

## Verschuldensunabhängige Verbandssanktionen gegen Sportvereine für Zuschauerausschreitungen

Professor Dr. Wolf-Dietrich Walker\*

Die rechtlichen Konsequenzen von Zuschauerausschreitungen bei Sportveranstaltungen bestehen vor allem aus Stadionverboten gegen die Störer und aus Verbandssanktionen gegen die Vereine. Die Zulässigkeit von bundesweiten Stadionverboten wurde vom BGH mit Urteil vom 30. 10. 2009 (NJW 2010, 534 m. Anm. Heermann) bejaht; über die dagegen eingelegte Verfassungsbeschwerde hat das BVerfG entgegen seiner ursprünglichen Ankündigung bis zum Ablauf des Jahres 2013 noch nicht entschieden. Derzeit wird aus aktuellem Anlass vor allem über die Rechtmäßigkeit von Verbandssanktionen gegen die Vereine gestritten.

### I. Praktische Relevanz

Die rechtlichen Konsequenzen von Fan-Ausschreitungen waren spätestens seit 2008 vielfach Gegenstand von sportrechtlichen Tagungen und Veröffentlichungen<sup>1</sup>. Dabei sind insbesondere die verbandsrechtlichen Sanktionen, die nicht an das Verhalten der Vereine anknüpfen, sondern allein an die Ausschreitungen ihrer Anhänger, in die sportrechtliche Kritik geraten. Bei den auch in der Öffentlichkeit diskutierten Verbandssanktionen gegen die Vereine geht es im Wesentlichen um den Ausschluss eines Vereins aus dem laufenden oder einem zukünftigen Wettbewerb (Sperrern), um die Anordnung von Spielen ohne Zuschauer (Geisterspiele) sowie um Geldstrafen.

#### 1. Ausschluss aus dem Wettbewerb und Anordnung von Geisterspielen

Besondere Aufmerksamkeit hat die Entscheidung der UEFA aus dem Jahr 2006 erlangt, den Club Feyenoord Rotterdam wegen Ausschreitungen seiner Fans anlässlich des UEFA-Pokalspiels AS Nancy-Lorraine gegen Rotterdam vom damals laufenden UEFA-Cup-Wettbewerb auszuschließen und ihm zusätzlich eine Geldstrafe aufzuerlegen. Das CAS (engl. *Court of Arbitration for Sport = Internationaler Sportgerichtshof*) hat diese Sanktion mit Urteil vom 20. 4. 2007<sup>2</sup> bestätigt<sup>3</sup>. Im Jahr 2013 verurteilte die UEFA den griechischen Fußball-Erstligisten PAOK Saloniki wegen heftiger Zuschauerausschreitungen bei dem vorjährigen Qualifikationsspiel zur Europa-League gegen Rapid Wien zu drei Heimspielen ohne Zuschauer und zur Zahlung einer Geldstrafe von 150 000 Euro. Auch Rapid Wien musste das erste Spiel der Europa-League-Gruppenphase ohne Zuschauer bestreiten und eine Geldstrafe von 75 000 Euro zahlen. Die Anhänger beider Clubs hatten sich gegenseitig mit Feuerwerkskörpern beschossen, diejenigen aus Saloniki zusätzlich das Spielfeld gestürmt<sup>4</sup>.

Auf nationaler Ebene ist vor allem das Urteil des *SportG DFB* vom 10. 12. 2012<sup>5</sup> zu erwähnen, durch das der Verein

Walker: Verschuldensunabhängige Verbandssanktionen gegen Sportvereine für  
Zuschauerausschreitungen (NJW 2014, 119)

120 

Dynamo Dresden wegen (wiederholter) Zuschauerausschreitungen beim DFB-Vereinspokalspiel Hannover 96 gegen Dynamo Dresden<sup>6</sup> für die Spielzeit 2013/14 von allen Vereinspokalspielen auf DFB-

Ebene ausgeschlossen wurde.

In den genannten Fällen konnte ein Verschulden des jeweils sanktionierten Vereins nicht festgestellt werden. Das wurde vom *SportG DFB* ausdrücklich im Urteil bestätigt. Im Fall Feyenoord Rotterdam sprach vieles sogar eher für ein Verschulden der französischen Polizei<sup>7</sup>; jedenfalls war auch nach Überzeugung des CAS nicht von einem Verschulden des Clubs aus Rotterdam auszugehen<sup>8</sup>.

## 2. Geldstrafen

Zahlenmäßig von noch größerer Bedeutung sind die zahlreichen medial bekannt gewordenen Verbandssanktionen in Form von Geldstrafen<sup>9</sup>. Solche wurden etwa verhängt

- gegen den FC St. Pauli in Höhe von 50 000 Euro, weil ein Fan eine Kassenrolle über einen 6,20 m hohen Zaun auf einen Spieler von Eintracht Frankfurt geworfen hatte<sup>10</sup>,
- gegen den VfL Osnabrück in Höhe von 5000 Euro, weil dessen Anhänger im Spitzenspiel gegen den Karlsruher SC mit Schneeballwürfen für eine Spielunterbrechung gesorgt hatten<sup>11</sup>,
- gegen den FC Schalke 04 in Höhe von 50 000 Euro wegen des Abbrennens von 20 Magnesiumfackeln im Spiel gegen Borussia Dortmund und wegen ähnlicher Vorgänge beim Pokalspiel gegen Saarbrücken und bei einer Partie gegen Eintracht Frankfurt<sup>12</sup>,
- gegen den SC Freiburg in Höhe von 10 000 Euro für das Zünden von Knallkörpern im eigenen Fanblock bei Spielen in Hannover und Karlsruhe<sup>13</sup>,
- gegen den 1. FC Kaiserslautern in Höhe von 9000 Euro, weil eigene Fans in Paderborn und Frankfurt pyrotechnisch auffällig wurden und aus den gleichen Gründen gegen Bayer 04 Leverkusen in Höhe von 9000 Euro<sup>14</sup>,
- gegen den 1. FC Köln in Höhe von 80 000 Euro für das Stürmen des Platzes und den Einsatz von Pyrotechnik bei einem Bundesligaspiel gegen Bayern München<sup>15</sup>.

