

1. Jahrgang
Heft 5/94 September/Oktober
Verlag C. H. Beck
Wilhelmstr. 9, 80801 München
Telefon 089/3 81 89-0

SpurRt

Zeitschrift für Sport und Recht

Redaktion und Redaktionsanschrift:
Rechtsanwalt Dr. Stefan Richtsfeld
Rechtsanwalt Michael Winbeck (Stellv.)
Bahnhofstraße 9, 84048 Mainburg
Tel.: 087 51/86 03-0, Fax: 087 51/86 03-30

Herausgegeben von
Goetz Eilers (DFB), Rechtsanwalt
Dr. Jochen Fritzweiler, Rechtsanwalt
Prof. Dr. Wolfgang Grunsky
Prof. Dr. h. c. Hans Kauffmann
Dr. Christian Krähe, Rechtsanwalt
Jochen Kühl (Bay LSV), Rechtsanwalt
Prof. Dr. Bernhard Pfister
Dr. Josef Pichler, Senatspräsident a. D.
Erika Scheffen, Richterin am BGH a. D.

Dr. Urs Scherger
Dr. Thomas Summerer, Rechtsanwalt
Prof. Dr. Udo Steiner
Prof. Dr. Peter J. Tettinger
Prof. Dr. Christoph Vedder
Prof. Dr. Klaus Vieweg
*in Verbindung mit dem Konstanzer
Arbeitskreis für Sportrecht e. V. – Verein für
deutsches und internationales Sportrecht*

Sportgroßveranstaltungen als Polizeigroßveranstaltungen

Von Prof. Dr. Gerrit Manssen, Greifswald

I. Bestandsaufnahme

Die Erkenntnis, daß Sportveranstaltungen auch ein Sicherheitsproblem sind, tritt verstärkt ins öffentliche Bewußtsein. Wie so oft bilden hierfür Straftaten den Anlaß. Der Schutz von Zuschauern vor Zuschauern ist spätestens seit den Katastrophen anlässlich der Fußballspiele im Brüsseler Heysel-Stadion 1985 und in Sheffield 1989 eine anerkannte und dringende öffentliche Aufgabe. Selbst für untere Klassen gibt es heute gelegentlich Meldungen über Fanausschreitungen zwischen den Fans von Vereinen, deren Bekanntheitsgrad örtlich stark radiziert ist und bundesweit gegen Null tendieren dürfte. Neuerdings verstärkt zu beachten ist (nach Attentaten auf Tennis- und Fußballprofis) auch der Schutz der Sportler vor Zuschauern. Bei mangelnden Sicherheitsvorkehrungen für die Zuschauer oder die Aktiven drohen erhebliche

zivilrechtliche Regreßansprüche (wie derzeit dem Deutschen Tennis Bund). Auch hängt die öffentliche Akzeptanz des Sports und damit auch seine Unterstützung durch die öffentlichen Hände wie Gemeinden, Ländern und Bund von einem grundsätzlich positiven Image entscheidend ab.

Letztlich muß damit jede Sportveranstaltung ab einer bestimmten Größe von einem Sicherheitskonzept begleitet sein. Die sich dabei für die Sportveranstalter stellenden Probleme der Sicherheit bei Sportveranstaltungen sind im Grundsatz zweischichtig. Von zentraler Bedeutung ist zunächst das (hier nicht näher behandelte) zivilrechtliche Hausrecht des Veranstalters. Es erlaubt und verpflichtet den Veranstalter, etwa dem Zuschauer gefährliche Gegenstände abzunehmen, mit welchen er andere Zuschauer oder Aktive zu Schaden bringen kann, sowie sonstige erfor-

