



Henning Gädeke

Sportgroßveranstaltungen als staatliche Herausforderung



PETER LANG

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	19
Erster Teil: Einführung	23
§ 1 Historische Einführung, Aufriss der Probleme und Gang der Untersuchung	23
I. Historische Einführung	23
II. Aufriss der Probleme und die Notwendigkeit ihrer gemeinsamen Behandlung	24
1) Auswirkungen auf den öffentlichen Raum	24
2) Begrenztheit staatlicher Kapazitäten	25
3) Abgrenzung zwischen staatlicher und privater Verantwortung	25
4) Notwendigkeit der gemeinsamen Behandlung	26
III. Gang der Untersuchung	26
§ 2 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands	27
I. Inhalt der Veranstaltung als Klassifizierungs- und Abgrenzungsmerkmal	27
1) Wissenschaftliche und religiöse Großveranstaltungen	27
2) Unterhaltungsgroßveranstaltungen	28
a) Negative Abgrenzung zu Sportgroßveranstaltungen	28
b) Grenzfälle	28
3) Kulturgroßveranstaltungen	29
a) Notwendigkeit der Abgrenzung zu Unterhaltungsveranstaltungen	29
b) Das Aliudverhältnis von Sport und Kultur	29
II. Veranstaltertypen als Klassifizierungsmerkmal von Sportgroßveranstaltungen	31
1) Rechtsnatur des Veranstalters	31
a) Juristische Personen des Privatrechts als Veranstalter	31
b) Personen des öffentlichen Rechts als Veranstalter	32
2) Intention des Veranstalters als Klassifizierungsmerkmal	32
III. Adressaten der Veranstaltung als Klassifizierungsmerkmal von Sportgroßveranstaltungen	32
IV. Konsequenzen für die weitere Untersuchung	33
§ 3 Die Interessen der beteiligten Akteure	34

I. Ökonomische Interessen	35
1) Marktgeleitet agierende Akteure	35
2) Synergieeffekte für die regionale Wirtschaft.....	36
3) Kritik an der ökonomischen Dimension	37
II. Nicht-ökonomische Interessen	37
1) Unterhaltende Dimension	37
a) „Eventisierung“ von Sportgroßveranstaltungen	38
b) Erklärungen für die Attraktivität von Sportgroßveranstaltungen.....	38
2) Sozial-integrative Dimension	39
a) Identifikationsstiftende Aspekte von Sportgroßveranstaltungen.....	39
b) Das Selbstverständnis großer Sportverbände	40
c) Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Kurzberichterstattung und der Rundfunkstaatsvertrag	41
3) Politische Dimension	42
a) Verschiedene Aspekte der politischen Dimension: Selbstdarstellung, Boycott, Doping.....	43
b) Sportgroßveranstaltungen als Mittel der Kommunalpolitik	43
Zweiter Teil: Die Determinanten staatlichen Handelns im Kontext von Sportgroßveranstaltungen	45
§ 4 Rahmenvorgaben des Grundgesetzes	45
I. Kompetenzverteilung	45
1) Kompetenzen der Europäischen Union	45
2) Fehlende Kompetenzzuweisung im Grundgesetz und ungeschriebene Kompetenzen	46
3) Kompetenzen der Kommunen	47
II. Grundrechtliche Determinanten	48
1) Recht auf Gesundheitsschutz	48
a) Keine Gewährleistung eines umfassenden Rechts auf Gesundheit	48
b) Vorbildwirkung von Sportgroßveranstaltungen	49
c) Gesundheitsförderung und Gemeinwohlcharakter	49
d) Gesundheitsschädigende Wirkung des Sports?	51
2) Versammlungsfreiheit.....	52

