

Marcel Leines

Die Kostentragung für Polizeieinsätze anlässlich von Fußballspielen

Marcel Leines

Die Kostentragung für Polizeieinsätze anlässlich von Fußballspielen

Marcel Leines

Die Kostentragung für Polizeieinsätze anlässlich von Fußballspielen

Tectum Verlag

Marcel Leines

Die Kostentragung für Polizeieinsätze anlässlich von Fußballspielen
© Tectum – ein Verlag in der Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018
Zugl. Diss. Universität zu Köln 2017
eISBN: 978-3-8288-6953-0

(Dieser Titel ist zugleich als gedrucktes Werk unter der ISBN
978-3-8288-4100-0 im Tectum Verlag erschienen.)

Besuchen Sie uns im Internet
www.tectum-verlag.de

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Angaben sind
im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Für meine Eltern und Sarah Maria

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2017/18 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur konnten bis Anfang November 2017 berücksichtigt werden.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater Herrn Professor Dr. Wolfram Höfling für seinen Zuspruch, den fachlichen Austausch und seine stetige Unterstützung. Herrn Professor Dr. Martin Nolte danke ich für die Idee zu dieser Arbeit und die zügige Erstellung des Korreferats.

Herrn Professor Dr. Martin Avenarius gilt mein herzlicher Dank für die Einstellung als studentische Hilfskraft am Institut für Römisches Recht während meines Studiums an der Universität zu Köln, welche mein Interesse an einer vertieften wissenschaftlichen Arbeit früh gefördert hat.

Ganz besonders danken möchte ich schließlich meinen Eltern Doris und Norbert Leines sowie Sarah Maria, die mich nicht nur während meiner juristischen Ausbildung in jeder Lebenslage bedingungslos unterstützt und mir Rückhalt gegeben haben. Ohne sie wäre diese Arbeit nicht möglich gewesen – ihnen ist sie gewidmet.

Mönchengladbach, im November 2017

Marcel Leines

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis

XVII

Erster Teil: Rechtstatsächliche Bestandsaufnahme.....	1
A. Einführung in die Problematik	6
I. Der professionelle Fußball als Wirtschaftsfaktor.....	7
II. Der personelle Polizeibedarf und seine Kosten	9
1. Gesamtbelastung der Polizeien von Bund und Ländern	10
2. Belastung speziell in Bremen.....	13
B. Die verantwortungsgeteilte Sicherheitsgewährleistung bei Fußballspielen	16
I. Die private Sicherheitsarbeit	17
II. Die staatliche Sicherheitsarbeit	20
1. Die Vorbereitungsphase	21
2. Die Vorspielphase	22
3. Die Spielphase	22
4. Die Nachspielphase	22
5. Die phasenübergreifenden Befugnisse der Polizei.....	23
III. Die Verantwortungsbereiche	26
Zweiter Teil: Rechtsnormative Entwicklungen im Überblick	29
A. Bisherige normative Regelungskonzepte und ihre Diskussion.....	30
I. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder	30

II. Die einzelnen Regelungen	32
1. Baden-Württemberg	32
a) Rechtspolitische Aufhebungsgründe	35
b) Rechtliche Bedenken.....	36
aa) Vereinbarkeit mit dem	
Bestimmtheitsgrundsatz	36
(1) Die Erforderlichkeit der Heranziehung	
auswärtiger Polizeibeamter.....	37
(2) Das Tatbestandsmerkmal der „privaten	
Veranstaltungen“	39
(3) Das Erfordernis eines behördlichen	
„Kostenvoranschlags“	42
bb) Vereinbarkeit mit Grundrechten	43
(1) Vereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz,	
Art. 3 Abs. 1 GG	43
(a) Die Ungleichbehandlung von	
privatnützigen Veranstaltern im	
Vergleich zu gemeinnützigen	
Veranstaltern	44
(b) Die Ungleichbehandlung von	
Veranstaltern in entlegeneren	
Gebieten im Vergleich zu	
Veranstaltern in	
Ballungsgebieten.....	44
(c) Die Ungleichbehandlung baden-	
württembergischer Veranstalter im	
Vergleich zu den übrigen	
Veranstaltern im Bundesgebiet	46
(2) Vereinbarkeit mit den unternehmerischen	
Grundrechten	47
(a) Vereinbarkeit mit der Berufsfreiheit,	
Art. 12 Abs. 1 GG	47
(b) Vereinbarkeit mit der	
Eigentumsfreiheit, Art. 14 GG	49
2. Hessen	50
3. Bremen	53
4. Niedersachsen	54

B. Das gegenwärtige Regelungskonzept in Bremen	55
I. Die jüngsten Erwägungen der Innen- und Sportministerkonferenzen	55
II. Die Regelung	58
III. Die Beweggründe	67
1. Die Finanzknappheit der öffentlichen Hand	67
2. Die Popularität innerhalb der Bevölkerung	69
3. Die vermehrte öffentliche Wahrnehmung gewalttätiger Ausschreitungen	70
IV. Die Kritik	71
V. Der Vollzug	75
VI. Das erstinstanzliche Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Bremen	79
 Dritter Teil: Rechtsdogmatische Analyse	83
 A. Vorüberlegungen: Staatsverständnis und Finanzierungsgrundsätze	84
I. Staatstheoretische Modelle: Eingriffs- oder Leistungsstaat?	84
II. Die verfassungsrechtlichen Finanzierungsgrundsätze	91
1. Die Verbindung von Aufgabenverantwortung und Ausgabenlast	91
2. Die Bundesrepublik Deutschland als Steuerstaat	94
 B. Das polizeirechtliche Modell	98
I. Die Veranstalter von Fußballspielen als polizeirechtliche Störer?	99
1. Verhaltensverantwortlichkeit über die Theorie der unmittelbaren Verursachung?	100
a) Die Problemstellung	102
b) Die Bestimmung des Zurechnungszusammenhangs	103
c) Unmittelbare Überschreitung der Gefahrgrenze durch die Veranstalter?	105
aa) Die Menschenmenge als polizeirechtliche Gefahr?	106

bb)	Die Durchbrechung des Zurechnungszusammenhangs durch Dritte	108
cc)	Differenzierung zwischen Verkehrsbeeinträchtigungen und gewalttätigen Ausschreitungen?	110
dd)	Das Kriterium eines individuellen Risikonutzens	111
ee)	Polizeirechtliche Verantwortlichkeit als Konsequenz nicht erfüllter Verkehrssicherungspflichten?	113
d)	Ergebnis zur Verhaltensverantwortlichkeit der Veranstalter über die Theorie der unmittelbaren Verursachung	116
2.	Verhaltensverantwortlichkeit über die Rechtsfigur des „Zweckveranlassers“?	118
a)	Verhältnis zur Theorie der unmittelbaren Verursachung	119
b)	Zweckveranlassung der Veranstalter nach der objektiven Theorie?	122
c)	Übertragbarkeit dieser Grundsätze auf die Fußballveranstalter?	124
aa)	Qualifizierung der Fußballveranstaltung als Versammlung?	124
	(1) Der enge Versammlungsbegriff	125
	(2) Der erweiterte Versammlungsbegriff	125
	(3) Der weite Versammlungsbegriff	126
	(4) Bewertung	126
bb)	Gebundenheit der aus dem Versammlungsrecht bekannten Grundsätze an die Versammlungseigenschaft?	129
II.	Konsequenzen für die Kostenhaftung des Veranstalters nach allgemeinem Polizeirecht	131
C.	Das gebührenrechtliche Modell	136
I.	Die Gebühr als verfassungsrechtliches Finanzierungsinstrument	138
1.	Die sachliche Gebührenpflicht	142

2. Die persönliche Gebührenpflicht	142
a) Das formelle Begriffsverständnis	144
b) Das materielle Begriffsverständnis: der doppelgliedrige Gebührenbegriff	146
c) Bewertung	148
d) Die Prinzipien von Veranlassung und besonderer Begünstigung	149
aa) Das Veranlasserprinzip	150
bb) Das Vorteilsprinzip	155
(1) Abstellen auf einen wirtschaftlichen oder einen ideellen Vorteil?	156
(2) Das Kriterium des „überwiegenden öffentlichen Interesses“	157
(a) Die tradierte Gebührenbefreiung für Amtshandlungen im „überwiegenden öffentlichen Interesse“	158
(b) Die Rechtsprechung zur Luftsicherheitsgebühr	159
(c) Bewertung	162
II. Die Fußballveranstalter als potenzielle Gebührenschnldner?	167
1. Die Veranstalter als Gebührenschnldner nach dem Veranlasserprinzip?	167
2. Die Veranstalter als Gebührenschnldner nach dem Vorteilsprinzip?	169
a) Die Ausgangspunkte einer geldwerten Vorteilsbestimmung der Veranstalter	172
b) Differenzierung zwischen Gefahrenvorsorgemaßnahmen und der Beseitigung konkreter Gefahrenlagen	173
c) Die polizeilichen Maßnahmen innerhalb der Pflichtenkreise der Veranstalter als gebührenrechtliche Vorteile?	174
aa) Die Einlasskontrollen	175
bb) Der Stadioninnenbereich	178

d)	Die polizeilichen Maßnahmen im öffentlichen Raum als gebührenrechtliche Vorteile?	183
aa)	Die polizeiliche Gefahrenvorsorge	184
(1)	Das Vorliegen eines besonderen Vorteils	184
(2)	Das Kriterium der „Teilbarkeit“	191
bb)	Das polizeiliche Einschreiten gegen Störer	193
cc)	Die verkehrspolizeilichen Maßnahmen	194
3.	Die DFL als potenzielle Gebührenschnldnerin?	195
a)	Fehlerhafte Ausübung des Auswahlmessens zwischen mehreren Gesamtschnldnern?	196
b)	Veranstaltereigenschaft der DFL?	197
4.	Ergebnis zur Gebührenschnldnerschaft der Veranstalter	203
III.	Die Zulässigkeit von Gebührenerhebungen für Maßnahmen der Gefahrenabwehr	206
1.	Die Gewährleistung der inneren Sicherheit als Staatsaufgabe	208
a)	Die Finanzierung öffentlicher Sicherheit aus dem Steueraufkommen	211
b)	Der weite Gestaltungsspielraum des Gebührengesetzgebers	212
c)	Bewertung	213
2.	Die Gebührenfreiheit „polizeilicher Grundversorgung“ ...	219
a)	Von staatsrechtlichen Überlegungen zur verfassungsrechtlichen Verbindlichkeit	221
aa)	Die innere Sicherheit als Staatszweck	221
bb)	Das Zusammenspiel zwischen der Staatsaufgabe der Gefahrenabwehr und den Aussagen des Steuerstaatsprinzips	222
(1)	Die ausschließliche Staatsaufgabe der Gefahrenabwehr	223

(2) Die Finanzierung der Kernaufgabe der Gefahrenabwehr als allgemeine Staatsaufgabe aus dem Steueraufkommen	227
(a) Die Kritik an einem materiellen Verständnis der „allgemeinen Staatsaufgaben“	230
(b) Die Gegenansicht: Gebührenfeindlichkeit staatlicher Kernaufgaben	231
(c) Bewertung	232
b) Gebührenfreiheit „polizeilicher Grundversorgung“ zugunsten polizeirechtlicher Verantwortlicher?	234
3. Die funktionale Verknüpfung von präventiver und repressiver Aufgabenerfüllung der Polizei	238
4. Ergebnis zur Zulässigkeit von Gebührenerhebungen für Maßnahmen der Gefahrenabwehr	242
IV. Einzelfragen und weitere Grenzen einer Gebührenerhebung	244
1. Das Erfordernis einer parlamentarischen Ermächtigungsnorm	244
2. Das Erfordernis eines behördlichen „Kostenvoranschlags“	248
3. Die Gebührenbemessung: Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip	251
a) Das Äquivalenzprinzip	252
b) Das Kostendeckungsprinzip	254
c) Die polizeiliche Prognoseentscheidung	257
aa) Die polizeiliche Prognose als vollumfänglich gerichtlich überprüfbare Entscheidung?	258
bb) Der maßgebliche Beurteilungszeitpunkt	261
d) Ergebnis zur Gebührenbemessung	261
4. Die Gebührenberechnung: Pauschalgebühr oder Aufwendungsersatz?	262
5. Die Grundrechte der Veranstalter	264
a) Die Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG	265
b) Die Eigentumsfreiheit, Art. 14 Abs. 1 GG	270

c) Der allgemeine Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG	271
D. Das Alternativmodell einer Gebührenvereinbarung – Ein Ausblick	273
 Vierter Teil: Die Ergebnisse der Untersuchung	279
 Literaturverzeichnis	287
 Abkürzungsverzeichnis	299

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Einsatzstunden Polizei Bund/Länder anlässlich von Spieldaustragungen der ersten beiden Bundesligen (Spielzeiten 2010/11 – 2016/17)	11
Tabelle 2: Einsatzstunden Polizei Bund/Länder anlässlich von Spieldaustragungen in weiteren Wettbewerben (Spielzeit 2016/17)	12
Tabelle 3: Einsatzstunden und Kosten Polizei Bremen anlässlich von Spieldaustragungen des SV Werder Bremen I und II (Spielzeiten 2009/10 – 2014/15)	14
Tabelle 4: Bremer „Risikospiele“ und entsprechende Gebührenbescheide (Spielzeiten 2014/15 – 2015/16)	79

Erster Teil: Rechtstatsächliche Bestandsaufnahme

Die Finanzknappheit der öffentlichen Hand führt seit jeher zu immer neuen Überlegungen, um versteckte Einnahmemöglichkeiten zu erschließen: Not macht bekanntlich erfinderisch.

Selbst die Finanzierung der inneren Sicherheit ist davon betroffen, wie die Änderung des Kostenrechts der Freien Hansestadt Bremen zeigt: Die Veranstalter von gewinnorientierten Großveranstaltungen sollen an den Kosten diesbezüglicher Polizeieinsätze, die bislang aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert wurden, beteiligt werden, sofern bei solchen Veranstaltungen erfahrungsgemäß mit diversen Gewalthandlungen zu rechnen ist.

Das Hauptaugenmerk dieser Neuregelung im flächenmäßig kleinsten deutschen Bundesland liegt auf den – als sogenannte „Risikospiele“ eingestuft – Begegnungen des Fußball-Bundesligisten SV Werder Bremen. Diese Spiele werden vom DFB in seinen Durchführungsbestimmungen offiziell als „Spiele mit erhöhtem Risiko“ bezeichnet, denn sie zeichnen sich dadurch aus, dass aufgrund allgemeiner Erfahrung oder aktueller Erkenntnisse die hinreichende Wahrscheinlichkeit einer besonderen Gefahrenlage besteht.¹ Besonders häufig tritt diese Klassifizierung bei Spielansetzungen zwischen Vereinen mit rivalisierenden und gewaltgeneigten Anhängerschaften auf.

Die in diesem Zusammenhang aufgrund des erhöhten Personalbedarfs anfallenden Mehrkosten im Vergleich zu den sogenannten „Grün-Spielen“, bei denen mit einem solch erhöhten Sicherheitsrisiko im Vor-

1 Vgl. § 32 Nr. 1 a) DFB-Durchführungsbestimmungen, http://www.dfb.de/fileadmin/_dfbdam/27994-07_Durchfuehrungsbestimmungen.pdf (letzter Abruf am 01.11.2017). An jene Feststellung eines vergrößerten Sicherheitsrisikos schließen sich eine Reihe von erhöhten Präventivmaßnahmen an, die ihrerseits einen vermehrten Einsatz von Ordner- und Polizeikräften erfordern. Diese Einstufung obliegt vorrangig dem jeweiligen Heimatverein. Nach Anhörung der polizeilichen Einsatzleitung kann sie allerdings auch vom DFB festgesetzt werden, vgl. hierzu § 32 Nr. 1 b) DFB-Durchführungsbestimmungen.

feld nicht zu rechnen ist, sollen zukünftig nicht mehr allein den öffentlichen Ressourcen des Landes Bremen zur Last fallen.

Als „Gegenspielerin“ der Bremer Initiatoren wird die DFL (Deutsche Fußball Liga GmbH) ins Auge gefasst, eine hundertprozentige Tochtergesellschaft des 2001 gegründeten Ligaverbandes (Die Liga – Fußballverband e.V.), betraut mit dem operativen Geschäft des Lizenzfußballs, zu dem insbesondere die Aufgabenfelder Organisation, Vermarktung und Lizenzierung gehören.² Sie soll nach dem Bremer Modell als (Mit-)Veranstalterin der Spiele für die Polizeikosten aufkommen.³

Hinter diesem Vorhaben steht eine „Umverteilung unter den Bürgern“.⁴ Die angestrebte Überwälzung soll dazu führen, dass die Polizeikosten – jedenfalls zu einem geringen Teil – nicht mehr von den Bürgern in ihrer Eigenschaft als Steuerzahler, sondern in ihrer Stellung als Nutznießer und Begünstigte der staatlichen Leistung finanziert werden.⁵

Es soll dahingestellt bleiben, ob dieses Vorhaben tatsächlich „im Interesse aller Steuerzahler“⁶ – wie es von Bremens Innensenator Ulrich Mäurer begründet wird – liegt, oder ob man der Ansicht des Niedersächsischen Innenministers Boris Pistorius folgen will, der mit der Aussage: „Die sind klamm und suchen nach Lösungen“⁷ seine ablehnende Haltung gegenüber dem Vorstoß des Nachbarlandes deutlich macht. Denn infrage steht nicht die Motivation, die hinter dem Bremer

2 Vgl. Satzung der DFL (Stand vom 24.10.2016), <https://www.dfl.de/dfl/files/statuten/Satzungen-von-DFL-und-DFB/Satzung-DFL-Deutsche-Fussball-Liga-e-V.pdf> (letzter Abruf am 01.11.2017); vgl. zur Gründung des Ligaverbandes und der DFL insbesondere *Summerer*, SpuRt 2001, 263 f.

3 Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/1501 v. 22.07.2014, S. 19; dem SV Werder Bremen als gastgebendem Heimverein solle dagegen kein Wettbewerbsnachteil aus der Neuregelung entstehen, vgl. hierzu die Ausführungen zur Veranstaltereigenschaft: Dritter Teil, C, II, 3.

4 *Gusy*, Privatisierung von Polizeikosten, S. 11.

5 *Gusy*, Privatisierung von Polizeikosten, S. 11.

6 Pressemitteilung des Senats für Inneres und Sport v. 22.07.2014, <http://www.senatspressestelle.bremen.de/detail.php?gsid=bremen146.c.95854.de&as=bremeno2.c.732.de> (letzter Abruf am 01.11.2017).

7 Spiegel-Online v. 09.10.2014, <http://www.spiegel.de/sport/fussball/polizei-im-fussball-boris-pistorius-niedersachsen-kritisiert-bremen-a-996195.html> (letzter Abruf am 01.11.2017).

Beschluss steht, sondern die grundsätzliche Zulässigkeit solcher finanzieller Beteiligungen der Veranstalter für bislang aus dem Steueraufkommen finanzierte Polizeitätigkeiten.

Es wird zu prüfen sein, ob eine solche Überwälzung anfallender Polizeikosten für gefahrenabwehrrechtliche Maßnahmen rechtlich zulässig ist oder neben der ohnehin bestehenden allgemeinen Steuerbelastung der Verfassung widerspricht.

Durch das aktuell verstärkte Sicherheitsbedürfnis und die damit verbundene Zunahme privater Sicherheitsunternehmen avanciert die öffentliche Sicherheit vermehrt zu einem Wirtschaftsgut.⁸ Es wird immer häufiger die Frage gestellt, ob deshalb nicht auch der Staat sich dies zunutze machen und entsprechende verborgene Einnahmen generieren darf und kann. Schließlich sehen sich die Bürger im Alltag regelmäßig mit Gebührenforderungen für eine Vielzahl an staatlichen Leistungen konfrontiert.⁹ Aber stellt die veranstaltungsbedingte Inanspruchnahme der Polizei tatsächlich einen „Faktor wirtschaftlicher Kalkulation“ dar?¹⁰ Kann man diesbezüglich möglicherweise sogar von einem den Einzelnen begünstigenden „staatlichen Service öffentlicher Sicherheit“ sprechen, und wem sollen die dadurch entstehenden Kosten zur Last fallen?

Anknüpfungspunkt für diese Überlegungen ist der Grundgedanke, dass der Bürger, der eine besondere und über das „normale Maß“ hinausgehende Leistung der öffentlichen Hand in Anspruch nimmt, regelmäßig eine Gegenleistung zu erbringen hat.¹¹

Die rechtliche Komplexität der Problematik liegt darin, dass sie sich an der Schnittstelle zwischen vollzugspolizeilicher Tätigkeit in Form gefahrenabwehrenden Handelns und einer staatlichen „Sicherheitsdienstleistung“, von der die Veranstalter vermeintlich in nicht unerheblicher Weise in ihrer privatnützigen, kommerziellen und auf Gewinn angelegten Ausübung begünstigt werden, bewegt.¹² Deshalb wird angenommen, dass den Veranstaltern dadurch ein beträchtlicher und ihnen äußerst willkommener, wirtschaftlich vorteilhafter Nebeneffekt

⁸ Damals bereits angeführt von *Würtenberger*, NVwZ 1983, 192 (193).

⁹ *Broß*, DVBl. 1983, 377 (380).

¹⁰ *Gusy*, Privatisierung von Polizeikosten?, S. 42.

¹¹ *Majer*, VerwArch 1982, 167 (169); *Broß*, DVBl. 1983, 377 (380).

¹² *Heise*, NVwZ-Extra 2015, 1 (3).

zugutekommt, ohne den sie teilweise gar nicht in der Lage wären, ihre Veranstaltungen mit der erforderlichen Sicherheitsgewähr durchzuführen.¹³ In Frage steht daher, wo die polizeiliche „Grundversorgung“ endet und eine darüber hinausgehende „Zusatzleistung“ beginnt, die ihrerseits finanzielle Konsequenzen für die Veranstalter nach sich ziehen könnte. Denn möglicherweise sprengen die fußballbedingten Polizeieinsätze sowohl den personellen als auch den sachlichen Rahmen, der dazu vom Staat gesetzt und als aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanzierbar gehalten wird.¹⁴

Nolte formuliert bezogen auf den Bremer Vorstoß: „Politische Forderungen entspringen manchem Zeitgeist, dem erst später die rechtlichen Grenzen und Folgen seiner Überlegungen aufgezeigt werden.“¹⁵ Ob daher dem „krämerhaften [Staat], der sich kleinlich jede Leistung gesondert bezahlen läßt“¹⁶, im Allgemeinen und einer Kostenbeteiligung der Veranstalter im Speziellen tatsächlich rechtliche Grenzen gesetzt sind, ist Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen.

Der Bremer Vorstoß gibt dazu Anlass. Er greift die seit vielen Jahren bestehende und aktuell wiederauflebende Diskussion über die Pflicht Privater zur Kostentragung für hoheitliche Gefahrenabwehrmaßnahmen anlässlich von Fußballspielen auf.

Seit langem herrscht in diesem Bereich Rechtsunsicherheit. Daran änderte auch das erstinstanzliche Urteil der zweiten Kammer des Verwaltungsgerichts Bremen in dem Rechtsstreit der DFL gegen die Freie Hansestadt Bremen vom 17. Mai 2017 nichts.¹⁷ Denn das Gericht hat – jedenfalls in seinem Urteil¹⁸ – die Kernfrage offen gelassen, ob die gesetzliche Grundlage im Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetz mit der Verfassung im Einklang steht. Das wissenschaftliche Erkenntnisinteresse dieser Arbeit liegt in dem Versuch, die daher fortbestehende Rechtsunsicherheit ein Stück weit zu beheben. Deshalb werden die

13 Braun, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 279 f.; Schmidt, ZRP 2007, 120 (121); Lege, VerwArch 1998, 71 (72); Württenberger, NVwZ 1983, 192 (193).

14 Broß, DVBl. 1983, 377 (382).

15 Nolte, Kostenpflicht, S. 25.

16 Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 149.

17 Vgl. hierzu Zweiter Teil, B, VI.

18 Zu den Erwägungen der Kammer im Rahmen der mündlichen Verhandlung am 17.05.2017: Dritter Teil, C, II, 2.

grundsätzliche Zulässigkeit einer solchen finanziellen Veranstalterinanspruchnahme, die limitierenden Faktoren sowie diesbezüglich problematische Fragestellungen aus verfassungsrechtlicher Sicht aufgezeigt. Die teilweise gegensätzlichen Interessen der Gebührengläubiger und -schuldner werden rechtlich eingeordnet und bewertet.

Auch der praktischen Dimension kommt vor dem Hintergrund, dass die Kostenbeteiligung in Bremen lediglich den Auftakt einer ganzen Reihe von landesrechtlichen Normierungen darstellen könnte, erhebliche Bedeutung zu. Denn das bremische Ansinnen birgt erhebliches Potenzial im Sinne einer „Türöffnerfunktion“ für die übrigen Bundesländer.¹⁹ Darüber hinaus werden zahlreiche Fußballspiele innerhalb einer Spielzeit als „Risikospiele“ verbunden mit einem erhöhten Polizeiaufgebot eingestuft und bereits die erste Bremer Gebührenforderung in Höhe von über 425.000 Euro für ein einziges Spiel hat gezeigt, welche erheblichen Summen der Diskussion zugrunde liegen.²⁰

Rückschlüsse für die aktuellen Möglichkeiten einer Kostenbeteiligung können aus der rechtsnormativen Entwicklung gewonnen werden, insbesondere aus den in der Vergangenheit geschaffenen Kostenersatzungsnormen bis hin zu der Motivation, die im Jahr 2014 zu der Regelung in Bremen geführt hat.

Die Bremer Regelung dient im Rahmen der Untersuchung daher lediglich als Inspiration für verschiedene Rechtmäßigkeitsaspekte und nur zur Klärung der generellen Zulässigkeit einer solchen privaten Kostenbeteiligung. Dabei werden sich zwangsläufig aus den allgemeinen Erwägungen auch Rückschlüsse auf das Bremer Modell ergeben. Dennoch steht im Wesentlichen eine erweiterte Gesamtbetrachtung der Problematik im Fokus, bei der auch Aspekte der früheren baden-württembergischen Norm vergleichend betrachtet werden.

Im Rahmen der rechtsdogmatischen Analyse ist auf eine Darstellung relevanter staatsrechtlicher Überlegungen folgend zunächst die Möglichkeit einer Kostenbeteiligung nach allgemeinem Polizeirecht in Betracht zu ziehen. Dabei ist die Frage zu beantworten, ob ein Veran-

19 Auch Mäurer ist davon überzeugt, dass sich zukünftig mehrere Bundesländer dem bremischen Modell anschließen werden: vgl. NDR-Online v. 27.07.2015, <https://www.ndr.de/sport/fussball/Bremen-bleibt-hart-und-schickt-Rechnung-an-DFL,bremen644.html> (letzter Abruf am 01.11.2017).

20 Vgl. hierzu Zweiter Teil, B, V.

stalter für die am Rande seiner Veranstaltung auftretenden Störungen und Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung als Störer im polizeirechtlichen Sinne zu qualifizieren ist. Dazu bedarf es unter anderem auch eines Blickes auf den vielfach eingeschlagenen Weg einer Herleitung der Störereigenschaft über die umstrittene Rechtsfigur des Zweckveranlassers.

Schwerpunktmäßig muss die grundsätzliche Zulässigkeit einer finanziellen Inanspruchnahme der Veranstalter im Wege einer gebührenrechtlichen Regelung betrachtet werden, das heißt, welche Vorgaben der Verfassung im Hinblick auf das Finanzierungsinstrument der Gebühr zu entnehmen sind, welchen verfassungsrechtlichen Anforderungen eine Gebührenbelastung der Veranstalter also unterliegt.

Es bedarf zudem der Erörterung, für welche Amtshandlungen der Polizei bereits Gebührentatbestände existieren und ob Gebührenerhebungen gerade für polizeiliche Maßnahmen der Gefahrenabwehr verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt sind. In Frage steht außerdem, ob es im Zusammenhang mit der Kostenpflichtigkeit polizeilicher Leistungen nicht vielmehr einer differenzierteren Betrachtungsweise bedarf, als sie in der aktuellen öffentlichen Diskussion an den Tag gelegt wird.

A. Einführung in die Problematik

Keine andere Sportart begeistert die Menschen der Bundesrepublik Deutschland so sehr wie der Fußball. Für ihn streitet eine besondere Faszination und gesellschaftliche Leidenschaft sowohl im organisierten als auch im nicht organisierten Bereich. Dies belegen beeindruckende Zahlen: Im Jahr 2017 hatte der DFB insgesamt mehr als sieben Millionen Mitglieder zu verzeichnen.²¹ 57 Prozent der Bundesbürger gaben an, dass sie sich für Fußball interessieren und rund 75 Prozent der Befragten attestierten der Bundesliga, ein fester Bestandteil unserer Gesellschaft zu sein.²²

21 DFB Mitglieder-Statistik 2017, https://www.dfb.de/fileadmin/_dfbdam/141295-Mitglieder-Statistik_2017_final.pdf (letzter Abruf am 01.11.2017).

22 Marktforschungsumfrage von tns-infratest unter 2.004 Befragten im Zeitraum Oktober/November 2014 im Auftrag der DFL.

Zusätzliche Befeuerung erhielt diese Popularität und gesellschaftliche Verankerung durch herausragende Erfolge deutscher Mannschaften in der jüngeren Vergangenheit. Herausgehoben sei hier nur der Gewinn des vierten Weltmeistertitels der deutschen Fußball-Nationalmannschaft am 13. Juli 2014 in Brasilien. Die inländischen Medien heizten die Stimmung mit Schlagzeilen wie „Ganz Deutschland ist Weltmeister“²³ oder „Wir! Sind! Weltmeister!“²⁴ zusätzlich an.

I. Der professionelle Fußball als Wirtschaftsfaktor

Dieser Popularität ist es gleichzeitig geschuldet, dass der Fußball sich mittlerweile zu einem gewaltigen Wirtschaftszweig entwickelt hat.

Der organisierte professionelle Fußball in Deutschland betreibt durch seine Institutionen DFB, Ligaverband, DFL, den Landesverbänden und den Vereinen selbst heutzutage ein Milliardengeschäft. Deshalb verwundert es nicht, dass die Bundesliga in der Spielzeit 2015/2016 den zwölften Umsatzrekord in Folge vermelden konnte.²⁵ Dabei verzeichnete sie nach Angaben der DFL in der genannten Saison einen Gesamtumsatz in Höhe von rund 3,24 Milliarden Euro – einem Plus von 23,71 Prozent im Vergleich zur Vorsaison – während die 2. Bundesliga mit rund 608 Millionen Euro ebenfalls einen neuen Bestwert erzielte. Die Vereine des deutschen Lizenzfußballs registrierten in der Saison 2015/2016 insgesamt 18,79 Millionen Zuschauer. Die im Durchschnitt 42.421 Besucher pro Spiel bescherten der Bundesliga im europäischen Vergleich den ersten Platz in der Zuschauerstatistik.

Der Lizenzfußball bietet eine bemerkenswerte Erwerbsquelle: Insgesamt beschäftigte er in der Saison 2015/2016 53.114 Menschen in di-

23 Die Welt-Online v. 14.07.2014, <http://www.welt.de/sport/fussball/wm-2014/article130112682/Ganz-Deutschland-ist-Weltmeister.html> (letzter Abruf am 01.11.2017).

24 F.A.Z.-Online v. 14.07.2014, <http://www.faz.net/aktuell/sport/fussball-wm/deutsches-team/wm-pressestimmen-wir-sind-weltmeister-13044241.html> (letzter Abruf am 01.11.2017).

25 Hinsichtlich nachfolgender Angaben vgl. Deutsche Fußball Liga GmbH, DFL-Report 2017 – Die wirtschaftliche Situation im Lizenzfußball, <http://www.bundesliga.com/de/bundesliga/news/dfl-report-2017-bundesliga-deutsche-fussball-liga-agmd18.jsp> (letzter Abruf am 01.11.2017).

rekter Anstellung oder durch Beauftragung der Profiklubs oder ihrer Tochtergesellschaften. Die positive Entwicklung verdeutlicht auch hier ein Blick ins Vorjahr, in dem noch 2.877 Arbeitsplätze weniger angeboten wurden.

Die für die vorliegende Untersuchung – jedenfalls in gesellschaftspolitischer Hinsicht – sicherlich interessanteste und vielfach in pro-DFL-Parolen hörbare Angabe betrifft jedoch den professionellen organisierten Fußball in seiner Rolle als beachtlichen Steuerzahler.

Schickhardt formuliert hierzu: „Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung ist eine der klassischen Pflichtaufgaben des Staates, für die Steuern bezahlt wird.“²⁶ Dem pflichtet auch Nolte mit seiner Ansicht bei, dass die durch den Fußball erzielten Steuereinnahmen des Staates in diesem Kontext nicht unberücksichtigt bleiben dürfen: „Und wofür zahlt [der professionelle Fußball] eigentlich Steuern, wenn nicht für die vornehmste Aufgabe des Staates, öffentliche Sicherheit zu gewährleisten?“²⁷

Den steuerlichen Staatseinkünften scheint danach im vorliegenden Kontext eine maßgebliche Bedeutung zuzukommen. Dies gibt Anlass, einen genaueren Blick auf die durch den deutschen Lizenzfußball geleisteten Steuern und Abgaben zu werfen. So beliefen sich die kumulierten betrieblichen und personenbezogenen Steuern und Abgaben der Profiklubs und ihrer Mitarbeiter an den Fiskus in der Saison 2015/2016 auf über 1,46 Milliarden Euro.²⁸ Allein die an die Staatskasse entrichtete Umsatzsteuer (ohne Vorsteuer) des Lizenzfußballs wird mit rund 610 Millionen Euro zum Ende des Jahres 2015 beziffert.

26 ZDF Sport-Online v. 18.04.2015, <http://www.zdfsport.de/fussball-bundesliga-risikospiegel-werder-bremen-gegen-den-hamburger-sv-abstiegskampf-in-wahlkampfzeit-en-38070762.html> (letzter Abruf am 01.11.2017); vgl. auch Orth, Bremen: Kostentragung für Polizeieinsätze – Mein DPA-Statement v. 24.07.2014, <http://www.janforth.de/bremen-kostentragung-fuer-polizeieinsaetze-mein-dpa-statement/> (letzter Abruf am 01.11.2017).

27 Interview Nolte im Deutschlandfunk v. 05.08.2014, http://www.deutschlandfunk.de/polizei-einsaetze-in-stadien-oeffentliche-sicherheit-ist.694.de.html?dram:article_id=293666 (letzter Abruf am 01.11.2017).

28 Hinsichtlich nachfolgender Angaben vgl. Deutsche Fußball Liga GmbH, DFL-Report 2017 – Die wirtschaftliche Situation im Lizenzfußball, <http://www.bundesliga.com/de/bundesliga/news/dfl-report-2017-bundesliga-deutsche-fussball-liga-agmd-18.jsp> (letzter Abruf am 01.11.2017).

Es verwundert daher nicht, dass sich die DFL in ihrem Bundesliga-Report 2017 inofolgedessen sicher ist, dass auch der Staat und die Allgemeinheit von den steigenden Einnahmen des Lizenzfußballs profitieren.²⁹

II. Der personelle Polizeibedarf und seine Kosten

Während das Unterhaltungsgeschäft der Bundesliga expandiert, bildet das Bestreben nach einer Garantie von Sicherheit und Ordnung ein grundlegendes Kernelement des organisierten Fußballs.

Darunter fallen in Anbetracht der teilweise erheblichen Gewaltbereitschaft anlässlich solcher Spieldaustragungen vornehmlich der größtmögliche Schutz der körperlichen Integrität aller Beteiligten sowie die Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Spielbetriebs. Denn die gesellschaftliche Anziehungskraft des professionellen Fußballs lockt nicht ausschließlich friedliebende Fans und sportbegeisterte Zuschauer in die Fußballstadien. Vielmehr wird der Fußball als gesellschaftliches Ereignis zunehmend von aggressiven Gruppierungen missbraucht, um ihr Bedürfnis nach Gewalt zu befriedigen.³⁰ Bei Ausschreitungen kommt es vielfach zu brutalen körperlichen Auseinandersetzungen zwischen Tätern, die in der Regel den unterschiedlichen Fanlagern der Heim- und Gastmannschaften zuzuordnen sind.³¹ Aber auch Ausschreitungen innerhalb der eigenen Anhängerschaft sind nicht gänz-

29 Nach einer Studie der Unternehmensberatung McKinsey & Company trug der professionelle Fußball bereits im Jahr 2010 zu jedem 500. Euro des Bruttoinlandsproduktes in Deutschland bei, vgl. Studie McKinsey v. 13.04.2010, Wirtschaftsfaktor Bundesliga – Die volkswirtschaftliche Bedeutung des professionellen Fußballs in Deutschland.

30 Feltes, Polizei und Fußball, S. 7.

31 Welches Ausmaß dabei erreicht werden kann, verdeutlicht ein Blick auf die polnischen Verhältnisse, vgl. Artikel Zeit-Online v. 24.02.2011, <http://www.zeit.de/sport/2011-02/hooligans-polen-krakau-em2012> (letzter Abruf am 01.11.2017).

lich ausgeschlossen.³² Die einsatztaktischen Erwägungen der Polizei werden häufig dadurch erschwert, dass sich die Gewaltexzesse nicht auf die Bereiche innerhalb oder unmittelbar außerhalb der Stadien beschränken. Es kommt auch in weiter Entfernung zu den eigentlichen Austragungsstätten an sogenannten Dritortorten zu körperlichen Auseinandersetzungen und Krawallen.

Öffentliche Gewalttätigkeiten erzeugen gerade für Unbeteiligte und friedliche Zuschauer nicht nur ein Klima von Angst und Bedrängnis, vielfach geraten sie selbst willkürlich ins Visier der Straftäter. Die Bedrohlichkeit wird darüber hinaus durch Vermummungsaktionen, Fanmärsche und -gesänge, Fahنشwenken, das Tragen von Kutten, den Einsatz von Pyrotechnik sowie durch aggressives Auftreten in öffentlichen Verkehrsmitteln, einhergehend mit erheblichem Alkoholkonsum, verstärkt. Speziell im Rahmen solcher Großsportveranstaltungen, bei denen im Vorfeld bereits mit Gewalthandlungen zu rechnen ist, stellt sich der Einsatz polizeilicher Kräfte zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung deshalb als unerlässlich dar.

1. Gesamtbelastung der Polizeien von Bund und Ländern

Die entsprechenden polizeilichen Arbeitsstunden der Länder und des Bundes zur unmittelbaren Einsatzbewältigung anlässlich aller Spieldustragungen an den Standorten der ersten drei Ligen summierten sich in der Saison 2016/2017 auf 2.240.607 Stunden.³³

Betrachtet man ausschließlich die Spielbegegnungen an den Standorten der Vereine der ersten beiden Bundesligen, so lassen sich diesbe-

32 Das zeigen beispielhaft die jüngeren Geschehnisse in Bremen, als dort Bremer Hooligans und Bremer Ultras am Rande einer Begegnung gegen den Hamburger SV aneinander gerieten, vgl. Sport 1-Online v. 20.04.2015, <http://www.sport1.de/fussball/bundesliga/2015/04/schlaegereien-und-verletzte-krawalle-beim-nordderby-bremen-gegen-hsv> (letzter Abruf am 01.11.2017); Spiegel-Online v. 20.04.2015, <http://www.spiegel.de/sport/fussball/nordderby-in-bremen-rechte-hooligans-greifen-werder-ultras-an-a-1029449.html> (letzter Abruf am 01.11.2017); TAZ-Online v. 20.04.2015, <http://www.taz.de/!5011698/> (letzter Abruf am 01.11.2017).

33 Vgl. hinsichtlich nachfolgender Angaben: Jahresbericht Fußball 2016/2017 der Zentralen Informationsstelle Sparteinsätze des Landesamtes für Zentrale Polizeiliche Dienste, https://lzp.d.polizei.nrw/sites/default/files/2017-10/16_17_Jahresbericht.pdf (letzter Abruf am 01.11.2017).

züglich 1.770.699 erbrachte Einsatzstunden der Polizeien feststellen. Ausgehend von 1.300 Dienststunden eines Polizeibeamten pro Jahr indiziert diese Gesamtsumme statistisch den hauptamtlichen Einsatz von rund 1.362 Polizeibeamten ausschließlich für die bundesweite Sicherung der Fußballspiele von Erst- und Zweitligisten, wobei davon im Verhältnis 1.087 Beamte auf die Länder und 275 auf den Bund entfallen.

Die nachfolgende Grafik³⁴ gibt einen Überblick über den Verlauf der zusammengefassten polizeilichen Einsatzstunden von Bund und Ländern aus den letzten sechs Spielzeiten, die anlässlich von Spieldaustragungen ausschließlich der Vereine der ersten beiden Bundesligen angefallen sind:

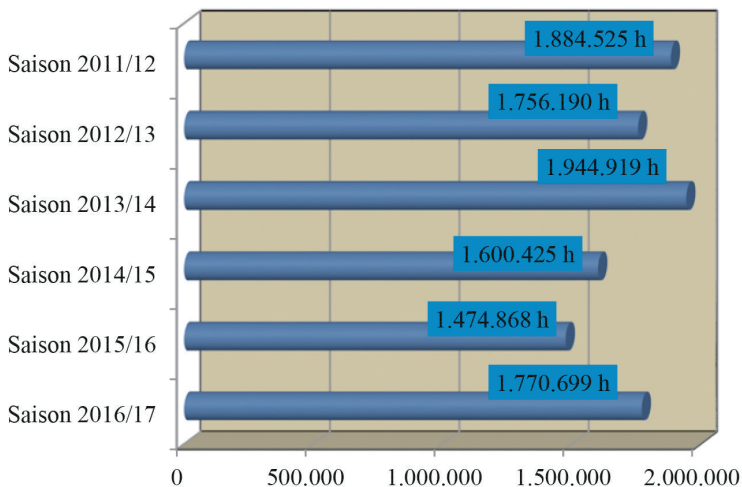


Tabelle 1: Einsatzstunden Polizei Bund/Länder anlässlich von Spieldaustragungen der ersten beiden Bundesligen (Spielzeiten 2010/11 – 2016/17)

Festzustellen ist ein größerer Rückgang der Gesamtzahl an Einsatzstunden im Vergleich zur Saison 2013/2014. Diese Reduzierung ist

³⁴ Die Grafik wurde vom Verfasser anhand der in den ZIS-Jahresberichten aufgeführten Zahlen erstellt.

vornehmlich auf die Abstiege der Vereine Energie Cottbus, Arminia Bielefeld und Dynamo Dresden in die 3. Liga zurückzuführen. Die Anhängerschaften dieser Vereine sind in der Szene für regelmäßige Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bekannt, bergen somit ein höheres Risiko- und Störpotenzial in sich und nehmen daher unweigerlich eine erhebliche Anzahl an Polizeikräften in Anspruch.

Gleichwohl hat sich der Polizeibedarf insgesamt dadurch nicht wesentlich verringert, sondern lediglich um eine Liga tiefer verlagert, wie auch die nachfolgenden Angaben in Bezug auf weitere Wettbewerbe der Saison 2015/2016 und die dafür erforderlichen Polizeieinsatzstunden veranschaulichen:

weitere Wettbewerbe	Gesamtanzahl geleisteter Arbeitsstunden von Landes- und Bundespolizeien (Vorjahreswerte in Klammern)
3. Liga	469.908 (614.733)
Regionalliga	361.862 (300.049)
UEFA-Klubwettbewerbe	128.821 (111.657)
Länderspiele	21.235 (40.893)

Tabelle 2: Einsatzstunden Polizei Bund/Länder anlässlich von Spieldarstellungen in weiteren Wettbewerben (Spielzeit 2016/17)

Zudem vermitteln noch weitere Werte einen Eindruck über die beträchtliche polizeiliche Belastung durch Fußballspiele.

Die Polizeibehörden schätzten die Anzahl sogenannter Fußballfans der Kategorien B (gewaltbereit/-geneigt) und C (gewaltsuchend) in den Lagern der Vereine beider Bundesligen in der Saison 2016/2017 auf 10.617 Personen. Insgesamt wurden bei Begegnungen der beiden höchsten deutschen Spielklassen 1.044 Personen verletzt – davon u.a. 235 Polizeibeamte, 253 Störer und 432 Unbeteiligte – sowie 5.466 Strafverfahren eingeleitet und über 7.000 Gegenstände im Zuge polizeilicher Einsatzmaßnahmen sichergestellt bzw. beschlagnahmt.

Hinzu kamen insgesamt 7.783 freiheitsentziehende Maßnahmen, von denen sich der weitaus größere Teil mit 5.210 Anordnungen auf die Strafprozessordnung stützte und lediglich 2.573 Maßnahmen auf die jeweiligen Polizeigesetze entfielen.

2. Belastung speziell in Bremen

Speziell die Bremer Zahlen bieten Anlass zur Sorge.

Bereits Ende des Jahres 2008 interessierte sich die Bremer CDU-Fraktion für die dortige Entwicklung der Gewalt am Rande von Fußballspielen und richtete eine große Anfrage an den Bremer Senat.³⁵ Insbesondere wurden Informationen über Erkenntnisse des Senats hinsichtlich der Ultra- und Hooliganszene in Bremen, der Anzahl gespeicherter Bremer Personen in der Datei „Gewalttäter Sport“, der jährlich im Zusammenhang mit Fußballspielen eingeleiteten Strafverfahren, polizeilicher Maßnahmen gegen gewaltbereite Fußballanhänger, verhängter Stadionverbote und anfallender polizeilicher Einsatzkosten angefordert.

Für die vorliegende Untersuchung von besonderem Interesse ist die vom Senat in seiner Stellungnahme veröffentlichte Übersicht zu der Frage, in welchem personellen Umfang die Polizei im Bundesland Bremen seit der Saison 2002/2003 jährlich im Zusammenhang mit Fußballspielen im Einsatz war und welche Kosten dadurch verursacht wurden.³⁶ Allerdings reichen diese Zahlen lediglich bis in die Saison 2007/2008. Auch die LIS Bremen veröffentlicht solche Daten im Gegensatz zu anderen Bundesländern nicht. Aus einem Schreiben der Bremer Polizei – auf eine Anfrage des Verfassers vom 1. Juni 2015 –, gehen folgende Zahlen der Spielzeiten 2009/2010 bis 2014/2015 hervor:³⁷

35 Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 17/588 v. 04.11.2008.

36 Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 17/657 v. 16.12.2008.

37 Berücksichtigung finden dabei alle Fußballspiele im Land Bremen anlässlich von Liga-, Test-, Freundschafts- und Pokalspielen der jeweiligen Mannschaften. Die Kostenberechnung basiert dabei alleine auf der Berechnung der Kosten für den Personalaufwand nach Maßgabe des im Kostenverzeichnis zur AllKostV festgelegten Stundensatzes für einen Beamten des gehobenen Dienstes. Die eingesetzten Fremdkräfte aus anderen Bundesländern wurden bei der Berechnung des Personalaufwandes ebenfalls nach Maßgabe des im Kostenverzeichnis zur AllKostV festgelegten Stundensatzes berücksichtigt und sind somit Bestandteil der angegebenen jährlichen Kosten. Diese wurden hinsichtlich der Spiele der Bundesliga-Mannschaft des SV Werder Bremen vom Verfasser auf zwei Nachkommastellen gerundet.

	Saison 2009/10	Saison 2010/11	Saison 2011/12	Saison 2012/13	Saison 2013/14	Saison 2014/15
SV Werder Bremen						
Einsatzstunden	50.931	45.451	33.227	39.046	54.526	47.552
Kosten	2,85	2,45	1,93	2,26	3,16	2,76
(in Millionen €) ≈						
SV Werder Bremen II						
Einsatzstunden	5.075	4.795	4.606	3.033	1.864	4.523
Kosten	274.050	258.930	267.148	175.914	108.112	262.334
(in Tausend €)						

Tabelle 3: Einsatzstunden und Kosten Polizei Bremen anlässlich von Spieldarstellungen des SV Werder Bremen I und II (Spielzeiten 2009/10 – 2014/15)

Die Erkenntnisse hinsichtlich Bremer Problemfans aus der sogenannten Datei „Gewalttäter Sport“ runden das Bild ab.

Bei dieser Datei handelt es sich um eine bundesweite Verbundspeicherung der Polizei über Daten solcher Personen, gegen die im Rahmen von Sportveranstaltungen – vornehmlich von Fußballspielen – wegen des Verdachts der Verübung bestimmter Katalogstraftaten Ermittlungsverfahren eingeleitet wurden.³⁸ Zudem enthält sie Speicherungen über rechtskräftige Verurteilungen sowie Daten über solche Personen, gegen die Personalienfestellungen, Platzverweise oder Ingewahrsamnahmen angeordnet wurden, sofern bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sich diese Personen bei zukünftigen Veranstaltungen an Straftaten von erheblicher Bedeutung beteiligen werden. Auch die Sicherstellung von Waffen oder anderen gefährlichen Gegenständen kann eine Speicherung begründen.

³⁸ Vgl. hinsichtlich nachfolgender Angaben: Online-Artikel der Polizei NRW, https://www.polizei.nrw.de/artikel__4596.html (letzter Abruf am 01.11.2017).

Die Datei enthält dabei Angaben zur Person sowie Informationen zum konkreten Ereignis, welches zur entsprechenden Speicherung geführt hat. Darüber hinaus sind ihr – falls bestimmbar – eine Vereinszuordnung, das Vorliegen eines verhängten Stadionverbotes und erfolgte polizeiliche Präventivmaßnahmen wie Gefährderanschriften, Meldeauflagen oder Beschränkungen nach dem Passgesetz zu entnehmen. Lange Zeit war diese im Jahr 1994 eingeführte Verbunddatei umstritten, bis das BVerwG ihre Rechtmäßigkeit letztlich mit Urteil vom 9. Juni 2010 feststellte.³⁹

Speziell im Hinblick auf die Hansestadt Bremen waren im Jahr 2008 insgesamt 120 Personen mit der Vereinszuordnung „Werder Bremen“ in der Datei „Gewalttäter Sport“ gespeichert. Es konnten 50 Personen der Kategorie B und weitere 60 der Kategorie C zugeordnet werden.⁴⁰

Mit Stand vom 8. Juni 2015 wurden – nach Auskunft der Polizei Bremen auf eine Anfrage des Verfassers vom 4. Juni 2015 – dagegen lediglich 37 Personen mit der Klassifikation „Werder Bremen“ in der Verbunddatei geführt. Dieser Rückgang ist sicherlich auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass nach 5 Jahren eine automatische Löschung der Daten erfolgt. Des Weiteren wurden rund 250 Personen in der Kategorie B und 60 bis 80 Personen in der Kategorie C registriert.

Die nicht nur für Bremen geltende Tatsache, dass die fußballbedingten Einsatzstunden der Polizeibeamten nicht innerhalb der regulären Dienstzeiten ausgeglichen werden können, hoben die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen in ihrem Antrag, Veranstalter von Lizenzfußballspielen angemessen an den entstehenden Kosten zu beteiligen, an die Bremische Bürgerschaft hervor.⁴¹ Sie begründeten dies mit den im genannten Zeitraum angefallenen Kosten von ungefähr zwei Millionen Euro, die bei ausschließlich vom Ligaverband veranstalteten Begegnungen der Fußball-Bundesliga in Bremen für über 37.000 Dienststunden der Polizei in der Saison 2012/2013 entstanden seien.⁴²

³⁹ BVerwG DÖV 2010, 944 ff.

⁴⁰ Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 17/657 v. 16.12.2008.

⁴¹ Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/1201 v. 10.12.2013.

⁴² Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/1201 v. 10.12.2013.

Letztlich ist erkennbar, dass die staatliche Bewältigung des herrschenden Sicherheitsbedarfs mit erheblichen und dennoch weiter steigenden Kosten unausweichlich verbunden ist.

B. Die verantwortungsgeteilte Sicherheitsgewährleistung bei Fußballspielen

Die Durchführung von Lizenzfußballspielen ist in einem hohen Maße geprägt von einer Kooperation zwischen privaten und staatlichen Sicherheitskräften. Dieses Zusammenwirken ist aber nicht dahingehend zu verstehen, dass sowohl den Veranstaltern als auch dem Staat hinsichtlich der Sicherheitsgewährleistung eine Allzuständigkeit zukommt. Vielmehr sind verschiedene Pflichtenkreise voneinander abzugrenzen.

Die Gewährleistung der inneren Sicherheit stellt eine öffentliche Aufgabe dar,⁴³ da ihre Erfüllung regelmäßig im Allgemeininteresse erfolgt. Grundsätzlich ist aber die Wahrnehmung solcher Gemeinwohlaufgaben nicht zwangsläufig ausschließlich dem Staat zugewiesen. Ihre Erfüllung kann auch von anderen Aufgabenträgern übernommen werden.⁴⁴ Insbesondere privaten Dienstleistungen im Sicherheitssektor kommt heute dabei eine immer größere Bedeutung zu, denn der Staat ist nicht in der Lage, die innere Sicherheit immer und überall ausschließlich durch eigene Kräfte zu gewährleisten.⁴⁵

Deshalb ist es vorteilhaft, dass die Gewährleistung der Sicherheit in gewissen Teilbereichen, die gerade nicht ausschließlich den staatlichen Einsatzkräften vorbehalten sind, durchaus einer Privatisierung zugänglich ist. Zwar treffen den Staat grundrechtliche Schutzpflichten⁴⁶ und sicherlich ist er Träger des Gewaltmonopols⁴⁷. Beides bedeutet jedoch nicht, dass ihm zugleich ein absolutes „Sicherheits- und Prä-

43 *Nolte*, Sport und Recht, S. 140.

44 *Korioth*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 30 Rn. 14; ebenso *Feltes*, ZRP 2007, 243.

45 *Feltes*, ZRP 2007, 243 (244).

46 *Nolte*, Kostenpflicht, S. 7; *Nolte*, Gefahrenabwehrrechtliche Fragen im Kontext gewaltträchtiger Sportveranstaltungen, in: Höfling/Horst, Sport und Gewalt, S. 40.

47 Vgl. hierzu Dritter Teil, A, I, 1.

ventionsmonopol“ auferlegt werden kann.⁴⁸ Dass ein solches Zusammenspiel gelungene Ergebnisse erzielen kann, hat die Fußball-Weltmeisterschaft 2006 in Deutschland bereits eindrucksvoll unter Beweis gestellt.⁴⁹

I. Die private Sicherheitsarbeit

Die Bedeutung der Durchführung zusätzlicher Präventionsmaßnahmen durch private Sicherheitskräfte neben den polizeilichen Amtshandlungen zeigt sich insbesondere bei den in Rede stehenden Begegnungen des Lizenzfußballs.

Für die Abwehr drohender Gefahren im Rahmen solcher Großsportveranstaltungen sind ein präzises Zusammenspiel und eine verantwortungsbewusste Kooperation in Gestalt einer „gesamtgesellschaftlichen Vorbeugungsarbeit“ zwischen den jeweiligen Veranstaltern und dem Staat unerlässlich.⁵⁰

Die Präventionsmaßnahmen der privaten Veranstalter, die in aller Regel durch den Einsatz beauftragter Sicherheitsunternehmen erfolgen, sind insbesondere innerhalb umgrenzter Stadionbereiche essentiell.⁵¹ Sie haben zugunsten einer effektiven Gefahrenabwehr dafür Sorge zu tragen, dass sich typische veranstaltungsbedingte Gefahren innerhalb eines bestimmten Bereichs nicht realisieren.⁵² Diese Verantwortung resultiert sowohl aus dem privaten Hausrecht der Veranstalter, das ihnen auch die Möglichkeit gibt, einzelne Gewalttäter und

48 Stober, Moderne Dimensionen des Sicherheitsgewerberechts, in: Stober/Olschok, Handbuch des Sicherheitsgewerberechts, S. 6; Stober, DÖV 2000, 261 (263); Hilpert, Das Fußballstrafrecht des Deutschen Fußball-Bundes, S. 233 ff.; Nolte, Sport und Recht, S. 140; Nolte, NVwZ 2001, 147 (149); Nolte, Gefahrenabwehrrechtliche Fragen im Kontext gewaltträchtiger Sportveranstaltungen, in: Höfling/Horst, Sport und Gewalt, S. 38.

49 Feltes, ZRP 2007, 243; vgl. auch Breucker, NJW 2006, 1233 ff.

50 Nolte, Sport und Recht, S. 140.

51 Nolte, Sport und Recht, S. 141.

52 Vgl. § 26 Nr. 10 der DFB-Richtlinie zur Verbesserung der Sicherheit bei Bundesspielen, http://www.dfb.de/fileadmin/_dfbdam/24341-1_Richtlinien_zur_Verbesserung_der_Sicherheit_bei_Bundesspielen.pdf (letzter Abruf am 01.11.2017).

Randalierer mit Stadionverboten zu belegen,⁵³ als auch aus bestehenden Verkehrssicherungspflichten.⁵⁴

Die Veranstalter tragen die Verantwortung für den unmittelbaren Stadionbereich, zu dem bereits die Einlasskontrollen gehören.⁵⁵

Einen Eindruck vermittelt in diesem Zusammenhang der ZIS-Jahresbericht der Saison 2016/2017: Rund 47 Prozent der registrierten Straftaten bei Spieldarstellungen der ersten Bundesliga wurden innerhalb des Stadions bzw. anlässlich der Zugangskontrollen begangen, während ungefähr 33 Prozent der Taten im unmittelbaren Stadionumfeld respektive auf den Parkplatzbereichen und etwa 19 Prozent im Stadtgebiet des jeweiligen Spielortes verübt wurden.⁵⁶

Ihr Verantwortung werden die Veranstalter regelmäßig neben der Durchführung der Einlasskontrollen, die insbesondere verhindern sollen, dass Waffen, gefährliche Werkzeuge oder Pyrotechnik in die Stadien gelangen, durch eine Vielzahl weiterer präventiver Maßnahmen gerecht.⁵⁷

Ihr Tätigwerden beginnt bereits vor den eigentlichen Spieldarstellungen. Dazu zählen planerische Maßnahmen beim Verkauf der Eintrittskarten, um die Trennung rivalisierender Fanlager zu gewährleisten und Risiken zu minimieren. Insbesondere bei „Risikospielen“ sind gemäß § 32 Nr. 1 d) DFB-Durchführungsbestimmungen entsprechende Maßnahmen zu erwägen. Beispiele hierfür sind das Verkaufsverbot von alkoholischen Getränken und die Begrenzung der Abgabe von Eintrittskarten.⁵⁸ Zum Zwecke einer strikten Trennung der Anhänger in den Zuschauerbereichen besteht die Möglichkeit der Zuweisung von Plätzen auch entgegen dem Aufdruck auf den Eintrittskarten (soge-

53 Vgl. BGH NJW 2010, 534 ff.; insbesondere *Henseler*, Die rechtlichen Dimensionen des bundesweiten Stadionverbots; *Stoll/Lüers*, DÖV 2014, 222 ff.; *Siegel*, NJW 2013, 1035 ff.

54 *Nolte*, Kostenpflicht, S. 7; vgl. zu den Verkehrssicherungspflichten exemplarisch: BGH NJW 1984, 801 ff. und BGH NJW 1990, 905 ff.; vgl. zum Inhalt des privaten Hausrechts ausführlich *Schulze*, JZ 2015, 381 (388 f.).

55 *Feltes*, Polizei und Fußball, S. 14.

56 Jahresbericht Fußball 2016/2017 der Zentralen Informationsstelle Sparteinsätze des Landesamtes für Zentrale Polizeiliche Dienste, https://lzp.d.polizei.nrw/sites/default/files/2017-10/16_17_Jahresbericht.pdf (letzter Abruf am 01.11.2017).

57 Vgl. *Nolte*, Sport und Recht, S. 141; *Nolte*, Kostenpflicht, S. 7; *Nolte*, NVwZ 2001, 147 (149).

58 Zum Verbot der Abgabe von Eintrittskarten: OVG Hamburg NJW 2012, 1975 ff.

nannte „zwangsweise Kanalisierung“) und des Einrichtens von leeren „Pufferblöcken“ zwischen gefährdeten Zuschauerbereichen. Ferner liegt ein Schwerpunkt auf der Sicherung der Gästeblocke und der Trennung der Fanlager durch bauliche Vorkehrungen mittels Schutzgittern und Absperungen.

Des Weiteren existieren vereinzelte Bereiche, die einer erhöhten Sicherheitsgarantie durch die privaten Sicherheitskräfte bedürfen: Hierzu zählen insbesondere die An- und Abfahrtswege innerhalb des umgrenzten Stadiongebiets, die etwa von Rettungskräften genutzt werden, sowie die Räumlichkeiten der Mannschaften, der Schiedsrichter und der VIP-Gäste. Deshalb sind entsprechende Sicherheitszonen einzurichten.

Zudem ist dafür Sorge zu tragen, dass die Auf- und Abgänge der Zuschauerblöcke von Hindernissen frei bleiben und somit jederzeit als Rettungswege genutzt werden können. Außerdem muss verhindert werden, dass einzelne Zuschauer die Zäune zum Stadioninnenbereich überqueren und mithin das Geschehen auf dem Spielfeld stören. Bei „Risikospielen“ kann zusätzlich die Bewachung der Platzanlage in der Nacht vor der Veranstaltung festgelegt werden.⁵⁹

Eine der wichtigsten Aufgaben des privaten Sicherheitspersonals liegt sicherlich in der ständigen Beobachtung der Menschenmengen auf den Rängen und der damit einhergehenden zeitnahen Information der vor Ort befindlichen Polizei über kritische Situationen bzw. bereits eingetretene Störungen.

Hinsichtlich all dieser Maßnahmen bleibt jedoch zu beachten, dass private Sicherheitsunternehmen zwar der effektiven Präventionsarbeit dienen, im Verhältnis zu den staatlichen Kräften jedoch eher eine ergänzende und entlastende Funktion⁶⁰ einnehmen und ihnen vielmehr nur die Position von „informationellen Verwaltungshelfern“⁶¹ zukommt. Ihre Integration in das polizeiliche Einsatzhandeln in Form

59 Vgl. § 32 Nr. 1 d) DFB-Durchführungsbestimmungen, http://www.dfb.de/fileadmin/_dfbdam/27994-07_Durchfuehrungsbestimmungen.pdf (letzter Abruf am 01.11.2017).

60 Vgl. hierzu die Einbeziehungsmotive nach *Stober*, ZRP 2001, 260 (262).

61 *Nolte*, Sport und Recht, S. 142.

einer „Sicherheitspartnerschaft“⁶² steht unter der Prämisse, dass das staatliche Gewaltmonopol durch diese Heranziehung nicht unterlaufen werden darf.⁶³ Außerhalb der Stadien hat daher ausschließlich die Polizei ihrer gefahrenabwehrrechtlichen Aufgabe nachzukommen,⁶⁴ denn private Sicherheitskräfte sind nicht mit den besonderen Eingriffsbefugnissen der Polizei ausgestattet.⁶⁵ Ihnen stehen vielmehr ausschließlich die sogenannten „Jedermann-Rechte“, die nicht über Notwehr-, Notstands- oder (vertraglich übertragene) Selbsthilferechte hinausgehen, zu.⁶⁶

II. Die staatliche Sicherheitsarbeit

Die staatliche Gefahrenabwehr lässt sich im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit bei Fußballveranstaltungen grundsätzlich in vier verschiedene Phasen aufteilen.⁶⁷

62 Nolte, Die Gewährleistung der Sicherheit bei Fußballspielen durch staatliche Ordnungsbehörden und den ausrichtenden Verein, S. 56.

63 Nolte, Sport und Recht, S. 142.

64 Feltes, Polizei und Fußball, S. 14.

65 Vgl. zu den polizeilichen Befugnissen bei Großsportveranstaltungen bereits: Erster Teil, B, II, 5.

66 Vgl. § 34 a Abs. 5 GewO: „Der Gewerbetreibende und seine Beschäftigten dürfen bei der Durchführung von Bewachungsaufgaben gegenüber Dritten nur die Rechte, die Jedermann im Falle einer Notwehr, eines Notstandes oder einer Selbsthilfe zustehen, die ihnen vom jeweiligen Auftraggeber vertraglich übertragenen Selbsthilferechte sowie die ihnen gegebenenfalls in Fällen gesetzlicher Übertragung zustehenden Befugnisse eigenverantwortlich ausüben. In den Fällen der Inanspruchnahme dieser Rechte und Befugnisse ist der Grundsatz der Erforderlichkeit zu beachten.“; vgl. auch Feltes, ZRP 2007, 243 (244), der auf die stillschweigende Duldung der Verlagerung hoheitlicher Aufgaben hinweist; vgl. auch Müller-Eiselt, GewA 2014, 232 ff.; hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf die aktuelle Kritik an der Qualifikation des privaten Sicherheitspersonals, die die Bundesregierung dazu veranlasst hat, zukünftig Sachkundenachweise für Bewachungsunternehmen zu fordern, vgl. BT-Drs. 18/8558 v. 25.05.2016. Darunter fallen gemäß § 34 a Abs. 1(a) S. 2 Nr. 5 GewO n.F. zukünftig auch Bewachungen von zugangsgeschützten Großveranstaltungen in leitender Funktion.

67 Vgl. hierzu die Darstellung von Lege, VerwArch 1998, 71 (74); Nolte, Gefahrenabwehrrechtliche Fragen im Kontext gewaltträchtiger Sportveranstaltungen, in: Höfling/Horst, Sport und Gewalt, S. 41; Nolte, Sport und Recht, S. 132.

1. Die Vorbereitungsphase

Die erste Phase dient der umfassenden Aufklärung der Beamten über die Sachlage und möglicherweise drohende Gefahren und Konflikte weit im Vorfeld der Spieldaustragung.

Hierbei kommt es regelmäßig zum Einsatz von Fan-Betreuern als Kontaktleute zur Fanszene.⁶⁸ Die Aufgabe der Gefahrenabwehr wird damit erkennbar ausgedehnt: Während die klassische Gefahrenabwehr erst im Zeitpunkt drohender Gefahren eingreift, schreitet die präventive Abwehr von Gefahren im Rahmen von Großsportveranstaltungen bereits im Vorfeld der eigentlichen Veranstaltung im Wege einer Gefahrenvorsorge ein.⁶⁹

Erforderlich ist eine solche Ausweitung insbesondere, um den Sicherheitsbehörden möglichst frühzeitige Erkenntnisse über die Entwicklungen und Pläne der – mittlerweile bestens organisierten – Hooligan- und Ultraszenen zu verschaffen und den von ihnen ausgehenden Bedrohungen effektiv entgegenzutreten. Dies steht im Einklang mit dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag, sofern eine tatsächliche Abwehr drohender Gefahren auf andere Weise nicht zu realisieren ist.⁷⁰ Die vorverlagerte Form der Gefahrenabwehr spielt insbesondere im Zusammenhang mit der Erhebung personenbezogener Daten – wie etwa bei der schon erwähnten Datei „Gewalttäter Sport“ – eine bedeutende Rolle. In dieser ersten Phase kommt ein präventiv-polizeiliches Maßnahmenbündel in Form von Aufklärungsgesprächen, Gefährderanschreiben und der Auferlegung von Meldeauflagen zum Einsatz. Zudem werden die Polizeibehörden an den jeweiligen Wohnsitzen von bereits polizeilich bekannten Problemfans aktiv, indem sie gezielte Gefährderansprachen vornehmen, die darauf gerichtet sind, den potenziellen Gewalttätern Konsequenzen für den Fall der Begehung von Straftaten anlässlich einer Fußballbegegnung unmissverständlich anzudrohen.

68 Nolte, Sport und Recht, S. 132.

69 Nolte, Sport und Recht, S. 132.

70 BVerfGE 46, 214 (222 f.).

2. Die Vorspielphase

Die zweite Phase hat das unmittelbare Vorfeld der Spieldarstellung im Blick.⁷¹ Sie beginnt mit der Anreise und Zusammenkunft der Zuschauer und umfasst auch die polizeiliche Begleitung von Gästefans auf ihrem Weg vom Bahnhof zum Stadion.⁷² Außerdem werden die polizeilichen Sicherheitskräfte zur Regelung des Straßenverkehrs tätig.

3. Die Spielphase

Die dritte Phase konzentriert sich auf die Dauer der Veranstaltung selbst.⁷³

Hier liegt ein Schwerpunkt des staatlichen Handelns auf der Überwachung der Zuschauer sowohl innerhalb als auch außerhalb des Stadions – zum Teil mittels Videoüberwachung – und auf den erforderlichen Maßnahmen gegen Randalierer.⁷⁴

Trotz der grundlegenden Veranstalterverantwortlichkeit innerhalb des Stadionbereichs lässt sich auch dort regelmäßig polizeiliche Präsenz während der Spieldarstellungen – insbesondere bei „Risikospielen“ – beobachten. Ein Grund hierfür ist, dass das staatliche Gewaltmonopol die Gewaltausübung durch Private grundsätzlich untersagt.⁷⁵ Daraus folgt eine weitgehende Handlungsunfähigkeit des privaten Veranstalters und seiner Sicherheitskräfte bei gewalttätigen Ausschreitungen der „Fans“ innerhalb des Stadions. In diesen Fällen bedarf es daher des hilfsweisen Einschreitens der staatlichen Polizeikräfte.⁷⁶

4. Die Nachspielphase

Die vierte Phase erfasst die Zeit nach dem Spiel.

Erfahrungsgemäß liegt hier der Schwerpunkt des polizeilichen Handelns. Diese Periode gilt als besonders bedrohlich und gefähr-

⁷¹ Nolte, Sport und Recht, S. 132.

⁷² Im konkreten Fall Bremens handelt es sich hierbei sogar um eine nicht unbeachtliche Entfernung von über 3,5 km.

⁷³ Nolte, Sport und Recht, S. 132.

⁷⁴ Sailer, Haftung für Polizeikosten, in: Lisken/Denninger, S. 1385.

⁷⁵ BVerfGE 69, 315 (359).

⁷⁶ Brüning, VerwArch 2015, 417 (423).

lich.⁷⁷ Ursächlich für eine solch kritische Einschätzung der Gefahrenlage nach der Veranstaltung sind angehäufte Emotionen der Anhänger, die durch Sieg oder Niederlage der eigenen Mannschaft maßgeblich geprägt sind.⁷⁸

Der staatlichen Gefahrenabwehr kommt unter dem Gesichtspunkt der sogenannten „Dritten Halbzeiten“ immer stärkere Bedeutung zu: Gewaltsuchende Anhänger verabreden sich zu Auseinandersetzungen an sogenannten Dritttorten wie Innenstädten, Bahnhöfen, Parkanlagen oder Autobahnraststätten, die oftmals mehrere Kilometer von den eigentlichen Austragungsorten der sportlichen Begegnungen sowie den Anmarschwegen entfernt liegen.⁷⁹ Dadurch wird versucht, sich einem polizeilichen Zugriff zu entziehen und die Auseinandersetzungen möglichst ungestört durchzuführen. Die Bekämpfung dieser Dritttortverlagerungen bindet regelmäßig einen erheblichen Teil der polizeilichen Personalressourcen.

5. Die phasenübergreifenden Befugnisse der Polizei

Aus dem Vorbehalt des Gesetzes resultiert, dass nicht von der Aufgabe auf die Befugnis geschlossen werden darf.⁸⁰

Die Polizei ist daher phasenübergreifend mit entsprechenden Befugnissen ausgestattet, um den drohenden Gefahren bei solchen Spelaustragungen wirkungsvoll zu begegnen. Die Rechtsgrundlagen für solche Befugnisse finden sich regelmäßig in den jeweiligen Polizeigesetzen der Länder. Hierzu ein exemplarischer Überblick⁸¹ über die gefahrenabwehrrechtlichen Befugnisse der Polizei anlässlich von Großsportveranstaltungen:

Zunächst sind die Informationsbeschaffungsmaßnahmen der Sicherheitsbehörden im Vorfeld der jeweiligen Veranstaltung zu nennen.

⁷⁷ Nolte, Sport und Recht, S. 132.

⁷⁸ Markert/Schmidbauer, in: Schild, Rechtliche Aspekte bei Sportgroßveranstaltungen, S. 58.

⁷⁹ Moser, Kostenbeteiligungsmodelle für Polizeieinsätze bei sportlichen Großveranstaltungen, S. 21; vgl. speziell für Bremen auch die Beantwortung der Frage 3 in der Senatsmitteilung Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 17/657 v. 16.12.2008.

⁸⁰ Schenke/Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 20, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht.

⁸¹ Ausführlich Nolte, NVwZ 2001, 147 ff.; Markert/Schmidbauer, BayVBl. 1993, 517 ff.

Darunter fallen insbesondere die Erhebung und Auswertung personenbezogener Daten in der bundesweiten Datei „Gewalttäter Sport“.

Nach § 7 Abs. 2 Satz 1, Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Alt. 2 PassG besteht die Möglichkeit, deutsche Gewalttäter durch Passbeschränkungen an ihrer Ausreise zu internationalen Wettbewerben zu hindern und damit Straftaten im Ausland zu unterbinden.⁸²

Darüber hinaus werden im unmittelbaren Vorfeld von Fußballspielen häufig Kontrollstellen an von einer breiten Zuschauermasse frequentierten Wegen errichtet. Sie dienen zur Vornahme von Identitätsfeststellungen, erkennungsdienstlichen Maßnahmen und Durchsuchungen von Personen oder Sachen.