derliche Maßnahmen im Stadionbereich vorzunehmen. Ergänzend hinzutreten müssen Maßnahmen der Sicherheitsbehörden (Vollzugspolizei und Ordnungsbehörden). Sie werden in der Regel mit den Veranstaltern abgesprochen und finden sowohl außerhalb als auch im Stadion statt. Auch innerhalb des Stadions handelt die Polizei dabei aus eigener Kompetenz, nicht als Befugnishelferin des Veranstalters bei der Ausübung des Hausrechts. So sind Sport(groß)veranstaltungen heute leider auch Polizeigroßveranstaltungen. Die Zahl der polizeilichen „Mann“- und „Frau“-Stunden, die jährlich allein von der Vollzugspolizei zur Sicherung von Spielen der Ersten und Zweiten Fußballbundesliga geleistet wird, dürfte die Millionengrenze schon lange überschritten haben (nach Angaben von Markert/Schmidbauer wurden 1989 im Bereich der alten Bundesländer 806 000 Stunden Einsatz von Voll-

zugsbeamten erbracht, was dem ständigen Einsatz von 466 Vollzugsbeamten entsprechen soll). Hätte die zunächst von Hamburg nach Berlin verlegte und anschließend von englischer Seite abgesagte Partie zwischen Deutschland und England am 20. April 1994 in Berlin stattgefunden, wäre es wohl zum bisher größten Polizeiaufgebot zur Sicherung einer Sportveranstaltung in der Geschichte der Bundesrepublik gekommen.

Die deutsche Polizeirechtswissenschaft hat bisher in polizeilichen Maßnahmen bei Sportgroßveranstaltungen keine besondere rechtliche Relevanz erblicken können oder vielleicht auch wollen. Mit Ausnahme der Beiträge von Markert/Schmidbauer (welche im übrigen auf einen Vortrag vor dem „Konstanzer Arbeitskreis für Sportrecht“ zurückgehen) gibt es kaum literarische Äußerungen mit rechtswissenschaftlichem Anspruch zu diesem Bereich. Die rechtstatsächliche Relevanz von Polizeimaßnahmen bei Sportgroßveranstaltungen ist jedoch größer als vieles andere, was in polizeirechtlichen Publikationen sonst diskutiert wird. Der Bereich „Sportgroßveranstaltungen“ ist aber rechtssprechungsarm. Der durchschnittliche bundesdeutsche Sportfan bringt in aller Regel Verständnis für notwendige Polizeimaßnahmen auf und geht nicht nach Spielschluß vor dem Verwaltungsgericht in die Verlängerung. Die Hooligans sind bisher auch nicht an nachträglicher gerichtlicher Klärung von Polizeimaßnahmen interessiert gewesen, sondern vor allem an der nächsten Auseinandersetzung am nächsten Wochenende. Gerade letzteres kann sich jedoch ändern, wenn Sportgroßveranstaltungen von radikalen politischen Gruppen als Vehikel benutzt werden, wie dies beim abgesagten Fußballländerspiel in Berlin zwischen Deutschland und England ansatzweise bereits zu erkennen war und jedenfalls befürchtet wurde. Es ist daher keineswegs gesichert, daß die Verwaltungsgerichte stets Zuschauer bleiben und nicht bald in verstärktem

Maße als Schiedsrichter fungieren müssen.

II. Verfassungsrechtliche Grundentscheidungen

Unglücke, Straftaten, sonstige Ausschreitungen und Krawalle werden zwar leicht gegen den Sport vorgebracht und verwendet; diesbezügliche Vorwürfe sind aber eigentlich gegen die Polizei- und Ordnungsbehörden zu richten. Zwar genießen Sportveranstaltungen einen nur bescheidenen expliziten verfassungsrechtlichen Status. Der verfassungsrechtliche Stellenwert des Sports ist bisher nicht über einige Staatszielbestimmungen in einzelnen Landesverfassungen herausgekommen und wird kaum den entscheidenden Schritt in die Bundesverfassung, also das Grundgesetz, schaffen (Steiner, SpuRt 1994, 2 ff.). Das ändert jedoch nichts daran, daß sich die an einer Sportgroßveranstaltung Beteiligten auf grundrechtliche Positionen berufen können. Zwar handelt es sich bei einer Sportveranstaltung (zumindest soweit es um die Zuschauer geht) im versammlungsrechtlichen Sinne nicht um eine Versammlung, sondern eine Ansammlung. Die verfassungsdogmatische Erkenntnis, daß die Durchführung auch bei möglichen rechtswidrigen Taten von Störern vom Staat zu garantieren ist, sofern dies mit vernünftigerweise gebotenen Mitteln möglich ist, gilt jedoch hier ebenfalls. Auch wenn sich ein Zuschauer „nur“ auf seine Allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG, die Sportler und Sportveranstalter „nur“ auf ihr Grundrecht der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG berufen können, ist der Staat aufgrund seines Gewaltmonopols verpflichtet, die Durchführung solcher grundrechtlich gestützter Handlungen zu ermöglichen, auch wenn hierzu ein erheblicher Polizeieinsatz erforderlich ist. Eine andere Frage ist die, ob dieser Einsatz stets unentgeltlich zu erfolgen hat. Sie ist zu verneinen, ohne daß daraus dem Sport bisher Nachteile erwachsen wären.