Auch Beispiele aus internationalen Wettbewerben lassen sich mühelos finden. Geldstrafen wurden von der UEFA etwa verhängt gegen den kroatischen Fußballverband in Höhe von 80 000 Euro wegen rassistischer Gesänge der Fans und wegen Zündens von Feuerwerk<sup>16</sup> sowie gegen den russischen Verband in Höhe von 120 000 Euro für das Zünden von Feuerwerkskörpern und rassistische Beleidigungen durch russische Fans<sup>17</sup>.

## II. Rechtsgrundlage für Verbandssanktionen gegen die Vereine

Die Rechtsgrundlagen für die Verhängung von Verbandssanktionen finden sich in den verbandsrechtlichen Regelwerken. Daraus ergeben sich die von einer zivilrechtlichen Haftung verschiedenen Tatbestandsvoraussetzungen. Verbandssanktionen gegen die Vereine für Fan-Ausschreitungen sind im Gegensatz zu Schadensersatzansprüchen sowohl nach nationalem als auch nach internationalem Regelwerk verschuldensunabhängig. So heißt es in § 9 a DFB-Rechts- und Verfahrensordnung (DFB-RuVO):

„1. Vereine und Tochtergesellschaften sind für das Verhalten ihrer Spieler, Offiziellen, Mitarbeiter, Erfüllungsgehilfen, Mitglieder, Anhänger, Zuschauer und weiterer Personen, die im Auftrag des Vereins eine Funktion während des Spiels ausüben, verantwortlich.

2. Der gastgebende Verein und der Gastverein bzw. ihre Tochtergesellschaften haften im Stadionbereich

vor, während und nach dem Spiel für Zwischenfälle jeglicher Art.“

Was mit „haften“ gemeint ist, ergibt sich aus § 44 der DFB-Satzung über die Strafgewalt des Verbands und Straforten. Nach Nr. 2 dieser Regelung sind als Strafen unter anderem zulässig Geldstrafen bis zu 250 000 Euro, der Ausschluss von der Nutzung der Einrichtungen des DFB einschließlich Lizenzentzug, Platzsperre oder Spielaustragung unter Ausschluss der Öffentlichkeit sowie die Aberkennung von Punkten.

Weitgehend identisch sind die entsprechenden Regelungen in Art. 6 und 14 UEFA-Rechtspflegeordnung (UEFA-RPO) über die Verantwortung der Mitgliedsverbände und -vereine sowie über Disziplinarmaßnahmen gegen sie.

### III. Zulässigkeit verschuldensunabhängiger Sanktionen

Bei derartigen Verbandssanktionen geht es also um eine verschuldensunabhängige, objektive Kausalhaftung, die so genannte *strict liability*<sup>18</sup>. Ob diese mit nationalem staatlichem Recht vereinbar ist, wird durchaus unterschiedlich beurteilt.

#### 1. Die Entscheidungen der DFB-Verbandsorgane und des Ständigen Schiedsgerichts

Das Urteil des *SportG DFB* vom 10. 12. 2012<sup>19</sup> über die Wirksamkeit der in § 9 a DFB-RuVO normierten *strict liability* und den Ausschluss von Dynamo Dresden aus dem DFB-Pokalwettbewerb 2013/14 wegen Zuschauerausschreitungen wurde zunächst durch Entscheidung des *DFB-Bundesgerichts* vom 7. 3. 2013<sup>20</sup> bestätigt. Dagegen hat der Verein Dynamo Dresden Klage beim *Ständigen Schiedsgericht für Vereine und Kapitalgesellschaften der Lizenzligen* eingelegt. Diese wurde durch Schiedsspruch vom 14. 5. 2013<sup>21</sup> abgewiesen. Das *Ständige Schiedsgericht* hält die Regelung über verschuldensunabhängige Sanktionen in § 9 a DFB-RuVO auf Grund der durch Art. 9 I GG gewährleisteten Verbandsautonomie jedenfalls dann für rechtmäßig, wenn diese Sanktionen der künftigen Sicherung eines ordnungsgemäßen Spielbetriebs dienen (unter C I, II 1 b). Ob eine Sanktion geeignet sei, das angestrebte präventive Ziel zu erreichen, liege in der Einschätzungsprärogative des Verbands. § 9 a DFB-RuVO stelle eine ausgewogene Abwägung zwischen den Erfordernissen der Gewährleistung eines gefahrfreien und ordnungsgemäßen Spielbetriebs einerseits und den schutzwürdigen Belangen der Vereine andererseits dar. Der Ausschluss eines Vereins aus dem DFB-Pokal für eine Spielzeit ziele gerade auf die Sicherung des Wettbewerbs und sei zur Erreichung dieses Ziels geeignet, erforderlich und angemessen (unter C III 2).

Dagegen hat das *Ständige Schiedsgericht* die Frage, ob auch andere verschuldensunabhängige Sanktionen zulässig sind,

Walker: Verschuldensunabhängige Verbandssanktionen gegen Sportvereine für Zuschauerausschreitungen (NJW 2014, 119)

121  

bei denen der Sühnezweck und das Unrechtsurteil im Vordergrund stehen, ausdrücklich offengelassen (unter C II 1 a).

Dynamo Dresden hatte übrigens vergeblich versucht, im Wege einer einstweiligen Verfügung doch noch die Zulassung zur Teilnahme am DFB-Pokal 2013/14 zu erwirken. Das *OLG Frankfurt a. M.* hat den Antrag zurückgewiesen<sup>22</sup>. Inzwischen hat der Pokalwettbewerb ohne Dynamo Dresden begonnen.

#### 2. Die Verbandsautonomie als Grundlage für die Zulässigkeit verschuldensunabhängiger Sanktionen

Nicht erst das *Ständige Schiedsgericht*, sondern auch eine schon vorher verbreitet vertretene Ansicht begründet die Zulässigkeit der strict liability mit der verfassungsrechtlich geschützten Verbandsautonomie (Art. 9 I GG)<sup>23</sup>, die in § 25 BGB ausgestaltet ist<sup>24</sup>. In der Tat ist es unstreitig, dass Art. 9 GG unter anderem das innerverbandliche Normsetzungsrecht, vor allem das Satzungsrecht, gewährleistet<sup>25</sup>. Die Verbände können grundsätzlich selbst entscheiden, wie sie ihre eigenen Angelegenheiten regeln. Gerade die Sanktionierung eines Vereins wegen Zuschauerausschreitungen wird in der vereinsrechtlichen Literatur als Beispiel für die Zulässigkeit verschuldensunabhängiger Sanktionen durch den Verband genannt<sup>26</sup>.

