung von *stewards* existierten.²⁷⁹ Demzufolge wurde oft betont, dass die *stewards* durch die richtige Ausbildung, an der sich in erster Linie die Polizei beteiligen würde, viel effektiver sein könnten; dies führte 1995 zum Erlass eines Handbuchs mit einschlägigen Hinweisen von der Ersten Liga, der Fußballliga, der Fußballassoziation, der Fußballlizenzbehörde und der Assoziation des Fußballsicherheitspersonals (*Football Safety Officer's Association*), das die Vereine bei der Ausbildung von *stewards* unterstützen sollte.²⁸⁰ Die zugrunde liegende Idee war also der Vorzug eines möglichst polizeifreien Stadions, wobei die Sicherheit der Zuschauer dennoch gewährleistet sein sollte.

Eine wichtige Probe der bisher entwickelten Bekämpfungsstrategien stellte die EM von 1996 in England dar, die zwei Elemente angesichts der Sicherheit von Fußballspielen hervorhob: erstens die immer weiter expandierende Zusammenarbeit der europäischen Polizeikräfte; zweitens das hohe Niveau der Sammlung und Analyse von Informationen und Erkenntnissen sowie die anderen Sicherheitsmaßnahmen, die gegen Fußballhooliganismus konzipiert wurden.²⁸¹

Die Sicherheitsstrategie der EM 1996 wurde von der bereits im November 1989 gegründeten Abteilung National Football Intelligence Unit („Nationale Abteilung für fußballbezogene Erkenntnisse“, im Folgenden: NFIU) festgelegt, die seit April 1992 in den jüngst eingerichteten National Criminal Intelligence Service („Nationale kriminalistische Informationsstelle“, im Folgenden: NCIS) inkorporiert wurde.²⁸² 1996 bestand die NFIU aus sechs Polizeibeamten und einem *Superintendent* („Leiter“); Letzterer leitete sämtliche Polizeioperationen

²⁷⁹ *Garland/Rowe, Soccer and Society* 2000/1, 144 (147–148).

²⁸⁰ *Garland/Rowe, Soccer and Society* 2000/1, 144 (148); *Taylor*, Rn. 210–213.

²⁸¹ *Frosdick/Marsh, Football Hooliganism*, S. 161–162.

²⁸² Ziel der NCIS gem. dem Police Act 1997 war die Bekämpfung von schweren Kriminalitätsformen durch die Sammlung und Bewertung von Informationen, die die NCIS mit in- und ausländischen Behörden austauschte. Das Spektrum der gesammelten Informationen erstreckte sich von Geldwäsche über Drogenhandel bis zum Fußballhooliganismus. Am 1.4.2006 wurde die NCIS zur Serious Organised Crime Agency (SOCA) nach § 1 Abs. 2 des Serious Organised Crime and Police Act 2005 verschmolzen. Ab Dezember 2013 wird die SOCA zusammen mit anderen Behörden Bestandteil der zu errichtenden National Crime Agency bilden. Mehr Informationen online unter: <http://www.soca.gov.uk/about-soca/national-crime-agency> [Stand: September 2015].

während der EM, zu deren Gestaltung auch die Association of Chief Police Officers of England, Wales and Northern Ireland („Verband der leitenden Polizeibeamten Englands, Wales und Nordirlands“, kurz – und im Folgenden: ACPO)²⁸³ bedeutsam beigetragen hatte. Beim Metropolitan Police Service in London wurde für die Dauer der EM das Police National Co-ordinating Centre eingerichtet, dessen Mitglieder die von den teilnehmenden Ländern als Verbindungsoffiziere eingesetzten Polizeibeamte waren. Von besonderer Bedeutung war ferner das System der sog. *spotters*, nämlich von auf die Hooliganszene spezialisierten Polizeibeamten, denen bestimmte Fußballvereine aufgrund der hohen Anzahl ihrer (gewaltbereiten) Hooligans zugeordnet wurden; bezweckt wurde damit die Identifizierung und Überwachung der Hooligans. Die *spotters* müssen die sich in ihrem Auftrag befindenden Vereine auch ins Ausland begleiten und der (ausländischen) Polizei bei der Erkennung von gewaltbereiten Hooligans assistieren. Das *spotter*-System fand in reichem Maße in der englischen Ersten Liga und der Fußballliga während der gesamten Spielsaison Anwendung; vor allem bei der EM 1996 ermöglichte es auch die Kooperation der Polizeibehörden verschiedener Länder, da die Polizeikräfte der teilnehmenden Länder die eigenen *spotters* zur Zusammenarbeit mit den englischen Polizeioffizieren in den EM-Stadien bereitstellten.²⁸⁴ Alle Polizeidienststellen waren sorgfältig über Computer mithilfe einer (polizeilichen) IT-Gruppe verlinkt, um unmittelbar Informationen über Fußballhooligans austauschen zu können. Bei jedem Stadion der EM wurde deshalb ein Police Command Centre („Führungsstelle“) eingerichtet, in dem ein sog. *intelligence coordinator* („Erkenntniskoordinator“) tätig war, der im ständigen Kontakt mit den Erkenntniskoordinatoren in den anderen Stadien sowie mit den Koordinationsstellen beim Metropolitan Police Service und bei der British Transport Police stand.²⁸⁵ Bei der Sammlung von Informationen band die Polizei auch die Fußballfans durch die Errichtung einer „Hooligan Hotline“ mit ein, auf der diese über mögliche Ausschreitungen von Hooligans, die sie miterlebt hatten, berichten konnten und sogar die Täter identifizieren durften.²⁸⁶ Im Zeitraum der EM erfolgte auf diese Weise eine Einspeicherung von Namen und Lichtbildern von Fußballhooligans großen Ausmaßes in die polizeilichen Dateien.²⁸⁷

²⁸³ Der ACPO ist der Verband der Führungsebene der Polizeien von England, Wales und Nordirland. Mehr bezüglich der Struktur, der Einheiten und der Aktivitäten der ACPO online unter: <http://www.acpo.police.uk/About/AboutACPO.aspx> [Stand: September 2015].

²⁸⁴ *Frosdick/Marsh*, Football Hooliganism, S. 163.

²⁸⁵ *Frosdick/Marsh*, Football Hooliganism, S. 162–163.

²⁸⁶ *Frosdick/Marsh*, Football Hooliganism, S. 163.

²⁸⁷ *Frosdick/Marsh*, Football Hooliganism, S. 162–163.

4.1.3. Gegenwärtige Ansätze: Gewinnung von Erkenntnissen (Intelligence) und internationale Zusammenarbeit

In den auf die EM folgenden Jahren bis heute nahmen die eben genannten Entwicklungen im Bereich der Polizeiarbeit entscheidenden Einfluss auf die Konzepte der englischen Polizei zur Bekämpfung von Hooliganismus. Diese Konzepte lassen sich anhand von zwei zusammenwirkenden Elementen charakterisieren: zum einen der immer intensiveren Sammlung und Analyse von Informationen in der Polizeiarbeit, zum anderen der zunehmenden Kooperation der Polizei auf internationaler Ebene, die sich entscheidend auf die erarbeiteten Informationen stützt. Die gründliche Analyse von beiden Konzepten gehört zum Abschnitt über die gegenwärtige Polizeipraxis (unter Abschnitt 4.2.2).

4.2. Präventionskonzepte im Umgang mit Fußballhooligans

Die bisher dargelegte Polizeiarbeit stellt ohnehin nicht die einzige Form der Kontrolle gegen Fußballhooliganismus dar, sondern ist ein Bestandteil innerhalb eines weiteren Rahmens, der auch gesetzliche Vorschriften beinhaltet. Es handelt sich um eine Reihe von Regeln, die fußballbezogene Straftatbestände schaffen und ein einzigartiges System von Stadionverboten einführen.²⁸⁸ In der vorliegenden Studie wird diese Gesetzgebung präsentiert; besondere Aufmerksamkeit wird dabei dem System der Stadionverbote geschenkt.

4.2.1. Gesetzeslage

Der Erlass von fußballbezogener Gesetzgebung in England und Wales fing, wie zu erwarten, in den 1980er Jahren an, als das tatsächliche Ausmaß des Phänomens im Zuge der Heysel-Ereignisse und der Hillsborough-Katastrophe wahrgenommen wurde. 1985 wurde der Sporting Events (Control of Alcohol etc.) Act 1985 (im Folgenden: SEA 1985) erlassen, das sich nur auf den Alkoholbesitz, -verkauf und -konsum sowohl an den Veranstaltungsorten als auch in den öffentlichen Verkehrsmitteln, die für die An- und Abfahrt der Besucher zum und vom Veranstaltungsort verwendet werden, bezog. Mit seiner Änderung 1986 durch den Public Order Act 1986 (im Folgenden: POA 1986) wurden die folgenden Vorschriften hinzugefügt, die neue Straftaten einführten: das Mitbringen und

²⁸⁸ *Frosdick/Marsh*, Football Hooliganism, S. 169.

