



Henning Gädeke

Sportgroßveranstaltungen als staatliche Herausforderung

LESEPROBE



PETER LANG

Erster Teil: Einführung

§ 1 Historische Einführung, Aufriss der Probleme und Gang der Untersuchung

I. Historische Einführung

„*Panem et circenses*“¹ – dieses Zitat aus den Satiren des römischen Dichters Juvenal aus dem ersten Jahrhundert nach Christus steht wie kein anderes für Großveranstaltungen der verschiedensten Art.

Diese reichten in der Antike von Gladiatorenkämpfen im Kolosseum und Wagenrennen im Circus Maximus in Rom bis hin zu tagelangen Feiern zur Krönung neuer Kaiser. Auch die Panhellenischen Spiele, zu denen die Olympischen Spiele zählten und die bereits im 8. Jahrhundert vor Christus stattfanden, können als Vorgänger von Sportgroßveranstaltungen unserer Zeit bezeichnet werden.²

Der Zweck dieser Veranstaltungen war und ist zum einen - wie der Ausdruck „Brot und Spiele“ verdeutlicht - die Unterhaltung des Publikums.³ Andererseits wurden schon immer auch politische Ziele damit verfolgt. So dienten die Olympischen Spiele als politisches Forum und nach den Perserkriegen als Symbol innerstaatlicher Eintracht.⁴ Zusätzlich stellten die Spiele dieser Zeit bereits damals einen bedeutenden Wirtschaftsfaktor für die ausrichtenden Städte und die regionale Wirtschaft dar. Der bedeutendste Unterschied zu den heute ausgetragenen Sportgroßveranstaltungen liegt in der Trägerschaft. Die Veranstaltungen der Antike⁵ wurden, sieht man von Besonderheiten bei Gladiatorenkämpfen ab, in der Regel als öffentliche Aufgabe⁶ wahrgenommen und nicht wie in heutiger Zeit zumeist von Privaten durchgeführt. Die verschiedenen Interessen und Dimensionen antiker Spiele sind

1 Decimus Iunius Iuvenalis (Juvenal), Satiren, 10, 81. Dieser Ausdruck war ursprünglich als Kritik am römischen Volk gedacht, das seine Macht an Feldherren und Beamte abgegeben hat und sich nunmehr mit Brot und Spielen zufrieden gibt.

2 Vgl. auch den ähnlichen historischen Vergleich bei W. Woyke, Mega-Events und ihre Bedeutung für die Politik, in: ders. (Hrsg.), Sport und Politik, 2006, S. 13f.

3 Zum anderen wurden die Veranstaltungen der Antike - insbesondere die Panhellenischen Spiele – aber auch zur Ehrung der Götter ausgerichtet. Zu den Panhellenischen Spielen zählten neben den Olympischen Spielen zu Ehren des Zeus auch die Pythischen Spiele zu Ehren des Apollon, die Isthmischen Spiele zu Ehren des Poseidon und die Nemeischen Spiele, die ebenfalls zu Ehren des Zeus stattfanden, vgl. M. Siebler, Olympia, 2004, S. 5.

4 Ebd., S. 166.

5 Vgl. hierzu im Hinblick auf die öffentlichen Spiele im Rom der Antike F. Bernstein, Ludi publici, 1998, S. 23ff.

6 Vgl. auch das Staatsverständnis von Aristoteles, Politik, Drittes Buch, 9. Kapitel (1280b), zitiert nach: E. Rolfes, Aristoteles: Politik, 1981, S. 96: „Zweck des Staates ist also, dass man gut lebe [...]“.

auch bei den Sportgroßveranstaltungen unserer Zeit wieder zu beobachten, wie sich im weiteren Verlauf der Arbeit zeigen wird.

