

«Nur das Ergebnis zählt» – Hat das Bundesverfassungsgericht Stadionverbote genehmigt?

Anmerkung zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 11. April 2018;
1-BvR 3080/09

Dr. iur. Markus H. Schneider*

«Nur das Ergebnis zählt». So heisst es häufig im Sport. Dieses Schlagwort auf den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zu übertragen, der sich mit der (Grund-)Rechtmässigkeit «bundesweiter Stadionverbote» auseinandersetzt, wäre anmassend. Zumal die Entscheidung im Allgemeinen wohlwollend zur Kenntnis genommen worden zu sein scheint. Allerdings geht manch einer offenbar davon aus, das höchste deutsche Gericht habe Stadionverbote als solche grundsätzlich genehmigt und gewalttätigen oder gewaltbereiten Stadionbesuchern generell den Zutritt zu Stadien verboten¹. Dem ist nicht so. Der erste Senat des Bundesverfassungsgerichts hat vielmehr (nur) geprüft, ob die drei vorangegangenen Zivilgerichts-Instanzen, in denen der Beschwerdeführer erfolglos war, dessen Grundrechte verletzt haben und hat dies mit der hiervoor publizierten Entscheidung² verneint.

Das Bundesverfassungsgericht mit Sitz in Karlsruhe wacht über die Einhaltung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. Das gilt insbesondere für die Durchsetzung der Grundrechte.

Die Verfassungsbeschwerde³ ist neben verschiedenen anderen Verfahrensarten⁴ das Rechtsmittel insbesondere der Bürgerinnen und Bürger, um ihre grundrechtlich garan-

tierten Freiheiten gegenüber dem Staat durchzusetzen. Zur Beachtung des Grundgesetzes sind alle staatlichen Stellen verpflichtet, also auch die staatlichen Gerichte. Kommt es dabei zum Streit über Grundrechte, kann das Bundesverfassungsgericht angerufen werden⁵. Bei der Verfassungsbeschwerde handelt es sich jedoch nicht um eine Erweiterung des fachgerichtlichen Instanzenzuges. Die Verfassungsbeschwerde ist vielmehr ein ausserordentlicher Rechtsbehelf, in dem nur die Verletzung spezifischen Verfassungsrechts

* Der Autor ist Rechtsanwalt in Karlsruhe.

¹ Die Süddeutsche Zeitung hat titulierte: «Bundesweite Stadionverbote sind zulässig.» Im Weiteren führte sie aus, «Bundesweite Stadionverbote können auch ohne den Nachweis einer Straftat verhängt werden, beschliessen die Karlsruher Richter.»; siehe <http://www.sueddeutsche.de/sport/verfassungsgericht-bundesweite-stadionverbote-sind-zulaessig-1.3959376#redirectedFromLandingpage>, abgerufen am 7. Juni 2018.

² https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/04/rs20180411_1_bvr308009.html;jsessionid=A029971A466CB39198063CBF35D4EECC_2_cid361.

³ http://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/Verfassungsbeschwerde/verfassungsbeschwerde_node.html.

⁴ § 13 BVerfGG {Zuständigkeit des Gerichts}

Das Bundesverfassungsgericht entscheidet

1. über die Verwirkung von Grundrechten (Artikel 18 des Grundgesetzes),

2. über die Verfassungswidrigkeit von Parteien (Artikel 21 Abs. 2 des Grundgesetzes),

2a. über den Ausschluss von Parteien von staatlicher Finanzierung (Artikel 21 Absatz 3 des Grundgesetzes),

3. über Beschwerden gegen Entscheidungen des Bundestages, die die Gültigkeit einer Wahl oder den Erwerb oder Verlust der Mitgliedschaft eines Abgeordneten beim Bundestag betreffen (Artikel 41 Abs. 2 des Grundgesetzes),

3a. über Beschwerden von Vereinigungen gegen ihre Nichtanerkennung als Partei für die Wahl zum Bundestag (Artikel 93 Absatz 1 Nummer 4c des Grundgesetzes),

4. über Anklagen des Bundestages oder des Bundesrates gegen den Bundespräsidenten (Artikel 61 des Grundgesetzes),

5. über die Auslegung des Grundgesetzes aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Bundesorgans oder anderer Beteiligten, die durch das Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind (Artikel 93 Abs. 1 Nr. 1 des Grundgesetzes),

6. bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmliche oder sachliche Vereinbarkeit von Bundesrecht oder Landesrecht mit dem Grundgesetz oder die Vereinbarkeit von Landesrecht mit sonstigem Bundesrecht auf Antrag der Bundesregierung, einer Landesregierung oder eines Viertels der Mitglieder des Bundeslages (Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2 des Grundgesetzes),

6a. bei Meinungsverschiedenheiten, ob ein Gesetz den Voraussetzungen des Artikels 72 Abs. 2 des Grundgesetzes entspricht, auf Antrag des Bundesrates, einer Landesregierung oder der Volksvertretung eines Landes (Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2a des Grundgesetzes),

6b. darüber, ob im Falle des Artikels 72 Abs. 4 die Erforderlichkeit für eine bundesgesetzliche Regelung nach Artikel 72 Abs. 2 nicht mehr besteht oder Bundesrecht in den Fällen des Artikels 125a Abs. 2 Satz 1 nicht mehr erlassen werden könnte, auf Antrag des Bundesrates, einer Landesregierung oder der Volksvertretung eines Landes (Artikel 93 Abs. 2 des Grundgesetzes),

7. bei Meinungsverschiedenheiten über Rechte und Pflichten des Bundes und der Länder, insbesondere bei der Ausführung von Bundesrecht durch die Länder und bei der Ausübung der Bundesaufsicht (Artikel 93 Abs. 1 Nr. 3 und Artikel 84 Abs. 4 Satz 2 des Grundgesetzes),

8. in anderen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern, zwischen verschiedenen Ländern oder innerhalb eines Landes, soweit nicht ein anderer Rechtsweg gegeben ist (Artikel 93 Abs. 1 Nr. 4 des Grundgesetzes),

8a. über Verfassungsbeschwerden (Artikel 93 Abs. 1 Nr. 4a und 4b des Grundgesetzes),

9. über Richteranklagen gegen Bundesrichter und Landesrichter (Artikel 98 Abs. 2 und 5 des Grundgesetzes).

⁵ http://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Das-Gericht/Aufgaben/aufgaben_node.html;jsessionid=685898CCB1CEf521D0D5982D-C88809C3_1_cid370.

geprüft wird. Einzelheiten regeln Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a und 4b GG und §§ 90 ff. Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG)⁶.

Verfassungsbeschwerden sind die häufigste Verfahrensart beim Bundesverfassungsgericht. Die Aktenzeichen tragen die Kennung «BvR». Waren es Anfang der fünfziger Jahre noch weniger als 500 Beschwerden, steigerte sich diese Zahl 1980 auf 3107 Verfahren. Im Jahr 2013 lag der bisherige Höchststand bei 6477 Verfahren⁷.

Die Verfassungsbeschwerde kann von jeder natürlichen oder juristischen Person («Jedermann») mit der Behauptung erhoben werden, durch die deutsche öffentliche Gewalt in ihren Grundrechten (vgl. Art. 1 bis Art. 19 GG) oder bestimmten grundrechtsgleichen Rechten (Art. 20 Abs. 4, Art. 33, Art. 38, Art. 101, Art. 103, Art. 104 GG) verletzt zu sein.

Betroffene können deutsche Hoheitsakte aller drei staatlichen Gewalten, d.h. Rechtsprechung, Verwaltung und Gesetzgebung, zur Überprüfung vorlegen. Entscheidend ist, ob die angegriffenen Hoheitsakte aufgrund verfassungsmässiger Gesetze ergangen und ob die Grundrechte bei Anwendung dieser Gesetze beachtet worden sind. Fehler bei der Rechtsanwendung, die keinen spezifischen Bezug zu den Grundrechten aufweisen, führen daher nicht zum Erfolg der Verfassungsbeschwerde. Das Bundesverfassungsgericht ist gerade keine Superrevisionsinstanz⁸, prüft aber in ständiger Rechtsprechung, ob die Fachgerichte ihrer verfassungsmässigen Pflicht nachgekommen sind, die angewandten materiellen, zivilrechtlichen Vorschriften auf ihre Beeinflussung durch die Grundrechte zu überprüfen⁹.

Die beschwerdeführende Person muss selbst, gegenwärtig und unmittelbar in ihren (Grund-) Rechten betroffen sein. Anwaltszwang besteht nicht. Die rechtliche Vertretung ist aber bei mündlichen Verhandlungen Pflicht. Die Verfassungsbeschwerde muss schriftlich eingereicht und begründet werden. Die Anforderungen dabei sind sehr streng. Die Einreichung per Telefax ist zulässig, nicht aber per E-Mail. Gegen Entscheidungen der Gerichte und Behörden muss die Verfas-

sungsbeschwerde binnen eines Monats eingelegt werden. Innerhalb dieser Frist muss auch die vollständige Begründung einschliesslich aller erforderlichen Unterlagen eingereicht werden.