Besitzen von Alkohol in Fahrzeugen (nicht des öffentlichen Verkehrs – damit wird die Vorschrift des § 1 SEA 1985 erweitert) sowie der Alkoholkonsum durch Fahrer oder Besitzer, wenn dieser mitfährt, bei der An- oder Abfahrt zu und von einem Veranstaltungsort (§ 1A POA 1986); der Besitz von Feuerwerkskörpern während einer Sportveranstaltung (§ 2A POA 1986), was die erste Vorschrift im Hinblick auf Feuerwerkskörper ist; der Verkauf von Alkohol auf dem Veranstaltungsgelände ohne eine besondere Erlaubnis (§§ 5A-5D POA 1986).²⁸⁹ Diesem Gesetz zufolge stellen also die Gewalttätigkeiten bei Sportveranstaltungen Straftaten dar, vor allem weil sie mit Alkoholkonsum verbunden sind. Des Weiteren wurden noch das rassistische Verhalten der Zuschauer sowie das Betreten des Spielfelds und der Stadionorte, die nicht für Zuschauer freigegeben sind, als Straftaten festgelegt, aber erst 1991 mit dem Football (Offences) Act 1991.

4.2.1.1. Public Order Act 1986

Im Jahre 1986 wurde der Public Order Act 1986 (im Folgenden: POA 1986) erlassen. Unter dem Titel *Exclusion Orders* („Ausschlussverfügungen“) war der (später abgeschaffte) 4. Teil (§§ 30–37 POA 1986) der Gewalt im Zusammenhang mit Fußballspielen gewidmet. Die einschlägigen Vorschriften bezogen sich jedoch im Prinzip nur auf die sog. *prescribed football matches*, nämlich die von den Ligen organisierten Fußballspiele,²⁹⁰ aber ihre Geltung konnte gegebenenfalls durch eine Verordnung laut § 37 POA 1986 auch auf die anderen Fußballspiele oder sogar auf unterschiedliche Sportveranstaltungen erweitert werden. Im § 31 POA 1986 wurden als Voraussetzungen für die Charakterisierung einer Straftat als „fußballbezogene Straftat“ (*offence connected with football*) folgende Kriterien aufgeführt: Erstens, die Straftat wurde während eines ein Fußballspiel der Ligen betreffenden Zeitraums verübt, als der Angeklagte im Veranstaltungsort war, diesen Ort betrat oder verließ, oder versuchte, diesen Ort zu betreten oder zu verlassen (Abs. 2); zweitens, die Straftat beinhaltete die Anwendung oder die Androhung von Gewalt seitens des Angeklagten gegen eine andere Person während der Hin- oder Rückfahrt von einem Ligafußballspiel (Abs. 3, S. a), oder gegen Eigentum, wenn sie während dieser Reise stattfand (Abs. 3, S. b), oder die Gewalt hatte die Form von Aufruhr oder Hassgewalt während einer solchen Reise des Angeklagten (Abs. 3, S. c); drittens, die Straftat betraf den Alkoholkonsum während der An- oder Abreise zum Besuch von einem Ligafuß-

²⁸⁹ Die Artikelnummern in Parenthese beziehen sich auf den durch den Public Order Act 1986 geänderten Sporting Events Act 1985.

²⁹⁰ § 36 POA 1986.

ballspiel (Abs. 4). Für die Charakterisierung der Straftat als „fußballbezogene Straftat“ müssen eine oder mehrere dieser drei Voraussetzungen erfüllt werden (§ 31, Abs. 1).

Im POA 1986 wurden zum ersten Mal die sog. Ausschlussverfügungen eingeführt, also die Verbote der sog. *football banning orders*, die unter Abschnitt 4.2.1.3) ausführlicher behandelt werden. Es ging um die von Gericht durchgesetzten Stadionverbote, deren Zweck war, die wegen Straftaten im Zusammenhang mit Fußballspielen Verurteilten vom Besuch anstehender Fußballspiele abzuhalten, um so die Gewalt bei den Veranstaltungen zu beschränken (§ 30, Abs. 2 POA 1986). Eine Ausschlussverfügung wurde für eine Mindestdauer von drei Monaten durchgesetzt. Vor dem POA 1986 stellte der Erlass eines (privatrechtlichen) Stadionverbotes seitens des Fußballvereins laut der Stadionordnung den einzigen Weg dar, einen Fußballhooligan vom Besuch einer Veranstaltung in England und Wales fernzuhalten.²⁹¹ Die Verletzung der Bedingungen einer Ausschlussverfügung wurde im § 32 Abs. 3 POA 1986 als Straftat bestimmt, die zur Inhaftierung für einen Monat oder zu einer Geldstrafe führen konnte.

4.2.1.2. Football Spectators Act 1989

Seit 1986 wurden die Ausschlussverfügungen allmählich erweitert, da der Gesetzgeber immer gezielter auf Fußballhooliganismus reagierte. Die erste Erweiterung kam mit dem Football Spectators Act 1989 (im Folgenden: FSA 1989). Die Begriffe *exclusion orders* und *offences connected with football* wurden von den Begriffen *restriction orders* („Restriktionsverfügungen“) und *relevant offences* („(fußball)relevante Straftaten“) entsprechend ersetzt. Die Vorschriften über die *restriction orders* (Restriktionsverfügungen) sind in 2. Teil vorzufinden, der die Fußballspiele außerhalb von England und Wales regulierte. Die zuständige Behörde ist die nun sog. Football Banning Orders Authority (im Folgenden: FBO-Behörde), eine unter § 41 des Police Act 1964 eingerichtete Polizeibehörde, die für die Umsetzung der durchgesetzten Restriktionsverfügungen gemäß § 19 FSA 1989 zuständig ist. Aus den §§ 14, 15 und 22 FSA 1989 ergab sich, dass der Richter Restriktionsverfügungen durchsetzen musste, um die wegen einer fußballrelevanten Straftat Verurteilten davon abzuhalten, mit dem Zweck des Besuchs von Fußballspielen der nationalen Mannschaft oder anderer englischer Vereine ins Ausland zu reisen. Die Restriktionsverfügung wurde mit einer Meldepflicht bei einer bestimmten Polizeidienststelle kombiniert. Dies erwies sich

²⁹¹ James/Pearson, J.Crim.L. 2006/6, 509 (510).

jedoch als nicht ausreichend, um die von englischen Fußballhooligans, die die nationale Mannschaft begleiteten, verursachten Ausschreitungen vor allem in Dublin 1995 und bei der WM 1998 in Marseille zu vermeiden. Demzufolge wurde der § 15 FSA 1989 mit dem Football (Offences and Disorder) Act 1999 modifiziert; dieses Gesetz führte nicht nur den bis heute verwendeten Terminus (*domestic*) *football banning order* („inlandsbezogene) Fußballstadionverbote“, im Folgenden: FBOs) ein, sondern sah auch die sog. *international football banning orders* („internationale Fußballstadionverbote“) vor, auf deren Grundlage die Richter bei der Durchsetzung einer FBO die Abgabe des Passes während der Fußballspiele der englischen und walisischen Mannschaften im Ausland anordnen konnten (§ 3 Abs. 1 Football (Offences and Disorder) Act 1999).²⁹²

4.2.1.3. Football Disorder Act 2000

Im Zuge der Ausschreitungen bei der EM 2000 in Belgien schaffte der 2000 erlassene Football (Disorder) Act 2000 (im Folgenden: FDA 2000) die Unterscheidung zwischen nationalen und internationalen FBO ab; seither erstreckt sich die Wirkung einer FBO sowohl auf das Inland als auch auf das Ausland; die FBO wird also zu einer Kombination von (gerichtlichen) Stadionverboten und Passrestriktionen.²⁹³ Im Sch. 1 des FDA 2000, der die einschlägigen Vorschriften des FSA 1989 über die FBOs modifiziert, werden die FBOs als gerichtliche Verfügungen vorgesehen, die ihren Adressaten verbieten, zum Zwecke des Besuchs eines *regulated football match*²⁹⁴ innerhalb von England und Wales die Gesamtheit der entsprechenden Veranstaltungsorte zu betreten, um an Fußballspielen als Zuschauer teilzunehmen; im Falle der („*regulated*“) Fußballspiele der Ligen außerhalb von England und Wales wird der Adressat aufgefordert, sich bei einer Polizeidienststelle zu melden.²⁹⁵ Es werden nun zwei Formen der FBO

²⁹² O'Neill, S. 52; Frosdick/Marsh, Football Hooliganism, S. 170.