a) Mögliche Konsequenzen der Einordnung von Sportgroßveranstaltungen als Versammlungen	52
b) Versammlungsbegriff als maßgebliches Abgrenzungskriterium	54
aa) Weiter Versammlungsbegriff.....	54
bb) Innere Verbindung als Abgrenzungsmerkmal?	54
cc) Der enge Versammlungsbegriff des Bundesverfassungsgerichts	55
3) Vereinigungsfreiheit	56
a) Schutzbereich	56
b) Die Autonomie des Sports	57
c) „Ein-Platz-Prinzip“ und „Ein-Verbands-Prinzip“	57
4) Berufsfreiheit	58
5) Allgemeine Handlungsfreiheit.....	59
6) Allgemeiner Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG).....	59
III. Staatsaufgabe oder Staatsziel zur Sportförderung	60
1) Sportförderung als Teil des Sozialstaatsprinzips	60
a) Mögliche Verortung im „Kulturstaatsprinzip“	61
b) Mögliche direkte Verortung im Sozialstaatsprinzip	61
c) Keine konkreten Folgen einer Verortung im Sozialstaatsprinzip	62
2) Mögliche Einführung eines Staatsziels Sportförderung	63
§ 5 Rahmenvorgaben der Landesverfassungen	63
I. Die Entwicklung des landesverfassungsrechtlichen Staatsziels Sportförderung	63
1) Definition des Begriffs Staatsziel und dessen Rechtsnatur	65
a) Definition der Sachverständigenkommission Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge	65
b) Keine Vermittlung subjektiver Rechte oder Pflichten.....	66
c) Der Staat als Adressat von Staatszielen	66
2) Das Staatsziel Sport in den Landesverfassungen.....	66
a) Förderungswürdigkeit und Förderung nach finanziellen Möglichkeiten	67
b) Förderungsklauseln ohne Einschränkungen	67
c) Klauseln mit Gewährleistung der Verbandsautonomie und/oder Einrichtungsgarantien	68

d) Schlussfolgerungen	68
II. Auswirkungen des landesverfassungsrechtlichen Staatsziels auf die Tätigkeit des Bundes.....	69
§ 6 Rahmenvorgaben des Unionsrechts	69
I. Die Stellung des Sports und der Sportförderung im Unionsrecht	70
1) Die Stellung des Sports im AEUV	70
2) Die Autonomie des Sports in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs	70
II. Auswirkungen des Unionsrechts auf die Tätigkeit des Bundes im Bereich Sport.....	73
§ 7 Tatsächliche Sportförderung und einfachgesetzliche Umsetzung.....	73
I. Prinzipien und Motive der Sportförderung.....	74
1) Prinzipien der Sportförderung	74
2) Motive der Sportförderung	75
3) Kritik an der Sportförderung.....	76
II. Ausmaß der Förderung	77
1) Vier Segmente der Sportförderung.....	77
a) Ideelle Förderung	77
b) Unmittelbare monetäre Transferleistungen	78
c) Mittelbare Transferleistungen.....	78
d) Logistische und organisatorische Förderung.....	79
2) Maßnahmen auf Europäischer Ebene	79
a) Das „Weißbuch Sport“ und die Entwicklung der europäischen Dimension des Sports	79
b) Bewertung der Aktivitäten der Europäischen Union.....	80
III. Legislative Anstrengungen.....	81
1) Fehlender Erlass von Sportförderungsgesetzen und speziellen Gesetzen zu Sportgroßveranstaltungen	81
2) Förderung von Sportgroßveranstaltungen in den Fachgesetzen.....	82
a) Sportgroßveranstaltungsrelevante Aktivitäten des Landesgesetzgebers	83
b) Sportgroßveranstaltungsrelevante Aktivitäten des Bundesgesetzgebers.....	83

Dritter Teil: Ein öffentlich-rechtliches Regelungsregime für Sportgroßveranstaltungen	85
§ 8 Sportgroßveranstaltungen als Daseinsvorsorge	85
I. Entstehung des Begriffs Daseinsvorsorge	85
II. Weiterentwicklung des Begriffs	86
1) Kritik	87
2) Fehlende Handlungsanleitung	87
III. Auswirkungen auf die weitere Untersuchung	88
§ 9 Die staatliche Gewährleistungsverantwortung für Sportgroßveranstaltungen	90
I. Das Gewährleistungsverwaltungsrecht als „dritte Säule“ des Verwaltungsrechts	90
1) Entwicklung anhand von Referenzgebieten	92
2) Dogmatische Bausteine des Gewährleistungsverwaltungsrechts und deren Anwendung auf schon bisher von Privaten wahrgenommene Bereiche	93
II. Ein bereichsspezifisches Gewährleistungsverwaltungsrecht	94
1) Ziele bereichsspezifischer Instrumentarien	94
a) Gemeinwohlorientierte Regulierungsziele	94
b) Wettbewerb von Veranstaltern ist nicht Ziel staatlicher Regulierungsstrukturen	94
c) Kollision von Regulierungszielen und Autonomierechten	96
2) Schutz der Rechte Dritter	96
3) Informations- und Wissensaustausch	97
4) Qualifikation und Auswahl der Akteure	97
5) Fehlende Möglichkeit staatlicher Rückholoptionen	98
III. Grundsätze zur Handhabung von Sportgroßveranstaltungen	99
Vierter Teil: Ausgewählte Rechtsprobleme im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen	101
§ 10 Die Sicherheit von Sportgroßveranstaltungen	101
I. Spezifische Gefährdungslagen bei Sportgroßveranstaltungen	101
1) Menschenmassen als Sicherheitsproblem	101
2) Die Heterogenität der Zuschauermenge bei Wettkampfsportveranstaltungen	103