Die Polizeikräfte erheben Daten durch Observationsformen wie offene und verdeckte Personenbeobachtungen, insbesondere an Fansammelstellen und Anmarschrouten zum Stadion. Zur Sicherung der Fanblöcke kommen technische Mittel in Gestalt von Bild- und Tonaufzeichnungen im Stadionbereich zum Einsatz.⁸³

Zur Abwehr gegenwärtiger Gefahren ist die Polizei zur Sicherstellung von Sachen berechtigt. Von Bedeutung ist dies insbesondere bei Waffen im technischen Sinne, aber auch bei der im zunehmenden Maße eingesetzten Pyrotechnik bis hin zu vermeintlich harmloseren Gegenständen wie beispielsweise Pressluftfanfaren, die zu Flammenwerfern umfunktioniert werden können.⁸⁴

Durch Platzverweise können sowohl ein vorübergehendes Verlassen eines bestimmten Ortes als auch ein zeitweiliges örtliches Betretungsverbot ausgesprochen werden. Dieses Mittel kommt oft bei Verstößen einzelner Zuschauer gegen Veranstalterbestimmungen – wie etwa einer Missachtung des Verbots von Pyrotechnik oder des Blockzwanges – zum Tragen.⁸⁵

Wird einem Platzverweis nicht Folge geleistet oder muss eine unmittelbar bevorstehende Begehung oder Fortsetzung einer Straftat verhindert werden, kann die Polizei die betreffenden Personen in Gewahrsam nehmen. Diese Voraussetzungen sind regelmäßig erfüllt, wenn die Betroffenen Waffen oder sonstige Gegenstände bei sich füh-

82 *Nolte*, Sport und Recht, S. 134.

83 *Nolte*, Sport und Recht, S. 137.

84 *Nolte*, Sport und Recht, S. 138.

85 *Nolte*, Sport und Recht, S. 138.

ren, die erkennbar zur Ausübung von Gewalttätigkeiten bestimmt sind und deren Einsatz geeignet ist, Körperverletzungen erheblicher Art hervorzurufen.⁸⁶

An dieser Stelle ist auch die Möglichkeit hervorzuheben, alle in einem Gästeblock befindlichen Personen gemeinsam nach Spielende im Stadion festzuhalten und in Schutzgewahrsam zu nehmen (sog. genannter „verzögerter Abmarsch“), wenn konkrete Anhaltspunkte für Attacken rivalisierender Fangruppen auf den Abmarschwegen vorliegen. Von dieser Maßnahme wird insbesondere dann Gebrauch gemacht, wenn eine unmittelbar bevorstehende erhebliche Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung auf andere Weise nicht zu verhindern ist; wenn zum Beispiel die Polizei ernstzunehmende Informationen darüber erhält, dass die Gästefans außerhalb der Stadien von gewalttätigen Anhängern der Heimmannschaft abgepasst werden sollen.

Auf den An- und Abmarschrouten der Fans erfolgen häufig sogenannte „einschließende Begleitungen“ durch die Polizeikräfte. Die Beamten nehmen die Fans dabei an den regelmäßigen Ankunftsorten in Empfang. Sie werden körperlich äußerst eng eingekesselt und ins Stadion begleitet, um ihnen so zu signalisieren, dass gewalttätige Vorhaben keinerlei Aussicht auf Erfolg haben.⁸⁷ Gewalttätige Auseinandersetzungen oder sogenannte „Entglasungsaktionen“, bei denen Glasfronten von Wohnhäusern, Geschäften oder Autos innerhalb eines Straßenzuges zerstört werden, werden damit im Keim erstickt.⁸⁸ Bei dieser Maßnahme handelt es sich nicht um eine Ingewahrsamnahme.⁸⁹

86 Nolte, Sport und Recht, S. 139.

87 Markert/Schmidbauer, BayVBl. 1993, 517 (521).

88 Nolte, Sport und Recht, S. 139.

89 Deusch, Polizeiliche Gefahrenabwehr bei Sportgroßveranstaltungen, S. 195 f.

Die Fans sind zwar weiterhin in der Lage, diejenigen Orte aufzusuchen, die sie möchten, nur nicht ohne die Polizei.⁹⁰

III. Die Verantwortungsbereiche

Die vorstehenden Ausführungen zeichnen ein deutliches Bild von der verantwortungsgeteilten Sicherheitsgewährleistung bei kommerziellen Fußballspielen. Die Kooperation zwischen privaten und staatlichen Sicherheitskräften erfolgt durch eine konsequente Aufgabenwahrnehmung innerhalb der jeweiligen Pflichtenkreise: Im Ergebnis tragen die staatlichen Sicherheitskräfte die Verantwortung für die Sicherheit im öffentlichen Raum, während die Sicherheit innerhalb des unmittelbaren Stadionbereichs grundsätzlich durch die Veranstalter zu gewährleisten ist.

Diese Aufgabenteilung wird auch von den Bremer Initiatoren der Neuregelung, den Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen, nicht angezweifelt, wie sich aus ihrem Antrag zur Finanzierung von Polizeieinsätzen bei gewinnorientierten Großveranstaltungen ergibt: „Für die Sicherheit und Ordnung innerhalb des Veranstaltungsraums ist der Veranstalter verantwortlich. Die Sicherheit im öffentlichen Raum hingegen ist Aufgabe der staatlichen Sicherheitskräfte.“⁹¹

⁹⁰ Grundsätzlich wird dadurch in aller Regel nicht in die Rechtssphäre der einzelnen Fans eingegriffen – auch wenn sich im Einzelfall über einen Eingriff in ihre Versammlungsfreiheit diskutieren lässt –, sodass sich die „einschließende Begleitung“ als reine Gefahrenvorsorgemaßnahme auf die Aufgabenzuweisung der Polizei zur Gefahrenabwehr stützen lässt. Im Regelfall ruft die schlichte Ansammlung mehrerer (Gäste-)Fans noch keine konkrete Gefahrenlage hervor, sodass es eines Rückgriffs auf die polizeiliche Generalklausel als Ermächtigungsnorm nicht bedarf. Die Begleitung verfolgt dann vielmehr das Ziel einer rein prophylaktischen Gefahrenvorsorge. Anders mag es dagegen in Fällen liegen, in denen der Polizei bereits vor Ankunft der Fans konkrete Informationen über die einzukesselnden Personen und deren Vorhaben vorliegen. Sofern sich darunter eine erhebliche Anzahl an polizeibekannten Fans der Kategorien B und C befindet und von szenekundigen Beamten zudem konkrete und glaubhafte Informationen über rechtswidrige Absichten übermittelt werden, bedarf die „einschließende Begleitung“ als atypische Maßnahme eines Rückgriffs auf die polizeiliche Generalermächtigung, vgl. *Nolte*, NVwZ 2001, 147 (153); *Markert/Schmidbauer*, BayVBl. 1993, 517 (521); a.A. *Manssen*, SpuRt 1994, 169 (171), der bei Ankunft der Fans noch keine konkrete Gefahr sieht.

⁹¹ Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/1201 v. 10.12.2013.

Sie stellen folglich die bewährte Unterscheidung nicht infrage und verlangen von den Veranstaltern gerade nicht, die Gefahrenabwehr fortan zusätzlich auch außerhalb der Stadien durch private Sicherheitsunternehmen durchführen zu lassen, was tatsächlich aufgrund des herrschenden hoheitlichen Gewaltmonopols überhaupt nicht möglich wäre.⁹²

⁹² Hierzu *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1883).

Zweiter Teil: Rechtsnormative Entwicklungen im Überblick

Trotz der traditionellen Kostenfreiheit vollzugspolizeilicher Maßnahmen für Private kamen insbesondere hinsichtlich kommerzieller Veranstaltungen bereits Ende der 60er-Jahre erste Überlegungsansätze einer Beteiligung der Veranstalter an den dabei entstehenden Polizeikosten auf. Im Jahr 1968 wurde hierzu in Baden-Württemberg die erste spezielle landesrechtliche Regelung erlassen.⁹³

Auf Bundesebene betraute die Innenministerkonferenz auf Anregung des damaligen Hessischen Innenministers erstmals im November 1980 einen Arbeitskreis mit der Ausarbeitung eines Beratungsberichtes über die entstehenden „Kosten vollzugspolizeilicher Einsätze bei Großveranstaltungen“.⁹⁴ Auslöser war die Tatsache, dass allein die Saison-Heimspiele des Bundesligisten Eintracht Frankfurt bereits Polizeikosten von 600.000 bis 650.000 DM verursacht hatten.⁹⁵

Ins Visier gerieten jedoch nicht nur Fußballbegegnungen. Auch ähnliche Veranstaltungen, die regelmäßig erheblichen Polizeischutz in Anspruch nahmen und gleichzeitig finanzielle Gewinne erwirtschafteten – etwa Musikkonzerte oder Radrennen – standen im Fokus. Letztlich folgte die Innenministerkonferenz jedoch der Empfehlung des Arbeitskreises, dem Vorhaben nicht weiter nachzugehen und dahingehende Überlegungen einzustellen.⁹⁶

93 Hierzu: Zweiter Teil, A, II, 1.

94 *Majer*, VerwArch 1982, 167 (168 Fn. 5); *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1882 Fn. 2); *Kühling*, DVBl. 1981, 315; die Gründe für den damaligen Wunsch einer finanziellen Veranstalterbeteiligung unterscheiden sich in ihrem Grundsatz nicht von den heutigen, vgl. hierzu: Zweiter Teil, B, III.

95 Vgl. Beschlussvorschlag des Hessischen Innenministers vom 12.11.1980 für die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren; *Röper*, DVBl. 1981, 780.

96 Bereits im Mai 1983 kam es zur nächsten Auseinandersetzung mit der Thematik auf dem 7. Deutschen Verwaltungsrichtertag in Berlin, vgl. *Nolte*, Kostenpflicht, S. 8.

Der Gedanke, Veranstalter an entsprechenden Polizeieinsatzkosten zu beteiligen, wurde allerdings – wie der jüngste Vorstoß aus Bremen verdeutlicht – bis heute nicht vollständig aufgegeben. Eine vermehrte literarische Aufmerksamkeit wurde der Thematik des Polizeikostenersatzes durch Private erstmalig in den Jahren 1981 bis 1983 geschenkt,⁹⁷ während sich die Rechtsprechung mit einzelnen Teilbereichen dieser Problematik verstärkt bereits seit 1976 beschäftigte.⁹⁸ Im Folgenden soll ihre rechtsnormative Entwicklung aufgezeigt werden.

A. Bisherige normative Regelungskonzepte und ihre Diskussion

Über diese ersten Ansätze und die Diskussion in der Literatur hinaus bestanden in der Vergangenheit bereits vereinzelte landesrechtliche Regelungen, die eine Kostenbeteiligung privater Veranstalter für polizeiliche Maßnahmen ermöglichen sollten. Letztlich sind diese allerdings angesichts von Bedenken gegen ihre Rechtmäßigkeit, hauptsächlich jedoch aus rechtspolitischen Erwägungen aufgehoben worden.

Die Idee einer Überwälzung solcher Kosten auf die Veranstalter ist also weder neu noch hat sie ihren Ursprung in Bremen.

I. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder

Beim Blick auf diese Kostenerstattungsregelungen stellte sich zunächst die grundsätzliche Frage, ob solche landesrechtlichen Polizeikostenregelungen mit den verfassungsrechtlichen Gesetzgebungskompetenzen überhaupt im Einklang standen und heute noch stehen. Dabei ist hinsichtlich des Wirkens staatlicher Sicherheitskräfte im Allgemeinen

⁹⁷ *Kühling*, DVBl. 1981, 315 ff.; *Röper*, DVBl. 1981, 780 ff.; *Majer*, VerwArch 1982, 167 ff.; *Albrecht*, Probleme der Kostenerhebung für polizeiliche Maßnahmen, in: Festschrift Samper, S. 165 ff.; *Broß*, DVBl. 1983, 377 ff.; *Broß*, VerwArch 1983, 388 ff.; *Schenke*, NJW 1983, 1882 ff.; *Würtenberger*, NVwZ 1983, 192 ff.

⁹⁸ Vgl. diesbezüglich die im Rahmen der aufgehobenen Kostenerstattungsregelungen folgenden gerichtlichen Entscheidungen.

zwischen präventivem polizeilichen Handeln und repressiver Strafverfolgung zu unterscheiden.⁹⁹

Grundsätzlich liegt die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 70 Abs. 1 GG bei den Ländern, sofern sie durch das Grundgesetz nicht ausdrücklich dem Bund zugewiesen ist oder eine ungeschriebene Kompetenzzuweisung besteht.

Hinsichtlich der repressiven Strafverfolgung ist festzustellen, dass die Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG beim Bund liegt. Ihm ist die konkurrierende Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts zugesprochen, und er hat von dieser Kompetenz durch den Erlass der Strafprozessordnung abschließend Gebrauch gemacht. Dadurch ist den Ländern die Befugnis zur Gesetzgebung auf diesem Gebiet nach Art. 72 Abs. 1 GG genommen.

Die Kompetenz zur Einführung einer Kostenerstattungsnorm für polizeiliches Tätigwerden verbleibt den jeweiligen Ländern somit nur für die Fälle, in denen die Polizei zur Gefahrenabwehr eingesetzt wird.¹⁰⁰ Sie sind zur entsprechenden Gesetzgebung und behördlichen Einrichtung nach Art. 30, 70, 83, 84 GG befugt. Dagegen sind auf dem Gebiet der Strafverfolgung die in der Strafprozessordnung niedergelegten Regelungen zur Kostentragung (§§ 464 ff. StPO) einschlägig.

Im Ergebnis unterfällt präventives polizeiliches Handeln somit den Gesetzgebungskompetenzen der einzelnen Länder.

Dies vorausgeschickt, werden Kostenerhebungen grundsätzlich als Annexrecht der Materie angesehen, mit deren Erfüllung sie korrelieren.¹⁰¹ Der Landesgesetzgeber wird daher aufgrund seiner Gesetzgebungskompetenz im Gefahrenabwehrrecht in die Lage versetzt, auch das entsprechende Kostenerstattungsrecht zu regeln.¹⁰²

99 Broß, VerwArch 1983, 388 (389); Broß, DVBl. 1983, 377 (379).

100 Vgl. Broß, VerwArch 1983, 388 (389).

101 BVerfGE 26, 281 (298); vgl. Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 161 ff.; Schoch, Besonderes Verwaltungsrecht, S. 108 Rn. 191; Kirchhof, HStR V, § 119 Rn. 59; Wendt, Die Gebühr als Lenkungsmittel, S. 33 ff.

102 Schmidt, ZRP 2007, 120 (122); Braun, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 89; Würtenberger, NVwZ, 192 (197); Braun, Die Polizei 2013, 321 (324).

II. Die einzelnen Regelungen

Mehr oder weniger gelungene landesrechtliche Kostenerstattungsnormen für polizeiliches Tätigwerden bestanden in Baden-Württemberg, Hessen, Bremen und Niedersachsen¹⁰³. In allen übrigen Ländern existierten keine entsprechenden gebührenrechtlichen Kostenbeteiligungen zulasten der Veranstalter.

1. Baden-Württemberg

Im baden-württembergischen Polizeirecht existierte in Form des § 81 BaWüPolG a.F.¹⁰⁴ von 1968 bis 1991 folgende spezielle Norm, die eine Beteiligung privater Veranstalter an solchen Kosten ermöglichte:

§ 81 Ersatz

- (1) Für Kosten polizeilicher Maßnahmen kann Ersatz verlangt werden, wenn dies durch Rechtsvorschrift vorgesehen ist.
- (2) Für die Kosten polizeilicher Maßnahmen bei privaten Veranstaltungen kann von dem Veranstalter Ersatz verlangt werden, soweit sie dadurch entstehen, daß weitere als die im üblichen örtlichen Dienst eingesetzten Polizeibeamten herangezogen werden müssen. Der Veranstalter ist auf Verlangen der zur Dienstaufsicht über die eingesetzten Polizeibeamten zuständigen Behörde verpflichtet, diese Polizeibeamten gegen Todesfall und Körperschäden zu versichern, die bei der Veranstaltung für sie entstehen können.
- (3) Soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, kann der Ersatz im Verwaltungsverfahren beigetrieben werden.

Auf der Grundlage des § 81 Abs. 2 Satz 1 BaWüPolG a.F. hatte erstmalig mit dem Fußball-Bundesligisten VfB Stuttgart ein privater Veranstalter die Kosten eines Polizeiaufgebotes, welches weder angefordert wurde noch erwünscht war, anlässlich eines Fußballspieles zu tragen.¹⁰⁵ Erschwerend kam in diesem konkreten Fall hinzu, dass ein Ein-

103 Wobei die niedersächsische Regelung jedoch insoweit hinter den anderen zurückbleibt, als dass dort keine explizit auf Veranstaltungen zugeschnittene Norm bestand und lediglich der nach dem Nds. SOG Pflichtige finanziell in Anspruch genommen werden sollte.

104 GVBl. 1968, S. 61.

105 Zum Ganzen: Der Spiegel, Ausgabe 43/1980, S. 87; vgl. auch Röper, DVBl. 1981, 780; Majer, VerwArch 1982, 167 (180 Fn. 53).

greifen der Beamten gar nicht erforderlich war. Die Begegnung des VfB Stuttgart gegen den FC Bayern München vom 6. August 1977 war der Auslöser für die Entscheidung der Landespolizeidirektion Stuttgart zusätzliche Polizeikräfte heranzuziehen, woraus eine entsprechende Kostenpflicht resultierte. Der Heimverein erhielt einen Leistungsbescheid in Höhe von 10.307,85 DM, der durch die Entscheidung der dritten Kammer des Verwaltungsgerichts Sigmaringen¹⁰⁶ später bestätigt wurde. Die VfB-Juristen verzichteten damals aufgrund der Tatsache, dass sie die in Rechnung gestellten Polizeikosten nicht als überhöht ansahen und einen noch kostenintensiveren jahrelangen Rechtsstreit fürchteten, auf den Gang in die Berufung.¹⁰⁷

Praktische Anwendung fand die Regelung nicht nur bei gewinnorientierten Fußballspielen, sondern auch bei anderen privatnützigen und kommerziellen Großveranstaltungen wie Motorsportveranstaltungen¹⁰⁸ oder Musikkonzerten¹⁰⁹.

Ihr lag die Entscheidung des Gesetzgebers zugrunde, zwar die durch den Einsatz örtlicher Polizeikräfte entstandenen Kosten weiterhin der Allgemeinheit aufzuerlegen, weil sich ein solcher Einsatz in der Regel im Rahmen der von den zuständigen Polizeidienststellen zu verrichtenden Aufgaben hielt, die darüber hinausgehenden Kosten für den Einsatz überörtlicher Kräfte jedoch den Veranstaltern aufzubürden, da eine solche Inanspruchnahme diesen Rahmen sprengte und der Erzielung privater Einnahmen nutzte.¹¹⁰ Die baden-württembergische Regelung konstituierte daher keine vollständige Kostenüberwälzung auf Private.

§ 81 Abs. 2 Satz 1 BaWüPolG a.F. ermöglichte die Überwälzung aller unmittelbaren oder mittelbaren persönlichen und sächlichen polizeilichen Ausgaben, sofern sie in einem ursächlichen Zusammenhang

106 VG Sigmaringen, Urteil v. 03.09.1980 (Aktz. 3 K 31/80).

107 Der Stuttgarter Rechtsanwalt Geiger führte dazu aus: „Es ist noch billig im Vergleich dazu, was 80 Handwerker einen Nachmittag lang kosten würden“, Der Spiegel, Ausgabe 43/1980, S. 87.

108 Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 18.06.1979 (Aktz. I 47/79); Majer, VerwArch 1982, 167 (178).

109 VGH Baden-Württemberg DVBl. 1981, 778 f.; VGH Baden-Württemberg DÖV 1981, 804 ff.; VGH Mannheim NVwZ 1986, 657 ff.

110 Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 18.06.1979 (Aktz. I 47/79).

mit dem Einsatz auswärtiger Polizeikräfte standen.¹¹¹ Dies ergab sich aus einer Zusammenschau von § 78 BaWüPolG a.F.¹¹² und dem Grundsatz des allgemeinen Verwaltungskostenrechts, wonach unter Kosten alle tatsächlich entstandenen Aufwendungen für Verwaltungshandeln zu verstehen waren.¹¹³

Ersatzfähig waren danach Mehrarbeits- und Reisekostenvergütungen, Einsatzabfindungen und Kosten sowohl für die amtliche Verpflegung als auch für den einsatzbedingten Kraftfahrzeuggebrauch.¹¹⁴ Demgegenüber waren solche Kosten, die auch ohne den konkreten Einsatz angefallen wären, wie etwa die laufenden Personalgehälter, Anschaffungs-, Steuer- oder Versicherungskosten für die Fahrzeuge oder aber die Bekleidung nicht von der Erstattungspflicht umfasst.¹¹⁵ Zu weit wäre ferner eine Inanspruchnahme des Veranstalters für solche Kosten gegangen, die nur anlässlich – gewissermaßen bei Gelegenheit – der Veranstaltung verursacht wurden.¹¹⁶

Diese Kostenerstattungsvorschrift wurde durch Gesetz vom 2. Oktober 1991 aufgehoben.¹¹⁷ Sie stieß insbesondere in der Verwaltungspraxis auf erhebliche Probleme. Dennoch beriet die Innenministerkonferenz 1995 erneut über die Einführung einer solchen Kostenerstattungsmöglichkeit auf der Grundlage dieser baden-württembergischen Regelung.¹¹⁸ Es wurden jedoch keine konkreten Ergebnisse erzielt.¹¹⁹

111 VGH Baden-Württemberg DÖV 1981, 804 (806).

112 § 78 BaWüPolG a.F. definierte die Kosten der Polizei als alle unmittelbaren oder mittelbaren persönlichen und sächlichen Ausgaben für die allgemeinen Polizeibehörden und die Polizeidienststellen.

113 Vgl. § 1 Bundesverwaltungskostengesetz a.F.

114 VGH Baden-Württemberg DÖV 1981, 804 (806); vgl. auch den Erlass des baden-württembergischen Innenministeriums zur Durchführung des § 81 Abs. 2 BaWüPolG a.F. v. 11.06.1976 (GABl. S. 1013).

115 *Majer*, VerwArch 1982, 167 (176); *Götz*, DVBl. 1984, 14 (18); *Krekel*, Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen, S. 85.

116 VGH Hessen DVBl. 1976, 717 f.; *Majer*, VerwArch 1982, 167 (177).

117 GVBl. 1991, S. 625.

118 FAZ v. 29.04.1995, S. 12; FAZ v. 11.05.1995, S. 12.

119 *Sailer*, Haftung für Polizeikosten, in: Lisken/Denninger, S. 1385.

a) Rechtspolitische Aufhebungsgründe

Diverse Gründe waren für die ersatzlose Streichung ausschlaggebend.¹²⁰ Zur damaligen Zeit verfügte nur Baden-Württemberg – wie heute nur Bremen – über eine solche Kostenerstattungsnorm, sodass sich einzig die Veranstalter dort mit einer entsprechenden Regelung konfrontiert sahen.

Diese Benachteiligung der heimischen Veranstalter stieß insbesondere im Rahmen der Endrundenausragung der Fußball-Europameisterschaft 1988 auf die praktischen Grenzen ihres Vollzugs, weil bundesweit lediglich für die in Stuttgart ausgetragenen Partien Kostenbeteiligungen von den Veranstaltern hätten eingefordert werden können. Einer ebenso misslichen Ausgangslage sah sich Baden-Württemberg zudem regelmäßig in den Fällen ausgesetzt, in denen es mit anderen potenziellen Bundesländern als Gastgeber für verschiedene Großveranstaltungen in Konkurrenz stand.¹²¹

Daraus resultierte in der Praxis vielfach eine Ausübung des eröffneten Ermessens¹²² der Norm dahingehend, dass man entweder gänzlich von einer Kostenbeteiligung absah oder lediglich Teilbeträge der errechneten Summen eingefordert wurden. So betrugen nach Angaben des baden-württembergischen Innenministeriums die tatsächlich erzielten Einnahmen auf Grundlage dieser Regelung in den letzten 5 Jahren ihres Bestehens gerade einmal rund 400.000 DM. Zum Vergleich: Die erste Bremer Gebührenforderung gegen die DFL belief sich auf insgesamt 425.718,11 Euro für ein einziges Spiel.¹²³

Nachdem die Forderung nach einer bundesweit geltenden einheitlichen Regelung damals auf Ablehnung stieß und mithin die Wertschätzung Baden-Württembergs als „Sportland“ auf dem Spiel stand,

120 Vgl. hinsichtlich nachfolgender Angaben: Landtag Baden-Württemberg, Drs. 10/5230 v. 07.05.1991, S. 60 f., http://digital.wlb-stuttgart.de/sammlungen/sammlungsliste/werksansicht/?id=6&no_cache=1&tx_dlf%5Bid%5D=3572&tx_dlf%5Bpage%5D=1086 (letzter Abruf am 01.11.2017).

121 Diesen Standortnachteil führt Sachsen heute noch als Grund für den Verzicht auf eine Änderung der geltenden Rechtslage an, vgl. *Schiffbauer*, SpuRt 2014, 231 (233).

122 Hierzu: Zweiter Teil, A, II, 1, b), aa), (2).

123 Pressemitteilung des Senats für Inneres und Sport v. 24.06.2015, <http://www.senat.spresestelle.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen146.c.144062.de&asl=> (letzter Abruf am 01.11.2017).

entschied man sich unter anderem deshalb dazu, fortan auf eine private Kostenbeteiligung für entsprechende polizeiliche Maßnahmen zu verzichten.

Begründet wurde die Aufhebung der Vorschrift zusätzlich damit, dass eine solche Kostenerhebung vor dem Hintergrund einer umfassend betriebenen staatlichen Sportförderung unangebracht erschien. In diesem Zusammenhang wurde darauf hingewiesen, dass entsprechende Einsätze der Sicherheitskräfte gleichsam im polizeilichen Interesse vorgenommen würden, indem sie sowohl der Aufrechterhaltung des Straßenverkehrs als auch sonstigen Sicherheitsbelangen dienten.

b) Rechtliche Bedenken

Über diese „offiziellen“ Aufhebungsgründe hinaus wurden jedoch auch verschiedene rechtliche Bedenken gegen die Regelung erhoben.

aa) Vereinbarkeit mit dem Bestimmtheitsgrundsatz

Zunächst stand die Vereinbarkeit der Norm mit dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz in Frage, obwohl der VGH Baden-Württemberg bereits mit Urteil vom 18. Juni 1979 festgestellt hatte, dass § 81 Abs. 2 Satz 1 BaWüPolG a.F. nach seiner Überzeugung den Anforderungen, die nach dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG an ein Gesetz zu stellen sind, entsprach:

„Der Umstand, daß nicht schon der Gesetzgeber selbst die ermächtigende Vorschrift in einer jeden Zweifel ihrer Anwendbarkeit ausschließenden Weise gefaßt, sondern ihre Auslegung den Stellen überlassen hat, die im Einzelfall über ihre Anwendung zu entscheiden haben, vermag deshalb den Vorwurf mangelnder Bestimmtheit nicht zu begründen. Einer solchen Auslegung sind die im § 81 Abs. 2 Satz 1 PolG verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe zugänglich.“¹²⁴

Die vorgebrachten Bedenken in der Literatur gegen den Einklang der Regelung mit dem Bestimmtheitsgrundsatz ebten jedoch auch in der Folgezeit nicht ab.¹²⁵

¹²⁴ VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 18.06.1979 (Aktz. I 47/79) Rn. 18.

¹²⁵ Vgl. *Stümper*, Die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei Großsportveranstaltungen, S. 160 mwN.

Denn belastende staatliche Eingriffe sind durch Gesetz in einer Weise zu konkretisieren, dass Art und Umfang der Belastung für den Betroffenen entweder aus dem Wortlaut der jeweiligen Norm selbst oder im Wege einer Auslegung voraussehbar sind.¹²⁶ Der Gesetzgeber hat die Exekutive zu belastenden Verwaltungsakten ermächtigende Rechtsgrundlagen nach ihrem Inhalt, Gegenstand, Zweck und dem jeweiligen Ausmaß hinreichend zu bestimmen und einen gewissen Umfang an Berechenbarkeit für den Bürger sicherzustellen. Dabei ist der Gebrauch unbestimmter Rechtsbegriffe verfassungsrechtlich zwar nicht zu beanstanden, allerdings muss ihr Gehalt für den einzelnen, der Norm unterworfenen Bürger in einer Weise messbar sein, dass er die bestehende Rechtslage erkennen und sein Verhalten an ihr ausrichten kann.¹²⁷ Darüber hinaus müssen die Begriffe auch einer gerichtlichen Kontrolle – jedenfalls mittels hergebrachter Auslegungsregeln – zugänglich sein.¹²⁸

In diesem Zusammenhang stieß die Formulierung der „im üblichen örtlichen Dienst“ eingesetzten Polizeibeamten auf vergleichsweise geringe Verständnisprobleme. Dort waren regelmäßig gerade die Polizeibeamten beschäftigt, die der Landespolizeidirektion nachgeordneten Dienststelle, in deren Dienstbezirk die private Veranstaltung stattfand, zugeordnet waren.¹²⁹ Problematisch waren vielmehr andere unbestimmte Rechtsbegriffe der Norm.

(1) Die Erforderlichkeit der Heranziehung auswärtiger Polizeibeamter

§ 81 Abs. 2 Satz 1 BaWüPolG a.F. statuierte einen Ersatz von Kosten, soweit diese dadurch entstanden, dass weitere als die im üblichen Dienst eingesetzten Beamten herangezogen werden mussten. Die Frage, anhand welcher Kriterien eine solche Hinzuziehung allerdings zu

126 BVerfGE 8, 274 (325 f.); BVerfGE 11, 64 (77); BVerfGE 19, 253 (267); BVerfGE 21, 73 (79); BVerfGE 31, 255 (264); BVerfGE 37, 132 (142); BVerfGE 49, 168 (181 f.); zu den Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes ausführlich Dritter Teil, C, IV, 2.

127 BVerfGE 21, 73 (79); BVerfGE 20, 150 (158 f.).

128 BVerfGE 31, 255 (264); BVerfGE 21, 209 (215); BVerfGE 11, 126 (130).

129 VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 18.06.1979 (Aktz. I 47/79); VGH Baden-Württemberg DÖV 1981, 804; VGH Baden-Württemberg DVBl. 1981, 778.

bemessen war, konnte aus der Norm selbst nicht eindeutig beantwortet werden.

Der VGH Baden-Württemberg stellte diesbezüglich fest, dass sich die Rechtmäßigkeit eines solchen Polizeieinsatzes danach bemessen sollte, ob eine überörtliche Heranziehung der Polizei nach pflichtgemäßem Ermessen zur Abwehr drohender Gefahren erforderlich erscheinen durfte.¹³⁰ Maßgeblich für diese behördliche Ermessensentscheidung war eine Gefahrenprognose im Veranstaltungsvorfeld, die sich naturgemäß aus einer ex ante Sicht ergab, da die Polizei zur Gewährleistung einer effektiven Gefahrenabwehr regelmäßig auf eine frühzeitige Einsatzplanung angewiesen war.¹³¹

Dennoch blieb diese ex ante Prognose ihrem Charakter entsprechend bedenklich, da für die von der Behörde zu treffende Entscheidung ein objektiver Maßstab fehlte.¹³²

Der VGH konnte weitere in diesem Zusammenhang bestehende entscheidende Bedenken letztlich nicht abschließend ausräumen. Es erschien nicht gerechtfertigt, dem Veranstalter etwa auch dann sämtliche Einsatzkosten aufzuerlegen, wenn sich die Heranziehung auswärtiger Polizeikräfte im Nachgang der Veranstaltung – aus einer ex post Sicht – tatsächlich als ganz oder teilweise nicht erforderlich herausstellte. Die zuvor als erforderlich angesehene Zahl von Einsatzkräften konnte sich gerade angesichts der konkreten Sachlage im Einzelfall zumindest teilweise als überflüssig erweisen. In diesen Fällen erschien es unverhältnismäßig, dem Veranstalter das Risiko einer nicht zutreffenden und von ihm nicht beeinflussbaren polizeilichen Einschätzung aufzuerlegen und keine Korrektur der Prognoseentscheidung vorzunehmen.¹³³

¹³⁰ Vgl. Beschluss VGH Baden-Württemberg v. 25.05.1977 (Aktz. I 482/77); ausführlicher hierzu VGH Baden-Württemberg DVBl. 1981, 778 f.

¹³¹ Vgl. BVerwGE 49, 36; VGH Baden-Württemberg DÖV 1981, 804 (805); *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1888).

¹³² *Gädeke*, Sportgroßveranstaltungen als staatliche Herausforderung, S. 163 mwN.

¹³³ Hierzu ausführlich: Dritter Teil, C, IV, 3, c).

(2) Das Tatbestandsmerkmal der „privaten Veranstaltungen“

Auch die Bestimmbarkeit des Begriffspaares der „privaten Veranstaltungen“ erschien zweifelhaft.¹³⁴

Dem Wortlaut der Norm konnte nicht entnommen werden, in welchen Fällen eine derartige private Veranstaltung vorlag.¹³⁵

Es bedurfte mithin der Auslegung.¹³⁶ Ein Verständnis der Norm dahingehend, dass unter privaten Veranstaltungen solche in einem geschlossenen privaten Kreis – und gerade nicht diejenigen, die sich als für jedermann zugänglich darstellten – zu verstehen waren, wurde zu Recht einhellig als verfehlt angesehen.¹³⁷ Denn ansonsten wäre die Regelung praktisch bedeutungslos gewesen. Erst die Anziehungskraft einer für jedermann zugänglichen Veranstaltung rief gerade das potenzielle Bedürfnis des gefahrenabwehrenden Einsatzes überörtlicher Polizeikräfte auf den Plan.

Uneinigkeit bestand in der Literatur aber in der Frage, ob für die Bestimmung der privaten Veranstaltung auf die Rechtsform des Veranstalters oder den jeweiligen Zweck der Veranstaltung abzustellen war.

Fokussiert auf die Rechtsform sollte eine Abgrenzung zwischen der Veranstaltungsorganisation durch staatliche Institutionen und einer solchen unter privater Führung entscheidend sein, wonach letztlich eine private Veranstaltung auch nur von einem privaten Träger durchgeführt werden konnte.¹³⁸ Nach dieser Ansicht unterlagen folglich auch Veranstaltungen einer Kostenpflicht, die zwar von einer privatrechtlichen, aber dennoch in hoheitlichem Besitz befindlichen Trä-

¹³⁴ *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1884); *Majer*, VerwArch 1982, 167 (177 ff.); *Wahlen*, Polizeikostenerstattung kommerzieller Großveranstalter, S. 29; *Krekel*, Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen, S. 80; VHG Baden-Württemberg NVwZ 1986, 657.

¹³⁵ Das Begriffspaar wurde daher zu Recht von *Majer* als „*mißverständlich*, wenn nicht gar *mißglückt*“ bezeichnet: *Majer*, VerwArch 1982, 167 (177).

¹³⁶ Das Erfordernis einer Normauslegung spricht nicht gegen ihre Bestimmtheit: BVerfGE 19, 166 (167); BVerfGE 21, 245 (261).

¹³⁷ *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1884); *Majer*, VerwArch 1982, 167 (177); *Mußnug*, VBilBW. 1982, 207 (208).

¹³⁸ *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1884); ebenso VGH Baden-Württemberg NVwZ 1986, 657.

gergesellschaft durchgeführt wurden, und auch solche, die gerade nicht auf eine Generierung von Einnahmen abzielten.¹³⁹

Diese Auffassung war – und ist – jedenfalls unter dem letztgenannten Gesichtspunkt und verfassungsrechtlichen Aspekten besonders im Hinblick auf politische oder religiöse Veranstaltungen rechtlich bedenklich, denn eine Gebührenpflicht unterliegt im Zusammenhang mit der Wahrnehmung dieser grundrechtlich geschützten Freiheiten strengen Verhältnismäßigkeitsanforderungen.¹⁴⁰

Eine Kostenbeteiligung der Veranstalter war vielmehr vor dem Hintergrund zu sehen, dass generierte Gewinne ausschließlich bei den Veranstaltern verblieben.¹⁴¹ Auch der entsprechende Ausführungserlass des baden-württembergischen Innenministeriums¹⁴² zu § 81 Abs. 2 BaWüPolG a.F. sah deshalb von einer Kostenbeteiligung für Veranstaltungen religiöser, politischer, wissenschaftlicher oder erzieherischer Art ab.¹⁴³ Das galt ebenso für kulturelle Veranstaltungen, sofern sie lediglich kostendeckende Einnahmen erzielten.

Diese Differenzierung war möglich, wenn der Zweck der Veranstaltungsdurchführung und nicht die Rechtsform der Trägerschaft maßgebliches Kriterium sein sollte. Danach war für die Annahme einer privaten Veranstaltung regelmäßig ausschließlich auf die Merkmale der Privatnützigkeit und Gewinnorientierung abzustellen.¹⁴⁴ Zu finden war diese Ansicht im Ausführungserlass und – ihm folgend – in

139 *Majer*, VerwArch 1982, 167 (177).

140 Vgl. *Majer*, VerwArch 1982, 167 (177 Fn. 39); *Krekel*, Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen, S. 83.

141 *Majer*, VerwArch 1982, 167 (177).

142 Erlass des baden-württembergischen Innenministeriums zur Durchführung des § 81 Abs. 2 BaWüPolG a.F. v. 11.06.1976 (GABl. S. 1013, I, Ziff. 5).

143 Vgl. hierzu VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 18.06.1979 (Aktz. I 47/79) Rn. 26, das die Rechtmäßigkeit dieser Verfahrensweise feststellte; dieser Ansicht folgt auch *Röper*, DVBl. 1981, 780 (781).

144 *Majer*, VerwArch 1982, 167 (177); *Reiff/Wöhrle/Wolf*, Polizeigesetz, § 81 Rn. 15; *Röper*, DVBl. 1981, 780 (781); *Götz*, DVBl. 1984, 14 (17); *Würtenberger*, NVwZ 1983, 192 (197); *Krekel*, Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen, S. 82; nach VGH Baden-Württemberg NVwZ 1986, 657 fand eine solche Auslegung zwar keine Stütze im Gesetzeswortlaut, eine Ermessensbindung im Falle privatnütziger Veranstaltungen wurde gleichwohl angenommen.

der damaligen Verwaltungspraxis. Danach war „privat“ im Sinne von gewinnorientiert oder privatnützig zu verstehen.¹⁴⁵

Eine solch restriktive Normauslegung sollte gleichzeitig auch der Verwaltungspraxis einen Entscheidungsmaßstab an die Hand geben. So wurde vertreten, dass sich der grundsätzlich als Ermessensvorschrift konzipierte § 82 Abs. 2 Satz 1 BaWüPolG a.F. in den Fällen des Vorliegens gewinnorientierter Veranstaltungen mit einer Ermessensreduzierung auf Null und einer damit einhergehenden zwingenden Handlungsanweisung an die Verwaltung in Form einer unausweichlichen Kostenerhebung konfrontiert sah, während nicht kommerzielle Veranstaltungen unvermeidbar unentgeltlich zu bleiben hatten.¹⁴⁶

Diese Auslegung stieß jedoch auf Bedenken. Sie wurde zunächst als nicht vereinbar mit dem eindeutigen Wortlaut der Norm gehalten.¹⁴⁷ Darüber hinaus konnte aus der Kostenfreiheit für gemeinnützige Veranstaltungen gerade nicht gefolgert werden, dass daher für alle privatnützigen Veranstaltungen unausweichlich und zwingend Kosten erhoben werden müssten.¹⁴⁸ Dass die Ausübung dieses der Behörde im Ergebnis auch für privatnützige Veranstaltungen zustehenden Ermessens in der Praxis dazu führte, von Kostenbeteiligungen gänzlich oder teilweise aufgrund der rechtspolitischen Dimension der Regelung abzusehen, ist eingangs bereits erwähnt worden.

Im Rahmen der Gewinnorientierung der Veranstaltung kam es nicht darauf an, ob tatsächlich ein solcher Gewinn erzielt worden war. Entscheidend war vielmehr, dass die Veranstaltung auf eine solche Gewinnerzielung ausgerichtet war.¹⁴⁹ Das Tatbestandsmerkmal der privaten Veranstaltungen war demnach einer Auslegung zugänglich, mithin ausreichend bestimmt und genügte den rechtsstaatlichen Anforderun-

¹⁴⁵ Ebenso *Majer*, *VerwArch* 1982, 167 (177).

¹⁴⁶ Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 18.06.1979 (Aktz. I 47/79) Rn. 23; *Mußnug*, *VBilBW* 1982, 207 (210); *Röper*, *DVBl* 1981, 780 (781); *Majer*, *VerwArch* 1982, 167 (179); *Krekel*, *Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen*, S. 84.

¹⁴⁷ *Schenke*, *NJW* 1983, 1882 (1887).

¹⁴⁸ *Schenke*, *NJW* 1983, 1882 (1887).

¹⁴⁹ VGH Baden-Württemberg *NVwZ* 1986, 657 (658 f.).

gen.¹⁵⁰ So konnten überhaupt nur gewinnorientierte, privatnützige Veranstaltungen wie Fußballspiele, Boxkämpfe, Autorennen oder Musikkonzerte kostenpflichtig gestellt werden.¹⁵¹

(3) Das Erfordernis eines behördlichen „Kostenvoranschlags“

Die baden-württembergische Regelung löste aber auch Unsicherheiten hinsichtlich des Kostenumfangs aus. Aus ihr war nicht ersichtlich, welche Kosten im Einzelfall tatsächlich auf den Veranstalter zukommen konnten.

Zunächst war davon auszugehen, dass eine Erstattung all jene Kosten umfasste, die durch den Einsatz überörtlicher Polizeikräfte entstanden waren. In diesem Zusammenhang war die Formulierung der „polizeilichen Maßnahmen“ relevant, die auf den Maßnahmebegriff im sonstigen Polizeirecht abstellte und folglich alle nach der polizeirechtlichen Generalklausel zulässigen Maßnahmen umfasste.¹⁵² Damit waren nach Ansicht des VGH Baden-Württemberg solche Kosten erstattungsfähig, die durch einen polizeilichen Einsatz zur Abwehr möglicherweise drohender Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung entstanden waren.¹⁵³

Daraus ergab sich allerdings für den betroffenen Veranstalter keinerlei Möglichkeit, diese Beträge bei der Kalkulation seines finanziellen Risikos mit einzubeziehen. Gerade der kommerzielle Veranstalter war jedoch auf eine solche Möglichkeit zur Erzielung eines Gewinns im Vorfeld angewiesen, um beispielsweise durch eine Erhöhung der Eintrittspreise reagieren zu können. Aufgrund der Tatsache, dass die Festsetzung der Kostenhöhe unweigerlich jeweils eine variierende Einzelfallentscheidung darstellte und es dem Gesetzgeber somit nicht

150 Die Abgrenzung zwischen privat- und gemeinnützigen Veranstaltungen bereitet auch in der heutigen Praxis noch oftmals Schwierigkeiten. Gerade beim Lizenzfußball sind die Veranstaltungen auf Gewinnorientierung ausgelegt, während sie teilweise von gemeinnützigen Vereinen organisiert und durchgeführt werden, vgl. hierzu *Majer*, *VerwArch* 1982, 167 (190 Fn. 93), die diesbezüglich auf eine organisatorische Verbundenheit verweist.

151 *Majer*, *VerwArch* 1982, 167 (179).

152 *Wahlen*, *Polizeikostenerstattung kommerzieller Großveranstalter*, S. 29 Fn. 116.

153 Urteil VGH Baden-Württemberg v. 18.06.1979 (Aktz. I 47/79) Rn. 21.

möglich war, bereits im Vorfeld aussagekräftige Angaben zur Kostenhöhe zu machen, konnte das Überlassen der Bestimmung der Kostenhöhe an die zuständige Behörde nach Ansicht des VGH Baden-Württemberg keinen Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot darstellen.¹⁵⁴

Nach dieser Entscheidung war allerdings erforderlich, dass dem Betroffenen nach Aufstellung des polizeilichen Einsatzplanes und vor Veranstaltungsbeginn, die Möglichkeit gegeben wurde, sich bei der Behörde über den annähernden Kostenumfang zu informieren.¹⁵⁵

Der VGH stellte in einer späteren Entscheidung¹⁵⁶ jedoch fest, dass sich eine Rechtspflicht der Behörde zu einem Hinweis auf die Höhe der voraussichtlich anfallenden Kosten dem Gesetz nicht entnehmen ließe. § 81 Abs. 2 Satz 1 BaWüPolG a.F. sei danach gerade keine solche frühzeitige behördliche Mitteilungspflicht gegenüber den Veranstaltern und daraus resultierend die Ermöglichung einer entsprechenden Kalkulation als Rechtmäßigkeitsbedingung zu entnehmen gewesen.¹⁵⁷

bb) Vereinbarkeit mit Grundrechten

Auch die Vereinbarkeit des § 81 Abs. 2 Satz 1 BaWüPolG a.F. mit den Grundrechten der kommerziellen Veranstalter stand in Frage.

(1) Vereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG

Ein Verstoß der Norm gegen den verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG wurde insbesondere unter drei Gesichtspunkten in Betracht gezogen.

154 Urteil VGH Baden-Württemberg v. 18.06.1979 (Aktz. I 47/79) Rn. 22.

155 Urteil VGH Baden-Württemberg v. 18.06.1979 (Aktz. I 47/79) Rn. 22; vgl. hierzu auch *Majer*, VerwArch 1982, 167 (176 Fn. 33).

156 VGH Baden-Württemberg NVwZ 1986, 657.

157 Hierzu ausführlich: Dritter Teil, C, IV, 2.

(a) Die Ungleichbehandlung von privatnützigen Veranstaltern im Vergleich zu gemeinnützigen Veranstaltern

Wie bereits skizziert, führte die Ermessensreduzierung auf Null bei der Normanwendung zu einer unterschiedlichen Behandlung von privatnützigen im Vergleich zu gemeinnützigen Veranstaltern. Letztere konnten etwa von politischer, kultureller oder religiöser Natur sein.¹⁵⁸

(b) Die Ungleichbehandlung von Veranstaltern in entlegeneren Gebieten im Vergleich zu Veranstaltern in Ballungsgebieten

Veranstalter in städtischen Ballungsgebieten traf im Ergebnis eine weitaus geringere Kostenerstattungspflicht als jene in ländlicheren Regionen, weil in letzteren Gebieten regelmäßig vergleichsweise erheblich weniger Polizeibeamte im festgelegten „üblichen örtlichen Dienst“ eingesetzt waren, sodass dort eine Heranziehung auswärtiger Kräfte in größerem Maße und mit höherer Wahrscheinlichkeit erforderlich war. Sofern der Veranstalter etwa eine Ausrichtung in Stuttgart plante, hatte er – wenn überhaupt – nur mit der Auferlegung geringer Kosten zu rechnen, während in entlegeneren Landesgebieten für denselben Umfang des Polizeieinsatzes erheblich höhere Beträge anfallen konnten.¹⁵⁹

Nach dem allgemeinen Willkürverbot war aber nicht jede Ungleichbehandlung von wesentlich gleichen Sachverhalten verboten, sondern nur eine solche, die sich als willkürlich darstellte.¹⁶⁰ Es musste sich daher ein vernünftiger, aus der Natur der Sache ergebender oder sonst sachlich einleuchtender Grund für die Differenzierung finden lassen, der sie rechtfertigte. Mit dieser Willkürformel hat das BVerfG die Voraussetzungen einer Verletzung des Gleichheitssatzes bis 1980 definiert.

Seitdem wendet es die sogenannte „neue Formel“ an: Eine Verletzung des Gleichheitsgrundrechts ist vor allem dann gegeben, „wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen kei-

158 Hierzu ausführlich: Dritter Teil, C, IV, 5, c).

159 Vgl. *Majer*, *VerwArch* 1982, 167 (180).

160 BVerfGE 1, 14 (52); BVerfGE 12, 341 (348); BVerfGE 14, 142 (150); BVerfGE 42, 64 (72 f.).

ne Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten“.¹⁶¹ Danach sollte sich die Prüfung eines Gleichheitsverstosses mehr als ein Problem von verfassungsgerichtlicher Abwägung und Verhältnismäßigkeit darstellen.¹⁶²

Diese Ergänzung des Willkürverbots vollzog sich demnach nahezu in der Hälfte der Geltungsphase des § 81 Abs. 2 Satz 1 BaWüPolG a.F., der – wie dargelegt – erst 1990 aufgehoben wurde.

Der VGH Baden-Württemberg erteilte den Bedenken gegen eine Vereinbarkeit der Regelung mit Art. 3 Abs. 1 GG im Hinblick auf die verschiedenen örtlichen Gegebenheiten noch unter Rückgriff auf die Willkürformel eine Absage.¹⁶³

Unterschiedliche geographische Verhältnisse und daraus zwangsläufig resultierende unterschiedliche polizeiliche Aufwendungen zur Einsatzbewältigung sollten im Ergebnis – zur Vermeidung eines Verstosses gegen Art. 3 Abs. 1 GG – nicht dazu führen, einen eventuellen Mehraufwand, der im Übrigen der jeweiligen Risikosphäre des Veranstalters zuzuordnen war, bei der Kostenfestsetzung unberücksichtigt zu lassen. Amtshandlungen müssten danach nicht allorts zu denselben Kosten erbracht werden.

Einer Verfassungswidrigkeit der Norm aufgrund dieses Gesichtspunktes stand auch entgegen, dass die freie Wahl des Veranstaltungsorts gerade in den Händen der Veranstalter lag und ihm deshalb auch ein erhöhter in Rechnung gestellter polizeilicher Arbeitsaufwand durchaus zumutbar war.¹⁶⁴ Diese mögliche unterschiedliche Kostentragungspflicht stellte sich im Ergebnis folglich gerade nicht als willkürlich, sondern als sachlich gerechtfertigt dar.¹⁶⁵ Es ließen sich die den Veranstalter treffenden Nachteile eines entlegenen Veranstaltungsortes nicht der öffentlichen Hand zuschieben.¹⁶⁶

161 BVerfGE 55, 72 (88); BVerfGE 124, 199 (219 f.).

162 Osterloh/Nußberger, in: Sachs, GG, Art. 3 Rn. 14.

163 VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 18.06.1979 (Aktz. I 47/79) Rn. 25.

164 Mußgnug, VBlBW. 1982, 207 (210).

165 Ebenso Krekul, Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen, S. 99; Majer, VerwArch 1982, 167 (180); Mußgnug, VBlBW. 1982, 207 (210); Schenke, NJW 1983, 1882 (1887).

166 Majer, VerwArch 1982, 167 (180).

Trotz dieser Feststellung sprach sich der VGH gleichwohl für eine Regelung aus, die nach Möglichkeit einheitliche Gebührensätze unabhängig vom jeweiligen Veranstaltungsort innerhalb des Landesgebietes und dem damit verbundenen Kontingent örtlicher Polizeikräfte aufweisen sollte.¹⁶⁷

(c) Die Ungleichbehandlung baden-württembergischer Veranstalter im Vergleich zu den übrigen Veranstaltern im Bundesgebiet

Des Weiteren war fraglich, ob eine unzulässige Ungleichbehandlung nicht darin zu sehen war, dass ausschließlich Veranstalter in Baden-Württemberg im Gegensatz zu solchen in den übrigen Bundesländern, in denen vergleichbare gesetzliche Kostentragungspflichten gerade nicht existierten, eine Kostenlast zu tragen hatten.

Der diesbezügliche Prüfungsmaßstab war – und wird auch heute – durch das jeweilige Landesrecht festgesetzt. Landesrechtliche Divergenzen liegen gerade in der Natur der den Ländern in verschiedenen Bereichen eingeräumten Gesetzgebungskompetenzen, sodass in der Konsequenz deshalb auch bundesweite Inkongruenzen in Kauf genommen werden müssen. Dieser dadurch entstehende unterschiedliche Rechtszustand in den Ländern ist in einem Bundesstaat verfassungskonform.¹⁶⁸ Die Funktion des Gleichheitssatzes besteht nicht darin, länderübergreifend einheitliche Lebensverhältnisse zu gewährleisten.

Das entspricht auch der ständigen Rechtsprechung des BVerfG, wonach der jeweilige Landesgesetzgeber innerhalb seines Kompetenzbereichs grundsätzlich nicht gehindert ist, von den Regelungen anderer Länder abzuweichen, selbst wenn dadurch die Einwohner eines Landes praktisch mehr belastet oder begünstigt werden.¹⁶⁹ Der Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG kann dementsprechend nur innerhalb desselben Kompetenzbereichs seine Wirkung entfalten

167 VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 18.06.1979 (Aktz. I 47/79); *Majer*, VerwArch 1982, 167 (181).

168 *Majer*, VerwArch 1982, 167 (193).

169 BVerfGE 10, 354 (371); BVerfGE 11, 299 (305); BVerfGE 12, 139 (143); BVerfGE 17, 319 (331); BVerfGE 32, 346 (360); BVerfGE 33, 224 (231); BVerfGE 51, 43 (58 f.).

und verpflichtet den Landesgesetzgeber mit Rücksicht auf die föderalistische Struktur der Bundesrepublik Deutschland nur dazu, die Gleichbehandlung innerhalb seines Landes zu beachten.¹⁷⁰

Als Folge dieser Grundsätze konnte Art. 3 Abs. 1 GG der damaligen Ungleichbehandlung baden-württembergischer Veranstalter im Vergleich zu den übrigen Veranstaltern im Bundesgebiet nicht entgegen gehalten werden.

(2) Vereinbarkeit mit den unternehmerischen Grundrechten

Auf dem Prüfstand stand auch die Vereinbarkeit des § 81 Abs. 2 Satz 1 BaWüPolG a.F. mit den Grundrechten der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG und der Eigentumsfreiheit nach Art. 14 GG.

(a) Vereinbarkeit mit der Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG

Es war zweifelhaft, ob eine Kostentragungspflicht für polizeiliche Maßnahmen nicht einen unzulässigen Eingriff in die Berufsfreiheit der kommerziellen, auf Gewinnerzielung bedachten Veranstalter, deren Einnahmen sich regelmäßig durch diese Last verringerten, darstellte.

Es wurde die Ansicht vertreten, dass darin bereits keine Grundrechtsbeschränkung und mithin auch kein Eingriff in den grundrechtlichen Schutzbereich der Berufsfreiheit gesehen werden könne.¹⁷¹ Als Begründung wurde angeführt, die Verpflichtung zur teilweisen Kostentragung sei gerade nicht an die Ausübung der grundrechtlichen Berufsfreiheit, sondern lediglich an die Erforderlichkeit hoheitlicher Abwehrmaßnahmen als Ausübungsfolge für die Allgemeinheit gebunden.¹⁷² Zudem sollte der ausschließliche Zweck einer Kostenerhebung

¹⁷⁰ Broß, VerwArch 1983, 388 (389); Broß, DVBl. 1983, 377 (380).

¹⁷¹ Majer, VerwArch 1982, 167 (185); Wahlen, Polizeikostenerstattung kommerzieller Großveranstalter, S. 31.

¹⁷² Majer, VerwArch 1982, 167 (185); Krekel, Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen, S. 32.

in der Entlastung des Polizeietats liegen.¹⁷³ Es fehle deshalb bereits an der erforderlichen berufsregelnden Tendenz.¹⁷⁴

Allerdings mussten sowohl der Gleichheitssatz als auch das verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsprinzip gewahrt sein.¹⁷⁵ Der Erfüllung dieser Voraussetzungen wurden keine Bedenken entgegengebracht, da die Kostenerstattung lediglich den Einsatz auswärtiger Polizeikräfte betraf, sodass der polizeiliche Schutz durch die Beamten des örtlichen Dienstes für die Veranstalter weiterhin kostenfrei war.¹⁷⁶

Eine Kostenbeteiligung konnte sich in Einzelfällen zwar als kostspielig erweisen, eine Gefährdung der Wahrnehmung grundrechtlicher Freiheit letztlich in Form einer Unmöglichkeit der Berufsausübung war damit allerdings nicht verbunden.¹⁷⁷ Vor diesem Hintergrund wurde ein Verstoß des § 81 Abs. 2 Satz 1 BaWüPolG a.F. gegen die Berufsfreiheit der Veranstalter im Ergebnis überwiegend verneint.¹⁷⁸

Einer detaillierten Betrachtungsweise verschlossen blieben dagegen Erwägungen, die darüber hinaus eine faktische Grundrechtsbeeinträchtigung in den Blick nahmen.¹⁷⁹

Denn nicht nur unmittelbar auf die berufliche Betätigung abzielende staatliche Maßnahmen sind in der Lage, einen Eingriff in die Berufsfreiheit zu begründen. Auch mittelbar-faktische Beeinträchtigungen sind hierzu im Stande.¹⁸⁰ Insbesondere abgabenrechtliche Regelungen können in diesem Zusammenhang erhebliche Beeinträchtigungen erzielen.¹⁸¹ So lässt sich eine objektiv berufsregelnde Tendenz

173 *Krekel*, Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen, S. 33.

174 *Mann*, in: Sachs, GG, Art. 12 Rn. 95; vgl. auch BVerfGE 37, 1 (17 f.); BVerfGE 98, 83 (97); BVerfGE 111, 191 (213).

175 BVerfG NJW 1979, 1345.

176 *Majer*, VerwArch 1982, 167 (186); diese Kostentragungspflicht für ausschließlich auswärtige Beamte ist vergleichbar mit der heute in Bremen umgesetzten Regelung einer Kostenpflicht nur für den Einsatz von zusätzlichen Polizeikräften nach § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG.

177 *Majer*, VerwArch 1982, 167 (185 Fn. 74).

178 *Würtenberger*, NVwZ 1983, 192 (197); *Majer*, VerwArch 1982, 167 (185 f.); *Krekel*, Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen, S. 32; *Wahlen*, Polizeikostenerstattung kommerzieller Großveranstalter, S. 32.

179 Lediglich *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1887) ist der Ansicht, dass eine Gebührenauflegung durchaus geeignet ist, einen Eingriff in die Berufsfreiheit der Veranstalter darzustellen.

180 *Mann*, in: Sachs, GG, Art. 12 Rn. 94.

181 BVerfGE 111, 191 (213 f.); BVerfGE 113, 128 (145); BVerfGE 123, 132 (144).

grundsätzlich auch dann annehmen, wenn eine Gebührenbelastung als staatliche Maßnahme zwar nicht zielgerichtet, aber doch vorhersehbar als gebilligte Nebenfolge eine schwerwiegende Beeinträchtigung der beruflichen Freiheit zur Folge hat.¹⁸²

(b) Vereinbarkeit mit der Eigentumsfreiheit, Art. 14 GG

Im Hinblick auf die Vereinbarkeit der Auferlegung von Polizeikosten mit den Grundrechten kommerzieller Großveranstalter wurde des Weiteren auf deren Eigentumsfreiheit nach Art. 14 GG Bezug genommen. Es wurde diskutiert, ob eine Gebührenerhebung möglicherweise einen mittelbaren Eingriff in das Veranstalterrecht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb darstelle.¹⁸³

Im Ergebnis bestand Einigkeit darüber, dass jedenfalls eine erdrosselnd wirkende Gebührenerhebung mit der Eigentumsfreiheit unvereinbar schien.¹⁸⁴ Eine Grenze war zumindest in den Fällen erreicht, in denen ein kommerzieller Veranstalter sich durch die Abgabenlast nicht mehr in der Lage sah, tatsächlich Gewinne zu erwirtschaften und der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb letztlich in seiner Substanz gefährdet war. Dann sei ein unzulässiger enteignender Eingriff nach Art. 14 Abs. 3 GG anzunehmen.¹⁸⁵

In der Regel wiesen die Fälle im Anwendungsbereich des § 81 Abs. 2 Satz 1 BaWüPolG a.F. allerdings keine solche erdrosselnde Wirkung auf, sodass auch die Vereinbarkeit der Norm mit der Eigentumsfreiheit der Veranstalter richtigerweise überwiegend bejaht wurde.¹⁸⁶

182 Vgl. hierzu ausführlich: Dritter Teil, C, IV, 5, a).

183 *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1887).

184 *Krekel*, Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen, S. 32; *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1887).

185 *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1887).

186 *Würtenberger*, NVwZ 1983, 192 (197); *Majer*, VerwArch 1982, 167 (185 f.).

2. Hessen

Neben dieser Vorschrift in Baden-Württemberg existierte auch in Hessen seit dem 17. Dezember 1964¹⁸⁷ mit § 84 Abs. 2 HSGO a.F. eine nahezu wörtlich übereinstimmende Kostenerstattungsnorm für polizeiliches Tätigwerden:

§ 84 Kostenersatz

[...]

(2) Für die Kosten von Maßnahmen der polizeilichen Gefahrenabwehr bei privaten Veranstaltungen kann von den Veranstaltern Ersatz verlangt werden, soweit sie dadurch entstehen, daß weitere als die im üblichen örtlichen Dienst eingesetzten Polizeivollzugsbeamten herangezogen werden müssen. [...]

Durch das Änderungsgesetz vom 17. Dezember 1971¹⁸⁸ wurde § 84 Abs. 2 HSOG durch eine andere Regelung ersetzt, die kurze Zeit später auch in die Neufassung des HSOG vom 26. Januar 1972¹⁸⁹ aufgenommen wurde und sich sodann in § 82 Abs. 2 HSOG wiederfand:

§ 82 Kostenersatz

[...]

(2) Wer außergewöhnliche Maßnahmen der polizeilichen Gefahrenabwehr verursacht, kann zum Ersatz der Kosten herangezogen werden, die durch die Inanspruchnahme der Vollzugspolizei oder deren Einrichtungen entstanden sind. Dies gilt nicht, wenn das persönliche Interesse an der Inanspruchnahme der Vollzugspolizei oder deren Einrichtungen erheblich hinter dem öffentlichen Interesse an der Inanspruchnahme zurücktritt.

Ziel dieser Gesetzesänderung war es, auch andere Fälle der Inanspruchnahme polizeilicher Einrichtungen, in denen es recht und billig erschien, Verantwortliche zu den Polizeieinsatzkosten heranzuziehen, zu erfassen.¹⁹⁰ Fortan konnten dadurch nicht nur Sportveranstalter wie Fußballvereine finanziell in Anspruch genommen werden. Unter die Regelung fiel etwa auch derjenige, der die polizeiliche Begleitung eines

187 GVBl. 1964, S. 209.

188 GVBl. 1971, S. 333.

189 GVBl. 1972, S. 23.

190 Drs. Hessischer Landtag Nr. 7/807 v. 05.10.1971, Nr. 13, S. 18.

Schwertransports veranlasste oder der Betrunkene, dem ein nächtliches Quartier gegeben werden musste.¹⁹¹

Seit dem 1. Januar 1974 galt dann in Ergänzung des § 82 Abs. 2 HSOg a.F. eine entsprechende Verordnung über die Kosten für die Inanspruchnahme der Vollzugspolizei oder ihrer Einrichtungen samt Gebührenverzeichnis (PolKostVO).¹⁹²

Es blieb jedoch die Feststellung, dass auch § 82 Abs. 2 HSOg a.F. (i.V.m. § 1 PolKostVO a.F.)¹⁹³ aufgrund seiner generalklauselartigen Formulierung auf rechtliche Bedenken stieß.

Insbesondere das Tatbestandsmerkmal „außergewöhnliche Maßnahmen der polizeilichen Gefahrenabwehr“ stand hinsichtlich seiner hinreichenden Bestimmtheit in Zweifel.¹⁹⁴ Für den Betroffenen war aus der Norm heraus nicht ersichtlich, wann sich eine solche Maßnahme gerade als außergewöhnlich und mithin als kostenpflichtig darstellte.¹⁹⁵ Es konnten sowohl die Anzahl der herangezogenen Polizeikräfte, die Gefahrenintensität, die konkreten Einsatzkosten oder sonstige weitere Abweichungen vom gewöhnlichen Dienstbetrieb für die erforderliche Außergewöhnlichkeit entscheidend sein.¹⁹⁶

Aufgrund der verfassungsrechtlichen Bedenken wurde § 82 HSOg a.F. schließlich durch Art. 5 des „Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und anderer Vorschriften“ vom 20. Dezember 1979¹⁹⁷ zum 1. Januar 1980 ersatzlos aufgehoben.

Vor diesem Hintergrund stieß die unveränderte Fortgeltung des § 1 PolKostVO a.F. allerdings auf Unverständnis.¹⁹⁸ Noch im Jahr 1981

191 Krollmann, Das HSOg, S. 51.

192 GVBl. 1973, S. 267.

193 „Für außergewöhnliche Maßnahmen der polizeilichen Gefahrenabwehr können bei Inanspruchnahme der Vollzugspolizei oder ihrer Einrichtungen Kosten (Gebühren und Auslagen) nach dieser Verordnung und nach dem anliegenden Verzeichnis erhoben werden.“

194 Vgl. VG Frankfurt NVwZ 1985, 214 f.; Schenke, NJW 1983, 1882 (1885).

195 Vgl. zur Auslegung: Kregel, Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen, S. 153 ff.

196 Schenke, NJW 1983, 1882 (1885).

197 GVBl. 1980, S. 12 (14).

198 Schenke, NJW 1983, 1882 (1886 Fn. 32) berichtet davon, dass sowohl die Verwaltungspraxis als auch die Kommentarliteratur und die Rechtsprechung mit Ausnahme des VG Frankfurt nach wie vor von der Anwendbarkeit des § 1 PolKostVO a.F. ausgingen.

hatte das VG Wiesbaden auf der Grundlage dieser Regelung entschieden, dass eine solche außergewöhnliche Maßnahme der Gefahrenabwehr in den behördlichen Erforschungsmaßnahmen eines nicht aufklärbaren Fehlalarms zu sehen war.¹⁹⁹ Zu diesem Zeitpunkt war der mit § 1 PolKostVO a.F. beinahe wörtlich übereinstimmende § 82 HSOG a.F. jedoch bereits über ein Jahr aufgehoben.²⁰⁰

Darüber hinaus hatte das VG Frankfurt festgestellt, dass § 1 PolKostVO a.F. gegen § 81 HSOG, nach dem grundsätzlich das Land als Träger der Polizei auch für die angefallenen Kosten aufzukommen hatte, verstieß.²⁰¹

Außerdem war zweifelhaft, ob eine hinreichende Verordnungsermächtigung bestand.²⁰² Als Ermächtigungsgrundlagen wurden vom Verordnungsgeber sowohl § 82 Abs. 1, 2 HSOG a.F. als auch § 92 HSOG a.F.²⁰³ herangezogen. Wie gesehen enthielt § 82 HSOG a.F. jedoch keine solche Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen. § 92 HSOG genügte den Anforderungen an eine hinreichend bestimmte Ermächtigung nach Inhalt, Zweck und Ausmaß ebenfalls nicht.²⁰⁴

Letztlich wurde auch die PolKostVO a.F. ersatzlos aufgehoben. Insgesamt sah sich das hessische Modell im Vergleich zur Lösung in Baden-Württemberg noch größeren Bedenken ausgesetzt.

199 Vgl. VG Wiesbaden, Urteil v. 27.01.1981 (Aktz. IV/3 E 1011/80), im dem entschiedenen Fall waren Kosten in Höhe von 60 DM entstanden; vgl. auch *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1885).

200 Es wurde zutreffend als nicht nachvollziehbar angesehen, wie die Entscheidung des Gesetzgebers, eine bestimmte gesetzliche Regelung abzuschaffen, durch die Fortgeltung einer fast identischen Verordnungsnorm derart torpediert werden konnte, vgl. *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1886).

201 Vgl. VG Frankfurt a.M., Urteil v. 28.07.1981 (Aktz. IV/3 E 11/81); dagegen *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1886).

202 *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1886).

203 „Die zur Ausführung dieses Gesetzes erforderlichen Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften erläßt der Minister des Innern, soweit erforderlich im Einvernehmen mit dem Minister der Finanzen und dem Direktor des Landespersonalamts Hessen.“

204 Vgl. *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1886).

3. Bremen

Auch in Bremen existierte eine entsprechende landesrechtliche Regelung.

In der Neufassung der Bremischen Verwaltungsgebührenordnung (VwGebO) vom 3. Januar 1977²⁰⁵ fand sich im beiliegenden Gebührenverzeichnis folgender Tatbestand, für dessen Erfüllung nach § 1 Abs. 1 VwGebO a.F. von den Verwaltungsbehörden des Landes und der Gemeinden Verwaltungsgebühren erhoben werden konnten:

Nummer 020.01 - Ziffer 6

Gestellung von Beamten und Fahrzeugen einschließlich von Wasserfahrzeugen zur Überwachung von Veranstaltungen, soweit die Überwachung durch eine schriftliche Verfügung bestimmt worden ist oder der Berechtigte sie beantragt hat.

Zu berücksichtigen ist in diesem Kontext jedoch, dass das Gebührenverzeichnis in Nummer 020.01.05 die Gebührenfreiheit der Gestellung von Beamten und Fahrzeugen bei Veranstaltungen im Sinne des Versammlungsrechts und bei Veranstaltungen, die gemeinnützigen oder mildtätigen Zwecken dienen, einschließlich sportlicher Veranstaltungen nichtgewerblicher Art vorsah.²⁰⁶

Somit konnte eine Gebührenpflicht nur durch die Überwachung einer gewerblichen Veranstaltung entstehen.²⁰⁷ Durch diese eindeutige Konkretisierung hatte die Bremer Regelung ihrem baden-württembergischen Pendant bereits Einiges voraus.²⁰⁸

Aber auch die VwGebO a.F. wurde schließlich ersatzlos gestrichen.

205 GVBl. 1977, S. 5.

206 GVBl. 1977, S. 15.

207 Dagegen stellte die vorherige Fassung der VwGebO vom 25. April 1968 die Gestellung von Beamten und Fahrzeugen zur Sicherung, Bewachung, Überwachung oder Beaufsichtigung von Veranstaltungen noch ausnahmslos gebührenfrei, vgl. GVBl. 1968, S. 41 (Nummer 020.3).

208 Unter anderem deshalb hielt *Majer*, *VerwArch* 1982, 167 (189) die bremische Regelung für diejenige, die den rechtsstaatlichen Anforderungen an eine solche Kostenerstattungsnorm noch am ehesten entsprach; so wohl auch *Schenke*, *NJW* 1983, 1882 (1886).

4. Niedersachsen

Seit dem 1. Februar 1978 galt die Niedersächsische Polizeigebührenordnung vom 14. Dezember 1977 (PolGebO).²⁰⁹ Das Landesrecht kannte darin die folgende Kostenerstattungsnorm für polizeiliches Tätigwerden:

§ 1 PolGebO a.F.

Für Amtshandlungen der Polizei auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr und im Verwaltungszwangsverfahren, für Leistungen der Polizei, die nicht Amtshandlungen sind, sowie für die Benutzung polizeilicher Einrichtungen und Gegenstände werden Gebühren nach dem anliegenden Gebührenverzeichnis erhoben, wenn die Beteiligten als Pflichtige nach §§ 6 oder 7 des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung auf Antrag, aufgrund eines Vertragsverhältnisses oder durch schuldhaftes Verhalten dazu Anlaß gegeben haben. Neben den Gebühren sind Auslagen nach § 13 des Verwaltungskostengesetzes zu erheben.

Diesbezüglich konkretisierte ein Ausführungserlass des niedersächsischen Innenministers vom 31. Oktober 1979, dass für Amtshandlungen anlässlich von Politik- oder Sportveranstaltungen im Gegensatz zu Werbeveranstaltungen keine Kosten erhoben werden sollten.²¹⁰

Allerdings bestanden auch gegen diese Regelung erhebliche verfassungsrechtliche Vorbehalte: § 1 PolGebO a.F. waren keinerlei Voraussetzungen einer Gebührenerhebung oder ihres Umfangs zu entnehmen.²¹¹ Auch das beiliegende Gebührenverzeichnis wies keinen entsprechenden Kostensatz auf. Diese Norm wurde daher überwiegend als zu unbestimmt angesehen.²¹²

Unabhängig von diesen Bedenken wich die niedersächsische Regelung insoweit von den bisher genannten Kostenerstattungsmöglichkei-

209 GVBl. 1977, S. 647; später noch einmal geändert in: „Für Amtshandlungen der Polizei auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr und im Verwaltungszwangsverfahren, für Leistungen der Polizei, die nicht Amtshandlungen sind, sowie für die Benutzung polizeilicher Einrichtungen und Gegenstände werden Gebühren nach dem anliegenden Gebührenverzeichnis erhoben, wenn die Beteiligten als Pflichtige nach §§ 6 oder 7 des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung oder auf Antrag dazu Anlaß gegeben haben“, vgl. GVBl. 1982, S. 285.