²⁹³ O'Neill, S. 52; Frosdick/Marsh, Football Hooliganism, S. 170. Die Anordnung einer FBO findet unmittelbare Umsetzung innerhalb von England. Ihre internationale Umsetzung muss jedoch von der Football Banning Orders Authority (im Folgenden: FBOA) genehmigt werden. Die FBOA analysiert das Risiko bei jedem außerhalb von England und Wales stattfindenden Fußballspiel, dass es zu Gewalttätigkeiten zwischen den Fußballhooligans kommt, unabhängig davon, ob die nationalen Mannschaften oder die lokalen englischen und walisischen Fußballvereine daran beteiligt sind. Die erstellte Prognose wird berücksichtigt, um in einem konkreten Fall zu bestimmen, ob die Kontrollperiode für den konkreten Adressaten des FBO auch auslandsbezogen sein sollte. James/Pearson, J.Crim.L. 2006/6, 509 (514).

²⁹⁴ Es geht um die früher als „*prescribed football matches*“ bezeichneten Fußballspiele der Ligen.

²⁹⁵ Der Bezug auf die Art. 14A und 14B FSA im Folgenden betrifft die neueste Fassung des FSA; allerdings wurde das FSA nach dem *Football (Disorder) Act* kaum modifiziert.

festgelegt: die FBO *on conviction of an offence* („nach strafrechtlicher Verurteilung“) des § 14A FSA 1989 und die FBO *on complaint* (nach Beschwerde) des § 14B FSA 1989. Die FBO nach strafrechtlicher Verurteilung wird typischerweise vom Gericht angeordnet, insofern der betroffenen Person eine Strafe wegen einer der im Sch. 1 des Gesetzes vorgesehenen Straftat auferlegt wurde. Die neue Form der FBO nach Beschwerde ermöglicht es der Polizei, die Anordnung einer FBO im Falle einer Person zu beantragen, wenn diese Person noch keine Verurteilung wegen einer Straftat im Zusammenhang mit Fußballspielen hat, sie jedoch von der Polizei als Veranlasser oder Teilnehmer an Gewalttätigkeiten oder Unruhen in der Vergangenheit inner- oder außerhalb Großbritanniens bezeichnet wird (§ 14B Abs. 2 FSA 1989).²⁹⁶

4.2.1.3.1. Voraussetzungen der Anordnung einer Football Banning Order

Angesichts des für die Anordnung einer FBO zu folgenden Verfahrens lassen sich bestimmte Besonderheiten je nach Form der FBO aufzeigen:

- Obwohl die FBO nach strafrechtlicher Verurteilung Teil der Strafzumessung zu sein scheint, handelt es sich formal um einen (zivilrechtlichen) Antrag der Staatsanwaltschaft auf Grundlage des § 14A FSA 1989 am Ende des Strafverfahrens, der der Verurteilung wegen einer bestimmten Straftat hinzugefügt wird. Weder im FSA 1989 noch in der vorherigen Gesetzgebung sind Vorschriften für das Verfahren enthalten, dem im Falle eines Antrags auf eine FBO zu folgen ist; nichtsdestotrotz wurde von den Gerichten in der Praxis angenommen, dass die FBO dem zivilrechtlichen Verfahren folgen sollte, da es zusätzlich zur bereits durchgesetzten Strafe angeordnet wird. Wenn der Richter nach dem § 14A Abs. 2 FSA 1989 zu der Überzeugung gelangt, dass die Durchsetzung einer FBO mit hoher Wahrscheinlichkeit zur Prävention der Gewalt oder sonstiger Unruhen im Zusammenhang mit Fußballspielen (der Ligen) beitragen würde, muss der Richter die FBO durchsetzen. Falls der Richter nicht überzeugt ist, muss er laut dem § 14A Abs. 3 FSA 1989 Gründe dafür angeben. Beide Parteien des Verfahrens können zusätzliche Beweise anführen, sogar Beweise, die während des Verfahrens nicht erlaubt werden könnten. Die Dauer der FBO variiert zwi-

²⁹⁶ James/Pearson, J.Crim.L. 2006/6, 509 (510); s. auch [2002] EWCA Civ 351 (Annexe) für einen Überblick über die Entwicklung der Gesetzgebung. Zur Anwendung der FBOs in der Praxis und der Gegenüberstellung ihrer Anwendung in England und Wales und in Schottland siehe: Hopkins/Hamilton-Smith, in: Matt Hopkins/James Treadwell (Hrsg.), Football hooliganism, fan behaviour and crime, S. 222–247.

schen drei und fünf Jahren und kann in den Fällen, in denen die Verurteilung wegen der Straftat unmittelbar zur Freiheitsstrafe führte, auch auf einen Zeitraum von sechs bis zu zehn Jahren ausgeweitet werden (§ 14F Abs. 3, 4 FSA 1989).²⁹⁷

Im Falle einer Nicht-Verurteilung wegen einer Straftat im Zusammenhang mit Fußballspielen kann der leitende Polizeioffizier des Wohn- oder Aufenthaltsortes des (mutmaßlichen) Fußballhooligan nach dem § 14B FSA 1989 einen Antrag auf die Durchsetzung einer FBO bei dem zuständigen Magistrates' Court (erstinstanzliches Strafgericht)²⁹⁸ stellen. Die FBO ist durchzusetzen, erstens, wenn bewiesen wird, dass der Betroffene irgendwann (*at any time*) irgendeine Gewalttätigkeit oder Unruhe (*any violence or disorder*) in Großbritannien oder irgendwo anders verursacht oder zu einer solchen beigetragen hat (§ 14B Abs. 2 FSA 1989), und zweitens, wenn der Richter überzeugt²⁹⁹ ist, dass die Durchsetzung der FBO zur Prävention von Gewalttätigkeiten und Unruhe im Zusammenhang mit (Liga-) Fußballspielen beitragen würde (§ 14B Abs. 4 FSA 1989). Der Polizei ist es erlaubt, alle möglichen Beweismittel zu verwenden, um die Erfüllung der Voraussetzungen des § 14B FSA aufzuzeigen. In der Praxis wird die erste Voraussetzung üblicherweise durch das Vorliegen von Videoaufnahmen aus dem System der Überwachungskameras in Stadien, auf denen der Betroffene bei der Teilnahme an Ausschreitungen gezeigt wird, erfüllt. Auch die bei vorherigen und nicht unbedingt mit Fußballveranstaltungen zusammenhängenden Verurteilungen verwendeten Beweismittel können hinzugefügt werden. Falls der Betroffene der Polizei schon lange bekannt ist, ist auch ein sog. „Profil“ vorhanden, nämlich ein Bericht über alle Vorfälle von fußballbezogener Gewalt, mit denen der Betroffene auf irgendeine Art verbunden ist.³⁰⁰ Das Profil bildet in jedem Fall das grundsätzliche Beweismittel, das zur Erfüllung der zweiten Bedingung erforderlich ist: Daraus können sich sowohl belastende Beweismittel (*damning evidence*) über die aktive Teilnahme des Betroffenen an bestimmten Vorfällen als auch

²⁹⁷ James/Pearson, J.Crim.L. 2006/6, 509 (511–512).

²⁹⁸ Darbyshire, English legal system, Rn. 12-057–12-062.

²⁹⁹ Der genaue Wortlaut des Gesetzestextes für die Überzeugung des Richters lautet: „(...) (the court) is satisfied that there are reasonable grounds to believe that (...)“.

³⁰⁰ Das Profil ist das von den verschiedenen Football Intelligence Units (die Abteilungen der *football intelligence officers* in konkreten Polizeidienststellen, die sich ausschließlich mit Fußballhooligans befassen und zentral von der NFIU koordiniert werden) zusammengestellte Beweismaterial, das aus dem Lichtbild des Betroffenen sowie aus Informationen über ihn besteht, die entweder bei der Festnahme oder während eines *stop and search* nach Art. 60 des Criminal Justice and Public Order Act 1994 gesammelt wurden. Zweck dieses Profils ist es, eine eventuelle Neigung des Betroffenen zu Gewalt im Zusammenhang mit Fußballspielen aufzuzeichnen und folglich die Notwendigkeit der Anwendung eines FBO zur Vermeidung ähnlicher Vorfälle in der Zukunft zu dokumentieren. James/Pearson, J.Crim.L. 2006/6, 509 (512–513).