II. Ordnungsrechtliche Optionen de lege lata und de lege ferenda.....	105
1) Vorfeldtätigkeit.....	106
a) Bauliche Maßnahmen	106
b) Allgemeine Daten- und Informationssammlung	109
c) Datei „Gewalttäter Sport“	109
aa) Verfassungsrechtliche Bewertung der bisherigen Erfassungspraxis	111
bb) Reformoptionen	114
aaa) Gestufte Erfassung in Anlehnung an das Verkehrszentralregister.....	115
bbb) Aufwertung der Datei als Anknüpfungspunkt gestufter Sanktionen.....	117
ccc) Sanktionen der Veranstalter; Stadionverbot.....	118
ddd) Resozialisierungsoptionen	121
d) Zusammenarbeit mit ausländischen Behörden.....	122
2) Ordnungsrechtliche Optionen unmittelbar vor Sportgroßver-	
anstaltungen	123
a) Gefährderansprache.....	123
aa) Eingriffsqualität.....	124
bb) Fehlende Standardermächtigung	125
cc) Die Generalklausel als Ermächtigungsgrundlage	126
aaa) Vereinbarkeit mit dem Bestimmtheitsgebot.....	126
bbb) Wesentlichkeitstheorie und zweistufige Prüfung nach Intensität und	
Typik.....	128
dd) Auswirkungen des Ergebnisses auf die Gefährderansprache	130
b) Meldeauflage und Aufenthaltsverbot.....	130
aa) Betroffene Grundrechte.....	131
aaa) Aufenthaltsverbot als Eingriff in Art. 11 Abs. 1 GG	131
bbb) Meldeauflage als Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG beziehungsweise	
Art. 11 Abs. 1 GG.....	132
bb) Anwendbarkeit der Generalklausel.....	133
cc) Zitiergebot... ..	136
dd) Normenkonkurrenz: Abschließende Regelung des § 27 Abs. 1 PolG.....	136
ee) Meldeauflage als Minusmaßnahme zum Präventivgewahrsam	138
ff) Formulierungsvorschlag.....	139

c) Präventivgewahrsam	139
d) Spielverbot.....	139
3) Ordnungsrechtliche Optionen während Sportgroßveranstaltungen.....	140
a) Beobachtungen.....	140
b) Kontrollstellen.....	142
c) Einschließende Begleitung.....	143
aa) Eingriffsqualität.....	143
bb) Ermächtigungsgrundlage	144
cc) Verhältnis zum Gewahrsam	145
dd) Betroffensein von Nichtstörern.....	146
4) Maßnahmen nach der Veranstaltung (Abmarschverzögerung)	147
5) Zwischenergebnis	148
III. Die Rolle des Veranstalters bei der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit..	149
1) Planungsphase.....	149
2) Veranstaltungsphase	150
a) Einsatzfelder privater Sicherheitskräfte bei Sportgroßveranstaltungen	150
b) Umstrittene Grenzen der Privatisierung im Bereich öffentliche Sicher- heit.....	150
c) Die Sicherheit bei Sportgroßveranstaltungen als Spannungsfeld von Interessen	151
aa) Staatliche Interessen	151
bb) Interessen des Veranstalters.....	151
cc) Interessen privater Sicherheitsdienste	152
d) Kritik am Einsatz privater Sicherheitsdienste.....	153
e) Gesetzliche Rahmenbedingungen für das Handeln der Sicherheits- dienste; § 34a GewO und die Bewachungsverordnung (BewachV)	154
f) Die organisierte Wahrnehmung der Notrechte als Rechtsmissbrauch?	155
g) Gewährleistungspflicht des Staates für qualifizierte Sicherheitsdienste und die Notwendigkeit sportgroßveranstaltungsspezifischer Qualifikation	157
h) Rechtliche Umhegung durch Ergänzung der Bewachungsverordnung.....	158