210 NdsMBl. 1979, S. 1676.

211 Majer, VerwArch 1982, 167 (189).

212 Schenke, NJW 1983, 1882 (1886); Majer, VerwArch 1982, 167 (189).

ten ab, als eine Gebührenerhebung zulasten eines Beteiligten lediglich in den Fällen zulässig sein sollte, in denen dieser als Pflichtiger nach den §§ 6, 7 Nds. SOG in Anspruch genommen wurde. Schließlich wurde auch § 1 PolGebO a.F. aufgehoben.

B. Das gegenwärtige Regelungskonzept in Bremen

Konnten sich die Fußballverantwortlichen danach über die Jahre der meisten Angriffe auf ihre Kassen erfolgreich – wenngleich nicht auf juristischem, sondern vielmehr auf politischem Wege²¹³ – erwehren, befeuert die aktuelle Entwicklung in Gestalt des Bremer Vorstoßes die Auseinandersetzung zwischen den verschiedenen Lagern von Fußballfunktionären und Politikern erneut.

Denn nach aktueller Rechtslage existiert seit dem 8. November 2014 einzig im Bundesland Bremen eine gebührenrechtliche Vorschrift, die eine finanzielle Beteiligung kommerzieller Großveranstalter für gefahrenabwehrende polizeiliche Maßnahmen ermöglicht.

I. Die jüngsten Erwägungen der Innen- und Sportministerkonferenzen

In der jüngeren Vergangenheit wurde die Forderung nach einer Kostentragungspflicht der Veranstalter für Polizeieinsätze anlässlich von Fußballspielen als Druckmittel gegenüber den Fußballverantwortlichen sowohl im Rahmen der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder als auch innerhalb der Sportministerkonferenzen verwendet. Vor dem Hintergrund anhaltender und ausufernder Auseinandersetzungen hatten diese beiden Institutionen im Jahr 2012 von den Verantwortlichen des Fußballs gesteigerte Maßnahmen zur Gewaltprävention und Sicherheit gefordert. Konkret fanden diesbezüglich im Juli 2012 zwei Gesprächstermine statt:

Zum einen gab es einen Diskurs von Vertretern des DFB, der DFL und dem Bundesinnenministerium mit den jeweiligen Präsidenten der Vereine aus den drei höchsten deutschen Spielklassen und dem Vorsit-

213 Lege, VerwArch 1998, 71 (72 f.); Schenke, NJW 1983, 1882.

zenden der IMK. Zum anderen wurde darauffolgend eine Sondersitzung der IMK einberufen.

Anlässlich dieser Gespräche wurden zahlreiche konkrete Maßnahmen zur Situationsverbesserung betreffend die Sicherheitslage bei Spelaustragungen vereinbart,²¹⁴ wie etwa die Verbesserung der Videotechnik in den Stadien und der Einlasskontrollen, die Qualifizierung von Sicherheits- und Ordnungsdienstmitarbeitern,²¹⁵ die Entwicklung eines Zertifizierungskonzeptes für das Sicherheitsmanagement der Vereine, eine deutliche Intensivierung des Dialoges mit der Fanszene, die konsequente Ächtung des Einsatzes von Pyrotechnik oder etwa die Anpassung der Laufzeiten von Stadionverboten.²¹⁶

Zusätzlich wurde der Fußballdelegation auch unmissverständlich signalisiert, dass von ihrer Seite zukünftig greifbare Schritte und konkrete Ergebnisse zur Problembewältigung eingefordert würden. Bishe-
rige ziellose Diskussionen hinsichtlich der herrschenden Gewalt im Zusammenhang mit Fußballspielen müssten durch konkrete Verbesserungen beendet werden.

Einhgehend mit einer Reduzierung der Auseinandersetzungen am Rande der Begegnungen wurde auch eine Verringerung des Bedarfs an Polizeikräften und eine damit verbundene erhebliche Kostenersparnis für die Staatskassen erwartet. Die Erwartungen an DFB und DFL waren hoch: Sollten sie diesen nicht gerecht werden, seien unbequeme Themen – wie etwa eine Beteiligung an den polizeilichen Einsatzkosten – erneut in Betracht zu ziehen.

²¹⁴ Hinsichtlich nachfolgender Angaben: vgl. die Beschlüsse der 36. Sportministerkonferenz 2012, S. 462 ff., <http://www.sportministerkonferenz.de/sites/default/files/dokumente/SMK-Beschluesse%201977-2014.pdf> (letzter Abruf am 01.11.2017) sowie die Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 195. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder, S. 7-9, http://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/12-06-01/Beschluesse.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (letzter Abruf am 01.11.2017).

²¹⁵ Vgl. hierzu auch die Qualifizierungsoffensive des DFB für die Sicherheits- und Ordnungsdienste in den ersten drei Fußball-Ligen, <http://www.dfb.de/verbandssevice/pinnwand/sicherheitsrichtlinien/> (letzter Abruf am 01.11.2017).

²¹⁶ Vgl. Feltes, Polizei und Fußball, S. 14, der in diesem Zusammenhang darauf verweist, dass die DFL für die meisten der erwünschten Sicherheitsmaßnahmen überhaupt nicht zuständig sei.

Dies bedeutete allerdings im Umkehrschluss: DFB und DFL durften im Gegenzug darauf vertrauen, dass Bestrebungen nach einer teilweisen Inanspruchnahme für Polizeieinsatzkosten ausgesetzt würden, sofern sie sich effektiv für eine Verstärkung freiwilliger Präventivmaßnahmen einsetzten.

Darüber hinaus forderten IMK und SMK den DFB und die DFL dazu auf, ihren finanziellen Beitrag für gewaltpräventive Maßnahmen deutlich auszuweiten, und zwar vor dem Hintergrund der ihnen aus den TV-Rechten zukommenden reinen Mehreinnahmen in Höhe von durchschnittlich 216 Millionen Euro.

Zu diesem Zeitpunkt wurde die Finanzierung von Fanprojekten jeweils zu einem Drittel von DFB/DFL zusammen mit den Ländern und Kommunen aufgrund des Nationalen Konzeptes Sport und Sicherheit getragen. Dabei handelt es sich um ein bundesweit gültiges Konzept als Basis für die gemeinsame Sicherheitsarbeit von Polizei, Kommunen, Vereinen, Verbänden, Fanprojekten und Verkehrsunternehmen. DFB und DFL hatten ihre finanzielle Beteiligung an den Fanprojekten weitergehend auf 50 Prozent erhöht, sodass der jeweilige Anteil der Länder und Kommunen auf 25 Prozent reduziert werden konnte. Die IMK forderte von den Verantwortlichen allerdings die Übernahme der vollständigen Kosten, was einer Erhöhung der Finanzierung auf insgesamt 10 Millionen Euro jährlich entsprach. Auch dieser Forderung sind der DFB und der Ligaverband letztlich nachgekommen.²¹⁷

Im von der DFL veröffentlichten Bundesliga-Report 2016 hieß es entsprechend:

„Zum Erlebnis Fußball gehört [...] auch das Miteinander verlässlicher Netzwerkpartner aufseiten von Clubs und Ordnungsbehörden. Aus diesem Grund stellen DFL und DFB gemeinsam jährlich 12 Millionen Euro für Fanarbeit und die Förderung positiver Fankulturen zur Verfügung. Die Proficlubs investieren 25 Millionen Euro pro Saison für Sicherheitsdienste und in die bauliche und infrastrukturelle Sicherheit der Stadien.“²¹⁸

217 DFB-Pressemitteilung v. 28.08.2014, <http://www.bundesliga.de/de/liga/news/2014/deutscher-fussball-geschlossen-gegen-den-beschluss-des-bremer-senats.php> (letzter Abruf am 01.11.2017).

218 Hinsichtlich nachfolgender Angaben vgl. Deutsche Fußball Liga GmbH, DFL-Report 2016 – Die wirtschaftliche Situation im Lizenzfußball, <https://www.dfl.de/de/publikationen/dfl-report-archiv/> (letzter Abruf am 01.11.2017).

Das zugesagte Engagement und die eingeleiteten Maßnahmen vom DFB und der DFL wurden in der Folgezeit positiv beurteilt. Bezüglich des Umsetzungsprozesses der Erweiterung von Sicherheitsmaßnahmen legte der Vorsitzende des Nationalen Ausschusses Sport und Sicherheit im Zusammenhang mit der 197. IMK im Mai 2013 einen Bericht vor.²¹⁹ Darin wurde den Verantwortlichen attestiert, „intensiv und ernsthaft“ an der Verwirklichung der Vereinbarungen zu arbeiten. Ihr Engagement wurde darin als „zielführend“ bewertet.

Vor diesem Hintergrund einer erheblichen Intensivierung sowohl des gewaltpräventiven Einsatzes als auch der finanziellen Investitionen durch den DFB und die DFL ist der bremische Alleingang zu sehen, der nicht an der länderübergreifend getroffenen Übereinkunft im Rahmen der IMK festhält. Trotz der als „zielführend“ bezeichneten Umsetzung der geforderten Maßnahmen durch den Fußball versucht das Land Bremen, eine Kostenbeteiligung der Veranstalter zu realisieren.

II. Die Regelung

Den Grundstein des Bremer Vorstoßes – und der damit verbundenen neuerlichen Diskussion – legte eine Initiative der SPD-Bürgerschaftsfraktion. Diese veröffentlichte am 28. November 2013 den Entwurf eines Dringlichkeitsantrages an die Bremische Bürgerschaft, der darauf zielte, Veranstalter von Lizenzfußballspielen angemessen an den in diesem Zusammenhang entstehenden erheblichen Polizeikosten zu beteiligen.²²⁰ Wenige Tage später – am 10. Dezember 2013 – wurde der Antrag sodann in Form einer Neufassung und mit Unterstützung der Bündnis 90/Die Grünen-Fraktion in die Bremische Bürgerschaft (Landtag) eingebracht.²²¹

219 Bericht des Vorsitzenden des Nationalen Ausschusses Sport und Sicherheit zur Umsetzung der durch die IMK geforderten Sicherheitsmaßnahmen durch DFB und DFL v. 12.04.2014, http://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/13-05-24/anlage21.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (letzter Abruf am 01.11.2017).

220 Antragsentwurf der bremischen SPD-Fraktion v. 28.11.2013, http://www.spd-fraktion-bremen.de/fileadmin/user_upload/pdf/veranstalter_beteiligen.pdf (letzter Abruf am 01.11.2017).

221 Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/1201 v. 10.12.2013.

Während der SPD-Entwurf die Prüfung einer Kostenbeteiligung speziell des als Veranstalter von Lizenzfußballspielen ausgemachten Ligaverbandes im Blick hatte und noch einen letzten Einigungsversuch mit diesem beabsichtigte, wählten SPD und Bündnis 90/Die Grünen in ihrer letztlichen Antragsversion die allgemeinere Formulierung einer finanziellen „Beteiligung des Veranstalters einer gewinnorientierten Großveranstaltung“ und erteilten einer Einigungsmöglichkeit gleichzeitig eine Absage. Das Ziel des Antrages änderte sich jedoch nicht: Auch diese allgemein formulierte Fassung hatte den Lizenzfußball im Visier. Im Ergebnis war daher weiterhin der Wunsch nach einer Verringerung der zu tragenden Polizeikosten anlässlich von Fußballspielen die eigentliche Intention des Begehrens. Im eindeutigen Fokus standen dabei die Heimbegegnungen des SV Werder Bremen im Weserstadion und die Überwälzung der diesbezüglich anfallenden Polizeieinsatzkosten.

Zur Begründung verwies der Antrag zunächst darauf, dass in der Hansestadt zahlreiche gewinnorientierte Großveranstaltungen stattfänden, bei denen die Polizei nicht nur repressiv, sondern in vielen Fällen auch präventiv wirke.²²²

Im Folgenden wurde auf die eingangs bereits erwähnten angefallenen Einsatzstunden der bremischen Polizeikräfte anlässlich von Fußballbegegnungen aufmerksam gemacht. Zudem kämen Kosten für jene unterstützenden und aus anderen Bundesländern angeforderten Beamten hinzu, die ebenfalls von der Allgemeinheit zu tragen seien.²²³ Die bisherige Verfahrensweise erscheine gerade vor dem Hintergrund beachtlicher Gewinne der privaten Veranstalter und der prekären Haushaltssituation des Landes Bremen unangemessen und widersprüchlich.

Der Vorsitzende der Bremer SPD-Fraktion brachte das Bestreben seiner Partei dabei auf den Punkt: „Ich bin der Meinung, dass es falsch ist, wenn die DFL weiterhin Gewinne privatisiert und die Kosten der Gewinnerzielung sozialisiert. Dieses Milliardenunternehmen muss an-

222 Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/1201 v. 10.12.2013.

223 An dieser Stelle sei an die Gebührenerhebung für den Einsatz überörtlicher Kräfte nach § 81 Abs. 2 BaWüPolG a.F. erinnert.

gemessen an den hohen Sicherheitskosten für Bundesligaspiele beteiligt werden.“²²⁴

Die genannten Fraktionen beantragten daher bei der Bremischen Bürgerschaft (Landtag), den Senat dazu aufzufordern, eine Beteiligungsmöglichkeit des Veranstalters an solchen Kosten zu prüfen, was die Bremische Bürgerschaft dann auch beschloss, bis zum 30. Juni 2014 zu tun. Der Senat wurde zusätzlich ausdrücklich aufgefordert, – soweit erforderlich – einschlägige Rechtsgrundlagen zu erarbeiten, die eine solche Finanzierungsbeteiligung zukünftig ermöglichen könnten. Des Weiteren sollte vom Senat verifiziert werden, ob das regelmäßig mobilisierte Polizeiaufgebot auch weiterhin zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Veranstaltungsumfeld erforderlich sei. Zuletzt wurde ihm aufgetragen, auf die anderen Bundesländer mit gleicher Intention einzuwirken und von Veranstaltern gewinnorientierter Großveranstaltungen – zumindest im Fall besonders kostspieliger Einsätze – nachdrücklich eine finanzielle Beteiligung zu verlangen.

In einer Mitteilung an die Bremische Bürgerschaft (Landtag) vom 22. Juli 2014 legte der Senat seinen Bericht zum Beschluss der Bremischen Bürgerschaft zur „Finanzierung von Polizeieinsätzen bei gewinnorientierten Großveranstaltungen“ vom 10. Dezember 2013 vor.²²⁵

Er kam in dieser Darstellung abschließend zu dem Ergebnis, dass eine gebührenrechtliche Inanspruchnahme von Veranstaltern auf der Grundlage der zu diesem Zeitpunkt aktuellen Fassung des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes ausschied.

Dabei handelte es sich um das BremGebBeitrG vom 16. Juli 1979,²²⁶ welches zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16. November 2010 geändert worden war²²⁷. Eine gebührenrechtliche Inanspruchnahme eines Veranstalters einer solchen gewinnorientierten Großveranstaltung scheiterte danach bereits am Wortlaut der

224 SPD-Fraktion Bremen, Rot Heute, Ausgabe 02/2014, S. 16, http://www.spd-fraktion-bremen.de/fileadmin/user_upload/rotheute/rotheute_2014_02.pdf (letzter Abruf am 01.11.2017).

225 Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/1501 v. 22.07.2014.

226 GBl. S. 279.

227 GBl. S. 566.

§§ 4, 13 BremGebBeitrG, die ein „überwiegendes Interesse“ des Gebührensschuldners normierten:

§ 4 Verwaltungsgebühren

(1) Verwaltungsgebühren werden für die Vornahme von Amtshandlungen erhoben, die

1. auf Antrag oder auf Veranlassung der Beteiligten vorgenommen werden oder
2. aufgrund gesetzlicher Ermächtigung im **überwiegenden** Interesse eines einzelnen vorgenommen werden [...]

§ 13 Kostenschuldner

(1) Schuldner einer Verwaltungsgebühr oder von Auslagen ist derjenige, der die Amtshandlung selbst oder durch Dritte, deren Handeln ihm zuzurechnen ist, beantragt oder veranlaßt hat, oder in dessen **überwiegendem** Interesse sie vorgenommen wird, oder der einer besonderen Überwachung oder Beaufsichtigung unterliegt.

[...]

Der Senat stellte daher in seinem Bericht fest, dass für eine zukünftige Inanspruchnahme eine Gesetzesänderung notwendig sei, weil solche polizeilichen Amtshandlungen die Schwelle des geforderten überwiegenden Interesses des Veranstalters gerade nicht erreichten.²²⁸

Daher überreichte der Senat der Bremischen Bürgerschaft in diesem Zusammenhang den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes mit der Bitte um Beschlussfassung.²²⁹

Dieser Entwurf eines Änderungsgesetzes sah Folgendes vor:

Artikel 1

Das Bremische Gebühren- und Beitragsgesetz vom 16. Juli 1979, das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16. November 2010 geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. In § 4 Absatz 1 Nummer 2 wird das Wort „**überwiegenden**“ gestrichen.
2. In § 13 Absatz 1 wird das Wort „**überwiegendem**“ gestrichen.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

228 Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/1501 v. 22.07.2014, S. 12.

229 Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/1502 v. 22.07.2014.

Zur Begründung führte der Senat an, durch den Gesetzesentwurf solle die Möglichkeit geschaffen werden, unter erleichterten Voraussetzungen Gebühren als Gegenleistung für eine im Interesse eines Einzelnen vorgenommene öffentliche Leistung erheben zu können.²³⁰ Das BremGebBeitrG lege den Rahmen für die Erhebung von Kosten und Beiträgen für öffentliche Leistungen fest. De lege lata sei nach § 4 Abs. 1 Nr. 2 BremGebBeitrG für die Erhebung einer Gebühr die Vornahme einer Amtshandlung im „überwiegenden Interesse“ des Betroffenen erforderlich.

Der Bremer Gesetzgeber sei nach Ansicht des Senats diesbezüglich weitergegangen als es nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben erforderlich sei. Nach der Entscheidung des BVerwG zur Zulässigkeit der „Luftsicherheitsgebühr“ sei es verfassungsrechtlich nicht vorgegeben, dass eine gebührenpflichtige Tätigkeit im überwiegenden Individualinteresse erfolgen müsse. Auch ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Leistung, für die eine Gebühr erhoben werde, stelle die Gebühr nicht in Frage. § 3 Abs. 2 Nr. 2 BGebG²³¹ etwa stelle lediglich darauf ab, dass die Leistung zugunsten des von der Leistung Betroffenen erbracht werde, ein überwiegendes Interesse des Betroffenen sei insoweit keine Voraussetzung.

Dem jeweiligen Gesetzgeber stehe es frei, auch höhere Anforderungen an die Zurechenbarkeit und damit die Gebührenpflicht eines individuellen Vorteils zu formulieren. Durch die entsprechende Änderung werde erreicht, dass auch für Amtshandlungen, bei denen neben einem öffentlichen auch ein Individualinteresse bestehe, eine Gebühr erhoben werden könne. Das individuelle Interesse des Einzelnen müsse dabei nicht mehr – wie bisher – das öffentliche Interesse überwiegen. Es genüge auch, wenn beispielsweise öffentliches und individuelles Interesse gleichwertig nebeneinander stünden oder wenn gerade das öffentliche Interesse das individuelle Interesse überwiege.²³² Aufgrund der Änderung ließen sich voraussichtlich Mehreinnahmen erzielen, deren Höhe nicht im Einzelnen angegeben werden könnten.

230 Vgl. hinsichtlich folgender Angaben Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/1502 v. 22.07.2014.

231 Danach ist eine Leistung, die zugunsten des von der Leistung Betroffenen erbracht wird, individuell zurechenbar.

232 Hierzu ausführlich: Dritter Teil, C, I, 2, d), bb), (2).

Diese Vorlage wurde von der Bremischen Bürgerschaft, in der die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen zu diesem Zeitpunkt zusammen 56 der insgesamt 83 Sitze im Landesparlament einnahmen, in ihrer 67. Sitzung am 22. September 2014 in erster Lesung beschlossen und zur weiteren Beratung und Berichterstattung an den staatlichen Haushalts- und Finanzausschuss zur Überweisung.²³³

In Vorbereitung der Beratungen des Gesetzesentwurfes im staatlichen Haushalts- und Finanzausschuss reichten die Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen allerdings zunächst einen Änderungsvorschlag zum Gesetzesentwurf ein, der einen neuen Absatz 4 im Rahmen des § 4 BremGebBeitrG vorsah:

Artikel 1

Das Bremische Gebühren- und Beitragsgesetz vom 16. Juli 1979, das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 16. November 2010 geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 4 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 Nummer 2 wird das Wort „überwiegenden“ gestrichen.

b) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 angefügt:

(4) Eine Gebühr wird von Veranstaltern oder Veranstalterinnen erhoben, die eine gewinnorientierte Veranstaltung durchführen, an der voraussichtlich mehr als 5000 Personen zeitgleich teilnehmen werden, wenn wegen erfahrungsgemäß zu erwartender Gewalthandlungen vor, während oder nach der Veranstaltung am Veranstaltungsort, an den Zugangs- oder Abgangswegen oder sonst im räumlichen Umfeld der Einsatz von zusätzlichen Polizeikräften vorhersehbar erforderlich wird. Die Gebühr ist nach dem Mehraufwand zu berechnen, der aufgrund der zusätzlichen Bereitstellung von Polizeikräften entsteht. Der Veranstalter oder die Veranstalterin ist vor der Veranstaltung über die voraussichtliche Gebührenpflicht zu unterrichten. Die Gebühr kann nach den tatsächlichen Mehrkosten oder als Pauschalgebühr berechnet werden.

2. In § 13 Absatz 1 wird das Wort „überwiegendem“ gestrichen.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Ziel dieser Änderung war es, die Ermächtigungsgrundlage unmittelbar im Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetz zu verankern und sie

²³³ Bremische Bürgerschaft (Landtag), Beschlussprotokoll 67. Sitzung Nr. 18/1104 v. 25.09.2014.

nicht – wie ursprünglich vorgesehen – in der InKostV²³⁴ niederzulegen.

Am 17. Oktober 2014 beriet der staatliche Haushalts- und Finanzausschuss über diesen Gesetzesentwurf und führte auf Antrag der CDU-Fraktion eine Anhörung verschiedener Referenten durch.²³⁵

In dem Ausschussbericht heißt es im Hinblick auf die Anhörung der Vortragenden: „Die Referenten Große-Lefert, Rettig und Filbry lehnen übereinstimmend den Gesetzentwurf zur Änderung des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes ab. Die damit unter anderem beabsichtigte Kostenbeteiligung des Fußballsports an Kosten des Polizeieinsatzes bei sogenannten ‚Risikospielen‘ sei nicht der richtige Weg zur Verhinderung von Gewalt im Rahmen von Fußballspielen. Dies führe lediglich zu einer Umverteilung der Kosten, nicht aber zur eigentlichen Problemlösung. Aus Sicht des Fußballsports sei eine Schwerpunktsetzung auf Präventionsmaßnahmen und Optimierung von Polizeieinsätzen besser geeignet, gegen Gewalt bei Fußballspielen vorzugehen und eine Reduzierung von Polizeikosten bei ‚Risikospielen‘ herbeizuführen.

In diesem Zusammenhang dürfe auch nicht übersehen werden, dass die Fußballvereine bereits auf freiwilliger Basis im erheblichen Umfang Präventionsmaßnahmen finanzierten. Dieses Engagement gerate in Gefahr, wenn die hierfür benötigten finanziellen Mittel wegen einer Kostenbeteiligung für Polizeieinsätze nicht mehr zur Verfügung stünden. Da die DFL beabsichtige, einen gegen sie gerichteten Gebührenbescheid im Innenverhältnis an den SV Werder Bremen weitzureichen, werde die angestrebte Gesetzesänderung letztlich allein dem SV Werder Bremen schaden und dessen Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu anderen Vereinen deutlich schwächen.

²³⁴ GBl. S. 455.

²³⁵ Vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/1591 v. 21.10.2014; Referenten der Anhörung: Ulrich Mäurer (Senator für Inneres und Sport der Freien Hansestadt Bremen); Prof. Dr. Rudolf Hickel (Forschungsleiter Finanzpolitik des Instituts für Arbeit und Wirtschaft der Universität Bremen); Hendrik Große-Lefert (Sicherheitsbeauftragter des Deutschen Fußball-Bundes e.V.); Andreas Rettig (Geschäftsführer der Deutschen Fußball Liga GmbH) und Klaus Filbry (Vorsitzender der Geschäftsführung der Werder Bremen GmbH & Co. KGaA, seit dem 01.07.2015 darüber hinaus auch Vorstandsmitglied des Ligaverbandes).

Senator Mäurer und Prof. Dr. Hickel²³⁶ erachten die angestrebte Gesetzesänderung als notwendig und für die betroffenen Veranstalter von gewinnorientierten Großveranstaltungen zumutbar. Bremen stelle insbesondere im Bereich des Fußballsports einen stetigen Anstieg von Gewalthandlungen fest. Die Bilanz der bislang eingeleiteten Präventionsmaßnahmen sei dagegen enttäuschend und diese Maßnahmen allein nicht ausreichend. Gegenwärtig gebe es in Bremen jährlich ca. 3 bis 4 ‚Risikospiele‘, die mit bis zu 1.500 Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten abgesichert werden müssten. Bei normalen Spielen sei dagegen eine Absicherung nur mit circa 120 Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten erforderlich. Eine Kostentragung dieses Mehraufwands allein durch den Steuerzahler sei diesem nicht mehr zumutbar.

Die Fraktion der CDU unterstützte die Positionen der Referenten Große-Lefert, Rettig und Filbry und äußerte zusätzlich rechtliche Bedenken an der geplanten Gesetzesänderung. Die beabsichtigte Gebührenregelung sei in Anbetracht der vielen unbestimmten Rechtsbegriffe zudem wenig praxistauglich und werde im Fall ihrer Anwendung auch nicht zu einer Reduzierung von Gewalt im Rahmen von Fußballspielen führen. Letztlich isoliere sich Bremen mit diesem Alleingang von den anderen Bundesländern – die eine derartige Gebührenregelung geschlossen ablehnten – und gefährde die freiwillige Finanzierung von Präventionsmaßnahmen durch die Vereine.

Die Fraktionen der SPD²³⁷ und Bündnis 90/Die Grünen teilten diese Bedenken nicht. Der Fußball sei nicht nur ein soziales Projekt, sondern verfolge im Wesentlichen auch die Absicht der Gewinnerzielung. In Anbetracht dieses Umstands sei es nicht hinnehmbar, dass sich die DFL – trotz erzielter Millionengewinne – nicht an den besonderen Kosten der von ihr veranstalteten ‚Risikospiele‘ beteilige und stattdessen die Erwartung äußere, dass diese Mehrkosten allein vom Steuerzahler zu tragen seien. Die von der DFL angekündigte Weiterreichung der Gebührenbescheide an den SV Werder Bremen sei zumindest rechtlich zweifelhaft. Auch dürfe bei der Bewertung des Gesetz-

236 Vgl. die Stellungnahme Hickel, http://rhickel.iaw.uni-bremen.de/ccm/cms-service/stream/asset/Profifussball.pdf?asset_id=5385038 (letzter Abruf am 01.11.2017).

237 Vgl. hierzu den Beschluss des Landesparteitags der Bremen-SPD v. 25.09.2014, http://www.spd-land-bremen.de/ov/schwachhausen-west/Beschluss_des_Landesparteit._128.html (letzter Abruf am 01.11.2017).

entwurfs nicht außer Acht gelassen werden, dass erfahrungsgemäß gerade eine Kostengeltendmachung dazu beitrage, dass ein Gebührenschuldner zusätzliche Wege zur Vermeidung dieser Kosten suche und damit eher eine Verstärkung der Präventionsmaßnahmen der DFL und der Vereine zu erwarten sei als eine Reduzierung dieser Maßnahmen.“²³⁸

Letztlich entschloss sich der Ausschuss dazu, der Bremischen Bürgerschaft – mit der Stimmenmehrheit der Ausschussmitglieder der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen und gegen die Stimmen der Ausschussmitglieder der CDU-Fraktion – zu empfehlen, den Gesetzesentwurf in Gestalt der Neufassung in zweiter Lesung zu beschließen.

Die Bremische Bürgerschaft nahm daraufhin in ihrer 68. Sitzung am 22. Oktober 2014 Kenntnis von dem Bericht des staatlichen Haushalts- und Finanzausschusses und beschloss das Gesetz zur Änderung des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes in seiner Neufassung in zweiter Lesung.²³⁹ Es trat am 8. November 2014 in Kraft.

Die konkrete Ausgestaltung der Gebührenpflicht einzelner Amtshandlungen erfolgte dabei durch eine Anpassung der Kostenverordnung.²⁴⁰ Der entsprechende Gebührentatbestand des Kostenverzeichnisses Inneres als einer Anlage zur InKostV wurde ergänzt. Das Kostenverzeichnis bestimmte zum Zeitpunkt des Beschlusses bereits die Möglichkeit der Erstattung entstandener Kosten für verschiedene polizeiliche Verrichtungen.²⁴¹

Der eingefügte Tatbestand der Nr. 120.60 Kostenverzeichnis Inneres verweist ausdrücklich auf einen Einsatz des Polizeivollzugsdienstes nach dem neu geschaffenen § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG:

Kostenverzeichnis Inneres - Anlage zur InKostV

120.60 Einsatz des Polizeivollzugsdienstes nach § 4 Absatz 4 des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes

²³⁸ Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/1591 v. 21.10.2014.

²³⁹ Bremische Bürgerschaft (Landtag), Beschlussprotokoll 68. Sitzung Nr. 18/1123 v. 22.10.2014.

²⁴⁰ Vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/1502 v. 22.07.2014.

²⁴¹ Vgl. Nr. 120.1 ff. Kostenverzeichnis Inneres (Anlage zur InKostV vom 20. August 2002).

Abrechnung nach tatsächlichem Aufwand, soweit möglich nach Maßgabe der Nummern 120.10 bis 120.16. Auslagen werden gesondert erhoben.

Als Rechtsgrundlage für eine solche Ergänzung der InKostV war nach Ansicht des Bremischen Senats § 3 Abs. 1 BremGebBeitrG ausreichend,²⁴² wonach der Senat ermächtigt ist, die Kostentatbestände und die Kostensätze im Rahmen der §§ 4, 12 BremGebBeitrG für das Land mit Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses durch Rechtsverordnung festzusetzen.

III. Die Beweggründe

Den Ausschlag für den bremischen Vorstoß gaben rechtspolitische Gründe. Es bleibt jedoch festzuhalten, dass den heutigen Überlegungen einer Kostenbeteiligung der privaten Veranstalter dieselben Motive wie bereits vor mehr als 35 Jahren zugrunde liegen:

1. Die Finanzknappheit der öffentlichen Hand

Zum einen bildet die Finanzknappheit der öffentlichen Hand einen autonomen Antrieb für die Ausschöpfung aller in Betracht kommenden Ressourcen zur Deckung des staatlichen Finanzbedarfs. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass die Länder als Träger der Polizei über eine Überwälzung der Kosten für polizeiliche Maßnahmen nachdenken.²⁴³ Der Sicherheitsbedarf steigt aufgrund zunehmender Auseinandersetzungen von Gewalttätern bei Fußballspielen von Jahr zu Jahr, wodurch eine erhebliche finanzielle Belastung der Staatskasse entsteht.

Gerade die bremische Finanzlage stellt sich als besonders angespannt dar: Im Jahr 2013 verzeichnete der Bremer Haushalt einen Jahresfehlbetrag in Höhe von 1,24 Milliarden Euro.²⁴⁴ Zudem führte Bre-

²⁴² Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/1501 v. 22.07.2014, S. 21.

²⁴³ *Albrecht*, Probleme der Kostenerhebung für polizeiliche Maßnahmen, in: *Festschrift Samper*, S. 165.

²⁴⁴ Geschäftsbericht der Senatorin für Finanzen – Doppischer Jahresabschluss Land und Stadtgemeinde Bremen 2013, S. 35, http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/media.php/13/SFB_Geschaeftsbericht_2013_barrierefrei_03.pdf (letzter Abruf am 01.11.2017).

men mit einer Kreditmarktverschuldung von mehr als 30.000 Euro je Einwohner den bundesweiten Vergleich als ärmstes Bundesland mit beachtlichem Vorsprung an.²⁴⁵ Diese alarmierende Entwicklung belegt eine von der Senatorin für Finanzen im Juli 2014 verhängte Haushalts-sperre aufgrund eines Haushaltsrisikos von über 60 Millionen Euro.²⁴⁶

Dieses Problem der finanziellen Überlastung kann sich grundsätzlich auf zweierlei Arten bewältigen lassen: „Durch Verminderung des Aufgabenumfangs oder durch Erschließung zusätzlicher Ressourcen.“²⁴⁷ Diese gegensätzlichen Lösungsansätze werden anschaulich durch die unterschiedlichen von Bremen und Nordrhein-Westfalen gewählten Modelle im Zusammenhang mit den fußballbedingten Polizeieinsätzen verkörpert. Während Bremen den kostenrechtlichen Weg einschlägt, versuchte der damalige nordrhein-westfälische Innenminister Jäger durch sein im Jahr 2014 aufgesetztes „Gegenprojekt“, jene Einsatzkosten durch eine Reduzierung des Polizeiaufgebots bei „Grün-Spielen“, die gerade kein erhöhtes Sicherheitsrisiko erwarten lassen, zu verringern.²⁴⁸ In Zeiten der Bindung einer Vielzahl polizeilicher Personalressourcen zur Bewältigung der die Bundesrepublik berührenden aktuellen Krisen dieser Welt²⁴⁹ und in Anbetracht des verstärkten Stel-

245 Bundesfinanzministerium – Entwicklung der Länderhaushalte 2013 (endgültiges Ergebnis), S. 7, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderhaushalte/2013/Einnahmen-Ausgaben-Jahr-2013-endg-Ergebnis.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (letzter Abruf am 01.11.2017).

246 Pressemitteilung der Senatorin für Finanzen v. 08.07.2014, <http://www.senatspressestelle.bremen.de/sixcms/detail.php?id=94374&asl=bremen146.c.25714.de> (letzter Abruf am 01.11.2017); Im selben Monat legte der Bremer Senat seinen Bericht zur Finanzierung von Polizeieinsätzen bei gewinnorientierten Großveranstaltungen vor, vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/1501 v. 22.07.2014.

247 *Gusy*, Privatisierung von Polizeikosten, S. 8.

248 Bei den erfassten Ligaspielen sei es nach Angaben Jägers gelungen, den Polizeieinsatz um rund 21 % zu reduzieren, vgl. Welt-Online v. 26.09.2014, <http://www.welt.de/newsticker/sport-news/article132649348/Reduzierte-Polizeieinsatze-Pilotprojekt-fuer-NRW-Innenminister-Jaeger-ein-Erfolg.html> (letzter Abruf am 01.11.2017).

249 Exemplarisch sei hier nur auf die Bekämpfung des islamistischen Terrors oder die Flüchtlingskrise verwiesen.

lenabbaus²⁵⁰ in der Vergangenheit erreicht Nordrhein-Westfalen mit seinem Modell – auch in finanzieller Hinsicht – eine Entlastung der Polizei.²⁵¹

2. Die Popularität innerhalb der Bevölkerung

Zum anderen erfährt das Vorhaben einer Kostenbeteiligung von Fußballveranstaltern nachweislich Zustimmung innerhalb der Bevölkerung.

Die Wahl zur 19. Bremischen Bürgerschaft fand am 10. Mai 2015 statt. Die Ankündigung des Erstvollzuges der neu geschaffenen Regelung erfolgte exakt 33 Tage vor der anstehenden Wahl des Landessparlaments. Der Bremer Innensenator wies dabei selbst zutreffend auf die enorme Popularität seines Vorstoßes und die breite Zustimmung von „über 80 Prozent“ der Bevölkerung hin.²⁵²

Diese Ansicht wird auch von mehreren Umfragen belegt. Nach einer Repräsentativerhebung des Instituts für Demoskopie Allensbach²⁵³ sprachen sich lediglich 6 Prozent der Befragten für die Beibehaltung der bisherigen Kostenlast aus, nach der ausschließlich die jeweiligen Bundesländer für die Kosten der Polizeieinsätze aufkommen.

250 Allein Nordrhein-Westfalen strich als Spitzenreiter zwischen den Jahren 1998 und 2010 insgesamt 3.300 Stellen im Polizeivollzugsdienst, vgl. Welt-Online v. 16.01.2015, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article136466953/Stellenabbau-schwaecht-Polizei-im-Kampf-gegen-den-Terror.html> (letzter Abruf am 01.11.2017).

251 Dabei handelt es sich jedoch um eine politische Entscheidung, die sich den rechtlichen Erwägungen dieser Untersuchung entzieht; vgl. hierzu aber die Kritik von Siegel, DÖV 2014, 867 (868), der die Reichweite des behördlichen Einschätzungsspielraums verkennt und folgende Überlegung anstellt: Entweder sei das bisher aufgebotene Polizeikontingent nicht erforderlich und die damit verbundenen Kosten somit überflüssig gewesen oder es sei insgesamt notwendig gewesen, was dann allerdings die Schlussfolgerung zuließe, dass sich der Staat durch die Verringerung des erforderlichen Aufgebots teilweise seiner elementaren Aufgabenverantwortung für die Gefahrenabwehr entziehe; vgl. auch Braun, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung S. 86; Heise, NVwZ 2015, 262 (268).

252 Pressemitteilung des Senats für Inneres und Sport v. 08.04.2015, <http://senatspressestelle.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen146.c.136247.de&asl=bremen02.c.730.de> (letzter Abruf am 01.11.2017).

253 Kurzbericht des Instituts für Demoskopie Allensbach v. 27.01.2015, http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_reportsdocs/KB_2015_01.pdf (letzter Abruf am 01.11.2017).

50 Prozent plädieren im Gegenzug für eine alleinige Kostenübernahme der DFL bzw. der Vereine selbst.

Zuvor konnte bereits das ZDF-Politbarometer eine ähnliche Tendenz unter den Bundesbürgern ausmachen. Dort sprachen sich sogar 77 Prozent für eine Beteiligung der Bundesligavereine an den Polizeikosten aus, während 21 Prozent dieses Vorhaben nicht guthießen.²⁵⁴

Im Rahmen einer repräsentativen Umfrage der YouGov Deutschland AG befürworteten 68 Prozent der Befragten eine Kostenbeteiligung der Vereine, während 24 Prozent der Meinung waren, dass ausschließlich die Länder weiterhin diese Rechnungen begleichen sollten.²⁵⁵

Im Ergebnis lässt sich demnach innerhalb der potenziellen Wählerschaft schnell eine Vielzahl an Sympathisanten für ein solches Vorhaben finden. Denn auf den ersten Blick scheint sich ein klares Bild abzuzeichnen: Polizeiliche Maßnahmen, die vermeintlich vollständig der Ermöglichung erheblicher privater Gewinne dienen, werden von der Allgemeinheit finanziert. Eine Kostenheranziehung des Veranstalters scheint daher einem Großteil der Bürger heute wie damals²⁵⁶ billig und gerecht zu sein.

3. Die vermehrte öffentliche Wahrnehmung gewalttätiger Ausschreitungen

Nicht zuletzt wird die Bremer Regelung der Tatsache geschuldet sein, dass gewalttätige Ausschreitungen bei Fußballbegegnungen – gerade im professionellen Bereich – mittlerweile an der Tagesordnung zu sein scheinen und konzentriert in das Bewusstsein der Menschen treten.²⁵⁷

254 Pressemitteilung ZDF-Politbarometer v. 22.08.2014, <https://presseportal.zdf.de/aktuelles/mitteilung/zdf-politbarometer-august-2014/773/seite/79/> (letzter Abruf am 01.11.2017).

255 Online-Mitteilung YouGov Deutschland AG v. 07.08.2014, <https://yougov.de/news/2014/08/07/umfrage-fussballclubs-sollen-sich-sicherheitskosten/> (letzter Abruf am 01.11.2017); vgl. auch die – allerdings nicht repräsentative – Tagesschauumfrage, http://umfrage.tagesschau.de/umfrage/poll_dbdata.php?oid=bremen-polizei-kosten-100 (letzter Abruf am 01.11.2017), bei der sich 89,5 Prozent der 11.957 Befragten für eine Kostentragung durch die Vereine aussprachen.

256 Vgl. *Würtenberger*, NVwZ 1983, 192 (193).

257 *Nolte*, Kostenpflicht, S. 8.

Es gibt nur wenige Spieltage, an denen Fanggruppierungen keine negativen Ereignisse angelastet werden können. Diese Verhältnisse sind nicht über jedes Maß hinaus hinnehmbar und stellen insbesondere die Politik vor eine Herausforderung, der sie sich stellen muss. Die Bekämpfung solcher inakzeptablen Zustände hat aber – wie gesehen – ihren Preis.

IV. Die Kritik

Trotz dieser nachvollziehbaren Gründe wird die Bremer Initiative vielfach –selbstverständlich insbesondere vonseiten der Fußballverantwortlichen – kritisiert. Das musste nicht zuletzt Bremens Innensenator Mäurer mit Blick auf die zahlreichen Reaktionen feststellen, die sein Vorhaben als eine Art „Majestätsbeleidigung“ erscheinen ließen.²⁵⁸

Die Hansestadt wird für ihre Offensive von der Gemeinschaft der übrigen Bundesländer mit Isolation gestraft, denn kein anderes Innenministerium erwägt derzeit die Einführung einer vergleichbaren Kostenüberwälzung auf den Veranstalter.²⁵⁹

Exemplarisch äußerte sich hierzu Bayerns Innenminister Herrmann: „Für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung liegt die originäre Zuständigkeit beim Staat und damit bei der Polizei.“ und „Wenn HSV-Fans am Marienplatz randalieren, kann man nicht den FC Bayern dafür verantwortlich machen.“²⁶⁰ Auch der baden-württembergische Innenminister Gall erteilte einer entsprechenden Bestrebung nach einer Kostenbeteiligung innerhalb seines

258 Online-Artikel Süddeutsche Zeitung v. 24.07.2014, <http://www.sueddeutsche.de/sport/politiker-maeurer-ueber-kosten-debatte-im-fussball-es-scheint-einer-majestaetsbeleidigung-gleichzukommen-1.2061144> (letzter Abruf am 01.11.2017).

259 Umfrage Radio Bremen v. 24.07.2014, <http://www.radiobremen.de/sport/fussball/risikospiele/reaktionendfipolizei100.html> (letzter Abruf am 01.11.2017).

260 Online-Artikel Süddeutsche Zeitung v. 24.07.2014, <http://www.sueddeutsche.de/sport/politiker-maeurer-ueber-kosten-debatte-im-fussball-es-scheint-einer-majestaetsbeleidigung-gleichzukommen-1.2061144> (letzter Abruf am 01.11.2017); im Hinblick auf Ausschreitungen fernab der eigentlichen Austragungsorte sei an dieser Stelle exemplarisch das Aufeinandertreffen von BVB-befreundeten Kölner Ultras und Schalcker „Fans“ aus Süddeutschland am Düsseldorfer Hauptbahnhof anlässlich des Revierderbys zwischen Borussia Dortmund und Schalke 04 am 09.11.2015 genannt.

Landes – ausgelöst durch eine Forderung des Landesrechnungshofs – eine Absage.²⁶¹

Kritik an der Initiative äußerte auch Bundesinnenminister de Maizière mit der Ansicht, eine entsprechende Kostenpflicht der Veranstalter lenke von den eigentlichen Problemen ab und sei im Ergebnis nicht zielführend.²⁶² Er kommt zu dem Schluss, dass die Probleme im Zusammenhang mit Fußballspielen im Kern nicht den Veranstaltern, sondern in erster Linie den Gewalttätern zugerechnet werden müssten. Das oberste Ziel sei nach wie vor die Eindämmung der ausufernden Gewalt. Er forderte die Verantwortlichen aus Bremen auf, sich wieder in die Gemeinschaft der anderen Länder einzufügen.

Als Konsequenz auf das Bremer Vorhaben entschied sich das DFB-Präsidium auf seiner Sitzung am 25. Juli 2014 einstimmig dazu, das auf den 14. November 2014 terminierte EM-Qualifikationsspiel zwischen der deutschen Nationalmannschaft und Gibraltar vom Bremer Weserstadion nach Nürnberg zu verlegen.²⁶³ Der Verband verwies in diesem Zusammenhang ausdrücklich auf die geschilderte Vereinbarung im Rahmen der IMK. Der frühere DFB-Präsident Niersbach äußerte sich wie folgt: „Der Fußball spült Jahr für Jahr Millionenbeträge in die öffentlichen Kassen und soll nun zusätzlich belastet werden für Leistungen, die ursächlich Angelegenheit der öffentlichen Hand

261 Vgl. hierzu Beitrag Nr. 7 – Polizeikostenersatz bei kommerziellen Großveranstaltungen, in: Rechnungshof Baden-Württemberg, Denkschrift 2015 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg (LT-Drucks. 15/7007), <http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/de/veroeffentlichungen/denkschriften/317750/317758.html> (letzter Abruf am 01.11.2017); Online-Artikel Reutlinger General-Anzeiger v. 22.07.2015, <http://www.gea.de/nachrichten/politik/rechnungshof+bundesligavereine+an+polizeikosten+beteiligen.4353594.htm> (letzter Abruf am 01.11.2017).

262 Online-Artikel Zeit-Online v. 06.06.2014, <http://www.zeit.de/news/2014-07/06/fussball-innenminister-de-maizire-gegen-bremer-vorstoss-zur-kostenuebernahme-bei-polizei-grosseinsatz-06102403> (letzter Abruf am 01.11.2017); Online-Artikel Weser Kurier v. 20.01.2016, http://www.weser-kurier.de/bremen/bremens-tadtreport_artikel,-Polizeikosten-fuer-Hochrisikospiele-_arid,1295086.html (letzter Abruf am 01.11.2017).

263 Online-Artikel DFB-Homepage v. 25.07.2014, <http://www.dfb.de/news/detail/dfb-praesidium-vergibt-laenderspiel-gegen-gibraltar-nach-nuernberg-61080/> (letzter Abruf am 01.11.2017); vgl. hierzu auch die Pressemitteilung der SPD-Fraktion des Landes Bremen v. 25.07.2014, <http://www.spd-fraktion-bremen.de/auf-einen-blick/pressemitteilungen/browse/3.html> (letzter Abruf am 01.11.2017).

sind.²⁶⁴ Das Bremer Vorgehen rüttle an den Grundfesten der gesellschaftlichen Ordnung.

Der Präsident des Ligaverbandes und Aufsichtsratsvorsitzender der DFL Rauball hält den bremischen Weg für „verfassungsrechtlich unhaltbar“ und kündigte zugleich an, dass sich der Ligaverband „mit allen juristischen Mitteln zur Wehr setzen“ und „alle rechtlichen Möglichkeiten ausschöpfen“ werde.²⁶⁵ Damit bleibt der Jurist Rauball seiner Linie treu: Bereits 2011 vermeldete er, dass man sich gegen eine Kostenbeteiligung auch rechtlich zur Wehr setzen werde.²⁶⁶ Die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit sei unabhängig von der Kas senlage der öffentlichen Haushalte allein Aufgabe des Staates, zumal Fußballvereine und -verbände keinesfalls Verursacher oder Veranlasser von Gewalt seien.²⁶⁷ Zudem verweist auch er auf die beschriebenen Entwicklungen im Rahmen der IMK und auf die diesbezüglich bereits verwirklichten Präventionsmaßnahmen, zum Beispiel die Erhöhung der Ausgaben für präventive Fanarbeit im Einvernehmen mit den Landesinnenministern auf mehr als 10 Millionen Euro jährlich.²⁶⁸ Zusätzlich bzw. hilfsweise bezweifelt er die Eigenschaft von Ligaverband und DFL als ausschließliche Gebührensschuldner, während der SV Werder Bremen als „städtischer Sympathieträger“ dagegen nicht in den Fokus einer Kostenerstattung genommen werde.²⁶⁹

DFL-Geschäftsführer Seifert nannte das Bremer Ansinnen ein „populistisches Schauspiel“.²⁷⁰

264 Online-Artikel Die Welt v. 23.07.2014, http://www.welt.de/print/welt_kompakt/print_sport/article130459366/Bremen-provoziert-die-Liga.html (letzter Abruf am 01.11.2017).

265 DFL-Pressemitteilung v. 22.07.2014, <http://www.presseportal.de/pm/52476/2790002/dfi-deutsche-fussball-liga-gmbh-27-2014-ligaverband-wird-gegen-bremer-beschluss-alle-juristischen> (letzter Abruf am 01.11.2017).

266 Online-Artikel Focus v. 14.11.2011, http://www.focus.de/sport/mehrsport/fussball-vor-dem-rundem-tisch-rauball-kontert-friedrich_aid_684050.html (letzter Abruf am 01.11.2017).

267 DFL-Pressemitteilung v. 22.07.2014, a.a.O.

268 DFL-Pressemitteilung v. 22.07.2014, a.a.O.

269 DFL-Pressemitteilung v. 22.07.2014, a.a.O.

270 Online-Artikel FAZ v. 01.08.2015, <http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/peter-bueuth-ueber-fussball-attacken-und-appelle-13729658.html> (letzter Abruf am 01.11.2017).

Auch DOSB-Präsident Hörmann machte keinen Hehl aus seiner ablehnenden Haltung: „Hier wird an den Grundfesten der Aufgaben- und Rollenverteilung in Deutschland, was Sport und Sicherheit betrifft, gerüttelt. Es widerspricht unserem Staatsverständnis, wonach der Staat für die Wahrung der öffentlichen Sicherheit sorgt und dafür das Gewaltmonopol innehat.“²⁷¹

Ebenso sieht auch der DOSB-Generaldirektor Vesper in der Auseinandersetzung eher ein „gesellschaftliches Problem“ und hält es für einen Fehlgang, ein „Preisschild an die öffentliche Sicherheit“ anzubringen.²⁷²

Auch Filbry, Vorsitzender der Geschäftsführung des SV Werder Bremen, verwies wie Rauball auf den Bruch mit bestehenden Absprachen: „Im Mai 2012 haben Sportverbände und Politik intensiv über das Thema Sportgroßveranstaltungen und Polizeieinsätze gesprochen. In einer Sitzung mit allen Innenministern und Vertretern von DFL, DFB und DOSB wurde ein gemeinsamer Zehn-Punkte-Plan²⁷³ erarbeitet, der unter anderem Gewaltprävention und täterorientierte Aufklärung als Schwerpunkte setzte und das Thema Übernahme von Polizeikosten ausschloss, weil sich in dieser Runde alle einig waren, dass dieser Weg nicht zielführend wäre. Allein Werder hat im Sinne dieses Zehn-Punkte-Plans finanzielle Ausgaben im siebenstelligen Bereich getätigt, um hier entsprechend zu arbeiten. Und dabei reden wir nicht von den Steuern, die Werder jährlich zahlt. [...] Im Mai 2014 wurde den Sportvertretern auf der Innenministerkonferenz noch mal deutlich signalisiert, dass vorbildlich gearbeitet wird, der Sport sich zu 100 Prozent an die Absprachen gehalten hat. Vor diesem Hintergrund ist die heftige Reaktion von DFB, DFL und DOSB für mich absolut nachvollziehbar.“²⁷⁴

271 Online-Artikel auf der DOSB-Homepage v. 23.07.2014, http://www.dosb.de/de/service/sport-mehr/news/detail/news/hoermann_plaene_von_bremen_bedrohen_gesamte_sportlandschaft/ (letzter Abruf am 01.11.2017).

272 Online-Artikel Radio Bremen v. 23.09.2014, <http://www.radiobremen.de/sport/fussball/risikospiele/polizeieinsatz-fussball100.html> (letzter Abruf am 20.06.2015).

273 Zehn-Punkte-Plan für mehr Sicherheit im Fußball, http://www.bundesliga.de/de/liga/news/zehn-punkte-plan-fuer-mehr-sicherheit-im-fussball_0000152731.jsp (letzter Abruf am 01.11.2017).

274 Interview mit Filbry auf der Homepage des SV Werder Bremen v. 26.07.2015, <http://www.werder.de/de/profis/news/50498.php> (letzter Abruf am 01.11.2017).

Auch für den Landesvorsitzenden der Gewerkschaft der Polizei in Bremen Kopelke stand fest, dass sich eine Umverteilung der Kosten als nicht dienlich erweisen wird.²⁷⁵ Nach Ansicht des SPD-Mitglieds stelle das Bremer Modell keine zielführende Problemlösung dar. Vielmehr müsse kooperativ an der Prävention der ansteigenden Gewaltbereitschaft gearbeitet werden.²⁷⁶ Damit bleibt er der Linie des GdP-Bundesvorstands treu, der bereits im Jahr 2010 eine Erstattung der Kosten von Fußballereinsätzen durch die Vereine grundsätzlich ablehnte.²⁷⁷

V. Der Vollzug

Durch die rechtliche Neuregelung waren – nach bremischer Ansicht – die rechtlichen Voraussetzungen für den Vollzug einer finanziellen Veranstalterbeteiligung geschaffen.

Bremens Innensenator Mäurer offenbarte der Öffentlichkeit am 8. April 2015 die Absicht, den ersten Gebührenbescheid auf der Grundlage des geänderten Gebühren- und Beitragsgesetzes gegen die DFL erlassen zu wollen.²⁷⁸

Anlass dafür war das bevorstehende – und seit jeher als brisantes „Nordderby“ bekannte – Fußball-Bundesligaspiel zwischen dem SV

275 Online-Artikel Radio Bremen v. 24.07.2014, <http://www.radiobremen.de/sport/fussball/risikospiele/kostenbeteiligung-fussballeinsaetze100.html> (letzter Abruf am 01.11.2017).

276 Online-Artikel Radio Bremen v. 24.07.2014, a.a.O.

277 Online-Mitteilung des GdP-Bundesvorstands v. 28.09.2010, http://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/kosten_fussballeinsatz (letzter Abruf am 01.11.2017); Online-Mitteilung des GdP-Bundesvorstands v. 24.08.2012, <http://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/p120805?open&Highlight=kosten%20polizeieinsaetze> (letzter Abruf am 01.11.2017); die Zwiespältigkeit der Problematik verdeutlicht demgegenüber die konträre Stellungnahme des Bundesvorsitzenden der Deutschen Polizeigewerkschaft (DPoG) *Wendt*, der den Bremer Vorstoß unterstützt und eine Pauschale in Höhe von 50 Millionen Euro pro Jahr von der DFL zum Auffangen der Einsatzkosten bei „Risikospiele“ fordert, vgl. Online-Artikel Deutschlandfunk v. 04.08.2014, http://www.deutschlandfunk.de/sicherheit-bei-bundesliga-spielen-polizeigewerkschaft-liga.1818.de.html?dram:article_id=293565 (letzter Abruf am 01.11.2017).

278 Pressemitteilung des Senats für Inneres und Sport v. 08.04.2015, <http://senatspressestelle.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen146.c.136247.de&asl=bremen02.c.730.de> (letzter Abruf am 01.11.2017).

Werder Bremen und dem rivalisierten Hamburger SV, welches am 19. April 2015 im Bremer Weserstadion ausgetragen wurde. Hierfür sah Mäurer die Tatbestandsvoraussetzungen des neu geschaffenen § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG als erfüllt an. Die Bremer Polizei hatte die Begegnung als „Risikospiel“ eingestuft, da im Vorfeld schwere körperliche Auseinandersetzungen von Problemfans und Gewalttätern aufgrund bestehender Fanfeindschaft der beiden Klubs erwartet wurden. Man ging davon aus, dass der Einsatz von deutlich mehr Polizeikräften als gewöhnlich notwendig sein würde, um gewalttätige Auseinandersetzungen zu verhindern.²⁷⁹ So sollte der beim HSV-Gastspiel geplante Einsatz von etwa 1.000 Polizisten – im Gegensatz zu den sonst üblichen 120 Beamten – Mehrkosten von zunächst annähernd 300.000 Euro verursachen.²⁸⁰

Die DFL, die nach bremischer Auffassung als (Mit-)Veranstalterin der Begegnung agierte, wurde bereits einige Tage zuvor durch ein Schreiben der Polizei vom 24. März 2015 über dieses Vorhaben informiert.²⁸¹

Am 24. Juni 2015 übersandte Bremens Polizeipräsident Müller der DFL ein Anhörungsschreiben, in welchem er ankündigte, die anläss-

²⁷⁹ Tatsächlich kam es zu Auseinandersetzungen innerhalb der bremischen Anhängerschaft. Ultras und Hooligans attackierten sich abseits des Spielfelds. Bei den Ausschreitungen wurden drei Polizeibeamte verwundet. Es kam zu Schlägereien mit mehreren Verletzten. Zudem zündeten HSV-Anhänger Pyrotechnik und beschädigten einen Zug. Im Nachgang erstattete die Polizei sodann eine Vielzahl von Anzeigen wegen Landfriedensbruch, Körperverletzung, Raub, Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte, Beleidigung und Sachbeschädigung.

²⁸⁰ Pressemitteilung des Senats für Inneres und Sport v. 08.04.2015, <http://senatspressestelle.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen146.c.136247.de&as=bremen02.c.730.de> (letzter Abruf am 01.11.2017). Ursprünglich vorgesehen war ein solcher Erstvollzug bereits infolge der Begegnung zwischen dem SV Werder Bremen und Hannover 96 am 13.12.2014. Allerdings stufte der Bremer Senat diese Partie im unmittelbaren Vorfeld nicht mehr als „Risikospiel“ ein. Die Sicherheitslage hatte sich dadurch verändert, dass die „Rote Kurve“ – der Dachverband der Fans von Hannover 96 – ihre Unterstützung beim Auswärtsspiel in Bremen aufgrund einer Auseinandersetzung mit der Vereinsführung versagt hatte. Ohne die Anwesenheit der „96-Ultras“ war die begründete Besorgnis vor zu erwartender Gewalttätigkeiten als Voraussetzung für eine gebührenrechtliche Inanspruchnahme entfallen.

²⁸¹ Dies geht aus einer schriftlichen Bestätigung der DFL an den Verfasser vom 28.04.2015 hervor.

lich des Nordderbys entstandenen Mehrkosten der Polizei in Rechnung zu stellen.²⁸² Diese beliefen sich auf 425.718,11 Euro. Insgesamt hätten anlässlich dieser Begegnung 969 Beamte 9.537 Arbeitsstunden geleistet.²⁸³ Zur Gewährleistung der Sicherheit seien bei dieser Begegnung neben rund 450 bremischen Polizeikräften zusätzlich 500 weitere Beamte aus den Ländern Hamburg, Hessen und Schleswig-Holstein sowie der Bundespolizei im Einsatz gewesen. Das Land Bremen müsse daher für die Kosten in Höhe von 200.000 Euro, die für die Aushilfe der Polizeikräfte entstanden seien, aufkommen und habe zusätzlich ungefähr 15.000 Euro an Übernachtungskosten der auswärtigen Kräfte zu tragen. Die restlichen rund 210.000 Euro entfielen auf das Land Bremen selbst als Mehrkosten.

Zur Kostenberechnung stellte Mäurer klar, dass Bremen durch diese Begegnung Gesamtkosten in Höhe von etwa 500.000 Euro entstanden seien. Hiervon ziehe das Land die Kosten eines durchschnittlichen Heimspiels ab und stelle den Restbetrag in Rechnung.²⁸⁴ Zur Bestimmung der Kosten eines solchen durchschnittlichen Heimspiels wurde der Mittelwert der Kosten der „Grün- und Gelbspiele“ der letzten drei Spielzeiten herangezogen.²⁸⁵ Bei Fremdkräften würden nur Überstunden, Spesen und die Kosten für eingesetzte Pferde berechnet.²⁸⁶

Der DFL wurde der erste Gebührenbescheid für die entstandenen Einsatzkosten anlässlich des HSV-Spiels am 18. August 2015 übersandt.²⁸⁷ Diese legte im Gegenzug am 17. September 2015 hiergegen

282 Vgl. hinsichtlich nachfolgender Angaben: Pressemitteilung des Senats für Inneres und Sport v. 24.06.2015, <http://www.senatspressestelle.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen146.c.144062.de&asl=> (letzter Abruf am 01.11.2017).

283 Online-Artikel Die Welt v. 24.06.2015, <http://www.welt.de/sport/article143017527/Polizei-schickt-Bundesliga-425-718-Euro-Rechnung.html> (letzter Abruf am 01.11.2017).

284 Online-Artikel Badische Zeitung v. 26.08.2015, <http://www.badische-zeitung.de/izitat-xdb5rekyx/wir-haben-der-dfl-rund-425-000-euro-in-rechnung-gestellt--110215288.html> (letzter Abruf am 01.11.2017); Interview Mäurer TAZ-Online v. 13.08.2015, <http://www.taz.de/!5219789/> (letzter Abruf am 01.11.2017).

285 Sachverhaltsschilderung im Rahmen der mündlichen Verhandlung vor der zweiten Kammer des Verwaltungsgerichts Bremen am 17.05.2017.

286 Vgl. Online-Artikel Frankfurter Neue Presse v. 26.05.2016, <http://www.fnp.de/sport/fussball/Land-Bremen-fordert-bis-zu-1-7-Millionen-Euro-DFL-klagt;art148,2028505> (letzter Abruf am 01.11.2017).

287 Online-Artikel n-tv v. 18.08.2015, <http://www.n-tv.de/sport/fussball/Bremen-schickt-DFL-erste-Rechnung-article15744726.html> (letzter Abruf am 01.11.2017).

Widerspruch ein.²⁸⁸ Dieser ist mit Widerspruchsbescheid vom 30. März 2016 in vollem Umfang zurückgewiesen worden.²⁸⁹ Die DFL erhob daher am 25. April 2016 Klage beim Bremer Verwaltungsgericht, wo die Klagebegründung am 19. Juli 2016 eingegangen ist.²⁹⁰

Während das in Bremen erforderliche Widerspruchsverfahren gegen den ersten Bescheid noch nicht abgeschlossen war, wurden der DFL in der Zwischenzeit zwei weitere Gebührenbescheide für die Polizeieinsätze anlässlich der „Risikospiele“ gegen Borussia Mönchengladbach im Mai 2015 in Höhe von 227.458,03 Euro²⁹¹ und gegen den Hamburger SV im November 2015 in Höhe von 246.434,11 Euro gestellt.²⁹² Die bislang letzte Rechnung über 282.978,09 Euro hat die Polizei Bremen der DFL für den Polizeieinsatz anlässlich der Partie gegen Hannover 96 im März 2016 geschickt.

Zudem wurden auch die Heimspiele des SV Werder Bremen gegen Eintracht Frankfurt im Mai 2016 und gegen den Hamburger SV im April 2017 als „Risikospiele“ eingestuft.

-
- 288 Online-Artikel Neue Osnabrücker Zeitung v. 17.09.2015, <http://www.noz.de/deutschland-welt/niedersachsen/artikel/617652/dfl-legt-widerspruch-gegen-bremer-rechnung-ein> (letzter Abruf am 01.11.2017).
- 289 Online-Artikel Neue Osnabrücker Zeitung v. 01.04.2016, <http://www.noz.de/deutschland-welt/politik/artikel/692233/bremen-besteht-auf-rechnung-fur-polizeieinsatz> (letzter Abruf am 01.11.2017).
- 290 DFL-Pressemitteilung v. 20.07.2016, <http://www.bundesliga.de/de/dfl/mediencenter/pressemitteilungen/dfl-reicht-klagebegrundung-beim-verwaltungsgericht-bremen-ein-pressemitteilung-agmdsp.jsp> (letzter Abruf am 01.11.2017).
- 291 Am 6. Mai 2015 wurde die DFL darüber unterrichtet, dass sie für die polizeilichen Mehrkosten dieser Partie in Höhe von voraussichtlich 200.000 bis 250.000 Euro in Anspruch genommen werde. Als Grund für die Einstufung als „Risiko-spiel“ diene das feindschaftliche Verhältnis beider Fanlager. Gefährerhöhend wurde berücksichtigt, dass sich anlässlich des Spiels gegen den HSV gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen linksalternativen Ultras und rechtsextremen Hooligans ereigneten. Daher rechnete die Polizei mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit mit entsprechenden Racheaktionen. Die Pressesprecherin des Bremer Innenressorts Gerdts-Schiffler fügte zudem an, dass sich die mitreisenden Borussia-Anhänger beim letzten Auswärtsspiel einer Saison erfahrungsgemäß besonders intensiv in Szene setzen würden.
- 292 Vgl. Interview Mäurer Weser Kurier v. 28.12.2015, http://www.weser-kurier.de/startseite_artikel,-Maeurer-Die-Kanzlerin-hat-offenbar-keinen-Plan-_arid,1280698.html (letzter Abruf am 01.11.2017); Online-Artikel Neue Osnabrücker Zeitung v. 25.03.2016, <http://www.noz.de/deutschland-welt/sport/artikel/689768/bremer-polizei-schickt-dfl-weitere-rechnung> (letzter Abruf am 01.11.2017).

Eine entsprechende Übersicht gibt die nachfolgende Tabelle:

Gegner des SV Werder Bremen	Datum der Spieldatierung (Saison)	Höhe des Gebührenbescheids
Hamburger SV	19.04.2015 (2014/15)	425.718,11 EUR
Borussia Mönchengladbach	16.05.2015 (2014/15)	227.458,03 EUR
Hamburger SV	28.11.2015 (2015/16)	246.434,11 EUR
Hannover 96	05.03.2016 (2015/16)	282.978,09 EUR
Eintracht Frankfurt	14.05.2016 (2015/16)	<i>noch nicht bekannt</i>
Hamburger SV	16.04.2017 (2016/17)	<i>noch nicht bekannt</i>

Tabelle 4: Bremer „Risikospiele“ und entsprechende Gebührenbescheide (Spielzeiten 2014/15 – 2015/16)

VI. Das erstinstanzliche Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Bremen

Das erstinstanzliche Verfahren fand am 17. Mai 2017 vor der zweiten Kammer des Verwaltungsgerichts Bremen unter dem Aktenzeichen 2 K 1191/16 statt.²⁹³

Die DFL wurde als Klägerin von den Herren Prof. Dr. Ewer und Dr. Hoefer von der Kieler Rechtsanwaltskanzlei Weissleder Ewer sowie von Herrn Paepke, dem Direktor Recht der DFL, vertreten. Als Prozessbevollmächtigte der Freien Hansestadt Bremen erschienen Herr Prof. Dr. Wieland sowie Herr Innensenator Mäurer.

Das Gericht hat nach mündlicher Verhandlung mit Urteil vom 17. Mai 2017 der Klage der DFL stattgegeben und den Gebührenbescheid aufgehoben, da die Gebührenfestsetzung rechtswidrig sei und die Klägerin in ihren Rechten verletze, § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO.²⁹⁴

²⁹³ Die zweite Kammer entschied in folgender Besetzung: Vorsitzende Richterin Dr. Benjes, Richterin Feldhusen, Richterin Dr. Koch, ehrenamtlicher Richter Herr Rikhteh Garan Esfahani, ehrenamtliche Richterin Frau Dirks.

²⁹⁴ Vgl. Urteil VG Bremen v. 17.05.2017 (Aktz. 2 K 1191/16), abrufbar unter <http://www.verwaltungsgericht.bremen.de/entscheidungen/entscheidungsuebersicht-13039> (letzter Abruf am 01.11.2017).

Dabei hat die Kammer allerdings die spannende und dieser Arbeit zugrunde liegende Kernfrage, ob § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG mit der Verfassung in Einklang steht, mangels Entscheidungserheblichkeit im Urteil dahinstehen lassen.

Denn die Rechtswidrigkeit folge ihrer Ansicht nach bereits auf untergesetzlicher Ebene aus der mangelnden Bestimmtheit der aufgrund des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes erlassenen Kostenverordnung für die Innere Verwaltung im Hinblick auf die Berechnungsmethode der Gebührenhöhe. Konkret sei der neu eingefügte Gebührentatbestand der Nr. 120.60 des Kostenverzeichnis Inneres als einer Anlage zur InKostV, der ausdrücklich auf einen Einsatz des Polizeivollzugsdienstes nach § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG verweist, zu unbestimmt. Danach berechnet sich die Gebühr nach dem tatsächlichen Aufwand für den Einsatz zusätzlicher Polizeikräfte.

Diese Kosten seien für den Veranstalter nicht kalkulierbar. Denn nach der Rechtsprechung des BVerwG fordere das Bestimmtheitsgebot im Bereich des Gebühren- und Beitragsrechts eine dem jeweiligen Zusammenhang angemessene Regelungsdichte, die eine willkürliche Handhabung durch die Behörden ausschließe. Der Gebührenschuldner müsse die Höhe der zu erwartenden Gebührenlast anhand normativer Festlegungen im Wesentlichen abschätzen können.²⁹⁵

Da kein Gebührenrahmen oder ein fester Gebührensatz normiert sei, müsse die Bestimmbarkeit nach Bemessungsfaktoren erfolgen. Der Tatbestand der Nr. 120.60 Kostenverzeichnis Inneres nehme allerdings nur für Bremische Beamte Bezug auf bestimmte Bemessungsfaktoren. Die Abrechnung der eingesetzten auswärtigen Polizeikräfte²⁹⁶ erfolge dagegen nach einer entsprechenden Verwaltungsvereinbarung der Länder, in der wiederum nach Bemessungsfaktoren (je Kilometer bzw. je Stunde Einsatzkraft) abgerechnet wird. Weder dieser Umstand noch die Höhe der jeweiligen Bemessungsfaktoren sei für den Gebühren-

295 Urteil BVerwG v. 27.06.2013 (BeckRS 2013, 54291 Rn. 16).

296 Im konkreten Fall entfiel mit ca. 215.000 Euro ein erheblicher Kostenanteil auf auswärtige Polizeikräfte.

schuldner aufgrund der InKostV jedoch erkennbar. Auch dränge sich ihre Kenntnis Außenstehenden nicht auf.²⁹⁷

Die Berufung wurde gemäß §§ 124 Abs. 2 Nr. 3, 124 a Abs. 1 S. 1 VwGO zugelassen und von der Beklagten erwartungsgemäß am 14. Juli 2017 eingelegt.²⁹⁸ Bremens Innensenator Mäurer kündigte zudem an, die Regelung in der Kostenverordnung anzupassen.²⁹⁹

297 Vgl. Urteil VG Bremen v. 17.05.2017 (Aktz. 2 K 1191/16), abrufbar unter <http://www.verwaltungsgericht.bremen.de/entscheidungen/entscheidungsuebersicht-13039> (letzter Abruf am 01.11.2017).

298 Online-Artikel FAZ.net v. 14.07.2017, <http://www.faz.net/aktuell/sport/fussball/bremen-legt-berufung-im-kostenstreit-mit-dfl-ein-15106186.html> (letzter Abruf am 01.11.2017).

299 Pressemitteilung des Senats für Inneres und Sport v. 17.05.2017, <http://senatspressestelle.bremen.de/detail.php?gsid=bremen146.c.272002.de&asl=bremen02.c.732.de> (letzter Abruf am 01.11.2017).

Dritter Teil: Rechtsdogmatische Analyse

Diese landesgesetzlichen Entwicklungen vorausgeschickt, soll nun im Rahmen der rechtsdogmatischen Analyse der Frage nach der generellen Zulässigkeit einer Kostenbeteiligung der Veranstalter nachgegangen werden.

Dabei ist die Untersuchung nicht auf die geltende Rechtslage beschränkt, sondern nimmt die grundsätzlichen gesetzgeberischen Gestaltungsmöglichkeiten unter verfassungsrechtlichen Zulässigkeitsaspekten in den Blick.

Die Ausführungen behandeln mit der Problematik der Kostentragung für Polizeieinsätze anlässlich von Fußballspielen nur einen kleinen Ausschnitt aus dem schwierigen Themenkreis, wie öffentliche Sicherheit zu finanzieren ist und wer unter welchen – auch verfassungsrechtlichen – Voraussetzungen möglicherweise zur Erstattung entsprechender Kosten herangezogen werden kann.

Die Untersuchung versteht sich als Teil einer Reihe von Einzelfragen betreffend die Beteiligung Privater an solchen Kosten, die im Zusammenhang mit der Aufrechterhaltung der inneren öffentlichen Sicherheit – insbesondere angesichts polizeilicher Gefahrenabwehr – entstehen. Auch wenn in diesem Kontext völlig verschiedene Problemfelder diskutiert werden, gibt es doch eine Parallele, die der Mehrheit der Fragestellungen eine gemeinsame Prägung verleiht: Überwiegend ist die Tendenz erkennbar, die Privatnützlichkeit staatlicher Sicherheitsleistungen zum Anlass für eine Kostenüberwälzung auf den jeweiligen Nutznießer zu nehmen. Die staatlich garantierte Sicherheit wird als refinanzierbares Wirtschaftsgut angesehen.

Zu nennen sind hier insbesondere die Kostenerhebung zulasten von Luftverkehrsunternehmen für die Durchsuchung von Personen und des mitgeführten Gepäcks beim Betreten der nicht allgemein zugänglichen Bereiche eines Flughafens, die Kostenerstattung im Falle gefahrenabwehrender Maßnahmen der Bahnpolizei, die Gebührenerhebung für die sog. Nachschau nach dem Waffengesetz oder die allge-

meine Problematik der Kostentragung für polizeiliche Leistungen anlässlich von Großveranstaltungen unterschiedlichster Art.