III. Polizeiliche Maßnahmen bei Sportgroßveranstaltungen im einzelnen

1. Vorgehen gegen erkannte Störer

Die deutschen Polizei- und Ordnungsgesetze sind auf ein Vorgehen gegen den Störer ausgerichtet. Ist ein Besucher einer Veranstaltung als Hooligan erkannt, weil er Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten vornimmt, stehen den Sicherheitsbehörden ausreichende Befugnisse zur Verfügung. Dies beginnt mit der Möglichkeit einer Platzverweisung (§ 12 MEPolG, § 34 PolG NW, § 52 SOG MV) und endet bei der Gewahrsamnahme (§ 13 MEPolG, § 35 PolG NW, § 55 SOG MV). Der Hooligan verursacht eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung; hierauf sind die polizeilichen Maßnahmen zugeschnitten.

2. Maßnahmen gegenüber allen Besuchern

a) Spezifische Probleme bestehen bei Polizeigroßveranstaltungen dadurch, daß die Polizei bereits durch Vorfeldmaßnahmen das Entstehen von Krawallen zu vermeiden versucht. Hierfür passen die rechtlichen Mittel, die der Polizei den Polizeigesetzen an die Hand gegeben werden, vielfach nicht oder nur teilweise. Zwei Grundprobleme kristallisieren sich heraus: Zunächst liegt in der reinen Präsenz von Fans anlässlich einer Sportgroßveranstaltung keine konkrete Gefahr. Polizeiverfügungen dürfen im Grundsatz aber nur bei einer konkreten Gefahr erlassen werden, also einer im einzelnen Fall bestehenden Sachlage, die in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die öffentliche Sicherheit und Ordnung führen wird. Meist entstehen solche Gefahren gerade dadurch nicht, daß die Polizei bestimmte Maßnahmen im Vorfeld ergreift. Ein anderes Problem liegt darin, daß die meisten Fans überhaupt keine – auch keine potentiellen – Störer sind. Die friedlichen Fans werden aber von Po-

lizeimaßnahmen vielfach in gleichem Maße betroffen wie die wenigen gewaltbereiten. Sie müssen vielfach mit einbezogen werden, um effektiv Sicherheit zu gewährleisten.

b) Einen unproblematischen Fall bildet insoweit noch die schlichte polizeiliche *Präsenz*. Sie wird bei sicherheitsempfindlichen Sportveranstaltungen von der Öffentlichkeit erwartet. Vor allem bei Großveranstaltungen zeigt sich die Vollzugspolizei an bestimmten, besonders neuralgischen Punkten wie Bahnhöfen, Kreuzungen, Innenstädten und Stadionzufahrten. Vielfach werden Krawalle schon durch die Anwesenheit von Polizeibeamten unterbunden. Es liegt ein schlichtes Verwaltungshandeln vor, bei welchem es noch nicht zu einem Grundrechtseingriff kommt. Die Polizei darf ihre Präsenz deshalb rechtlich stützen auf die allgemeine Aufgabenzuweisung in den Polizei- und Ordnungsgesetzen der Länder, wonach ihre Aufgabe darin besteht, Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren (§ 8 MEPolG, § 8 PolG NW, § 13 SOG MV). Selbst eine konkrete Gefahrprognose braucht noch nicht gestellt zu werden. Es reicht aus, daß die Polizei mit der Intention handelt, Gefahrenabwehr zu betreiben.