Indizien (*circumstantial evidence*), beispielsweise wenn der Betroffene von einem Polizeibeamten mit anderen bekannten Fußballhooligans zusammensitzend gesehen wird, ergeben. Wenn der Antrag des Polizeioffiziers erfolgreich ist, wird dem Betroffenen eine FBO für zwei Jahre, eventuell auch für maximal drei Jahre, auferlegt.³⁰¹

Bei der Gegenüberstellung der Voraussetzungen zur Anordnung der FBO, die in den zwei Artikeln vorgesehen werden, lässt sich der folgende Unterschied bemerken: Gemäß § 14A FSA 1989 ist die Staatsanwaltschaft nicht verpflichtet, zu beweisen, dass der Angeklagte bereits an fußballbezogenen Gewalttätigkeiten beteiligt war; die Erfüllung dieser Voraussetzung nach § 14A Abs. 2 FSA 1989 ist schon während des Verlaufs des vorherigen Strafverfahrens zweifelsfrei nachgewiesen.³⁰² Auf der anderen Seite reicht es für die Erfüllung der Voraussetzung des § 14B Abs. 2 FSA 1989 aus, dass der eventuelle Adressat der FBO nach Beschwerde an Gewalttätigkeiten oder Unruhen im Allgemeinen teilgenommen hat, ohne dass diese unbedingt fußballbezogen sein müssen. Wenn die Voraussetzungen erfüllt sind, ist das Gericht in beiden Fällen verpflichtet, eine FBO anzuordnen; umso mehr ist das Gericht gem. § 14A Abs. 3 FSA 1989 verpflichtet, die eventuelle Ablehnung der Anordnung der FBO zu begründen.³⁰³

4.2.1.3.2. Beweisführung für Football Banning Orders

Der Unterschied der Voraussetzungen beeinflusst vor allem die Beweisführung in den zwei Verfahren. Für die Anordnung einer FBO muss die Staatsanwaltschaft oder die Polizei das Folgende beweisen: erstens, dass der Adressat in der Vergangenheit an fußballbezogenen Gewalttätigkeiten teilgenommen hat; zweitens, dass künftige fußballbezogene Gewalttätigkeiten durch die Anordnung einer FBO vermieden werden.³⁰⁴ Da die Anordnung einer FBO durch ein Zivilverfahren erfolgt, sollte demzufolge der Standard der Beweisführung die für das Zivilverfahren erforderliche Wahrscheinlichkeitsabwägung erreichen.³⁰⁵ Ob dies

³⁰¹ *James/Pearson*, J.Crim.L. 2006/6, 509 (512–513).

³⁰² Ausnahme stellen die Fälle der Verurteilung wegen Verkaufs von Eintrittskarten auf dem Schwarzmarkt gem. § 166 Criminal Justice and Public Order Act 1994 dar, bei denen vermutet wird, dass selbst der unerlaubte Kartenverkauf bei *regulated football matches* Aufruhr und/bzw. Friedensbruch hervorruft. *James/Pearson*, J.Crim.L. 2006/6, 509 (513).

³⁰³ *James/Pearson*, J.Crim.L. 2006/6, 509 (513).

³⁰⁴ *James/Pearson*, J.Crim.L. 2006/6, 509 (519).

³⁰⁵ Von einem Teil der Rechtsprechung wurde auch die Auffassung unterstützt, dass das Verfahren zur Anordnung eines FBO, sogar unter dem § 14B, einen Strafprozess darstellt und die entsprechenden strafprozessualen Vorschriften zur Anwendung kommen. Siehe [2002] EWCA Civ 351, Rn. 89.

bei der FBO der Fall ist, legen weder der FSA 1989 noch die vorherige Gesetzgebung fest. Der zu erreichende Grad der Wahrscheinlichkeit hat unter den verschiedenen Gesetzen variiert: Die Durchsetzung der Ausschlussverfügungen unter dem POA 1986 verlangte, dass das Gericht damit „zufrieden“ (*satisfied*, im Sinne von „überzeugt“) sein muss, dass die Anordnung einer Ausschlussverfügung zur Prävention der fußballbezogenen Gewalt oder Unruhe beitragen würde; derselbe Wahrscheinlichkeitsgrad wurde auch im Rahmen der originalen Version des FSA 1989 für die Durchsetzung einer Restriktionsverfügung gefordert; bei der Modifikation des § 14 FSA 1989 wurde vom Football Offences and Disorder Act 1999 vorgesehen, dass das Gericht damit „zufrieden“ sein muss, dass es logische Gründe (*reasonable grounds*) gibt, die glaubwürdig machen, dass die Anordnung der FBO zur Prävention fußballbezogener Gewalt oder Unruhe beitragen wird. In keinem von den erwähnten Gesetzen wird der Grad der Wahrscheinlichkeit genauer abgeklärt. Die Festlegung dieses Grads bleibt also Aufgabe der Rechtsprechung.³⁰⁶

Die Rechtsprechung hat sich in Hinsicht auf den Standard der Beweisführung nicht nur mit dem Grad der Wahrscheinlichkeit im Rahmen des Zivilverfahrens beschäftigt, sondern sie hat auch die Möglichkeit der Miteinbeziehung des strafprozessualen Standards untersucht. Ausführlich wurde der Standard der Beweisführung in der Entscheidung *Gough and Smith v. Chief Constable of Derbyshire* analysiert.³⁰⁷ Die Anwendung eines strafrechtlichen und demzufolge höheren Standards der Beweisführung würde in einer umfangreicheren Gewährleistung des Schutzes der Rechte des Angeklagten laut den Bestimmungen der EMRK resultieren. Was den Beweis der Voraussetzung unter § 14B Abs. 2 FSA 1989 der vorherigen Teilnahme des Betroffenen anbelangt, bedeutet die Anwendung des strafrechtlichen Standards, dass sich der Beweismaßstab für die Teilnahme des Angeklagten an Gewalttätigkeiten oder Unruhen im In- oder Ausland vom Beweismaßstab des Strafverfahrens tatsächlich nicht unterscheiden lässt.³⁰⁸ Hinsichtlich der (zweiten) Voraussetzung der präventiven Wirkung der eventuellen FBO auf das künftige Verhalten des Betroffenen wurde betont, dass die Wahrscheinlichkeitsabwägung im Zivilverfahren nicht hinreichend für die Anordnung einer FBO wäre, weil der förmlich anzuwendende zivilprozessuale Grad an Wahrscheinlichkeit flexibel sei und folglich den Restriktionen, die die An-

³⁰⁶ *James/Pearson*, J.Crim.L. 2006/6, 509 (519–520).

³⁰⁷ [2002] EWCA Civ 351, Rn. 89–97; *Pearson*, Entertainment Law 2002/2, 92 (92, 93).

³⁰⁸ “The first thing that has to be proved under section 14B(4)(a) is that the respondent has caused or contributed to violence or disorder in the United Kingdom or elsewhere. Mr Pannick conceded that the standard of proof of this is practically indistinguishable from the criminal standard.” [2002] EWCA Civ 351, Rn. 91 (Hervorhebung der Verfasserin). Siehe auch *James/Pearson*, J.Crim.L. 2006/6, 509 (520).

wendung einer FBO mit sich bringe, nicht entsprechen könne. Es müsse derjenige Wahrscheinlichkeitsgrad erreicht werden, der die hinreichende Überzeugung des Gerichts gewährleiste, dass die Durchsetzung der FBO den Betroffenen ohne Zweifel von einer künftigen Teilnahme an Ereignissen im Zusammenhang mit Fußballgewalt abhalten werde. Die zweite Voraussetzung ist demzufolge erfüllt, wenn das Gericht die FBO als so notwendig betrachtet, dass ohne ihre Anordnung in einem konkreten Fall der Betroffene das anstehende Fußballspiel besuchen und sich an Gewalttätigkeiten beteiligen wird. Diese Überzeugung des Gerichts fordert also einen ziemlich hohen Wahrscheinlichkeitsgrad, der sich dem strafprozessualen Wahrscheinlichkeitsgrad annähert; deswegen wird er oft als „quasi strafprozessual“ charakterisiert.³⁰⁹

Aus der bisherigen Rechtsprechung ergibt sich jedoch, dass der angesprochene hohe Wahrscheinlichkeitsgrad nicht oft Anwendung findet. Meist wird vom Gericht nur angenommen, dass die vergangene Beteiligung des Betroffenen an Gewalttätigkeiten (§ 14B Abs. 4(a) FSA 1989) seine künftige Beteiligung begründet; jedoch geht das Gericht nicht zur Prüfung der Voraussetzung unter § 14B Abs. 4(b) FSA 1989 über und fordert die Anordnung der FBO, ohne sich mit der zweiten Voraussetzung unabhängig von der ersten zu befassen.³¹⁰ Nichtsdestotrotz muss der hohe Wahrscheinlichkeitsgrad als Standard der Beweisführung im Prinzip eine Garantie gegen die Anwendung der FBO in Extremfällen darstellen, wo es viele Indizien (aber nicht ausreichend Beweise) für die Teilnahme eines Fußballfans an fußballbezogenen Ausschreitungen gibt. In diesen Fällen besteht die Gefahr, dass der Grundsatz der Unschuldsvermutung für die Verdächtigen fußballbezogener Straftaten von den Gerichten suspendiert wird.³¹¹