Eine Renaissance erlebten Sportgroßveranstaltungen in der Neuzeit im Zusammenhang mit der durch die Industrialisierung ausgelösten zunehmenden Verstädterung und dem Aufkommen von Massenkommunikationsmitteln. Es war vor allem der Fußball, der von England aus seinen Siegeszug um die Welt antrat, in einem Ligabetrieb organisiert wurde und damit zum wöchentlichen Großereignis wurde. Hieraus folgend stehen in dieser Arbeit auch Fußball-Veranstaltungen im Vordergrund der Bearbeitung.

II. Aufriss der Probleme und die Notwendigkeit ihrer gemeinsamen Behandlung

Sportgroßveranstaltungen bilden aus tatsächlichen und rechtlichen Gründen eine spezielle Materie, die es bereichsspezifisch zu behandeln gilt. Sie sind gekennzeichnet durch spezielle Phänomene und rechtliche Probleme, die möglicherweise auch ein speziell auf sie zugeschnittenes juristisches Instrumentarium notwendig machen.

Ein Blick auf die zu Sportgroßveranstaltungen erschienene Literatur⁷ zeigt, dass aus verwaltungsrechtlicher Sicht ein Großteil der spezifischen rechtlichen Probleme typischerweise im Sicherheitsrecht angesiedelt ist. Hierbei geht es zum einen um die Frage der Sicherheit derartiger Veranstaltungen, daneben aber auch um die Problematik, wer die dadurch entstehenden Kosten erstatten muss. Wie die Notwendigkeit des Sportstättenbaus zeigt, sind darüber hinaus auch Bereiche wie das Bauplanungs- und Bauordnungsrecht betroffen.

1) Auswirkungen auf den öffentlichen Raum

Die rechtlichen Probleme rühren daher, dass Sportgroßveranstaltungen allein durch ihre Größe in den öffentlichen Raum „hineinragen“. Als wichtigste Beispiele jüngerer Zeit sind die Fußballweltmeisterschaft 2006 sowie im kleineren Maßstab die Handballweltmeisterschaft 2007 und die Leichtathletikweltmeisterschaft 2009 in Deutschland zu nennen, bei denen Zehntausende in die Stadien und Hallen strömten. Hinzu kommen beinahe jede Woche Fußballspiele mit bis zu 80 000 Zuschauern mit womöglich rivalisierenden Gruppierungen oder Motorsportveranstaltungen

7) Verwiesen sei hier nur auf die Arbeiten von F. Deusch, Polizeiliche Gefahrenabwehr bei Sportgroßveranstaltungen, 2005; B. Krahm, Polizeiliche Maßnahmen zur Eindämmung von Hooligangewalt, 2007; S. Leutert, Polizeikostentragung bei Grossveranstaltungen, 2005; F.-P. Stümper, Die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei Großsportveranstaltungen, 2001; S. Wahlen, Polizeikostenerstattung kommerzieller Großveranstalter, 2008.

mit über 100 000 Zuschauern. Auch im Amateursportbereich gibt es Volksläufe mit Tausenden Teilnehmern.

Dieses erhöhte Bedürfnis zur Nutzung des öffentlichen Raums zeigt sich am anschaulichsten, wenn die Durchführung der Veranstaltungen direkt im öffentlichen Raum erfolgt (Straßenradrennen, Laufveranstaltungen etc.).⁸ Aber auch wenn die eigentliche Veranstaltung in einem privaten Bereich, wie beispielsweise in einer Halle oder in einem Stadion, stattfindet, hat dies Auswirkungen auf den öffentlichen Raum. Dies bezieht sich insbesondere auf die Zuschauer und deren An- und Abreise – unabhängig davon, ob diese zu Fuß, mit dem Fahrrad, mit öffentlichen Verkehrsmitteln oder mit dem Auto anreisen.