c) Die Polizei, die bei Großveranstaltungen anwesend ist, darf die Geschehnisse *beobachten*. Dies ist Gegenstand und Voraussetzung ihrer Aufgabenerfüllung. Ab einer bestimmten Qualität der Beobachtung ist jedoch die Grenze zu einem Grundrechtseingriff (vor allem in das aus der Allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. der Menschenwürdegarantie des Art. 1 Abs. 1 GG abgeleitete allgemeine Persönlichkeitsrecht) überschritten. Ein Grenzfall ist insoweit der Einsatz von Bildüberwachungskameras, mit denen die „Szene“ etwa von einem Polizeieinsatzfahrzeug aus überwacht wird, ohne daß schon Bildaufnahmen vorgenommen werden. Schon das Aufstellen der Kameras hat für den

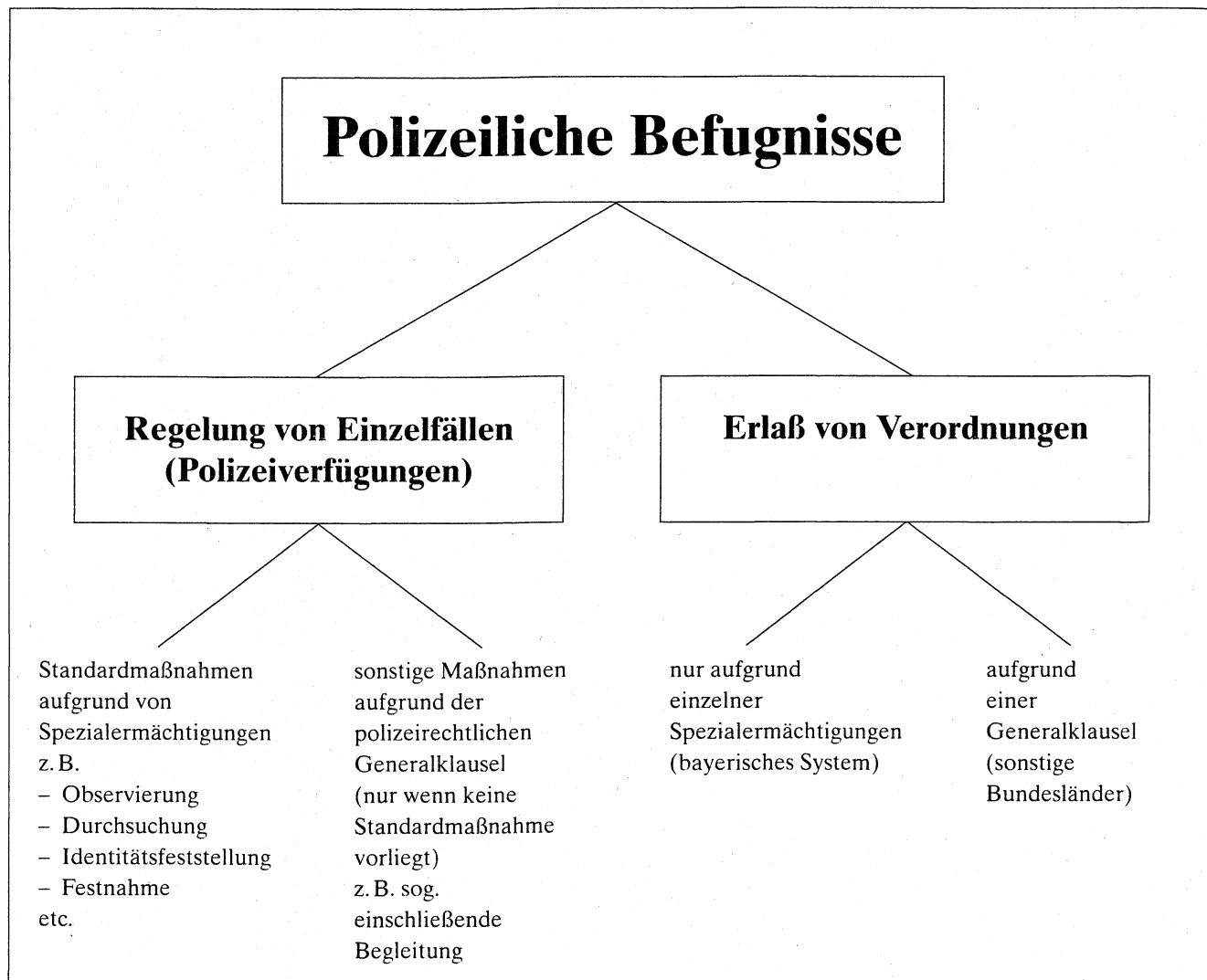
möglicherweise gewaltbereiten Hooligan einen erheblichen Abschreckungseffekt, da der Kamera von außen nicht angesehen werden kann, ob mit ihr schlichte *Bildüberwachung* oder bereits eine *Bildaufzeichnung* vorgenommen wird. Gleichwohl handelt es sich nicht um einen Grundrechtseingriff, auch wenn die Polizeigesetze zum Teil ausdrückliche Befugnisgrundlagen bereithalten (siehe Art. 32 BayPAG, § 15 PolG NW, § 32 Abs. 1 S. 2 SOG MV). Es bedeutet keinen qualitativen Unterschied, ob die Polizei unmittelbar oder durch eine Kamera „zuschaut“. Auch in solchen Bundesländern, die für die Bildüberwachung keine ausdrückliche Befugnisgrundlage kennen, ist daher eine Bildüberwachung aufgrund der allgemeinen Aufgabenzuweisung an die Polizei zulässig.