### **3. Das Verschuldensprinzip als Grenze der Verbandsautonomie**

Allerdings ist das Normsetzungsrecht auf Grund der Verbandsautonomie nicht grenzenlos. Es kann sowohl durch kollidierendes Verfassungsrecht<sup>27</sup> als auch durch gesetzliche Ausgestaltung begrenzt sein. Die Notwendigkeit einer gesetzlichen Ausgestaltung gehört von vornherein zum Inhalt des Art. 9 I GG, der sich nicht allein aus dem Wortlaut der Verfassungsnorm bestimmen lässt<sup>28</sup>. Das Verbandsrecht unterliegt daher der Inhaltskontrolle am Maßstab der §§ 134, 138, 242, 826 BGB<sup>29</sup>.

Die entscheidende Frage ist, ob und mit welchen Folgen im Rahmen dieser Inhaltskontrolle das Verschuldensprinzip zu berücksichtigen ist.

#### **a) Verfassungsrang des Verschuldensprinzips**

Das Verschuldensprinzip hat nach der Rechtsprechung des *BVerfG* Verfassungsrang. Die maßgebliche Entscheidung dazu erging zur Zulässigkeit der Verhängung eines Ordnungsgelds nach § 890 ZPO wegen Verstoßes gegen einen Unterlassungstitel. Das *BVerfG* hat wörtlich formuliert:

„Dem Grundsatz, dass jede Strafe – nicht nur die Strafe für kriminelles Unrecht, sondern auch die strafähnliche Sanktion für sonstiges Unrecht – Schuld voraussetze, kommt Verfassungsrang zu. Er ist im Rechtsstaatsprinzip begründet.“<sup>30</sup>

#### **b) Bedeutung des Verschuldensprinzips im Zivilrecht**

Damit steht allerdings noch nicht fest, ob sich auch das Verbandsrecht am Verschuldensprinzip messen lassen muss. Äußerer Anlass für die genannte verfassungsgerichtliche Entscheidung war nämlich eine staatliche Sanktion in der Zwangsvollstreckung, während es sich bei verbandsrechtlichen Sanktionen um Maßnahmen des Zivilrechts handelt. Andererseits ist die entscheidende Aussage des *BVerfG* zu den strafähnlichen Sanktionen ganz allgemein gehalten und nicht auf solche durch den Staat beschränkt. Auch der Umstand, dass sich das Rechtsstaatsprinzip unmittelbar an die staatlichen Gewalten wendet, schließt eine Berücksichtigung des Verschuldensprinzips im Privatrecht nicht aus. Vielmehr ist das Rechtsstaatsprinzip als elementarer Verfassungsgrundsatz<sup>31</sup> ebenso wie die Grundrechte Element einer objektiven Ordnung, die als verfassungsrechtliche Grundentscheidung für alle Bereiche des Rechts Geltung hat und damit auch das Privatrecht beeinflussen kann<sup>32</sup>. Deshalb wird auch in der verfassungsrechtlichen Kommentarliteratur<sup>33</sup> ausdrücklich die Bindung der verbandsinternen Strafgewalt an bestimmte rechtsstaatliche Grenzen und in der vereinsrechtlichen Kommentarliteratur<sup>34</sup> die Bindung von Vereinsstrafen an ein Verschulden betont. Das rechtsstaatliche Verschuldensprinzip ist daher bei der Auslegung und Handhabung der zivilrechtlichen Generalklauseln, also auch bei der Inhaltskontrolle nach § 242 BGB, zu berücksichtigen<sup>35</sup>. Die innere Rechtfertigung ergibt sich daraus, dass der Verband sich gegenüber den satzungsunterworfenen Vereinen wie ein Gesetzgeber geriert, der ebenfalls an das

Rechtsstaatsprinzip gebunden ist<sup>36</sup>.

Gegen die Notwendigkeit, auch im Zivilrecht grundsätzlich das Verschuldensprinzip zu berücksichtigen, spricht nicht die Möglichkeit einer verschuldensunabhängigen Gefährdungshaftung<sup>37</sup>. Dabei handelt es sich um abschließend geregelte Ausnahmetatbestände<sup>38</sup> für eine Schadensersatzhaftung, um die es bei den verbandsrechtlichen Sanktionen gegen Vereine nicht geht. Außerdem beruht der Gedanke der Gefährdungshaftung neben dem Einstehenmüssen für ein erlaubtes Risiko auch auf dem Gesichtspunkt der partiellen Gefahrbeherrschung<sup>39</sup>. Von Gefahrbeherrschung kann aber im Verhältnis

Walker: Verschuldensunabhängige Verbandssanktionen gegen Sportvereine für Zuschauerausschreitungen (NJW 2014, 119)

122 

zwischen Verein und (angeblichen) Fans kaum die Rede sein<sup>40</sup>.

### **c) Ausgleich zwischen Verbandsautonomie und Verschuldensprinzip im Wege der praktischen Konkordanz**

Aus der verfassungsrechtlich geschützten Verbandsautonomie folgt, dass das Verschuldensprinzip für verbandsrechtliche Sanktionen keine uneingeschränkte Geltung haben kann. Andererseits kann das ebenfalls aus der Verfassung hergeleitete Verschuldensprinzip bei verbandsrechtlichen Sanktionen auch nicht vollständig unberücksichtigt bleiben. Vielmehr ist das Spannungsverhältnis zwischen Verbandsautonomie und Verschuldensprinzip im Sinne einer praktischen Konkordanz aufzulösen. Daraus ergeben sich für die Zulässigkeit der verschiedenen Sanktionen unterschiedliche Konsequenzen.

### **4. Konsequenzen für die Zulässigkeit verschuldensunabhängiger wettbewerbssichernder Sanktionen**

Die Verbandsautonomie setzt sich bei Sanktionen mit unmittelbaren Auswirkungen auf den Ablauf des vom Verband ausgerichteten Wettbewerbs durch. Das *Ständige Schiedsgericht* spricht insoweit von präventiv wirkenden Sanktionen<sup>41</sup>. Diese müssen auch ohne Verschulden zulässig sein, sofern im Einzelfall das Verhältnismäßigkeitsprinzip gewahrt ist<sup>42</sup>.