Die Verfassungsbeschwerde ist grundsätzlich erst dann zulässig, wenn zuvor der fachgerichtliche Rechtsweg vollständig durchschritten ist (sog. Rechtswegerschöpfung). Es gilt der sog. Subsidiaritätsgrundsatz. Das heisst, dass grundsätzlich alle verfügbaren fachgerichtlichen Rechtsbehelfe (z.B. Berufung, Revision, sofortige Beschwerde, Rechtsbeschwerde, Nichtzulassungsbeschwerde) vor Erhebung der Verfassungsbeschwerde erfolglos genutzt worden sein müssen. Wird die Nichtgewährung rechtlichen Gehörs (Art. 103 Abs. 1 GG) gerügt, kann hierzu auch die erfolglose Erhebung einer Anhörrungsrüge bei dem zuständigen Fachgericht gehören.

Das Verfahren ist kostenfrei. Die Gewährung von Prozesskostenhilfe für die Anwaltskosten kommt jedoch in Betracht, wenn der oder die Beschwerdeführer gehindert ist, die Rechte selbst ohne anwaltliche Hilfe angemessen wahrzunehmen oder es unmöglich ist, die Kosten der Prozessführung bei Beauftragung eines Anwalts aufzubringen und die Verfassungsbeschwerde Aussicht auf Erfolg hat.

Die Verfassungsbeschwerde muss zur Entscheidung angenommen werden, wenn sie grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung hat oder wenn dies zur Durchsetzung eigener verfassungsmässiger Rechte des Beschwerdeführers oder der Beschwerdeführerin angezeigt ist. Ist die Beschwerde weder unzulässig oder offensichtlich unbegründet, kann das Gericht die Verfassungswidrigkeit eines Aktes der öffentlichen Gewalt feststellen, eine verfassungswidrige Entscheidung aufheben und die Sache an ein zuständiges Gericht zurückverweisen sowie ein Gesetz für nichtig erklären. Etwaige Folgeentscheidungen sind den Fachgerichten vorbehalten; das Bundesverfassungsgericht spricht keinen Schadensersatz zu oder trifft gar eine Massnahme der Strafverfolgung.

Die Verfassungsbeschwerde des Anhängers des FC Bayern München richtete sich folglich entgegen der öffentlichen Wahrnehmung nicht gegen Stadionverbote im Allgemeinen, sondern eben gegen die Entscheidungen der Fachgerichte, die ein Stadionverbot in einem Einzelfall für rechtmässig erachteten.

Dem Streit des Fussballfans und des Fussballvereins über die Rechtmässigkeit des gegen ihn verhängten Stadionverbotes liegt – und das ist selbstverständlich – ein Zivilrechtsstreit zugrunde. Da das Bundesverfassungsgericht – wie gezeigt – im Rahmen der Verfassungsbeschwerde prüft, ob die Fachgerichte die Grundrechte eines Klägers hinreichend beachtet haben, stellt sich zwangsläufig die Frage nach der Dritt- oder Horizontalwirkung der Grundrechte im Zivilrecht. Nur wenige Probleme haben die deutsche Staatsrechtslehre derart beschäftigt, wie die Frage der «Drittwirkung der Grundrechte».

In erster Linie sind Grundrechte Abwehrrechte des Bürgers gegen den Staat¹⁰. Ursprünglich vertraten bedeuten-

⁶ § 90 BVerfGG [Aktivlegitimation]

(1) Jedermann kann mit der Behauptung, durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte oder in einem seiner in Artikel 20 Abs. 4, Artikel 33, 38, 101, 103 und 104 des Grundgesetzes enthaltenen Rechte verletzt zu sein, die Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht erheben.

(2) Ist gegen die Verletzung der Rechtsweg zulässig, so kann die Verfassungsbeschwerde erst nach Erschöpfung des Rechtswegs erhoben werden. Das Bundesverfassungsgericht kann jedoch über eine vor Erschöpfung des Rechtswegs eingelegte Verfassungsbeschwerde sofort entscheiden, wenn sie von allgemeiner Bedeutung ist oder wenn dem Beschwerdeführer ein schwerer und unabwendbarer Nachteil entstünde, falls er zunächst auf den Rechtsweg verwiesen würde.