Die Bildaufzeichnung hingegen, also das Festhalten der aufgenommenen Bilder, ebenso die offene oder verdeckte Observierung bestimmter Personen, die die Polizei als mögliche Randalierer verdächtigt, sind hingegen Grundrechtseingriffe. Sie darf die Polizei nur dann vornehmen, wenn sie ausdrücklich ermächtigt worden ist. Problematisch ist nun nach dem Recht einiger Bundesländer, daß solche Maßnahmen nur gegen den oder die Störer zulässig sind (so ausdrücklich etwa § 32 Abs. 1 S. 2 SOG MV). Bei weitem nicht alle Landesgesetzgeber haben eine § 12a VersG entsprechende Bestimmung in die Polizeigesetze aufgenommen, wonach die Aufzeichnung auch dann zulässig ist, wenn Dritte unvermeidlich betroffen werden. Störer sind bei Sportgroßveranstaltungen aber meist verschwindend wenige. Betroffen von einer Bildaufzeichnung sind jedoch viele auch unbeteiligte Besucher. Diese werden im Regelfall den Eingriff in ihre Grundrechte dulden, denn eine übertriebene Sensibilität ist bei Sportfans bisher (anders als etwa bei Demonstrationsteilnehmern) nicht festzustellen. Eine rechtliche Duldungspflicht besteht hingegen nicht. Die Maßnahmen sind

als Einzelverfügungen deshalb rechtswidrig.

d) Ähnliche Probleme wie bei den Observierungsmaßnahmen zeigen sich bei der polizeilichen Maßnahme der sog. *einschließenden Begleitung*. Dabei werden bestimmte, besonders auffällige Fangruppen meist an Bahnhöfen, U-Bahn-Stationen oder Bushaltestellen von der Polizei in Empfang genommen, nach dem Klettenprinzip umstellt und bis ins Stadion eskortiert. Entsprechend kann beim Rückmarsch verfahren werden. Bei der „einschließenden Begleitung“ handelt es sich nicht um eine sog. Standardmaßnahme. Vor allem liegt keine Gewahrsamnahme (§ 13 MEPolG, § 35 PolG NW, § 55 SOG MV) vor. Denn die Fans werden nicht an einem bestimmten Ort festgehalten. Sie können gehen, wohin sie wollen, eben nur nicht ohne die Polizei. Die „einschließende Begleitung“ kann ihre Rechtsgrundlage deshalb nur in der sicherheitsrechtlichen Generalklausel finden, wonach die Polizei ermächtigt ist, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung zu unterbinden. Eine konkrete Gefahr ist jedoch bei Ankunft der Fans (die ja durchaus friedlich sein können) noch nicht gegeben. Die Maßnahme erfolgt meistens quasi vorsichtshalber, nicht als Reaktion auf eine unmittelbar bevorstehende Störung der öffentlichen Sicherheit. Auch stellt sich hier wieder das Problem, daß in der Regel nicht alle Fans einer solchen Fangruppe potentielle Störer sind. Die Voraussetzungen, unter denen die Polizeigesetze die Inanspruchnahme von Nichtstörern vorsehen, sind jedoch nicht gegeben. Die sog. einschließende Begleitung ist als *Polizeiverfügung* rechtswidrig.