#### **a) Kern der Vereinsbetätigungsfreiheit nach Art. 9 I GG**

Die Regelung des vom Verband ausgerichteten Wettbewerbs betrifft geradezu den Kern der von Art. 9 I GG geschützten Vereinsbetätigungsfreiheit. Ein Sportverband ist danach befugt, den von ihm veranstalteten Wettbewerb nach seinen Vorstellungen von der Eigenart des Sports und der jeweiligen Sportart sowie deren charakteristischen Besonderheiten und legitimen Belangen zu gestalten<sup>43</sup>. Dazu gehört auch ein autonom ausgestaltetes Rechts- und Regelwerk und dessen Durchsetzung<sup>44</sup>. Das betrifft verschuldensunabhängige Sanktionen wie die Anordnung von Geisterspielen und den Ausschluss aus dem laufenden Wettbewerb oder – bei gravierenden oder wiederholten Ausschreitungen wie im Fall Dynamo Dresden – aus dem künftigen Wettbewerb. Bei diesen Sanktionen geht es nämlich nicht vorrangig um ein für die Strafe charakteristisches Unwerturteil, sondern um das berechtigte Interesse des Verbands, zukünftige Spiele wie etwa die Pokalspiele des von ihm ausgerichteten Pokalwettbewerbs in der nächsten Saison nicht von vornherein mit der Gefahr von Fan-Ausschreitungen zu belasten und dadurch potenzielle Zuschauer abzuschrecken. Deshalb stieß es auf internationaler Ebene wohl auch allgemein auf großes Verständnis, dass nach den Ausschreitungen von Fans aus Liverpool beim Endspiel im Europapokal der

Landesmeister zwischen dem FC Liverpool und Juventus Turin im Jahr 1985 im Brüsseler Heysel-Stadion, bei denen zahlreiche Todesopfer zu beklagen waren, der FC Liverpool und die anderen englischen Vereine für mehrere Jahre vom Europapokal ausgeschlossen wurden<sup>45</sup>. Nach diesem Maßstab waren der vom *SportG DFB* angeordnete Ausschluss von Dynamo Dresden aus dem Pokalwettbewerb der Saison 2013/14 sowie der schon vorher von der UEFA ausgesprochene Ausschluss von Feyenoord Rotterdam aus dem UEFA-Cup-Wettbewerb 2006/07 rechtmäßig, und sie sind vom *Ständigen Schiedsgericht* bzw. vom CAS zu Recht bestätigt worden.

### **b) Eignung zur präventiven Wirkung auf den Wettbewerb**

Die grundsätzliche Eignung der genannten Sanktionen, sich präventiv auf den künftigen Ablauf des Wettbewerbs auszuwirken, ist zu bejahen. Bei einem Ausschluss des Vereins aus einem Wettbewerb oder bei angeordneten Geisterspielen können die Anhänger dieses Vereins jedenfalls für einen begrenzten Zeitraum keine Ausschreitungen organisieren oder provozieren. Außerdem ist eine weitergehende verhaltenssteuernde Wirkung auf die gewaltbereiten Fans am ehesten dadurch möglich, dass sie – wenn auch mittelbar durch gegen den Verein gerichtete Sanktionen – von Spielen „ihres“ Vereins ausgeschlossen werden.

### **c) Präventive Wirkung auch bei weiterer Teilnahme am Ligabetrieb**

Zum Teil wird zwar die Eignung zur Sicherung des Wettbewerbs mit der Begründung verneint, dass der Verein selbst bei einem Ausschluss aus einem Pokalwettbewerb noch am Ligabetrieb teilnehme und dort immer noch Ausschreitungen seiner Fans zu befürchten seien<sup>46</sup>. Dabei wird jedoch übersehen, dass jeder Ausschluss aus einem Wettbewerb zum unbeeinträchtigten Ablauf dieses Wettbewerbs beitragen und zudem disziplinierende Wirkung auf die Fans bezüglich anderer Wettbewerbe haben kann. Und selbst ein oder mehrere Geisterspiele können als Abkühlungsphase auch für den Ablauf der folgenden Spiele nützlich sein und eine präventive Wirkung für den Wettbewerb insgesamt entfalten.

## **5. Konsequenzen für die Zulässigkeit verschuldensunabhängiger Geldstrafen**

Die beiden genannten Entscheidungen des *Ständigen Schiedsgerichts* und des CAS betreffen aber nicht alle verbandsrechtlich (national nach § 44 der DFB-Satzung) möglichen Sanktionen. Offen ist nach wie vor insbesondere die Zulässigkeit von verschuldensunabhängigen Geldstrafen, die bis in die Gegenwart laufend gegen Vereine wegen des Verhaltens ihrer Zuschauer verhängt werden.

### **a) Keine präventive Wirkung auf den Wettbewerb**

Geldstrafen haben praktisch keine wettkampfsichernde Wirkung. Jedenfalls fehlt dafür jeder empirische Beleg. Die Erfahrungen aus der Vergangenheit sprechen eher dagegen. Die (angeblichen) Fans richten ihr Verhalten nicht danach, ob ihr Verein eine Geldstrafe zahlen muss<sup>47</sup>. Das gilt offenbar selbst dann, wenn die Fans die Gefahr einkalkulieren müssen, dass der bestrafte Verein gegen sie Regressansprüche geltend macht<sup>48</sup>. Beispielhaft sei auf die Situation beim 1. FC Köln hingewiesen. Dieser Verein ist trotz aller respektablen Versuche zur Verhinderung und Aufklärung, seiner Kooperation mit der Polizei und der Staatsanwaltschaft und der offenbar konsequent angedrohten und durchgeführten Regressverfahren gegen randalierende Fans<sup>49</sup> immer wieder von Zuschauerausschreitungen betroffen<sup>50</sup>. Nach Medien

## Zuschauerausschreitungen (NJW 2014, 119)

berichten musste er allein in den letzten drei Jahren angeblich Strafen in Höhe von insgesamt 470 000 Euro zahlen<sup>51</sup>. Seine Fans entziehen sich trotz solcher Geldstrafen dem Einflussbereich „ihres“ Vereins. Derartigen Geldstrafen gegen den Verein fehlt somit jede Eignung, irgendwelche Auswirkungen auf das Verhalten des Vereins oder seiner gewaltbereiten Fans und damit auf die Sicherung des Wettbewerbs zu haben<sup>52</sup>. Es handelt sich vielmehr eindeutig um (nichtstaatliche) Strafen<sup>53</sup>. Dafür ist weniger von Bedeutung, dass sie in § 44 der DFB-Satzung ausdrücklich so bezeichnet sind. Maßgeblich ist vielmehr, dass mit einer solchen Geldstrafe – ebenso wie mit einer vom Gericht verhängten Geldstrafe und einem im Rahmen der Unterlassungsvollstreckung verhängten Ordnungsgeld – ausschließlich ein in der Vergangenheit abgeschlossenes Verhalten sanktioniert wird<sup>54</sup>.