Aus dem Erwähnten ergibt sich, dass die FBO eine besondere Maßnahme gegen Fußballhooliganismus darstellen, deren Besonderheit in ihrem hybriden Charakter liegt: Einerseits wird sie (formal) vom Gesetzgeber als zivilgerichtliche Verfügung (*civil order*) vorgesehen und durch das Zivilverfahren auferlegt; andererseits wird sie von ihrem Adressaten als strafrechtliche Sanktionen empfunden, vor allem aufgrund des starken Eingriffs in seine Rechte, insbesondere in das Grundrecht der Bewegungsfreiheit: Eine FBO muss zusammen mit einer Meldepflicht bei einer Polizeidienststelle und mit der Abgabe des Passes ange-

³⁰⁹ [2002] EWCA Civ 351 Rn. 90, 92 (auch über die Ähnlichkeit mit den in Teil 4 analysierten sexualstrafatferrelevanten zivilrechtlichen Verfügungen); *James/Pearson*, J.Crim.L. 2006/6, 509 (520–521).

³¹⁰ Ausführlich zum Standard der Beweisführung, insbesondere bezüglich der zweiten Voraussetzung: *James/Pearson*, J.Crim.L. 2006/6, 509 (522–523, 524–525).

³¹¹ *Pearson*, Entertainment Law 2002/2, 92 (96).

ordnet werden (§ 14E Abs. 2, 3 FSA 1989); das heißt, dass es denjenigen, die unter Art. 14B FSA 1989 Adressaten einer FBO geworden sind, nicht erlaubt ist, für die Dauer einer Meisterschaft ins Ausland zu reisen. Dazu können noch weitere Restriktionen hinzugefügt werden, falls diese vom Gericht als angemessen empfunden werden (§ 14G Abs. 1 FSA 1989).³¹²

4.2.1.3.3. Verletzung der Football Banning Order

Darüber hinaus stellt die Verletzung der FBO selbst eine Straftat nach dem § 14J, Abs. 1 FSA 1989 dar, die zur Freiheitsstrafe und/oder Geldstrafe führt (§ 14J, Abs. 2 FSA 1989). Demzufolge ist es möglich, dass eine Person, die nie wegen einer fußballbezogenen Straftat verurteilt wurde, der jedoch eine FBO nach dem § 14B FSA 1989 auferlegt wurde und die diese FBO verletzt, doch die Straftat des § 14J Abs. 1 FSA 1989 begeht, was zur Anordnung einer FBO nach dem § 14A FSA 1989 führen muss. Auf diese Weise ist diese Person nicht wegen Gewalt im Zusammenhang mit Fußballspielen verurteilt; trotzdem muss sie durch die FBO von Stadien ferngehalten werden, als ob sie wegen Gewalt verurteilt worden wäre.³¹³ In demselben Artikel des FSA 1989 werden auch die Befugnisse der FBO-Behörde hinsichtlich der Fußballspiele im Ausland dadurch erweitert, dass diese Behörde unter bestimmten Voraussetzungen eine Bekanntmachung (*notice*) für die Adressaten der FBO erlassen kann, die eine Meldepflicht bei einer in der Bekanntmachung festgelegten Polizeidienststelle im Ausland anordnet (§ 14J Abs. 3 FSA 1989).

4.2.1.3.4. Neben dem System der Football Banning Orders: Summary detention

Die in den vorherigen Abschnitten diskutierten Vorschriften über die FBO werden auch durch den § 14J Abs. 4 des Football (Disorder) Act 2000 gefestigt, der dem FSA 1989 den § 21A hinzufügt. Im § 21A FSA 1989 wird die (*summary*) *detention* (beschleunigte Ingewahrsamnahme) als polizeiliche Maßnahme gegen Personen vorgesehen, die die Bedingung des § 14B Abs. 2 FSA 1989 erfüllen;

³¹² Diese starken Einschränkungen der Bewegungsfreiheit, die ohne die vorherige Begehung einer Straftat durchgesetzt werden, werden sowohl in der Rechtsprechung als auch in der Theorie als eventuelle Verletzungen der Art. 5 und 6 der EMRK sowie des EU-Rechts stark kritisiert. Siehe hierzu *Stott/Pearson*, Howard Journal 2006/3, 241 (244). Hinsichtlich der einschlägigen Rechtsprechung, s. [2002] EWCA Civ 351, Rn. 57–74; [2001] EWHC Admin 554 (erste Instanz); vgl. *Welch v. United Kingdom* (1995) 20 EHRR 247.

³¹³ *James/Pearson*, J.Crim.L. 2006/6, 509 (519).

die also noch keine Verurteilung wegen einer Straftat im Zusammenhang mit Fußballspielen haben, jedoch von der Polizei wegen ihres vorherigen Verhaltens bei Fußballspielen im In- oder Ausland als potenzielle Teilnehmer an Ausschreitungen bei Fußballspielen betrachtet werden. Anders gesagt muss es sich um einen Fall handeln, in dem der zuständige Polizeioffizier glaubt, dass eine FBO des Art. 14B FSA 1989 durchgesetzt werden muss. Die *detention* entspricht annäherungsweise dem deutschen polizeirechtlichen Gewahrsam; sie findet in der Umgebung des Veranstaltungsortes oder an einem anderen Ort statt; der Polizeioffizier ist aufgefordert, der Person die Gründe der Ingewahrsamnahme schriftlich bekannt zu machen. Die Ingewahrsamnahme dauert an, bis der zuständige Polizeioffizier über die Notwendigkeit des Erscheinens vor Gericht entscheidet, aber auf keinen Fall länger als vier Stunden.³¹⁴ Diese Regelung ermöglicht es der Polizei, Flughafen und Bahnhöfe bei einem anstehenden internationalen Fußballspiel zu durchforsten und mutmaßliche Störer, darunter auch FBO verletzende Fußballfans, rechtzeitig von den Stadien fernzuhalten.³¹⁵

4.2.2. Praxis der Sicherheitsbehörden

Wie bereits in der historischen Entwicklung der Maßnahmen erläutert wurde, nahmen die seit den 1960er Jahren in Gang gesetzten Entwicklungen im Bereich der Praxis der Sicherheitsbehörden entscheidenden Einfluss auf die gegenwärtigen Konzepte der englischen Polizei zur Bekämpfung von Hooliganismus. Diese Konzepte lassen sich anhand von zwei zusammenwirkenden Elementen charakterisieren: zum einen der immer wachsenden Rolle der Sammlung und Bearbeitung von Informationen in der Polizeiarbeit, zum anderen der zunehmenden Kooperation der Polizei auf internationaler Ebene, die sich überwiegend auf den Austausch von Informationen und die Gewinnung von Erkenntnissen stützt.

Die Infiltrationsoperationen der 1980er Jahre, die, wie erwähnt, vom Scheitern der Verfahren aufgrund unzureichender Beweise unterminiert wurden, führten später zu einem erkenntnisbasierten Ansatz der Polizeiarbeit im Bereich des Fußballhooliganismus, insbesondere nach der Hillsborough-Katastrophe 1989.³¹⁶ Höhepunkte dieses Ansatzes stellen der Einsatz von Liaison- (oder „*Intelligence*“) Polizeioffizieren bei jedem Verband dar, die Information über die Hooligans

³¹⁴ Eventuell auch sechs Stunden, aber ausschließlich im Falle der Ermächtigung durch einen Polizeioffizier, der mindestens den Rang eines *inspector* innehat (Football Spectator Act, § 21A, Abs. 3).

³¹⁵ *James/Pearson, J.Crim.L.* 2006/6, 509 (510).