e) Auch bei der *Sicherstellung* von Gegenständen kommt die Polizei mit den Befugnissen, die ihr die Polizeigesetze für den Erlaß von Polizeiverfügungen zur Verfügung stellen, nicht aus. So sind die Sicherheitskräfte bemüht, den Fans bestimmte Gegen-



stände abzunehmen, die zunächst einen durchaus harmlosen Eindruck machen. Dies betrifft etwa bestimmte Preßluftfanfaren (die möglicherweise in einen Flammenwerfer umgebaut werden können), Flaschen, Dosen, demnächst wahrscheinlich auch Feuerzeuge etc. Eine Sicherstellung von Gegenständen ist jedoch nur bei einer gegenwärtigen Gefahr, also bei einer gesteigerten Schadenswahrscheinlichkeit und auch dann nur unter bestimmten, sehr eingeschränkten Voraussetzungen erlaubt (§ 13 Abs. 1 Nr. 1 MEPolG, § 35 Abs. 1 Nr. 1 PolG NW, § 61 SOG MV). Insoweit ist die Polizei auf die Zusammenarbeit mit dem Veranstalter angewiesen, der den Zutritt zum Stadion von der Abgabe solcher Gegenstände (aber auch von

Flaschen, Feuerwerkskörpern etc.) abhängig machen kann.

f) Ein ständiges Bemühen der Polizei bei Sportgroßveranstaltungen besteht schließlich darin, Zusammenstöße rivalisierender Fanggruppen nach Möglichkeit dadurch zu unterbinden, daß sich beide Gruppen nicht treffen. Soweit eine Trennung durch Zuweisung in verschiedene Blöcke im Stadion und daraus resultierende verschiedene An- und Abmarschwege nicht ausreicht, wird daran gedacht (und z. T. auch praktiziert), nach Spielende die eine Fanggruppe so lange im Stadion festzuhalten, bis die andere Fanggruppe abmarschiert ist. Bei einem solchen Festhalten handelt es sich um eine Gewahrsamnahme, auch wenn das Festhalten nur für einen kurzen Zeitpunkt

erfolgt. Die Polizeigesetze kennen zwar die Figur des sog. Schutzgewahrsams, jedoch nur für den Fall einer konkreten Gefahr für Leib oder Leben (siehe § 55 Abs. 1 Nr. 1 SOG MV). Eine solche Gefahrprognose läßt sich im allgemeinen nicht stellen. Es handelt sich oft um eine vorsorgliche Vermeidung von Krawallen, nicht um mehr. Ein solches Festhalten ist deshalb nur dann rechtmäßig, wenn im Einzelfall Erkenntnisse vorliegen, daß konkret Schlägereien geplant sind.

IV. Erlaß von Polizeiverordnungen zur Lückenschließung?

Die dargestellten Maßnahmen bilden nur einen kleinen Teil dessen, was die Polizei im Zusammenhang mit Sport-

großveranstaltungen tut oder tun kann. Es sind jedoch die Beispiele, die deutlich machen, daß das deutsche Polizeirecht im Hinblick auf notwendige Maßnahmen bei Sportgroßveranstaltungen Lücken aufweist.