Soweit den verbandsrechtlichen Geldstrafen dennoch die Funktion zugesprochen wird, die Anstrengungen des ohnehin schon gewissenhaft arbeitenden Vereins zu vorbeugenden Maßnahmen noch weiter zu erhöhen, geht das nicht über diejenige präventive Wirkung hinaus, die auch gerichtlich verhängten Geldstrafen zukommt. Das ändert aber nichts an deren Strafcharakter.

Das gilt insbesondere dann, wenn – wie bei der Bestrafung von Feyenoord Rotterdam durch die UEFA – eine Geldstrafe noch zusätzlich zum Ausschluss aus dem Wettbewerb verhängt wird<sup>55</sup>. Die wettbewerbsbezogene präventive Wirkung wird nämlich vollständig bereits durch den Ausschluss erreicht. Daher kann die daneben verhängte Geldstrafe gar keine zusätzliche präventive Wirkung mehr entfalten. Allein das Zeichen, mit welcher der Verband zum Ausdruck bringt, dass er diese Störung seines Wettbewerbs nicht ohne Konsequenzen hinnehmen will, reicht für eine präventive Steuerung des sportlichen Wettbewerbs nicht aus. Die Behauptung, durch verschuldensunabhängige Sanktionen gegen die Vereine würde schlimmeres Fehlverhalten verhindert<sup>56</sup>, ist jedenfalls im Hinblick auf Geldstrafen durch nichts belegt. Bei der Verhängung von Geldstrafen steht mangels präventiver Wirkung ebenso wie bei strafrechtlicher Verurteilung zu einer Geldstrafe die Sanktionierung eines in der Vergangenheit liegenden Verhaltens und das damit verbundene Unwerturteil im Vordergrund. Bei ihnen geht es nicht mehr um den vom Verband ausgerichteten Wettbewerb. Sie sind deshalb auch von der Verbandsautonomie nicht gedeckt. Hier setzt sich das Verschuldensprinzip durch.

Das muss unabhängig davon gelten, dass für die betroffenen Vereine eine Geldstrafe regelmäßig eine weniger einschneidende Wirkung haben dürfte als eine wettkampfrelevante Sanktion; denn das ist nicht der entscheidende Maßstab für die Notwendigkeit eines Verschuldens. Die Geldstrafe ist angesichts ihres Strafcharakters gegenüber dem präventiv wirkenden Ausschluss aus dem Wettbewerb oder der Anordnung von Geisterspielen kein Minus, sondern ein Aliud. Auch ein Arbeitgeber kann nicht statt einer verschuldensunabhängig möglichen Druckkündigung eines Arbeitsverhältnisses<sup>57</sup> einfach eine Geldstrafe gegen den Arbeitnehmer aussprechen, selbst wenn diese für den Arbeitnehmer eine weniger einschneidende Wirkung als die Kündigung hat. Eine verschuldensunabhängige Geldstrafe statt Kündigung könnte aus den im Folgenden dargelegten Gründen nicht einmal wirksam vereinbart werden.

### **b) Vergleich mit anderen zivilrechtlichen Sanktionen**

Die Notwendigkeit eines Verschuldens bei einer auf Geldzahlung gerichteten Bestrafung zeigt auch ein Vergleich mit anderen zivilrechtlichen Strafsanktionen.

#### **aa) Vertragsstrafen**

Das gilt etwa für Vertragsstrafen. Sie sind vom Gesetz verschuldensabhängig ausgestaltet (§§ 339, 286 IV BGB). Zwar sind nach der Rechtsprechung des *BGH* in sachlich begründeten Ausnahmefällen auch verschuldensunabhängige Vertragsstrafen zulässig<sup>58</sup>. Das gilt aber nur für Vertragsstrafen in Form von Individualvereinbarungen, dagegen grundsätzlich nicht für Vereinbarungen in Allgemeinen Geschäftsbedingungen<sup>59</sup>. Das wäre mit wesentlichen Grundgedanken der gesetzlichen Regelung in § 339 BGB, der als Ausdruck des Gerechtigkeitsgebots angesehen wird<sup>60</sup>, nicht vereinbar<sup>61</sup>. Davon werden von der Rechtsprechung nur enge Ausnahmen zugelassen, wenn das durch besondere sachliche Gründe geboten ist<sup>62</sup>. Solche liegen nicht vor, wenn einem Verein nicht einmal eine Pflichtverletzung vorgeworfen werden kann, sondern es nur um ein Einstehenmüssen für das Verhalten nicht beherrschbarer Dritter geht. Letzteres muss auch für die einseitige Satzungsregelung durch den Verband gelten, der eine Monopolstellung hat und das Verbandsrecht einseitig stellt. Insoweit spielt es keine Rolle, dass hier die Inhaltskontrolle auf Grundlage des § 242 BGB und nicht der §§ 307 ff. BGB erfolgt.

## bb) Betriebsbußen

Ferner lässt sich die Notwendigkeit eines Verschuldens bei der Verhängung verbandsrechtlicher Geldstrafen mit einem Vergleich zu den Voraussetzungen für Betriebsbußen begründen. Diese können zwar nach der Rechtsprechung des *BAG*<sup>63</sup> und nach herrschender Ansicht im Schrifttum<sup>64</sup> zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat zu Lasten der Belegschaftsmitglieder für Verstöße gegen die betriebliche Ordnung vereinbart werden. Von Anfang an wurde aber vom *BAG* bei der Verhängung von Betriebsbußen die Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze verlangt<sup>65</sup>. Deshalb kommen Betriebsbußen jedenfalls nur bei schuldhaften Verstößen gegen die betriebliche Ordnung in Betracht<sup>66</sup>.