³¹⁶ Über die Hillsborough-Katastrophe, die den Tod von dutzenden und die Verletzung von mehreren hundert Fußballfans zur Folge hatte, siehe: *Frosdick/Marsh, Football Hooliganism*, S. 23.

des entsprechenden Verbandes sammeln sowie die Vereinbarung mit bestimmten Verbänden übernehmen, dass die szenekundigen *police spotters*³¹⁷ mit den Anhängern des Verbandes ausreisen, um den ausländischen Polizeidienststellen die potenziell gewalttätigen Fußballhooligans aufzuzeigen. Für die Vermeidung von künftigen Gewalttätigkeiten im Rahmen von anstehenden Fußballspielen kategorisiert die Polizei seitdem gemeinsam mit den *spotters* und den anderen Liaison-Polizeioffizieren jedes anstehende Fußballspiel als „polizeifrei“ (kein Risiko von Ausschreitungen), „Kategorie A“ (geringes Risiko von Ausschreitungen), „Kategorie B“ (mittleres Risiko) oder „Kategorie C“ (hohes Risiko). Nach dieser Kategorisierung werden die Organisation der Polizei und die Bereitschaft zur Durchsetzung von Maßnahmen bei jedem Fußballspiel festgelegt, z. B. wie viele Polizeibeamte am Veranstaltungsort präsent sein werden oder ob zusätzliche Kontrollen an den Eingängen des Stadions nötig sind; hierbei werden vielfach die Verbände miteinbezogen, insbesondere aufgrund des eventuellen Einsatzes von *stewards*. Nach der Einrichtung der National Football Intelligence Unit (im Folgenden: NFIU) wurde die Kategorisierung der Fußballfans nach „Kategorie A“ (der friedliche Fan), „Kategorie B“ (der gewaltbereite Fußballfan, vor allem wegen Alkoholkonsums) und „Kategorie C“ (der Gewalt suchende Fan oder derjenige Fan, der Ausschreitungen organisiert) eingeführt; ferner wurde eine spezielle Datenbank der bekannten Fußballhooligans (also der „Kategorie C“-Fans) geschaffen.³¹⁸

Von besonderer Bedeutung für die Gewinnung von fußballbezogenen Erkenntnissen und folglich der Polizeiarbeit bei Fußballspielen war die Gründung der UK Football Policing Unit („Nationale Abteilung fußballbezogener Polizeiarbeit“, im Folgenden: UKFPU) im Jahre 2005.³¹⁹ Die UKFPU bietet der Regierung, der Polizei, den NFIU-Mitarbeitern und den Ligen Auswertungen der eigenen sowie der von den oben genannten Dienststellen gesammelten Informationen über fußballbezogene Gewalt; auf diese Weise übernimmt sie tatsächlich die Koordination aller Behörden auf nationaler Ebene sowohl bei In- als auch bei Auslandsfußballspielen. Im letzteren Falle betrifft diese Koordination die Organisation von Operationen an Ab- und Anreisepunkten der englischen Fußballfans. Ferner übt die UKFPU die Leitung der FBO-Behörde aus und fungiert als Nationale Fußballinformationsstelle.³²⁰ Die Vernetzung der UKFPU mit anderen

³¹⁷ Der Einfachheit und der Präzision halber wird in der Studie der englische Terminus „(*police*) *spotters*“ benutzt.

³¹⁸ *Frosdick/Marsh*, *Football Hooliganism*, S. 165–167.

³¹⁹ Die UKFPU wird vom Innenministerium finanziert und ist dem Innenministerium sowie der Association of Chief Police Officers rechenschaftspflichtig.

³²⁰ Mit dem Entschluss des Rates 2002/348/JHA wurde jeder Mitgliedstaat verpflichtet, einen polizeilichen National Football Information Point zu bestimmen, der den festgelegten Weg zum internatio-

Behörden ist exemplarisch, weil die Abteilung nicht nur mit der FIU und mit (nationalen) Polizeidienststellen liiert ist, sondern auch mit verschiedenen Polizeibehörden auf internationaler Ebene, mit der Armee sowie mit Fanvereinen.³²¹

Um die Polizeiarbeit durch Kategorien von spezialisierten Polizeibeamten zu verdeutlichen, ist zu betonen, dass bei einem Fußballspiel in der Regel zwei Gruppen von Polizeibeamten handeln: die *Mobile Support Units* („mobile Unterstützungseinheiten“, im Folgenden: MSU) und die *police football spotters* oder *plain clothes detectives* („szenekundige Polizeibeamte“ oder „Detektive in Zivil“, im Folgenden: *spotters*). Beide Gruppen befassen sich mit Fußballhooligans und unterstützen sich gegenseitig während der Tage von Fußballspielen, um das gemeinsame Ziel zu erreichen; gleichzeitig sind jedoch ihr Auftritt sowie die Ansätze, nach denen sie handeln, sehr unterschiedlich.³²² Die MSU sind uniformierte und üblicherweise für die Polizeipraxis bewaffnete Polizeibeamte, die das Stadion und den rund um das Stadion liegenden Bereich sowie das Stadtzentrum mit Polizei-Mannschaftswagen patrouillieren;³²³ ihre Aufgaben bestehen darin, eventuelle Krawalle der Fußballfans rund um das Stadion, auf der Straße oder in Kneipen zu lösen, die Zuschauer beim Betreten und Verlassen des Stadions zu kontrollieren und die festgehaltenen oder in Gewahrsam genommenen Fußballfans vom Stadion in die Polizeidienststelle zu bringen.³²⁴ Durch ihr uniformiertes, bewaffnetes und entsprechend striktes Aussehen wird gegenüber den Fußballhooligans zum Ausdruck gebracht, dass sie präsent und einsatzbereit sind,

nalen polizeilichen Informationsaustausch, zur Gewinnung von fußballbezogenen Erkenntnissen und zur Bewertung der Risiken darstellen sollte. Mehr Informationen über die UKFPU online unter: <http://fsoa.org.uk/wp-content/uploads/2012/01/UKFPU-UK-NFIP-Role-Responsibilities-FSOA-Oct-11.pdf> [Stand: September 2015].

³²¹ Unter den Partnern der UKFPU befinden sich die 43 Polizeidienststellen in England, die 8 Polizeidienststellen in Schottland und der Polizeiservice von Nordirland (PSNI), die Abteilung der verdeckten Ermittlungen (*Covert Policing Operations*), die British Transport Police, die National Public Order Intelligence Unit („Nationale Abteilung für Erkenntnisse zur öffentlichen Ordnung“), die Europol und die Interpol, die United Kingdom Central Authority for the Exchange of Criminal Records („Zentrale Austauschbehörde des Strafregisters“), das *crimestoppers*-Programm, die Regierung Großbritanniens und das Innenministerium, die Passbehörden, die fußballbezogenen Behörden Großbritanniens und der EU, die Fanvereine, die Medien, die Civil Aviation Authority, die Armee und die ca. 100 Offiziere der FIU. Online unter:

<http://fsoa.org.uk/wp-content/uploads/2012/01/UKFPU-UK-NFIP-Role-Responsibilities-FSOA-Oct-11.pdf> [Stand: September 2015].

³²² O'Neill, S. 96.

³²³ Diese verschiedenen Einsatzbereiche sind in der Regel nicht von einer einzigen MSU-Gruppe, sondern von unterschiedlichen MSU-Gruppen zu übernehmen, die zwar relativ unabhängig voneinander handeln, jedoch in ständiger Kommunikation miteinander bleiben, insbesondere wenn es sich um das Stadion betreffende Einsätze handelt. O'Neill, S. 96.

³²⁴ O'Neill, S. 96, 128.

wenn es seitens der Fußballhooligans zu Gesetzesverstößen kommt oder künftig mit hoher Wahrscheinlichkeit kommen wird.³²⁵