2) Begrenztheit staatlicher Kapazitäten

Die Verwaltung wird durch die Größe der Veranstaltungen zwangsläufig involviert. Ihre Kapazitäten sind allerdings in der Regel nicht auf diese Menschenmengen ausgerichtet. Das staatliche Leistungsvermögen reicht daher oftmals nicht aus, um den Umfang derartiger Veranstaltungen als normales Alltagsgeschäft zu behandeln. Die vorhandenen Kapazitäten werden durch Sportgroßveranstaltungen nicht nur vollständig ausgeschöpft, vielmehr ist die Schaffung zusätzlicher Kapazitäten vonnöten. Am deutlichsten wird dies im Bereich der Gewährleistung der Sicherheit von Sportgroßveranstaltungen, für die teilweise Tausende zusätzliche Polizeikräfte eingesetzt werden. Aber auch Baubehörden können Großprojekte wie einen Stadionbau in der Regel nicht im Rahmen des Alltagsgeschäfts erledigen.

3) Abgrenzung zwischen staatlicher und privater Verantwortung

Darüber hinaus stellt sich bei allen in diesem Kontext auftretenden Problemen die Frage, wie die Verantwortungsbereiche zwischen privaten Ausrichtern und Staat abzugrenzen sind. Gerade weil Sportgroßveranstaltungen Auswirkungen auf den öffentlichen Raum haben, ist es notwendig, eine Abgrenzung zwischen staatlicher und privater Verantwortung zu finden.

Alle aufgeführten Punkte haben zur Folge, dass Staat und Veranstalter in einem Dependenzverhältnis stehen. Wie im weiteren Verlauf der Arbeit aufgezeigt wird, kann und will der Staat trotz eines großen Interesses an Sportgroßveranstaltungen diese nicht selbst ausrichten. Die Veranstalter wiederum sind oftmals aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht in der Lage, die auftretenden Probleme von sich aus zu bewältigen, und bedürfen der Bereitstellung staatlicher Kapazitäten.

8 Vgl. hierzu D. Herberg, IRONMAN® - nicht nur eine sportliche Höchstleistung, DPoIBl. 2007, 25 (26ff.).

4) Notwendigkeit der gemeinsamen Behandlung

Die rechtliche Analyse von Sportgroßveranstaltungen wurde bisher in der Literatur entweder auf der Makroebene des Sports als Gesamtkomplex⁹ mit seinen verschiedensten Erscheinungsformen¹⁰ wissenschaftlich angegangen oder aus einer spezifischen Fachmaterie heraus wie beispielsweise dem Polizei- oder Kostenrecht behandelt.¹¹

Die charakteristischen Probleme bei Sportgroßveranstaltungen lassen es nicht als vorzugswürdig erscheinen, Lösungen ausschließlich aus der jeweiligen verwaltungsrechtlichen Fachmaterie heraus zu entwickeln. Vielmehr gebieten sie, Sportgroßveranstaltungen und die mit ihnen verbundenen rechtlichen Herausforderungen als Gesamtkomplex zu behandeln, um so bereichsspezifische juristische Lösungen zu entwickeln. Was darunter im Einzelnen zu verstehen ist, wird im weiteren Verlauf der Arbeit verdeutlicht.

III. Gang der Untersuchung

Methodisch wird in dieser Arbeit folgendermaßen vorgegangen: Nachdem bereits typische rechtliche Probleme im Zusammenhang mit Sportgroßveranstaltungen aufgezeigt wurden, folgt eine kurze Darstellung des Untersuchungsgegenstandes (§ 2). Anschließend werden die unterschiedlichen Interessenlagen der Beteiligten analysiert (§ 3). Das Ergebnis dieser Analyse soll als Grundlage der weiteren Diskussion dienen. Darauf aufbauend werden die rechtlichen Determinanten für den Komplex Sportgroßveranstaltung ausgelotet (2. Teil). Der Schwerpunkt liegt dabei auf dem rechtlichen Rahmen, den das Grundgesetz (§ 4), die Landesverfassungen (§ 5) und das Unionsrecht (§ 6) dem staatlichen Handeln in diesem Bereich geben. Im Rahmen eines Realbereichbefundes (§ 7) wird anschließend analysiert, wie von staatlicher Seite mit diesen verfassungsrechtlichen Determinanten umgegangen wird.