Walker: Verschuldensunabhängige Verbandssanktionen gegen Sportvereine für Zuschauerausschreitungen (NJW 2014, 119)

124  

## 6. Konsequenzen für verschuldensunabhängige Geldzahlungen für Präventivmaßnahmen

Die Unzulässigkeit verschuldensunabhängiger Geldstrafen bedeutet nicht, dass Geldzahlungen aus dem Sanktionskatalog für Zuschauerausschreitungen vollständig gestrichen werden müssen. Statt Geldstrafen könnten die Verbände den Vereinen auferlegen, bestimmte Geldsummen in zusätzliche präventive Maßnahmen zu investieren. Zu denken ist etwa an Fanprojekte, Aufklärungskampagnen in bestimmten Medien, zusätzliche Sicherheitseinrichtungen oder Verstärkung des Sicherheitspersonals. Das wären keine Strafen, sondern Maßnahmen zur Sicherung des künftigen Wettbewerbs. Sie wären als verschuldensunabhängige Sanktionen ebenso wie der Ausschluss aus dem Wettbewerb oder die Anordnung von Geisterspielen von der Verbandsautonomie gedeckt.

## IV. Zusammenfassung und Ausblick

1. Der nach § 9 a DFB-RuVO i. V. mit § 44 DFB-Satzung mögliche Ausschluss eines Sportvereins aus einem laufenden oder zukünftigen Wettbewerb wegen Zuschauerausschreitungen seiner Anhänger stellt eine wettbewerbssichernde Sanktion dar. Er trägt zum ungestörten Ablauf des Wettbewerbs bei und hat zumindest insoweit präventive Wirkung. Damit unterfällt er dem Kernbereich der Vereinsautonomie. Diese setzt sich gegenüber dem grundsätzlich auch bei zivilrechtlichen Sanktionen zu beachtenden Verschuldensprinzip durch. Die Entscheidung des *SportG DFB* zum Ausschluss des Vereins Dynamo

Dresden aus dem DFB-Pokalwettbewerb 2013/2014 war rechtmäßig. Sie ist zu Recht vom *DFB-Bundesgericht* und vom *Ständigen Schiedsgericht* bestätigt worden. Entsprechendes gilt für den von der UEFA angeordneten Ausschluss von Feyenoord Rotterdam aus dem UEFA-Cup 2006/07, der vom CAS bestätigt wurde.

2. Dagegen bestehen Bedenken gegen die Zulässigkeit von verschuldensunabhängigen Geldstrafen. Sie sind nach allen bisherigen Erfahrungen nicht wettbewerbssichernd und haben keine weitergehende präventive Wirkung als gerichtliche Geldstrafen. Als reine Strafen haben sie auf den Wettbewerb keine Auswirkung. Insoweit kann die Verbandsautonomie daher das Verschuldensprinzip nicht verdrängen. Das bedeutet nicht, dass nach der hier vertretenen Ansicht immer sogleich zu dem scharfen Schwert des Ausschlusses aus dem Wettbewerb oder zur Anordnung von Geisterspielen gegriffen werden kann. Das wäre mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht vereinbar. Vielmehr könnten in den Fällen, in denen bisher verschuldensunabhängige Geldstrafen verhängt wurden, den Vereinen Geldzahlungen zur Investition in Präventivmaßnahmen (Fan-Projekte, Aufklärungskampagnen, Verstärkung der Sicherheit) auferlegt werden. Außerdem wären Abmahnungen mit der Androhung von Sperren oder Geisterspielen für den Wiederholungsfall möglich, denn den Abmahnungen fehlt der Strafcharakter.

3. Die genannten Bedenken gegen verschuldensunabhängige Geldstrafen werden wahrscheinlich nicht dazu führen, dass die Verbände ihre Satzungen ändern. Denn die Verbände können angesichts der Erfahrungen aus der Vergangenheit davon ausgehen, dass Geldstrafen jedenfalls nach dem Durchlaufen des innerverbandlichen Rechtswegs von den Vereinen akzeptiert werden. Zu einer gerichtlichen Überprüfung kann es aber dann kommen, wenn ein Verein wegen des störenden Verhaltens von Zuschauern mit einer Geldstrafe belegt wird und versucht, sich diese im Regressweg von den Störern erstatten zu lassen, und wenn die Störer sich dagegen gerichtlich wehren. In solchen Fällen muss der klagende Verein dann überlegen, ob er es wirklich auf ein gerichtliches Urteil ankommen lassen will.

---

\* Der Autor ist Inhaber des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht, Arbeitsrecht und Zivilprozessrecht an der Justus-Liebig-Universität Gießen.

1 S. nur *Höfling/Horst*, Sport und Gewalt, 2011 (Tagungsband zum 2. Kölner Sportrechtstag 2010); *Kauerhof/Nagel/Zebisch*, Zuschauer als Störer, 2010 (Tagungsband zum Leipziger Sportrechtstag 2010 der deutsch-schweizerischen Gesellschaft für Sportrecht); *Walker*, Hooliganismus, 2009 (Tagungsband zur Herbsttagung 2008 der Deutschen Vereinigung für Sportrecht); Württembergischer Fußballverband, Verantwortlichkeit und Haftung im Sport, 2012 (Tagungsband des wfv-Sportrechtsseminars 2010).

2 CAS, SpuRt 2007, 164.

3 Dazu *Schimke*, in: *Walker* (o. Fußn. 1), S. 23.

4 Zum Ganzen zu finden bei SPIEGEL-ONLINE v. 27. 8. 2013 sowie bei [www.handelsblatt.com/fussball](http://www.handelsblatt.com/fussball) v. 29. 10. 2012 (zuletzt abgerufen am 30. 12. 2013).

5 *SportG DFB*, SpuRt 2013, 83; dazu *Orth*, SpuRt 2013, 186.