In diesen Kontext eingebettet soll sich der Problematik der Kostentragung für fußballbedingte Polizeieinsätze zunächst im Wege einer generellen Erörterung grundlegender staatsrechtlicher Aspekte genähert werden. Auch die Frage, welche rechtliche Bedeutung der Staatsform der Bundesrepublik Deutschland als Steuerstaat beigemessen werden kann und welche Aussagen ihr im Hinblick auf die Finanzierung der öffentlichen Sicherheit zu entnehmen sind, wird von Bedeutung sein.

A. Vorüberlegungen: Staatsverständnis und Finanzierungsgrundsätze

Einige Autoren versuchen zur Beantwortung der Fragen, wie die öffentliche Sicherheit im Allgemeinen und die Polizeieinsätze bei kommerziellen Großveranstaltungen im Speziellen zu finanzieren sind, staatsrechtliche Erwägungen mit Vergangenheitsbezug fruchtbar zu machen und auf diese Weise Anhaltspunkte für einen heute überzeugenden Lösungsweg der Problemfelder in materiell-rechtlicher Hinsicht zu finden.³⁰⁰ Dabei wird auf unterschiedliche entwicklungs- und dogmengeschichtliche Etappen von Staatsverständnis abgestellt.

I. Staatstheoretische Modelle: Eingriffs- oder Leistungsstaat?

Aus staatsrechtlicher Sicht ist zunächst die feste Verknüpfung zwischen polizeilichen Maßnahmen und ihrer Finanzierung über das Instrument der Steuer anzuführen:

³⁰⁰ Vgl. *Majer*, *VerwArch* 1982, 167 (170 ff.); *Wahlen*, *Polizeikostenerstattung kommerzieller Großveranstalter*, S. 5 ff.; *Braun*, *Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung* S. 42.

Die Gewährleistung der inneren Sicherheit ist eine elementare staatliche Kernaufgabe.³⁰¹

Zur Erfüllung dieser Aufgabe trägt die Einrichtung der Polizei als staatliche Ordnungsmacht und als Fundament des modernen preußischen Verwaltungsstaates schon von jeher maßgeblich bei. Jedes Staatswesen ist zwingend auf die Etablierung einer solchen Institution angewiesen, um seine Bürger und die Verfassung vor Angriffen zu schützen und die durch sie festgelegte Ordnung und innere Sicherheit zu garantieren.³⁰² Daraus folgt, dass die Gewährleistung öffentlicher Sicherheit eine staatliche Urfunktion repräsentiert und als eine zwingende Voraussetzung des Rechtsstaates angesehen werden muss.³⁰³

Schon Jellinek ging davon aus, dass die Funktion der Polizei in der Erhaltung und Förderung der Existenz des Staates liegt.³⁰⁴ Darauf basierend, verkörpert der mit der Einrichtung einer solchen Behörde verbundene Finanzbedarf eine der traditionellen Triebfedern für eine Steuerbelastung der Staatsbürger.³⁰⁵

Um in die staatsbürgerlichen Rechte eingreifen und seine grundrechtlichen Schutzpflichten auch gegen Widerstände durchsetzen zu können, ist dem Staat die Trägerschaft des Gewaltmonopols zugewiesen. Denn besonders im Zusammenhang mit der Rechtsdurchsetzung verkörpert das Gewaltmonopol, aus dem die grundsätzliche Untersagung der Gewaltanwendung durch Private folgt,³⁰⁶ einen wesentlichen Aspekt der staatlichen Souveränität.³⁰⁷

301 BVerfGE 49, 24 (56 f.); *Kirchhof*, HStR V, § 119 Rn. 27; *Heise*, NVwZ-Extra 2015, 1 (3); *Kugelman/Albers*, JA 2013, 898 (899); *Gusy*, DVBl. 1996, 722 (722 f.); *Albrecht*, Probleme der Kostenerhebung für polizeiliche Maßnahmen, in: Festschrift Samper, S. 165 (177); hierzu ausführlich: Dritter Teil, C, III, 1.

302 *Albrecht*, Probleme der Kostenerhebung für polizeiliche Maßnahmen, in: Festschrift Samper, S. 165 (177).

303 Ebenso *Würtenberger*, NVwZ 1983, 192 (193); vgl. *Di Fabio*, HStR II, § 27 Rn. 2: „unbezweifelbar bedarf [...] der Mensch einer festen Friedensordnung als Voraussetzung für seine Würde und Freiheit, die in letzter Verantwortung nur der funktionsfähige Staat als legitimer Inhaber des Gewaltmonopols zu garantieren vermag“.

304 *Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, S. 256.

305 *Kirchhof*, HStR V, § 119 Rn. 27; *Krekel*, Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen, S. 4; *Albrecht*, Probleme der Kostenerhebung für polizeiliche Maßnahmen, in: Festschrift Samper, S. 165 (177).

306 *Isensee*, Subsidiaritätsprinzip, S. 160.

307 *Randelzhofer*, HStR II, § 17 Rn. 40; *Herdegen*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 79 Rn. 180.

Zwar ist es nicht ausschließlich dem Staat vorbehalten, physische Gewalt anzuwenden, denn auch private Gewaltanwendung ist zur Abwehr von Gefahren denkbar.³⁰⁸ Aber diese Ausnahmefälle basieren auf einer staatlichen Legitimation. So zielt die Zuerkennung privater Notrechte auf Situationen ab, in denen staatliche Hilfe aus tatsächlichen Gründen nicht zu einem rechtzeitigen Einschreiten imstande ist. Sofern es der Durchsetzung polizeilicher Verfügungen dient, ist zwangsläufig der Staat zum hoheitlichen Einschreiten angehalten.³⁰⁹

Das Grundgesetz erwähnt das Gewaltmonopol an keiner Stelle explizit. Dennoch wird es von der Verfassung impliziert.³¹⁰ Das staatliche Gewaltmonopol stellt eine verbindliche Kategorie des Verfassungsrechts dar,³¹¹ weil der Staat erst hierdurch in die Lage versetzt wird, den ihn legitimierenden fundamentalen Staatszweck der Gewährleistung innerer Sicherheit samt der Aufgabe des Schutzes der Bürger umzusetzen.³¹²

Die Einrichtung der Polizei bildet insbesondere aufgrund dieses staatlichen Gewaltmonopols eine der wesentlichen Legitimationsgrundlagen für die Erhebung von Steuern.³¹³ Denn im Umkehrschluss bedeutet der Verzicht privater Gewaltanwendung gleichzeitig auch, dass neben der Gewährleistung des staatlichen Schutzes des Einzelnen („*protectio trahit subiectionem et subiectio trahit protectionem*“)³¹⁴ die Bewältigung der für die Erfüllung dieser Aufgabe erforderlichen finanziellen Belastung allein dem Staat aufzuerlegen ist. Daher ging auch das tradierte Finanzierungsverständnis der Vollzugspolizei davon aus, dass die durch den staatlichen Eingriff in die Rechte der Bürger entstehenden Kosten den öffentlichen Kassen zur Last fallen mussten.³¹⁵ Diese Kostenlast stellte die Kehrseite der Akzeptanz des staatlichen Gewaltmonopols dar. Die Steuererhebung legitimierte sich als

308 *Burgi*, Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe, S. 189.

309 *Krüger*, Staatslehre, S. 768 f.

310 Vgl. Art. 8 Abs. 1, 20 Abs. 4, 87 a Abs. 4 S. 1 GG.

311 *Di Fabio*, HStR II, § 27 Rn. 3; *Habermann*, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 185.

312 *Calliess*, ZRP 2002, 1 (3); vgl. hierzu ausführlich Dritter Teil, C, III, 1.

313 *Zutreffend Heise*, NVwZ-Extra 2015, 1 (3).

314 „*Schutz zieht Unterwürfigkeit und Unterwürfigkeit Schutz nach sich*“, vgl. auch *Klein*, NJW 1989, 1633 (1636).

315 *Krekel*, Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen, S. 4.

Preis für den Frieden („emptae pacis pretium“).³¹⁶ Insbesondere Hobbes war der Ansicht, dass es sich dabei um den Sold handelte, der demjenigen geschuldet war, der das öffentliche Schwert in den Händen hielt, um die Privatleute zu verteidigen, während sie ihren Geschäften und Berufen nachgingen.³¹⁷ Noch heute wird die Steuer auch als „Preis der Freiheit“ bezeichnet.³¹⁸

Vereinzelte wird versucht, mit Hilfe verschiedener staats-theoretischer Modelle der Problematik näher zu kommen.

Insbesondere stehen sich in Gestalt des sogenannten Eingriffs- und Leistungsstaates zwei dogmengeschichtliche Etappen besonderer Staatsverständnisse gegenüber, deren abweichender Aufgabenumfang sich auch auf die jeweiligen Finanzierungsebenen niederschlägt. Die Problematik kreist also um den schon erwähnten Gedanken des „staatlichen Service öffentlicher Sicherheit“ und um die Frage, was das mit den Steuerbeträgen abgehaltene „Paket staatlicher Leistung“ umfassen soll.

Dem sogenannten „Nachtwächterstaat“³¹⁹ ist die Vorstellung eines Staatswesens immanent, in dem die Bürger untereinander selbst in der Lage sind, ihre Probleme in der Gemeinschaft zu bewältigen. Mit Ausnahme der Beseitigung von Störungen bedurfte es daher keiner weitergehenden Eingriffe des Staates.

Auf dieser Auffassung basierte auch der maßgeblich vom Liberalismus geprägte preußische Ordnungsstaat, in dem die Bürger vorwiegend ihrer Eigenverantwortung überlassen wurden.³²⁰ Die in einem Störfall durch die Vollzugspolizei gewährleistete öffentliche Sicherheit wurde als vorrangiger Staatszweck aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert und als einer privaten Kostenbeteiligung nicht zugänglich angesehen.³²¹ Die Konsequenz dieser Beschränkung staatlichen Handelns auf eine Wahrnehmung ausschließlich erforderlicher Aufgaben lag allerdings darin, dass dem Staat jede über dieses

316 Hobbes, *De Cive* XIII, 10 (S. 210); vgl. auch Habermann, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 343.

317 Hobbes, *Leviathan*, II, 30 (S. 287).

318 Seiler, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 105 Rn. 45.

319 Majer, *VerwArch* 1982, 167 (170).

320 Waechter, Polizeigebühren und Staatszwecke, S. 70 ff.; Braun, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung S. 42.

321 Braun, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung S. 42.

Spektrum hinausgehende Leistung finanziell gesondert abzugelten war, weil es sich dann um Fälle besonderer, außergewöhnlicher Inanspruchnahme handelte.³²² Für die über seine Aufgaben hinausgehenden Leistungen sollte der Staat also eine Kostenbeteiligung verlangen dürfen, weil sie nicht zum Kernbereich seiner Aufgabenbreite zählten.

Im Unterschied zu diesem Staatsverständnis zeichnet die gegenteilige Ansicht ein umfangreicheres Bild von den staatlichen und insbesondere polizeilichen Aufgaben mit abweichenden Konsequenzen in Bezug auf deren Finanzierbarkeit.³²³ Dem hergebrachten Grundsatz der traditionellen Kostenfreiheit vollzugspolizeilichen Handelns liegt ein anderes Staatsverständnis zugrunde.

Nach dem Modell des sogenannten Leistungsstaats erfolgt staatliches Handeln auch zur Befriedigung individueller staatsbürgerlicher Bedürfnisse. Die Tätigkeit des Staates ist nicht nur auf die Abwehr von Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung begrenzt, sondern verkörpert darüber hinaus eine „Leistungs- und Daseinsvorsorgeorganisation“³²⁴, die dem Bürger zusätzlich durch eine aktive staatliche Unterstützung die bestmögliche Wahrnehmung seiner grundrechtlichen Freiheiten ermöglicht. Bildlich gesprochen wird deshalb der einstige „Wachtmeister“ zum „Freund und Helfer“.³²⁵ Die Polizei dient durch individuelle Hilfestellungen auch der Behebung von Problemen, bei denen – jeweils für sich gesehen – kein öffentliches Interesse auszumachen ist. Sofern man diesen über die bloße Beseitigung von Störungen hinausgehenden staatlichen Service in den zahlreichen Einzelfällen jedoch in seiner Gesamtheit betrachtet, wird aber deutlich, dass auch auf diese Art ein Allgemeininteresse zu erzeugen ist. Das Wohl des Einzelnen soll danach als Teil des Gemeinwohls unterstützt werden.³²⁶ Aus diesem Staatsverständnis folgt, dass eine staatliche Leistung zugunsten eines Einzelnen nicht als außergewöhnlich angesehen wird. In der Konsequenz müssten deshalb nicht nur störungsbezogene, sondern al-

322 Vgl. *Wahlen*, Polizeikostenerstattung kommerzieller Großveranstalter, S. 6.

323 *Majer*, *VerwArch* 1982, 167 (172).

324 *Majer*, *VerwArch* 1982, 167 (170).

325 *Gusy*, Privatisierung von Polizeikosten, S. 8.

326 *Majer*, *VerwArch* 1982, 167 (172); *Braun*, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 42.

le Polizeieinsätze – auch zugunsten kommerzieller Großveranstalter – kostenlos erfolgen.³²⁷

Die aktuelle Diskussion zur Überwälzung von Polizeikosten auf die Veranstalter wird aus staatsrechtlicher Sicht durch die Ansicht genährt, dass die letztgenannte Auffassung vom Staat als einer „Leistungs- und Daseinsvorsorgeorganisation“ durch eine reine Finanzierung aus dem Steueraufkommen an ihre praktischen, vor allem wirtschaftlichen Grenzen stößt.³²⁸

Auch in anderen Bereichen lässt sich der Staat Leistungen, die über den „gewöhnlichen Umfang“ hoheitlichen Tätigwerdens hinausgehen, durch die Erhebung von Gebühren oder Beiträgen vergüten.³²⁹ So werden etwa auch Gebühren für das „normale Maß“ übersteigende Sondernutzungen öffentlicher Straßen erhoben. Diese kostenpflichtigen Leistungen können auf Antrag des Einzelnen ausgeführt werden, was aber nicht obligatorisch ist. Vielfach genügt es, dass die jeweilige Amtshandlung entweder zurechenbar verursacht oder lediglich zu Gunsten des Einzelnen vorgenommen wird.

Sofern sich polizeiliche Amtshandlungen in zeitlicher, sachlicher und vor allem personeller Hinsicht in den „allgemeinen Rahmen“ der Polizeitätigkeit³³⁰ einfügen, sind sie für den Betreffenden prinzipiell kostenfrei und aus den steuerlichen Staatseinnahmen zu begleichen. In den Fällen der in Rede stehenden Veranstaltungen mit erhöhtem Polizeibedarf sind die vom Staat gesetzten personellen sowie sachlichen Grenzen polizeilicher Aufgabenbewältigung und ihrer Finanzierbarkeit allerdings überschritten.³³¹ Daraus entwickelte sich der Gedanke einer privaten Kostenbeteiligung ab einer atypischen, ungewöhnlichen, über das normale Maß hinausgehenden Inanspruchnahme der Polizei. Der Staat soll zur Erfüllung seiner Schutzpflichten nur die zur Bewältigung einer polizeilichen „Normallage“ erforderlichen Kräfte kostenfrei bereithalten.³³² Jegliche Tätigkeit, die über diesen aus Allgemeinmit-

327 Vgl. *Wahlen*, Polizeikostenerstattung kommerzieller Großveranstalter, S. 6 f.

328 *Wahlen*, Polizeikostenerstattung kommerzieller Großveranstalter, S. 7.

329 *Majer*, *VerwArch* 1982, 167 (169).

330 *Broß*, *DVBl.* 1983, 377 (382).

331 *Broß*, *DVBl.* 1983, 377 (382).

332 *Broß*, *VerwArch* 1983, 388 (396).

teln finanzierten „sachgerechten Standard an Sicherheit“ hinausgeht, soll durch den Betreffenden gesondert vergütet werden.³³³

Beispiele für dieses Verständnis geben sowohl die frühere baden-württembergische als auch die heutige Regelung in Bremen. Beide Modelle basieren auf dem Gedanken der „Sondernutzungen“.³³⁴

Nach § 81 Abs. 2 Satz 1 BaWüPolG a.F. konnten nur solche Kosten polizeilicher Maßnahmen bei privaten Veranstaltungen vom Veranstalter ersetzt verlangt werden, die dadurch entstanden waren, dass weitere als die im üblichen örtlichen Dienst eingesetzten Polizeibeamten herangezogen werden mussten. Die im üblichen örtlichen Dienst eingesetzten Polizeikräfte bildeten dabei das normale Maß.

Soweit die Kräfte der Dienststelle, in deren Bezirk die private Veranstaltung stattfand, ausreichten, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufrecht zu erhalten, wurde ihr Tätigwerden als durch das allgemeine Steueraufkommen vorausfinanziert angesehen. Eine Kostenbeteiligung der Veranstalter trat erst auf den Plan, sofern diese örtlichen Kräfte nicht ausreichten und weitere Beamte aus anderen Dienststellen aushelfen mussten. Diese stellten sodann jene außergewöhnliche Inanspruchnahme der Polizei dar, an die sich eine Kostenfolge anschloss.

Vergleichbares ist auch der aktuellen Bremer Vorschrift zu entnehmen. § 4 Abs. 4 Satz 2 BremGebBeitrG legt fest, dass die in Satz 1 statuierte Gebühr nach dem Mehraufwand zu berechnen ist, der aufgrund der zusätzlichen Bereitstellung von Polizeikräften entsteht. Hierzu erklärte Innensenator Mäurer, dass Bremen von den entstandenen Polizeigesamtkosten die Kosten eines durchschnittlichen Heimspiels abziehe und auf diese Weise entsprechend den Gebührenbetrag ermittle.³³⁵ Insofern wird deutlich, dass auch in Bremen der Gedanke vorherrscht, den Veranstaltern nur diejenigen Kosten aufzuerlegen, die das bei Fußballspielen ansonsten „übliche Maß“ übersteigen.

333 Broß, DVBl. 1983, 377 (383).

334 Broß, VerwArch 1983, 388 (396).

335 Online-Artikel Badische Zeitung v. 26.08.2015, <http://www.badische-zeitung.de/izitat-xdb5rekyx/wir-haben-der-dfl-rund-425-000-euro-in-rechnung-gestellt--110215288.html> (letzter Abruf am 01.11.2017); Interview Mäurer TAZ-Online v. 13.08.2015, <http://www.taz.de/!5219789/> (letzter Abruf am 01.11.2017).

Letztlich bleibt aber zu konstatieren, dass sich aus den obigen Theorien zu beiden Staatsverständnissen keine verbindlichen Konsequenzen für eine Kostenerstattungsmöglichkeit herleiten lassen.³³⁶ Im Zuge der konkreten Lösung der vorliegenden Problematik müssen diese staatsrechtlichen Modelle als ertraglos angesehen werden, weil bereits der Versuch, den oben angeführten „allgemeinen Rahmen“ der Polizeitätigkeit konkret zu bestimmen, zum Scheitern verurteilt ist. Auch bei den „im üblichen örtlichen Dienst eingesetzten Polizeikräften“ im Rahmen des § 81 Abs. 2 Satz 1 BaWüPolG a.F. handelt es sich um eine sicherheitsakzessorische Größe, die keine Rückschlüsse auf die Zulässigkeit einer veranstalterischen Kostenbeteiligung zulässt.

II. Die verfassungsrechtlichen Finanzierungsgrundsätze

Unabhängig von diesen staatsrechtlichen Überlegungen und vor der Erörterung der polizeirechtlichen sowie der gebührenrechtlichen Kostenbeteiligungsmöglichkeiten der Veranstalter besteht die generelle Frage, ob der Verfassung Vorgaben im Hinblick auf die Finanzierung staatlicher Aufgaben im Allgemeinen zu entnehmen sind, die Rückschlüsse zur Lösung der speziellen Kostentragungspflicht im Bereich von Fußballveranstaltungen geben könnten.

1. Die Verbindung von Aufgabenverantwortung und Ausgabenlast

Die Kosten für Tätigkeiten, die aus heutiger Sicht der Vollzugspolizei zuzuordnen sind, wurden in der Vergangenheit grundsätzlich aus staatlichen Mitteln finanziert.

Für den Tätigkeitsbereich der allgemeinen Verwaltung sowie der früheren Sonderpolizeien gehörten Kostenüberwälzungen auf Private durch Gebührenerhebungen zur regelmäßigen und selbstverständlichen Praxis.³³⁷ Hierunter fiel insbesondere der Bereich der Bau- und Gewerbepolizei, deren Handeln maßgeblich von Erlaubnis- und Genehmigungsverfahren geprägt war.

³³⁶ Ebenso *Beutel*, Staatlich garantierte Sicherheit als Wirtschaftsgut, S. 89.

³³⁷ *Braun*, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 39.

Dagegen war vollzugspolizeiliches Tätigwerden in der Vergangenheit grundsätzlich gebührenfrei und wurde aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert.³³⁸ Dies galt selbst für die Fälle, in denen die Polizei Maßnahmen auf Antrag oder im Interesse einer Privatperson ergriff.³³⁹

Im preußischen Polizeirecht war eine Kostentragung Privater für Maßnahmen, die der heutigen Vollzugspolizei zuzuweisen sind, lediglich für den Fall der Ersatzvornahme vorgesehen, die zu dieser Zeit nur durch Dritte vorgenommen werden konnte (sogenannte Drittornahme).³⁴⁰ Selbst eine von den Polizeibehörden mit eigenen Kräften durchgeführte Handlung konnte keine Kostentragung des Pflichtigen bewirken.³⁴¹

Ein Grund für die hergebrachte Kostenfreiheit der Vollzugspolizei ist sicherlich darin zu sehen, dass diese in aller Regel im öffentlichen Interesse handelt, indem sie präventiv zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder repressiv zur Strafverfolgung und mithin in beiden Fällen für die Allgemeinheit tätig wird.³⁴² Dies galt auch nach dem preußischen Polizeirecht für die Fälle, in denen tatsächlich Einzelinteressen durch polizeiliches Handeln geschützt wurden.³⁴³

Den heutigen Polizeigesetzen wohnt der Grundsatz der Subsidiarität polizeilichen Handelns inne, wonach der Schutz privater Rechte der polizeilichen Gefahrenabwehr nur dann zuzuordnen ist, wenn gerichtlicher Schutz nicht rechtzeitig zu erlangen ist und ohne polizeiliche Hilfe die Verwirklichung des Rechts vereitelt oder wesentlich erschwert wird.

338 *Krekel*, Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen, S. 2; *Lange*, Sommermärchen, S. 179; *Majer*, VerwArch 1982, 167 (169); *Braun*, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 39.

339 *Kühling*, DVBl. 1981, 315.

340 Vgl. § 55 Abs. 1 S. 1 PrPVG; *Ule/Rasch*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, S. 207 f.

341 Eine solche Selbstvornahme fiel unter den Begriff des unmittelbaren polizeilichen Zwangs, für den eine Kostenersatzung gerade nicht existierte, vgl. *Ule/Rasch*, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, S. 208; *Krekel*, Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen, S. 3.

342 *Jelden/Fischer*, BWVP 1992, 103 (107); *Majer*, VerwArch 1982, 167 (169).

343 Vgl. § 14 Abs. 1 PrPVG; *Majer*, VerwArch 1982, 167 (169).

Wenn polizeiliches Handeln jedoch grundsätzlich dem Schutz der Allgemeinheit zu dienen bestimmt ist, dann ist es nur konsequent, dass die dafür anfallenden Kosten auch von der Gemeinschaft getragen werden, unabhängig davon, ob eine Maßnahme im Einzelfall einem individualisierbaren Privaten sozusagen „als Reflex“³⁴⁴ zugutekommt oder nicht. Der individuelle Finanzierungsanteil der Polizei steht vom Grundsatz her damit in keiner Beziehung zum individuellen Nutzenanteil.³⁴⁵ Die durch die Polizei gewährleistete innere öffentliche Sicherheit bildet eine Gemeinwohlaufgabe³⁴⁶ und ein öffentliches Gut, das allen Bürgern – unabhängig davon, wie viel sie finanziell zu leisten imstande sind – zugänglich ist.³⁴⁷

Die Finanzierung der Vollzugspolizei basiert deshalb auf dem sogenannten Gemeinlastprinzip, wonach die anfallenden Kosten auch in den Fällen vom Staat übernommen werden, in denen eine Amtshandlung im Einzelfall zugunsten einer individualisierbaren Person erfolgt.³⁴⁸ Entsprechend wird zum Beispiel die Gefährdung einer Eigentumsposition zugleich als eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit verstanden, der Einzelne wird also als „Repräsentant der Allgemeinheit“ aufgefasst.³⁴⁹ Daher trifft die Finanzierungsverantwortung die Allgemeinheit, während der individuelle Nutznießer einer polizeilichen Maßnahme über die an seiner persönlichen Leistungsfähigkeit orientierte Steuerleistung hinaus grundsätzlich keiner weiterführenden Kostenlast ausgesetzt ist.

Den verfassungsrechtlichen Ausgangspunkt dieser staatlichen Kostenverantwortung für polizeiliches Handeln bildet Art. 104 a Abs. 1 GG, wonach der Bund und die Länder gesondert grundsätzlich die Ausgaben zu tragen haben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer jeweiligen Aufgaben ergeben. Diese Konnexität von Aufgabenverantwortung und Ausgabenlast stellt sowohl ein elementa-

344 Jelden/Fischer, BWVP 1992, 103 (107).

345 Gusy, Privatisierung von Polizeikosten, S. 10.

346 Götz, Polizeikosten zwischen Verursacher- und Gemeinlastprinzip, in: Jachmann/Stober, Finanzierung der inneren Sicherheit, S. 25.

347 Gusy, DVBl. 1996, 722 (722); Gusy, Privatisierung von Polizeikosten, S. 10 f.

348 Götz, Polizeikosten zwischen Verursacher- und Gemeinlastprinzip, in: Jachmann/Stober, Finanzierung der inneren Sicherheit, S. 25.

349 Schenke/Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 33, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht.

res Prinzip der grundgesetzlichen Finanzverfassung als auch die zentrale Norm der Lastenverteilung dar.³⁵⁰ Der Konnexitätsgrundsatz bestimmt, dass jeder Verwaltungsträger jene Personal- und Sachkosten zu tragen hat, die ihm in Erfüllung der ihm zugewiesenen Aufgaben entstehen.³⁵¹ Es kommt folglich zu einer Verknüpfung von Ausgaben- und Aufgabenverteilung.³⁵² Während unter dem Begriff der „Aufgabe“ im Sinne des § 104 a Abs. 1 GG nach zutreffender Auffassung die Verwaltungszuständigkeit gemeint ist,³⁵³ sind unter „Ausgaben“ kassenwirksame Auszahlungen zu verstehen.³⁵⁴ Die Ausgabenverantwortung umfasst sowohl eine Finanzierungsbefugnis als auch eine Finanzierungspflicht und das Verbot, fremde Aufgaben zu finanzieren.³⁵⁵

Konkretisierungen dieses Grundsatzes, nach dem die Polizeikosten den öffentlichen Kassen zur Last fallen, findet man teilweise ausdrücklich in den Polizeigesetzen der Länder. Vereinzelt statuieren diese, dass die Kosten der Polizei, die bei der Wahrnehmung von Aufgaben der Gefahrenabwehr entstehen, von der Körperschaft zu übernehmen sind, deren Behörde für die Erfüllung der Aufgabe zuständig ist, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist.³⁵⁶

2. Die Bundesrepublik Deutschland als Steuerstaat

Während das Konnexitätsprinzip also bestimmt, dass derjenige Verwaltungsträger, dem bestimmte Aufgaben zugewiesen sind, diese auch zu finanzieren hat, wird im Hinblick auf die Frage, mit welchen konkreten Finanzierungsmitteln dieser Ausgabenverantwortung nachzukommen ist, regelmäßig auf das sogenannte „Steuerstaatsprinzip“ Bezug genommen. Damit einher geht auch eine umfangreiche Diskussion

³⁵⁰ *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 104 a Rn. 2; *Schmehl*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Art. 104 a Rn. 15.

³⁵¹ *Nolte*, Kostenpflicht, S. 12.

³⁵² *Schmehl*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Art. 104 a Rn. 15.

³⁵³ BVerfGE 26, 388 (390); BVerwGE 44, 351 (365); BVerwGE 98, 18 (21 f.); *Schmehl*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Art. 104 a Rn. 16.

³⁵⁴ *Siekmann*, in: Sachs, GG, Art. 104 a Rn. 8; *Schmehl*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Art. 104 a Rn. 21.

³⁵⁵ *Kube*, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 104 a Rn. 5; *Schmehl*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Art. 104 a Rn. 25.

³⁵⁶ Vgl. § 83 Abs. 1 BremPolG; § 82 BaWüPolG; § 108 Abs. 1 HSOG.

über seine inhaltliche Begrenzungswirkung betreffend die Einführung nichtsteuerlicher Abgabentatbestände.

Das Steuerstaatsprinzip entspringt maßgeblich der auf die Sonderabgabenproblematik bezogenen Judikatur des BVerfG, wonach das durch die besonderen Kompetenzvorschriften der Art. 104 a ff. GG festgelegte finanzverfassungsrechtliche System des Grundgesetzes differenzierte Regelungen enthält, die für einen sorgsam finanziellen Ausgleich zwischen dem Gesamtstaat und seinen Gliedstaaten in Abhängigkeit ihrer jeweiligen Anteile am Gesamtertrag der Volkswirtschaft sorgen.³⁵⁷

Diese grundgesetzliche Finanzverfassung „verlöre ihren Sinn und ihre Funktion, wenn unter Rückgriff auf die Sachgesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern [...] beliebig Abgaben unter Umgehung der bundesstaatlichen Verteilung der Finanzen erhoben werden könnten und damit zugleich ein weiterer Zugriff auf die keineswegs unerschöpflichen Ressourcen der Bürger eröffnet würde.“³⁵⁸ Deshalb hat die Finanzierung staatlicher Aufgaben vorrangig aus den Einnahmen der in den Art. 104 a ff. GG regelten Ertragshoheit zu erfolgen.³⁵⁹

Dieses „Steuerstaatsprinzip“ wird vom Grundgesetz stillschweigend vorausgesetzt und genießt verfassungsrechtlichen Rang.³⁶⁰ Der deutsche Staat ist ein Steuerstaat,³⁶¹ zu dem sich auch das BVerfG in eindeutiger Weise bekennt: „In der freiheitlichen Ordnung des Grund-

357 BVerfGE 55, 274 (300); BVerfGE 78, 249 (266); BVerwG NVwZ 1994, 1102 (1103).

358 BVerfGE 78, 249 (266); BVerfGE 93, 319 (342); BVerfGE 108, 1 (16); BVerfGE 123, 132 (140 f.).

359 BVerfGE 78, 249 (266 f.); BVerfGE 82, 159 (178); BVerfGE 93, 319 (342).

360 *Isensee*, Steuerstaat als Staatsform, in: Festschrift Ipsen, S. 409 (420 f.); *Gramm*, Der Staat 1997, 267 (273) mwN; *Sailer*, Haftung für Polizeikosten, in: Lisken/Denninger, S. 1368.

361 *Isensee*, Steuerstaat als Staatsform, in: Festschrift Ipsen, S. 409; BVerfGE 67, 256 (278); BVerfGE 78, 249 (267); BVerfGE 82, 159 (178); BVerfGE 84, 239 (269); BVerfGE 91, 186 (201); BVerfGE 92, 91 (120); dennoch sei an dieser Stelle auf die Ansicht von Schmehl verwiesen, dem die finanzverfassungsrechtlichen und staatsstrukturellen Anknüpfungspunkte über die verfassungsrechtliche Bedeutung der Steuer im Recht der Staatsfinanzierung zu „vage und heterogen“ erscheinen, um daraus auf ein „normativ verstandenes Prinzip des Steuerstaates in dem Sinne, dass es auf einen nach qualitativen und quantitativen Kriterien formulierten Vor- oder Mindestrang der Steuerfinanzierung gerichtet wäre“, zu schließen: *Schmehl*, Das Äquivalenzprinzip im Recht der Staatsfinanzierung, S. 114.

gesetzes deckt der Staat seinen Finanzbedarf grundsätzlich durch steuerliche Teilhabe am Erfolg privaten Wirtschaftens³⁶². Es handelt sich also nicht lediglich um ein „unverbindliches Postulat ohne verfassungsrechtliche Bindungswirkung“³⁶³.

Damit ist allerdings noch keine Aussage für und wider die Zulässigkeit nichtsteuerlicher Abgaben getroffen. Vielmehr ist ihre Existenz und prinzipielle Zulässigkeit neben der Steuererhebung allgemein anerkannt. Dem „Steuerstaatsprinzip“ ist kein Inhalt dergestalt zu entnehmen, dass staatliche Aufgaben ausschließlich über Steuern zu finanzieren sind.³⁶⁴

Im Grundsatz hindert das „Steuerstaatsprinzip“ den Gesetzgeber nicht daran, Regelungen zu schaffen, die einen finanziellen Ausgleich für angefallene Kosten eines staatlichen Verwaltungsaufwands vorsehen.³⁶⁵ Dennoch muss die Aushöhlung der grundgesetzlichen Finanzverfassung durch ausufernde, immer weiterführende Belastungen der Bürger verhindert und an diesem Prinzip des Steuerstaats gemessen werden.³⁶⁶

Unzutreffend ist allerdings, allein den finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzvorschriften eine im Einzelfall limitierende und umfassende inhaltliche Begrenzungswirkung zu entnehmen, die der Einführung von nichtsteuerlichen Abgabentatbeständen entgegenwirkt. Das Steuerstaatsprinzip ist vielmehr fokussiert auf die Gesamtheit dieser nichtsteuerlichen Kostenbelastungen und verbietet nur eine vollständige Systemumstellung hin zu einem Staat, der sich überwiegend durch die Entgeltlichkeit seiner Leistungen finanziert.³⁶⁷ Daraus folgt die grundsätzliche Verpflichtung des Staates, die aus der Erfüllung der ihm zugewiesenen Aufgaben resultierenden Kosten primär aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu begleichen. Allein hierauf ist die aus

³⁶² BVerfGE 93, 121 (134).

³⁶³ *Gramm*, Der Staat 1997, 267 (273).

³⁶⁴ *Gramm*, Der Staat 1997, 267 (274).

³⁶⁵ BVerwG NVwZ 1994, 1102 (1103).

³⁶⁶ *Vogel*, Vorteil und Verantwortlichkeit, in: Festschrift Geiger, S. 518 (529).

³⁶⁷ *Gramm*, Ersatz von Polizeikosten, in: Sacksofsky, Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, S. 179 (180); *Sailer*, Haftung für Polizeikosten, in: Lisken/Denninger, S. 1369; *Deusch*, Polizeiliche Gefahrenabwehr bei Sportgroßveranstaltungen, S. 226.

den Art. 104 a ff. GG zu entnehmende normative Verbindlichkeit beschränkt.

Eine nichtsteuerliche Finanzierung staatlicher Leistungen, die auch die Kostenbeteiligung des Einzelnen für polizeiliches Tätigwerden verkörpert, ist daher aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht möglich, stellt jedoch eine rechtfertigungsbedürftige Ausnahme dar.³⁶⁸

Die Steuerstaatsdoktrin lässt deshalb – für sich genommen – keine qualitative, sondern nur eine quantitative Begrenzung zu, da sie lediglich vor der Entwicklung zu einem „gebührenfinanzierten Dienstleistungsstaat“ schützt.³⁶⁹ Ein etwaiges gesetzgeberisches Gebührenerfindungsrecht stößt erst dann an seine Grenzen, wenn der Steuerstaat in quantitativer Hinsicht verloren geht.³⁷⁰ Solange ein Umschlagen vom Steuer- zum nichtsteuerlichen Abgabenstaat nicht festzustellen ist, vermag das „Steuerstaatsprinzip“ insbesondere Kostenbeteiligungsmodellen zulasten Privater auf dem Gebiet der inneren öffentlichen Sicherheit keine konkreten Beschränkungen aufzuerlegen.

Damit stehen die beiden wesentlichen verfassungsrechtlichen Grundsätze betreffend die Finanzierung staatlicher Aufgaben im Allgemeinen und der Gewährleistung öffentlicher Sicherheit im Speziellen fest: Nach dem Konnexitätsprinzip folgt aus der Aufgabenverantwortung eines Verwaltungsträgers auch die entsprechende Ausgabenverantwortung. Das Steuerstaatsprinzip statuiert sodann, dass diese Finanzierung grundsätzlich aus Steuermitteln zu erfolgen hat.

368 BVerfG NVwZ 1996, 469 (470 ff.); *Kugelmann/Albers*, JA 2013, 898 (899); *Gusy*, Privatisierung von Polizeikosten, S. 13.

369 *Gramm*, Der Staat 1997, 267 (275); *Braun*, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 86.

370 *Gramm*, Ersatz von Polizeikosten, in: *Sacksofsky*, Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, S. 179 (182); vgl. *Nirschl*, Kosten der Polizei- und Sicherheitsbehörden in der Systematik des deutschen Abgabenrechts, S. 45 f.; entsprechend stellte das BVerwG im Rahmen seiner Ausführungen zur „Luftsicherheitsgebühr I“ kurzum fest, es liege auf der Hand, dass die durch § 32 Abs. 1 S. 1 Nr. 13 LuftVG eröffnete Abgabepflicht den Grundsatz des Steuerstaates nicht in Zweifel ziehe: vgl. BVerwG NVwZ 1994, 1102 (1103).

B. Das polizeirechtliche Modell

Zunächst ist zu klären, ob dem kommerziellen Veranstalter eines Fußballspiels die anfallenden Kosten polizeilicher Sicherheitsmaßnahmen – jedenfalls teilweise – bereits nach Bestimmungen des allgemeinen Polizeirechts oder des einschlägigen Verwaltungsvollstreckungsrechts auferlegt werden können, sodass es für eine finanzielle Inanspruchnahme keiner besonderen gebührenrechtlichen Regelung bedarf.

Die grundsätzliche Möglichkeit eines Kostenersatzes basiert auf der in den Polizeigesetzen verankerten Pflicht der Polizei zur Gefahrenabwehr. Die zu diesem Zweck erlassenen polizeilichen Verfügungen können durch Vollstreckungsinstitute wie die Ersatzvornahme, den unmittelbaren Zwang oder die unmittelbare Ausführung durchgesetzt werden. An diese hoheitlichen Maßnahmen knüpfen die entsprechenden Verwaltungsvollstreckungsgesetze Kostentragungspflichten zulasten des Pflichtigen.³⁷¹ In diesen Fällen wird das Gemeinlastprinzip durch das Verursacherprinzip durchbrochen.³⁷²

Grundvoraussetzung für eine Kostentragungspflicht nach allgemeinem Polizeirecht ist also die Qualifizierung des potenziell Kostenpflichtigen als Störer im polizeirechtlichen Sinne.³⁷³ Ein in Anspruch genommener Nichtstörer ist dagegen auf der Kostenebene regelmäßig von jeglichen Kosten freizustellen bzw. sogar zu entschädigen.³⁷⁴ Die Finanzierungsverantwortung auf der Sekundärebene ist daher unausweichlich mit der primären Störerverantwortlichkeit verbunden.³⁷⁵

Ob eine Kostentragungspflicht auf der Grundlage des polizeirechtlichen Modells entstehen kann, hängt somit zunächst davon ab, ob die

371 Vgl. für die Ersatzvornahme etwa: § 52 Abs. 1 PolG NRW; §§ 15, 19 Abs. 3 BremVwVG; §§ 25, 31 Abs. 2 BaWüVwVG.

372 Vgl. Götz, Polizeikosten zwischen Verursacher- und Gemeinlastprinzip, in: Jachmann/Stober, Finanzierung der inneren Sicherheit, S. 25 ff.

373 Nolte, Gefahrenabwehrrechtliche Fragen im Kontext gewaltträchtiger Sportveranstaltungen, in: Höfling/Horst, Sport und Gewalt, S. 47; Sailer, Haftung für Polizeikosten, in: Liskin/Denninger, S. 1385.

374 Isensee, Das Grundrecht auf Sicherheit, S. 46; Kingreen/Poscher, in: Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, § 25 Rn. 10; Heise, NVwZ-Extra 2015, 1 (3); Broß, DVBl. 1983, 377 (378); Lege, VerwArch 1998, 71 (86).

375 Nolte, Staatliche Verantwortung im Bereich Sport, S. 366; Heise, NVwZ-Extra 2015, 1 (3); Broß, DVBl. 1983, 377 (378); Hermann/Buljevic, NordÖR 2015, 198 (198 f.).

Veranstalter von Fußballspielen als polizeirechtliche Verhaltens- oder Zustandsstörer qualifiziert werden können.

Vorschriften, die dem Veranstalter kommerzieller Fußballspiele die polizeirechtliche Verantwortlichkeit für anlässlich seiner Veranstaltungsdurchführung entstehende – insbesondere durch das eigenverantwortliche Handeln Dritter hervorgerufene – Gefahrenlagen pauschal zuschreiben, existieren aus guten Gründen nicht: Denn man stößt bereits aufgrund der Unvollkommenheit der Grundsätze zur Polizeipflichtigkeit auf Schwierigkeiten bei der Frage, ob sich Fußballveranstalter in die Störersystematik des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts einordnen lassen, da die Kriterien zur konkreten Bestimmung der polizeirechtlichen Verursachung Unklarheiten aufweisen.

I. Die Veranstalter von Fußballspielen als polizeirechtliche Störer?

Das Polizeirecht unterscheidet grundlegend zwischen zwei Arten von Störern: Verhaltensstörer ist derjenige, der durch sein Verhalten oder durch das Verhalten eines Dritten – für den er etwa kraft Aufsichts- oder Sorgfaltspflicht einzustehen hat – die öffentliche Sicherheit oder Ordnung stört oder gefährdet.³⁷⁶

Darüber hinaus ist derjenige als Zustandsstörer polizeipflichtig, der für den Zustand von Sachen – als Eigentümer, sonstiger Berechtigter oder Inhaber der tatsächlichen Gewalt – verantwortlich ist, von denen wiederum solche Störungen oder Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ausgehen.³⁷⁷

Eine Zustandsstörereigenschaft der Veranstalter scheidet im Zusammenhang mit der hier zu behandelnden Problematik regelmäßig

376 Kingreen/Poscher, in: Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, § 9 Rn. 5.

377 Kingreen/Poscher, in: Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, § 9 Rn. 33.

aus.³⁷⁸ Insbesondere führt der Sachcharakter des Veranstaltungsorts in Form des abgrenzbaren Stadionbereichs nicht zu der Annahme einer polizeiwidrigen Zustandsverantwortlichkeit. Erforderlich hierfür ist vielmehr, dass das Entstehen der Gefahrenquelle seinen Ursprung in der Sache selbst findet. Ohne diese Einschränkung wäre eine präzise Unterscheidung zwischen Zustands- und Verhaltensverantwortlichkeit nicht zu leisten, da letztlich jede verhaltensbedingte Störung einen örtlichen Bezug aufweist.³⁷⁹

Es bedarf daher vielmehr einer Abgrenzung über den jeweiligen Verursachungsschwerpunkt. Dieser liegt in den der Untersuchung zugrunde liegenden Fallkonstellationen stets auf dem eigenverantwortlichen Handeln der Veranstaltungsbesucher und gerade nicht auf dem gefährdenden Zustand des Veranstaltungsorts. Ferner kann die Annahme einer Zustandsstörereigenschaft nicht davon abhängig sein, ob der Veranstaltungsort von einem breiten Publikum tatsächlich aufgesucht, die Veranstaltung mithin durchgeführt wird.³⁸⁰

Als Anknüpfungspunkte für eine polizeirechtliche Verantwortlichkeit in den der Arbeit zugrunde liegenden Fallkonstellationen kommen daher ausschließlich die Organisation bzw. die konkrete Durchführung der Veranstaltung – also ausschließlich potenzielle Verhaltensstörereigenschaften – in Betracht.

1. Verhaltensverantwortlichkeit über die Theorie der unmittelbaren Verursachung?

Das deutsche Polizeirecht wird vom Grundsatz der Inanspruchnahme des Verursachers beherrscht.³⁸¹

378 Kregel, Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen, S. 62; Nolte, Staatliche Verantwortung im Bereich Sport, S. 366 Fn. 637; Beutel, Staatlich garantierte Sicherheit als Wirtschaftsgut, S. 123 ff.; Nirschl, Kosten der Polizei- und Sicherheitsbehörden in der Systematik des deutschen Abgabenrechts, S. 77; vielfach wird die Zustandsstörereigenschaft innerhalb der einschlägigen Literatur gar nicht erst thematisiert; Konstellationen einer Zustandsstörereigenschaft des Veranstalters sind dennoch denkbar, zum Beispiel bei der Annahme einsturzgefährdeter Tribünenteile.

379 Ebenso Beutel, Staatlich garantierte Sicherheit als Wirtschaftsgut, S. 123.

380 Zutreffend Beutel, Staatlich garantierte Sicherheit als Wirtschaftsgut, S. 123.

381 Vgl. § 4 Abs. 1 PolG NRW, § 5 Abs. 1 BremPolG, § 6 Abs. 1 BaWüPolG, § 4 Abs. 1 SaarPolG, § 6 Abs. 1 HSOG, § 6 Abs. 1 Nds. SOG.

Es besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass die einfache Kausalität im naturwissenschaftlichen Sinne zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung darstellt.³⁸² Die bekannte *condicio-sine-quanon*-Formel allein ist daher nicht geeignet, eine polizeirechtliche Verhaltensverantwortlichkeit zu begründen. Die herrschende Meinung wendet zur Begrenzung³⁸³ einer ansonsten uferlosen Polizeipflichtigkeit die sogenannte Theorie der unmittelbaren Verursachung an. Danach ist derjenige polizeirechtlich verantwortlich – und mithin Adressat einer behördlichen Verfügung auf der Primärebene –, der die Gefahrgrenze durch seine Handlung bzw. im Falle einer bestehenden Handlungsverpflichtung durch sein Unterlassen überschreitet und die Gefahr oder Störung somit selbst unmittelbar verursacht.³⁸⁴

Nicht entscheidend ist, ob sich die Ursache, die zur Überschreitung der Gefahrgrenze führt, in einer Gesamtschau zeitlich am Anfang oder Ende einer Ursachenkette befindet, solange sie nur in einem engen Wirkungs- und Verantwortungszusammenhang mit der Gefahr steht.³⁸⁵ Im Sinne einer effektiven Gefahrenabwehr liegt dieser Theorie der Gedanke zugrunde, dass es demjenigen, der eine Gefahrenschwelle „unmittelbar überschreitet“, vermutlich regelmäßig am ehesten möglich sein wird, die Gefahrenlage erfolgreich zu beseitigen.³⁸⁶

Eine polizeirechtliche Gefahr liegt jedenfalls immer dann vor, wenn eine Sachlage oder ein Verhalten bei ungehindertem und objektiv zu erwartendem Geschehensablauf mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit die öffentliche Sicherheit oder Ordnung

382 Schenke/Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 154, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht; Heise, NVwZ-Extra 2015, 1 (4); Boll, Die Gebührenpflicht des Nichtstörers, S. 49 mwN.

383 Vgl. BVerwG NJW 1986, 1626 (1627), das die Unmittelbarkeitstheorie zur Vermeidung einer „konturenlosen Billigkeitshaftung“ anwendet; Lege, VerwArch 1998, 71 (78).

384 BVerwG NVwZ 2008, 684; OVG Münster DÖV 2012, 488; OVG Hamburg DÖV 1983, 1016 (1017); OVG Münster NVwZ 1985, 355 ff.; Schoch, Besonderes Verwaltungsrecht, S. 207 Rn. 178; Braun, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 157; Beutel, Staatlich garantierte Sicherheit als Wirtschaftsgut, S. 127 f.; Schoch, JuS 1994, 932 (932 Fn. 10); Heise, NVwZ-Extra 2015, 1 (3); Hermann/Buljevic, NordÖR 2015, 198 (199).

385 Kingreen/Poscher, in: Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, § 9 Rn. 13, 15; Pietzcker, DVBl. 1984, 457 (460).

386 Wobst/Ackermann, JA 2013, 916 (916 f.).

schädigen wird.³⁸⁷ Hierbei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass ein belastendes Eingreifen in die Freiheitssphäre des Bürgers von der polizeirechtlichen Generalklausel lediglich in den Fällen des Vorliegens einer konkreten Gefahr gedeckt ist.³⁸⁸ Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass der Einzelne auch nur verpflichtet sein kann, eine solche konkrete Gefahr nicht zu verursachen.³⁸⁹

Um eine Störung im polizeirechtlichen Sinne handelt es sich dagegen, wenn sich diese konkrete Gefahr bereits verwirklicht hat, sodass ein Schaden eingetreten ist und die dadurch verursachte Verletzung fort dauert. Unter einem Schaden versteht man indes eine Minderung oder Verletzung der durch die polizeiliche Generalklausel geschützten Güter.³⁹⁰

Schwierigkeiten bereitet allerdings die Feststellung, wer für das Entstehen einer konkreten Gefahr aus einer angezogenen Menschenmenge heraus polizeirechtlich verantwortlich ist. Das gilt insbesondere dann, wenn mehrere Ursachen zusammentreffen, die nah an der Gefahrenschwelle zur Verwirklichung einer konkreten Gefahr liegen. In diesen Konstellationen ist aus sämtlichen Ursachen gerade diejenige herauszufiltern, die jene Gefahrengrenze überschreitet und die Gefahr „unmittelbar“ verursacht.

a) Die Problemstellung

Das herauszufinden, ist bei polizeilichen Großeinsätzen anlässlich von Fußballspielen schwierig. Es stehen sich zwei verhaltensbedingte Verursachungskategorien gegenüber:

Der Verursachungsbeitrag der Veranstalter liegt im Wesentlichen darin, dass sie aus wirtschaftlichem Gewinnstreben ein „Risikospiele“ zwischen zwei Vereinen mit verfeindeten Fanlagern in dem Bewusstsein ansetzen und durchführen, dass es am Rande dieser Spieldarstellung zu gewalttätigen Ausschreitungen innerhalb der von ihnen ange-

³⁸⁷ *Lege*, *VerwArch* 1998, 71 (75).

³⁸⁸ *Kingreen/Poscher*, in: *Pieroth/Schlink/Kniesel*, *Polizei- und Ordnungsrecht*, § 7 Rn. 6; *Schenke/Schenke*, *Polizei- und Ordnungsrecht*, Rn. 48, in: *Steiner*, *Besonderes Verwaltungsrecht*.

³⁸⁹ *Pietzcker*, *DVBl.* 1984, 457 (459).

³⁹⁰ *Lege*, *VerwArch* 1998, 71 (75).

zogenen Menschenmenge sowie zur Begehung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten und zu erheblichen Verkehrsstörungen kommen wird.

Andererseits agieren die durch die Veranstaltung angezogenen Randalierer selbstbestimmt, wenn sie auf die verfeindete Anhängerschaft der gegnerischen Mannschaften – teilweise auch mit Waffen oder gefährlichen Werkzeugen – losgehen, Pyrotechnik zünden, in Zügen randalieren, Absperungen durchbrechen oder „Entglasungsaktionen“ zu verantworten haben.

Wer setzt folglich die im Sinne der Theorie der unmittelbaren Verursachung relevante Ursache, um als polizeirechtlicher Störer in Anspruch genommen werden zu können?

b) Die Bestimmung des Zurechnungszusammenhangs

Eine entsprechende Subsumtion und damit die Beantwortung dieser Frage werden dadurch erschwert, dass in Rechtsprechung und Literatur weitgehend ungeklärt ist, auf welche Kriterien bei der Bestimmung des Zurechnungszusammenhangs abzustellen ist.³⁹¹ Die Unmittelbarkeit stellt ein konturenschwaches und unbestimmtes Kriterium dar und steht deshalb im Mittelpunkt einer juristischen Kontroverse.³⁹²

Wie bereits festgestellt, kommt es bei jener Bestimmung der Unmittelbarkeit nicht auf die zeitlich letzte Ursache an.³⁹³ Zwar mag die Gefahrenschwelle oftmals durch einen zeitlich letzten Verursachungsbeitrag überschritten werden. Dies ist jedoch nicht zwingend die Regel. Jeder, der einen Verursachungsbeitrag leistet, der in eine konkrete Gefahr umschlägt, ist polizeirechtlich verantwortlich.³⁹⁴ Zur Präzisierung des Unmittelbarkeitskriteriums bedarf es vielmehr einer wertenden

391 Kingreen/Poscher, in: Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, § 9 Rn. 15.

392 Pietzcker, DVBl. 1984, 457 (464); Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, S. 99 Rn. 193 bezeichnet das Kriterium der Unmittelbarkeit als „die Einkleidung materialer Wertungen“; vgl. Muckel, DÖV 1998, 18 (21): „Die Theorie der unmittelbaren Verursachung führt nicht zu befriedigend begründeten, nachvollziehbaren Ergebnissen.“

393 Deusch, Polizeiliche Gefahrenabwehr bei Sportgroßveranstaltungen, S. 129.

394 Pietzcker, DVBl. 1984, 457 (460).

Betrachtung, um festzulegen, wer für eine Gefahr die Verantwortung tragen soll.³⁹⁵

Diese normative Wertung ist sinnvollerweise anhand der Pflichtwidrigkeit des Verhaltens einerseits und der der Situation zugrunde liegenden Risikoverteilung andererseits zu ermitteln.³⁹⁶

Mit dieser Erkenntnis ist zunächst jedoch wenig gewonnen. Auch für Pflichtwidrigkeit und Risikoverteilung müssen Subkriterien entwickelt werden. Der Versuch einer Bestimmung greifbarer Maßstäbe stellte bereits vor mehr als 20 Jahren eine der „nur äußerst unvollständig gelösten Aufgaben des Polizeirechts, dessen traditionelle – teilweise eher intuitiv gefundene – Maßstäbe der differenzierten Problemlage in einer hochtechnisierten Umwelt nicht mehr in jedem Fall gerecht“³⁹⁷ wurden, dar. Daran hat sich bis heute nichts geändert.

Die Theorie der unmittelbaren Verursachung beschränkt zwar die zu einer polizeiwidrigen Gefahrenlage führenden Verursachungsbeiträge gerade auf jene „unmittelbaren“, ist paradoxerweise aber nicht in der Lage, für den Rechtsanwender greifbare Abgrenzungskriterien zu benennen.³⁹⁸ Sie bezeichnet demnach das Wertungsproblem, ohne dabei stringente Subsumtionskriterien anzubieten.³⁹⁹

Jedenfalls Verschuldensaspekte sind der polizeilichen Primärebene fremd, was vor allem dem Grundsatz der Effektivität der Gefahrenabwehr geschuldet ist.⁴⁰⁰

395 BVerwG NVwZ 2008, 684 spricht von „einer wertenden Zurechnung“; vgl. *Lege*, VerwArch 1998, 71 (78); *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1883), der zutreffend darauf verweist, dass es sich bei der Bestimmung der Verhaltensverantwortlichkeit „nicht um ein Kausalitäts-, sondern um ein Wertungsproblem“ handelt; vgl. auch *Pietzcker*, DVBl. 1984, 457 (464), der hervorhebt, dass sich auch die damalige Rechtsprechung bereits von „Kriterien der Verkehrspflichten und Risikosphären“ leiten ließ.

396 *Pietzcker*, DVBl. 1984, 457 (459 f.); *Gantner*, Verursachung und Zurechnung, S. 143 ff.; *Schenke/Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 156, in: *Steiner*, Besonderes Verwaltungsrecht; ebenso *Heise*, NVwZ-Extra 2015, 1 (4).

397 *Friauf*, Polizei- und Ordnungsrecht, in: v. Münch, Besonderes Verwaltungsrecht, Rn. 77.

398 Vgl. *Muckel*, DÖV 1998, 18 (21): „Die Unmittelbarkeitstheorie bedient sich der ‚wertenden Betrachtung‘, ohne hierfür Maßstäbe anbieten zu können.“; ebenso *Beutel*, Staatlich garantierte Sicherheit als Wirtschaftsgut, S. 128.

399 Vgl. die Bezeichnung als „Verlegenheitsformel“ bei *Lege*, VerwArch 1998, 71 (78).

400 VGH Baden-Württemberg NVwZ-RR 1996, 387 (389); VGH Mannheim NVwZ 1990, 781 (783); *Heise*, NVwZ-Extra 2015, 1 (4).

Im Mittelpunkt der Bestimmung des Zurechnungszusammenhangs steht eine Wertung, eine Abgrenzung von Rechten und Pflichten.⁴⁰¹ Hierbei verbietet sich eine pauschalisierte Betrachtungsweise, denn dort, wo die Grenze zwischen rechtmäßiger Ausübung von Freiheitsrechten und dem Überschreiten einer Gefahrenschwelle verläuft, muss einzelfallabhängig gerade im Wege einer solchen Wertung, zu der „mannigfache pflichten- oder rechthebegründende Elemente“ der Rechtsordnung heranzuziehen sind, dargelegt werden.⁴⁰²

c) Unmittelbare Überschreitung der Gefahrengrenze durch die Veranstalter?

Wertender Gesichtspunkt bei der Ermittlung der Stärke der Veranstalterposition ist der Aspekt der Veranstaltung als Bereich der allgemeinen „Freizeitindustrie“,⁴⁰³ dem in der freiheitlichen Grundordnung der Bundesrepublik eine große Bedeutung zukommt. Berücksichtigung finden muss daher auch die grundrechtliche Dimension der Veranstaltung.

Die Durchführung und Organisation von Fußballspielen sind im professionellen Bereich insbesondere durch das Grundrecht der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG umfangreich geschützt, auf das sich auch die Veranstalter als juristische Personen berufen können.⁴⁰⁴ Sie gehen selbst bei der Ansetzung eines „Risiko-spiels“ der ordnungsgemäßen Ausübung eines grundrechtlich geschützten und rechtmäßigen Verhaltens nach und machen Gebrauch von einer ihnen zustehenden rechtlichen Befugnis.⁴⁰⁵ Die professionelle Ausrichtung jener Fußballspiele bildet gerade den Kern ihrer grundrechtlich geschützten Position.

Daneben streiten auch die Berufsfreiheit der professionellen Spieler und die allgemeine Handlungsfreiheit insbesondere der friedliebenden Zuschauer für die Veranstaltung.⁴⁰⁶

401 Pietzcker, DVBl. 1984, 457 (460).

402 Pietzcker, DVBl. 1984, 457 (459).

403 Pietzcker, DVBl. 1984, 457 (461).

404 Hierzu ausführlich: Dritter Teil, C, IV, 5, a).

405 Majer, VerwArch 1982, 167 (182); Deusch, Polizeiliche Gefahrenabwehr bei Sportgroßveranstaltungen, S. 143; Krekel, Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen, S. 64.

406 Pietzcker, DVBl. 1984, 457 (461).

In Anbetracht des sozialen Stellenwerts des Fußballs für manche Fans, die ihre Lebensführung sozusagen nach den Spielplänen ihrer Mannschaften ausrichten, ist davon auszugehen, dass in jenen Fällen grundrechtlicher Schutz auch aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht herzuleiten ist.

Zahlreiche Vereinsanhänger suchen ihre Identität in der Unterstützung ihrer Mannschaft und definieren sich durch Erfolg oder Misserfolg ihres Vereins. Dieses rituelle Fan-Sein ist mehr als nur eine besondere Lebenseinstellung.⁴⁰⁷ Beizupflichten ist deshalb Henseler, die zu treffend darauf verweist, dass keine der bisher entwickelten Konkretisierungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts diese Form der individuellen Lebensgestaltung aufgreift und dafür plädiert, sie dem „Recht auf Selbstverwirklichung durch Fan-Sein“ als neuer Fallgruppe unterzuordnen.⁴⁰⁸

Darüber hinaus lässt sich erwägen, ob eine solche Fußballveranstaltung auch den grundrechtlichen Schutz der durch Art. 8 Abs. 1 GG gewährten Versammlungsfreiheit für sich in Anspruch nehmen kann.⁴⁰⁹

Allerdings verbleibt die Frage, ob diese für die Veranstaltung streitenden Rechte tatsächlich auch die Ansetzung und Durchführung von „Risikospiele“ angesichts des dadurch entstehenden Sonderrisikos für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ohne Annahme einer polizeirechtlichen Verantwortlichkeit der Veranstalter gewährleisten können.

aa) Die Menschenmenge als polizeirechtliche Gefahr?

Möglicherweise sind die Veranstalter von Fußballspielen bereits deshalb als Störer zu qualifizieren, weil sie durch die Anziehung der Menschenmasse ein vorhersehbares Sonderrisiko setzen, ohne dabei in der Lage zu sein, dieses Risiko auch vollumfänglich zu beherrschen.⁴¹⁰

407 Klode, Pyrotechnik und Stadionverbote aus der Perspektive der Ultras, S. 11; Henseler, Die rechtlichen Dimensionen des bundesweiten Stadionverbots, S. 272.

408 Henseler, Die rechtlichen Dimensionen des bundesweiten Stadionverbots, S. 272 f.

409 Vgl. zu dieser Frage: Dritter Teil, B, I, 2, c), aa).

410 So Broß, DVBl. 1983, 377 (380); Götz, DVBl. 1984, 14 (17); Lege, VerwArch 1998, 71 (82 f.); diesen Autoren folgend: VG Hamburg Beschluss v. 02.04.2012 (Aktz. 15 E 756/12) – juris.

Lege vertritt in diesem Zusammenhang die Ansicht, die vom Veranstalter angelockte Menschenmenge stelle ab „einer gewissen kritischen Masse“ daher selbst eine polizeirechtliche Gefahr dar, weil „eine Menge aufgrund massenpsychologischer Mechanismen nicht mehr ohne weiteres kontrollierbar und [...] insbesondere der Einzelne in ihr nicht mehr individuell-autonom ansprechbar“ sei.⁴¹¹ Eine solche „kritische Masse“ sei bei einem Fußball-Bundesligaspiel regelmäßig schon aufgrund der herrschenden „kämpferischen Atmosphäre“ zügig erreicht.⁴¹²

Diese Ansicht ist abzulehnen. Lege nennt als Kriterium zur Erreichung einer „kritischen Masse“ bei Fußballspielen die dort herrschende „kämpferische Atmosphäre“. Zu berücksichtigen ist, dass die Verursachung einer solch aufgeheizten Stimmung doch regelmäßig in den Verantwortungsbereich der Zuschauer vor Ort und damit auch in der wertenden Risikoverteilung nicht zulasten der Veranstalter gehen darf.

Würde man schon die durch ein „Risikospiel“ angezogene Menschenmenge als eine polizeirechtliche Gefahr klassifizieren, sind die Polizeibehörden bereits im Zeitpunkt der Ansetzung des Spiels befugt, polizeirechtliche Präventivmaßnahmen zu ergreifen, weil schon dann die Schwelle zur konkreten Gefahr erreicht ist. Die Polizei könnte demnach für den Veranstalter grundrechtlich erheblich empfindlichere Maßnahmen, wie etwa die Reduzierung des Gästekartenkontingents⁴¹³, die Ansetzung eines Geisterspiels bis hin zur gänzlichen Spielabsage ergreifen. Berücksichtigt man jedoch die Häufigkeit der Einstufung der Begegnungen als „Risikospiele“ – manche Vereine erreichen fünf Partien pro Halbserie –, erscheint eine solch drastische Schwächung der grundgesetzlich geschützten Veranstalterposition bei normativer Wertung unverhältnismäßig.

In einem Eilverfahren nahm das OVG Hamburg zu der Frage Stellung, unter welchen Voraussetzungen die Inanspruchnahme eines Fußballvereins als Nichtstörer zum Zwecke der Abwehr von Störungen der öffentlichen Sicherheit in Betracht kam.⁴¹⁴ Zu erwarten waren damals – mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit – gewalttätige

⁴¹¹ Lege, VerwArch 1998, 71 (75 f.).

⁴¹² Lege, VerwArch 1998, 71 (76).

⁴¹³ Lege, VerwArch 1998, 71 (77 Fn. 32).

⁴¹⁴ OVG Hamburg NJW 2012, 1975 ff.

Ausschreitungen der Anhänger beider Vereine. Im Rahmen seiner summarischen Prüfung erteilte das OVG der Annahme des Antraggegners, der Veranstalter habe einen geringeren Schutz vor einer polizeilichen Inanspruchnahme, weil er keinen versammlungsrechtlichen Schutz nach Art. 8 GG genieße, eine Absage.⁴¹⁵

Das Gericht nahm dabei u.a. zu der Ansicht, der Veranstalter schaffe durch die Spielansetzung ein von ihm nicht zu beherrschendes Sonderrisiko, Stellung: Die Annahme einer polizeirechtlichen Verhaltensverantwortlichkeit führe „zu erheblichen Schwierigkeiten bei der Abgrenzung der einzelnen polizeirechtlichen Störerbegriffe“, was auch „wegen der verfassungsrechtlich gebotenen Bestimmtheit von Normen, die hoheitliche Eingriffsbefugnisse regeln, problematisch“ sei.⁴¹⁶ Obgleich es sich hierbei um eine summarische Prüfung im Eilverfahren handelte, ließ das OVG durchblicken, dass es einer Einordnung der Veranstalter als Verhaltensstörer mehr als skeptisch gegenüberstehe.

Die Veranstalter gehen mit der Spielansetzung und ihrer Durchführung regelmäßig ein Risiko ein. Sie handeln folglich angesichts einer Gefahr.⁴¹⁷ Sie sehen sich dabei aber nicht einer konkreten – die Gefahrenschwelle bereits überschreitenden – Gefahr gegenüber, die zu einer polizeirechtlichen Verantwortlichkeit führt. Die Durchführung bestimmter risikoträchtiger Veranstaltungen schlägt erst durch das Hinzutreten weiterer Ursachen in eine konkrete Gefahr um.⁴¹⁸ Die Anziehung einer derartigen Menschenmenge allein stellt deshalb ein erlaubtes Risiko unterhalb der Gefahrengrenze dar.⁴¹⁹

bb) Die Durchbrechung des Zurechnungszusammenhangs durch Dritte

Entscheidend bei der Beurteilung ist aber vor allem, dass Hooligans, Ultras und sonstige Randalierer gerade eigenverantwortlich agieren.⁴²⁰

Durch dieses bewusste Dazwischentreten wird jeder Versuch der Konstruktion eines engen Wirkungs- und Verantwortungszusammen-

415 OVG Hamburg NJW 2012, 1975 (1978).

416 OVG Hamburg NJW 2012, 1975 (1979).

417 Vgl. *Lege*, VerwArch 1998, 71 (77).

418 So wohl auch *Heise*, NVwZ 2015, 262 (266); *Manssen*, SpuRt 1994, 169 (173); a.A. *Lege*, VerwArch 1998, 71 (75 Fn. 19).

419 Ablehnend *Lege*, VerwArch 1998, 71 (76).

420 *Brüning*, VerwArch 2015, 417 (420 f.).

hangs zwischen der Veranstaltungsdurchführung und der Verursachung einer konkreten Gefahrenlage unweigerlich durchbrochen.⁴²¹ Denn nach der Theorie der unmittelbaren Verursachung sind „Personen, die entferntere, nur mittelbare Ursachen für den eingetretenen Erfolg gesetzt, also nur den Anlass für die unmittelbare Verursachung durch andere gegeben haben“, keine Verursacher.⁴²²

Es ist gerade nicht der Veranstalter, der die anlässlich seiner Veranstaltung erbrachten Polizeieinsätze durch seine Handlungen bewirkt und dabei die Gefahrengrenze überschreitet.⁴²³ Würden sich die ange-lockten Fußballfans – wie von den Veranstaltern bezweckt – friedlich verhalten, wäre ein Großteil des Polizeiaufgebots gar überflüssig. Statt Störer zu sein, muss vielmehr angenommen werden, dass der Veranstalter „gestört“ wird, weil seine eigene Grundrechtswahrnehmung durch das inakzeptable Verhalten Dritter beeinträchtigt wird.⁴²⁴

Es sind die Handlungen der gewalttätigen Chaoten und vermeintlichen „Fans“, die die Gefahrenschwelle überschreiten und solche Polizeieinsätze letztlich unmittelbar herbeiführen.⁴²⁵ Die Ansicht, dass sich eine polizeirechtliche Verantwortlichkeit der Veranstalter aus dem vorsätzlichen und gewaltsamen Handeln Dritter ergeben soll, würde eine Einordnung als Störer paradoxerweise gerade in die Hände der eigenverantwortlich handelnden Straftäter und sonstigen Chaoten legen.⁴²⁶

Auch die Annahme, ein enger Wirkungs- und Verantwortungszusammenhang zwischen der konkreten Gefahrenlage und der Durchführung der Veranstaltung sei bei wertender Betrachtung nicht bereits durch ein solches Dazwischentreten Dritter ausgeschlossen, weil der

421 Ebenso *Kempny*, DVBl. 2017, 862 (866); *Nolte*, Gefahrenabwehrrechtliche Fragen im Kontext gewalttätiger Sportveranstaltungen, in: Höfling/Horst, Sport und Gewalt, S. 47; *Nolte*, Kostenpflicht, S. 14; *Deusch*, Polizeiliche Gefahrenabwehr bei Sportgroßveranstaltungen, S. 142 ff.; *Boll*, Die Gebührenpflicht des Nichtstörers, S. 45 f.; *Schnur*, DVBl. 1962, 1 (8); *Brüning*, VerwArch 2015, 417 (422); *Braun*, Die Polizei 2013, 321 (322).

422 BVerwG NVwZ 2008, 684 mwN.

423 *Sailer*, Haftung für Polizeikosten, in: Liskén/Denninger, S. 1385.

424 *Gusy*, DVBl. 1996, 722 (725); *Heise*, NVwZ-Extra 2015, 1 (5); *Sailer*, Haftung für Polizeikosten, in: Liskén/Denninger, S. 1386.

425 *Brüning*, VerwArch 2015, 417 (423).

426 *Brüning*, VerwArch 2015, 417 (423).

Veranstalter die Basis einer Schadenseintrittsmöglichkeit schaffe und der Veranstaltungsbesucher erst dadurch in die Lage der Gefährdung versetzt werde,⁴²⁷ ist abzulehnen. Dieses Vorbringen basiert gerade nicht auf einer „wertenden Betrachtung“, sondern beruht nur auf schlichten Kausalitätsgesichtspunkten, die bereits als nicht hinreichend für die Annahme einer Verhaltensverantwortlichkeit herausgestellt wurden. Die Veranstalter lassen sich nicht mit der Argumentation, ohne Durchführung der Veranstaltung wäre es auch nicht zu entsprechenden konkreten Gefahren oder Störungen der öffentlichen Sicherheit gekommen, als Störer qualifizieren. Dabei handelt es sich lediglich um eine naturgesetzliche Bedingung, die einen engen Wirkungs- und Verantwortungszusammenhang nicht zu begründen vermag.

cc) Differenzierung zwischen Verkehrsbeeinträchtigungen und gewalttätigen Ausschreitungen?

Eine differenzierte Bewertung von Verkehrsbeeinträchtigungen und gewalttätigen Ausschreitungen innerhalb der Störerproblematik ist nicht geboten.⁴²⁸

In diesem Zusammenhang ist zunächst mit Brüning⁴²⁹ festzuhalten, dass der Veranstalter lediglich den Ort der Spielaustragung festlegt und darüber hinaus keine Möglichkeit der Einflussnahme auf die individuellen Anreiserouten der Besucher hat. Weder der individuelle Entschluss einer Vielzahl von Anreisenden, den Zielort – trotz massenhaft vorgesehener öffentlicher Verkehrsanbindungen und regelmäßigen Hinweisen sowohl vom Veranstalter selbst als auch der Polizei – mit dem eigenen Fahrzeug anzufahren, noch die Gefährdung der Sicherheit des Verkehrsflusses sind dem Veranstalter zuzurechnen.⁴³⁰ Beides

427 *Beutel*, Staatlich garantierte Sicherheit als Wirtschaftsgut, S. 132.

428 Ebenso *Boll*, Die Gebührenpflicht des Nichtstörers, S. 47; a.A. *Heise*, NVwZ-Extra 2015, 1 (5).

429 *Brüning*, VerwArch 2015, 417 (421).

430 *Boll*, Die Gebührenpflicht des Nichtstörers, S. 47.

beruht ebenfalls auf den eigenverantwortlichen Entschlüssen und Fehlverhalten Dritter.⁴³¹

dd) Das Kriterium eines individuellen Risikonutzens

Vereinzelte wird zur Herstellung eines Zurechnungszusammenhangs auf einen Risikonutzen des jeweiligen Verursachungsbeitrags abgestellt.⁴³² Nach dieser Ansicht soll eine entsprechende Zurechnung in jenen Fällen möglich sein, in denen dem Veranstalter ein individueller Nutzen aus der Gefährlichkeit des Verhaltens Dritter erwächst.