Auf der anderen Seite haben die *spotters* eine grundsätzlich unterschiedliche Herangehensweise gegenüber den Fußballhooligans und genießen die größte Autonomie im Vergleich zu anderen in der Hooliganismusbekämpfung tätigen Polizeibeamten, was vor allem dadurch sichtbar wird, dass sie selbst den Ort ihres Einsatzes, laut der ihnen zur Verfügung stehenden Informationen betreffs der Fußballhooligans und ihrer Aktivitäten, bestimmen.³²⁶ Sie engagieren sich in Fällen von Fußballspielen, bei denen auf der Grundlage von Erkenntnissen und von Präzedenzfällen von einem hohen Ausschreitungsrisiko ausgegangen wird, und bieten dabei ihre Kenntnisse zu einer möglichst situationsbezogenen Organisation des Polizeieinsatzes an. Dennoch ist ihr grundsätzlicher „Einsatzbereich“ das Stadtzentrum, wo sie den Fußballhooligans auf der Straße sowie in Kneipen begegnen können, und weniger häufig das Stadion und seine Umgebung vor oder nach einem Fußballspiel; der Begriff „Einsatzbereich“ ist hier nicht wörtlich verwendet, da der Auftrag der *spotters* im Prinzip (ausschließlich) bis zur Beschaffung und Bearbeitung von hooliganbezogenen Informationen reicht; der Einsatz bei Ausschreitungen oder die Festnahmen von Fußballhooligans – mit der Ausnahme von dringenden Fällen – bleibt außerhalb ihrer Verantwortlichkeit, einerseits um von den Ausschreitungen und Unruhen distanziert zu bleiben, andererseits um das Vertrauensverhältnis mit der Anhängergruppe nicht zu beeinträchtigen.³²⁷ *Spotters* sind nicht uniformiert und versuchen nicht, als verdeckte Ermittler, die die Hooligangruppen infiltrieren, zu fungieren. Da die Tätigkeit der Polizeibeamten als verdeckte Ermittler unter Gruppen von Fußballhooligans in den 1980er Jahren insgesamt als wenig erfolgreich betrachtet wurde, wird seither ein informeller Ansatz verwendet, der geeigneter ist für ihre Funktion als „Beobachter der Fußballhooligans“. Dieser Ansatz spiegelt sich im äußeren Erscheinungsbild wider: Wegen des Verzichts auf die polizeiliche Uniform sehen sie lockerer aus beim Fußballspiel als die MSU; ferner sind sie in der Regel, anders als ihre Kollegen bei den MSU, un- oder nicht offensichtlich bewaffnet, sondern tragen Funkgeräte oder Handys. Dazu kommt das freundliche Verhalten, das sie sich zu eigen machen, das nur ausnahmsweise bei Extremfällen zugunsten ihres Durchsetzungsvermögens abzulegen ist; sowieso werden sie

³²⁵ O'Neill, S. 99–100. Eine ausführliche Beschreibung der Praxis der MSU am Beispiel einer bestimmten englischen Polizeidienststelle sowie eine Analyse ihrer Selbstbestimmung und ihrer Interaktion mit den *spotters* einerseits und den Fußballhooligans andererseits vorwiegend nach der *performance*-Theorie von Goffman in: O'Neill, S. 98–100, 102–105, 108–111, 114–125, 128–131.

³²⁶ O'Neill, S. 97.

³²⁷ O'Neill, S. 97, 100; NPJA/ACPO/UKFPU, Guidance on policing football, S. 19–21.

mit den Fußballhooligans eher Bekannte, da sie sich ziemlich oft (an allen Spielen) treffen.³²⁸ Zweck dieses Verhaltens ist, ein Vertrauensverhältnis zwischen ihnen und der Anhängergruppe aufzubauen, was zum Ausbau der einschlägigen Informationen, also letzten Endes zur Senkung des Ausschreitungsrisikos, beiträgt. Die Arbeit der *spotters* wird zentral bei der SOCA organisiert; außerdem beruht sie auf der Zusammenarbeit mit anderen *spotters* sowie mit der MSU. Manchmal kooperieren sie mit den *spotters* des rivalisierenden Vereins, sodass alle Fußballhooligans beider Vereine, die sich auf der Veranstaltung befinden, erkannt werden. Die Identifizierung einer Gruppe von Fußballhooligans im Umfeld eines Spiels wird sofort ihren Kollegen bei der MSU berichtet, die die weiteren Handlungen übernehmen.³²⁹

4.3. Zusammenfassung

Die Bekämpfung des Fußballhooliganismus in England und Wales basiert auf zwei Säulen: einerseits intensive Polizeiarbeit mit Schwerpunkt: Gewinnung von fußballbezogenen Erkenntnissen (*intelligence*), andererseits immer striktere Gesetzgebung, die sowohl repressiv als auch präventiv wirken soll.

Während der drei letzten Jahrzehnte hat die Polizei spezielle Maßnahmen für die Bekämpfung von Gewalt und Unruhen bei Fußballveranstaltungen entwickelt. Die Polizeiarbeit konzentriert sich auf die Sammlung, Bearbeitung und den Austausch von Informationen, die vorwiegend das Ergebnis der verfeinerten Überwachung durch *spotters* sind. Die gesammelten Informationen werden während der Fußballspiele sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene ausgetauscht, sodass die Mobilität der Anhängergruppen, vor allem der bekannten Hooligans, beobachtet und folglich die Intervention der Polizeikräfte bei eventuellen Ausschreitungen erleichtert wird.

Was die Gesetzgebung angeht, erzielte der englische Gesetzgeber, sowohl den Alkoholkonsum und -verkauf einzugrenzen als auch einige der gewöhnlichen Verhaltensweisen von Fußballanhängern, z.B. das Mitführen von Pyrotechnik oder von potenziell gefährlichen Gegenständen wie Flaggenstangen, als (spezifische) fußballbezogene Straftatbestände zu typisieren. Neben den klassischen Freiheits- und Geldstrafen wurden die FBO eingeführt, die tatsächlich den

³²⁸ O'Neill, S. 97, 100.

³²⁹ O'Neill, S. 97. Eine detaillierte Beschreibung der Praxis der *spotters* sowie eine Analyse ihrer Selbstbestimmung und ihrer Interaktion mit anderen Polizeibeamten sowie mit den Fußballhooligans nach der *performance*-Theorie von Goffman, in: O'Neill, S. 100–102, 105–108, 111–113, 114–125, 128–131.

Schwerpunkt dieser Gesetzgebung darstellen und sich von den deutschen und französischen Systemen des Stadionverbots maßgeblich – insbesondere durch den Typ des FBO nach Beschwerde – unterscheiden lassen. Die FBO bilden durchaus eine englische Besonderheit, die sich aufgrund ihres hybriden Charakters (zivilgerichtliche Verfügung mit repressiver Funktion) nicht einfach als präventive oder repressive Maßnahmen einordnen lassen.

5. Vergleichende Betrachtung

Die bisherigen Ausführungen haben aufgezeigt, dass die drei Länder der Studie unterschiedliche Wege zur Abwehr der Gefahr von schwerer Gewalt in der Form von Fußballhooliganismus beschritten haben. In Deutschland gilt grundsätzlich die Differenzierung zwischen der Prävention als Gegenstand des Polizeirechts und der Repression als (eine) Aufgabe des Strafrechts. Folglich finden gegen die Gefahr des Fußballhooliganismus die gefahrenabwehrrechtlichen Maßnahmen der Landespolizeigesetze Anwendung, die allerdings auch im MEPolG vorgesehen sind. Die deutsche Polizei hat derartige Maßnahmen in Stufenkonzepte aufgebaut, die auf einer polizeilichen Gefahrenprognose basieren und die Eingriffsintensität in die Rechte der betroffenen Fußballhooligans widerspiegeln: Wenn bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine Person eine Straftat im Zusammenhang mit einem anstehenden Fußballspiel begehen wird – und je nachdem, wie stark diese Annahme gerechtfertigt ist und mit welchen Straftaten zu rechnen ist –, wendet die Polizei die Gefährderansprache an oder erlegt einen Platzverweis oder ein Aufenthaltsverbot auf, das oft an eine Meldeauflage gekoppelt wird. Zeitnah zum betroffenen Fußballspiel steht der Polizei zudem die (allerdings, wie erwähnt, grundrechtlich bedenkliche) Möglichkeit zur Verfügung, Personen in polizeilichen Gewahrsam zu nehmen, die sich höchstwahrscheinlich an Ausschreitungen beteiligen werden. Im Falle von Auslands-spielen werden den bekannten Fußballhooligans Ausreiseverbote auferlegt, die durch die Arbeit der SKB zu begründen sind und mithilfe dieser umgesetzt werden, da die SKB die Anhängergruppen der Vereine ins Ausland begleiten. Wenn es trotz dieser Maßnahmen zu Ausschreitungen kommt, dann kommt das Strafrecht zur Anwendung, um auf die verschiedenen Straftaten, die im Rahmen der Ausschreitungen begangen werden, zu reagieren. Fußballbezogene Straftaten im Sinne von konkreten Straftatbeständen sind im deutschen Strafrecht im Prinzip nicht vorgesehen.