3) Nachbereitungsphase	159
§ 11 Kostentragung für Polizeieinsätze bei Sportgroßveranstaltungen	159
I. Einführung in die Problematik.....	160
II. Entwicklung der Kostentragungspflicht bei Sportgroßveranstaltungen ...	161
1) Erste Diskussionen in den 1970er Jahren	161
2) § 81 Abs. 2 Satz 1 PolG aF als scheinbare Lösung	161
a) Anhaltende Diskussion um die Kostentragungspflicht.....	162
b) Schwächen der Regelung.....	163
c) Aufhebung des § 81 Abs. 2 Satz 1 PolG aF.....	163
3) Wiederaufleben der Debatte	163
III. Kostenrechtlicher Hintergrund.....	164
1) Kompetenzverteilung.....	164
2) Der Kostenbegriff des Polizeigesetzes	164
3) Prinzipien der Kostenverteilung	164
a) Gemeinlastprinzip	165
b) Verursacherprinzip.....	165
IV. Kostenregelung de lege lata	166
1) Spezielle Kostenregelungen.....	166
2) Allgemeine Kostenregelungen.....	166
a) Der Veranstalter als Störer.....	167
aa) Der Störerbegriff	167
bb) Die Theorie der unmittelbaren Verursachung	167
cc) Der Veranstalter als Zweckveranlasser?	168
dd) Stellungnahme.....	170
b) Konsequenzen bezüglich des Kostenersatzes	171
aa) Kostenersatz im Rahmen der unmittelbaren Ausführung oder der Ersatzvornahme	171
bb) Einschränkung wegen der Aufhebung des § 81 Abs. 2 Satz 1 PolG aF..	172
3) Zwischenergebnis	172
V. Kostenregelung de lege ferenda	173
1) Kostenerhebung in grundrechts- und gemeinwohlrelevanten Bereichen..	173

2) Abgabenrechtliche Schranken	174
a) Das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip	174
b) Weiter Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Gebührenerhebung.....	175
3) Sportgroßveranstaltungsspezifische Aspekte einer Kostentragungs- pflicht.....	175
a) Kein generelles Verbot der Geltendmachung von Kosten.....	175
b) Abschreckende Wirkung, Gleichheitsgrundsatz.....	176
c) Argumente für und gegen eine Anwendung des Gemeinlastprinzips.....	176
d) Das Kostenrecht als Steuerungsinstrument	176
VI. Reformoption	177
§ 12 Organisationsstrukturen von Verwaltung und Veranstalter	180
I. Einführung in die Problematik.....	180
1) Entwicklung des gesetzlichen Rahmens aus den Fachgesetzen	180
2) Die Genehmigung aus einer Hand	181
II. Praktische Umsetzung: Trennung von Front Office und Back Office	182
1) Grundmodelle der Genehmigung aus einer Hand	183
a) Modell 1: Strikte Trennung von Front Office und Back Office	183
b) Modell 2: Flexibler Kontakt mit Front Office und Back Office.....	184
aa) Keine strikte Trennung von Front Office und Back Office	184
bb) Verfahrens- oder Projektmanager bei Großprojekten.....	184
2) Der „ <i>einheitliche Ansprechpartner</i> “ im Rahmen der europäischen Dienstleistungsrichtlinie	185
a) Anreizwirkung.....	185
b) Umsetzung durch das 4. Verwaltungsverfahrenänderungsgesetz.....	186
3) Ein sportgroßveranstaltungsspezifisches Modell	187
III. Die Organisationsstruktur der Veranstalter.....	188
1) Notwendigkeit von Ansprechpartnern auf Veranstalterseite.....	188
a) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Anmeldepflicht bei Versammlungen	189
b) Anwendung auf Sportgroßveranstaltungen	189
c) Initiative des Bundesministerium des Innern.....	189

2) Umsetzung der Anforderungen.....	190
Fünfter Teil: Ausblick	193
§ 13 Ausblick.....	193
Literaturverzeichnis	195