6 Zum Sachverhalt *Wieschemann*, Kölner Schrift zum Wirtschaftsrecht (KSzW) 2013, 60 (61).

7 Zum Sachverhalt *Schimke*, in: *Walker* (o. Fußn. 1), S. 23 (34).

8 CAS, SpuRt 2007, 164.

9 Diese werden vom DFB regelmäßig auf der Seite [www.dfb.de](http://www.dfb.de) unter News bekannt gegeben.

10 SPIEGEL-ONLINE v. 29. 3. 2012.

11 SPIEGEL-ONLINE v. 8. 2. 2013.

12 SPIEGEL-ONLINE v. 14. 1. 2013.

13 SPIEGEL-ONLINE v. 14. 1. 2013.

14 SPIEGEL-ONLINE v. 14. 1. 2013; s. auch *Bernard*, SpuRt 2013, 8.

15 Kölner Stadt-Anzeiger v. 14. 8. 2013.

- 16 SPIEGEL-ONLINE v. 19. 6. 2012.
- 17 SPIEGEL-ONLINE v. 13. 6. 2012.
- 18 Davon zu unterscheiden ist etwa der von der UEFA ausgesprochene und vom CAS bestätigte Ausschluss von Fenerbahce und Besiktas Istanbul aus allen Europäischen Wettbewerben für zwei Jahre wegen des Manipulationsskandals in der türkischen Liga in der Saison 2010/2011 (SPIEGEL-ONLINE v. 25. 6. 2013 und v. 28. 8. 2013). Hier lag unproblematisch Vereinsverschulden vor.
- 19 *SportG DFB*, SpuRt 2013, 83.
- 20 *DFB-Bundesgericht*, SpuRt 2013, 214.
- 21 SpuRt 2013, 200.
- 22 *OLG Frankfurt a. M.*, SpuRt 2013, 206 = BeckRS 2013, 10147.
- 23 S. aus jüngerer Zeit vor allem *Schimke*, in: *Walker* (o. Fußn. 1), S. 23 zur Entscheidung des CAS v. 20. 4. 2007 im Fall Feyenoord Rotterdam.
- 24 *Erman/Westermann*, BGB, 13. Aufl. (2011), § 25 Rdnr. 2.
- 25 *BVerfGE* 80, 244 (253) = NJW 1990, 37; *BVerfGE* 62, 354 (373) = BeckRS 2009, 42084; *BVerfGE* 50, 290 (354 f.) = NJW 1979, 699; *BVerfGE* 30, 227 (241) = NJW 1971, 1123; v. *Münch/Kunig/Löwer*, GG, 6. Aufl. (2012), Art. 9 Rdnr. 43 – Innere Ordnung; *Reichert*, Vereins- und VerbandsR, 11. Aufl. (2007), Rdnr. 349; *Kannengießer*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf*, GG, 12. Aufl. (2011), Art. 9 Rdnr. 11.
- 26 *Reichert* (o. Fußn. 25), Rdnr. 2717.
- 27 *BVerfGE* 124, 25 (36) = BeckRS 2009, 23506; *Sachs/Höfling*, GG, 6. Aufl. (2011), Art. 9 Rdnr. 40.
- 28 *BVerfGE* 50, 290 (354 f.) = NJW 1979, 699; *Kannengießer*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf* (o. Fußn. 25), Art. 9 Rdnr. 12.
- 29 *BVerfGE* 75, 201 = NJW 1988, 125; *BGHZ* 13, 5 = NJW 1954, 833; *BGHZ* 105, 306 = NJW 1989, 1724 (1727); *Erman/Westermann* (o. Fußn. 24), § 25 Rdnr. 4; *Maunz/Dürig/Scholz*, GG, 35. Erg.-Lfg., Art. 9 Rdnr. 84; *Palandt/Ellenberger*, BGB, 72. Aufl. (2013), § 25 Rdnr. 9; *Reichert* (o. Fußn. 25), Rdnr. 398; v. *Mangoldt/Klein/Kemper*, GG, 2010, Art. 9 Rdnrn. 53 f.; *Wieschemann*, KSzW 2013, 60 (65); vgl. auch *Räker*, SpuRt 2013, 46; *Steiner*, Causa Sport 2009, 14 (22).
- 30 *BVerfGE* 20, 323 (331) = NJW 1967, 195; s. auch *BVerfGE* 58, 159 (162 f.) = NJW 1981, 2457; *BVerfGE* 84, 82 (87) = NJW 1991, 3139.
- 31 *BVerfGE* 6, 32 (41) = NJW 1957, 297; *Hofmann*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf* (o. Fußn. 25), Art. 20 Rdnr. 57.
- 32 Zur Ausstrahlungswirkung bzw. mittelbaren Drittwirkung von Grundrechten s. nur *BVerfGE* 73, 261 (269) = NJW 1987, 827; *BVerfGE* 89, 214 (229 f.) = NJW 1994, 36; *BVerfGE* 96, 375 (398) = NJW 1998, 519; *BVerfGE* 112, 332 (358) = NJW 2005, 1561; *Jarass/Pieroth*, GG, 12. Aufl. (2012), Art. 1 Rdnr. 54.
- 33 *Maunz/Dürig/Scholz* (o. Fußn. 29), Art. 9 Rdnr. 10.
- 34 *Reuter*, in: *MünchKomm-BGB*, 6. Aufl. (2012), § 25 Rdnr. 46; *Palandt/Ellenberger* (o. Fußn. 29), § 25 Rdnr. 15; *Summerer*, PHB-Sportrecht, 2. Aufl. (2007), Teil 2 Rdnr. 262; vgl. auch *OLG Frankfurt a. M.*, SpuRt 2001, 159 (162) = BeckRS 2001, 30175377 – Sperre wegen Dopings; *OLG München*, SpuRt 2001, 64 (68) = NJW 2001, 711 L = BeckRS 2001, 00278 – für Dopingstrafen; *Adolphsen/Hoefler/Nolte*, in: *Adolphsen u. a.*, Sportrecht in der Praxis, 2012, Rdnr. 182 – für Sportstrafen.
- 35 Ebenso *Orth*, SpuRt 2009, 10; *ders.*, SpuRt 2013, 186 (189); *ders.* in einer Besprechung von *OLG Frankfurt a. M.*, SpuRt 2013, 206 = BeckRS 2013, 10147, abrufbar unter [www.janforth.de/dfb-pokal](http://www.janforth.de/dfb-pokal) (zuletzt abgerufen am 30. 12. 2013); *Wieschemann*, KSzW 2013, 60 (62).
- 36 Dazu *Hofmann*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf* (o. Fußn. 25), Art. 20 Rdnr. 59.
- 37 Ebenso *Wieschemann*, KSzW 2013, 60 (62 f.); a. M. *Räker*, SpuRt 2013, 46 (47).
- 38 *BGHZ* 54, 332 = NJW 1971, 32 (33).