Der französische Gesetzgeber ging hingegen zur Schaffung von spezifischen fußballbezogenen Straftaten über. Das französische Recht des Polizeihandeln verfügt nicht über Regelungen, die den deutschen polizeirechtlichen Maß-

nahmen entsprechen. Stattdessen hat der französische Gesetzgeber fußballbezogene Straftaten im *Code du sport* eingeführt, die nicht nur mit Freiheits- und Geldstrafen geahndet werden, sondern auch mit den im *Code du sport* vorgesehenen richterlichen Stadionverboten, die als Nebenstrafen konzipiert sind. Andere für die fußballbezogenen Straftaten vorgesehene Nebenstrafen des *Code du sport* sind die Verbote der individuellen oder kollektiven Fortbewegung (*interdictions de déplacement individuel ou collectif*), die An- und Abreiserestriktionen (*restrictions d'aller et venir*) sowie das insbesondere für die Fälle von ausländischen Fußballhooligans mit Wohnort außerhalb von Frankreich konzipierte Aufenthaltsverbot auf französischem Territorium (*interdiction du territoire français*). All diese Stadion-, Aufenthalts- und Ausreiseverbote stellen anders als in Deutschland Nebenstrafen dar und werden vom Gericht ausgesprochen. Es handelt sich hierbei um Maßnahmen repressiven Charakters, da sie auf die Bekämpfung von bereits geschehenen Gewalttätigkeiten abzielen. Zusätzlich will jedoch der Gesetzgeber auf die Gefahr des Fußballhooliganismus reagieren; dies wird einerseits mit den sog. *interdictions administratives de stade* des *Code du sport* möglich, also mit „verwaltungsrechtlichen Stadionverboten“, die vom Präfekt durch einen begründeten Beschluss einer Person auferlegt werden, wenn das bisherige Verhalten dieser Person eine Bedrohung für die öffentliche Ordnung im Rahmen von Sportveranstaltungen darstellt. Sowohl die verwaltungsrechtlichen als auch die richterlichen Stadionverbote sind mit einer Meldepflicht bei der zuständigen Polizeidienststelle kombinierbar. Des Weiteren sieht der *Code du sport* noch die Auflösung (*dissuasion*) eines Anhängervereins oder einer faktischen Anhängergruppe bzw. die Einstellung ihrer Aktivitäten für maximal zwölf Monate durch Verordnung vor, wenn die Mitglieder dieser Gruppierung im Zusammenhang mit einer Sportveranstaltung wiederholt oder mit besonderer Schwere Sachbeschädigungen oder Körperverletzungen begehen oder zu Hass oder Diskriminierung gegen Personen anstiften.

In England und Wales ist die Bekämpfung des Fußballhooliganismus anders strukturiert, umso mehr aufgrund der langen Geschichte des Phänomens in Großbritannien; andererseits hat dazu die Organisation der Polizei in England und Wales mit ihrer verstärkten Zuständigkeit im Vergleich zu den Polizeien anderer europäischen Länder beigetragen. Primär wird die Bekämpfung des Fußballhooliganismus als Zuständigkeit der Polizei betrachtet: Neue, mit der Sammlung und Bearbeitung von fußballbezogenen Informationen beauftragte Einheiten wurden eingerichtet, das *spotter*-System wurde eingeführt, um als effektivere Methode die Infiltrierung der Hooliangruppen durch Polizeioffiziere zu ersetzen, und die Überwachung der Hooligans wird immer weiter intensiviert und durch neue Technologien verfeinert. Was die Gesetzgebung angeht, wurden spezielle fußballbezogene Straftaten mit einer Reihe von Gesetzen eingeführt,

die sowohl mit den üblichen Freiheits- und Geldstrafen bestraft werden, als auch eine FBO nach sich ziehen. Mit der Einführung der FBO, dieser spezifischen, vom Gericht im Zivilverfahren durchgesetzten Stadionverbote mit hybridem Charakter, wurde auf die Gefahr von schwerer Gewalt in Form von Fußballhooliganismus reagiert. Dabei wird zwischen zwei Typen von FBO unterschieden: FBOs nach strafrechtlicher Verurteilung (*FBO on conviction of an offence*) und FBOs nach Beschwerde (*FBO on complaint*). Beide stellen Verfügungen zivilrechtlicher Natur dar und lassen sich danach differenzieren, wer ihre Durchsetzung beantragt hat: entweder, bei den FBOs nach strafrechtlicher Verurteilung, das (erkennende) Gericht, das das Urteil wegen einer Straftat der betroffenen Person ausgesprochen hat, oder, bei den FBOs nach Beschwerde, der leitende Polizeioffizier des Wohn- oder Aufenthaltsortes des (mutmaßlichen) Fußballhooligans, falls keine frühere Verurteilung vorliegt. Abgesehen von ihrem hybriden Charakter, der viele Fragen aufwirft, bilden die FBO ein präventives Mittel gegen künftige Auseinandersetzungen im Rahmen von Fußballspielen, sowohl in Fällen, bei denen die betroffene Person bereits in der Vergangenheit an Ausschreitungen teilgenommen hat und dafür verurteilt wurde, als auch in Fällen, bei denen lediglich eine (gerechtfertigte) Annahme besteht, ohne eine Begehung von früheren fußballbezogenen Straftaten. Die FBO sind zusammen mit einer Meldepflicht bei einer Polizeidienststelle und mit der Abgabe des Passes anzuordnen. Weitere eventuell mit den FBO kombinierbare Restriktionen sind das Ausreiseverbot und das Verbot, das eigene Haus während der Dauer eines Fußballspiels zu verlassen. Als andere polizeiliche Maßnahme, die jüngst eingeführt wurde, ist auch die beschleunigte Ingewahrsamnahme (*summary detention*) zu nennen.

Aus der Gegenüberstellung der Konzepte der drei Länder zur Bekämpfung von Hooliganismus ergeben sich die folgenden drei Elemente, die gemeinsam in Erscheinung treten:

- Das „Stadionverbot“ im weiteren Sinne: Zwar wird für diese Maßnahme von jedem Land nicht nur ein unterschiedlicher Terminus, sondern auch ein unterschiedliches Verfahren für ihre Auferlegung verwendet, jedoch ist das Prinzip ihrer Anwendung gleichbleibend: Eine Person ist während des anstehenden Fußballspiels vom Stadion fernzuhalten, weil bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass diese Person künftig, also beim entsprechenden Spiel, fußballbezogene Straftaten begehen wird. In Deutschland wird dieses Ziel hauptsächlich mittels der polizeirechtlichen Maßnahme des „Aufenthaltsverbots“ in Verbindung mit der Meldeauflage erreicht; der Begriff „Stadionverbot“ als solcher existiert, aber er verweist auf ein unterschiedliches zivilrechtliches Schutzmittel des Veranstalters, das nach der jeweiligen Stadionordnung ausgeübt wird. In Frankreich sind sowohl

die strafrechtlichen *interdictions judiciaires de stade* als auch die verwaltungsrechtlichen *interdictions administratives de stade* im *Code du sport* vorzufinden, die sich auch mit einer Meldepflicht bei der Polizeidienststelle verknüpfen lassen. In England und Wales sind die mit Zivilverfahren anzuordnenden FBOs vorhanden, die mit einer Meldepflicht bei der Polizei und mit einem Ausreiseverbot einhergehen und sich nach *FBO on conviction of an offence* und *FBO on complaint* unterscheiden lassen, je nachdem, ob ihr Adressat schon wegen einer fußballbezogenen Straftat verurteilt wurde oder nicht.

- Die Gewinnung von fußballbezogenen Erkenntnissen (*intelligence*): Besonderen Wert legen alle drei Länder auf die Sammlung und Bearbeitung von Informationen über Hooligans durch spezialisierte Polizeibeamte (deutsche SKB, französische Polizeioffiziere der DNLH, englische *spotters*), die sich ausschließlich mit den Aktivitäten von Hooligans befassen. In Deutschland und Frankreich werden zusätzlich die gesammelten Daten in speziell eingerichteten und nur für Berechtigte zugänglichen Dateien (Datei Gewalttäter Sport, Fichier National des Interdits de Stade und Service Transversal d'Agglomération Des Événements) gespeichert und an die zuständigen Polizeidienststellen weitergeleitet. Die Speicherung von fußballbezogenen Daten in spezialisierten (Deutschland und Frankreich) oder allgemeinen (England) Datenbanken kam nach der Errichtung von speziellen Einheiten, nämlich der Zentralen Informationsstelle für Sporteinsätze, der Division Nationale de Lutte contre le Hooliganisme und der Football Intelligence Unit, ans Licht.
- Die Zusammenarbeit zwischen den Polizeidienststellen und den Spezialeinheiten auf nationaler und transnationaler Ebene: Nach der Einsicht, der Fußballhooliganismus sei kein nationales sondern ein internationales Phänomen, fing die Zusammenarbeit unter den Polizeikräften der beteiligten Länder während internationaler Fußballmeisterschaften an, die sich aufgrund des intensiven Informationsaustausches als sehr effektiv für die Fälle der reisenden Fußballhooligans erwiesen hat.

Gefährderkonzepte in der Kriminalpolitik
Rechtsvergleichende Analyse der deutschen,
französischen und englischen Ansätze
Chalkiadaki, V.
2017, XLIV, 458 S., Softcover
ISBN: 978-3-658-16010-4