Allerdings handelt es sich bei dem dieser Auffassung zugrunde liegenden Gedanken der Vorteilsausgleichung⁴³³ – unabhängig von der Tatsache, dass den Veranstaltern aus der Gefährlichkeit des Verhaltens Dritter sicherlich keinerlei Begünstigung erwächst⁴³⁴ – um kein geeignetes Kriterium zur Bestimmung der Störereigenschaft auf der Primärebene.⁴³⁵ Denn entscheidend kann nur der tatsächliche Geschehensablauf, insbesondere der jeweilige Verursachungsbeitrag unabhängig von einem möglichen aus der Gefährlichkeit des Verhaltens Dritter er-

431 *Krekel*, Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen, S. 64; *Boll*, Die Gebührenpflicht des Nichtstörers, S. 47, die diesbezüglich etwa auf „*falsches Einfädeln an Knotenpunkten oder Falschparken*“ abstellt; insbesondere auf den Anreisewegen zu den Stadien kommt es an den Autobahnausfahrten regelmäßig zu Rückstaus auf den Verzögerungstreifen. Die nachfolgenden abbiegewilligen Verkehrsteilnehmer sehen sich dadurch gezwungen, abrupt auf der rechten Fahrbahn anzuhalten, um sich dort für die Abfahrt einzureihen. Dieses Zuwarten ist mit erheblichen Unfallgefahren insbesondere im Hinblick auf nachkommende Kraftfahrer verbunden. Auch diese Gefahrenlage entsteht durch das eigenverantwortliche Fehlverhalten der Verkehrsteilnehmer, die in vielen Fällen nicht rechtzeitig abbremsen, keine Fahrtrichtungsanzeiger gebrauchen oder versuchen, auf der linken Spur an den Wartenden vorbeizufahren, um sich unvorhergesehen kurz vor der Ausfahrt doch noch in die Verzögerungsspur einfädeln zu wollen. Hierbei wird § 7 Abs. 5 StVO, der das Wechseln eines Fahrstreifens nur zulässt, wenn eine Gefährdung anderer Verkehrsteilnehmer ausgeschlossen ist, regelmäßig verletzt.

432 *Bott*, Die Verantwortlichkeit wegen des Verhaltens Dritter, S. 130; vgl. auch *Lege*, *VerwArch* 1998, 71 (81): „*weil [der Veranstalter] von dem Risiko, eine Menschenmenge anzulocken, profitiert*“.

433 Vgl. hierzu *Bott*, Die Verantwortlichkeit wegen des Verhaltens Dritter, S. 133.

434 Vgl. *Heise*, *NVwZ* 2015, 262 (263), der zutreffend darauf verweist, dass ein solches Verhalten den Veranstaltern in Bezug auf „*die Attraktivität der Veranstaltung*“ und den „*ökonomischen Erfolg*“ zutiefst zuwider ist.

435 Ebenso *Boll*, Die Gebührenpflicht des Nichtstörers, S. 46.

wachsenen Nutzen für den Veranstalter sein.⁴³⁶ Andernfalls verfielen die Bestimmung der Störereigenschaft in Teilaspekten einer Subjektivierung.

Eine solche Berücksichtigung subjektiver Kriterien zur Herstellung eines Zurechnungszusammenhangs ist insbesondere aus der Problematik des Zweckveranlassers bekannt. In diesem Zusammenhang stellt eine entsprechende subjektive Theorie darauf ab, ob der „Hintermann“ die Überschreitung der Gefahrengrenze durch einen Dritten gerade beabsichtigt, intendiert oder wenigstens billigend in Kauf genommen hat.⁴³⁷

Eine behördliche Erörterung subjektiver Vorstellungen zur Feststellung der Störerqualität lässt sich aber mit dem Grundsatz der Effektivität der Gefahrenabwehr nicht vereinbaren.⁴³⁸ Der Behörde kann keine Ursachenforschung dahingehend zugemutet werden, dass sie subjektive Zielsetzungen der Beteiligten aufdeckt, diese im Anschluss bewertet und somit staatliche Motivforschung betreibt.⁴³⁹ Die Heranziehung subjektiver Kriterien zur Bestimmung polizeirechtlichen Verantwortlichkeiten ist danach nicht zielführend und hat auch aus Gründen der Rechtssicherheit zu unterbleiben.⁴⁴⁰

Das OVG Hamburg stellte im Rahmen einer summarischen Prüfung fest, dass eine entsprechende polizeirechtliche Inanspruchnahme des Veranstalters nicht bereits deshalb gerechtfertigt sei, weil das wirtschaftliche Interesse des Veranstalters an der Durchführung einer kommerziellen Sportveranstaltung hinter einer erforderlichen Erhöhung des Polizeiaufgebots zurückzutreten habe.⁴⁴¹ Damit erteilte das Gericht dem Kriterium des individuellen Risikonutzens eine Absage.

Unabhängig davon sind Ausschreitungen und durch Dritte ausgelöste Gefährdungen und Störungen der öffentlichen Sicherheit und

436 Vgl. *Kingreen/Poscher*, in: *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht, § 9 Rn. 31; *Brüning*, *VerwArch* 2015, 417 (422); *Boll*, Die Gebührenpflicht des Nichtstörers, S. 47.

437 VGH Bayern DVBl. 1979, 737 (738); VGH Hessen NVwZ 1992, 1111 (1113); *Erbel*, JuS 1985, 257 (259) mwN.

438 VG Stade NVwZ 1985, 933 (934); ebenso *Broß*, DVBl. 1983, 377 (380).

439 *Brüning*, *VerwArch* 2015, 417 (422).

440 VG Stade NVwZ 1985, 933 (934); *Nolte*, Staatliche Verantwortung im Bereich Sport, S. 367; *Brüning*, *VerwArch* 2015, 417 (422); *Broß*, DVBl. 1983, 377 (380).

441 OVG Hamburg NJW 2012, 1975 (1977).

Ordnung von den Veranstaltern weder gewollt noch werden sie in irgendeiner Form toleriert.⁴⁴² Die Veranstalter haben – im Gegenteil – ein Interesse an der Durchführung einer für alle Beteiligten sicheren Veranstaltung, bei der sowohl im unmittelbaren Stadionbereich als auch auf den An- und Abfahrtswegen ein friedlicher Verlauf gewährleistet ist.⁴⁴³

In die Wertung der beteiligten Rechte und Pflichten müssen aber die aus dieser subjektiven Haltung resultierenden und bereits aufgezeigten objektiven Maßnahmen der Veranstalter, die sie im Rahmen ihrer rechtlichen Möglichkeiten ergreifen, um die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung weitgehend zu reduzieren, eingestellt werden. Das muss jedenfalls für die Fälle gelten, in denen solche Maßnahmen geeignet sind, entsprechendes Gefahrenpotenzial zu minimieren.

ee) Polizeirechtliche Verantwortlichkeit als Konsequenz nicht erfüllter Verkehrssicherungspflichten?

Davon unabhängig verbleibt die Frage, ob sich eine polizeirechtliche Verantwortlichkeit der Veranstalter aus dem pflichtwidrigen Unterlassen von ihnen obliegenden Verkehrssicherungspflichten innerhalb der umgrenzten Stadionbereiche ergeben kann.⁴⁴⁴

Durch die bewusste Anziehung einer Menschenmasse trifft den Veranstalter in seinem Machtbereich zunächst die zivilrechtliche Pflicht, die zur Sicherung der Veranstaltungsbesucher erforderlichen Maßnahmen zu treffen.⁴⁴⁵ Hierzu gehört insbesondere die Gewährleistung eines sicheren Zu- bzw. Abgangs der Besucherströme durch die Errichtung von Schutzgittern, Absperrungen und Sicherheitszonen.⁴⁴⁶ Des Weiteren ist eine ausreichende Anzahl von Ordnern bereitzuhalten, die Einlasskontrollen durchführen, Überwachungsaufgaben wahr-

442 Ebenso VG Hamburg Beschluss v. 02.04.2012 (Aktz. 15 E 756/12) – juris.

443 Nolte, Gefahrenabwehrrechtliche Fragen im Kontext gewaltträchtiger Sportveranstaltungen, in: Höfling/Horst, Sport und Gewalt, S. 47; Böhm, NJW 2015, 3000 (3001).

444 Pietzcker, DVBl. 1984, 457 (461); Heise, NVwZ-Extra 2015, 1 (5).

445 Heise, NVwZ-Extra 2015, 1 (5).

446 BGH NJW 1990, 905; BGH NJW 1980, 223 ff.; vgl. auch Braun, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 160.

nehmen und eine strikte Trennung der gegnerischen Fangruppen innerhalb der Verantwortungsbereiche der Veranstalter gewährleisten.

Der BGH ist in diesem Zusammenhang sogar der Ansicht, dass die Veranstalter mit einem die Gefahrenschwelle überschreitenden Verhalten Dritter rechnen und deshalb versuchen müssen, diesen Risiken von vornherein durch entsprechende Maßnahmen vorzubeugen, denn dass „Angehörige einer [großen] Masse eigenen psychologischen Gesetzen“ unterlägen, sei „eine seit alters bekannte Erfahrungstatsache“.447 Die jeweilige Verkehrssicherungspflicht erstreckte sich daher auch auf solche Gefahren, die erst durch ein vorsätzliches und pflichtwidriges Dazwischentreten Dritter entstünden.448 Insbesondere sei der Einzelne aus der Menge heraus nicht mehr individuell ansprechbar, so dass für diesen unter normalen Umständen selbstverständliche Hemmungen und Rücksichtsnahmen praktisch unterbunden würden.449 Sofern danach eine Verkehrssicherungspflicht gerade darin zu sehen sei, Rechtsverstöße von Dritten zu verhindern, entfalle der Zurechnungszusammenhang nicht bereits aufgrund einer eigenverantwortlichen Schadenszufügung.450

Möglicherweise lassen sich jedoch diese zivilrechtlichen Verkehrssicherungspflichten als Kriterium zur Bestimmung des Vorliegens eines engen Wirkungs- und Verantwortungszusammenhangs im öffentlich-rechtlichen Kontext der polizeirechtlichen Störerqualifikation nicht heranziehen, da zivilrechtliche Normen primär das Verhältnis von Privatpersonen untereinander regeln.451

Unabhängig von der Frage der polizeirechtlichen Verantwortlichkeit der Veranstalter für das Auftreten von Fangewalt besteht in einem zumutbaren Umfang eine die jeweiligen Organisatoren betreffende allgemeine Gefahrenvermeidungspflicht. Diese öffentlich-rechtliche Pflicht

447 BGH NJW 1980, 223.

448 BGH NJW 1980, 223.

449 BGH NJW 1980, 223.

450 BGH NJW 1980, 223 (224): diese Entscheidung problematisierte die Sorgfaltspflicht des für eine Massenveranstaltung auf einer Flughafenteilfläche Verantwortlichen zur Vorbeugung jener Gefahren, die von den angezogenen Zuschauern für die Nachbargrundstücke ausgingen.

451 Selmer, Gedanken zur polizeirechtlichen Verhaltensverantwortlichkeit, in: Gedächtnisschrift Martens, S. 483 (496 f.); offen gelassen von Brüning, VerwArch 2015, 417 (423).

kann sich dabei auch aus einer zivilrechtlichen Verkehrssicherungspflicht ergeben, da ihre „Wesensverwandtschaft“ unbestreitbar ist: Beide Pflichten versuchen rechtsgebietsunabhängig potenzielle Gefahrenlagen durch die Auferlegung entsprechender situationsabhängiger Verhaltenspflichten zu minimieren und knüpfen sodann rechtsgebietsabhängige Folgen an ein etwaiges Fehlverhalten.

In Fällen der Verletzung einer zivilrechtlichen Verkehrssicherungspflicht besteht die Möglichkeit, durch eine Pflichtverletzung verursachte Schäden im Wege eines Schadensersatzanspruches auszugleichen. An die Verletzung einer Gefahrvermeidungspflicht im öffentlich-rechtlichen Bereich kann sich dagegen die Einordnung als polizeipflichtiger Störer im Wege einer Verhaltens- oder auch Zustandsverantwortlichkeit anschließen. Beiden ist auf Tatbestandsebene gemeinsam, dass sie die allgemeine Grundpflicht statuieren, das eigene Verhalten so auszurichten, dass niemand gefährdet wird.⁴⁵² Es geht also auch bei der zivilrechtlichen Verkehrssicherungspflicht um die Abwehr von Gefahren für die Allgemeinheit, wodurch ein „Gemeinwohlbezug“ entsteht, der es rechtfertigt, eine Parallele zur im Polizeirecht relevanten öffentlich-rechtlichen Gefahrvermeidungspflicht herzustellen.⁴⁵³

Trifft der Veranstalter daher nicht die entsprechenden Sicherungsmaßnahmen, die den „normalen Ablauf“ einer Sportveranstaltung betreffen, ist er konsequenterweise ohnehin als polizeilicher Verhaltensstörer zu qualifizieren.⁴⁵⁴ Die Gefahrvermeidungspflicht erstreckt sich dabei ausnahmslos auf solche Maßnahmen, die im eigenen Verantwortungsbereich des Veranstalters liegen und daher innerhalb des umgrenzten Stadionbereichs unter Beachtung des staatlichen Gewaltmo-

452 *Bott*, Die Verantwortlichkeit wegen des Verhaltens Dritter, S. 43.

453 *Pietzcker*, DVBl. 1984, 457 (461); *Würtenberger*, Risiken des Sports – polizei- und ordnungsrechtliche Fragen, in: *Würtenberger/Gitter*, Risikosportarten, S. 39; *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, § 4 Rn. 239.

454 *Würtenberger*, Risiken des Sports – polizei- und ordnungsrechtliche Fragen, in: *Würtenberger/Gitter*, Risikosportarten, S. 39; *Braun*, Die Polizei 2013, 321; In diesem Zusammenhang ist ferner zu berücksichtigen, dass die Veranstalter im Veranstaltungsvorfeld gemeinsam mit der Polizei besondere Sicherheitskonzepte ausgearbeitet haben, sodass eine Polizeipflichtigkeit der Veranstalter in aller Regel erst bei Verstößen gegen diese Konzepte oder im Falle der Feststellung ihrer Unzulänglichkeit angenommen werden kann, vgl. hierzu *Siegel*, DÖV 2014, 867 (869) und *Stümper*, Die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei Großsportveranstaltungen, S. 75.

nopols für ihn auch erfüllbar sind. Daraus resultiert, dass die zu ergreifenden Maßnahmen regelmäßig vertretbare Handlungen darstellen, wodurch polizeiliche Verfügungen gegebenenfalls von den Einsatzkräften im Wege der Ersatzvornahme durchgesetzt werden können.⁴⁵⁵

Allerdings kann sich diese Pflicht nicht auf die Vermeidung von unvorhersehbaren Gefahren, die von randalierenden Dritten ausgehen, beziehen.⁴⁵⁶ Denn auch die Schutzpflicht der Veranstalter weist Einschränkungen auf: Sie haben nur die tatsächlich umsetzbaren und rechtlich zulässigen Maßnahmen zu ergreifen, wobei ihnen ein eigener Entscheidungsspielraum zusteht.⁴⁵⁷ Dagegen sind sie nicht dazu verpflichtet, Schutzmaßnahmen für unabsehbare Übergriffe zu treffen. Insofern wird ihre Verkehrssicherungspflicht durch die Zumutbarkeitsgrenze eingeschränkt.⁴⁵⁸ Die Verpflichtung der Veranstalter erstreckt sich demnach nicht auf eine allumfassende Sicherheitsgarantie.⁴⁵⁹

d) Ergebnis zur Verhaltensverantwortlichkeit der Veranstalter über die Theorie der unmittelbaren Verursachung

Aus den genannten Gründen lassen sich die Veranstalter nicht nach der Theorie der unmittelbaren Verursachung für die von Randalierern

455 Heise, NVwZ-Extra 2015, 1 (5).

456 Ebenso Würtenberger, Risiken des Sports – polizei- und ordnungsrechtliche Fragen, in: Würtenberger/Gitter, Risikosportarten, S. 39.

457 Braun, Die Polizei 2013, 321 (322 f.).

458 LG München I SpuRt 2006, 121 f.; Waechter, Das „Gebührenmodell“ zur Finanzierung der inneren Sicherheit, in: Jachmann/Stober, Finanzierung der inneren Sicherheit, S. 65 (80).

459 Anm. Breucker, SpuRt 2006, 122 mit dem Verweis „*impossibulum nulla est obligatio*“.

ausgehenden Gefahren anlässlich solcher Spieldarstellungen als Verhaltensstörer heranziehen.⁴⁶⁰

Das haben die Initiatoren des Modells in Bremen erkannt und hierzu ausgeführt: „Nicht durch das Durchführen einer Veranstaltung werden Gefahren für die öffentliche Sicherheit im Sinne der unmittelbaren Verursachung herbeigeführt, sondern durch das Verhalten bestimmter Besucher.“⁴⁶¹

Im Ergebnis stellt die Annahme einer pauschalen Verhaltensverantwortlichkeit für alle anlässlich der Veranstaltungsdurchführung drohenden Gefahren eine Überdehnung des erforderlichen engen Wirkungs- und Verantwortungszusammenhangs dar. Der Konstruktionsversuch einer solchen Zurechnung über die Annahme, die von der Veranstaltung angezogene Menschenmenge selbst stelle bereits eine polizeirechtliche Gefahr dar, wirkt gekünstelt und missachtet die Risikoverteilung, die der Bewertung der Frage, wer die Gefahrengrenze unmittelbar überschreitet, zugrunde liegt.⁴⁶² Das eigenverantwortliche Dazwischentreten Dritter begründet vielmehr eine eigene und vom Veranstalter unabhängige polizeirechtliche Verantwortlichkeit.

460 Kempny, DVBl. 2017, 862 (866); Bernhardt, Die Geltendmachung von Kosten für polizeiliche Einsätze bei kommerziellen Veranstaltungen am Beispiel der Spiele des Profifußballs, S. 67 (72), nach dem „kaum jemand ernsthaft auf die Idee kommen“ könne, einen Fußballveranstalter als polizeirechtlich Verantwortlichen für das rechtswidrige Auftreten Dritter zu bezeichnen; Böhm, NJW 2015, 3000 (3001); Nolte, Kostenpflicht, S. 14; Krekel, Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen, S. 64; Schenke, NJW 1983, 1882 (1883); Mußgnug, VBIBW. 1982, 207; Deusch, Polizeiliche Gefahrenabwehr bei Sportgroßveranstaltungen, S. 143; Schiffbauer, NVwZ 2014, 1282 (1283); Schmidt, ZRP 2007, 120; Scholz, Staatliche Sicherheitsverantwortung zu Lasten Privater?, in: Festschrift Friauf, S. 439 (443); ebenso der GdP-Bundsvorstand in seiner Online-Mitteilung v. 28.09.2010, http://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/kosten_fussballeinsatz (letzter Abruf am 01.11.2017).

461 Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/1501 v. 22.07.2014, S. 9.

462 Vgl. Heise, NVwZ-Extra 2015, 1 (5) mwN.

2. Verhaltensverantwortlichkeit über die Rechtsfigur des „Zweckveranlassers“?

In der Literatur wird teilweise eine Verhaltensverantwortlichkeit der Veranstalter über die umstrittene Figur des sogenannten „Zweckveranlassers“ begründet.⁴⁶³

Dies betrifft die Fälle, in denen die Organisatoren ihre Sicherungspflichten zwar erfüllen, es aber dennoch zu gewalttätigen Auseinandersetzungen oder sonstigen Ausschreitungen eigenverantwortlich handelnder Dritter kommt.

Der Zweckveranlasser stellt einen Unterfall des polizeirechtlichen Verhaltensstörers dar.⁴⁶⁴ Über dieses Konstrukt sollen sich Fälle der bloßen Gefahrenveranlassung erfassen lassen: Sofern jemand eine an sich neutrale, rechtmäßige Handlung vornimmt, die einen anderen zu einer Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung veranlasst, soll der „Hintermann“ ebenfalls aufgrund eines bestehenden engen Wirkungs- und Verantwortlichkeitszusammenhangs als „Zweckveranlasser“ zur Verantwortung gezogen werden können.⁴⁶⁵ Hierfür müssen Veranlassung und Überschreitung der Gefahrengrenze eine natürliche Einheit bilden, die es rechtfertigt, beide Initiatoren als polizeipflichtig zu betrachten.

⁴⁶³ So insbesondere *Broß*, DVBl. 1983, 377 (380); *Götz*, DVBl. 1984, 14 (17); *Lege*, VerwArch 1998, 71 (82); wohl auch *Nolte*, Staatliche Verantwortung im Bereich Sport, S. 367; zurückhaltender jedoch *Nolte*, Gefahrenabwehrrechtliche Fragen im Kontext gewalttätiger Sportveranstaltungen, in: Höfling/Horst, Sport und Gewalt, S. 47; rechtskräftige Gerichtsentscheidungen liegen zur Problematik des Zweckveranlassers im Zusammenhang mit Fußballspielen – soweit ersichtlich – (noch) nicht vor. Hinzuweisen ist diesbezüglich jedoch auf die summarische Prüfung des VG Hamburg in seinem Beschluss vom 02.04.2012 (Aktz. 15 E 756/12) – juris; zum Zweckveranlasser ausführlich *Schoch*, JURA 2009, 360 ff.; *Wobst/Ackermann*, JA 2013, 916 ff.; *Beaucamp/Seifert*, JA 2007, 577 ff.; *Widder*, Die Polizeipflicht des Zweckveranlassers.

⁴⁶⁴ *Schoch*, JURA 2009, 360 (361); *Wobst/Ackermann*, JA 2013, 916.

⁴⁶⁵ *Schoch*, Besonderes Verwaltungsrecht, S. 211 Rn. 187; *Schenke/Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 157, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, jeweils mwN.

Von der Rechtsfigur des Zweckveranlassers hat erstmals das Preussische OVG Gebrauch gemacht.⁴⁶⁶ Sie sollte ermöglichen, dass auch derjenige als polizeirechtlicher Störer qualifiziert werden kann, der sich zwar selbst ordnungsgemäß verhält, jedoch Dritte zu einem die Gefahrgrenze überschreitenden Verhalten veranlasst.

Die Zurechnungskriterien dieser Rechtsfigur sind allerdings ebenso umstritten wie ihre eigene Existenz.⁴⁶⁷ Denn es geht letztlich um den rechtsstaatlich bedenklichen Versuch,⁴⁶⁸ einen engen Wirkungs- und Verantwortlichkeitszusammenhang zu konstruieren, obwohl sich der Zweckveranlasser selbst rechtstreu verhält.⁴⁶⁹ Dementsprechend bezeichnete schon Erbel diese Rechtsfigur als eine „der Sprachlogik und -ästhetik Hohn sprechende Mißgeburt“.⁴⁷⁰ Sie widerspreche dem auf Freiheit und Selbstverantwortung basierenden Menschenbild des Grundgesetzes.⁴⁷¹

Die unter der Problematik des Zweckveranlassers diskutierten Fälle sind dadurch geprägt, dass mehrere relevante Kausalverläufe aufeinander treffen. Es gilt demnach auch hier, die entscheidende(n) störungsrelevante(n) Ursache(n) ausfindig zu machen.⁴⁷²

a) Verhältnis zur Theorie der unmittelbaren Verursachung

Uneinigkeit besteht über das Verhältnis zwischen der Rechtsfigur des Zweckveranlassers und der Theorie der unmittelbaren Verursachung. Teilweise wird angenommen, die Konstruktion des Zweckveranlassers sei eine Ausnahme der Unmittelbarkeitslehre.⁴⁷³

466 Vgl. PrOVGE 40, 216 ff.; PrOVGE 80, 176 ff.; PrOVGE 85, 270 ff.; vgl. zur Terminologie bereits *Jellinek*, Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung, S. 310 ff.

467 *Schoch*, Besonderes Verwaltungsrecht, S. 211 Rn. 189.

468 Vgl. hierzu *Schönenbroicher/Heusch*, NWVBl. 2015, 92 (96).

469 *Brining*, VerwArch 2015, 417 (420).

470 *Erbel*, JuS 1985, 257 (263).

471 *Erbel*, JuS 1985, 257 (262 f.).

472 *Pietzcker*, DVBl. 1984, 457 (459).

473 *Kingreen/Poscher*, in: Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, § 9 Rn. 29; *Doerfert*, JA 2003, 385 (388); *Wobst/Ackermann*, JA 2013, 916 (917); *Beutel*, Staatlich garantierte Sicherheit als Wirtschaftsgut, S. 135 f. mwN.

Diese Annahme stützt ihre Rechtfertigung auf folgende Überlegung:

Der Theorie der unmittelbaren Verursachung folgend ist derjenige Verhaltensstörer, dessen Verhalten die Gefahrengrenze unmittelbar überschreitet. Diese Gefahrengrenze wird allerdings vom Zweckveranlasser – als einem mittelbaren Verursacher – schon definitionsgemäß nicht unmittelbar überschritten.⁴⁷⁴ Wäre dies der Fall, handelte es sich folglich nicht mehr um einen Zweckveranlasser. Diese Überlegung führt – bei strikter Anwendung der Theorie der unmittelbaren Verursachung – zu dem Ergebnis, dass sich die Unmittelbarkeitslehre und die Rechtsfigur des Zweckveranlassers wechselseitig ausschließen.⁴⁷⁵ Andernfalls müsste die mittelbare Verursachung paradoxerweise als besonderer Fall der unmittelbaren Verursachung angesehen werden.⁴⁷⁶

Tatsächlich stellt der Zweckveranlasser jedoch nur scheinbar eine Ausnahme der Theorie der unmittelbaren Verursachung dar.⁴⁷⁷

Diese „Zweckkonstruktion“⁴⁷⁸ repräsentiert vielmehr einen besonderen Anwendungsfall der Unmittelbarkeitslehre⁴⁷⁹ und hebt einen speziellen Aspekt hervor, der bei der Bestimmung einer unmittelbaren Gefahrenverursachung Berücksichtigung finden muss.⁴⁸⁰ Die vorgenannte Gegenansicht lässt sich zu sehr vom Begrifflichkeitspaar „mittelbar“ und „unmittelbar“ leiten und verkennt dabei, dass die Theorie der unmittelbaren Verursachung gerade nicht zwingend auf die zeitlich letzte Ursache abstellt,⁴⁸¹ wie es der gewöhnliche Sinngehalt des Wortes „unmittelbar“ allerdings zunächst vermuten lässt. Auch ein zeitlich vorgelagerter Veranlasser kann die Gefahrengrenze unmittel-

474 Wobst/Ackermann, JA 2013, 916 (917).

475 Wobst/Ackermann, JA 2013, 916 (917).

476 Beutel, Staatlich garantierte Sicherheit als Wirtschaftsgut, S. 134.

477 Zutreffend Schenke/Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 157, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, § 4 Rn. 244; Wahlen, Polizeikostenerstattung kommerzieller Großveranstalter, S. 24; Heise, NVwZ-Extra 2015, 1 (4).

478 Wobst/Ackermann, JA 2013, 916 (917).

479 Ebenso Wahlen, Polizeikostenerstattung kommerzieller Großveranstalter, S. 24.

480 Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, § 4 Rn. 245.

481 Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, § 4 Rn. 244; hierzu bereits: Dritter Teil, B, I, 1, b).

bar überschreiten.⁴⁸² Das Vorgehen im Wege einer normativen Wertung ermöglicht also die Zurechnung von Verursachungsbeiträgen unabhängig von ihrer Stellung in der jeweiligen Kausalkette.⁴⁸³

Unter objektiven Gesichtspunkten erscheint der Begriff „Zweckveranlasser“ nicht passend, denn es kommt nicht auf das Bezwecken eines bestimmten Erfolges an. Vielmehr muss mit der Handlung ein vorhersehbares Risiko für ein bestimmtes Verhalten eines Dritten zwangsweise dergestalt verbunden sein, dass diese Verbindung es rechtfertigt, die daraus entstehende Gefahr dem Hintermann zuzurechnen.⁴⁸⁴ Auch bei der Rechtsfigur des Zweckveranlassers geht es deshalb um die Frage eines bestehenden Zurechnungszusammenhangs, zu dessen Bestimmung eine wertende Betrachtung geboten ist.⁴⁸⁵

Deutlich wird dies im „Schaufensterfall“ des Preußischen OVG: Hier mag man geneigt sein, die Unmittelbarkeit deshalb zu verneinen, weil man das bewusste Stehenbleiben der Passanten als eigene, autonome Ursache für die mit der Menschenansammlung verbundene Verkehrsstörung ansieht und dadurch eine Durchbrechung des den Ladeninhaber treffenden Unmittelbarkeitszusammenhangs annimmt.⁴⁸⁶ Das Preußische OVG qualifizierte den Ladeninhaber in dieser Leitescheidung allerdings gerade aufgrund der Unmittelbarkeitslehre als Zweckveranlasser.

Diese Entscheidung ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass auch eine mittelbare Veranlassung bei der Frage, ob eine Gefahrenlage unmittelbar verursacht wurde, zu berücksichtigen ist und dass auch der

482 *Spießhofer*, Der Störer im allgemeinen und im Sonderpolizeirecht, S. 40; *Schenke/Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 156, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht.

483 So auch *Boll*, Die Gebührenpflicht des Nichtstörers, S. 49.

484 *Lege*, *VerwArch* 1998, 71 (82); *Pietzcker*, *DVBl.* 1984, 457 (461).

485 *Brüning*, *VerwArch* 2015, 417 (421); *Schenke/Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 158, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht.

486 *Pietzcker*, *DVBl.* 1984, 457 (461).

Qualifikation als Zweckveranlassung „eine Bewertung der beteiligten Rechte“ zugrunde liegt.⁴⁸⁷

b) Zweckveranlassung der Veranstalter nach der objektiven Theorie?

Während von einigen Autoren der zuvor bereits skizzierte und für die vorliegende Problemstellung zurückgewiesene subjektive Ansatz vertreten wird, stellen andere wiederum ausschließlich auf objektive Kriterien zur Bestimmung des erforderlichen Wirkungs- und Verantwortlichkeitszusammenhangs ab. Die Überschreitung der Gefahrengrenze durch Dritte muss nach der objektiven Theorie jedenfalls eine typische, naheliegende, zwangsweise Folge der Veranlassung durch den „Hintermann“ sein.⁴⁸⁸

Führt man sich die Voraussetzungen dieser Zurechnungstheorie vor Augen, fällt erneut auf, dass es auch hier an aussagekräftigen Kriterien für eine Subsumtion fehlt.

Das Erfordernis der „typischen Folge“ weist – wie bereits die Unmittelbarkeit – eine Inhaltsleere auf. Insbesondere erinnert es – wie die Zwangsläufigkeit der Gefahrenentstehung auch – stark an die Anwendung naturgesetzmäßiger Kausalitätsgesichtspunkte,⁴⁸⁹ die bereits als nicht hinreichend identifiziert wurden und „eine Bewertung der beteiligten Rechte“ vermissen lassen. Eine Einordnung anhand dieser Kriterien hat nichts mit der Frage zu tun, ob Veranlassung und Überschreitung der Gefahrengrenze eine natürliche Einheit bilden, die es rechtfertigt, auch den Hintermann als polizeipflichtig zu betrachten.

Deshalb ist die Beurteilung schwierig, ob die Überschreitung der Gefahrengrenze durch Dritte eine typische, zwangsweise Folge der Veranstaltungsdurchführung und der damit verbundenen Anziehung

487 Pietzcker, DVBl. 1984, 457 (461); diese dogmatische Schwerfälligkeit des Zweckveranlassers hat in der Literatur vereinzelt zur Ablehnung der als überflüssig angesehenen Rechtsfigur geführt: Kingreen/Poscher, in: Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, § 9 Rn. 29; Beaucamp/Seifert, JA 2007, 577 ff.; Erbel, JuS 1985, 257 (261 ff.); Poscher, JURA 2007, 801 (807); Boll, Die Gebührenpflicht des Nichtstörers, S. 49; Schönenbroicher/Heusch, NWVBl. 2015, 92 (96); Böhm, NJW 2015, 3000 (3001); wohl auch Brüning, VerwArch 2015, 417 (421).

488 OVG Lüneburg NVwZ 1988, 638 (639); OVG Münster NWVBl. 2003, 320 (321); vgl. Erbel, JuS 1985, 257 (260).

489 Vgl. Beutel, Staatlich garantierte Sicherheit als Wirtschaftsgut, S. 139 f.

einer großen Menschenmenge darstellt.⁴⁹⁰ Dafür spricht, dass gerade bei Risikospielen gewalttätige Ausschreitungen und sonstige Gefahrenlagen für die öffentliche Sicherheit an der Tagesordnung zu sein scheinen, die Zwangsläufigkeit also bereits aus dieser tatsächlichen Regelmäßigkeit folgt.

Eine Einordnung anhand dieser Kriterien beantwortet allerdings nicht die Frage, ob Veranlassung und Überschreitung der Gefahrengrenze eine natürliche Einheit bilden, die es rechtfertigt, auch den Hintermann als polizeipflichtig zu betrachten. Vielmehr muss in die gebotene wertende Betrachtung auch die Stärke der Veranstalterposition mit eingestellt werden, um nicht jeden mittelbaren Verursacher als Zweckveranlasser polizeirechtlich in Anspruch nehmen zu können. Ansonsten läge es in den Händen der gefahrenverursachenden Dritten durch eine gewisse Regelmäßigkeit ihres polizeiwidrigen Verhaltens den Initiator einer vorgeschalteten Veranlassung über diese Rechtsfigur als Adressaten gefahrenabwehrender Maßnahmen herauszustellen.

Es bestehen Parallelen zu der in der polizeirechtlichen Praxis häufig vorkommenden Problematik der Gefahrenzurechnung auf dem Gebiet des Versammlungsrechts:

Eine in ihrer Gesamtheit friedliche Versammlung genießt auch dann grundrechtlichen und polizeilichen Schutz, wenn ihre Grundrechtswahrnehmung von außenstehenden Dritten oder sogar von einzelnen Teilnehmern aus der Menge der Veranstaltung gestört wird. Drohen zum Beispiel Gewalttaten als Gegenreaktion, ist es die Aufgabe der Polizei, in unparteiischer Weise auf die Verwirklichung des Versammlungsrechts hinzuwirken.⁴⁹¹ In diesen Fällen haben sich gefahrenabwehrende Maßnahmen der Polizei daher vorrangig gegen diese Störer zu richten, während die Veranstalter selbst lediglich im Wege

490 Ablehnend etwa *Böhm*, NJW 2015, 3000 (3001); ebenso *Nolte*, Gefahrenabwehrrechtliche Fragen im Kontext gewaltträchtiger Sportveranstaltungen, in: Höfling/Horst, Sport und Gewalt, S. 47, mit der Begründung, die Annahme, die zu Tage tretenden Ausschreitungen seien deren zwangsweise Konsequenz, widerspreche den aus dem überwiegenden Teil aller innerhalb der Bundesrepublik stattfindenden Sportveranstaltungen gewonnenen Erkenntnissen.

491 BVerfG NJW 2000, 3053 (3054).

des polizeilichen Notstands als Nichtstörer und gerade nicht als Zweckveranlasser in Anspruch genommen werden können.⁴⁹²

Diese Handhabung verdeutlicht, dass dem jeweiligen Veranstalter im Versammlungsrecht keine Gefahren zugerechnet werden, die durch das eigenverantwortliche Verhalten von Außenstehenden oder gar einer Minderzahl der Veranstaltungsteilnehmer hervorgerufen werden.⁴⁹³ Andernfalls hätten es auch in diesem Kontext die eigentlichen Störer in der Hand, eine friedliche in eine nicht friedliche Versammlung umzustürzen.⁴⁹⁴

c) Übertragbarkeit dieser Grundsätze auf die Fußballveranstalter?

Inwieweit sich die vorgenannten Grundsätze auch auf die Veranstalter von Fußballspielen übertragen lassen, könnte davon abhängen, ob ihnen auch der grundrechtliche Schutz der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 Abs. 1 GG zugutekommt.

aa) Qualifizierung der Fußballveranstaltung als Versammlung?

Für die Annahme einer Versammlungseigenschaft ist maßgeblich, ob man den Besuchern von Fußballspielen in qualitativer Hinsicht⁴⁹⁵ einen gemeinsamen, sie verbindenden Zweck zusprechen kann, der in der Lage ist, eine Abgrenzung zur nicht von Art. 8 Abs. 1 GG geschützten „Ansammlung“ zu leisten.⁴⁹⁶ Im Hinblick auf die erforderliche innere Verbindung werden insbesondere drei verschiedene Konzepte in Form des engen, des erweiterten und des weiten Versammlungsbegriffs vertreten.

492 BVerfGE 69, 315 (360 ff.); BVerfG NJW 2001, 1413; BVerwG NVwZ 1999, 991; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, § 4 Rn. 246; Enders, JURA 2003, 103 (108).

493 Ebenso Deusch, Polizeiliche Gefahrenabwehr bei Sportgroßveranstaltungen, S. 138.

494 BVerfGE 69, 315 (361).

495 Im vorliegenden Kontext unerheblich ist dagegen das quantitative Erfordernis, das bei Fußballveranstaltungen im kommerziellen Bereich regelmäßig gegeben ist.

496 Höfling, in: Sachs, GG, Art. 8 Rn. 14.

(1) Der enge Versammlungsbegriff

Der enge Versammlungsbegriff, dem sich in neuerer Zeit das BVerfG angeschlossen hat, sieht Versammlungen als „örtliche Zusammenkünfte mehrerer Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung“ an.⁴⁹⁷

Aufgrund der fundamentalen Bedeutung der Versammlungsfreiheit für den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung kann auch nur eine hierauf abzielende Einflussnahme und nicht jeglicher gemeinsamer Wille der Veranstaltungsteilnehmer eine qualitative Verbindung begründen,⁴⁹⁸ sodass eine Zusammenkunft aus reinen Unterhaltungszwecken die Anforderungen des Art. 8 Abs. 1 GG daher nicht erfüllt.⁴⁹⁹

(2) Der erweiterte Versammlungsbegriff

Demgegenüber verstehen Vertreter des erweiterten Begriffsverständnisses eine Versammlung als eine Zusammenkunft von Menschen zum Zwecke der gemeinsamen Meinungsbildung und -äußerung.⁵⁰⁰

Danach ist der jeweilige Versammlungszweck gerade nicht auf die Kundgabe einer öffentlichkeitsbezogenen Meinung beschränkt. Vielmehr wird jede beliebige Art der Meinungsäußerung von Art. 8 Abs. 1 GG umfasst.⁵⁰¹ Diese Ansicht wurde insbesondere von der älteren Rechtsprechung vertreten und erst durch die bundesverfassungsge-

497 BVerfGE 104, 92 (104); BVerfGE 111, 147 (154 f.); BVerfGE 128, 226 (250); BVerwG NVwZ 2007, 1431 (1432); OVG Münster NVwZ 2001, 1316; VGH München BayVBl. 2009, 629 (630).

498 Vgl. BVerfGE 104, 92 (104); BVerfG NJW 2001, 2459 (2460).

499 BVerfG NJW 2001, 2459 (2461); OVG Münster NVwZ 2001, 1316.

500 BVerfGE 69, 315 (343); BVerwGE 56, 63 (69); BVerwGE 82, 34 (39); VG Düsseldorf NVwZ-RR 1992, 185; VGH Kassel NJW 1994, 1750; OVG Weimar NVwZ-RR 1998, 497 (498); *Geis*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Art. 8 Rn. 19.

501 Vgl. nur *Kloepfer*, HStR VII, § 164 Rn. 11.

richtliche „Love-Parade-Entscheidung“⁵⁰² in ihrer vorherrschenden Stellung abgelöst.

(3) Der weite Versammlungsbegriff

Nach dem sogenannten weiten bzw. offenen Begriffsverständnis stellt eine Versammlung eine Zusammenkunft mehrerer durch einen gemeinsamen Willen bzw. Zweck verbundener Menschen dar.⁵⁰³

Die Zusammenkunft muss insofern nicht auf die Äußerung von Meinungen ausgerichtet sein. Das Kriterium der Zweckverbindung darf gerade nicht auf bestimmte Versammlungszwecke beschränkt werden, sondern ist in besonderer Weise durch „seine thematische und gegenständliche Offenheit“ gekennzeichnet.⁵⁰⁴ Deshalb ist hier jeder beliebige, verbindende Gemeinschaftswille für die Annahme einer Versammlung im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG ausreichend.⁵⁰⁵

Diesem Verständnis folgend wäre es daher möglich, auch das Publikum von Konzert-, Theater- oder Sportveranstaltungen wie Fußballspielen als Versammlung zu qualifizieren und somit in den Schutzbereich des entsprechenden Grundrechts einzubeziehen, sofern die Veranstaltungsteilnehmer über eine bloße „Konsumentenrolle“ hinaus im Wege einer gewissen Interaktion selbst als Medium fungieren.⁵⁰⁶

(4) Bewertung

Die vorliegende Untersuchung folgt dem engen Begriffsverständnis.

⁵⁰² Vgl. BVerfG NJW 2001, 2459.

⁵⁰³ *Höfling*, in: Sachs, GG, Art. 8 Rn. 14; *Müller-Franken*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 8 Rn. 11; *Depenheuer*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 8 Rn. 48 ff.

⁵⁰⁴ *Höfling*, in: Sachs, GG, Art. 8 Rn. 15.

⁵⁰⁵ *Höfling*, in: Sachs, GG, Art. 8 Rn. 19; *Depenheuer*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 8 Rn. 48.

⁵⁰⁶ BVerfG NJW 2001, 2459 (2461); *Kloepfer*, HStR VII, § 164 Rn. 28; *Höfling*, in: Sachs, GG, Art. 8 Rn. 19; *Kunig*, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. I, Art. 8 Rn. 17; VGH Baden-Württemberg DVBl. 1995, 361 f.

Die Versammlungsfreiheit gehört zu den „unentbehrlichen Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens“.⁵⁰⁷ In diesem Zusammenhang ist sie in einer wechselseitigen Beziehung zur Meinungsäußerungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG zu sehen.⁵⁰⁸ Art. 8 Abs. 1 GG gewährleistet nicht den Schutz des Meinungsinhalts, der bereits von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG umfasst ist, sondern die Art und Weise der öffentlichkeitsbezogenen Entäußerung innerhalb eines innerlich verbundenen Kollektivs.⁵⁰⁹

Es sind gerade die Schutzgüter der öffentlichen Meinungskundgabe und der kollektiven Meinungsbildung, die der grundrechtlichen Versammlungsfreiheit einen überragenden Stellenwert innerhalb der freiheitlich demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik zukommen lassen. Insbesondere gewährleistet die Versammlungsfreiheit einen effektiven Minderheitenschutz, indem sie auch den Personen Äußerungen im Rahmen einer größeren Öffentlichkeit ermöglicht, denen ein direkter Medienzugang versperrt ist.⁵¹⁰ Dadurch besteht die Möglichkeit, ohne hohe technische oder finanzielle Voraussetzungen an der öffentlichen Meinungsbildung teilzuhaben.

Gerade Veranstaltungen, die auf die öffentliche Kundgabe von Meinungen ausgerichtet sind, bedürfen eines stärkeren Schutzes dieser kollektiven Freiheitsausübung sowohl vor Übergriffen des Staates als auch vonseiten Andersdenkender. Es sind vor allem Meinungsäußerungen in Bezug auf öffentliche Angelegenheiten, die erhebliches Konfliktpotenzial in sich bergen und geeignet sind, Provokationen hervorzurufen.⁵¹¹ Auch aus historischer Sicht liegt der Schutz politischer Versammlungen der Formulierung von Art. 8 GG zugrunde.⁵¹² Des Weiteren sieht sich die grundrechtliche Versammlungsfreiheit ohne eine

507 BVerfG NJW 1985, 2395 (2396) – „Brokdorf“.

508 Vgl. Bredt, NVwZ 2007, 1358 (1360): „Versammlungen wirken [...] als Medium zur Verstärkung der individuellen Meinungsfreiheit in den öffentlichen Bereich“.

509 BVerfG NJW 2001, 2072 (2074).

510 Vgl. BVerfG NJW 2001, 2459 (2460) mwN.

511 Vgl. Kiesel/Poscher, NJW 2004, 422 (423), die die Versammlungsfreiheit als „politisches Kampffrecht“ bezeichnen.

512 Müller-Franken, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, Art. 8 Rn. 3; Kloepfer, HStR VII, § 164 Rn. 1.

derart verstandene Zweckbeschränkung eines Bedeutungsverlusts ausgesetzt.⁵¹³

Im Ergebnis ist es daher entscheidend, dass die Meinungsbildung und -äußerung darauf abzielen, auf die Öffentlichkeit einzuwirken.⁵¹⁴ Diese funktional-demokratischen Erwägungen machte das BVerfG auch zur Grundlage seiner Entscheidung, sowohl die sogenannte „Fuckparade“ als auch die „Love-Parade“ richtigerweise nicht als Versammlungen im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG zu qualifizieren: Das Schwergewicht dieser Veranstaltungen lag jeweils auf Unterhaltungszwecken und nicht auf Elementen der Meinungskundgabe.⁵¹⁵ Gleichzeitig hat es die teilweise in der Literatur vertretene Forderung, den Grad der Kommerzialisierung einer Veranstaltung zum Kriterium dafür zu machen, ob eine Versammlung im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG vorliegt,⁵¹⁶ zutreffend dahingehend aufgegriffen, dass dies nur als ein Kriterium in der Gesamtbewertung zu berücksichtigen ist.⁵¹⁷

Daraus folgt auch für die hier in Rede stehenden Fußballveranstaltungen, dass diese jedenfalls in ihrer Gesamtheit regelmäßig nicht als Versammlungen im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG zu qualifizieren sind.⁵¹⁸ Für den konkreten Fall einer Fußballveranstaltung wurde dies vom OVG Hamburg im bereits erwähnten Eilverfahren ausdrücklich festgestellt.⁵¹⁹

Das Publikum bei Fußballspielen findet seine qualitative innere Verbindung gerade nicht in einer gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe

513 Gädeke, Sportgroßveranstaltungen als staatliche Herausforderung, S. 55 f.

514 BVerfG NVwZ 2007, 1431 (1432); Enders, JURA 2003, 34 (38); diese ungeschriebene tatbestandliche Verengung der grundrechtlichen Versammlungsfreiheit wird grundsätzlich durch eine weite Auslegung der eine Versammlung konstituierenden öffentlichen Meinungsäußerung ausgeglichen, vgl. BVerfG NJW 2001, 2459 (2461): „Bleiben Zweifel, so bewirkt der hohe Rang der Versammlungsfreiheit, dass die Veranstaltung wie eine Versammlung behandelt wird.“

515 BVerfG NJW 2001, 2459 (2461).

516 Vgl. Tschentscher, NVwZ 2001, 1243 (1245); Deutmoser, NVwZ 1999, 240 (242 f.); Kunig, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. I, Art. 8 Rn. 17 jeweils mwN.

517 Vgl. Bredt, NVwZ 2007, 1358 (1362).

518 Ebenso Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, § 4 Rn. 246; a.A. Henseler, Die rechtlichen Dimensionen des bundesweiten Stadionverbots, S. 288 ff., die sich dem weiten Begriffsverständnis anschließt.

519 OVG Hamburg NJW 2012, 1975 (1978): „[...] weil er eine zulässige kommerzielle (Groß-)Veranstaltung ausrichtet, die nicht unter den Schutz des Versammlungsrechts nach Art. 8 GG fällt.“

an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung, sondern überwiegend im Unterhaltungszweck der Veranstaltung,⁵²⁰ auch wenn es in Einzelfällen denkbar erscheint, dass jedenfalls ein gewisser Teil der Veranstaltungsbesucher eine solche Zweckverbundenheit aufweist.⁵²¹ Dies stellt jedoch weder die Regel dar noch ist davon das gesamte Publikum betroffen.

bb) Gebundenheit der aus dem Versammlungsrecht bekannten Grundsätze an die Versammlungseigenschaft?

Auch wenn eine Fußballveranstaltung nach den vorstehenden Ausführungen keinen grundrechtlichen Schutz der durch Art. 8 Abs. 1 GG gewährten Versammlungsfreiheit genießt, stellt sich doch die Frage, ob die dargestellten und aus dem Versammlungsrecht bekannten Grundsätze überhaupt an eine Qualifikation einer solchen Veranstaltung als Versammlung gebunden sind.

Der Verfassung ist kein Hinweis darauf zu entnehmen, dass kommerzielle Veranstaltungen – wie höherklassige Fußballspiele sie regelmäßig darstellen – zumindest auf der polizeilichen Primärebene weniger grundrechtlichen Schutz für sich in Anspruch nehmen können als etwa politische Versammlungen.⁵²²

Diese Grundsätze müssen auch auf die Störerbestimmung bei Fußballveranstaltungen zu übertragen sein,⁵²³ da sie auf der polizeilichen Eingriffsebene keinen versammlungsspezifischen Bezug aufweisen.

Es handelt sich vielmehr um die strikte Anwendung des allgemeinen Polizeirechts. Darauf weist bereits die vom BVerfG bemühte Wortwahl hin, wenn dort von Begrifflichkeiten wie „Störer“ oder „polizeili-

⁵²⁰ Vgl. *Tschentscher*, NVwZ 2001, 1243 (1244) mwN.

⁵²¹ Erinnert sei an dieser Stelle etwa an den 20-minütigen Stimmungsboykott beim DFB-Pokalspiel vom VfB Stuttgart gegen Borussia Dortmund, der mit dem Werfen dutzender Tennisbälle auf das Spielfeld endete. Die BVB-Fans demonstrierten mit dieser Protestaktion gegen zu hohe Ticketpreise im Fußball als Teil der Bewegung „Kein Zwanni – Fußball muss bezahlbar sein“.

⁵²² *Majer*, VerwArch 1982, 167 (186); *Brüning*, VerwArch 2015, 417 (421).

⁵²³ Ebenso *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, § 4 Rn. 246; *Deusch*, Polizeiliche Gefahrenabwehr bei Sportgroßveranstaltungen, S. 140; *Weidemann/Barthel*, VR 2007, 217 (219).

cher Notstand“ die Rede ist.⁵²⁴ Des Weiteren darf sich eine effektive Grundrechtswahrnehmung in beiden Fällen nicht nach dem Belieben weniger Gewalttäter richten. Diesen Gefahrenlagen ist unabhängig von ihrem Grundrechtsbezug mit aller Macht der Rechtsstaatlichkeit zu begegnen.

Zu beachten ist ferner, dass das Versammlungsgesetz Eingriffe in die grundrechtliche Versammlungsfreiheit einfachgesetzlich umfassend regelt, dabei jedoch keine Bestimmungen zur polizeilichen Verantwortlichkeit enthält.⁵²⁵ Eine entsprechende Gefahrenzurechnung richtet sich vielmehr auch für das hochrangige Grundrecht der Versammlungsfreiheit nach den allgemeinen Bestimmungen des Polizeirechts.⁵²⁶ Die aus dem Versamlungsrecht bekannte Praxis ist Ausdruck einer umfassenden wertenden Betrachtung der beteiligten Rechte und Risikosphären und basiert gerade nicht auf einer starren Rückverfolgung einer naturgesetzlichen Kausalkette. Daher kann eine Qualifikation als Zweckveranlasser auch nicht einzig aufgrund der Tatsache erfolgen, dass eine Veranlassungshandlung zwangsläufig eine nachgelagerte Gefahrenverursachung typischerweise zur Folge hat. Stets sind insbesondere der durch die Grundrechte vermittelte Schutz sowie der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen.

Auch durch die gegenwärtige Regelmäßigkeit der Ausschreitungen wird deshalb weder eine Pflichtwidrigkeit der Veranstalter begründet, noch die bestehende Risikoverteilung dadurch zu ihren Lasten umgekehrt. Der grundrechtliche Schutz der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG⁵²⁷ streitet genauso gegen eine Einordnung der Fußballveranstalter als Zweckveranlasser wie die Versammlungsfreiheit des Art. 8 Abs. 1 GG für die Versamlungsveranstalter. Derjenige, der von seinen Freiheitsrechten legalen Gebrauch macht, kann auch dann nicht als Störer qualifiziert werden, wenn andere auf seinen Freiheits-

524 Vgl. etwa BVerfGE 69, 315 (361).

525 Zutreffend *Deusch*, Polizeiliche Gefahrenabwehr bei Sportgroßveranstaltungen, S. 140.

526 *Deusch*, Polizeiliche Gefahrenabwehr bei Sportgroßveranstaltungen, S. 140.

527 Hierzu ausführlich: Dritter Teil, C, IV, 5, a).

gebrauch störend reagieren und er auf diese Weise eine konkrete Gefahrenlage verursacht.⁵²⁸

Gleichwohl lassen sich die vorstehenden Erwägungen lediglich auf die polizeiliche Primärebene beziehen. Davon unberührt bleibt die bereits im Rahmen des § 81 BaWüPolG a.F. aufgeworfene Frage, ob auf der kostenrechtlichen Sekundärebene möglicherweise eine unterschiedliche Behandlung von politischen und kommerziellen Veranstaltungen geboten ist.⁵²⁹

Im Ergebnis wird eine Qualifikation des Veranstalters als polizeipflichtigen Störer über die Rechtsfigur des Zweckveranlassers daher richtigerweise überwiegend abgelehnt.⁵³⁰ Auch Bremen hat darauf verzichtet, die DFL als Zweckveranlasser nach allgemeinem Polizeirecht zur Verantwortung zu ziehen.⁵³¹

II. Konsequenzen für die Kostenhaftung des Veranstalters nach allgemeinem Polizeirecht

Die Veranstalter lassen sich im Ergebnis nicht dadurch als polizeirechtliche Verhaltensverantwortliche qualifizieren, dass sie mit der Spieldurchführung und der bezweckten Zusammenkunft einer Vielzahl von Menschen eine Ursache für den Eintritt von Gefahren für die

528 Ebenso *Kingreen/Poscher*, in: *Pieroth/Schlink/Kniesel*, *Polizei- und Ordnungsrecht*, § 9 Rn. 17; *Schenke*, *Polizei- und Ordnungsrecht*, § 4 Rn. 243.

529 Vgl. zu dieser Frage: *Dritter Teil*, C, IV, 5, c).

530 *Kempny*, DVBl. 2017, 862 (866); *Kingreen/Poscher*, in: *Pieroth/Schlink/Kniesel*, *Polizei- und Ordnungsrecht*, § 9 Rn. 17; *Schenke*, *Polizei- und Ordnungsrecht*, § 4 Rn. 246; *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1883); *Weidemann/Barthel*, VR 2007, 217 (219); *Pietzcker*, DVBl. 1984, 457 (461); *Mußnug*, VBilBW. 1982, 207; *Krekel*, *Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen*, S. 67; *Böhm*, NJW 2015, 3000 (3001); *Schoch*, *Besonderes Verwaltungsrecht*, S. 212 Rn. 190; *Schmidt*, ZRP 2007, 120; *Siegel*, DÖV 2014, 867 (869); *Deusch*, *Polizeiliche Gefahrenabwehr bei Sportgroßveranstaltungen*, S. 142 ff.; *Nolte*, *Gefahrenabwehrrechtliche Fragen im Kontext gewaltträchtiger Sportveranstaltungen*, in: *Höfling/Horst*, *Sport und Gewalt*, S. 47; *Majer*, *VerwArch* 1982, 167 (182); *Ronellenfitsch*, DVBl. 2005, 65 (69); *Braun*, *Die Polizei* 2013, 321 (322); *Hermann/Buljevic*, *NordÖR* 2015, 198 (199); *Bernhardt*, *Die Geltendmachung von Kosten für polizeiliche Einsätze bei kommerziellen Veranstaltungen am Beispiel der Spiele des Profifußballs*, S. 67 (74).

531 *Bremische Bürgerschaft (Landtag)*, Drs. 18/1501 v. 22.07.2014, S. 10.

öffentliche Sicherheit und Ordnung – insbesondere für von eigenverantwortlich handelnden Dritten ausgehende Gewalttätigkeiten – innerhalb oder außerhalb umgrenzter Stadionbereiche gesetzt haben. Auch der bremische Senatsbericht stellt zutreffend fest, dass eine Heranziehung des für eine Veranstaltung Verantwortlichen polizeirechtlich nicht begründbar sei.⁵³²

Den Veranstaltern kann das polizeiwidrige Verhalten Dritter nicht zugerechnet werden. Das Ausleben von Gewalt und das Ablehnen gesellschaftskonformer Verhaltensweisen sind zwar Phänomene, die den professionellen Fußball im Laufe der Jahre immer mehr geprägt haben, dort aber auf Ablehnung und Gegenwehr stoßen. Der Veranstalter eröffnet lediglich eine Gelegenheit zur Zusammenkunft einer Vielzahl von Menschen. Gewaltsuchende Randalierer missbrauchen diese Ausgangslage, um Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung hervorzurufen.

Den Veranstalter für sämtliche Gefahren, die von diesen vermeintlichen „Fans“ ausgehen, als polizeirechtlichen Handlungsverantwortlichen nur deshalb anzusehen, weil solche Gefahren unmittelbar mit der Durchführung einer solchen Veranstaltung verbunden sind,⁵³³ geht daher fehl. Das durch den professionellen Fußball geschaffene Umfeld wird von solchen „Gewalttätern Sport“ für ihre Zwecke ausgenutzt, ohne dass die Veranstaltungsdurchführung selbst bereits eine konkrete Gefahr setzt.

Zwar haftet dieser Missbrauch speziell dem Fußball an, jedoch liegen die Gründe dafür nicht in der Art und Weise, wie die einzelnen Spieldarstellungen von den Veranstaltern organisiert und durchgeführt werden. Ein Zurechnungszusammenhang zwischen der Ansetzung und Durchführung eines „Risikospiels“ und dem Entstehen von konkreten Gefahren ist daher abzulehnen. Die Verursachungsbeiträge der Veranstalter treten regelmäßig gegenüber dem vorsätzlichen polizeiwidrigen Verhalten Dritter zurück. Erst diese autarken Beiträge sind in der Lage, einen von der Theorie der unmittelbaren Verursachung geforderten engen Wirkungs- und Verantwortungszusammenhang zur Gefahrenlage herzustellen.

⁵³² Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/1501 v. 22.07.2014, S. 9.

⁵³³ So aber ohne vertiefte Argumentation *Götz*, DVBl. 1984, 14 (17).

Dabei darf die im Rahmen der Theorie der unmittelbaren Verursachung angestrebte wertende Betrachtung auch nicht durch einen Rückgriff auf die Rechtsfigur des Zweckveranlassers als besonderen Anwendungsfall der Unmittelbarkeitslehre umgangen werden. Eine Fußballveranstaltung stellt zwar – wie aufgezeigt – regelmäßig keine Versammlung dar, die dem grundrechtlichen Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG unterfällt. Dennoch müssen im Rahmen der Problematik der Zweckveranlasserschaft die entsprechenden aus dem Versammlungsrecht bekannten Grundsätze Anwendung finden. Insbesondere sind nicht allein die Kriterien der Zwangsläufigkeit und Regelmäßigkeit für die Einordnung als Zweckveranlasser ausschlaggebend, sondern die der Bewertung zugrunde liegenden Rechte, vorrangig die Grundrechte sowie der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Bei den Fußballveranstaltern handelt es sich deshalb um Nichtstörer im polizeirechtlichen Sinne.

Gegen ihre Kostenhaftung auf Grundlage der Regelungen des Polizeirechts und der entsprechenden Verwaltungsvollstreckungsgesetze spricht ein weiterer Gesichtspunkt, der deutlich wird, wenn man die Ausführungen des VGH Baden-Württemberg zu § 81 BaWüPolG a.F. betreffend die polizeilichen Aufgaben anlässlich von Großveranstaltungen betrachtet:

„Aufgabe der [...] Schutzpolizeikontingente war es, [...] für den geordneten Abmarsch der Teilnehmer der Konzertveranstaltung zu sorgen sowie die Besucher und das nicht der Veranstaltung dienende angrenzende Gelände zu schützen. Die übrigen lokalen und auswärtigen Kräfte sollten für die Aufklärung und Erkundung, Voraufsicht, Überwachung des Veranstaltungsraums und Observation, Festgenommen-Sammelstelle, Dokumentation und Beweissicherung, Befehlsstelle und Nachaufsicht eingesetzt werden.“⁵³⁴

Die hier beschriebenen polizeilichen Aufgaben unterscheiden sich in ihren wesentlichen Punkten nicht von den heutigen Maßnahmen, die anlässlich von Fußballspielen erforderlich sind und für die nun aktuell versucht wird, den Veranstaltern die dafür entstehenden Kosten aufzubürden.⁵³⁵

⁵³⁴ VGH Baden-Württemberg DVBl. 1981, 778.

⁵³⁵ Vgl. Sailer, Haftung für Polizeikosten, in: Lisen/Denninger, S. 1385; Lege, VerwArch 1998, 71 (74).

Die polizeiliche Auferlegung dieser oder vergleichbarer Handlungspflichten zulasten der Veranstalter ist allerdings nicht zulässig, weil von diesen nicht verlangt werden kann, die Sicherheit rund um die Veranstaltung – auch außerhalb der umgrenzten Stadionbereiche – durch die ihnen unterstehenden privaten Ordnungskräfte zu gewährleisten.⁵³⁶ Während etwaige Erhöhungen des Ordnerkontingents oder die Errichtung weiterer Sicherheitsvorkehrungen, wie bestimmte Absperrmaßnahmen innerhalb der Stadien, weniger Bedenken bereiten,⁵³⁷ sind im öffentlichen Verkehrsraum auch solche Handlungsaufforderungen nötig, die nach den bereits erörterten Pflichtenkreisen nicht in die Veranstalterzuständigkeit fallen. Dazu gehören vorrangig verkehrspolizeiliche bzw. hoheitliche Zwangsmaßnahmen zur Unterbindung gewaltträchtiger Ausschreitungen zwischen rivalisierenden Vereinsanhängern, die durch den Einsatz privater Ordnungskräfte unter Berücksichtigung des staatlichen Gewaltmonopols überhaupt nicht wahrgenommen werden können.⁵³⁸ Die Veranstalter und die für sie handelnden privaten Sicherheitsunternehmen haben daher auf Bahnhöfen, Zufahrtsstraßen, Parkplätzen oder sonstigen öffentlichen Bereichen keine Zugriffsmöglichkeiten, die über die „Jedermann-Rechte“ hinausgehen.⁵³⁹

Die vorstehenden Feststellungen sind vor allem hinsichtlich der für die hiesige Problematik bedeutsamen Ersatzvornahme relevant, denn die jeweiligen Verwaltungsvollstreckungs- und Kostengesetze der

⁵³⁶ Schenke, NJW 1983, 1882 (1883); Braun, Die Polizei 2013, 321 (322).

⁵³⁷ Vgl. § 32 Nr. 1 d) DFB-Durchführungsbestimmungen, http://www.dfb.de/fileadmin/_dfbdam/27994-07_Durchfuehrungsbestimmungen.pdf (letzter Abruf am 01.11.2017).

⁵³⁸ Schenke, NJW 1983, 1882 (1883); Schmidt, ZRP 2007, 120 (121 f.); Brüning, VerwArch 2015, 417 (424); Braun, Die Polizei 2013, 321 (322); Hermann/Buljevic, NordÖR 2015, 198 (198 f.); Lege, VerwArch 1998, 71 (87).

⁵³⁹ Die vom DFB in seinen Durchführungsbestimmungen bei „Risikospielen“ vorgeschlagene Maßnahme, die Gästefans durch Ordner des Gastvereins auf ihrem Weg zum Stadion begleiten zu lassen – vgl. § 32 Nr. 1 d) DFB-Durchführungsbestimmungen, http://www.dfb.de/fileadmin/_dfbdam/27994-07_Durchfuehrungsbestimmungen.pdf (letzter Abruf am 01.11.2017) – stellt daher nicht wie Lege, VerwArch 1998, 71 (84) behauptet, eine polizeirechtliche Veranstalterverantwortlichkeit über den umgrenzten Stadionbereich hinaus dar, sondern ist vielmehr Ausdruck des Versuchs, alle denkbaren und zielführenden Präventivmaßnahmen zu ergreifen, um potenziellen Gefahrenlagen frühzeitig zu begegnen und somit einer gesamtgesellschaftlichen Verantwortung nachzukommen.

Länder knüpfen insbesondere an dieses Institut sekundäre Kostentragungspflichten des Maßnahmeadressaten.

Voraussetzung für die Ersatzvornahme wäre jedoch, dass – in concreto – ein rechtmäßiger polizeilicher Grundverwaltungsakt gegen den Veranstalter erlassen werden könnte, der im Fall seiner Nichterfüllung hoheitlich vollziehbar wäre.⁵⁴⁰ Die Kostenhaftung des Veranstalters entstünde also – seine Polizeipflichtigkeit unterstellt – nur, weil der Polizeieinsatz zur Durchsetzung einer ihm obliegenden vertretbaren Handlung erfolgt.

Die zur Gefahrenabwehr im öffentlichen Raum erforderlichen Handlungen können jedoch – wie aufgezeigt – nicht vom Veranstalter und seinen privaten Sicherheitskräften verlangt werden.⁵⁴¹ Damit sind auch die aus dem Polizeieinsatz resultierenden Kosten nicht ersatzfähig, weil sie nicht in stellvertretender Erfüllung einer dem Veranstalter obliegenden Handlung entstehen.⁵⁴²

Deshalb müssen selbst die wenigen Autoren, die den Veranstalter – nach Ansicht des Verfassers unzutreffend – als Verhaltensstörer im polizeirechtlichen Sinne qualifizieren, anerkennen, dass sich auf der Sekundärebene über die Kostenfolge der Ersatzvornahme keine Kostentragungspflicht zulasten des Veranstalters begründen lässt.⁵⁴³

Diese aufgezeigten unüberwindbaren Hürden einer Kostenbeteiligung nach den Regelungen des Polizeirechts und der entsprechenden Verwaltungsvollstreckungsgesetze haben auch die Bremer Initiatoren dazu veranlasst, sich gegen eine Kostenerstattung auf dieser Grundlage zu entscheiden: „Die rechtlichen Voraussetzungen, den Veranstalter einer gewinnorientierten Großveranstaltung auf der Grundlage des

⁵⁴⁰ Ebenso *Sailer*, Haftung für Polizeikosten, in: Lisken/Denninger, S. 1386; *Lange*, Sicherheit im „Sommermärchen“, S. 189 f.; *Lege*, VerwArch 1998, 71 (85 ff.).

⁵⁴¹ *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1883); *Götz*, DVBl. 1984, 14 (17); *Kirchhof*, HStR V, § 119 Rn. 35; *Nirschl*, Kosten der Polizei- und Sicherheitsbehörden in der Systematik des deutschen Abgabenrechts, S. 83.

⁵⁴² *Sailer*, Haftung für Polizeikosten, in: Lisken/Denninger, S. 1386; *Götz*, DVBl. 1984, 14 (17); *Lege*, VerwArch 1998, 71 (85); *Krekel*, Kostenpflichtigkeit vollzugs-polizeilicher Maßnahmen, S. 69; *Nirschl*, Kosten der Polizei- und Sicherheitsbehörden in der Systematik des deutschen Abgabenrechts, S. 81 f.; *Deusch*, Polizeiliche Gefahrenabwehr bei Sportgroßveranstaltungen, S. 220; ebenso *Beutel*, Staatlich garantierte Sicherheit als Wirtschaftsgut, S. 184.

⁵⁴³ Vgl. nur *Beutel*, Staatlich garantierte Sicherheit als Wirtschaftsgut, S. 183 ff.

Polizeirechts an den Kosten des Polizeieinsatzes zu beteiligen, liegen regelmäßig nicht vor.⁵⁴⁴

Über das hier erörterte polizeirechtliche Modell kann im Ergebnis daher keine Kostentragungspflicht der Veranstalter von Fußballspielen begründet werden.⁵⁴⁵

C. Das gebührenrechtliche Modell

Das Mittel der Wahl für eine Erstattung der veranstaltungsbedingten Polizeieinsatzkosten zulasten der Fußballveranstalter ist sowohl in der Literatur als auch in der bisherigen landesrechtlichen Praxis die Gebühr als nichtsteuerliche Abgabe.⁵⁴⁶ Mithilfe spezialgesetzlicher Gebührentatbestände wird versucht, die erheblichen einsatzbedingten Personal- und Sachkosten auf den Veranstalter abzuwälzen.⁵⁴⁷

544 Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/1501 v. 22.07.2014, S. 11.

545 Ebenso *Nolte*, Kostenpflicht, S. 14; *Böhm*, NJW 2015, 3000 (3002); *Hermann/Buljevic*, NordÖR 2015, 198 (199); *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1883); *Götz*, DVBl. 1984, 14 (17); *Lege*, VerwArch 1998, 71 (85 f.); *Schiffbauer*, NVwZ 2014, 1282 (1283); *Lange*, Sommermärchen, S. 190; *Gädeke*, Sportgroßveranstaltungen als staatliche Herausforderung, S. 171 f.; *Beutel*, Staatlich garantierte Sicherheit als Wirtschaftsgut, S. 183 ff.

546 Die Konstruktion einer Kostenlast über die Grundsätze der öffentlich-rechtlichen Geschäftsführung ohne Auftrag analog §§ 670, 683 S. 1 BGB ist abzulehnen, da ansonsten das spezielle Kostenrecht umgangen würde. Insbesondere verbietet es der rechtstaatliche Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung nach Art. 20 Abs. 3 GG, eine die Veranstalter belastende finanzielle Inanspruchnahme unter Anwendung eines gewohnheitsrechtlich anerkannten Ersatzinstituts vorzunehmen. Ebenso: *Nolte*, Gefahrenabwehrrechtliche Fragen im Kontext gewaltträchtiger Sportveranstaltungen, in: *Höfling/Horst*, Sport und Gewalt, S. 47; *Nolte*, Staatliche Verantwortung im Bereich Sport, S. 364; *Nolte*, Kostenpflicht, S. 13; *Siegel*, DÖV 2014, 867 (869); *Lange*, Sommermärchen, S. 191; a.A. *Braun*, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 187 ff.

547 Der Verortung der jeweiligen Kostenerstattungsregelung kommt dagegen keine Bedeutung zu: Es ist nicht entscheidend, ob der Landesgesetzgeber sich dazu entschließt, eine solche Vorschrift in das Polizeigesetz einzubetten oder ob ihm eine Eingliederung in ein spezielles Landesverwaltungskostengesetz passender erscheint. Bei diesem Entschluss handelt es sich um eine Ermessensentscheidung des Gesetzgebers, die einer gerichtlichen Kontrolle nicht unterliegt, vgl. Urteil VGH Baden-Württemberg v. 18.06.1979 (Aktz. I 47/79) Rn. 27.

Neben der bereits erörterten Regelung in Bremen existieren zwei weitere landesrechtliche Gebührentatbestände, die nur auf den ersten Blick einen vergleichbaren Bezug zur Abgeltung polizeilicher Amtshandlungen anlässlich von Veranstaltungen aufweisen:

In Hessen können Gebühren für Polizeieinsätze anlässlich von Veranstaltungen erhoben werden, wenn diese im überwiegenden wirtschaftlichen Interesse stattfinden und mit den Einsätzen solche Ordnungsaufgaben erfüllt werden, die dem Veranstalter obliegen.⁵⁴⁸

In Sachsen können Gebühren für Absperr- und Sicherungsmaßnahmen, die von Polizeikräften für private Zwecke nach § 3 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 SächsPolG vorgenommen wurden, erhoben werden.⁵⁴⁹

Diese Regelungen statuieren allerdings keine Gebührenpflicht für kommerzielle Veranstalter aufgrund von gefahrenabwehrenden polizeilichen Sicherheitsmaßnahmen im öffentlichen Raum, deren Zulässigkeit einen Schwerpunkt der vorliegenden Untersuchung bildet. Denn die hessische Norm bezieht sich dem Wortlaut nach nur auf Fälle, in denen den Veranstaltern obliegende Ordnungsmaßnahmen erfüllt werden, nicht aber auf gefahrenabwehrende Handlungen im öffentlichen Verkehrsraum, da diese außerhalb der umgrenzten Stadionbereiche in die alleinige Zuständigkeit der staatlichen Sicherheitskräfte fallen.⁵⁵⁰

Beide gesetzlichen Regelungen sind daher nicht hilfreich für die Beantwortung der hier interessierenden Frage, ob das Finanzierungsinstrument der Gebühr dazu geeignet ist, den polizeilichen Sicherheitsaufwand, der seine Notwendigkeit auch weit außerhalb der Stadien regelmäßig unter Beweis stellt, zulasten der Veranstalter abzugelten.

Regelmäßig wird vorgebracht, die Zulässigkeit einer gebührenrechtlichen Inanspruchnahme hänge davon ab, ob der Veranstalter als Veranlasser oder als begünstigter Nutznießer des Polizeiaufgebots, dem durch die gefahrenabwehrenden Maßnahmen ein individualisier-

548 Nr. 511 des Gebührenverzeichnisses zur VwKostO-MdIS.

549 Das Sächsische Staatsministerium geht jedoch davon aus, dass es sich „bei einem präventiv-polizeilichen Tätigwerden“ nicht um eine „Amtshandlung“ im Sinne des § 1 SächsVwKG handele, vgl. *Schiffbauer*, SpuRt 2014, 231 (233).