- 39 *Brox/Walker*, Besonderes SchuldR, 37. Aufl. (2013), § 54 Rdnr. 1 – Beherrschung der Gefahrenquelle; *Kötz/Wagner*, DeliktsR, 12. Aufl. (2013), Rdnr. 491 – eine vom Verantwortlichen beherrschte Gefahr; vgl. auch *Wagner*, in: MünchKomm-BGB, 6. Aufl. (2013), Vor § 823 Rdnr. 717.
- 40 Insofern zweifelhaft die Aussage des *Ständigen Schiedsgerichts*, SpuRt 2013, 200 (unter C II 2 b).
- 41 *Ständiges Schiedsgericht*, SpuRt 2013, 200 (unter C II 1 b).
- 42 So in der Sache auch das *Ständige Schiedsgericht* in seiner Entscheidung vom 14. 5. 2013 im Fall Dynamo Dresden, das die Voraussetzungen der Geeignetheit, der Erforderlichkeit und Angemessenheit ausdrücklich geprüft und bejaht hat.
- 43 Vgl. *BVerfGE* 50, 290 (353 f.) = NJW 1979, 699; *BVerfGE* 124, 25 (34) = BeckRS 2009, 23506; *Ständiges Schiedsgericht*, SpuRt 2013, 200 (unter C II 1 b).
- 44 *Ständiges Schiedsgericht*, SpuRt 2013, 200 (unter C II 1 b).
- 45 Ebenso *Räker*, SpuRt 2013, 46 (48).
- 46 *Orth*, SpuRt 2013, 186 (189); *Wieschemann*, KSzW 2013, 60 (67 f.).
- 47 Eingehend dazu *Wieschemann*, KSzW 2013, 60 (66).
- 48 Zu solchen Regressfällen s. insb. *OLG Rostock*, NJW 2006, 1819 = SpuRt 2006, 249; *LG Rostock*, NJW-RR 2006, 90; ferner die Berichte in RP-online v. 28. 6. 2011 und v. 7. 11. 2012 sowie im Kölner Stadt-Anzeiger v. 14. 8. 2013 über Regressverfahren gegen störende Fans.
- 49 S. Bericht im Kölner Stadt-Anzeiger v. 14. 8. 2013.
- 50 In der laufenden Saison innerhalb von acht Tagen beim DFB-Pokal-Spiel gegen Eintracht Trier und beim Zweitligaspiel gegen den FC Paderborn.
- 51 Kölnische Rundschau v. 13. 8. 2013.
- 52 Ebenso *Wieschemann*, KSzW 2013, 60 (66); *Bahners*, Causa Sport 2009, 25 (26).
- 53 *Wieschemann*, KSzW 2013, 60 (62), hält alle Sanktionen i. S. von § 44 DFB-Satzung für Strafen in diesem Sinne.
- 54 *Orth*, SpuRt 2009, 10; *Wieschemann*, KSzW 2013, 60 (62).
- 55 *Orth*, SpuRt 2009, 10 (12); *Wieschemann*, KSzW 2013, 60 (66).
- 56 *Räker*, SpuRt 2013, 46 (47).
- 57 Dazu etwa *BAG*, NJW 1991, 2307 = NZA 1991, 468; NZA 1996, 581.
- 58 *BGH*, NJW-RR 1997, 686 (688); *BGHZ* 82, 398 = NJW 1982, 759; *BGHZ* 72, 174 = NJW 1979, 105; NJW 1972, 1893.
- 59 *Gottwald*, in: MünchKomm-BGB (o. Fußn. 34), § 339 Rdnr. 35.
- 60 *Erman/Roloff* (o. Fußn. 24), § 309 Rdnr. 58.
- 61 *BGH*, NJW 1985, 57.
- 62 *BGHZ* 72, 174 = NJW 1979, 105 (106 f.); *BGH*, NJW 1985, 57; NJW-RR 1991, 1013 (1015); *Erman/Roloff* (o. Fußn. 24), § 309 Rdnr. 58 und *Erman/S. Schaub* (o. Fußn. 24), § 339 Rdnr. 6; *Wurmnest*, in: MünchKomm-BGB (o. Fußn. 34), § 309 Rdnr. 16; *Palandt/Grüneberg* (o. Fußn. 29), § 309 Rdnr. 39 und § 339 Rdnr. 15.
- 63 Grdl. *BAGE* 20, 79 = NJW 1968, 317 = AP Nr. 1 zu § 56 BetrVG Betriebsbuße.
- 64 S. nur *Matthes*, in: MünchArbR, 3. Aufl. (2009), § 243 Rdnrn. 22 ff.; *Reichold*, in: MünchArbR, § 50 Rdnr. 7; *Schaub/Linck*, ArbeitsR-Hdb., 14. Aufl. (2012), § 58 Rdnrn. 15 ff.; a. M. etwa *ErfK/Müller-Glöge*, 13. Aufl. (2013), § 345 BGB Rdnr. 5; *Walker*, in: Festschr. f. Kissel, 1994, S. 1205 (1210 ff.).
- 65 Grdl. *BAGE* 20, 79 = NJW 1968, 317 = AP Nr. 1 zu § 56 BetrVG Betriebsbuße; zust. *ErfK/Müller-Glöge* (o. Fußn. 64), § 345 BGB Rdnr. 5 – sofern man Betriebsbußen überhaupt für zulässig hält; *Fitting*, BetrVG, 26. Aufl. (2012), § 87 Rdnr. 93; *Wiese*, in: GK-BetrVG, 9. Aufl. (2010), § 87 Rdnr. 254.
- 66 *Däubler*, Das ArbeitsR 2, 12. Aufl. (2009), Rdnr. 706; *Kreuder*, in: HK-ArbR, 3. Aufl. (2013), § 611 BGB Rdnr. 564 – nur bei zweifelsfreier Schuldfeststellung; *Schaub/Linck* (o. Fußn. 64), § 58

Rdnr. 22.