Auf Grundlage dieser Ergebnisse werden dogmatische Grundbausteine entwickelt, die es erleichtern sollen, rechtliche Probleme im Kontext von Sportgroßveranstaltungen interessengerecht zu lösen (3. Teil). Im 4. Teil der Arbeit werden diese Bausteine dann auf ausgewählte Probleme angewendet und darauf basierende Lösungswege erarbeitet. Der Fokus wird dabei auf sicherheitsrechtliche Probleme

9 Vgl. insbesondere M. Nolte, Staatliche Verantwortung im Bereich Sport, 2004.

10 Diese reichen vom Dienst-, Freizeit- und Breitensport sowie dem Gesundheits-, Resozialisierungs-, Behinderten- und Schulsport über den Hochschul- und Militärsport bis zum Hochleistungssport, U. Steiner, § 87 Sport und Freizeit, in: HStR IV, 2006, Rn. 1; T. Hebele, Das Staatsziel Sport – verfehlte Verfassungsgebung?, SpuRt 2003, 221 (222), unterscheidet zwischen Wettkampfsport, bei dem es darum geht, Leistungen zu erreichen, die außerhalb des Wettkampfs keinen Nutzen haben, sowie Körpersport, bei dem es um menschliche Betätigung geht, die die körperliche Kondition verbessern soll.

11 Vgl. hierzu FN 7.

(§ 10), Fragen der Kostentragung für Polizeieinsätze (§ 11) und die Behördenorganisation (§ 12) gelegt.

Soweit es in dieser Arbeit um Fragen geht, die einfaches Landesrecht oder Landesverfassungsrecht betreffen, wird dieses exemplarisch anhand baden-württembergischen Landesrechts dargestellt. Falls es notwendig und möglich ist, wird jedoch auch auf die Regelungen anderer Länder eingegangen.

§ 2 Abgrenzung des Untersuchungsgegenstands

Bei der Festlegung des Untersuchungsgegenstands zeigt sich, dass eine Klassifizierung von Großveranstaltungen nach unterschiedlichen Kriterien vorgenommen werden kann. Diese soll im Rahmen der Arbeit in gebotener Kürze als Grundlage der weiteren Diskussion erfolgen und der Abgrenzung von Sportgroßveranstaltungen zu anderen Typen von Großveranstaltungen dienen.

I. Inhalt der Veranstaltung als Klassifizierungs- und Abgrenzungsmerkmal

Die inhaltliche Klassifizierung ist die naheliegendste Einteilungsmöglichkeit von Großveranstaltungen.

Als wichtigste Gruppen sind wissenschaftliche, religiöse, kulturelle und unterhaltende Veranstaltungen zu nennen. Zu beachten ist, dass eine derartige Differenzierung nur anhand von Idealtypen vorgenommen werden kann, wobei es zwischen den einzelnen Veranstaltungstypen Überschneidungen gibt. Methodisch erscheint es bei der Einteilung zielführend, bei jedem Veranstaltungstyp ein prägendes Element herauszuarbeiten, anhand dessen sich die Einordnung bestimmt und das gleichzeitig als Abgrenzungsmerkmal zu Sportgroßveranstaltungen dient.

1) Wissenschaftliche und religiöse Großveranstaltungen

Bei wissenschaftlichen und religiösen Veranstaltungen kann davon ausgegangen werden, dass es diesbezüglich keine Überschneidungen mit Sportgroßveranstaltungen gibt. Diese Veranstaltungen zeichnen sich dadurch aus, dass sie in den Schutzbereich von Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG und Art. 4 Abs. 2 GG¹² fallen. Welche Konsequenzen dies im Hinblick auf die aus Art. 3 Abs. 1 GG erwachsenden Gleichheitsrechte hat, wird an späterer Stelle im Rahmen der grundrechtlichen Determinanten untersucht.¹³

12 BVerfGE 24, 236 (246), Beschluss vom 16.10.1968.

13 Dazu in § 4 der Untersuchung.