550 Hierzu bereits: Erster Teil, B, III.

barer und deshalb abschöpfbarer Vorteil zukomme, angesehen werden könne.

Die Richtigkeit dieser Argumentation kann aber nur im Kontext mit dem Wesen der Gebühr und den Fragen, in welchem Verhältnis die vorgenannten Kriterien hierzu stehen und welche (verfassungsrechtlichen) Grenzen einer Gebührenbelastung entgegenstehen, überprüft werden. Zu klären ist auch, ob und wodurch konkret die Veranstalter von kommerziellen Fußballspielen diese oder andere eine Gebührenerhebung in rechtlich zulässiger Weise auslösende Kriterien erfüllen.

I. Die Gebühr als verfassungsrechtliches Finanzierungsinstrument

Zunächst muss beurteilt werden, ob diese vorgenannten und regelmäßig im Zusammenhang mit einer gebührenrechtlichen Kostenerstattung aufgeworfenen Kriterien von Veranlassung bzw. Begünstigung dem Finanzierungsinstrument der Gebühr überhaupt wesensimmanent sind.

Anknüpfungspunkt hierfür ist die mögliche Existenz eines verfassungsrechtlichen Gebührenbegriffs bzw. das Bestehen verfassungsrechtlicher Vorgaben für ihre Erhebung.

Als Finanzierungsinstrument weist die Gebühr heute einen unüberschaubaren Einsatzbereich auf, der weit über eine ausschließliche Erhebung im Zusammenhang mit polizeilichen Maßnahmen hinaus geht und auch sprachlichen Einzug in verschiedene Bereiche des Privatrechts genommen hat.

Auf öffentlich-rechtlicher Ebene lässt sich die Gebühr in die Gebührenarten der Verwaltungs- und Benutzungsgebühren, die ihrerseits jeweils wiederum zahlreiche Gebührentatbestände umfassen, unterteilen.⁵⁵¹ Die Aufzählung weiterer Gebührenfälle, wie Gerichts-, Straßenreinigungs- oder Abschleppgebühren, lässt sich beliebig fortsetzen.

Mittels einer Gebührenerhebung wird ein behördlicher Sonderaufwand abgegolten, für den die gemeinschaftlichen Steuermittel aus Bil-

⁵⁵¹ Vgl. nur *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor Art. 104 a Rn. 98.

ligkeitsgründen nicht herangezogen werden sollen.⁵⁵² Das Finanzierungsinstrument der Gebühr nimmt letztlich das Prinzip einer gerechten Lastenverteilung in den Blick, indem es zu einer Umverteilung der Finanzierungsverantwortung unter den Bürgern führt.

Auffällig ist zunächst, dass das Grundgesetz selbst keine Bestimmung der Gebühr enthält. Die schlichte Gebührenexistenz wird zwar in Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG und Art. 80 Abs. 2 GG vorausgesetzt und erfährt dadurch als zulässige Abgabenart verfassungsrechtliche Anerkennung. Den dortigen Erwähnungen lassen sich allerdings unmittelbar keine Voraussetzungen der Gebühr entnehmen.⁵⁵³ Dieses Schweigen des Grundgesetzes, das maßgeblich darauf zurückzuführen ist, dass es sich bei der Bundesrepublik Deutschland – wie erörtert – um einen Steuerstaat handelt,⁵⁵⁴ ist der Grund für die verbreitete Ablehnung eines „verfassungsrechtlichen Gebührenbegriffs“.⁵⁵⁵ Das BVerfG führt hierzu aus: „Das Grundgesetz enthält [...] keinen eigenständigen Gebührenbegriff, aus dem sich unmittelbar Prüfungsmaßstäbe für die Verfassungsmäßigkeit von Gebührenmaßstäben, Gebührensätzen oder Gebührenhöhen ergäben [...]“.⁵⁵⁶

Es lassen sich jedoch auf andere Weise verfassungsrechtlich verbindliche Aussagen zur Abgabenart der Gebühr treffen: Zwar enthält das Grundgesetz keinen *numerus clausus* zulässiger Abgabentypen.⁵⁵⁷ Es lässt sich aber feststellen, dass die Gebühr jedenfalls eine nichtsteuerliche Abgabe darstellt, sodass Abgrenzungsaspekte zur Steuer, der

552 Brüning, VerwArch 2015, 417 (424).

553 Höfling, Kommunale Gebührenpolitik und Umweltverantwortung, in: Lange, Gesamtverantwortung statt Verantwortungspartzellierung, S. 321 (322) spricht zu treffend von einem „*ernüchternd kargen, ja nichtssagenden Textbefund*“.

554 Isensee, Steuerstaat als Staatsform, in: Festschrift Ipsen, S. 409; Höfling, Kommunale Gebührenpolitik und Umweltverantwortung, in: Lange, Gesamtverantwortung statt Verantwortungspartzellierung, S. 321 (322); vgl. hierzu bereits: Dritter Teil, A, II, 2.

555 BVerfGE 50, 217 (225 f.); BVerfGE 93, 319 (345); BVerfGE 97, 332 (344 f.); BVerwGE 74, 67 (71); BVerwGE 95, 188 (200); BVerwGE 120, 311 (316); Sacks-ofsky, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben, S. 107; Gramm, Der Staat 1997, 267 (275); Sailer, Haftung für Polizeikosten, in: Liskin/Denninger, S. 1364 Rn. 5; Kloepfer, AöR 1972, 232 (239).

556 BVerfGE 50, 217 (225 f.).

557 BVerfGE 82, 159 (181); BVerfGE 93, 319 (342).

Zentralgestalt des Systems der deutschen Finanzverfassung, zur Definition der Gebühr dienen können.

Nach der Abgabenordnung sind Steuern „Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft“.⁵⁵⁸ Zwar ist der Gesetzgeber nicht in der Lage, den Begriff der Steuer mit verfassungsrechtlicher Verbindlichkeit zu definieren. Dennoch geht das BVerfG davon aus, dass diese Definition alle an die „Steuer“ zu stellenden verfassungsrechtlichen Vorgaben in sich vereint.⁵⁵⁹ Anerkannt ist daher, dass der verfassungsrechtliche Steuerbegriff mit diesem einfachgesetzlichen Steuerbegriff im Wesentlichen übereinstimmt.⁵⁶⁰

In Ermangelung eines verfassungsrechtlich vorgegebenen Gebührenbegriffs entwickelte die Rechtsprechung in Abgrenzung zum Steuerbegriff eine höchstrichterliche Präzisierung:

Bei Gebühren handelt es sich in Abgrenzung zur Steuer folglich um öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zu-rechenbarer, öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken.⁵⁶¹

Das BVerfG hat diese Konkretisierung mit der Feststellung relativiert, dass jene Umschreibung des Gebührenbegriffs gerade auf den entschiedenen Fall einer Verwaltungsgebühr zugeschnitten und nicht als eine abschließende verfassungsrechtliche Definition zu verstehen sei.⁵⁶²

Dennoch geht das Gericht auch in dieser Entscheidung vom Erfordernis eines bestimmten Verhältnisses zwischen Leistung und Gegenleistung für die Zulässigkeit einer Gebührenerhebung aus: Erkennbar

558 Vgl. § 3 Abs. 1 AO.

559 BVerfGE 55, 274 (299) mwN; vgl. auch *Häde*, Innere Sicherheit und Abgabenstaat, in: Jachmann/Stober, Finanzierung der inneren Sicherheit, S. 9 (13).

560 *Hendler*, DÖV 1999, 749 (751) mwN.

561 BVerfGE 20, 257 (269); BVerfGE 50, 217 (226); BVerfGE 91, 207 (223); BVerwGE 5, 136 (141); BVerwGE 12, 162 (170).

562 BVerfG NVwZ 1996, 469 (471).

ist, dass es in Abgrenzung zum verfassungsrechtlich vorausgesetzten Steuerbegriff maßgeblich auf das Gegensatzpaar von Voraussetzungslosigkeit und konkreter Inanspruchnahme ankommt.⁵⁶³ Die Gebühr darf sich gerade nicht als eine verdeckte Steuer darstellen.⁵⁶⁴

Die Zulässigkeit einer konkreten gebührenrechtlichen Inanspruchnahme ist folglich an die Erfüllung bestimmter Voraussetzungen gebunden. Damit ist allerdings nicht gemeint, dass die Gebührenerhebung lediglich an einen gesetzlichen Tatbestand anknüpfen muss. Hierin läge kein Unterschied zur Steuer. Vielmehr hat der Gebührengesetzgeber die Merkmale des jeweiligen Tatbestandes an dem hier in Abgrenzung zur Steuer aufgezeigten Wesen der Gebühr auszurichten.

Die vom BVerfG bemühte Begriffsbestimmung beinhaltet eine sachliche Komponente: Die Formulierung „aus Anlass [...] öffentlicher Leistungen“ verdeutlicht, dass überhaupt eine gebührenfähige Staatsleistung als Anknüpfungspunkt einer späteren Gebührenerhebung vorliegen muss. Dieser Staatsaufwand verkörpert den eigentlichen Grund der Gebühr, die ihn „ganz oder teilweise zu decken“ versucht.

In Gestalt der individuellen Zurechenbarkeit tritt darüber hinaus eine persönliche Komponente hinzu, die sich auf den späteren Gebührenschuldner fokussiert. In ihr ist nicht der Grund, sondern die Rechtfertigung einer Gebührenbelastung zu sehen, indem sie versucht, eine Verantwortlichkeit für den Einsatz öffentlicher Mittel herzustellen.

Eine Gebührenerhebung ist also grundlegend nur dann zulässig, wenn zwei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind: Es muss sowohl eine sachliche als auch eine persönliche Gebührenpflicht bestehen, deren verfassungsrechtlichen Anforderungen im Folgenden nachzugehen ist.

563 BVerfGE 110, 370 (384); *Müller-Franken*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Art. 105 Rn. 65; *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor Art. 104 a Rn. 95; *Höfling*, Kommunale Gebührenpolitik und Umweltverantwortung, in: Lange, Gesamtverantwortung statt Verantwortungsparszellierung, S. 321 (323).

564 BVerfG NJW 1999, 1102 (1108) mwN; *Bernhardt*, Die Geltendmachung von Kosten für polizeiliche Einsätze bei kommerziellen Veranstaltungen am Beispiel der Spiele des Profifußballs, S. 67 (77).

1. Die sachliche Gebührenpflicht

Die sachliche Gebührenpflicht setzt eine tatsächliche, hoheitliche Staatsleistung voraus.

Bei der bereits erwähnten Verwaltungsgebühr resultiert eine entsprechende sachliche Gebührenpflicht aus der Vornahme einer Amtshandlung, die nicht notwendigerweise ein den Gebührenschuldner begünstigendes, ihm zum Vorteil reichendes staatliches Tätigwerden sein muss.⁵⁶⁵ Es ist allgemein anerkannt, dass beispielsweise sogar für die Ablehnung beantragter behördlicher Genehmigungen eine – wenn vielfach auch geminderte – Gebühr erhoben werden kann.⁵⁶⁶ Auch wenn Wilke zutreffend darauf verweist, dass ein Großteil der mit einer Gebühr belegten staatlichen Maßnahmen für den Einzelnen regelmäßig von ideellem oder finanziellem Vorteil ist und somit „den Kernbereich der potenziell gebührenpflichtigen Leistungen“ darstellt,⁵⁶⁷ ist das für eine sachliche Gebührenpflicht erforderliche Verwaltungshandeln im Ergebnis vorteilsneutral.⁵⁶⁸

Allein die sachliche Gebührenpflicht als reines Erfordernis der Existenz eines gebührenpflichtigen Sachverhalts in Form einer besonderen hoheitlichen Staatsleistung sagt aber über die Zulässigkeit der Gebührenerhebung wenig aus. Ausschließlich daran anknüpfend wäre jede den Staatshaushalt belastende hoheitliche Maßnahme geeignet, eine Gebührenerhebung zu rechtfertigen. So wäre in jeder Amtshandlung der Polizei eine potenziell gebührentaugliche Leistung zu sehen.⁵⁶⁹

2. Die persönliche Gebührenpflicht

Aufgrund dieser Konturenlosigkeit und des Ausgleichscharakters der Gebühr für eine zurechenbare Staatsleistung liegt der Schwerpunkt der

⁵⁶⁵ Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 66 ff.

⁵⁶⁶ Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 66 f.

⁵⁶⁷ Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 68.

⁵⁶⁸ Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 69.

⁵⁶⁹ Ebenso Braun, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 257.

Frage nach der Zulässigkeit einer konkreten Gebührenerhebung regelmäßig in dem Bestehen einer persönlichen Gebührenpflicht.⁵⁷⁰

Sie greift das Kriterium hinreichender Individualisierbarkeit der staatlichen Leistung auf und bestimmt einzelfallabhängig, ob die Aufzuerlegung einer Gebühr zulässig ist. Nur solche hoheitlichen Leistungen, die dem Gebührenschuldner individuell zugerechnet werden können, sind nach den bundesverfassungsgerichtlichen Ausführungen in der Lage, eine Gebührenpflicht auszulösen. Es bedarf somit einer besonderen Verantwortlichkeit einer Person oder Gruppe.⁵⁷¹

Während die Steuererhebung definitionsgemäß gerade keinen Gegenleistungsbezug zu einer Staatsleistung erfordert, stellt dieses Kriterium bei einer gebührenrechtlichen Inanspruchnahme den entscheidenden personellen Anknüpfungspunkt dar, der allerdings nicht immer leicht zu bestimmen ist. Bereits Wilke hat darauf hingewiesen, dass die Bestimmung einer individuellen Zurechenbarkeit gerade von Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und einer daran anknüpfenden persönlichen Gebührenpflicht Schwierigkeiten bereitet und in der Regel ausgeschlossen ist, da diesen Amtshandlungen eine Beziehung zu bestimmten Personen fehle.⁵⁷²

In dieser individuellen Zurechenbarkeit liegt folglich die Abgrenzung zwischen einer Gebühr und der Steuer,⁵⁷³ denn eine „Abgabe, die ohne Ansehen der Person alle trifft, ist eine Steuer“.⁵⁷⁴ Die Gebühr dagegen setzt eine besondere Beziehung zwischen der kostenverursachenden Amtshandlung und dem Gebührenschuldner dergestalt voraus, dass gerade diese Beziehung es gestattet, dem Gebührenschuldner die jeweilige Verwaltungsleistung und die dafür erforderlichen Kosten individuell zuzurechnen und sodann auch aufzuerlegen.⁵⁷⁵ Darin ist die Rechtfertigung zu sehen, die staatliche Maßnahme nicht aus allge-

570 BVerfGE 91, 207 (223); BVerfGE 113, 128 (146); *Siekmann*, in: Sachs, GG, Vor Art. 104 a Rn. 95.

571 *Müller-Franken*, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Art. 105 Rn. 93; *Kirchhof*, HStR V, § 119 Rn. 26.

572 *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 88.

573 BVerfGE 20, 257 (269); BVerfG NJW 1979, 1345; *Kirchhof*, HStR V, § 119 Rn. 30.

574 *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 86.

575 BVerwG NVwZ 2000, 73 (75).

meinen Steuermitteln, sondern ganz oder teilweise durch den Gebührenschuldner über Sonderlasten zu finanzieren.⁵⁷⁶

Vor dem Hintergrund von Art. 3 Abs. 1 GG stellt die zur ohnehin bestehenden Steuerpflicht hinzutretende Erhebung einer Gebühr damit eine rechtfertigungsbedürftige Ausnahme dar.⁵⁷⁷ Ohne eine Rechtfertigung ist eine finanzielle Inanspruchnahme des Gebührenschuldners willkürlich und mithin verfassungswidrig. Der aus dem Gleichheitssatz entwickelte Grundsatz der abgabenrechtlichen Lastengleichheit lässt eine Gebührenerhebung danach nur bei Bestehen eines sachlichen Differenzierungsgrunds zu, in dem sich der Gebührenschuldner von der Allgemeinheit der Steuerpflichtigen abhebt.⁵⁷⁸ Dem Wesen der Steuer ist es dagegen immanent, dass sie ihre Rechtfertigung schon begrifflich in sich trägt.⁵⁷⁹

Allerdings vermittelt das von der Rechtsprechung entwickelte Merkmal zur Bestimmung einer persönlichen Gebührenpflicht in Form der individuellen Zurechenbarkeit noch keine greifbaren Abgrenzungskriterien. Zwar besteht Einigkeit darüber, dass zwischen der Gebührenerhebung und der besonderen Staatsleistung ein Gegenleistungsbezug bestehen muss. Wie dieser allerdings beschaffen sein muss und anhand welcher Kriterien er sich bestimmen lässt, ist jedoch zwischen den Vertretern eines formellen und denen eines materiellen Gebührenbegriffs umstritten.

a) Das formelle Begriffsverständnis

Ein formelles Begriffsverständnis der Gebühr greift den von der Rechtsprechung regelmäßig bekräftigten weiten Gestaltungsspielraum des Gebührengesetzgebers bei der Frage, welche individuell zurechenbaren

576 BVerfGE 50, 217 (226); *Sailer*, Haftung für Polizeikosten, in: Lisken/Denninger, S. 1364.

577 BVerfG NVwZ 1996, 469 (470 ff.); *Kugelman/Albers*, JA 2013, 898 (899); *Gusy*, Privatisierung von Polizeikosten, S. 13.

578 BVerfGE 67, 256 (278); *Kirchhof*, Die Sonderabgaben, in: Festschrift Friauf, S. 669 (672 f.).

579 *Isensee*, Nichtsteuerliche Abgaben, in: Hansmeyer (Hrsg.), Staatsfinanzierung im Wandel, S. 435 (442).

Leistungen er einer Gebührenpflicht unterwerfen möchte, auf.⁵⁸⁰ Wilke als Vertreter eines solch formellen Verständnisses formuliert hierzu überspitzt: „Diejenigen Leistungen sind individuell zurechenbar, die er [der Gebührengesetzgeber] individuell zurechnet.“⁵⁸¹

Dieses Gebührenverständnis verzichtet auf materielle Kriterien beim Gegenleistungsbezug und macht dem Gesetzgeber somit keine inhaltlichen Vorgaben. Er ist danach in der konkreten Ausgestaltung der Gebührentatbestände weitgehend frei und hat lediglich die Funktion der Gebühr als eine Gegenleistung für staatliches Tätigwerden, die als Wesensmerkmal der Gebühr nicht zu seiner Disposition steht, zu beachten.⁵⁸² Während der Gesetzgeber der Gebühr ihren Gegenleistungsbezug nicht absprechen kann, bleibt es ihm jedoch überlassen, worin er ihn konkret erblicken und einfachgesetzlich ausgestalten möchte.

Dem Merkmal der individuellen Zurechenbarkeit kommt danach nur eine geringe Bedeutung zu, da eine weitergehende Begrenzungsfunktion fehlt. Die Vertreter des formellen Gebührenbegriffs wollen eine staatliche Leistung bereits dann zurechnen, wenn sich Staat und Gebührenschuldner durch die Leistung vermittelt enger gegenüberstehen, als dies im Wege eines steuerrechtlichen Verhältnisses der Fall wäre.⁵⁸³

In Ermangelung inhaltlich begrenzender materieller Kriterien des Gegenleistungsbezugs hält Habermann daher – ausgehend von einem solchen formellen Begriffsverständnis – einen Gebührentatbestand, der die Kosten des Polizeieinsatzes bei Fußballspielen auf den Veranstalter überwälzt, ohne Weiteres für zulässig.⁵⁸⁴ Dabei bezieht er sich allerdings ausschließlich auf das Wesen der Gebühr und lässt weitere Begrenzungsmöglichkeiten einer solchen Kostenerstattung außer Acht.

580 BVerfG NJW 1979, 1345 ff.; BVerfG NJW 1998, 2128 ff.; BVerfG NJW 1999, 3550 ff.; BVerfG NVwZ 1999, 176 (177).

581 Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 88; Gramm, Der Staat 1997, 267 (275), spricht in diesem Zusammenhang von „einer offenen Flanke des Steuerstaates“.

582 Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 90; Habermann, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 286 f.

583 Meyer, Gebühren für die Nutzung von Umweltressourcen, S. 84.

584 Habermann, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 307.

b) Das materielle Begriffsverständnis: der doppelgliedrige Gebührenbegriff

Dieser annähernd uferlosen Auffassung vom Gegenleistungsbezug versucht ein materielles Begriffsverständnis der Gebühr begrenzend entgegenzutreten. Dabei werden Elemente der Gebührenrechtfertigung von Anfang an in den Gebührenbegriff integriert.⁵⁸⁵ Entsprechend definiert sich die Gebühr neben dem – ihr immanenten – Gegenleistungsbezug auch über ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit. Der Gebührenbegriff wird von vornherein auf „verfassungsrechtlich zulässige Gestaltungsformen“ begrenzt und lässt sich nicht ausschließlich durch eine formale Abgrenzung zur Steuer definieren, sondern nimmt auch seine eigene Rechtfertigung in den Blick.⁵⁸⁶

Zu diesem Zweck entwickelte Vogel das formelle Gebührenverständnis in Anlehnung an Wilke zu einem materiellen Verständnis des Gebührenbegriffs, dem sogenannten doppelgliedrigen Gebührenbegriff, weiter.⁵⁸⁷ Danach kommt der Gebühr eine Doppelfunktion zu, die die zulässigen Formen ihrer Rechtfertigung berücksichtigt.

Eine mit einer Gebührenerhebung einhergehende Belastung des Einzelnen und eine daraus resultierende Entlastung der Allgemeinheit rechtfertigt sich demzufolge aus zwei Gründen, die jeder für sich eine persönliche Gebührenpflicht auslösen: Zum einen die Veranlassung einer staatlichen Leistung, zum anderen ein dem Einzelnen aus der Amtshandlung erwachsender Vorteil, eine dadurch hervorgerufene Begünstigung.⁵⁸⁸ In einer Vielzahl von Fällen können beide Tatbestände zusammenfallen, weil einem Veranlasser gleichzeitig auch eine Begünstigung widerfährt. Die Voraussetzungen können daher auch kumulativ vorliegen.⁵⁸⁹

Eine gebührenrechtliche Inanspruchnahme des Veranlassers rechtfertigt sich aus seiner Stellung als Verantwortlicher für ein kostenver-

⁵⁸⁵ Vogel, Vorteil und Verantwortlichkeit, in: Festschrift Geiger, S. 518 (530 ff.).

⁵⁸⁶ Vogel, Vorteil und Verantwortlichkeit, in: Festschrift Geiger, S. 518 (530).

⁵⁸⁷ Vogel, Vorteil und Verantwortlichkeit, in: Festschrift Geiger, S. 518 (533); ebenso Braun, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 258; Boll, Die Gebührenpflicht des Nichtstörers, S. 91; Kirchhof, HStR V, § 119 Rn. 26; Nirschl, Kosten der Polizei- und Sicherheitsbehörden in der Systematik des deutschen Abgabenrechts, S. 31.

⁵⁸⁸ Vogel, Vorteil und Verantwortlichkeit, in: Festschrift Geiger, S. 518 (530).

⁵⁸⁹ Vogel, Vorteil und Verantwortlichkeit, in: Festschrift Geiger, S. 518 (530).

ursachendes hoheitliches Tätigwerden.⁵⁹⁰ Selbst wenn dem Veranlasser kein Vorteil – oder gar ein Nachteil – aus der entsprechenden Amtshandlung erwächst, hat er das staatliche Handeln in zurechenbarer Weise – etwa durch eine Antragsstellung – verursacht, sodass es nur konsequent und sachlich gerechtfertigt erscheint, ihm die dafür anfallenden Kosten aufzubürden und jene Leistung nicht aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu finanzieren.

Eine Gebührenbelastung des Begünstigten rechtfertigt sich aus der Abschöpfung eines Vorteils, der dem Einzelnen im Grunde als „Nebenfolge“ einer staatlichen Leistung zugutegekommen ist.⁵⁹¹

Soweit die Gebühr demnach an eine individuell zurechenbare Leistung anknüpft, fordert sie eine Wertabschöpfung, während sie eine Kostenüberwälzung zum Gegenstand hat, sofern sie eine individuelle Verantwortlichkeit für einen öffentlichen Aufwand einfordert.⁵⁹²

Aus der eingangs erwähnten Vielzahl von für den Einzelnen vorteilhaften gebührenpflichtigen Staatsleistungen erklärt sich die häufig verwendete Bezeichnung der Gebühr als Entgelt. Ein solches Begriffsverständnis ist nach den vorstehenden Feststellungen jedoch als zu eng zurückzuweisen und berücksichtigt letztlich nicht beide Grundfälle der Gebühr.⁵⁹³

Im Ergebnis ergibt sich daraus die folgende von Vogel entwickelte Gebührendefinition: „Gebühren sind einseitig auferlegte Abgaben, die entweder an einen dem einzelnen als Folge des Verhaltens eines Hoheitsträgers (im weiteren Sinne) zugeflossenen individuellen Vorteil oder an von dem einzelnen individuell zu verantwortende Kosten des Hoheitsträgers anknüpfen und die diesen Vorteil ganz oder teilweise abschöpfen bzw. diese Kosten ganz oder teilweise ausgleichen sollen.“⁵⁹⁴

Diesem materiellen Verständnis – und damit dem doppelgliedrigen Gebührenbegriff – folgend kommt es deshalb für die Zulässigkeit einer Gebührenerhebung zulasten der Veranstalter darauf an, ob sie als Veranlasser des Polizeiaufgebots zu sehen sind oder als dessen Nutz-

590 Vogel, Vorteil und Verantwortlichkeit, in: Festschrift Geiger, S. 518 (530).

591 Vogel, Vorteil und Verantwortlichkeit, in: Festschrift Geiger, S. 518 (530 f.).

592 Kirchhof, HStR V, § 119 Rn. 26.

593 Vogel, Vorteil und Verantwortlichkeit, in: Festschrift Geiger, S. 518 (532).

594 Vogel, Vorteil und Verantwortlichkeit, in: Festschrift Geiger, S. 518 (536).

nießer einen individualisierbaren Vorteil durch die gefahrenabwehren-
den Maßnahmen erhalten.

c) Bewertung

Der weiteren Untersuchung liegt der doppelgliedrige Gebührenbegriff zugrunde.

Dieses Verständnis ist in der Lage, dem Gebührengesetzgeber praktische Maßstäbe an die Hand zu geben, ohne ihn dabei in seinem weiten Gestaltungsspielraum über das Verwerfen von verfassungsrechtlich unzulässigen Gebührentatbeständen hinaus wesentlich zu beschränken. Die aufgestellten Zurechnungskriterien in Form der Prinzipien von Veranlassung und Begünstigung bilden einen konsequenten und sachgerechten Maßstab für die Gestaltung von Gebührentatbeständen, die mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar sind.

Ihnen liegt eine nachvollziehbare und stringente Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung zugrunde, die es ermöglicht, nicht die Allgemeinheit, sondern einzelfallabhängig den Veranlasser oder Bevorteilten gebührenrechtlich in Anspruch zu nehmen. Der doppelgliedrige Gebührenbegriff berücksichtigt damit die „Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen“.⁵⁹⁵ Denn der Schuldner einer nichtsteuerlichen Abgabe ist regelmäßig zugleich Steuerpflichtiger und wird als solcher bereits zur Finanzierung der die Gemeinschaft treffenden Lasten herangezogen. Aus diesem Grund bedarf eine nichtsteuerliche Abgabe, die dem Einzelnen eine weitere Finanzleistung abverlangt, einer besonderen Rechtfertigung aus Sachgründen.⁵⁹⁶

Der doppelgliedrige Gebührenbegriff beinhaltet eine deutlich konturierte Abgrenzung zur Steuer und berücksichtigt die gebührenrechtliche Rechtswirklichkeit. In diesem Zusammenhang hat Vogel zutreffend darauf hingewiesen, dass sich „andere Fälle, in denen Gebühren (statt Steuern) gerechtfertigt sein können“, nicht erdenken lassen.⁵⁹⁷

Zudem knüpfte der Verfassungsgeber an vorkonstitutionelles Recht an und besaß bei Schaffung des Grundgesetzes eine bestimmte –

595 BVerfG NVwZ 1996, 469 (470); ebenso *Boll*, Die Gebührenpflicht des Nichtstörers, S. 91.

596 BVerfG NVwZ 1996, 469 (470 f.).

597 Vogel, Vorteil und Verantwortlichkeit, in: Festschrift Geiger, S. 518 (532).

mit dem doppelgliedrigen Gebührenbegriff übereinstimmende – Vorstellung über die Gebühr und die sie rechtfertigenden Voraussetzungen.⁵⁹⁸ Bereits § 13 der preußischen Verwaltungsgebührenordnung normierte, dass „derjenige [...], der die Amtshandlung veranlaßt hat, bei Genehmigungen und dergleichen auch derjenige, zu dessen Gunsten die Amtshandlung vorgenommen“ wurde, zur Zahlung von Gebühren verpflichtet war.⁵⁹⁹

Ein materielles Verständnis des Gebührenbegriffs beugt darüber hinaus einer Aushöhlung der vom Grundgesetz vorgesehenen Finanzverfassung durch eine maßlose Erhebung von nichtsteuerlichen Abgaben vor.⁶⁰⁰ Die notwendige verfassungsrechtliche Rechtfertigung einer Gebührenerhebung führt zu einer Konkretisierung des Gegenleistungsbezugs, die verfassungsrechtlich unzulässige Ungleichbehandlungen begriffsimmanent ausscheiden lässt.

Im Ergebnis ist der Gebührenbegriff daher doppelgliedrig.⁶⁰¹

d) Die Prinzipien von Veranlassung und besonderer Begünstigung

Von Bedeutung ist deshalb, ob der Gebührenschuldner als Veranlasser der Staatsleistung angesehen werden kann oder ob ihm durch die Amtshandlung ein individualisierbarer Vorteil zugutekommt.

Exemplarisch liegt dieses Verständnis auch § 13 Abs. 1 BremGeb-BeitrG zugrunde, wonach derjenige als Gebührenschuldner angesehen wird, der die Amtshandlung selbst beantragt oder veranlasst hat oder in dessen Interesse sie vorgenommen wurde.

Bei den Prinzipien von Veranlassung und Begünstigung handelt es sich folglich um Ausprägungen des doppelgliedrigen Verständnisses

598 Vogel, Vorteil und Verantwortlichkeit, in: Festschrift Geiger, S. 518 (532 f.).

599 PrGebO v. 30.12.1926 (PrGS, S. 327) i.V.m. dem Gesetz über staatliche Verwaltungsgebühren v. 29.09.1923 (PrGS, S. 455).

600 Ebenso Wendt, Die Gebühr als Lenkungsmittel, S. 54.

601 Vogel, Vorteil und Verantwortlichkeit, in: Festschrift Geiger, S. 518 (533); ebenso Braun, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 258; Boll, Die Gebührenpflicht des Nichtstörers, S. 91; Kirchhof, HStR V, § 119 Rn. 26; Nirschl, Kosten der Polizei- und Sicherheitsbehörden in der Systematik des deutschen Abgabenrechts, S. 31; Wendt, Die Gebühr als Lenkungsmittel, S. 54 ff.; Braun, Die Polizei 2013, 321 (324); Sailer, Haftung für Polizeikosten, in: Lisken/Denninger, S. 1388 Rn. 67.

vom Gebührenbegriff. Im Nachfolgenden sind diese Ausformungen inhaltlich näher in den Blick zu nehmen, und zwar im Hinblick darauf, ob die Veranstalter von Fußballspielen danach als potenzielle Gebührenschuldner überhaupt in Betracht kommen.

aa) Das Veranlasserprinzip

Als gebührenrechtlicher Veranlasser einer kostenverursachenden Staatsleistung kann neben demjenigen, der eine solche Amtshandlung ausdrücklich beantragt, auch derjenige angesehen werden, der sie durch sein Verhalten oder durch den Zustand einer ihm zurechenbaren Sache veranlasst.⁶⁰²

Demnach gelten sowohl der die Leistung willentlich Herbeiführende als auch derjenige, in dessen Pflichtenkreis sie vorgenommen wird, als Veranlasser im gebührenrechtlichen Sinne.⁶⁰³ So ist auch das BVerfG zu verstehen, wenn es die Auferlegung strafprozessualer Gerichtsgebühren zulasten des Verurteilten damit begründet, dass dieser durch sein Verhalten Anlass zu dem kostenverursachenden Gerichtsverfahren gegeben habe.⁶⁰⁴ In einer aktuellen Entscheidung hat beispielsweise das OVG Bremen im Zusammenhang mit Gebührenerhebungen für verdachtsunabhängige Aufbewahrungskontrollen nach § 36 Abs. 3 Satz 2 WaffG (sog. waffenrechtliche Nachschau) zutreffend entschieden, dass diese Kontrollen im Pflichtenkreis des Waffenbesitzers erfolgten und er aus diesem Grund als Veranlasser der Amtshandlung anzusehen sei.⁶⁰⁵

Eine gebührenrechtliche Inanspruchnahme stellt sich also nach dem Veranlasserprinzip bereits als gerechtfertigt dar, sofern entweder eine förmliche oder eine in sonstiger Weise erfolgte Beantragung bei der betreffenden Behörde eingegangen ist.

Dies beschreibt allerdings nur den einfachsten Fall der Veranlassung. Daneben kann sich eine gebührenrechtliche Veranlassung auch aus anderen Gründen ergeben.

⁶⁰² *Kirchhof*, HStR V, § 119 Rn. 43.

⁶⁰³ BVerwG NJW 1993, 1217.

⁶⁰⁴ BVerfGE 18, 302 (304).

⁶⁰⁵ OVG Bremen NordÖR 2017, 385-389.

Es stellt sich daher die Frage, wie eine derartige Veranlassung beschaffen sein muss. Bei dieser Bestimmung muss stets der Grundsatz der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen Berücksichtigung finden. Es muss einzelfallabhängig ein sachlicher Rechtfertigungsgrund gegeben sein, der die jeweilige Ungleichbehandlung des Gebührenpflichtigen zu legitimieren vermag. Nach der negativen Formulierung Wilkes sind jedenfalls solche Leistungen nicht veranlasst, bei denen „das Verhalten des Gebührenschuldners auf die Erbringung der Leistung keinen Einfluß“ hat.⁶⁰⁶ Nicht ausreichend hierfür ist allerdings das Bestehen eines schlichten *conditio sine qua non*-Kausalzusammenhangs.⁶⁰⁷ Anderenfalls würde das zuvor entwickelte materielle Gebührenverständnis seinen Sinn verlieren.

Für die einzelfallabhängige Bewertung einer gebührenrechtlichen Veranlasserschaft lässt sich jedenfalls für die vorliegende Wechselbeziehung zum Gebiet des Polizei- und Ordnungsrechts feststellen, dass die Ermittlung einer Kostenpflicht nach dem Veranlasserprinzip außerhalb der vorgenannten Beantragungsfälle eine Parallele zur Polizeipflichtigkeit aufweist.⁶⁰⁸ Aufgrund der Konnexität von Sach- und Finanzierungsverantwortlichkeiten kann die Ermittlung von Zurechnungskriterien im Gebührenrecht nicht losgelöst von dem zugrunde liegenden materiellen Sachrecht bestimmt werden. Bei der Frage, welche Zurechnungsformen eine gebührenrechtliche Veranlassung also begründen, ist aufgrund des hier einschlägigen gefahrenabwehrrechtlichen Bezugsrahmens der ordnungsrechtliche Kontext zu berücksichtigen.

Entsprechend hat auch das BVerfG festgestellt, dass als Zurechnungsgrund nicht jeder sachlich vertretbare Gesichtspunkt in Betracht kommt, sondern dass die gebührenpflichtige Leistung vielmehr an eine besondere Verantwortlichkeit der in Anspruch genommenen Personen

606 Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 83.

607 Nolte, NJW-aktuell 2014, 14; Heise, NVwZ 2015, 262 (264); Braun, ZVR-Online, Dok. Nr. 46/2012, Rn. 5.

608 Nolte, Kostenpflicht, S. 15; Brüning, VerwArch 2015, 417 (426 f.); Heise, NVwZ 2015, 262 (264).

anknüpfen müsse.⁶⁰⁹ Entscheidend ist aber der Zusatz, dass diese Verantwortlichkeit „aus der Sache selbst ableitbar sein“ müsse.⁶¹⁰

Aus der Sache selbst ableitbar bedeutet im hier einschlägigen Bereich des Ordnungsrechts, dass eine Verantwortlichkeit im Sinne des Polizei- und Ordnungsrechts vorliegen muss. Diese polizeirechtliche Zurechnung geht über bloße Kausalitätsgesichtspunkte hinaus und ist geeignet, dem Grundsatz der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen Rechnung zu tragen. Denn in der polizeirechtlichen Verantwortlichkeit für eine konkrete Gefahrenlage kann ein sachlicher Differenzierungsgrund für eine Ungleichbehandlung im Vergleich zu den übrigen Steuerzahlern, denen gerade keine zusätzliche Gebührenlast auferlegt wird, gesehen werden. Als Differenzierungsgrund leitet sich diese Verantwortlichkeit auch aus der Sache selbst, nämlich aus dem zugrunde liegenden materiellen Sachrecht, ab.

Es liegt daher – jedenfalls im vorliegenden Kontext – nahe, einen gebührenrechtlichen Zurechnungszusammenhang bei einer bestehenden polizeirechtlichen Verantwortlichkeit anzunehmen. Dabei wird das gebührenrechtliche Veranlasserprinzip von der polizeirechtlichen Verhaltens- und Zustandsverantwortlichkeit überlagert. Diese ist in der Lage, einen konsequenten und sachgerechten Maßstab für die Beantwortung der Frage, wann ein Verhalten des Gebührenschuldners auf die staatliche Leistungserbringung einen hinreichenden Einfluss hat, aufzubieten. Eine gebührenrechtliche Veranlassung ist folglich weitergehend dann zuzulassen, wenn sich der Leistungsempfänger als polizeipflichtig herausstellt.⁶¹¹

Die Fälle der gebührenrechtlichen Veranlassung sind jedoch nicht ausschließlich auf das Bestehen einer solchen Polizeipflichtigkeit beschränkt. Daneben lassen sich weitere Fälle dieser Kategorie zuordnen.

609 BVerfG NVwZ 1995, 368 (369).

610 BVerfG NVwZ 1995, 368 (369); vgl. auch BVerwG NVwZ 1991, 481 (482): „Die Abwälzbarkeit der insoweit anfallenden Kosten richtet sich in erster Linie nach den für die ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit geltenden Regeln [...]“.

611 Vogel, Vorteil und Verantwortlichkeit, in: Festschrift Geiger, S. 518 (533); Boll, Die Gebührenpflicht des Nichtstörers, S. 109 f.; Braun, ZVR-Online, Dok. Nr. 46/2012, Rn. 5; entsprechend hat das OVG Rheinland-Pfalz (Urteil v. 25.08.2005, Aktz. 12 A 10619/05.OVG) einer Hundebesitzerin die der Polizei zur Befreiung ihres bei starker Hitze im Fahrzeug zurückgelassenen Hundes entstandenen Personal- und Fahrtkosten auferlegt.

Nolte vertritt in diesem Kontext die Auffassung, dass die Verhaltensveranlassung auf eine zurechenbare Verursachung der staatlichen Leistung abziele, der in irgendeiner Form ein „Fehlverhalten“ des Kostenschuldners zugrunde liegen müsse.⁶¹² Entscheidend sei das Vorliegen eines irgendwie gearteten Fehlverhaltens in Form einer besonderen und nicht lediglich kausalen Einflussnahme auf die staatliche Leistungserbringung.

Dieser Sichtweise ist insbesondere in den Fällen beizupflichten, in denen die wirtschaftliche Abgeltung polizeilicher Dienste in Rede steht. Allzu oft werden jene Staatsleistungen durch einen bestimmbaren Personenkreis in zurechenbarer Weise verursacht, ohne dass sie unter Berücksichtigung objektiver Kriterien bei verständiger Würdigung der Sachlage aus einer ex-ante Perspektive heraus verhältnismäßig oder gar erforderlich erscheinen durften. Im Zentrum der Vorwerfbarkeit steht demnach die Verursachung eines staatlichen Mehraufwands, der vorhersehbar und in zumutbarer Weise vermeidbar gewesen wäre. Inhaltlich ist ein solches Fehlverhalten, das sich nicht zwingend rechtswidrig darstellen muss, jedoch stets einzelfallabhängig zu präzisieren.

Auch die heutige gebührenrechtliche Praxis zeigt, dass insbesondere den Tatbeständen, die eine Gebührenerhebung für polizeiliches Tätigwerden normieren, oft der Gedanke der „Veranlassung durch Fehlverhalten“ immanent ist.

Exemplarisch kann die missbräuchliche Alarmierung der Polizei etwa aufgrund einer vorgetäuschten Gefahrenlage eine Gebührenerhebung nach sich ziehen.⁶¹³ Auch der Einsatz von Polizeihubschraubern zur Suche und Rettung von Personen, sofern die Gefahr von diesen vorsätzlich oder grob fahrlässig veranlasst wurde, oder die Suche nach einer als vermisst gemeldeten Person ab dem Zeitpunkt ihrer Rückkehr oder ihres Auffindens, wenn dieses der Polizei nicht oder nicht

⁶¹² Nolte, Kostenpflicht, S. 15.

⁶¹³ Vgl. hinsichtlich nachfolgender Angaben Lfd. Nr. 75 der Anlage 1 zum Neunten SächsKVZ; Tarifstellen 18.1 bis 18.6 AVerwGebO NRW; Tarifstelle 2.II.5 der Anlage zum BayKVZ; Tarifstelle 108 der Anlage zur NdsAllGO; § 2 SaarPolKV; Tarifstelle 120.01 des Kostenverzeichnis Inneres als Anlage der BremInKostV; Tarifstelle 15 des GebVerzIM als Anlage der BWGebVOIM; vgl. auch die Beispiele von Nolte, Kostenpflicht, S. 15.

rechtzeitig mitgeteilt wird,⁶¹⁴ können eine gebührenrechtliche Inanspruchnahme auslösen. In Bremen ist zudem die Begleitung oder Beförderung von Personen, wenn diese sich durch eigenes Handeln in eine schutzbedürftige Lage versetzt haben und das polizeiliche Tätigwerden überwiegend in ihrem Interesse liegt, gebührenpflichtig. Gleiches gilt für das Einschreiten der Polizei bei Ruhestörungen oder Streitigkeiten, soweit ein wiederholtes Einschreiten in der gleichen Angelegenheit erforderlich ist. Auch verkehrslenkende polizeiliche Maßnahmen können mit einer Gebühr belegt sein, sofern sie nicht im Zusammenhang mit einer Unfallaufnahme stehen und dadurch erforderlich werden, dass nicht fahrbereite Fahrzeuge, Fahrzeugteile oder Ladung den Verkehr behindern oder gefährden. Zudem kann eine kurzfristige polizeiliche Überwachung von Gebäuden, Grundstücken oder Fahrzeugen zum Zweck der Eigensicherung wegen nicht verschlossener Türen oder Fenster zu einer Gebührenpflicht führen. In Hessen wird schließlich der Einsatz von Polizeikräften wegen einer öffentlichen Ansammlung aufgrund eines Aufrufs oder dessen Weiterverbreitung in einem sozialen Netzwerk, wenn die Ansammlung die öffentliche Sicherheit oder Ordnung beeinträchtigt, gebührenpflichtig gestellt, sofern die aufrufende oder den Aufruf weiterverbreitende Person die öffentliche Ansammlung schuldhaft herbeigeführt hat.

Liegt der besonderen Staatsleistung dagegen kein Fehlverhalten zugrunde, wurde sie also ihrem Zweck entsprechend in Anspruch genommen und war dabei nicht in zumutbarer Weise vermeidbar, ist vielmehr das Vorteilsprinzip maßgebend.

Im Einzelfall können sich hier erhebliche Abgrenzungsprobleme ergeben. Die Polizei ist für die Wahrnehmung einer effektiven Gefahrenabwehr auf die staatsbürgerliche Mithilfe angewiesen, um tatsächlich bestehende Gefahrensituationen frühzeitig erkennen und konsequent beseitigen zu können. Das polizeiliche Einschreiten auf der Primärebene wird in einer Situation, bei der sich im Nachgang des staatlichen Handelns herausstellt, dass tatsächlich keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, sondern lediglich eine Anscheinsgefahr bestanden hat, als rechtmäßig erachtet, sofern ein Durchschnitts-

⁶¹⁴ Insofern steht das grob fahrlässige Unterlassen der „Abbestellung“ einer staatlichen Leistung wertungsmäßig einer grob fahrlässigen Veranlassung gleich.

beamter bei verständiger Würdigung der Sachlage im Zeitpunkt des Einschreitens von der Existenz einer Gefahrenlage ausgehen durfte. Insofern wird den Beamten ein gewisser Bewertungsspielraum zugestanden, der auch ein letztlich irrtümliches Eingreifen unter den genannten Voraussetzungen noch als rechtmäßig erscheinen lässt.

Dieser Spielraum muss dann auch demjenigen zugebilligt werden, der eine solche vermeintliche Gefahrenlage meldet. Liegt demnach für die alarmierende Person eine solche Anscheinsgefahr vor, wird auch ihre in der Alarmierung liegende Beantragung der staatlichen Leistung gebührenrechtlich sozusagen neutralisiert. Handelt es sich dagegen um eine grob fahrlässige oder gar vorsätzliche Falschmeldung, die die Polizei zu einem Einschreiten veranlasst, scheint es gerechtfertigt, diese Meldung nicht mehr als staatsbürgerliche Unterstützungshandlung anzusehen, sondern in ihr eine Veranlassung zu erblicken, die eine gebührenrechtliche Inanspruchnahme zulässt.⁶¹⁵ Insofern haftet der Mitteilende nur für schuldhaft falsche Auskünfte.⁶¹⁶

bb) Das Vorteilsprinzip

Eine Kostenbelastung nach dem Vorteilsprinzip ist dagegen nur dann statthaft, wenn der Gebührenschnldner unmittelbar und individuell von der Staatsleistung profitiert.⁶¹⁷ In dieser persönlichen Begünstigung und Vorteilhaftigkeit liegt die ursprünglich typische Verbindung zwischen erbrachter staatlicher Leistung und der Auferlegung einer Gebühr.⁶¹⁸ Diese Vorteile „ziehen die Grenze zwischen Hoheitsmaßnahmen, die ausschließlich aus allgemeinen Steuereinnahmen zu finanzieren sind, gegenüber denjenigen, die durch ein besonderes Leistungsverhältnis ausgestaltet [sind] und deshalb durch die Erhebung von Gebühren und Auslagen finanziert werden“ können.⁶¹⁹

Aber wie muss eine Begünstigung konkret beschaffen sein, um eine Gebührenerhebung zu rechtfertigen? An dieser Stelle bedarf es

⁶¹⁵ *Boll*, Die Gebührenpflicht des Nichtstörers, S. 111.

⁶¹⁶ *Waechter*, Das „Gebührenmodell“ zur Finanzierung der inneren Sicherheit, in: Jachmann/Stober, Finanzierung der inneren Sicherheit, S. 65 (76).

⁶¹⁷ *Kirchhof*, HStR V, § 119 Rn. 35.

⁶¹⁸ *Sailer*, Haftung für Polizeikosten, in: Lisken/Denninger, S. 1364.

⁶¹⁹ *Nolte*, NJW-aktuell 2014, 14.

einer Präzisierung des Vorteilsbegriffs. Zwei Aspekte erscheinen in diesem Zusammenhang diskussionswürdig.

Zum einen ist zu erörtern, ob es für die Zulässigkeit einer Gebührenerhebung nach dem Vorteilsprinzip auf Grundlage des doppelgliedrigen Gebührenbegriffs auf einen ideellen oder einen wirtschaftlichen, finanziellen Vorteil ankommt.

Zum anderen liegen staatliche Maßnahmen der Gefahrenabwehr im öffentlichen Interesse, während es für eine Gebührenerhebung der Feststellung eines individualisierbaren Vorteils für den Gebührenschuldner bedarf. Dies führt zu Schwierigkeiten bei der Bestimmung einer individuellen Zurechenbarkeit. Zahlreiche Gebührentatbestände enthalten üblicherweise eine Gebührenbefreiung für staatliche Leistungen, die im „überwiegenden öffentlichen Interesse“ erbracht werden.

Diesbezüglich ist unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung zur Luftsicherheitsgebühr zu untersuchen, ob eine solche Befreiung verfassungsrechtlich geboten ist oder ob die Annahme eines gebührenrechtlichen Vorteils vielmehr auch dann zulässig ist, wenn die eine Gebührenpflicht auslösende staatliche Leistung im überwiegenden öffentlichen Interesse erfolgt.

(1) Abstellen auf einen wirtschaftlichen oder einen ideellen Vorteil?

Der herrschenden Literaturansicht folgend muss die staatliche gebührenpflichtige Leistung dem vermeintlich Begünstigten einen wirtschaftlichen, geldwerten Vorteil verschaffen, der sich auf das Vermögen des Leistungsempfängers auswirkt.⁶²⁰ Dabei ist es unschädlich, wenn sich der Vorteil nicht präzise in Währungseinheiten beziffern lässt.

Auch einer zielgerichteten Vorteilszuwendung an den potenziell Begünstigten bedarf es nicht.

⁶²⁰ Grundlegend *Vogel*, Vorteil und Verantwortlichkeit, in: Festschrift Geiger, S. 518 (533); ebenso *Boll*, Die Gebührenpflicht des Nichtstörers, S. 102; *Brüning*, VerwArch 2015, 417 (427); *Heise*, NVwZ 2015, 262 (266); *Braun*, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 262 u. 279; *Schiffbauer*, NVwZ 2014, 1282 (1284); *Braun*, Die Polizei 2013, 321 (324).

Dagegen lässt sich eine Gebührenerhebung für einen lediglich ideellen Vorteil nicht rechtfertigen. In diesem Zusammenhang hat Wilke zutreffend darauf hingewiesen, dass sich eine vorteilhafte Leistung ohne wirtschaftlichen Wert einer Gebührenbemessung entzieht, weil sie eine Überprüfung anhand des Äquivalenzprinzips unmöglich macht.⁶²¹ Auch berücksichtigt das Bestehen eines bloß ideellen Vorteils als hinreichende Voraussetzung weder die finanzielle Abschöpfungsfunktion der Gebühr noch belässt es dem Abgrenzungsmerkmal der Vorteilhaftigkeit seine Kontur.

Über dieses Erfordernis eines geldwerten Vorteils gelangt sodann auch das Kriterium des „wirtschaftlichen Interesses“ an einer Staatsleistung zur Bestimmung einer persönlichen Gebührenschuld – insbesondere im Kontext der vorliegenden Untersuchung – in den Blick. Während ein solches wirtschaftliches Interesse dem Veranlasserprinzip mangels hinreichender Verursachungsbeiträge nicht unterfällt, ist das gebührenrechtliche Vorteilsprinzip in der Lage, dieses Interesse im Falle seiner tatsächlichen Befriedigung abzubilden.

(2) Das Kriterium des „überwiegenden öffentlichen Interesses“

Des Weiteren muss die Frage beantwortet werden, ob die Auferlegung einer Gebühr auch für Leistungen zulässig ist, die im „überwiegenden öffentlichen Interesse“ erfolgen. Welches Maß an Privatinteresse muss eine staatliche Leistung für jemanden erreichen, um eine ihm im Anschluss auferlegte Kostenlast zu rechtfertigen?

Hier tritt der Grad des Privatinteresses des potenziellen Gebührenschuldners im Vergleich zum Allgemeininteresse der Maßnahme in den Fokus. Ist eine Gebührenlast etwa nur dann zulässig, wenn die ihr vorausgegangene Amtshandlung ausschließlich oder im weit überwiegenden Interesse des Empfängers liegt, oder genügt es, wenn sie daneben noch einen gewissen Anteil an Allgemeininteresse zulässt? Möglicherweise stellt sich eine Gebührenbelastung auch dann noch als ge-

⁶²¹ Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 72; ausführlich zum Äquivalenzprinzip: Dritter Teil, C, IV, 3, a).

rechtfertigt dar, wenn das Interesse des Gebührenschuldners nicht erheblich hinter dem der Allgemeinheit zurücktritt.⁶²²

(a) Die tradierte Gebührenbefreiung für Amtshandlungen im „überwiegenden öffentlichen Interesse“

Um solche staatlichen Maßnahmen von einer Gebührenerhebung auszuschließen, die einem Einzelnen oder einer bestimmten Gruppe zwar einen individualisierbaren Vorteil erbringen, zu deren Vornahme der Staat jedoch unabhängig davon verpflichtet ist, enthalten zahlreiche Gebührentatbestände üblicherweise eine Gebührenbefreiung für staatliche Leistungen, die im überwiegenden öffentlichen Interesse erbracht werden.⁶²³

Entsprechend sah man auch in Bremen bis zur aktuellen Änderung des Kostenrechts in solchen Fällen von der Auferlegung einer gebührenrechtlichen Kostenlast ab.

Durch die Änderung des § 4 Abs. 1 Nr. 2 BremGebBeitrG in Form der Streichung des Wortes „überwiegenden“ kann allerdings nunmehr eine Gebühr für Amtshandlungen erhoben werden, bei denen neben einem öffentlichen auch ein Individualinteresse besteht; das individuelle Interesse muss das öffentliche Interesse nicht mehr überwiegen. Vielmehr genügt es, wenn öffentliches und individuelles Interesse gleichwertig nebeneinander stehen oder wenn das öffentliche Interesse das individuelle Interesse sogar überwiegt. Diese Gesetzesänderung hatte einen pragmatischen Grund: Der Bremer Senat nahm an, dass die veranstaltungsbedingten Amtshandlungen der Polizei die Schwelle des zuvor geforderten überwiegenden Interesses des Veranstalters nicht erreichten.⁶²⁴

622 Eine solch abgeschwächte Gebührenbefreiung fand sich etwa in § 2 Abs. 1 Hess-PolKostVO a.F., wonach Kosten nicht erhoben wurden, wenn das persönliche Interesse an der Inanspruchnahme der Vollzugspolizei oder ihrer Einrichtungen erheblich hinter dem öffentlichen Interesse an der Inanspruchnahme zurücktrat, vgl. GVBl. 1973, S. 267.

623 Vgl. etwa § 2 Abs. 2 S. 1 BlnGebBeitrG; § 3 Abs. 1 Nr. 3 SächsVwKG; Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 BayKostG.

624 Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/1501 v. 22.07.2014, S. 12; a.A. *Würtenberger*, NVwZ 1983, 192 (196).

Diese Änderung hat weitreichende Auswirkungen bei polizeilichen und insbesondere gefahrenabwehrrechtlichen Maßnahmen, die neben dem öffentlichen Interesse – zumindest anteilig – in aller Regel auch irgendeinem Privatinteresse dienen. Dem Einzelnen ist es nicht mehr möglich, zu erkennen, in welchen Fällen er für bestimmte Kosten im Wege einer Gebühr in Anspruch genommen werden kann.⁶²⁵ Deshalb dient dieses Vorgehen des bremischen Landesgesetzgebers als Aufhänger für die generelle Frage der Zulässigkeit einer Gebührenerhebung für Amtshandlungen, die im überwiegenden öffentlichen Interesse erbracht werden.⁶²⁶

(b) Die Rechtsprechung zur Luftsicherheitsgebühr

In diesem Zusammenhang wird vielfach auf die Rechtsprechung des BVerwG zur Luftsicherheitsgebühr aus dem Jahr 1994 verwiesen,⁶²⁷ die eine Gebührenerhebung zulasten der befördernden Luftverkehrsunternehmen für die Durchsuchung von Personen und des mitgeführten Gepäcks beim Betreten der nicht allgemein zugänglichen Bereiche eines Flugplatzes für zulässig erachtet.⁶²⁸ Dem Gesetzgeber steht es danach frei, höhere Anforderungen an die Zurechenbarkeit und damit an die Gebührenpflicht aufgrund eines individuellen Vorteils zu formulieren.

Diese Rechtsprechung greifen auch die Bremer Initiatoren auf: Der Bremer Gesetzgeber sei bis zur Änderung des BremGebBeitrG im November 2014 diesbezüglich weitergegangen, als es nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben erforderlich gewesen sei.⁶²⁹ Nach der Entscheidung des BVerwG sei es verfassungsrechtlich nicht vorgegeben, dass eine gebührenpflichtige Tätigkeit im überwiegenden Individualinteresse erfolgen müsse.⁶³⁰ Auch ein überwiegendes öffentliches Interes-

625 Klein, DVBl. 2015, 275 (277 f.); Brünig, VerwArch 2015, 417 (428).

626 Einer solchen Zulässigkeit steht etwa Sailer, Haftung für Polizeikosten, in: Lisken/Denninger, S. 1365 skeptisch gegenüber.

627 Vgl. BVerwG NVwZ 1994, 1102 ff.

628 BVerwG NVwZ 1994, 1102 ff.

629 Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/1502 v. 22.07.2014, S. 3.

630 BVerwG NVwZ 1994, 1102 (1105).

se an der Leistung, für die eine Gebühr erhoben werde, stelle die Gebühr nicht in Frage.

Das BVerwG räumte zwar ein, dass das allgemeine Gefährdungsrisiko durch die Sicherheitskontrollen konkret verringert werde und diese Minderung auch im allgemeinen öffentlichen Interesse liege; allerdings stellte es zugleich fest, dass dies der staatlichen Leistung nicht die für eine Gebührenerhebung ausreichende Individualität nehme.⁶³¹

Die Luftsicherheitsgebühr wurde im Jahr 1999 durch die Nichtanahmeentscheidung des BVerfG bestätigt.⁶³² Es attestierte dem BVerwG, dass ein überwiegend öffentliches Interesse an den Zugangscontrollen einer Gebührenerhebung nicht entgegenstehe, denn fast alle gebührenpflichtigen Staatsleistungen erfolgten auch oder vorwiegend im öffentlichen Interesse.⁶³³

Gegen diese Rechtsprechung und die Zulässigkeit einer Gebührenerhebung für Amtshandlungen im überwiegenden öffentlichen Interesse sind Bedenken vorgebracht worden.⁶³⁴

Eine behördliche Tätigkeit in einem solchen Fall sei nicht mehr als besondere Leistung des Staates an den Gebührenschuldner zu qualifizieren und ihm somit auch nicht mehr individuell zuzurechnen.⁶³⁵ Es führe zu einer Ungleichbehandlung der in Anspruch genommenen Gebührenschuldner, wenn sich der Staat Maßnahmen vergüten lasse, die er ohnehin für die Allgemeinheit zu erbringen habe.⁶³⁶

Die Kritiker waren der Ansicht, die Sicherheitskontrollen am Flughafen dienten nicht nur den Teilnehmern am Flugverkehr, sondern in erheblichem Maße auch dem ganzen Staat und somit der Allgemeinheit.⁶³⁷ Dies folge schon daraus, dass die Fluggast- und Gepäckkon-

⁶³¹ BVerwG NVwZ 1994, 1102 (1105).

⁶³² BVerfG NVwZ 1999, 176 ff.

⁶³³ BVerfG NVwZ 1999, 176 (177); vgl. *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 77.

⁶³⁴ *Nirschl*, Kosten der Polizei- und Sicherheitsbehörden in der Systematik des deutschen Abgabenrechts, S. 195 f.; *Scholz*, Staatliche Sicherheitsverantwortung zu Lasten Privater?, in: Festschrift Friauf, S. 439 (450).

⁶³⁵ *Nirschl*, Kosten der Polizei- und Sicherheitsbehörden in der Systematik des deutschen Abgabenrechts, S. 196.

⁶³⁶ *Nirschl*, Kosten der Polizei- und Sicherheitsbehörden in der Systematik des deutschen Abgabenrechts, S. 196.

⁶³⁷ *Scholz*, Staatliche Sicherheitsverantwortung zu Lasten Privater?, in: Festschrift Friauf, S. 439 (450).

trollen in erster Linie eingeführt worden seien, um einen wirksamen Schutz des Luftverkehrs vor Flugzeugentführungen, Sabotageakten, Erpressungsversuchen des Staates und sonstigen gefährlichen Eingriffen zu erreichen, die unzweifelhaft auch den am Boden gebliebenen Bürgern zu dienen bestimmt seien.⁶³⁸ Zudem gehöre der Flugverkehr fest zum allgemeinen öffentlichen Verkehr und sei daher folgerichtig auch ein wesentlicher Bestandteil der allgemeinen öffentlichen Sicherheit.⁶³⁹ Bei den Sicherheitskontrollen handele es sich daher um einen Fall, der typischerweise unabhängig von der Erbringung eines individuellen Vorteils einer Finanzierung aus dem allgemeinen Steueraufkommen unterliege.⁶⁴⁰

Sie kamen deshalb zu dem Ergebnis, die Luftsicherheitsgebühr sei verfassungswidrig, weil „sie in unzulässiger Weise einen bestimmten Bereich allein vom Staat als Gemeinlast zu finanzierender öffentlicher Sicherheit in gleichheitswidriger Weise auf eine ausgewählte Gruppe Privater“ abwälze.⁶⁴¹ Scholz folgerte daraus sogar weitergehend, dass eine Gebührenerhebung nur dann in Betracht komme, wenn die staatliche Aufgabenwahrnehmung ausschließlich zugunsten oder jedenfalls vorrangig im Interesse des jeweiligen Gebührenschuldners erfolge und darüber hinaus keinen überwiegenden Gemeininteressenbezug aufweise.⁶⁴²

638 Nirschl, Kosten der Polizei- und Sicherheitsbehörden in der Systematik des deutschen Abgabenrechts, S. 171; Scholz, Staatliche Sicherheitsverantwortung zu Lasten Privater?, in: Festschrift Friauf, S. 439 (450); vgl. auch § 1 LuftSiG.

639 Scholz, Staatliche Sicherheitsverantwortung zu Lasten Privater?, in: Festschrift Friauf, S. 439 (450).

640 Scholz, Staatliche Sicherheitsverantwortung zu Lasten Privater?, in: Festschrift Friauf, S. 439 (450).

641 Scholz, Staatliche Sicherheitsverantwortung zu Lasten Privater?, in: Festschrift Friauf, S. 439 (450); ebenso Nirschl, Kosten der Polizei- und Sicherheitsbehörden in der Systematik des deutschen Abgabenrechts, S. 196.

642 Scholz, Staatliche Sicherheitsverantwortung zu Lasten Privater?, in: Festschrift Friauf, S. 439 (448 f.); vgl. auch Ronellenfitsch, VerwArch 1995, 307 (324); Nolte, NJW-aktuell 2014, 14 ist der Ansicht, dass ein genereller Verzicht auf ein überwiegendes Privatinteresse eine „gebührenrechtliche Blankovollmacht“ darstelle, mit der sich fortan jedes untergeordnete Individualinteresse abgelten ließe.

(c) Bewertung

Scholz und Nirschl ist zunächst darin beizupflichten, dass nur eine besondere Leistung des Staates eine Gebührenerhebung rechtfertigt. Der Gebührenschuldner muss sich gerade durch den ihn treffenden Vorteil von der Allgemeinheit, „der solche Leistungen nicht zuteil werden“, deutlich unterscheiden.⁶⁴³ Erst ein solcher besonderer Vorteil „als verfassungsrechtliches Junktim“⁶⁴⁴ und eine dadurch mögliche Abgrenzung des konkret Begünstigten von der Allgemeinheit vermag eine gebührenrechtliche Kostenlast und eine Abkehr von der Finanzierung aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu legitimieren.⁶⁴⁵

Dieses Erfordernis bestätigt auch das BVerfG in ständiger Rechtsprechung, wenn es ausführt, dass nichtsteuerliche Abgaben „einer besonderen sachlichen Rechtfertigung“ bedürfen, sich von der Steuer „deutlich unterscheiden“⁶⁴⁶ und gebührenpflichtige Leistungen an eine „besondere Verantwortlichkeit“ der in Anspruch genommenen Personen anknüpfen müssen.⁶⁴⁷

Es zeigt hiermit den Ausnahmecharakter der Gebühr auf.⁶⁴⁸ Es gibt diese Voraussetzungen auch nicht in seiner vorgenannten Nichtannahmeentscheidung zur Luftsicherheitsgebühr auf, weil es nicht darauf abstellt, mit welchem Anteil die gebührenpflichtige Leistung im öffentlichen oder privaten Interesse erfolgt. Es macht nur deutlich, dass allein das konkrete Bestehen eines besonderen Sicherheitsvorteils für eine persönliche Gebührenpflicht entscheidend ist.⁶⁴⁹

643 Nirschl, Kosten der Polizei- und Sicherheitsbehörden in der Systematik des deutschen Abgabenrechts, S. 85 f.; Häde, Innere Sicherheit und Abgabenstaat, in: Jachmann/Stober, Finanzierung der inneren Sicherheit, S. 9 (17).

644 Nolte, NJW-aktuell 2014, 14.

645 Vgl. auch Albrecht, Probleme der Kostenerhebung für polizeiliche Maßnahmen, in: Festschrift Samper, S. 165 (177).

646 BVerfGE 93, 319 (342 f.).

647 BVerfGE 91, 207 (223).

648 Vgl. auch BVerwGE 5, 136 (141); BVerwGE 12, 162 (165 f.); BVerwGE 13, 214 (219 ff.); BVerwGE 22, 299 (305); ProVGE 20, 52 (57) spricht von einer „Spezialleistung“.

649 BVerfG NVwZ 1999, 176 (177): „Für die gebührenrechtliche Heranziehung des Einzelnen genügt es, daß er durch eine öffentliche Leistung einen besonderen tatsächlichen Vorteil erhält“.

So tragen die Kontrollen konkret dazu bei, Risiken zu minimieren, die zur Verletzung von Personal oder Beschädigung und Zerstörung von Flugzeugen führen.⁶⁵⁰ Das BVerfG blendet dabei das Schutzinteresse der Allgemeinheit zwar nicht völlig aus, nimmt aber vorrangig das Individualinteresse des potenziellen Gebührenpflichtigen an der Leistung in den Blick mit der Verpflichtung, dass das Interesse am Vorteil, der mit der staatlichen Maßnahme verbunden ist, eine gewisse Wesentlichkeitsschwelle übersteigen und ein besonderer Vorteil begründet werden muss, wodurch sich der Empfänger der Leistung von der Allgemeinheit abgrenzt. Erst dann ist die Auferlegung einer Gebührenlast gerechtfertigt.⁶⁵¹ Dabei muss die Wesentlichkeitsschwelle gerade nicht mit der Grenze zu einem überwiegenden Privatinteresse übereinstimmen.

Ein solcher Maßstab ist auch bei der Frage, welche polizeilichen Leistungen geeignet sind, eine besondere Vorteilhaftigkeit für die Fußballveranstalter zu vermitteln, anzulegen. Um eine Abgrenzung von der Allgemeinheit der Steuerzahler zu ermöglichen, ist insbesondere die Bedeutung der Staatsleistung für den potenziellen Gebührenschuldner zu bewerten. Innerhalb des Vorteilsprinzips sind nur spürbare begünstigende Auswirkungen von einigem Gewicht in der Lage, die geforderte Wesentlichkeitsschwelle zu übersteigen.

Im Übrigen erweist sich die Unterscheidung zwischen einem überwiegend privaten und einem überwiegend öffentlichen Interesse für die Zulässigkeit einer Gebühr als ungeeignet.⁶⁵²

Staatliche Maßnahmen müssten im Einzelfall in privatnützige und gemeinnützige Anteile aufgeteilt werden können. Sofern dies im Einzelfall überhaupt möglich sein sollte – was schon erheblichen Bedenken unterliegt –, müsste in concreto dabei eine Einteilung in Prozentsätze erfolgen können; ein überwiegendes Interesse wäre dann jeweils ab 50,1 Prozent anzunehmen. Die exakte Einteilung in Prozentsätze mutet für sich schon sonderbar an, stößt aber auch bei der Bemessung des Interesses auf Schwierigkeiten. Während sich das Individualinter-

650 BVerfG NVwZ 1999, 176 (177).

651 *Kirchhof*, HStR V, § 119 Rn. 32; *Waechter*, Das „Gebührenmodell“ zur Finanzierung der inneren Sicherheit, in: Jachmann/Stober, Finanzierung der inneren Sicherheit, S. 65 (84).

652 *Braun*, ZVR-Online, Dok. Nr. 46/2012, Rn. 9.

esse notwendigerweise – wie erörtert – anhand des mit der staatlichen Leistung verbundenen geldwerten Vorteils bemisst, ergibt sich das öffentliche Interesse in aller Regel ausschließlich aus der Berücksichtigung von nicht wirtschaftlichen Aspekten.⁶⁵³

In letzter Konsequenz müsste dann auch das zweifellos bestehende öffentliche Interesse an der Durchführung von professionellen Fußballspielen berücksichtigt werden und in die Wertung einfließen.^{654 655}

Gerade in klassischen Konstellationen der Gefahrenabwehr lässt sich häufig kein dominierendes Interesse feststellen. Liegt etwa die polizeiliche Begleitung eines Gefahrenguttransports eher im vorherrschenden privaten oder im überwiegenden öffentlichen Interesse? Einerseits ermöglicht sie dem Privatunternehmer eine zügige und weitgehend störungsfreie Durchführung seines Geschäfts und schützt ihn in extrem gelagerten Fällen vor Übergriffen. Andererseits halten die polizeilichen Maßnahmen aber von ihm ausgehende Verkehrsbehinderungen so gering wie möglich und bewahren die Allgemeinheit vor Schäden, die durch das Gefahrengut entstehen könnten.

⁶⁵³ OVG Münster DVBl. 1965, 126 (128).

⁶⁵⁴ Vgl. Moser, Kostenbeteiligungsmodelle für Polizeieinsätze bei sportlichen Großveranstaltungen, S. 148; Würtenberger, NVwZ 1983, 192 (196) geht sogar davon aus, dass die Polizeieinsätze anlässlich von Fußballspielen überwiegend im öffentlichen Interesse erfolgen und verweist dabei mit dem Hinweis „*panem et circenses*“ auf das erhebliche Interesse der Gemeinschaft an solchen Großveranstaltungen; a.A. Broß, DVBl. 1983, 377 (381).

⁶⁵⁵ Bereits Nolte hat eingehend auf die zahlreichen „Wohlfahrtsfunktionen“ des Sports im Allgemeinen und des professionellen Fußballs im Speziellen hingewiesen, vgl. Interview von Nolte im Deutschlandfunk v. 05.08.2014, http://www.deutschlandfunk.de/polizei-einsaetze-in-stadien-oeffentliche-sicherheit-ist.694.de.html?dram:article_id=293666 (letzter Abruf am 01.11.2017) und Nolte, Kostenpflicht, S. 16; Entsprechend häufen sich auch Forderungen nach einer verbindlichen Verankerung des Sports im Verfassungstext, um seiner staatspolitischen Bedeutung durch die Festschreibung eines grundgesetzlichen Sportförderungsauftrags gerecht zu werden, vgl. Nolte, CaS 2007, 290 ff.; Steiner, NJW 1991, 2729 (2730 ff.); Deusch, Polizeiliche Gefahrenabwehr bei Sportgroßveranstaltungen, S. 79 ff.; Die gesellschaftlichen, sozialen, politischen und wirtschaftlichen Dimensionen des Fußballsports sind unverkennbar und sein enormer Integrations- und Identifikationswert ist nicht zu unterschätzen.

Es mangelt dem unbestimmten Rechtsbegriff des öffentlichen Interesses letztlich an greifbaren Abgrenzungskriterien.⁶⁵⁶ Entsprechend bezeichnet Nirschl dieses Kriterium zutreffend als „Leerformel“, die „ihren Inhalt nicht durch Definitionen, sondern eher durch die Entscheidung der Politiker finden kann, in die außer den speziellen politischen Zielsetzungen auch die jeweils herrschenden Vorstellungen vom Staatszweck und von der legitimen Betätigung des Staates eingehen.“⁶⁵⁷

Das Kriterium des überwiegenden öffentlichen Interesses sollte tatbestandlich den Gedanken verankern, dass es nicht gerechtfertigt erschien, einen Begünstigten mit einer Gebühr zu belasten, wenn der Staat unabhängig von der Erbringung eines individualisierbaren Vorteils ohnehin zur Vornahme der Maßnahme verpflichtet und die Leistungserbringung mutmaßlich daher wertungsmäßig eher dem Lager der Allgemeinheit zuzuordnen ist. Wenn sich aber nach den vorstehenden Ausführungen – insbesondere bei Maßnahmen der Gefahrenabwehr – nicht eindeutig bestimmen lässt, wann ein solches überwiegend öffentliches Interesse vorliegt, dann vermag dieses Kriterium den Einzelnen auch nicht vor einer entsprechenden Gebührenerhebung für Maßnahmen zu bewahren, zu denen der Staat ohnehin verpflichtet ist.