(3) Das Recht, eine Verfassungsbeschwerde an das Landesverfassungsgericht nach dem Recht der Landesverfassung zu erheben, bleibt unberührt.

⁷ http://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/Verfassungsbeschwerde/verfassungsbeschwerde_node.html.

⁸ BVerfGE 18, 85.

⁹ BVerfGE 7, 198 ff. (Lüth-Urteil).

¹⁰ BVerfGE 7, 198 ff. (Lüth-Urteil).

de «Vertreter des Arbeitsrechts» durch «Erst-Recht» und grammatikalische Auslegung des Artikels 1 Abs. 3 GG eine unmittelbare Anwendung der Grundrechte im Privatrecht¹¹. Danach sollten, wenn nach Art. 1 Abs. 3 GG die Staatsgewalten an die Wahrung der Grundrechte gebunden seien, erst Rechte Private gebunden sein können¹². Dieser Auffassung hat sich das Bundesverfassungsgericht nicht angeschlossen¹³. Zwar sieht es in den Grundrechten eine objektive Wertordnung, die eine Ausstrahlung auf die gesamte Rechtsordnung habe. Der Grundsatz der Privatautonomie, der auch verfassungsrechtlichen Schutz genieße, verlange aber, den Privatrechtsverkehr von direktem Einfluss den Grundrechten freizuhalten. Deshalb gelten sie nicht unmittelbar im Privatrecht und sind auch keine Verbotsgesetze im Sinne des § 134 BGB. Als objektive Wertordnung haben sie aber ihren Einfluss auf das Privatrecht. Zwar lösen die Grundrechte zivilrechtliche Streitigkeiten nicht direkt, sondern erst durch das Medium der sie bestimmenden Rechtsvorschriften. Hierunter versteht das Bundesverfassungsgericht seit jeher in Generalklauseln im Zivilrecht, wie etwa die *Sittenwidrigkeit* im Rahmen des § 138 BGB oder *Treu und Glauben* gem. § 242 BGB oder eben aber – wie im vorliegenden Fall – die §§ 862¹⁴ und 1004¹⁵ BGB unter Berücksichtigung der §§ 826¹⁶, 242¹⁷ BGB.

Gemessen an den vorgenannten Grundsätzen haben die Fachgerichte die Grundrechte des Beschwerdeführers nicht verletzt. Sie haben die mittelbare Einwirkung der Grundrechte auf das Zivilrecht hinreichend beachtet. Die angegriffenen Entscheidungen betreffen die Reichweite der zivilrechtli-

chen Befugnisse aus Besitz und Eigentum gegenüber Dritten (Hausrecht). Das Bundesverfassungsgericht prüft hier insbesondere die Eigentumsgarantien aus Art. 14 Abs. 1 GG sowie den Schutz vor willkürlicher Ungleichbehandlung nach Art. 3 Abs. 1 GG. Eine Verletzung Grundrechtes aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG (allgemeines Persönlichkeitsrecht), worauf sich der Beschwerdeführer berufen hatte, hat das Bundesverfassungsgericht nicht weiter geprüft¹⁸. Die Verbote dürfen aber mit Blick auf das Gleichheitsgebot nicht willkürlich festgesetzt werden und müssen auf einem sachlichen Grund beruhen. Für ein Stadionverbot reicht indes schon die Sorge, von einer Person gehe die Gefahr künftiger Störungen aus.

Das gegen den Beschwerdeführer verhängte Stadionverbot war nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten rechtmässig. Ein Willkürakt, der eine Grundrechtsverletzung begründen könnte, lag nicht vor. Vielmehr ist im Rahmen der Abwägung der wechselseitig geltenden Grundrechtswerte, das verhängte Stadionverbot insgesamt auf Basis der derzeit gültigen *Richtlinien zur einheitlichen Behandlung von Stadionverboten* des Deutschen Fußballbundes¹⁹ nicht zu beanstanden und sachlich gerechtfertigt. Die Fachgerichte haben keine grundrechtsrelevanten Fehler begangen. Das mag in einem anderen Verfahren anders aussehen. Von daher ist die generelle Aussage, Stadionverbote seien verfassungsgemäss, in dieser Form nicht richtig. Die Entscheidung mag für einen Grossteil der Beteiligten am Fussball zu begrüssen sein. Gewalttätige Auseinandersetzungen haben im Sport nichts zu suchen. Allerdings müssen die Freiheitsrechte von Stadionbesuchern immer im Auge behalten werden. Im Zivilrecht genießt der Grundsatz der Vertragsfreiheit wesentliche Bedeutung. Je nachdem, wer sich im Rahmen eines Vertragsverhältnisses gegenüber steht, dürfen jedoch nach verfassungsrechtlichen Grundsätzen eben auch im Zivilrecht keine willkürlichen Entscheidungen getroffen werden.