Vieles, was polizeitaktisch wünschenswert wäre, ist mit dem geltenden Recht und den Befugnisgrundlagen zum Erlaß von Polizeiverfügungen nicht vereinbar. Eine Änderung der Polizeigesetze im Sinne einer Adaptierung an die spezifischen Probleme von Sportgroßveranstaltungen ist nicht geplant und auch wohl nicht zu erreichen. Es bleibt deshalb die Frage, ob es nicht doch rechtsstaatlich einwandfreie Wege gibt, das polizeilich Erforderliche auch rechtlich abzusichern, um zu vermeiden, daß die polizeiliche Begleitung von Sportgroßveranstaltungen irgendwann vor den Verwaltungsgerichten doch entscheidend in die Defensive gerät. Es ist deshalb daran zu denken, auf die Generalklausel zum Erlaß von Polizeiverordnungen zurückzugreifen (die es nur in Bayern nicht gibt; in Bayern kennt man nur – hier nicht einschlägige – Spezialermächtigungen zum Verordnungserlaß). In einer Polizeiverordnung könnte rechtssatzmäßig geregelt werden, daß etwa eine Bildaufzeichnung durch Überwachungsmaßnahmen, eine sog. einschließende Begleitung, die Sicherstellung von Gegenständen und das zeitweilige Festhalten im Stadion für eine bestimmte Zeit vor, während und nach der Veranstaltung geduldet werden müssen. Voraussetzung für den Erlaß einer Polizeiverordnung ist zunächst nur das Vorliegen einer sog. abstrakten Gefahr. Bei der abstrakten Gefahr geht

es um die Gefahr, die sich aus bestimmten Arten von Handlungen oder Zuständen potentiell ergibt (Drews/Wacke/Vogel/Martens, S. 495). Eine solche Annahme läßt sich für Sportgroßveranstaltungen treffen: Sie sind „abstrakt“ gefährlich, ohne massive Polizeipräsenz ist ihre Durchführung nicht zu verantworten. Problematisch ist aber, daß die deutsche Polizeirechtswissenschaft im Grundsatz zutreffenderweise auf dem Standpunkt steht, auch die Polizeiverordnung dürfe nur den Störer heranziehen. Der Erlaß von Polizeiverordnungen zur Durchführung polizeilicher Maßnahmen bei Sportveranstaltungen würde aber gerade dazu dienen, eine unvermeidliche Inanspruchnahme von Nichtstörern zu legitimieren. Vom Grundsatz der Störerheranziehung sind jedoch Ausnahmen durchaus anerkannt, so etwa der Fall, daß nichtstörende Dritte bei einer plötzlich auftretenden, nicht voraussehbaren dringenden Gefahr für einen begrenzten Zeitraum mit einer bestimmten Pflicht belegt werden dürfen (Drews/Wacke/Vogel/Martens, S. 489). Einen solchen Ausnahmefall wird man auch bei Sportgroßveranstaltungen aner-



kennen können. Die besondere Problematik besteht in der Durchmischung von wenigen potentiellen Störern mit vielen friedlichen Besuchern. Die präventiven Maßnahmen, die die Polizei trifft, sind nur dann rechtlich möglich, wenn ihnen alle Besucher gleichermaßen unterzogen werden. Die Maßnahmen dienen zudem gerade auch dem Schutz der nicht gewaltbereiten Besucher. Es handelt sich also um eine hinreichend bestimmbare Sonderproblematik.

Der allgemeine Grundsatz der Inanspruchnahme nur von Störern durch eine Polizeiverordnung steht deshalb dem Erlaß entsprechender Duldungsverordnungen nicht entgegen. Ob hiervon Gebrauch gemacht wird, muß die Zukunft weisen, insbesondere das Schicksal von Polizeiverfügungen ohne verordnungsmäßige Absicherung im Fall einer verwaltungsgerichtlichen Anfechtung. □

Literatur:

- Drews/Wacke/Vogel/Martens*, Gefahrenabwehr, 9. Auflage, München 1986.
Markert/Schmidbauer, BayVBl. 1993, 517 ff.;
dieselben, Polizeitaktische und polizeirechtliche Probleme bei Sportveranstaltungen in: Schild (Hrsg.), Sportgroßveranstaltungen, Band 18 der Reihe Recht und Sport, Heidelberg 1992;
Steiner, Der Sport auf dem Weg ins Verfassungsrecht – Sportförderung als Staatsziel, *SpuRt* 1994, 2 ff.