Zudem wird verkannt, dass die Formel des „überwiegenden öffentlichen Interesses“ nicht auf die Anwendung des gebührenrechtlichen Vorteilsprinzips beschränkt ist. Denn eine persönliche Gebührenerpflicht kann – wie aufgezeigt – unzweifelhaft auch in Fällen entstehen, in denen dem Gebührenschuldner durch die staatliche Leistung kein individualisierbarer geldwerter Vorteil, sondern vielmehr ein Nachteil zukommt. Diese Fälle treten häufig bei einer nach dem Veranlasserprinzip entstehenden Gebührenerpflicht auf und zeigen, dass einer Gebührenerhebung auch dann nichts im Wege steht, wenn die

656 Entsprechend stellt auch Waechter fest, dass „von einem Überwiegen eines theoretischen oder empirischen Interesses“ nicht gesprochen werden könne und dass es sich dabei um „eine nicht besonders begründungsstarke Formel“ handle, Waechter, Das „Gebührenmodell“ zur Finanzierung der inneren Sicherheit, in: Jachmann/Stober, Finanzierung der inneren Sicherheit, S. 65 (85); vgl. zur Untauglichkeit des „öffentlichen Interesses“ auch die Ausführungen von Braun, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 36 f.; Brüning, VerwArch 2015, 417 (429); Nolte, Sport und Recht, S. 149.

657 Nirschl, Kosten der Polizei- und Sicherheitsbehörden in der Systematik des deutschen Abgabenrechts, S. 51 f.

Amtshandlung nicht im privaten Interesse, sondern unbestritten im „überwiegenden öffentlichen Interesse“ erfolgt.⁶⁵⁸

Im Ergebnis ist daher der Schwerpunkt der Betrachtung nicht auf den Vorrang eines Interesses zu legen. Vielmehr ist zu bewerten, ob ein außergewöhnliches Interesse eines Einzelnen aufgrund eines ihm durch die staatlichen Maßnahmen erbrachten geldwerten Vorteils besteht, das es rechtfertigt, ihm die anfallenden Kosten im Wege einer Gebühr aufzuerlegen. Das kann grundsätzlich auch in Fällen gerechtfertigt sein, in denen ein „öffentliches Interesse“ überwiegt. Dies ist zwar nicht typisch, aber doch nicht ausgeschlossen,⁶⁵⁹ weil ein verfassungsrechtlicher Anknüpfungspunkt einer Gebührenbefreiung für Amtshandlungen im „überwiegenden öffentlichen Interesse“ nicht besteht.⁶⁶⁰ Es handelt sich vielmehr um ein Festhalten an einem historischen Grundsatz des preußischen Verwaltungsgebührenrechts.⁶⁶¹ Das BVerwG hat deshalb zu Recht festgestellt, dass die gesetzliche Verankerung einer solchen Gebührenbefreiung auf einer Ermessensentscheidung des Gesetzgebers beruht und nicht bereits durch das Wesen der Gebühr erforderlich ist.⁶⁶²

Entscheidend bleibt folglich weiterhin das Bestehen eines „individuellen Sonderinteresses“.⁶⁶³ Daher kann auch die Luftsicherheitsgebühr jedenfalls nicht deshalb als verfassungswidrig angesehen werden, weil die Zugangskontrollen möglicherweise im „überwiegenden öffentlichen Interesse“ erfolgen. Einer Gebührenerhebung steht daher

658 *Würtenberger*, NVwZ 1983, 192 (196); *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 76; *Braun*, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 144.

659 *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 76.

660 BVerwGE 95, 188 (200 f.); *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 326; *Götz*, DVBl. 1984, 14 (19); *Braun*, ZVR-Online, Dok. Nr. 46/2012, Rn. 8; *Braun*, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 143 f.

661 Vgl. § 1 Abs. 2 PrVerwGebG von 1923.

662 BVerwGE 8, 93 (95); BVerwGE 12, 162 (164); BVerwGE 13, 214 (219); vgl. auch *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 77.

663 *Brüning*, VerwArch 2015, 417 (429).

auch für Amtshandlungen im „überwiegenden öffentlichen Interesse“ nichts entgegen.⁶⁶⁴

II. Die Fußballveranstalter als potenzielle Gebührensschuldner?

Während das Entstehen einer sachlichen Gebührenpflicht anlässlich der Austragungen von Fußballspielen in der Regel durch die Erbringung polizeilicher – den öffentlichen Haushalt belastender – Leistungen in Form von verkehrslenkenden und überwachenden Maßnahmen oder der Vorbeugung und Beendigung gewalttätiger Ausschreitungen zu bejahen ist, begegnet die Bestimmung einer persönlichen Gebührenpflicht zulasten der Veranstalter weitaus größeren Bedenken.

Anhand der vorstehend entwickelten inhaltlichen Präzisierungen der gebührenrechtlichen Prinzipien von Veranlassung und Vorteilhaftigkeit soll im Nachfolgenden der Versuch unternommen werden, diese allgemein-dogmatischen Ausführungen auf den konkreten Fall der Veranstalter von Fußballspielen zu übertragen.

1. Die Veranstalter als Gebührensschuldner nach dem Veranlasserprinzip?

Unzweifelhaft kann eine Gebührenerhebung zulasten der Veranstalter nicht auf einer Beantragung des Polizeiaufgebots basieren. Weder stellen sie einen förmlichen Antrag bei der Behörde noch ersuchen sie die Polizei in sonstiger Weise um die Bereitstellung entsprechender Personalressourcen am Veranstaltungstag zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit. Das gilt sowohl für die Bereiche innerhalb und unmittelbar außerhalb der Stadien als auch für bestimmte risikoträchtige Dritortorte wie die bekannten Ankunftsorte der Gästefans. Eine gebührenrechtliche Veranlassung durch Beantragung ist bei den von der Po-

664 Häde, Innere Sicherheit und Abgabenstaat, in: Jachmann/Stober, Finanzierung der inneren Sicherheit, S. 9 (21); wohl auch Nolte, Staatliche Verantwortung im Bereich Sport, S. 370; Waechter, Das „Gebührenmodell“ zur Finanzierung der inneren Sicherheit, in: Jachmann/Stober, Finanzierung der inneren Sicherheit, S. 65 (85); Müller-Franken, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Art. 105 Rn. 93.

lizei autonom in Gang gesetzten Kräfteeinsätzen anlässlich von Fußballspielen nicht gegeben.⁶⁶⁵

Anknüpfungspunkt für eine gebührenrechtliche Inanspruchnahme nach dem Veranlasserprinzip kann auch nicht die Durchführung der Veranstaltung selbst sein.⁶⁶⁶

Zum einen kann den Veranstaltern von Fußballspielen keine polizeirechtliche Verhaltensverantwortlichkeit unterstellt werden.⁶⁶⁷ Daher lassen sie sich unter diesem Gesichtspunkt auch nicht als gebührenrechtliche Veranlasser einordnen. Die Polizeieinsätze werden nicht von ihnen veranlasst.⁶⁶⁸ Zu diesem Ergebnis gelangt auch der Bremer Senatsbericht. Dort heißt es: „Ist der Veranstalter nicht nach Polizeirecht verantwortlich und kommt eine gebührenrechtliche Veranlasserschaft folglich nicht in Betracht [...]“.“⁶⁶⁹

Zum anderen kann ihnen auch keine Veranlasserschaft unter dem Aspekt des „Fehlverhaltens“ angelastet werden. Sie verursachen gerade keinen staatlichen Mehraufwand, der bei verständiger Würdigung der Sachlage in zumutbarer Weise vermeidbar ist. Das ergibt sich bereits aus der eingangs dargelegten verantwortungsgeteilten Sicherheitsgewährleistung bei Fußballspielen. Insbesondere außerhalb der Stadien wären die Veranstalter nicht in der Lage, weitere Maßnahmen zu ergreifen, um die Sicherheitslage zu verbessern und den Umfang des Polizeieinsatzes dadurch zu reduzieren. Eine Untersagung der Spieldurchführung kann dagegen im Regelfall nicht als zumutbar angesehen werden, da die Veranstaltungsdurchführung den Kernbereich der grundrechtlich geschützten Berufsfreiheit der Fußballveranstalter verkörpert.

665 *Nolte*, NJW-aktuell 2014, 14.

666 *Brüning*, VerwArch 2015, 417 (426); a.A. *Majer*, VerwArch 1982, 167 (182); *Schiffbauer*, NVwZ 2014, 1282 (1284), der unzutreffend von einer Skepsis der Verfasser des Bremer Senatsberichts in Bezug auf die Veranlasserschaft der Veranstalter ausgeht.

667 Hierzu bereits: Dritter Teil, B, I.

668 *Nolte*, Kostenpflicht, S. 15; *Lege*, VerwArch 1998, 71 (86 Fn. 75); *Braun*, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 273; *Braun*, Die Polizei 2013, 321 (324); *Hermann/Buljevic*, NordÖR 2015, 198 (201); *Deusch*, Polizeiliche Gefahrenabwehr bei Sportgroßveranstaltungen, S. 229.

669 Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/1501 v. 22.07.2014, S. 9.

Das Veranlasserprinzip bietet deshalb keine Anknüpfungspunkte, um die Veranstalter von Fußballspielen einer Gebührenpflicht zu unterwerfen.

2. Die Veranstalter als Gebührenschuldner nach dem Vorteilsprinzip?

Für die Zulässigkeit der Erhebung einer Gebühr zulasten der Veranstalter wird das Veranlasserprinzip daher maßgeblich vom gebührenrechtlichen Vorteilsprinzip verdrängt.⁶⁷⁰ Es stellt sich die Frage, ob die Veranstalter von Fußballspielen durch die polizeilichen Maßnahmen sowohl innerhalb als auch außerhalb der umgrenzten Stadionbereiche – im öffentlichen Raum – und teilweise sogar an von den Austragungsorten weit entfernt liegenden Dritortorten tatsächlich begünstigt werden.

In diesem Zusammenhang wird ein unmittelbarer Vorteil der Veranstalter durch die polizeilichen Sicherheitsmaßnahmen in der Literatur allzu oft pauschal mit dem enormen Polizeiaufgebot, den erheblichen Gewinnen sowie dem Interesse an einer störungsfreien Spielaustragung begründet.⁶⁷¹

In dieselbe Kerbe schlug auch die zweite Kammer des Verwaltungsgerichts Bremen in der mündlichen Verhandlung des erstinstanzlichen Verfahrens der DFL gegen die Freie Hansestadt Bremen am 17. Mai 2017. Zwar hat die Kammer in ihrem Urteil offen gelassen, ob § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG mit der Verfassung in Einklang steht. Allerdings hat die Vorsitzende Richterin Benjes in der mündlichen Verhandlung mit den Worten „wir haben kein Problem damit“ deutlich gemacht, dass sie keine Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes hegt.

670 Davon geht auch der Bremer Senatsbericht aus, vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/1501 v. 22.07.2014, S. 11; vgl. ebenso *Braun*, Die Polizei 2013, 321 (324); *Hermann/Buljevic*, NordÖR 2015, 198 (201).

671 *Deusch*, Polizeiliche Gefahrenabwehr bei Sportgroßveranstaltungen, S. 222; *Nirschl*, Kosten der Polizei- und Sicherheitsbehörden in der Systematik des deutschen Abgabenrechts, S. 85 f.; *Mußnug*, VBIBW. 1982, 207 (208); *Heise*, NVwZ-Extra 2015, 1 (3); *Boll*, Die Gebührenpflicht des Nichtstörers, S. 103, die den Schutz einer privaten kommerziellen Großveranstaltung als „Paradebeispiel“ einer wirtschaftlich vorteilhaften polizeilichen Leistung benennt, jedoch auch nur pauschal auf die Gewährleistung eines reibungslosen Veranstaltungsverlaufs abstellt.

Die Herstellung der Sicherheit in und um das Veranstaltungsgelände sei als vorteilhafte öffentliche Leistung individuell zurechenbar. Denn der Einsatz zusätzlicher Polizeikräfte weise einen spezifischen Bezug zur Veranstaltung auf, er sei „durch die Veranstaltung bedingt und final auf die Herstellung der öffentlichen Sicherheit im Rahmen der Veranstaltung gerichtet.“⁶⁷² „Der spezifische Vorteil für den Veranstalter liegt [...] darin, dass die gefahrlose Teilnahme der Besucher gewährleistet, [...] eine negative Berichterstattung vermieden wird, und die Veranstaltung störungsfrei durchgeführt werden kann.“⁶⁷³ Sicherheitsvorteile lägen nach Auffassung der Kammer zudem in „der Risikominimierung, der Möglichkeit, die Veranstaltung trotz des vorhandenen Gefährdungspotenzials durchführen zu können“, und darin, „dass Besucher nicht abgeschreckt“ würden.⁶⁷⁴

Diesbezüglich bedarf es allerdings einer differenzierteren Betrachtungsweise, der man sich bislang überwiegend verschließt. Diese Verschlussenheit in Form einer pauschalen Betrachtung war nun auch den vorgenannten Ausführungen der Kammer zu entnehmen.

Exemplarisch wird an dieser Stelle auch auf den nachfolgenden Auszug aus dem Bremer Senatsbericht verwiesen: „Eine individuelle Zurechenbarkeit wird nach in der Literatur vertretenen Auffassung darin gesehen, dass die Polizei Teile ihrer Einsatzkräfte aus dem allgemeinen Dienst herauslöst, sie durch weitere eigene und gegebenenfalls fremde Kräfte ergänzt und diese Kräfte als geschlossene Einheiten zur Verfügung stellt, ohne dass eine konkrete Gefahr eingetreten wäre. Hierfür spricht, dass durch die Verkürzung der sonstigen Sicherheitsaufgaben unter dem Gesichtspunkt der Gefahrenvorsorge eine besondere Leistung zugunsten der Zuschauer, aber auch des Veranstalters erbracht wird. ‚Nach dem Gedanken des Vorteilsausgleichs kann der vorsorgende Veranstaltungsschutz der Polizei dem Veranstalter als Gebührenschuldner individuell zugerechnet werden.‘ Die so verstandene polizeiliche Leistung stellt mithin einen wirtschaftlichen Sondervorteil

672 Ausführungen der Vorsitzenden Richterin der zweiten Kammer des VG Bremen im Rahmen der mündlichen Verhandlung v. 17.05.2017.

673 Ausführungen der Vorsitzenden Richterin der zweiten Kammer des VG Bremen im Rahmen der mündlichen Verhandlung v. 17.05.2017.

674 Ausführungen der Vorsitzenden Richterin der zweiten Kammer des VG Bremen im Rahmen der mündlichen Verhandlung v. 17.05.2017.

dar, der auch nicht bereits mit der allgemeinen Steuerzahlung abgegolten wurde. Die polizeilichen Dienstleistungen dienen der Gewährleistung eines geordneten Ablaufs der Veranstaltung und sind auch für deren wirtschaftlichen Erfolg mitursächlich. In gleicher Weise werden auch die verkehrslenkenden Einsätze der Polizei aus Anlass von Großveranstaltungen den Zuschauern, aber auch dem Veranstalter als individuelle und abgrenzbare Leistungen zugeordnet.“⁶⁷⁵

Der Auszug belegt, dass der Senat keine konkrete Auskunft darüber gibt, in welcher Art und Weise sich bestimmte Maßnahmen der Polizei für die Veranstalter vorteilhaft auswirken. Pauschalitäten wie „Gewährleistung eines geordneten Ablaufs der Veranstaltung“, „vorsorgender Veranstaltungsschutz“ und „verkehrslenkende Einsätze“ werden zwar als Maßnahmen benannt. Offen bleibt jedoch, wie diese konkret zu dem postulierten „wirtschaftlichen Erfolg“ beitragen.

Auch das vorgebrachte Herauslösen von Einsatzkräften aus dem allgemeinen Dienst und ihre Bereitstellung als geschlossene Einheit sind für sich genommen nicht in der Lage, eine individuelle Zurechenbarkeit als Voraussetzung einer persönlichen Gebührenpflicht zu begründen.⁶⁷⁶ Dieses Vorbringen basiert vielmehr auf dem bereits beschriebenen Gedanken einer „außergewöhnlichen Belastung der Polizei“.⁶⁷⁷

Dieser Gedanke hat allerdings keine Verankerung in der Verfassung erfahren. Das Grundgesetz enthält eine so verstandene Kategorie der „Normallage“ betreffend das gebührenrechtliche Vorteilsprinzip nicht. Zwar setzt das Entstehen einer persönlichen Gebührenpflicht stets eine individuell zurechenbare staatliche Leistung, die unweigerlich mit einem staatlichen Mehraufwand einhergeht, voraus. Eine per-

675 Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/1501 v. 22.07.2014, S. 11 f.

676 Entsprechend stellt auch Bernhardt zur Begründung einer Gebührenschuld der Veranstalter darauf ab, dass die Polizei bei kommerziellen Fußballbegegnungen gezwungen sei, Einsatzkräfte aus dem „normalen Dienst“ herauszulösen und sie zur Gefahrenabwehr anlässlich der Veranstaltung vorzuhalten, vgl. *Bernhardt*, Die Geltendmachung von Kosten für polizeiliche Einsätze bei kommerziellen Veranstaltungen am Beispiel der Spiele des Profifußballs, S. 67 (78). Teilweise wird auch die Gebührenfreiheit von „Grünspielen“ vertreten, während polizeiliche Leistungen bei „Risikospiele“ dagegen mit einer Gebühr belegt werden sollen, vgl. *Siegel*, DÖV 2014, 867 (870).

677 Vgl. hierzu auch: *Kempny*, DVBl. 2017, 862 (866).

sönliche Gebührenschuld der Veranstalter bezieht sich jedoch nicht auf einen – ohne die Veranstaltungsdurchführung nicht erforderlichen – polizeilichen Mehraufwand, sondern einzig auf das Vorliegen einer besonderen Vorteilhaftigkeit der Staatsleistung für die Veranstalter als Leistungsempfänger.

Der Gedanke einer außerordentlichen Inanspruchnahme und übermäßigen Belastung der Polizei basiert einzig auf dem nicht einschlägigen gebührenrechtlichen Veranlasserprinzip. Denn als Veranlasser verursacht der Verantwortliche einen ihm zurechenbaren Mehraufwand, der unabhängig davon, ob sich dieser Mehraufwand für ihn vorteilhaft darstellt, im Wege einer Gebühr abgeschöpft werden kann.

Sofern sich die Zulässigkeit einer Gebührenerhebung allerdings auf das Vorteilsprinzip stützt, kommt es nicht auf den Umfang eines möglichen staatlichen Mehraufwands an, solange dieser nicht in der Lage ist, gebührenrechtliche Vorteile zu vermitteln. In diesen Fällen gilt es deshalb, nicht die Maßnahmen der Polizei, sondern ihre Wirkung für den potenziellen Gebührenschuldner zu hinterfragen. Das Herauslösen von Einsatzkräften und ihre Bereitstellung vermag deshalb vorliegend lediglich das Bestehen einer sachlichen Gebührenpflicht zu belegen.⁶⁷⁸

a) Die Ausgangspunkte einer geldwerten Vorteilsbestimmung der Veranstalter

Die möglichen wirtschaftlichen Vorteile der Veranstalter durch die polizeilichen Maßnahmen anlässlich der Spieldarstellungen lassen sich grundsätzlich unter zwei Gesichtspunkten betrachten:⁶⁷⁹

Auf der einen Seite kann die entsprechende staatliche Leistung aktiv zu einer Vermögensmehrung der Veranstalter führen, indem sie die Voraussetzungen für eine Ertragssteigerung schafft oder bestehende Einnahmeverhältnisse sichert, die ohne eine solche Amtshandlung nicht möglich wären.

Auf der anderen Seite kann eine Begünstigung auch darin zu sehen sein, dass sich bestimmte eigene Sicherungsmaßnahmen im

678 Ebenso Heise, NVwZ 2015, 262 (265); vgl. hierzu auch die Ausführungen unter: Dritter Teil, C, II, 2., d), aa), (1).

679 Boll, Die Gebührenpflicht des Nichtstörers, S. 102 f.

Pflichtenkreis der Veranstalter durch die polizeilichen Leistungen erübrigen.⁶⁸⁰ Das ist beispielsweise der Fall, wenn den Veranstaltern eigene Aufwendungen erspart bleiben, auf die sie ohne die Präsenz und das Einschreiten der Polizeikräfte nicht verzichten können bzw. dürfen. Dann reduziert sich eine finanzielle Belastung, die wertungsmäßig der zuvor genannten Kategorie einer Ertragssteigerung in nichts nachsteht.

Unter beiden Gesichtspunkten kann sich folglich ein finanzieller Vorteil zugunsten der Fußballveranstalter ergeben.

b) Differenzierung zwischen Gefahrenvorsorgemaßnahmen und der Beseitigung konkreter Gefahrenlagen

Vor dem Hintergrund einer – in der Literatur in unterschiedlichen Ausprägungen – diskutierten Gebührenfeindlichkeit polizeilicher Maßnahmen⁶⁸¹ kommt einer Differenzierung zwischen Gefahrenvorsorgemaßnahmen⁶⁸² und dem vom staatlichen Gewaltmonopol und den polizeilichen Hoheitsbefugnissen gedeckten Einschreiten zur Behebung konkreter Gefahrenlagen im Rahmen der nachfolgenden Vorteilsbestimmung besondere Bedeutung zu.

Während teilweise eine alle Maßnahmen umfassende und damit generelle Unzulässigkeit von Gebührenerhebungen für polizeiliches

680 Vgl. *Sailer*, Haftung für Polizeikosten, in: Lisken/Denninger, S. 1366.

681 Vgl. hierzu: Dritter Teil, C, III, 2.

682 Maßnahmen zur reinen Gefahrenvorsorge finden im Vorfeld konkreter Gefahren statt und versuchen ihren Eintritt zu verhindern. Sie sind in der Lage, eine effektive Gefahrenabwehr zu gewährleisten, indem sie auch im Falle eingetretener konkreter Gefahrenlagen ein zügiges Einschreiten ermöglichen. Diese Gefahrenvorsorge greift dabei nicht in die Rechtssphäre des Bürgers ein und lässt sich deshalb bereits auf die polizeiliche Aufgabenzuweisung der Gefahrenabwehr stützen, vgl. *Schenke/Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, Rn. 48, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht. Gefahrenvorsorgemaßnahmen stellen schlichtes und rechtmäßiges Verwaltungshandeln dar, sofern sie mit der Intention vorgenommen werden, Gefahrenabwehr zu betreiben, vgl. *Manssen*, SpuRt 1994, 169 (171). Die polizeiliche Gefahrenvorsorge bei Fußballveranstaltungen ist maßgeblich durch die schlichte Präsenz und (kamaralose) Überwachungstätigkeit der Polizei an besonders gefahrenträchtigen Plätzen, wie etwa an Bahnhöfen oder bekannten Treffpunkten der verschiedenen Anhängerschaften, geprägt („Schutzpräsenz“). Vielfach wirkt bereits diese Präsenz abschreckend und hilft dabei, konkrete Gefahrenlagen gar nicht erst entstehen zu lassen.

Tätigwerden vertreten wird,⁶⁸³ wollen manche Autoren jedenfalls solche Polizeileistungen gebührenfrei stellen, die mit der Ausübung von polizeilichen Hoheitsbefugnissen verbunden und zur Beseitigung konkreter Gefahrenlagen erforderlich sind.⁶⁸⁴

Diese beiden unterschiedlichen Ansatzpunkte sollen getrennt voneinander behandelt werden.

c) Die polizeilichen Maßnahmen innerhalb der Pflichtenkreise der Veranstalter als gebührenrechtliche Vorteile?

Geldwerte Vorteile könnten sich für die Veranstalter durch die polizeilichen Maßnahmen aus der Möglichkeit des Einsparens von Aufwendungen innerhalb der eigenen Pflichtenkreise ergeben.

Nirschl formuliert diesbezüglich: „Dem Veranstalter kommt die Leistung des Staates zugute, sie mehrt oder sichert zumindest seinen wirtschaftlichen Gewinn beispielsweise durch die Einsparung von eigenen Sicherheitskräften und unterscheidet ihn damit von der Allgemeinheit, der solche Leistungen nicht zuteil werden.“⁶⁸⁵

Diese Argumentation ist indes zu pauschal.

Um vor Art. 3 Abs. 1 GG bestehen zu können, muss sich die Ausnutzung der staatlichen Gewährleistungspflicht für die öffentliche Sicherheit nachweislich als vorteilhaft qualifizieren lassen.⁶⁸⁶ Hierzu gehört insbesondere, dass sich eine etwaige Begünstigung hinreichend konkret bestimmen lässt. Es sind deshalb die einzelnen polizeilichen Maßnahmen bei einer Fußballveranstaltung daraufhin zu überprüfen.

683 Albrecht, Probleme der Kostenerhebung für polizeiliche Maßnahmen, in: Festschrift Samper, S. 165 (178); Isensee, Nichtsteuerliche Abgaben, in: Hansmeyer (Hrsg.), Staatsfinanzierung im Wandel, S. 435 (450).

684 Gram, Ersatz von Polizeikosten, in: Sacksofsky/Wieland, Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, S. 179 (185); Waechter, Das „Gebührenmodell“ zur Finanzierung der inneren Sicherheit, in: Jachmann/Stober, Finanzierung der inneren Sicherheit, S. 65 (91); vgl. auch Sailer, Haftung für Polizeikosten, in: Lisken/Denninger, S. 1370 f.; Bernhardt, Die Geltendmachung von Kosten für polizeiliche Einsätze bei kommerziellen Veranstaltungen am Beispiel der Spiele des Profifußballs, S. 67 (72).

685 Nirschl, Kosten der Polizei- und Sicherheitsbehörden in der Systematik des deutschen Abgabenrechts, S. 85 f.

686 Vgl. Brüning, VerwArch 2015, 417 (429).

aa) Die Einlasskontrollen

Hierbei sind zunächst die Einlasskontrollen zum unmittelbaren Stadionbereich, für den die Veranstalter die Verantwortung tragen,⁶⁸⁷ in den Blick zu nehmen.

Ein beträchtlicher Anteil der Straftaten, die anlässlich von Spelaustragungen registriert werden, entfällt regelmäßig auf den Bereich dieser Zugangskontrollen.⁶⁸⁸ Vor diesem Hintergrund spielt sich im Veranstaltungsvorfeld ein Großteil der polizeilichen Tätigkeit in unmittelbarer Nähe dieser Eingangskontrollen ab. Es sind vornehmlich Gästefans, die versuchen, diese Zugänge unter Anwendung körperlicher Gewalt zu stürmen.⁶⁸⁹ Ihre Ziele liegen dabei auf der Hand: Es geht ihnen darum, Pyrotechnik und andere unerlaubte Gegenstände in den Stadionbereich zu schmuggeln, bestehende Stadionverbote oder den Erwerb eigener Tickets zu umgehen.⁶⁹⁰

In diesen Situationen kann der Veranstalter seinen für die Veranstaltungssicherheit essentiellen Verkehrssicherungspflichten nicht mehr im erforderlichen Umfang nachkommen: Er kann die Massen nicht mehr kontrollieren und nachvollziehen, wer das Stadion in berechtigter Weise betritt und wer nicht. Vor allem ist es ihm nicht möglich, mit Stadionverboten belegte Zuschauer oder solche ohne gültige

687 Hierzu: Erster Teil, B, III.

688 Vgl. zur kompetenzrechtlichen Problematik der funktionalen Verknüpfung von präventiver und repressiver polizeilicher Aufgabenerfüllung: Dritter Teil, C, III, 3.

689 So etwa vor dem Spiel zwischen Schalke 04 und Bayern München am 21.11.2015, vgl. Artikel Welt-Online v. 22.11.2015, <http://www.welt.de/sport/fussball/bundesliga/fc-bayern-muenchen/article149126560/Rummenigge-schaemt-sich-fuer-die-Bayern-Randalierer.html> (letzter Abruf am 01.11.2017).

690 Vgl. Jahresbericht Fußball 2015/2016 der Zentralen Informationsstelle Sportein-sätze des Landesamtes für Zentrale Polizeiliche Dienste, [http://www.polizei.nrw.de/media/Dokumente/Behoerden/LZPD/ZZZZ-160908-1\(ZIS-Jahresbericht_bis_2015-2016%2C_Stand_06.10.2016%2C_15.00_Uhr\).pdf](http://www.polizei.nrw.de/media/Dokumente/Behoerden/LZPD/ZZZZ-160908-1(ZIS-Jahresbericht_bis_2015-2016%2C_Stand_06.10.2016%2C_15.00_Uhr).pdf) (letzter Abruf am 01.11.2017), S. 10: „Einzelne Polizeibehörden weisen in ihrer Beschreibung des gewaltbereiten Potenzials auf einen weiterhin zunehmenden Organisationsgrad innerhalb der Ultraszenen hin. Wesentliche Beispiele hierfür sind: Das Ausnutzen der Gruppendynamik bei einem geschlossenen, teilweise bewusst verzögerten Eintreffen am Stadion, um durch die entstehenden Drucksituationen im Eingangsbereich einen sogenannten Kassen-/Blocksturm zu initiieren, und unter Umgehung auf die sonst üblichen Kontrollen und teilweise auch ohne Eintrittskarte ins Stadion zu gelangen bzw. Pyrotechnik einzuschleusen [...]“.

Eintrittskarte abzuweisen und unerlaubte und gefährliche Gegenstände aus seinem Stadionbereich fern zu halten.

Dadurch entstehen ihm konkrete finanzielle Nachteile: Zum einen wird es ihm unmöglich, bestehende Zahlungsansprüche gegen bestimmte Zuschauer, die die von ihm angebotene Leistung in Form der Spielverfolgung innerhalb des Stadions in Anspruch genommen haben, durchzusetzen.

Zum anderen können den Veranstalter empfindliche, vom DFB-Sportgericht auferlegte Strafen für ein Fehlverhalten der eigenen Fans treffen, die teilweise zu beachtlichen finanziellen Einbußen führen.⁶⁹¹ Neben der Anordnung von „Geisterspielen“ oder Zuschauer-Teilausschlüssen, die in wirtschaftlicher Hinsicht jeweils mit Einnahmereduzierungen beim Eintrittskartenverkauf verbunden sind, sind auch die Verhängung von Geldstrafen, die teilweise im sechsstelligen Euro-Bereich liegen, oder die Auferlegung eines Einsatzes eigener Ordner bei Auswärtsspielen möglich.⁶⁹²

Hinsichtlich solcher Geldstrafen ist auch die jüngste Rechtsprechung zu berücksichtigen: Mit Urteil vom 22. September 2016 hat der BGH entschieden, dass Besucher eines Fußballspiels, die Knallkörper innerhalb eines Stadions zünden, dem veranstaltenden Verein zum Schadensersatz verpflichtet sind, wenn dieser deshalb zu einer Verbandsstrafe durch das DFB-Sportgericht verurteilt wird.⁶⁹³ Das Gericht bejahte einen entsprechenden Zurechnungszusammenhang zwischen der Verhaltenspflichtverletzung und der Auferlegung der Geldstrafe.

Auch wenn potenzielle Störer deshalb zukünftig damit rechnen müssen, für ihr Fehlverhalten in Regress genommen zu werden, wird für die Vereine die Ermittlung der konkreten Täter auch weiterhin

691 Im Rahmen seines durch Art. 9 Abs. 1 GG garantierten Selbstverwaltungsrechts ist es dem DFB möglich, die Veranstalter mit privatrechtlichen Sanktionen zu bestrafen.

692 Vgl. Artikel DFB-Online v. 12.03.2015, <http://www.dfb.de/news/detail/drei-teilausschluesse-geldstrafe-und-hohe-auflagen-fuer-1-fc-koeln-118211/p/1/> (letzter Abruf am 01.11.2017).

693 BGH Urteil v. 22.09.2016 (Aktz. VII ZR 14/16). Im konkreten Fall wurde gegen den Profifußballbereich des 1. FC Köln eine Geldstrafe in Höhe von 50.000 € sowie die Bewährungsaufgabe, weitere 30.000 € für gewaltpräventive Maßnahmen zu verwenden, verhängt.

vielfach schwierig sein. Deshalb liegt das Hauptaugenmerk auch zukünftig trotz dieser nun entschiedenen grundsätzlichen Regressmöglichkeit mehr auf der präventiven als auf der repressiven Ebene.

Darüber hinaus sind in Einzelfällen sowohl deliktische als auch vertragliche Schadensersatzansprüche der Zuschauer gegen den Veranstalter denkbar.

Deutlich wird damit die essentielle Bedeutung, die den Zugangskontrollen nicht nur hinsichtlich des wirtschaftlichen Gewinnstrebens der Veranstalter zukommt; sie dienen auch maßgeblich der ihnen obliegenden Erfüllung zivilrechtlicher Verkehrssicherungspflichten.

Grundsätzlich kommen die Veranstalter dieser Pflicht umfassend und mit eigener Finanzierungsverantwortung durch den Einsatz privater Sicherheitsunternehmen nach. Allerdings ist die zumutbar⁶⁹⁴ eingesetzte Zahl privater Sicherheitskräfte an den Einlasskontrollen nicht in der Lage, einen „Fan-Ansturm“ zu verhindern.

Sofern nun die Gefahrenvorsorge der Polizei in Form der Präsenz und Überwachungstätigkeit auf den Schutz der Zugangskontrollen angelegt ist und einem möglichen Überrennen der Kontrollstellen abschreckend entgegentritt, stellt sie sich nicht mehr als eine Leistung dar, die sich an eine unbestimmte Vielzahl von Personen richtet, sondern allein dem Veranstalterinteresse dient, folglich eine besondere Vorteilhaftigkeit für die Veranstalter darstellt, die eine persönliche Gebührenschuld entstehen lässt.⁶⁹⁵ Dann nimmt die Polizeitätigkeit den Charakter einer „Serviceleistung“ an, die sich von den bereits zutreffend gebührenpflichtigen Fällen polizeilicher Begleitungen gewerblicher Transporte nicht unterscheidet.

694 Vgl. LG München I SpuRt 2006, 121 f.; Schwierigkeiten bereitet die Bemessung dieser Zumutbarkeitsgrenze, die jeweils einzelfallabhängig zu bestimmen ist. Den Veranstalter trifft jedenfalls keine allumfassende Sicherheitsgarantie, insbesondere erstreckt sich seine Verkehrssicherungspflicht nicht auf unvorhersehbare Gefahren. Aus einer ex ante Sicht ist danach zu fragen, mit welcher Wahrscheinlichkeit und mit welchem Ausmaß ein Schaden zu erwarten ist. Es ist sodann ein angemessenes Verhältnis zwischen dieser Schadenseintrittswahrscheinlichkeit und dem für einen entsprechenden Schutz erforderlichen Aufwand herzustellen. Als Maßstab gilt, dass solche Sicherungsmaßnahmen zu erbringen sind, die ein verständiger, umsichtiger und in vernünftigen Grenzen vorsichtiger Mensch für notwendig erachten würde, vgl. hierzu OLG Hamm NJW-RR 2000, 1416 (1417); vgl. auch *Heermann/Götze*, Zivilrechtliche Haftung im Sport, S. 108 f.

695 Vgl. *Brüning*, VerwArch 2015, 417 (432).

Wenn die Polizei in diesen Fällen auch noch konkrete Maßnahmen ergreift, um einen unkontrollierten Besucherstrom in den Stadionbereich zu unterbinden, liegt auch hierin ein geldwerter Vorteil für den Veranstalter, weil dieses Eingreifen die beschriebenen finanziellen Einbußen verhindert. Gleiches gilt für das Aussprechen von Platzverweisen zur Durchsetzung von Stadionverboten. Dieses staatliche Einschreiten im Pflichtenkreis der Veranstalter trägt erheblich zur Verbesserung der Sicherheitslage innerhalb des Stadions bei und vermag demnach ebenfalls besondere Vorteile für die Veranstalter zu begründen.

Auch der Bremer Versuch, die Rechtsprechung zur Luftsicherheitsgebühr für sich in Anspruch zu nehmen, kann sich deshalb allenfalls auf die Begründung einer persönlichen Gebührenpflicht des Veranstalters für unterstützende staatliche Leistungen anlässlich dieser Einlasskontrollen beziehen.

Diese Rechtsprechung bestätigt einen durch die Zugangskontrollen zu den sicherheitsempfindlichen inneren Flugplatzbereichen vermittelten besonderen Sicherheitsvorteil. Sofern man dieses Ergebnis auf die vorliegende Konstellation von Fußballspielen überträgt, ist es folglich nur möglich, Gebühren für polizeiliche Maßnahmen anlässlich der Zugangskontrollen zu erheben.⁶⁹⁶ Denn in beiden Fallkonstellationen sind die Kontrollen in der Lage, individuell zurechenbare Sicherheitsvorteile zugunsten der hinter den Kontrollen befindlichen Verkehrsbereiche zu begründen. Denn sowohl die Fußballveranstaltung als auch der Luftverkehr heben sich von der außerhalb jener Sicherheitsbereiche befindlichen Allgemeinheit ab.

bb) Der Stadioninnenbereich

Polizeiliche Leistungen können auch innerhalb der Stadien gebührenrechtliche Vorteile vermitteln.⁶⁹⁷

Trotz der Veranstalterverantwortlichkeit lässt sich dort regelmäßig eine polizeiliche Präsenz während der Spielzeit – insbesondere bei „Risikospielen“ – beobachten. Die teilweise Verlagerung der Polizeikräfte

⁶⁹⁶ Ebenso Böhm, NJW 2015, 3000 (3002).

⁶⁹⁷ Vgl. Böhm, NJW 2015, 3000 (3003).

während der Spielausstrahlung in die Stadien hinein erfolgt häufig aus einem praktischen Grund: Während der Spielphase entsteht ein „Überangebot“⁶⁹⁸ an Polizeibeamten. Denn besonders kritisch für die Einsatzleitung sind in der Regel die Vor- und Nachspielphasen, in denen ein Aufeinandertreffen von potenziellen Gewalttätern zu verhindern ist und für einen ordnungsgemäßen Zu- bzw. Abgang der Besucherströme gesorgt werden muss. Während des Spiels verbleiben somit personelle Kapazitäten, die präventiv in die Stadien verlegt werden, um nicht nur abschreckend zu wirken, sondern bei Bedarf auch ein frühzeitiges Eingreifen zu ermöglichen.

Diese polizeiliche Gefahrenvorsorge entzieht den Veranstaltern jedoch nicht die primäre Verantwortung für ihren Pflichtenkreis. Sie haben dennoch dafür Sorge zu tragen, dass sich typische veranstaltungsbedingte Gefahren innerhalb des Stadions nicht realisieren. Entsprechend liegt ein Schwerpunkt auf der Sicherung der Gästeblocke, der Trennung der Fanlager und einem zweckmäßigen Einsatz von Ordnungskräften.

Darüber hinaus müssen sie die ordnungsgemäße Durchführung der Spielausstrahlung gewährleisten, indem sowohl der Spielverlauf selbst als auch die Mannschaften, Schiedsrichter und sonstige sich im Innenbereich befindliche Personen vor Störungen und Übergriffen zu schützen sind. Das private Sicherheitspersonal hat daher beispielsweise „Platzstürme“ durch einzelne oder mehrere „Fans“ effektiv zu verhindern.⁶⁹⁹ Allerdings bedürfen die privaten Sicherheitskräfte bei gewalttätigen Ausschreitungen innerhalb ihrer Pflichtenkreise aufgrund des staatlichen Gewaltmonopols des hilfsweisen Einschreitens der staatlichen Polizeikräfte, sofern die zur Bewältigung der Gefahrenlage erforderlichen Maßnahmen nicht mehr von ihren Jedermann-Rechten gedeckt sind oder sich die durch die Zumutbarkeitsgrenze beschränkte

698 Vgl. hierzu bereits: Erster Teil, B, II, 3.

699 Diesbezüglich sei nur an den Platzsturm der Anhänger von Fortuna Düsseldorf im Relegationsspiel gegen Hertha BSC erinnert, vgl. Artikel Spiegel-Online v. 12.06.2012, <http://www.spiegel.de/sport/fussball/dfb-fordert-geisterspiel-und-100-000-euro-geldbusse-fuer-duesseldorf-a-838480.html> (letzter Abruf am 01.11.2017); auch die Kölner Fans stürmten den Platz beim Auswärtsspiel in Mönchengladbach am 14.02.2015, vgl. Artikel Spiegel-Online v. 14.02.2015, <http://www.spiegel.de/sport/fussball/fans-des-1-fc-koeln-sorgten-fuer-platzsturm-in-gladbach-a-1018513.html> (letzter Abruf am 01.11.2017).

Ordnerkapazität für die Gefahrenbeseitigung als nicht ausreichend darstellt.

Dies vorausgeschickt, können sowohl die polizeiliche Gefahrenvorsorge als auch das Eingreifen bei konkreten Gefahrenlagen gebührenrechtliche Vorteile vermitteln:

Die polizeiliche Präsenz innerhalb des Stadions wirkt nicht nur abschreckend, sondern ermöglicht auch ein rasches Eingreifen bei unvorhersehbaren Fan-Aktionen, wie „Platzstürmen“ oder gewalttätigen Übergriffen auf das gegnerische Fanlager. Die Möglichkeit eines frühzeitigen polizeilichen Einschreitens zum Zwecke der Beseitigung einer konkreten Gefahrenlage innerhalb des Stadions ist auch hinsichtlich der Bereitschaft der Zuschauer, diese Veranstaltungen überhaupt zu besuchen, von erheblicher Bedeutung.⁷⁰⁰ Wesentlich für den Entschluss zum Besuch einer Fußballveranstaltung ist das Bewusstsein, innerhalb des Stadionbereichs weitgehend auch vor jenen Gefahren geschützt zu sein, deren Verhinderung die zumutbaren Verkehrssicherungspflichten des Veranstalters übersteigt.

Dies gilt vor allem auch deshalb, weil große Fußballveranstaltungen nicht mehr „nur“ gewaltbereite „Fan“-Gruppierungen anziehen, sondern längst als Anschlagssziele im Fokus des internationalen Terrorismus stehen, wie die Ereignisse während des Freundschaftsspiels zwischen Frankreich und Deutschland am 13. November 2015 in Paris gezeigt haben: Drei Selbstmordattentäter zündeten ihre Sprengstoffwesten in unmittelbarer Nähe des Stade de France, nachdem zwei von ihnen zuvor vergeblich versucht hatten, ins Stadioninnere zu gelangen.

Auch das polizeiliche Eingreifen innerhalb des umgrenzten Stadionbereichs stellt – sofern es als Beitrag zur Veranstaltungssicherheit angesehen werden kann – einen gebührenrechtlichen Vorteil dar.⁷⁰¹ Der Veranstalter erspart sich eigene Aufwendungen, indem er durch die polizeiliche Präsenz in die Lage versetzt wird, auf ein im Regelfall unverhältnismäßig hohes und damit für ihn ertragsminderndes Aufgebot von Ordnungskräften zur Sicherung der Veranstaltung zu verzichten. Ferner tragen die polizeilichen Maßnahmen dazu bei, Handlungen der Anhängerschaft der Heimmannschaft zu verhindern, die im

700 Anders liegt es wohl im Hinblick auf polizeiliche Maßnahmen im öffentlichen Verkehrsraum, dazu sogleich.

701 So wohl auch *Schiffbauer*, NVwZ 2014, 1282 (1284).

Nachgang des Spiels empfindliche Geldstrafen vom DFB zulasten der Veranstalter nach sich ziehen können.

Polizeiliches Einschreiten zur Behebung konkreter Gefahrenlagen ist durchaus in der Lage, besondere Sicherheitsvorteile zugunsten der Veranstaltungsdurchführung zu erbringen.⁷⁰² Exemplarisch muss hierzu der Polizeieinsatz beim Champions-League Qualifikationsspiel des FC Schalke 04 gegen PAOK Thessaloniki am 21. August 2013 Erwähnung finden:

Während dieses Spiels zeigten die Schalker Ultras ein Banner mit der alten Flagge der ehemaligen jugoslawischen Teilrepublik Makedonien in ihrem Block, welches zu einer Provokation der zahlreich mitgereisten Fans aus Griechenland führte.⁷⁰³ Der Polizeiführer wurde darüber informiert, dass es zu einem Platzsturm der Thessaloniki-Anhänger kommen werde, sodass Schwerverletzte und sogar Tote zu befürchten waren und der eingesetzte Ordnungsdienst allein nicht in der Lage war, den Gästeblock mit rund 2.500 Personen zurückzuhalten.⁷⁰⁴ Nach Absprachen zwischen dem Polizeiführer und den Gelsenkirchener Sicherheits- und Fanbeauftragten wurden die Schalker Ultras unter Androhung unmittelbaren Zwangs mehrfach aufgefordert, die Flagge zu entfernen, was jedoch nicht geschah, sodass der Schalker Fanblock von der Polizei unter Einsatz von Schlagstöcken und Pfefferspray gestürmt und das Banner entfernt wurde.

Eine im Nachgang von Fußballspielen häufig praktizierte und bereits dargelegte Maßnahme der Polizei ist der sogenannte „verzögerte Abmarsch“.⁷⁰⁵ Dabei werden alle in einem Gästeblock befindlichen Personen gemeinsam nach Spielende im Stadion festgehalten und in Schutzgewahrsam genommen, wenn konkrete Anhaltspunkte für Attacken rivalisierender Fangruppen auf den Abmarschwegen vorliegen.

⁷⁰² Vgl. hierzu auch Müller-Eiselt, VR 2014, 85 ff.

⁷⁰³ Hintergrund war der politische Konflikt um die Aufnahme des Sterns von Vergina in die rote Nationalflagge Mazedoniens. Griechenland betrachtete dieses Symbol – genauso wie den Landesnamen Mazedonien – als kulturelles Erbe und sah gleichzeitig die Gefahr eines mazedonischen Anspruchs auf die nordgriechische Region Makedonien.

⁷⁰⁴ Vgl. hinsichtlich nachfolgender Angaben: Pressekonferenz Polizei Gelsenkirchen v. 22.08.2013, <https://www.youtube.com/watch?v=NTJCoxSobUg> (letzter Abruf am 01.11.2017).

⁷⁰⁵ Vgl. hierzu bereits: Erster Teil, B, III, 5.

Zwar erfolgt auch diese Ingewahrsamnahme durch die Polizei innerhalb des Stadionbereichs, allerdings ist sie nicht auf die Veranstaltungssicherheit angelegt, sondern bezweckt den Schutz der Gästefans vor einer außerhalb der Stadien – und damit nicht mehr im Verantwortungsbereich der Veranstalter – liegenden potenziellen Gefahr für Leib und Leben. Es fehlt folglich ein für eine gebührenrechtliche Vorteilhaftigkeit erforderlicher Veranstaltungsbezug.

Dieser lässt sich auch nicht durch die Überlegung konstruieren, der Veranstalter sei aufgrund des mit den Besuchern geschlossenen Zuschauervertrags rechtlich dazu verpflichtet, deren Rechtsgüter zu schützen. Denn diese Pflicht kann sich nur auf solche Sicherungsmaßnahmen beziehen, die dem Veranstalter rechtlich überhaupt möglich und dazu bestimmt sind, vor Gefahren innerhalb seines Verantwortungsbereichs zu schützen. Der „verzögerte Abmarsch“ bedarf als kurzzeitige polizeiliche Ingewahrsamnahme dagegen der Inanspruchnahme hoheitlicher Befugnisse, denn als in den Polizeigesetzen geregelte Standardmaßnahme ist sie von den eingesetzten privaten Sicherheitskräften nicht vollziehbar. Die mit ihr verfolgten Ziele rechtfertigen einen solchen Freiheitsentzug nicht über die „Jedermann-Rechte“. Insofern ist diese Maßnahme den Veranstaltern bereits rechtlich unmöglich und leistet keinen Beitrag dazu, Gefahrenlagen innerhalb ihres Verantwortungsbereichs zu unterbinden.

Hinzu kommt, dass der „verzögerte Abmarsch“ nicht ausschließlich dem Schutz der in Gewahrsam genommenen Personen dient, sondern zugleich versucht, alle von gewalttätigen Auseinandersetzungen im öffentlichen Verkehrsraum ausgehende Gefahren zu verhindern. Hierzu zählt maßgeblich auch die Verhinderung von Beeinträchtigungen unbeteiligter Rechtsgüter, sodass die Maßnahme mittelbar auch zum Schutz einer unbestimmten Vielzahl von Personen, mithin der Allgemeinheit, erfolgt.

Im Ergebnis sind daher neben den die Einlasskontrollen unterstützenden auch jene Maßnahmen der Polizei innerhalb des Stadionbereichs den Veranstaltern individuell zurechenbar, die auf die Veranstaltungssicherheit angelegt sind.⁷⁰⁶

⁷⁰⁶ Vgl. Klein, DVBl. 2015, 275 (279); Böhm, NJW 2015, 3000 (3002 f.).

d) Die polizeilichen Maßnahmen im öffentlichen Raum als gebührenrechtliche Vorteile?

Dennoch liegt der Schwerpunkt der Problematik auf der Bestimmung eines gebührenrechtlichen Vorteils, der den Veranstaltern durch Maßnahmen der Polizei im öffentlichen Raum und damit außerhalb ihrer Verantwortungsbereiche zukommt. Die Diskussion um die Möglichkeit einer Kostenerstattung erhält ihre Brisanz insbesondere durch diesen Versuch einer Kostenüberwälzung für jene Maßnahmen im öffentlichen Raum, die teilweise in großer Distanz zu den eigentlichen Austragungsorten erfolgen.

Abstrakt steht eine finanzielle Begünstigung im Raum, wenn die entsprechende staatliche Leistung aktiv zu einer Vermögensmehrung der Veranstalter führt, weil sie ihnen eine Gewinnsteigerung verschafft oder bestehende Einnahmeverhältnisse sichert, die ohne eine solche Amtshandlung nicht möglich wären.

Die Ansicht, kommerzielle Veranstalter seien nur dann in der Lage, profitabel zu agieren, wenn ein ausreichendes Maß an Sicherheit bei ihren Veranstaltungen gewährleistet sei, vermag in ihrer Pauschalität nicht zu überzeugen. Gleiches gilt für die bisher nicht begründete These, eine Veranstaltung werde von ihren Besuchern nur dann angenommen, wenn diese sich sicher fühlten.⁷⁰⁷ Ebenso schlägt der Versuch fehl, einen Veranstaltervorteil damit begründen zu wollen, die Polizei gewährleiste eine pünktliche und sichere An- und Abreise aller Zuschauer zu den Stadien.⁷⁰⁸

Da die aufgeführten Ansichten nach Auffassung des Verfassers wegen ihrer Pauschalität bzw. Nichtbeweisbarkeit nicht zu einem brauchbaren Ergebnis führen, allerdings nur tatsächlich bestehende geldwerte Vorteile im Wege einer Gebühr abgeschöpft werden können, stellt sich deshalb im Folgenden die Frage, wodurch und in welchem Maße staat-

707 So etwa *Braun*, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 280; *Braun*, Die Polizei 2013, 321 (325).

708 Beitrag Nr. 7 – Polizeikostenersatz bei kommerziellen Großveranstaltungen, S. 80, in: Rechnungshof Baden-Württemberg, Denkschrift 2015 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg (LT-Drucks. 15/7007), <http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/de/veroeffentlichungen/denkschrift/en/317750/317758.html> (letzter Abruf am 01.11.2017).

liche Leistungen den Veranstaltern gebührenrechtliche Vorteile vermitteln können.

aa) Die polizeiliche Gefahrenvorsorge

Es entspricht den Zielen der Organisatoren, möglichst viele Besucher zu generieren und deren „Stadionerlebnis“ so sicher wie möglich zu gestalten.

Eine Begünstigung der Veranstalter im gebührenrechtlichen Sinne könnte deshalb darin zu sehen sein, dass durch die stetige Präsenz und Überwachungstätigkeit der Polizeikräfte eine verbesserte Sicherheitslage im öffentlichen Raum rund um den unmittelbaren Stadionbereich und auf den An- und Abfahrtswegen der Zuschauer entsteht.

Um darin eine gebührenpflichtige Begünstigung zu sehen, sind insbesondere zwei Voraussetzungen zu erfüllen, die problematisch erscheinen:

Es muss einen besonderen Vorteil zugunsten der Veranstalter geben, sodass es gerechtfertigt ist, ihnen die entstehenden Polizeieinsatzkosten aufzuerlegen und die polizeilichen Maßnahmen müssen überhaupt in der Lage sein, Anknüpfungspunkte für eine individuelle Zu-rechenbarkeit zum Veranstalter zu liefern, da die Bereitschaft der Einsatzkräfte im öffentlichen Raum an sich an jeden gerichtet ist, der auf sie angewiesen ist.

(1) Das Vorliegen eines besonderen Vorteils

Um eine besondere Vorteilhaftigkeit der Gefahrenvorsorgemaßnahmen zugunsten des Veranstalters begründen zu können, darf es sich nicht um ausschließlich der Allgemeinheit zugewandte Leistungen handeln.⁷⁰⁹ Denn staatliche Leistungen, die an nicht von der Allgemeinheit abgrenzbare Empfänger adressiert sind, stellen sich mangels

⁷⁰⁹ Zutreffend *Bernhardt*, Die Geltendmachung von Kosten für polizeiliche Einsätze bei kommerziellen Veranstaltungen am Beispiel der Spiele des Profifußballs, S. 67 (78).

Individualisierbarkeit als gebührenuntauglich dar.⁷¹⁰ Dies ist insbesondere bei staatlichem Handeln anzunehmen, dass sich nach Art und Ausmaß an alle Bürger in gleicher Weise richtet.⁷¹¹

Diesbezüglich hatte bereits das Preußische Oberverwaltungsgericht hervorgehoben, dass „eine völlig allgemeine, nicht aber eine dem Einzelnen gemachte Leistung“ eine persönliche Gebührenpflicht nicht zu begründen vermag.⁷¹²

Das BVerwG hat Ähnliches im Kontext einer Gebührenerhebung für die Untersuchung von Altöl festgestellt: „Eine Überwachung von Verhaltensweisen, von denen möglicherweise Gefahren für die Allgemeinheit ausgehen, ist als solche nur eine Leistung, die der Staat der Allgemeinheit erbringt. Die Abwälzbarkeit der insoweit anfallenden Kosten richtet sich in erster Linie nach den für die ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit geltenden Regeln; sie setzt also im Grundsatz voraus, daß die Überwachung zur Feststellung einer ‚Störung‘ und zugleich eines ‚Störers‘ führt.“⁷¹³

Auch Wilke sieht Leistungen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit als gebührenfeindlich an, sofern es ihnen an einer hinreichenden Beziehung zu bestimmten Personen fehlt.⁷¹⁴

Bei den hier in Rede stehenden Gefahrenvorsorgemaßnahmen in Form der polizeilichen Präsenz und Überwachungstätigkeit im öffentlichen Raum handelt es sich um den typischen Fall einer ausschließlich an die Allgemeinheit gerichteten Leistung ohne persönlichen Bezug zum Veranstalter.

Daran vermag auch dessen rein kausaler Verursachungsbeitrag in Form der Veranstaltungsdurchführung nichts zu ändern. Insbesondere

⁷¹⁰ Heise, NVwZ 2015, 262 (264); Braun, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 258.

⁷¹¹ Waechter, Das „Gebührenmodell“ zur Finanzierung der inneren Sicherheit, in: Jachmann/Stober, Finanzierung der inneren Sicherheit, S. 65 (72).

⁷¹² PrOVGE 31, 53 (56); vgl. Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 87.

⁷¹³ BVerwG NVwZ 1991, 481 (482).

⁷¹⁴ Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 88; auch für den zivilrechtlichen Schadensersatz ist anerkannt, dass Vorsorgeaufwendungen nur dann kompensationsfähig sind, wenn sie einen besonderen Bezug zum Schädiger aufweisen, entsprechend geht die h.M. davon aus, dass „Fangprämien“ für das Erwischen eines Ladendiebs im Gegensatz zu Schadensverhütungsmaßnahmen ohne konkreten Bezug zum Schädiger wie der Einsatz technischer Überwachungsmittel ersatzfähig sind, vgl. Oetker, in: MüKo BGB, Bd. 2, § 249 Rn. 202 f.

ist bei der vorliegenden Frage nach der Vorteilhaftigkeit bestimmter Maßnahmen nicht das bereits verworfene Kriterium der gebührenrechtlichen Veranlassung des Polizeiaufgebots durch die Hintertür wieder einzuführen. Der bereits dargelegte gegenteilige Begründungsversuch von Bernhardt, die Einsatzkräfte würden aus dem laufenden allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsdienst der örtlichen Reviere herausgelöst und durch Bereitschaftskräfte ergänzt, wodurch die Wahrnehmung ihrer allgemeinen Sicherheitsaufgaben im Wach- und Streifendienst der betroffenen Kommunen verkürzt werde,⁷¹⁵ kann keinen konkret bestehenden und erst recht keinen besonderen Sicherheitsvorteil zugunsten der Veranstalter begründen. Die Wahrnehmung allgemeiner Sicherheitsaufgaben wird vielmehr nur an anderer Stelle und im stärkeren personellen Umfang fortgesetzt. Die genannten Modifikationen ändern nichts an dem allgemeinen Charakter der polizeilichen Schutzpräsenz im öffentlichen Verkehrsraum.

Der Veranstalter ist durch die staatliche Leistung außerhalb der Stadien tatsächlich nicht mehr bevorteilt als jede andere Person, die sich einer durch aggressive Fanggruppierungen hervorgerufenen Gefahrenlage gegenübersteht. Dabei muss es sich bei den Personen im Hinblick auf den unmittelbaren Stadionbereich nicht einmal um solche Bürger handeln, die selbst durch die Veranstaltung angezogen werden. Auch rein zufällig am Veranstaltungsort befindliche Passanten oder Anwohner kommen unzweifelhaft in den Genuss der verbesserten Sicherheitslage durch ein erhöhtes Polizeiaufgebot.

Die teilweise aus dem Vorbringen, die Spieldurchführung werde durch das Polizeiaufgebot im öffentlichen Raum überhaupt erst ermöglicht,⁷¹⁶ gezogenen Schlüsse sind abzulehnen. Der Veranstalter ist durch den Einsatz der privaten Sicherheitsunternehmen – und wie gesehen auch durch das Polizeiaufgebot innerhalb der Stadien und anlässlich der Zugangskontrollen – durchaus in der Lage, eine in aller Regel störungsfreie und sichere Spieldurchführung zu gewährleisten.

Zudem zeigt auch ein Blick auf die vom Veranstaltungsort entlegeneren Einsatzgebiete der Polizei, dass sich die Gefahrenvorsorgemaßnahmen im öffentlichen Raum an eine unbestimmte Vielzahl von Per-

⁷¹⁵ Bernhardt, Die Geltendmachung von Kosten für polizeiliche Einsätze bei kommerziellen Veranstaltungen am Beispiel der Spiele des Profifußballs, S. 67 (78).

⁷¹⁶ So etwa Braun, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 280.

sonen richten: Wenn die Polizei gewaltgeneigte oder -suchende Gäste-fans bei ihrer Ankunft an den Bahnhöfen in Empfang nimmt, indem sie zunächst ohne konkrete Maßnahmen zu ergreifen, schlichte Präsenz zeigt, dann vermittelt diese Tätigkeit den übrigen Reisenden und allen sich in räumlicher Nähe befindlichen Personen nicht nur ein erhöhtes subjektives Sicherheitsempfinden, sondern auch einen objektiven Sicherheitsgewinn für ihre Individualrechtsgüter als Teilgüter der allgemeinen öffentlichen Sicherheit.

Wenn die Polizei - wie vor dem Spiel zwischen dem SV Werder Bremen und dem Hamburger SV am 19. April 2015 geschehen – den Nord-Ausgang des Hauptbahnhofs sperrt, um zu verhindern, dass sich die eintreffenden Gästefans unkontrolliert im Stadtgebiet verteilen und sich dadurch der polizeilichen Überwachung entziehen, dann stellt auch dies keine Maßnahme dar, die einen sicherheitsrelevanten Mehrwert für die eigentliche Veranstaltungsdurchführung generiert.

Bei der bereits erörterten „einschließenden Begleitung“ der Gästefans zum Stadion soll es sich nach Auffassung von Heise um eine „Vorbereitungshandlung für die vom jeweiligen Austragungsveranstalter durchgeführte Spieldarstellung, die final und ausschließlich auf die Sicherheit dieser Veranstaltung hin ausgerichtet ist“, handeln.⁷¹⁷

Diese Sichtweise ist unzutreffend.

Die „einschließende Begleitung“ stellt sich vielmehr als eine Maßnahme dar, die allein den Schutz der Allgemeinheit bezweckt.⁷¹⁸ Sie nimmt den teilweise gewaltbereiten Gästefans weder ihre Gefährlichkeit noch leistet sie weitergehend einen Beitrag zur Verbesserung der Veranstaltungssicherheit. Das Ziel dieser Begleitungen liegt ausschließlich darin, möglichen von den Gästefans ausgehenden Gefahren (gewalttätige Auseinandersetzungen oder „Entglasungsaktionen“) für eine unbestimmte Vielzahl von Personen vorzubeugen. Dabei ist

⁷¹⁷ Heise, NVwZ 2015, 262 (265) in wörtlicher Anlehnung an die Nichtannahmeentscheidung des BVerfG NVwZ 1999, 176 f., in der es heißt: „Die Sicherheitskontrolle stellt sich jedoch mittelbar als Vorbereitungshandlung für den vom jeweiligen Luftfahrtunternehmen durchgeführten Flug dar und ist final auf die Sicherheit dieser Luftfahrtveranstaltung hin ausgerichtet.“ Im Übrigen bedarf es für eine Gebührenbelastung keiner finalen Leistungsausrichtung an einen Gebührenschuldner, auch mittelbare und nicht beabsichtigte Vorteile sind in der Lage, eine Gebührenpflicht zu begründen.

⁷¹⁸ Zutreffend Schiffbauer, NVwZ 2014, 1282 (1284).

die Maßnahme der „einschließenden Begleitung“ genauso wie alle anderen polizeilichen Maßnahmen im öffentlichen Verkehrsraum mit Ausnahme jener, die der Unterstützung der Einlasskontrollen dienlich sind, dazu bestimmt, sowohl Passanten als auch Anwohner, gegnerische Fans, Kiosk- oder Kneipenbesitzer und sämtliche Personen, die sich mit dem Fanmarsch bzw. davon ausgehenden Gefahren konfrontiert sehen, zu schützen.⁷¹⁹

Diese staatlichen Leistungen beinhalten keine individuelle Komponente und schützen ausschließlich die Allgemeinheit;⁷²⁰ charakteristisch ist gerade die finale Ausrichtung an eine nicht bestimmte Vielzahl von potenziellen Leistungsempfängern.

Auch die Ausführungen des VGH Baden-Württemberg zur „Luftsicherheitsgebühr II“ sprechen gegen die Annahme eines durch die polizeiliche Präsenz im öffentlichen Raum vermittelten besonderen Vorteils bei Fußballspielen. Das Gericht hatte darüber zu entscheiden, ob neben der vorgenannten Gebührenerhebung für die Durchsuchung von Personen und des Gepäcks beim Betreten der nicht allgemein zugänglichen Flugplatzbereiche („Luftsicherheitsgebühr I“) von den Luftfahrtunternehmen Gebühren für den bewaffneten Schutz der Kontrollstellen und die Bestreifung der Sicherheitsbereiche eines Flugplatzes erhoben werden können.⁷²¹ Es stellte jedoch fest, dass es sich dabei um allgemeine Bewachungsmaßnahmen von Teilbereichen des Flughafens handele und gerade nicht um eine Leistung, die dem einzelnen Fluggast oder einem Luftfahrtunternehmen individuell zugerechnet werden könne.⁷²² Insofern fehle es diesen Maßnahmen an der erforderlichen „Konnextität zwischen dem Leistungsinhalt und dem individuellen Erfolg“,⁷²³ die das BVerwG für die Gebührenpflicht der Zugangskontrollen bejaht hatte.⁷²⁴

Der Nichtannahmeentscheidung des BVerfG zur „Luftsicherheitsgebühr I“ ist zu entnehmen, dass weiterhin das konkrete Bestehen ei-

719 Ebenso *Klein*, DVBl. 2015, 275 (279).

720 So wohl auch *Albrecht*, Probleme der Kostenerhebung für polizeiliche Maßnahmen, in: Festschrift Samper, S. 165 (171).

721 VGH Baden-Württemberg, VBlBW 2003, 435 ff.

722 VGH Baden-Württemberg, VBlBW 2003, 435 (437); offen gelassen vom BVerwG DVBl. 2004, 1040 ff.

723 VGH Baden-Württemberg, VBlBW 2003, 435 (437).

724 BVerwG NVwZ 1994, 1102 (1105).

nes besonderen Sicherheitsvorteils für eine persönliche Gebührenpflicht entscheidend ist.⁷²⁵ Diesen besonderen Sicherheitsvorteil sah das BVerwG durch die Zugangskontrollen vermittelt. Seiner Entscheidung lassen sich allerdings keine Aussagen über die Zulässigkeit einer Gebührenerhebung für polizeiliche Gefahrenvorsorgemaßnahmen im öffentlichen Raum entnehmen, wie etwa von den Verantwortlichen in Bremen oder manchen Stimmen in der Literatur angenommen wird.⁷²⁶

In dieser allgemeinen Gefahrenvorsorge kann keine individuell zu-rechenbare öffentliche Leistung gesehen werden, sodass dadurch auch kein individueller Vorteil begründet wird, der im Wege einer Gebühr ganz oder teilweise abgeschöpft werden darf.⁷²⁷ Den Veranstaltern werden keine aus der Allgemeinheit herausstechenden Vorteile vermittelt, die eine Gebührenlast sachlich rechtfertigen könnten. Es findet keine Überschneidung der Wirkungssphären von polizeilichen Maßnahmen im öffentlichem Raum und der Stadionsicherheit statt.⁷²⁸ So gefährden die bereits angeführten Drittortauseinandersetzungen gewalttätiger Fans keine Rechtsgüter der Veranstalter im Speziellen, sondern einzig die öffentliche Sicherheit im Allgemeinen.⁷²⁹

Insofern handelt es sich entgegen der Ansicht von Heise bei einer solchen Argumentation nicht um den Versuch der erneuten Einführung des oben verworfenen Kriteriums des „überwiegend öffentlichen Interesses“,⁷³⁰ sondern um die Ablehnung einer die Gebührenlast rechtfertigenden besonderen Vorteilhaftigkeit für den Veranstalter, unabhängig von der Frage, in wessen überwiegendem Interesse sie erfolgen.

Die verbesserte Sicherheitslage im öffentlichen Raum vermittelt darüber hinaus keinen geldwerten, sondern lediglich einen unter der Wesentlichkeitsschwelle liegenden ideellen Vorteil.

725 BVerfG NVwZ 1999, 176 (177): „Für die gebührenrechtliche Heranziehung des Einzelnen genügt es, daß er durch eine öffentliche Leistung einen besonderen tatsächlichen Vorteil erhält“.

726 Vgl. etwa Hermann/Buljevic, NordÖR 2015, 198 (201).

727 Kirchhof, HStR V, § 119 Rn. 31.

728 Schiffbauer, NVwZ 2014, 1282 (1284).

729 Vgl. Schiffbauer, Eine verfassungsrechtliche Abwehrschlacht, <http://www.juwiss.de/98-2014/> (letzter Abruf am 01.11.2017).

730 Heise, NVwZ 2015, 262 (265).

Eine wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit lässt sich auch nicht aus einer etwaigen finanziellen Einsparung eigener Kräfte herleiten. Diese Annahme geht schon deswegen fehl, weil die Veranstalter keine eigenen Kräfte im öffentlichen Raum einsetzen können. Selbst wenn sie wollten, wären sie vor dem Stadion nicht dazu befugt, die Voraussetzungen für eine sichere An- und Abreise der Besucher zu schaffen,⁷³¹ denn es handelt sich bei der Gefahrenabwehr außerhalb privater Verantwortungsbereiche um eine Aufgabe, die ausschließlich der Polizei zugewiesen ist. Der Begründungsversuch einer geldwerten Begünstigung durch ersparte Aufwendungen greift deshalb nicht durch, weil dem Veranstalter dadurch eine finanzielle Entlastung unterstellt wird, die aus der Erfüllung einer Aufgabe resultieren soll, die ihm ohnehin nicht obliegt.⁷³²

Hinsichtlich der polizeilichen Leistungen im öffentlichen Raum kann auch nicht von einer Kommerzialisierung dieser Handlungen ausgegangen werden, denn kommerzialisiert ist stets nur eine Tätigkeit, die sich am freien Markt beschaffen lässt.⁷³³ Diese Polizeileistungen können von privaten Sicherheitsunternehmen nicht kostenpflichtig angeboten werden. Die innere Sicherheit ist grundsätzlich kein marktfähiges Gut.⁷³⁴ Insofern ist diese Tätigkeit weder preislich erfassbar noch einem Erwerb zugänglich.⁷³⁵ Ferner kommt die Polizei ihrer Verpflichtung zur Ergreifung bestimmter Maßnahmen nicht deshalb nach, weil sie dafür eine Gegenleistung erhält, sondern weil sie vorrangig nach dem Prinzip des vorbehaltlosen Handelns hierzu verpflichtet ist.

Ein geldwerter Vorteil für den Veranstalter ist auch nicht darin zu sehen, dass die Besucherzahl durch eine verbesserte Sicherheitslage rundum die Stadien steigt und erst hohe wirtschaftliche Gewinne durch den Verkauf der Eintrittskarten ermöglicht.

⁷³¹ Vgl. *Brüning*, *VerwArch* 2015, 417 (430).

⁷³² *Boll*, Die Gebührenpflicht des Nichtstörers, S. 106.

⁷³³ Vgl. diesbezüglich die Ausführungen von *Braun*, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 294 ff.

⁷³⁴ *Gramm*, Ersatz von Polizeikosten, in: *Sacksofsky/Wieland*, Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, S. 179 (180); *Sailer*, Haftung für Polizeikosten, in: *Lisken/Denninger*, S. 1369.

⁷³⁵ *Mahlberg*, Gefahrenabwehr durch private Sicherheitsunternehmen, S. 38; *Boll*, Die Gebührenpflicht des Nichtstörers, S. 106, *Krekel*, Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen, S. 70.

Der Polizeipräsenz im öffentlichen Raum kommt für den potentiellen Besucher – gleichgültig ob Fan des Heim- oder Gastvereins⁷³⁶ – nicht dieselbe Bedeutung zu, die ihr innerhalb der Stadien beigemessen wird. Denn gerade bei Risikospielen bereitet es den Veranstaltern keine Probleme, die zur Verfügung stehenden Eintrittskarten unabhängig von den im öffentlichen Raum getroffenen polizeilichen Maßnahmen wirtschaftlich zu verwerten.⁷³⁷

Deshalb stellen die polizeilichen Gefahrenvorsorgemaßnahmen im Außenbereich entgegen den aufgezeigten pauschalen Behauptungen keinen für die Zulässigkeit einer Gebührenerhebung entscheidenden besonderen Vorteil dar.⁷³⁸

(2) Das Kriterium der „Teilbarkeit“

Unabhängig davon, ob man mit der hier vertretenen Auffassung dem doppelgliedrigen oder dem formellen Gebührenbegriff folgt, bedarf es für die individuelle Zurechenbarkeit einer hoheitlichen Maßnahme stets einer Mindestanforderung. Eine spezifische Beziehung zwischen der Leistung und dem potenziellen Gebührenschuldner in Gestalt einer besonderen Verantwortlichkeit kann überhaupt erst dann bestehen, wenn es sich bei der Leistung nicht nur um eine solche handelt, die jedermann gewährt wird.⁷³⁹ Sie muss vielmehr einen erkennbaren persönlichen Bezug zum potenziellen Schuldner zulassen. Dies wird im Schrifttum als „Kriterium der Teilbarkeit“ bezeichnet.⁷⁴⁰

Danach muss sich eine öffentliche Leistung in mindestens zwei Komponenten aufteilen lassen. Eine Komponente richtet sich an die

736 Vgl. diesbezüglich die kontroversen Ansichten von *Schiffbauer*, NVwZ 2014, 1282 (1284) und *Heise*, NVwZ 2015, 262 (266); vgl. zum Einwand Heises auch § 25 DFB-Durchführungsbestimmungen, http://www.dfb.de/fileadmin/_dfbdam/27994-07_Durchfuehrungsbestimmungen.pdf (letzter Abruf am 01.11.2017).

737 *Schiffbauer*, NVwZ 2014, 1282 (1284); ebenso *Brüning*, VerwArch 2015, 417 (431 f.).

738 *Nolte*, NJW-aktuell 2014, 14; *Klein*, DVBl. 2015, 275 (279); *Schiffbauer*, NVwZ 2014, 1282 (1284).

739 *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 86.

740 *Hedtkamp*, Lehrbuch der Finanzwissenschaft, S. 233; *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 87; *Boll*, Die Gebührenpflicht des Nichtstörers, S. 94.

Allgemeinheit, die andere an eine aus der Allgemeinheit herausgelöste Einzelperson oder individualisierbare Personengruppe. Eine individuelle Zurechenbarkeit einer polizeilichen Maßnahme scheidet also aus, sofern sie ausschließlich einen allgemeinen Bezug aufweist und somit gänzlich im „öffentlichen Interesse“ erfolgt.