Die derzeitige Praxis in Zusammenhang mit der Verhängung von Stadionverboten ist in dem beschiedenen Einzelfall als rechtmässig erachtet worden. Die Beteiligten dürfen sich aber auf diesen (verfassungsrechtlichen) Lorbeer keinesfalls ausruhen. Jeder Einzelfall kann grundsätzlich anders beurteilt werden. Die Richtlinien des DFB oder generell die Praxis in Zusammenhang mit der Verhängung von Stadionverboten wird weiter im Lichte der Freiheits- oder Gleichheitsgrundrechte restriktiv zu beurteilen sein. Bedenklich scheint durchaus, dass – wie auch im vorliegenden Fall – die Polizei die «Vereine» als verlängerten Arm einsetzt (das Stadionverbot erfolgte auf Anregung des Polizeipräsidiums Duisburg²⁰), wenn sie nach den strengen polizeirechtlichen Vorgaben selbst keine

¹¹ MARKUS SCHNEIDER, Sport und Recht – Sponsoring von Hochleistungssportlern unter rechtshistorischen und verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten, Frankfurt 1998, 107 ff.

¹² MARKUS SCHNEIDER, Sport und Recht – Sponsoring von Hochleistungssportlern unter rechtshistorischen und verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten, Frankfurt 1998, 107.

¹³ BVerfGE 7, 198 ff. (Lüth-Urteil).

¹⁴ § 862 Anspruch wegen Besitzstörung

(1) Wird der Besitzer durch verbotene Eigenmacht im Besitz gestört, so kann er von dem Störer die Beseitigung der Störung verlangen. Sind weitere Störungen zu besorgen, so kann der Besitzer auf Unterlassung klagen.

(2) Der Anspruch ist ausgeschlossen, wenn der Besitzer dem Störer oder dessen Rechtsvorgänger gegenüber fehlerhaft besitzt und der Besitz in dem letzten Jahre vor der Störung erlangt worden ist.

¹⁵ § 1004 Beseitigungs- und Unterlassungsanspruch

(1) Wird das Eigentum in anderer Weise als durch Entziehung oder Vorenthaltung des Besitzes beeinträchtigt, so kann der Eigentümer von dem Störer die Beseitigung der Beeinträchtigung verlangen. Sind weitere Beeinträchtigungen zu besorgen, so kann der Eigentümer auf Unterlassung klagen.

(2) Der Anspruch ist ausgeschlossen, wenn der Eigentümer zur Duldung verpflichtet ist.

¹⁶ § 826 Sittenwidrige vorsätzliche Schädigung

Wer in einer gegen die guten Sitten verstossenden Weise einem anderen vorsätzlich Schaden zufügt, ist dem anderen zum Ersatz des Schadens verpflichtet.

¹⁷ § 242 Leistung nach Treu und Glauben

Der Schuldner ist verpflichtet, die Leistung so zu bewirken, wie Treu und Glauben mit Rücksicht auf die Verkehrssitte es erfordern.

¹⁸ Urteilsdruck Rn. 42.

¹⁹ https://www.dfb.de/fileadmin/_dfbdam/123175-Richtlinien_zur_einheitlichen_Behandlung_von_Stadionverboten_ab_01_12_16.pdf.

²⁰ Vgl. Pressemitteilung Bundesverfassungsgericht Nr. 29/2018 vom 27.04.2018 <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2018/bvg18-029.html>.

Handlungsmöglichkeiten sieht. Für den Verfassungsrechtler oder grundsätzlich den Sportjuristen bringt die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts letztlich nichts Neues. In der Öffentlichkeit bleibt das Thema Stadionverbot von erhebli-

cher Bedeutung. Für die Freunde des friedlichen Stadionbesuches mag die Entscheidung in jedem Fall ein ausserordentlich gewichtiges Signal gegen jegliche Gewalt in Fussballstadien bedeuten. «Nur das Ergebnis zählt!».