Das bedeutet im Umkehrschluss indes nicht, dass sich die Leistung ausschließlich an den potenziellen Gebührenschuldner richten muss, denn jede staatliche Handlungsweise weist einen Bezug zum öffentlichen Wohl auf.⁷⁴¹ Gleichzeitig ist damit auch nicht gesagt, dass alle „teilbaren“ Leistungen gebührenpflichtig sind, denn im Einzelfall kann trotz vorliegender „Teilbarkeit“ die Wesentlichkeitsschwelle hin zu einer besonderen Verantwortlichkeit nicht überschritten sein. Insofern statuiert dieses Kriterium eine Mindestanforderung, mithin einen Anknüpfungspunkt für eine Gebührenerhebung im Sinne eines „kleinsten gemeinsamen Nenners“⁷⁴² des materiellen und formellen Begriffsverständnisses.

Die inhaltliche Präzisierung des Kriteriums der „Teilbarkeit“ sowie seine praktische Relevanz bereiten jedoch Schwierigkeiten.

Sofern man es mit Boll als rein kausalen Anknüpfungspunkt für eine staatliche Leistung und eine damit verbundene potenzielle Gebührenschuld begreift, bestehen keine Bedenken, die Veranstaltungsdurchführung als Bezugspunkt für die Polizeieinsätze anzusehen.⁷⁴³ Dann weisen die polizeilichen Gefahrenvorsorgemaßnahmen in Form der Präsenz und Überwachungstätigkeit im öffentlichen Raum eine individuelle Komponente in Richtung des Veranstalters auf und stellen sich somit als „teilbar“ dar, weil die Spielaustragung unzweifelhaft *conditio sine qua non* für den Polizeieinsatz ist.⁷⁴⁴

Damit wird gleichzeitig jedoch die praktische Bedeutungslosigkeit des Merkmals der „Teilbarkeit“ für die vorliegende Untersuchung erkennbar. Sofern man es mit Kausalitätsaspekten anreichert, indem man bereits die schlichte Ursächlichkeit zwischen der Durchführung der Veranstaltung und dem Polizeieinsatz ausreichen lässt, müsste

⁷⁴¹ Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 88.

⁷⁴² Boll, Die Gebührenpflicht des Nichtstörers, S. 94.

⁷⁴³ Vgl. Boll, Die Gebührenpflicht des Nichtstörers, S. 99.

⁷⁴⁴ Boll, Die Gebührenpflicht des Nichtstörers, S. 99.

man nahezu sämtliche polizeilichen Maßnahmen als „teilbar“ ansehen, da ein solcher Kausalzusammenhang in aller Regel feststellbar ist.

Verbleibt man dagegen bei der obigen Feststellung, dass eine individuelle Zurechenbarkeit einer polizeilichen Maßnahme ausscheidet, wenn sie in ihrer Wirkungsrichtung ausschließlich einen Allgemeinbezug unabhängig von ihrer kausalen Verursacherschaft aufweist – somit ausnahmslos im „öffentlichen Interesse“ erfolgt –, dann unterscheidet sich die „Teilbarkeit“ nicht mehr von der vorstehend erörterten und zentralen Frage nach der besonderen Vorteilhaftigkeit einer Leistung. Denn dann liegt der Fokus allein auf der für die Zulässigkeit einer Gebührenerhebung überhaupt nur relevanten und möglicherweise vorteilhaften Wirkungsrichtung der staatlichen Maßnahme und nicht mehr auf ihrer Ursächlichkeit.

Bei dem postulierten Kriterium einer „Teilbarkeit“ handelt es sich deshalb lediglich um den theoretischen Versuch, einen Bezugspunkt der Staatsleistung zu bestimmen. Ein praktischer Mehrwert im Sinne einer Filterfunktion kommt ihr über die besondere Vorteilhaftigkeit hinaus dagegen nicht zu.

bb) Das polizeiliche Einschreiten gegen Störer

Zur polizeilichen Sicherheitsarbeit gehört das gezielte polizeiliche Einschreiten gegen Störer im öffentlichen Raum,⁷⁴⁵ beispielsweise durch die Aussonderung von Störern. Zu diesem Zweck werden Kontrollstellen an von einer breiten Zuschauermasse frequentierten Wegen errichtet, um Personen und Sachen zu durchsuchen und auf diesem Weg Waffen oder gefährliche Werkzeuge sicherzustellen oder Personen zur Verhinderung von unmittelbar bevorstehenden Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten in Gewahrsam zu nehmen.

Aus diesen Maßnahmen ergibt sich allerdings keine besondere Vorteilhaftigkeit für die Veranstalter. Ihre Eigensicherungsmaßnahmen – etwa die Einlasskontrollen – werden durch diese polizeilichen Amtshandlungen nicht überflüssig, weil die Polizei allenfalls in der Lage ist, eine geringe Anzahl an Störern im Vorfeld der Veranstaltung

⁷⁴⁵ Vgl. zur Frage der vorrangigen Kostentragung polizeipflichtiger Gewalttäter: Dritter Teil, C, III, 2, b).

auszusondern. Ein vollumfängliches Herausfiltern findet gerade nicht statt und ist ohne die Errichtung von Kontrollstellen, die alle Besucher zu passieren haben, nicht möglich.

Zudem handelt es sich auch beim Einschreiten gegen polizeipflichtige Störer nicht um eine den Veranstaltern obliegende Aufgabe. Daher kann der Veranstalter keine Einsparung an Vorsorgeaufwand verzeichnen.⁷⁴⁶

cc) Die verkehrspolizeilichen Maßnahmen

Verkehrspolizeiliche Maßnahmen sind nicht anders als die polizeiliche Gefahrenvorsorge im öffentlichen Raum zu beurteilen.

Es handelt sich ebenfalls um Leistungen, die an jeden gerichtet sind, der sie benötigt. Auch hiervon können völlig Unbeteiligte, die keinerlei Interesse an der Fußballveranstaltung haben und nicht auf dem Weg zum oder vom Stadion sind, betroffen sein.

Diese verkehrspolizeilichen Maßnahmen richten sich an eine unbestimmte Vielzahl von Personen, ohne eine besondere geldwerte Vorteilhaftigkeit für die Veranstalter zu begründen. Das rechtzeitige Erreichen des Stadions ist stets der Risikosphäre des einzelnen Besuchers zuzuordnen. Der Veranstalter legt lediglich den Ort der Spielaustragung fest und hat darüber hinaus keine Möglichkeit der Einflussnahme auf die individuellen Anreiserouten der Besucher.⁷⁴⁷ Daher liegt es auch in diesem Zusammenhang näher, über eine individuelle Zurechenbarkeit dieser Maßnahmen zu den insoweit tatsächlich besonders bevorteilten Verkehrsteilnehmern nachzudenken.

Die verkehrspolizeilichen Maßnahmen ermöglichen in erster Linie den Veranstaltungsbesuchern eine privilegierte Anreise mit dem eigenen PKW durch die Verringerung von Verkehrsbehinderungen. Hierin einen Veranstaltervorteil zu erblicken, geht fehl. Vorstellbar ist allenfalls, dass viele Anreisende ihren Entschluss, mit dem eigenen Fahrzeug anzureisen, bei einer Einstellung der verkehrspolizeilichen Maßnahmen überdenken und – den regelmäßigen Hinweisen sowohl vom Veranstalter selbst als auch der Polizei folgend – auf die massenhafte

⁷⁴⁶ Vgl. Brüning, VerwArch 2015, 417 (430).

⁷⁴⁷ Schenke, NJW 1983, 1882 (1883); Brüning, VerwArch 2015, 417 (421); Krekell, Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen, S. 70.

vorgesehenen öffentlichen Verkehrsanbindungen zurückgreifen würden.

Die Ansicht, dass der Veranstalter ohne die polizeiliche Verkehrsregelung und -überwachung wohl kaum eine geordnete und pünktliche Veranstaltung mit wirtschaftlichem Nutzen unter Beachtung der Belange der Besucher durchzuführen imstande sei,⁷⁴⁸ ist daher abzulehnen.

Ein geldwerter Vorteil für die Veranstalter kann auch nicht mit der Konstruktion von ersparten Aufwendungen durch diese polizeilichen Amtshandlungen begründet werden, denn diese Leistungen fallen in die ausschließliche Zuständigkeit der Polizei⁷⁴⁹ und können deshalb überhaupt nicht von den Veranstaltern erbracht werden. Soweit es ihnen dagegen etwa innerhalb der Parkplatzbereiche möglich ist, leitend und unterstützend einzugreifen, geschieht dies vollumfänglich – auch in finanzieller Hinsicht – in Erfüllung ihrer Verkehrssicherungspflicht.

3. Die DFL als potenzielle Gebührenschuldnerin?

Nachdem aufgezeigt wurde, welche polizeilichen Maßnahmen überhaupt geeignet sind, den Veranstaltern konkrete Vorteile im gebührenrechtlichen Sinne zu vermitteln, soll nachfolgend die Veranstaltereienschaft näher in den Blick genommen werden.

Im konkreten Bremer Vorhaben wird nach § 4 Abs. 4 BremGeb-BeitrG eine Gebühr „von Veranstaltern oder Veranstalterinnen erhoben, die eine gewinnorientierte Veranstaltung durchführen“. Der Veranstalter ist danach Gebührenschuldner und Adressat eines entsprechenden Gebührenbescheids. Die Bremer Initiatoren gehen davon aus, Veranstalter im Sinne dieser Vorschrift sei „in jedem Fall“ der austragende Heimverein.⁷⁵⁰

Daneben soll aufgrund eines „nicht auflösbaren sachlichen und organisatorischen Zusammenhalts“ auch die DFL als Mitveranstalterin eintreten.⁷⁵¹ Die bisherigen Gebührenbescheide aus Bremen erreich-

⁷⁴⁸ Bernhardt, Die Geltendmachung von Kosten für polizeiliche Einsätze bei kommerziellen Veranstaltungen am Beispiel der Spiele des Profifußballs, S. 67 (79).

⁷⁴⁹ Braun, Die Polizei 2013, 321 (325).

⁷⁵⁰ Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/1501 v. 22.07.2014, S. 19.

⁷⁵¹ Bremische Bürgerschaft (Landtag), a.a.O.

ten nicht den SV Werder Bremen als örtlichen Heimverein, sondern wurden ausschließlich an die DFL adressiert. Obwohl auch der Bremer Senatsbericht davon ausgeht, dass der austragende Verein als Veranstalter anzusehen sei, weicht Bremen – unter Einräumung „eines durchaus bestehenden prozessualen Risikos“⁷⁵² – auf eine vermeintlich bestehende Mitveranstaltereigenschaft der DFL aus.⁷⁵³

a) Fehlerhafte Ausübung des Auswahlermessens zwischen mehreren Gesamtschuldnern?

Dieses Vorgehen wurde von der zweiten Kammer des Verwaltungsgerichts Bremen im Rahmen der mündlichen Verhandlung am 17. Mai 2017 kritisiert. Das Gericht, das eine Veranstaltereigenschaft der DFL annahm, hegte Bedenken gegen die nach § 13 Abs. 4 BremGebBeitrG getroffene Auswahl der Gesamtschuldner. Ob die Entscheidung, die DFL als alleinige Kostenschuldnerin in Anspruch zu nehmen, möglicherweise ermessensfehlerhaft war, wurde im Urteil letztlich mangels Entscheidungserheblichkeit offen gelassen.

Dennoch neigte das Gericht nach der Vorberatung in der mündlichen Verhandlung dazu, diesbezüglich von einem Ermessensfehler auszugehen. Es berief sich auf die Rechtsprechung des OVG Bremen, wonach die zu treffende Ermessensentscheidung nicht dem Schuldnerschutz, sondern der Verwaltungsvereinfachung und der Effizienz des Gesetzesvollzugs diene.⁷⁵⁴ Weiterhin sei die Behörde im Regelfall nicht verpflichtet, die Gründe ihrer Ermessensentscheidung im Hinblick auf die Auswahl der Kostenschuldner anzugeben.⁷⁵⁵

Während der an die DFL adressierte Ausgangsbescheid vom 18. August 2015 keine Ermessenserwägungen enthielt, verwies die Be-

⁷⁵² Bremische Bürgerschaft (Landtag), a.a.O.

⁷⁵³ Böhm, NJW 2015, 3000 (3004) konstatiert, dass eine Kostenbelastung des SV Werder Bremen den Erstellern der Rechnung als politisch wenig opportun erscheinen dürfte, um dem Verein als Bremer Aushängeschild keine Wettbewerbsnachteile zu beschern und die Verlagerung seiner Heimspiele in benachbarte Bundesländer nicht zu provozieren; vgl. hierzu die Ausführungen des Verwaltungsgerichts Bremen im Rahmen der mündlichen Verhandlung zum Auswahlermessen: Dritter Teil, C, II, 3, a).

⁷⁵⁴ OVG Bremen NordÖR 2015, 79 (81) mwN.

⁷⁵⁵ OVG Bremen NordÖR 2015, 79 (81) mwN.

hörde in ihrem Widerspruchsbescheid auf die Kostenschuld der DFL aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität. Gleichzeitig wurde aber zusätzlich auch auf die Ausführungen in der Mitteilung des Senats vom 22. Juli 2014 zum Begriff des Veranstalters Bezug genommen.⁷⁵⁶

Hier sah das Gericht eine gewisse Widersprüchlichkeit in der Argumentation: Denn auf der einen Seite geht die in Bezug genommene Mitteilung des Senats im Ergebnis davon aus, „dass der austragende Verein in jedem Fall als Veranstalter anzusehen“ sei, aber im Sinne des Gebührenrechts auch die DFL – „vorbehaltlich eines durchaus bestehenden prozessualen Risikos“ – als Veranstalterin in Anspruch genommen werden könne.

Die Vorsitzende Richterin Benjes führte hierzu aus: „Und wenn man das jetzt sieht, dass auf der einen Seite die Beklagte selber davon ausgeht, dass es ein prozessuales Risiko war, eventuell die Klägerin als Veranstalterin anzunehmen, andererseits aber allen klar war, Werder ist Veranstalter, dann fragt man sich natürlich, ob dann der Gesichtspunkt Verwaltungspraktikabilität nicht eher näher gelegt hätte, dass man zumindest an beide Gesamtschuldner einen Bescheid schickt.“

Darüber hinaus wurde die Inanspruchnahme der DFL in der Mitteilung des Senats damit begründet, dass eine „Wettbewerbsverzerrung innerhalb des Profifußballs in Deutschland“ vermieden werden sollte.⁷⁵⁷ Diesbezüglich stellte das Gericht zutreffend klar, dass dies eine sachwidrige Ermessenserwägung darstelle, denn nach der vorgenannten Rechtsprechung des OVG Bremen sei der Schuldnerschutz gerade kein hinreichendes Ermessenskriterium im Gebührenrecht.⁷⁵⁸

b) Veranstaltereigenschaft der DFL?

Zur vorstehenden Problematik des Auswahlermessens gelangt man jedoch erst, wenn die DFL selbst überhaupt als Mitveranstalterin der jeweiligen Spieldaustragung anzusehen ist.

Dies wirft daher die Fragen auf, ob die von den Bremer Initiatoren vorgenommene Auslegung des Veranstalterbegriffs haltbar ist, wer im vorliegenden Bezugsrahmen tatsächlich als Veranstalter einer Spieldaustragung

⁷⁵⁶ Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/1501 v. 22.07.2014, S. 16 ff.

⁷⁵⁷ Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/1501 v. 22.07.2014, S. 24.

⁷⁵⁸ OVG Bremen NordÖR 2015, 79 (81).

tragung im Lizenzfußball anzusehen ist und ob in rechtlicher Hinsicht überhaupt Vorgaben für diese Begriffsbestimmung existieren.

Insbesondere die nationale Wettkampfforganisation und das dadurch zwangsläufig hervorgerufene Zusammenwirken mehrerer Austragungsbeteiligter erschwert die Veranstalterbestimmung im Fußballbetrieb.⁷⁵⁹

Während die verschiedenen Verbände und Institutionen in Gestalt von DFB, Ligaverband und DFL die organisatorischen Rahmenbedingungen der jeweiligen Veranstaltungen festlegen, obliegt die konkrete Durchführung den austragenden Heimvereinen.⁷⁶⁰ Folglich kann hier nicht von einem einzigen, alles in den Händen haltenden Organisator ausgegangen werden, der sowohl in organisatorisch-planerischer als auch in finanzieller Hinsicht das Veranstaltungsrisiko trägt und sich überdies mit dem alleinigen realisierenden Vollzug konfrontiert sieht.⁷⁶¹ Es bedarf einer differenzierenden Betrachtungsweise:

Im deutschen Recht gibt es eine Vielzahl an Rechtsvorschriften, die den Veranstalterbegriff aufgreifen, wobei dieser je nach einschlägigem Kontext sehr unterschiedliche Begriffsinhalte erfährt.

Es gibt unterschiedliche Kriterien, die auch kumulativ als Ansatzpunkte zur Konkretisierung des Veranstalterbegriffs herangezogen werden können. Neben den Merkmalen der organisatorischen Planung und Initiierung,⁷⁶² der tatsächlichen Realisierung und Durchführung⁷⁶³, der Übernahme des finanziellen Risikos⁷⁶⁴ oder der „erschöp-

759 *Lange*, Sommermärchen, S. 84.

760 *Stümper*, Die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei Großsportveranstaltungen, S. 21.

761 Vgl. *Schulze*, JURA 2011, 481 (483 Fn. 27).

762 *Caninenberg*, Die Sportveranstaltungsausfallversicherung, S. 26 ff.; *Richtsfeld*, Das Rechtsverhältnis zwischen Sportveranstalter und Zuschauer, S. 22 ff.

763 Bereits 1911 äußerte sich das Reichsgericht zum Veranstalterbegriff und stellte fest, dass als Veranstalter derjenige anzusehen sei, der die Veranstaltung angeordnet habe und durch dessen Tätigkeit sie ins Werk gesetzt werde, vgl. RGZ 78, 84 ff. (Aktz. I 487/10); *Eichenberger*, Zivilrechtliche Haftung des Veranstalters sportlicher Wettkämpfe, S. 12.

764 1956 griff der BGH die Erwägungen des Reichsgerichtes auf und konkretisierte diese dahingehend, dass insbesondere derjenige als Veranstalter anzusehen sei, der für die Veranstaltung in organisatorischer sowie finanzieller Hinsicht verantwortlich sei, vgl. BGH GRUR 1956, 515 (516); so auch BGH GRUR 1960, 606 (607); *Siegfried*, Die Fernsehberichterstattung von Sportveranstaltungen, S. 30; *Wahlen*, Polizeikostenerstattung kommerzieller Großveranstalter, S. 19.

fenden Auswertung“ veranstaltungstypischer wirtschaftlicher Möglichkeiten⁷⁶⁵, wird auch die Erstellung eines „vermarktungsfähigen Produktes“⁷⁶⁶ als Kriterium diskutiert.

Da jedenfalls für den konkreten hier in Rede stehenden Kontext keine einheitliche Veranstalterdefinition existiert, bieten sich möglicherweise bisherige Erwägungen zur Bestimmung des Veranstalters an.

Der BGH beschäftigte sich im Jahr 1997⁷⁶⁷ mit der Veranstalterei-genschaft in einem fußballerischen Kontext: Konkret ging es um die Befugnis zur Vermarktung von Fernsehübertragungsrechten für die Heimspiele der deutschen Vereine, die am UEFA-Pokal oder am Pokal der europäischen Pokalsieger teilnahmen. Eine solche Berechtigung war entscheidend von der Frage abhängig, wen man als Veranstalter dieser Spiele ansah. In diesem kartellrechtlichen Bezugsrahmen führte der BGH Folgendes aus:

„Auch wenn DFB und UEFA einen organisatorischen Rahmen für den Wettbewerbsfußball schaffen, bleiben die die Fußballspiele austragenden Vereine diejenigen, welche wesentliche wirtschaftliche Leistungen für die Vermarktung der Fernsehübertragungsrechte erbringen. Sie stellen vor allem – zusammen mit dem jeweiligen Wettbewerbspartner – die Spieler, deren von den vereinsinternen Betreuern vorbereiteter und begleiteter Wettkampf gegeneinander das Produkt schafft, das auf das Interesse der Zuschauer stößt. Darüber hinaus leistet der jeweilige Heimverein die notwendige organisatorische Arbeit vor Ort: Er hat vor allem das Stadion mit allen seinen Einrichtungen bereitzustellen und herzurichten, den Kartenverkauf und die Werbung hierfür durchzuführen, sowie beim Zu- und Abgang der Zuschauer in Absprache mit der Polizei und den örtlichen Verkehrsunternehmen organisatorisch mitzuwirken. Dadurch wird erst das Fußballspiel als Veranstal-

765 Vgl. BGH GRUR 1971, 46 (47), wonach die Tätigkeit eines Veranstalters von Berufsboxkämpfen im Wesentlichen in der für das Zustandekommen und die Abwicklung erforderlichen organisatorischen Arbeit, im Abschluss von Verträgen mit den Boxern und deren Managern, in der Miete geeigneter Räume, in der Werbung für die einzelnen Veranstaltungen und in der die vorhandenen wirtschaftlichen Möglichkeiten ausschöpfenden Auswertung der einzelnen Veranstaltungen bestehe. Dazu gehörten etwa auch der Verkauf von Eintrittskarten oder Programmheften.

766 BGH NJW 1998, 756 (758); *Mahler*, SpuRt 2001, 8 (10).

767 BGH NJW 1998, 756.

tung zu einer gewerblichen Leistung, die eine Vermarktung in umfassender Weise ermöglicht. Der Heimverein ist der natürliche Marktteilnehmer, der die von ihm im Zusammenwirken mit dem anderen Verein erarbeitete Leistung auf der Grundlage abgesprochener Gegenseitigkeit vermarkten darf. Für den Kartenverkauf, für die Veräußerung der Stadionzeitung, von Fan-Artikeln oder Speisen und Getränken im Stadion oder für die Vermietung von Werbeflächen und ähnlichen kommerziellen Aktivitäten besteht daran kein Zweifel.⁷⁶⁸

Im Grundsatz waren danach aufgrund des Kriteriums der Organisationsherrschaft die jeweiligen austragenden Heimvereine als Veranstalter anzusehen.⁷⁶⁹

In Frage steht nun, ob es auch einen gebührenrechtlichen Begriff des Veranstalters gibt und ob sich die vorgenannten Erwägungen der Rechtsprechung zumindest teilweise auf die Situation einer im Raum stehenden Auferlegung von Polizeikosten übertragen lassen.

Feststeht, dass ein gebührenrechtlicher Veranstalterbegriff aufgrund der Konnexität von Sach- und Finanzierungsverantwortlichkeiten nicht eigenständig und losgelöst von dem einschlägigen materiellen Sachrecht definiert werden kann. Bei der Frage, wer als Veranstalter anzusehen ist, kann daher nicht isoliert das Abgabenrecht herangezogen werden. Das vorliegend maßgebliche Sachrecht ist aufgrund des gefahrenabwehrrechtlichen Bezugsrahmens das Ordnungsrecht, so dass der Veranstalterbegriff hier in einem ordnungsrechtlichen Kontext bestimmt werden muss.

Wie festgestellt, basiert die Möglichkeit der Gebührenerhebung auf der Annexkompetenz des jeweiligen Landesgesetzgebers zur Gesetzgebungskompetenz im Gefahrenabwehrrecht. Insofern ist die Begriffsbestimmung daher unweigerlich von einem ordnungsrechtlichen Bezug geprägt.⁷⁷⁰

Im Kern geht es also um die Frage, wem es obliegt, diejenigen Entscheidungen zu treffen bzw. zu beeinflussen, die eine größtmögliche Sicherheit der Veranstaltungsdurchführung gewährleisten.

768 BGH NJW 1998, 756 (758 f.).

769 Ebenso Orth, in: Online-Artikel Zeit v. 04.08.2014, <http://www.zeit.de/sport/2014-08/rauball-polizei-polizeikosten-dfl-bundesliga> (letzter Abruf am 01.11.2017).

770 Vgl. Brüning, VerwArch 2015, 417 (434 f.).

Diesbezüglich ist zunächst zu konstatieren, dass es die Heimvereine sind, die im Veranstaltungsvorfeld gemeinsam mit der Polizei besondere Sicherheitskonzepte ausarbeiten, die erst einen effektiven und auch wirtschaftlichen Einsatz der Polizeikräfte ermöglichen und maßgeblichen Einfluss auf die Sicherheitslage und die sekundäre Kostenforderung haben. Eine effektive Gefahrenabwehr anlässlich einer Spieldaustragung wird erst durch eine bewusste und verantwortungsvolle Kooperation zwischen den von den Heimvereinen eingesetzten und vollumfänglich finanzierten Sicherheitsunternehmen und den staatlichen Polizeikräften ermöglicht. Im ordnungsrechtlichen Kontext sind es die Heimvereine, die erforderliche Sicherheitsvorkehrungen ergreifen, einen Veranstaltungsleiter stellen, eine erhebliche Zahl an Ordnungskräften vorhalten und intensiv mit der Polizei kommunizieren.⁷⁷¹ Darüber hinaus nehmen die Vereine selbst die maßgeblichen Präventivmaßnahmen vor, indem sie in Gewaltprävention investieren, dadurch Fanprojekte fördern und den Einsatz von Fanbeauftragten finanzieren oder Gewalttäter und Randalierer mit Stadionverboten belegen, die von den eigens finanzierten Sicherheitsunternehmen durchgesetzt werden.

Letztlich entscheiden die jeweiligen Heimvereine maßgeblich – insbesondere bei sicherheitsrelevanten Aspekten – selbst über die Art und Weise der Ausrichtung ihrer Spiele. Sie sind daher – im Gegensatz zur DFL – in der Lage, durch risikomindernde und gefahrenabwehrende Maßnahmen ausschlaggebenden Einfluss auf die Sicherheitslage zu nehmen. Die Organisationspflichten zur sicherheitsrechtlichen Risikominimierung obliegen folglich allein dem Heimverein, weshalb sich an die Sicherheitsfrage anknüpfende Abgabepflichten auch nur auf den Heimverein als Veranstalter beziehen können.

Zudem haben die Ausführungen zur Vorteilsbestimmung gezeigt, dass die gebührentauglichen polizeilichen Maßnahmen in aller Regel den Heimvereinen und gerade nicht der DFL Vorteile im gebührenrechtlichen Sinne vermitteln. Dieser Gegenleistungsbezug ist sodann auch bei der sekundären Kostenforderung zu wahren, denn das Vorteilsprinzip basiert schließlich auf der Abschöpfung einer tatsächlich bestehenden wirtschaftlichen Begünstigung. Dadurch ist die gebüh-

771 Vgl. Böhm, NJW 2015, 3000 (3004).

renrechtliche Inanspruchnahme an die Wirkungsrichtung der Staatsleistung gebunden. Eine andere Beurteilung würde zu einem nicht hinnehmbaren Auseinanderfallen von Bevorteiltem und Gebührenschuldner führen.

Verbandsrechtliche Strafen aufgrund des Einsatzes von Pyrotechnik oder gewalttätigen Ausschreitungen gerade innerhalb der Stadien richten sich an die Heimvereine.⁷⁷² Wenn etwa aufgrund zu erwartender erheblicher Ausschreitungen das Gästekartenkontingent reduziert werden muss, dann ist auch davon der Heimverein wirtschaftlich betroffen. Denn sie erhalten jeweils die Einnahmen aus ihren Heimspielen und haben dafür die für die Ausrichtung anfallenden Kosten zu tragen.⁷⁷³ Diese Beispiele zeigen, dass ausschließlich die austragenden Vereine gebührenrechtliche Vorteile erlangen können und folglich auch nur sie als Schuldner heranzuziehen sind.

Die DFL organisiert dagegen den Spielbetrieb, indem sie beispielsweise die Regelspielpläne erstellt und die Anstoßzeiten festlegt, und ist für die Vermarktung des Lizenzfußballs insgesamt zuständig. Ihre Mitwirkung beschränkt sich daher – wie die des DFB hinsichtlich des UEFA-Pokals – auf schlichte Koordinierungsaufgaben, die einer besseren und gleichmäßigeren Vermarktung dienen. Im vorliegenden ordnungsrechtlichen Bezugsrahmen hat dieser Beitrag aus den vorstehenden Gründen jedoch außer Betracht zu bleiben.

⁷⁷² Brüning, *VerwArch* 2015, 417 (435).

⁷⁷³ Vgl. § 6 der RiLi zur Spielordnung, http://s.bundesliga.de/assets/doc/1060000/1059631_original.pdf (letzter Abruf am 01.11.2017).

Im gebührenrechtlichen Verständnis des Veranstalterbegriffs sind daher allein die austragenden Heimvereine als Veranstalter anzusehen.⁷⁷⁴ Der DFL kommt keine (Mit-)Veranstaltereigenschaft zu.

Im konkreten Fall der Bremer Regelung führt dies dazu, dass als Veranstalter im Sinne des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG ausschließlich der SV Werder Bremen anzusehen ist.⁷⁷⁵

4. Ergebnis zur Gebührenschuldnerschaft der Veranstalter

Es lässt sich daher Folgendes zusammenfassend festhalten:

Eine persönliche Gebührenpflicht der Veranstalter lässt sich nicht auf das gebührenrechtliche Veranlasserprinzip stützen. Weder ist das Polizeiaufgebot von ihnen beantragt noch kann ihnen eine polizeipflichtige Verhaltensverantwortlichkeit unterstellt werden, die regelmäßig zu einer Veranlasserschaft im gebührenrechtlichen Sinne führt. Die Veranstalter selbst geben keinerlei Anknüpfungspunkte für ein präzisiertes Fehlverhalten.

Daher kommt es für die Zulässigkeit einer gebührenrechtlichen Inanspruchnahme maßgeblich darauf an, ob die polizeilichen Leistungen zu einem besonderen Vorteil der Veranstalter führen, der es vor

774 So bestimmt es auch § 3 Abs. 1 der RiLi zur Spielordnung, http://s.bundesliga.de/assets/doc/1060000/1059631_original.pdf (letzter Abruf am 01.11.2017); ebenso *Böhm*, NJW 2015, 3000 (3004); *Böhm*, Teurer Fußball, in: FAZ v. 05.08.2015, http://www.faz.net/aktuell/politik/staat-und-recht/gastbeitrag-teurer-fussball-13735863.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2 (letzter Abruf am 01.11.2017); *Brüning*, VerwArch 2015, 417 (436); *Schiffbauer*, Eine verfassungsrechtliche Abwehrschlacht, <http://www.juwiss.de/98-2014/> (letzter Abruf am 01.11.2017); *Klein*, DVBl. 2015, 275 (281); *Orth*, in: Online-Artikel Zeit v. 04.08.2014, <http://www.zeit.de/sport/2014-08/rauball-polizei-polizeikosten-dfl-bundesliga> (letzter Abruf am 01.11.2017); ohne gebührenrechtlichen Bezug wohl auch *Henseler*, Die rechtlichen Dimensionen des bundesweiten Stadionverbots, S. 289; a.A. *Hermann/Buljevic*, NordÖR 2015, 198 (202), die jedoch eine Begründung schuldig bleiben.

775 Die Adressierung des Gebührenbescheids an die DFL ist ersichtlich von dem Gedanken geprägt, den SV Werder Bremen nicht zu benachteiligen; rechtlich haltbar ist sie dagegen nicht. Darüber hinaus muss in Erwägung gezogen werden, ob im Falle zukünftig hinzutretender Gebührenbescheide aus anderen Bundesländern eine solche Kostenkonzentration auf die DFL als alleinige Adressatin nicht eine für sie erdrosselnde Wirkung nach sich zieht; vgl. hierzu: Dritter Teil, C, IV, 5, a).

dem Grundsatz der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen rechtfertigt, ihnen die anfallenden Polizeikosten aufzuerlegen.

Es muss sich dabei um einen geldwerten Vorteil handeln. Mit der Rechtsprechung des BVerwG ist ferner davon auszugehen, dass auch eine Gebührenerhebung zulässig ist, sofern das „öffentliche Interesse“ überwiegt, solange die staatliche Maßnahme dem Gebührenschuldner einen besonderen Vorteil zu vermitteln imstande ist. Es existiert kein verfassungsrechtlicher Anknüpfungspunkt für die traditionelle und weit verbreitete Praxis einer Gebührenbefreiung für Amtshandlungen im „überwiegenden öffentlichen Interesse“.

Finanzielle Vorteile können sich daraus ergeben, dass die entsprechende staatliche Leistung aktiv zu einer Vermögensmehrung der Veranstalter führt, indem sie die Voraussetzungen dafür schafft, dass ihnen entweder eine Ertragssteigerung zukommt oder bestehende Einnahmeverhältnisse sichert, die ohne eine solche Amtshandlung nicht möglich wären. Aber auch das Einsparen eigener Aufwendungen – etwa für bestimmte Sicherungsmaßnahmen im Pflichtenkreis der Veranstalter – kann durch die ersetzende Vornahme polizeilicher Leistungen wirtschaftliche Vorteile vermitteln.

Unterstützende Gefahrenvorsorgemaßnahmen der Polizeikräfte anlässlich der Einlasskontrollen zum umgrenzten Stadionbereich und innerhalb der Stadien sind in der Lage, solche Vorteile im gebührenrechtlichen Sinne zugunsten der Veranstalter zu begründen.

Polizeiliche Gefahrenvorsorgemaßnahmen im öffentlichen Verkehrsraum legitimieren dagegen keine persönliche Gebührenpflicht der Veranstalter, da diese Leistungen der Veranstaltung selbst keinen besonderen Sicherheitsvorteil erbringen, wie die beispielhaften Ausführungen zur „einschließenden Begleitung“ zeigen.⁷⁷⁶ Insofern profitieren die Veranstalter gerade nicht in einer den Zugangskontrollen im Rahmen der „Luftsicherheitsgebühr I“ vergleichbaren Art und Weise. Bei dieser polizeilichen Präsenz und Überwachungstätigkeit handelt es sich um den typischen Fall einer ausschließlich an eine unbestimmte Vielzahl von Personen und damit an die Allgemeinheit gerichteten Leistung ohne persönlichen Bezug zum Veranstalter. Es fehlt diesen

⁷⁷⁶ Nolte, NJW-aktuell 2014, 14; Schiffbauer, NVwZ 2014, 1282 (1284).

Maßnahmen an der erforderlichen „Konnexität zwischen dem Leistungsinhalt und individuellem Erfolg“.

Während das konkrete von hoheitlichen Befugnissen gedeckte Einschreiten gegen Störer innerhalb der umgrenzten Stadionbereiche neben der reinen Gefahrenvorsorge den Veranstaltern einen besonderen Sicherheitsvorteil erbringt, ist in den vergleichbaren polizeilichen Amtshandlungen im öffentlichen Raum ein solcher gebührenrechtlicher Vorteil nicht zu sehen.

Eine Gebührenforderung für Maßnahmen außerhalb des privaten Verantwortungsbereichs basiert auf dem Versuch, die Veranstalter in unzulässiger Weise als gebührenrechtliche Veranlasser zu sehen, nicht aber auf der dezidierten und erfolgreichen Bestimmung einer besonderen Vorteilhaftigkeit des polizeilichen Handelns. Dem Bremer Vorhaben, Gebühren auch für den Polizeieinsatz zur Vermeidung von Gewalttaten bei Fußballspielen im öffentlichen Raum erheben zu wollen, ist daher bereits hier eine strikte Absage zu erteilen.

Nicht das gesamte Polizeiaufgebot anlässlich von Fußballspielen zieht Vorteile im gebührenrechtlichen Sinne zugunsten der Veranstalter nach sich und kann daher keine umfassende, sondern nur eine teilweise persönliche Gebührenschuld legitimieren.⁷⁷⁷ Ansichten, nach denen der Veranstalter bei einer kommerziellen Großveranstaltung durch den Polizeieinsatz in einer Art und Weise profitiere, die eine Gebührenlast rechtfertige, treffen ausschließlich für polizeiliche Leistungen anlässlich der Einlasskontrollen und innerhalb der Stadien zu.

Häufige Anspielungen auf die erheblichen erwirtschafteten Gewinne der Veranstalter und ihre finanzielle Profitorientierung drängen vielmehr den Gedanken der persönlichen Leistungsfähigkeit in den Vordergrund, betreffen mit Ausnahme der dargelegten Maßnahmen jedoch nicht die Sphäre der für eine Gebührenerhebung entscheidenden Vorteilhaftigkeit.⁷⁷⁸ Bei dem Verweis auf die übrigen Leistungen der Polizei geht es daher vielmehr um die Legitimation einer Abgabe

777 Wie *Häde*, Innere Sicherheit und Abgabenstaat, in: Jachmann/Stober, Finanzierung der inneren Sicherheit, S. 9 (22) zutreffend vermutet.

778 Die Annahme einer pauschalen Vorteilhaftigkeit der Maßnahmen zugunsten der Veranstalter ist daher ersichtlich von dem Wunsch geprägt, die solventeste Partei als Gebührenschuldner zu erringen, ebenso *Klein*, DVBl. 2015, 275 (279).

nach gegenleistungsfremden Kriterien und damit nicht mehr um eine Gebühr, sondern um eine Steuer.⁷⁷⁹

Im Ergebnis wird das Bestreben einer Überwälzung der Kosten von Polizeieinsätzen anlässlich von Fußballspielen bereits durch die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine zulässige Gebührenerhebung eingegrenzt. Die Auferlegung von Gebühren als nichtsteuerliche Abgaben zulasten der Veranstalter weist für die überwiegende Anzahl von polizeilichen Maßnahmen die vom BVerfG geforderte besondere sachliche Rechtfertigung nicht auf und hebt sich daher nicht deutlich vom Finanzierungsmittel der Steuer ab.

Schließlich kommt der DFL eine teilweise postulierte Mitveranstaltereigenschaft nicht zu. Der in einem gebührenrechtlichen Kontext zu bestimmende Veranstalterbegriff lässt ausschließlich die austragenden Heimvereine als Veranstalter und potenzielle Gebührensschuldner zu.

III. Die Zulässigkeit von Gebührenerhebungen für Maßnahmen der Gefahrenabwehr

Festgestellt wurde bisher, dass die Veranstalter für bestimmte polizeiliche Maßnahmen, die ihnen eine besondere Vorteilhaftigkeit im gebührenrechtlichen Sinne vermitteln, nach den an das Finanzierungsinstrument der Gebühr zu stellenden verfassungsrechtlichen Anforderungen grundsätzlich finanziell in Anspruch genommen werden können. Im Nachfolgenden soll – unabhängig von den dem Wesen der Gebühr immanenten Erfordernissen der Veranlassung und Vorteilhaftigkeit – den speziell gegen die Zulässigkeit von Gebührenerhebungen für Maßnahmen der polizeilichen Gefahrenabwehr vorgebrachten Bedenken nachgegangen werden.

Möglicherweise ist die Zulässigkeit einer gebührenrechtlichen Inanspruchnahme von privaten Fußballveranstaltern bereits deshalb zu verneinen, weil auch eine zusätzliche – über den üblichen Polizeibedarf hinausgehende – Bereitstellung von Einsatzkräften bei „Risikospielen“ durch erhobene Steuern im Vorfeld abgegolten ist.

⁷⁷⁹ Brünig, VerwArch 2015, 417 (431).

Das hängt davon ab, ob die staatliche Gefahrenabwehr – auch dort, wo sie dem Einzelnen einen besonderen Vorteil vermittelt – einer Finanzierung mittels Gebührenerhebungen überhaupt zugänglich ist.

Wie aufgezeigt, bekräftigt die Rechtsprechung regelmäßig, dass dem Gebührengesetzgeber bei der Frage, welche individuell zurechenbaren Leistungen er einer Gebührenpflicht unterwerfen möchte, ein weiter Gestaltungsspielraum zusteht.⁷⁸⁰ Dieser umfangreiche Spielraum ist aber gerade im Kontext gefahrenabwehrender staatlicher Maßnahmen bedenklich, weil dies ohne weitergehende verfassungsrechtliche Einschränkungen zu einer Rückkehr in veraltete Zeiten, in denen der „Gebührenfiskalismus“ zur Deckung der Finanzknappheit der öffentlichen Hand ein probates Mittel zu sein schien, führen kann.⁷⁸¹ Folge einer Ausweitung landesrechtlicher Gebührentatbestände insbesondere bei gefahrenabwehrendem Handeln wäre die Entwicklung zu einem grenzenlosen staatlichen Gebührenerfindungsrecht.

Entsprechend könnten einem „gebührenfinanzierten Dienstleistungsstaat“⁷⁸² weitere verfassungsrechtliche Grenzen aufzuerlegen sein, die – neben dem bereits dargelegten Prinzip des Steuerstaates – teilweise im Rechtsstaatsprinzip oder in den verfassungsrechtlichen Schutzpflichten des Staates gesehen werden.

Götz hat die Besorgnis in der Bevölkerung vor einer weitreichenden Gebührenfinanzierung gefahrenabwehrender Maßnahmen der Polizei damit begründet, dass die Wirklichkeit des vollzugpolizeilichen Schutzes für die Öffentlichkeit der „am einfachsten abzulesende Gradmesser des Stands der Rechtsstaatlichkeit“ sei.⁷⁸³ Auch die Ansicht, dass die einzelfallbezogene Abrechnung von Polizeileistungen das

780 BVerfG NJW 1979, 1345 ff.; BVerfG NJW 1998, 2128 ff.; BVerfG NJW 1999, 3550 ff.; BVerfG NVwZ 1999, 176 (177).

781 Bohley, Die öffentliche Finanzierung, S. 69: „Als Gebührenfiskalismus bezeichnete man einen Zustand, bei dem die Obrigkeit ihren Finanzbedarf in großem Umfang über Gebühren deckte, wobei die oft haarsträubendsten Fiktionen als legitimierenden Grund für deren Erhebung dienten. So konnten beispielsweise die Geburt eines Thronfolgers oder die Heirat einer Prinzessin als Tatbestände gelten, bei deren Vorliegen von den Bürgern eine Gebühr für ein ‚frohes Ereignis‘ verlangt wurde.“; vgl. bereits Würtenberger, NVwZ 1983, 192 (193), der vor einem Rückfall in jenen Gebührenfiskalismus warnte.

782 Gramm, Der Staat 1997, 267 (267); Sailer, Haftung für Polizeikosten, in: Lisken/Denninger, S. 1363.

783 Götz, DVBl. 1984, 14 (19).

Staatsverständnis der Bürger empfindlich berühre,⁷⁸⁴ verdient insoweit Beachtung.

Teilweise wird deshalb die Auffassung vertreten, dass staatliche Leistungen zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit einer Gebührenerhebung selbst in den Fällen nicht zugänglich sind, in denen sie dem Einzelnen als potenziellem Gebührensschuldner in besonderem Maße zugutekommen und danach grundsätzlich die vorgenannten, an die Gebühr zu stellenden Anforderungen erfüllen.⁷⁸⁵

Zusätzlich stellt sich die Frage, ob den jeweiligen Landesgesetzgebern nicht die Kompetenz für die Einführung von Tatbeständen fehlt, die auch Gebührenerhebungen für strafverfolgende Maßnahmen der Polizei umfassen.

1. Die Gewährleistung der inneren Sicherheit als Staatsaufgabe

Die Aufrechterhaltung der öffentlichen inneren Sicherheit wird seit jeher als eine elementare⁷⁸⁶ staatliche Kernaufgabe und als Fundament

784 *Gramm*, Ersatz von Polizeikosten, in: Sacksofsky, Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, S. 179 (183).

785 *Albrecht*, Probleme der Kostenerhebung für polizeiliche Maßnahmen, in: Festschrift Samper, S. 165 (176 f.); *Isensee*, Nichtsteuerliche Abgaben, in: Hansmeyer (Hrsg.), Staatsfinanzierung im Wandel, S. 435 (450); vgl. auch *Habermann*, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 342 ff.; vgl. *Selmer*, Gedanken zur polizeirechtlichen Verhaltensverantwortlichkeit, in: Gedächtnisschrift Martens, S. 483 (503 f.); *Sailer*, Haftung für Polizeikosten, in: Liskin/Denninger, S. 1371.

786 Vgl. *Hillgruber*, JZ 2007, 209 (210); vgl. zu weiteren Bezeichnungen, mit denen versucht wird, der besonderen Bedeutung der Gefahrenabwehr Rechnung zu tragen: *Habermann*, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 190 f.

eines jeden Rechtsstaats angesehen.^{787 788} Für die Beantwortung der Frage, ob sich eine Begrenzungswirkung für die hier diskutierten Gebührenerhebungen aus der Staatsaufgabenlehre ableitet, muss an dieser Stelle zunächst grundlegend zwischen dem Staatsziel und der Staatsaufgabe der Gewährleistung der inneren Sicherheit differenziert werden.

Bei Staatszielen handelt es sich um verfassungsrechtlich positivier- te Ziele, die dem Staat eine konstant andauernde Berücksichtigung und zielgerichtete Erfüllung bestimmter Aufgaben auferlegen.⁷⁸⁹ Die Gewährleistung der inneren Sicherheit wird zwar vom Verfassungstext an keiner Stelle explizit als Staatsziel benannt,⁷⁹⁰ dennoch ist sie als solches anerkannt.⁷⁹¹

Auch das BVerfG stellt fest, dass die Sicherheit des Staates als verfasste Friedens- und Ordnungsmacht und die von ihm zu gewährleistende Sicherheit seiner Bevölkerung unverzichtbare Verfassungswerte sind, da die Institution Staat von ihnen die eigentliche und letzte Rechtfertigung herleitet.⁷⁹² Staatsziele können sich aus einer Gesamt- schau verschiedener Bestimmungen des Verfassungstextes – insbeson- dere aus den Grundrechten – ergeben. Einer ausdrücklichen Kodifizie-

787 BVerfGE 46, 214 (223); BVerfGE 49, 24 (56 f.); BVerfGE 115, 320 (346); *Depen- heuer*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 87 a Rn. 2; *Kirchhof*, HStR V, § 119 Rn. 27; *Gramm*, Der Staat 1997, 267 (278); *Habermann*, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 164; *Würtenberger*, NVwZ 1983, 192 (193); *Brüning*, VerwArch 2015, 417 (432); *Heise*, NVwZ-Extra 2015, 1 (3); *Nolte*, Gefahrenabwehrrechtliche Fragen im Kontext gewaltträchtiger Sportveranstaltungen, in: Höfling/Horst, Sport und Gewalt, S. 49; *Scholz*, Staatliche Sicherheitsverantwortung zu Lasten Privater?, in: Festschrift Friauf, S. 439 (444); *Siegel*, DÖV 2014, 867; vgl. *Häde*, Innere Sicher- heit und Abgabenstaat, in: Jachmann/Stober, Finanzierung der inneren Sicher- heit, S. 9; *Bernhardt*, Die Geltendmachung von Kosten für polizeiliche Einsätze bei kommerziellen Veranstaltungen am Beispiel der Spiele des Profifußballs, S. 67 (72); *Schoch*, Die staatliche Einbeziehung Privater in die Wahrnehmung von Si- cherheitsaufgaben, in: Juridica International, XVI 2009, S. 14 (18), http://www.juridicainternational.eu/public/pdf/ji_2009_1_14.pdf (letzter Abruf am 01.11.2017).

788 Vgl. zur staatsrechtlichen Dimension und zur Gewährleistung der inneren Si- cherheit als Staatszweck: Dritter Teil, C, III, 2, aa).

789 Vgl. *Habermann*, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 137 mwN.

790 Vgl. hierzu die Anregung von *Herzog*, Staatszielbestimmungen, in: Festschrift Scholz, S. 219 (224).

791 Vgl. *Habermann*, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 143 mwN.

792 BVerfGE 49, 24 (56 f.); vgl. auch BVerwGE 49, 202 (209).

rung bedarf es insoweit nicht.⁷⁹³ Die Gewährleistung der inneren Sicherheit als Staatszielbestimmung basiert auf der Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten.⁷⁹⁴ Bereits das Allgemeine Landrecht für die Preußischen Staaten enthielt die Bestimmung, dass der Staat „für die Sicherheit seiner Unterthanen, in Ansehung ihrer Personen, ihrer Ehre, ihrer Rechte, und ihres Vermögens, zu sorgen verpflichtet“ war.⁷⁹⁵ Den Staat trifft auch heute noch die Verpflichtung, Schäden von den jeweiligen Grundrechten abzuwenden.⁷⁹⁶

Diese Pflicht gründet sich auf Art. 1 Abs. 3 GG, aus dem die Grundrechte ihre absolute und unmittelbare Verbindlichkeit gegenüber dem Staat herleiten.⁷⁹⁷ Die Grundrechte binden alle drei Staatsgewalten, wodurch auch die durch sie geschützten Rechtsgüter an dieser normativen Verbindlichkeit teilnehmen.⁷⁹⁸ Hinzu tritt der in Art. 2 Abs. 2 GG verankerte Schutz der absoluten Rechtsgüter Leben, Gesundheit und Freiheit.

Daraus lässt sich in negativer Hinsicht nicht nur ein prinzipielles staatliches Eingriffsverbot ableiten, sondern auch eine positive Schutzpflicht dahingehend statuieren, dass eine bestehende Grundrechtsposition grundsätzlich durch staatliches Handeln zu schützen ist.⁷⁹⁹ Es handelt sich folglich um zwei verschiedene grundrechtliche Pflichten-Aspekte, die gleichwertigen Verfassungsrang besitzen.

Insbesondere das BVerfG hat diese grundrechtlichen Schutzpflichten häufig in einen Bezug zur Gewährleistung der inneren Sicherheit

793 Vgl. Möstl, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, S. 73 ff. u. 455; Habermann, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 143.

794 Zutreffend Habermann, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 144; a.A. etwa Sobota, Das Prinzip Rechtsstaat S. 429, die diesbezüglich auf das rechtsstaatliche Gebot des Rechtsfriedens abstellt.

795 Vgl. § 1 des siebzehnten Titels des ALR.

796 Waechter, Das „Gebührenmodell“ zur Finanzierung der inneren Sicherheit, in: Jachmann/Stober, Finanzierung der inneren Sicherheit, S. 65 (90).

797 Höfling, Verantwortung im Umweltrecht, in: Lange, Gesamtverantwortung statt Verantwortungspartzellierung, S. 155 (166); Wahlen, Polizeikostenerstattung kommerzieller Großveranstalter, S. 72.

798 Wahlen, Polizeikostenerstattung kommerzieller Großveranstalter, S. 72.

799 Isensee, Das Grundrecht auf Sicherheit, S. 33; Höfling, Verantwortung im Umweltrecht, in: Lange, Gesamtverantwortung statt Verantwortungspartzellierung, S. 155 (166) mwN.

gesetzt.⁸⁰⁰ Aus ihrer Gesamtheit ist die einprägsame Kurzformel des sogenannten „Grundrechts auf Sicherheit“ hervorgegangen.⁸⁰¹ Der Schutz von Individualrechtsgütern und die staatliche Sicherheitsgewähr sind untrennbar miteinander verschmolzen.⁸⁰² Deshalb sind die grundrechtlichen Schutzpflichten geeignet, eine verfassungsrechtliche Verankerung des Staatsziels der inneren Sicherheit zu begründen.

Das Verhältnis zwischen den Begriffen des Staatsziels und der Staatsaufgabe ist durch eine zunehmende Konkretisierung geprägt: Während Staatsziele dem Staat verfassungsrechtlich verbindliche, aber allgemein-abstrakte Vorgaben auferlegen, hält die Staatsaufgabenlehre zur Umsetzung und Erfüllung dieser Vorgaben konkrete Aufgaben bereit.⁸⁰³ Daher manifestiert sich das Staatsziel der inneren Sicherheit in der Staatsaufgabe der Gefahrenabwehr.⁸⁰⁴

a) Die Finanzierung öffentlicher Sicherheit aus dem Steueraufkommen

Bezug nehmend auf die Urfunktion der Gewährleistung der inneren Sicherheit vertritt insbesondere Albrecht die umstrittene Auffassung, der für die Einrichtung einer dieses Bedürfnis befriedigenden Ordnungsmacht anfallende Finanzbedarf verkörpere eine der substanziellsten Triebfedern für eine Steuerbelastung der Staatsbürger.⁸⁰⁵ Die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit durch die Polizei, die als öffentliches Gut der Befriedigung kollektiver Bedürfnisse diene, sei daher ausschließlich aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu finan-

800 BVerfGE 17, 108 (114 f.); BVerfGE 39, 1 (36 ff.); BVerfGE 45, 187 (254 f.); BVerfGE 46, 160 (164 f.); BVerfGE 49, 24 (53 f.); BVerfGE 53, 30 (57); BVerfGE 64, 261 (275); BVerfGE 77, 170 (214); BVerfGE 85, 191 (212); BVerfGE 88, 203 (252 ff. u. 340 ff.).

801 *Isensee*, Das Grundrecht auf Sicherheit, S. 33; vgl. auch *Wahlen*, Polizeikostenerstattung kommerzieller Großveranstalter, S. 64 f.

802 *Habermann*, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 144; vgl. auch *Burgi*, Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe, S. 202.

803 *Habermann*, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 152 f.

804 *Isensee*, HStR IV, § 73 Rn. 16; *Habermann*, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 152.

805 *Albrecht*, Probleme der Kostenerhebung für polizeiliche Maßnahmen, in: *Festschrift Samper*, S. 165 (177); ebenso *Kirchhof*, HStR V, § 119 Rn. 27; *Krekel*, Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen, S. 4.

zieren.⁸⁰⁶ Nach dem verfassungsrechtlichen Konnexitätsgrundsatz folge aus der Aufgabenzuweisung zum Staat die Auferlegung der dafür erforderlichen finanziellen Ausgabenlast.

Der Staat dürfe nicht beliebig mit den allgemeinen Steuergeldern verfahren, sondern habe vorrangig die für das Zusammenleben der Bürger essentiellen Einrichtungen zu finanzieren.⁸⁰⁷ Die Besteuerung erhalte ihre verfassungsrechtliche Legitimation erst dadurch, dass der Staat das Steueraufkommen auch im allgemeinen Interesse für verfassungsrechtlich gebotene öffentliche Aufgaben einsetze. Eine gesonderte Kostenerhebung für polizeiliche Leistungen führe daher zu einer doppelten Kostendeckung und sei in allen Fällen verfassungswidrig, in denen nicht ausnahmsweise ein rein privatnütziges Handeln der Polizei vorliege.⁸⁰⁸ Im Ergebnis verstoße eine Gebührenerhebung für polizeiliche Leistungen deshalb gegen das Rechtsstaatsprinzip.

b) Der weite Gestaltungsspielraum des Gebührengesetzgebers

Dagegen zeigt ein Ansatz in der Rechtsprechung, dass im Zusammenhang mit der elementaren Staatsaufgabe der Gewährleistung öffentlicher Sicherheit keine Bedenken bestehen, Gebührenerhebungen auch für sicherheitsrechtliches staatliches Handeln grundsätzlich zuzulassen. Dem Gebührengesetzgeber stehe bei der Frage, welche individuell zu-rechenbaren Leistungen er einer Gebührenpflicht unterwerfen möchte, ein weiter Gestaltungsspielraum zu.⁸⁰⁹

Nach der Rechtsprechung bemisst sich die Zulässigkeit einer Gebührenerhebung nach Zurechnungskriterien und gerade nicht anhand einer Leistungszuordnung zu bestimmten Aufgabenbereichen.

Zwar bedarf die Auferlegung einer Gebühr nach dem aus dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG ableitbaren Gebot der

806 Ebenso *Würtenberger*, NVwZ 1983, 192 (193); *Selmer*, Gedanken zur polizeirechtlichen Verhaltensverantwortlichkeit, in: *Gedächtnisschrift Martens*, S. 484 (503 f.).

807 Vgl. hinsichtlich nachfolgender Angaben *Albrecht*, Probleme der Kostenerhebung für polizeiliche Maßnahmen, in: *Festschrift Samper*, S. 165 (178).

808 Ähnlich *Scholz*, Staatliche Sicherheitsverantwortung zu Lasten Privater?, in: *Festschrift Friauf*, S. 439 (448).

809 BVerfG NJW 1979, 1345 ff.; BVerfG NJW 1998, 2128 ff.; BVerfG NJW 1999, 3550 ff.

Abgabengerechtigkeit als grundsätzliche „Andersbehandlung von wesentlich Gleichem“ einer Rechtfertigung.⁸¹⁰ Diese kann jedoch auch bei Aufgaben, die dem Staat originär zugewiesen sind, in der Begründung einer persönlichen Gebührenpflicht mit den vorgenannten Prinzipien von Veranlassung und Begünstigung liegen. Insoweit nehmen auch staatliche Sicherheitsmaßnahmen keine „abgabenrechtliche Sonderstellung“ ein.⁸¹¹ Im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gelten danach keine anderen Maßstäbe als in anderen Rechtsbereichen.⁸¹²

Das BVerfG konstatierte im Rahmen seiner Nichtannahmeentscheidung zur Luftsicherheitsgebühr, dass der weite gebührenrechtliche Gestaltungsspielraum auch nicht durch die Schutzpflicht des Staates für das Leben und die körperliche Unversehrtheit seiner Bürger eingeschränkt werde, da sie vorrangig nur Handlungspflichten der staatlichen Organe im gefahrenabwehrenden Bereich begründen, „nicht aber die Frage der Refinanzierung des damit verbundenen Verwaltungsaufwandes determinieren“ könne.⁸¹³ Die kostenrechtliche Sekundärebene, der ein gerechter Lastenausgleich zugrunde liegt, ist nach der Rechtsprechung daher auch im Kontext staatlicher Pflichtaufgaben von der primären Eingriffsebene zu unterscheiden.

c) Bewertung

Der Ansicht von Albrecht steht die Reichweite des aus Art. 20 Abs. 3 GG folgenden Rechtsstaatsprinzips entgegen. Das Rechtsstaatsprinzip besitzt eine bündelnde Funktion hinsichtlich rechtsstaatlicher Gebote und Grundsätze⁸¹⁴ und ist in seinem Wortlaut viel zu allgemein gehalten ist, um daraus die These der Finanzierung von für das Zusammen-

810 BVerwGE 105, 144 (150); BVerwGE 126, 60; BVerfGE 97, 332 (346).

811 *Gramm*, Ersatz von Polizeikosten, in: Sacksofsky/Wieland, Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, S. 179 (180); *Braun*, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabewahrnehmung, S. 105.

812 BVerfG NVwZ 1999, 176 (177).

813 BVerfG NVwZ 1999, 176 (177).

814 *Vofßkuhle/Kaufhold*, JuS 2010, 116 (116 f.).

leben der Bürger notwendigen Aufgaben ausschließlich über das Steueraufkommen ableiten zu können.⁸¹⁵

Zudem unterliegt die Steuererhebung einer solch postulierten Zweckgebundenheit grundsätzlich nicht,⁸¹⁶ weil der Steuer – im Gegensatz zur Gebühr – die Abhängigkeit von einer staatlichen Gegenleistung fremd ist. Dem Versuch Albrechts, einen solchen Gegenleistungsbezug durch die vorrangige Erfüllung staatlicher Kernaufgaben – soweit diese überhaupt bestimmbar sind – zu kreieren, kann nicht vorbehaltlos zugestimmt werden. Es handelt sich bei der Frage, zur Erfüllung welcher staatlichen Aufgaben die allgemeinen Steuermittel ganz oder teilweise eingesetzt und für welche besonderen Leistungen daneben noch Gebühren erhoben werden, prinzipiell vielmehr um eine politische Entscheidung, die im Ermessen des Gesetzgebers steht⁸¹⁷ und ausschließlich von diesem entschieden werden sollte.

Auch die Tatsache, dass die Steuererhebung traditionell der Finanzierung allgemeiner für das Zusammenleben essentieller Staatsaufgaben diene, lässt nicht den Schluss zu, es bestehe eine aus dem Rechtsstaatsprinzip hergeleitete verfassungsrechtliche Verpflichtung zur alleinigen Finanzierung dieser Aufgaben aus Steuergeldern.⁸¹⁸

Im Übrigen darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass auch in anderen Bereichen, die man den klassischen und essentiellen Kernaufgaben des Staates zuweist, Gebühren erhoben werden. Hier sei nur auf die traditionellen Gerichtsgebühren verwiesen.⁸¹⁹

Ein weiteres Problem tritt hinzu: Bereits die Bestimmung der „staatlichen Kern- oder Pflichtaufgaben“ bereitet im Einzelfall erhebliche Schwierigkeiten. Der Versuch einer präzisen Formulierung eines

815 Vgl. VGH Mannheim NVwZ 1985, 202 (204); *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1884); *Krekel*, Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen, S. 17; *Braun*, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 103.

816 *Boll*, Die Gebührenpflicht des Nichtstörers, S. 78; *Braun*, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 103.

817 *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1884); *Krekel*, Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen, S. 17.

818 Vgl. *Krekel*, Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen, S. 18.

819 Vgl. Anm. *Zugmaier*, DVBl 1998, 1220; diesen Einwand möchte Gramm dadurch umgehen, dass die von ihm vertretene Gebührenfeindlichkeit staatlicher Kernaufgaben erst bei der Schaffung neuer Abgabentatbestände zu berücksichtigen sei, vgl. *Gramm*, Der Staat 1997, 267 (277 mit Fn. 47).

für eine solche Abgrenzung erforderlichen staatlichen Kernkonzepts ist in den meisten Fällen aussichtslos, weil gerade kein von der Verfassung vorgegebener und abschließender Katalog staatlicher Kernaufgaben existiert.⁸²⁰ Eine treffende Unterscheidung zwischen staatlichen Kern- oder Randbereichen ist daher angesichts vielfältiger Grauzonen grundsätzlich nur schwer möglich.⁸²¹

Entgegen der Ansicht von Albrecht kommt es für eine Gebühren-erhebung nicht auf ein „rein privatnütziges“ staatliches Handeln, sondern auf eine besondere Verantwortlichkeit oder Vorteilhaftigkeit an. Insofern handelt es sich auch nicht um eine unzulässige doppelte Kostendeckung, sondern um eine im Grundsatz zulässige Form der Mischfinanzierung.⁸²²

Der Staat ist aus diesen Gründen prinzipiell befugt, auch für die Gewährleistung öffentlicher Sicherheit Gebühren zu erheben.⁸²³ Eine inhaltliche Begrenzung ist jedenfalls nicht alleine aus dem Rechtsstaatsprinzip, erst recht nicht in dem von Albrecht konstatierten Umfang herzuleiten.

Die Ausführungen des BVerfG im Hinblick auf die Schutzpflicht des Staates für das Leben und die körperliche Unversehrtheit seiner Bürger und die damit verbundene Absage an eine Beschränkung der Refinanzierung des gefahrenabwehrenden staatlichen Verwaltungsaufwands stehen allerdings ebenso in der Kritik.⁸²⁴ Diese These wird bezüglich ihrer Reichweite teilweise unzutreffend interpretiert und überdehnt. Heise will dieser Feststellung zum Beispiel die vollständige Zu-

820 Vgl. Gramm, Der Staat 1997, 267 (278) mwN.

821 Zutreffend Braun, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 104.

822 Krekell, Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen, S. 18; Braun, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 103.

823 Waechter, Das „Gebührenmodell“ zur Finanzierung der inneren Sicherheit, in: Jachmann/Stober, Finanzierung der inneren Sicherheit, S. 65 (91); Hendler, DÖV 1999, 749.

824 Skeptisch Nirschl, Kosten der Polizei- und Sicherheitsbehörden in der Systematik des deutschen Abgabenrechts, S. 49; kritisch auch Zugmaier, DVBl 1998, 1220; nicht vereinbar mit Isensee, Nichtsteuerliche Abgaben, in: Hansmeyer (Hrsg.), Staatsfinanzierung im Wandel, S. 435 (450); ablehnend Sailer, Haftung für Polizeikosten, in: Lissen/Denninger, S. 1370; vgl. Gramm, Ersatz von Polizeikosten, in: Sacksofsky, Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, S. 179 (183); Waechter, Das „Gebührenmodell“ zur Finanzierung der inneren Sicherheit, in: Jachmann/Stober, Finanzierung der inneren Sicherheit, S. 65 (91).

rückweisung der teils in der Literatur vertretenen prinzipiellen Gebührenfeindlichkeit polizeilicher Leistungen entnommen haben.⁸²⁵ Die Ausführungen der Bundesverfassungsrichter seien durchaus verallgemeinerungsfähig mit der Folge, dass jeder Herleitungsversuch einer prinzipiellen Sperrwirkung gegen eine Gebührenerhebung im Bereich polizeilicher Aufgabenwahrnehmung getrost als überholt angesehen werden könne.⁸²⁶

Dieser Interpretation kann nicht gefolgt werden.

Zu berücksichtigen ist insbesondere der Bezugsrahmen, in dem das BVerfG die vorgenannten Ausführungen trifft: Die gesamte Rechtsprechung zur „Luftsicherheitsgebühr I“ befasst sich ausschließlich mit der Zulässigkeit von Gebührenerhebung für die Durchsuchung von Personen und des mitgeführten Gepäcks beim Betreten der nicht allgemein zugänglichen Bereiche eines Flugplatzes. Die These des BVerfG zur Gebührenbegrenzung der grundrechtlichen Schutzpflichten muss folglich ausschließlich vor dem Hintergrund dieser präventiven Gefahrenvorsorgemaßnahmen gesehen werden, weil ein anderer Bezug fehlt.

Ferner ist zu berücksichtigen, dass die Durchführung dieser Sicherheitskontrollen gesetzlich den Luftsicherheitsbehörden zugewiesen ist,⁸²⁷ die befugt sind, ihre Aufgaben an geeignete Personen als Beziehe zu übertragen.⁸²⁸ In der Praxis werden die Zugangskontrollen daher regelmäßig von privaten Sicherheitsunternehmen ausgeführt. Die vom BVerfG abgelehnte gebührenrechtliche Begrenzungswirkung der staatlichen Schutzpflichten bezieht sich danach nicht auf polizeiliches Handeln insgesamt⁸²⁹ – wie es anlässlich von Fußballspielen erforderlich ist –, sondern allein auf die gesetzlich normierte Durchführung der Zugangskontrollen an Flughäfen durch die von den Luftsicherheitsbehörden beauftragten Privatunternehmen. Eine Allgemein-gültigkeit dergestalt, dass der Senat Gebührenerhebungen für jegliches

825 Heise, NVwZ 2015, 262 (264).

826 Heise, NVwZ 2015, 262 (264).

827 Vgl. § 5 Abs. 1 LuftSiG.

828 Vgl. § 16 a Abs. 1 Nr. 1 LuftSiG; vgl. zur verfassungskonformen Auslegung des § 16 a Abs. 1 Nr. 1 LuftSiG: Dritter Teil, C, III, 2, a), bb), (1).

829 Vgl. auch § 4 BPoLG.

Handeln der Polizei als zulässig erachtet, lässt sich daraus nicht herleiten.⁸³⁰

Zwar kommt dem Charakter der Gewährleistung der inneren Sicherheit als elementare Kernaufgabe des Staates und den grundrechtlichen Schutzpflichten nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung insofern maßgebliche Bedeutung zu, als dass gefahrenabwehrendes staatliches Handeln nicht von der vorherigen Zahlung eines Entgelts oder der Beitreibungswahrscheinlichkeit eines nachträglichen Ersatzes abhängig gemacht werden darf. Dadurch unterscheidet sich die polizeiliche Aufgabenwahrnehmung gerade von anderen Verwaltungsbereichen, deren Leistungen über das „normale Maß“ von Amtshandlungen hinausgehen.⁸³¹ Dieses Prinzip des vorbehaltlosen Handelns trifft – für sich gesehen – keinerlei Aussage über die nachfolgende Kostenverteilung und enthält kein Verbot einer Gebührenerhebung auf der Sekundärebene.⁸³² Erst recht ist ihm kein Gebot dahingehend zu entnehmen, dass hoheitliches Tätigwerden für dadurch bevorteilte Nutznießer kostenfrei erfolgen muss.

Es ist jedoch nicht davon auszugehen, dass das BVerfG mit diesem einzigen – die Begrenzungswirkung der staatlichen Schutzpflichten betreffenden – Satz auch Gebührenforderungen für polizeiliche Leistungen, die zur Beseitigung konkreter Gefahrenlagen erbracht werden, pauschal für zulässig erklären wollte. Die Auferlegung einer Gebühr für solche Maßnahmen „im Kernbereich polizeilicher Hoheitsaufgaben“⁸³³ würde „den Nerv der Legitimation des Staates im Bewusstsein der Bevölkerung“⁸³⁴ treffen. Eine so weitreichende und bedeutungsvolle Feststellung trifft das höchste deutsche Gericht nicht en passant, ohne nicht zumindest andere Bereiche ausdrücklich in Bezug zu nehmen.

Wenn die Auffassung vertreten wird, dass die Luftsicherheitsgebühr „fundamentale Elemente des Rechtsstaates“ nicht berühre,⁸³⁵

830 So aber *Heise*, NVwZ 2015, 262 (264).

831 *Majer*, VerwArch 1982, 167 (173).

832 *Braun*, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 105; *Majer*, VerwArch 1982, 167 (173 f.).

833 *Sailer*, Haftung für Polizeikosten, in: Lisken/Denninger, S. 1370; hierzu ausführlich: Dritter Teil, C, III, 2.

834 *Gramm*, Ersatz von Polizeikosten, in: Sacksofsky, Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, S. 179 (183).

835 Vgl. nur *Ronellenfitsch*, VerwArch 1995, 307 (324 mit Fn. 71).

dann ist das damit zu begründen, dass es sich bei den Sicherheitskontrollen um Vorsorgemaßnahmen handelt, bei denen konkrete Gefahrenlagen gerade (noch) nicht bestehen und ein Rückgriff auf das staatliche Gewaltmonopol nicht erforderlich ist.

Verkannt werden darf allerdings trotzdem nicht, dass eine strikte Trennung zwischen Primär- und Sekundärebene – wie von der Rechtsprechung postuliert – nicht in allen Fällen polizeilichen Handelns konsequent aufrechtzuerhalten ist: Eine drohende Kostenpflicht auf der Sekundärebene kann erheblichen Einfluss auf die Primärebene haben. Ihr „Abschreckungseffekt“⁸³⁶ ist nicht zu leugnen. Denn auch eine erst nachträglich entstehende Gebührenpflicht kann dazu führen, dass benötigte staatliche Sicherheitsleistungen – insbesondere zur Beseitigung konkreter Gefahren und bereits eingetretener Störungen – aus Kostengründen nicht in Anspruch genommen werden.⁸³⁷

Zur Gewährleistung einer umfassenden Aufgabenerfüllung im Bereich der Gefahrenabwehr ist die Polizei maßgeblich auf die Mithilfe der Bevölkerung angewiesen, die ein polizeiliches Einschreiten durch die Entscheidung zur Alarmierung vielfach in den Händen hält. Die Aufgabe der Gefahrenabwehr muss jedoch auch in Fällen erfüllt werden, in denen sie dem privaten Sicherheitsbedürfnis eines zahlungsunfähigen Bürgers gegenübersteht.⁸³⁸ Allzu oft sind es sozial schwächere Bevölkerungsschichten, die vermehrt auf polizeiliches Einschreiten gegen konkrete Gefahren angewiesen sind. Eine Gebührenerhebung würde vor diesem Hintergrund zu dem rechtsstaatlich und sozial inakzeptablen Ergebnis führen, dass diejenigen, die polizeilichen Schutz benötigen, ihn nicht bezahlen können, und diejenigen, die ihn bezahlen können, in aller Regel nicht auf ihn angewiesen sind.⁸³⁹ Polizeiliche Hilfe darf danach nicht von der individuellen finanziellen Leistungsfähigkeit abhängen. Das staatliche Finanzinstrument, das diese individuelle wirtschaftliche Leistungsfähigkeit berücksichtigt, ist nicht die Gebühr, sondern die Steuer.

836 *Gramm*, Ersatz von Polizeikosten, in: Sacksofsky, Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, S. 179 (183).

837 *Sailer*, Haftung für Polizeikosten, in: Liskén/Denninger, S. 1370.

838 *Sailer*, Haftung für Polizeikosten, in: Liskén/Denninger, S. 1370.

839 *Sailer*, Haftung für Polizeikosten, in: Liskén/Denninger, S. 1370.

Diese Überlegungen führen dazu, dass sich in der eingangs bewerteten Ansicht von Albrecht zumindest ein zutreffender Kerngedanke verbirgt, aber sie zeigen, dass nicht sämtliche Leistungen der Polizei einer Gebührenfeindlichkeit unterliegen.

2. Die Gebührenfreiheit „polizeilicher Grundversorgung“

Während Albrecht seinen Standpunkt unter Zuhilfenahme der Staatsaufgabenlehre ausdrücklich auf das Rechtsstaatsprinzip aufbaut, bedarf es unter Berücksichtigung der dargelegten Bedenken gegen die Interpretation der Ausführungen des BVerfG weiterer staatstheoretischer Ansatzpunkte, denen eine Verankerung im Grundgesetz zuteil wurde.

Es gilt deshalb, eine präzise und verfassungsrechtlich verbindliche Unterscheidung zwischen gebührenfreien und gebührenpflichtigen polizeilichen Leistungen auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr zu treffen.⁸⁴⁰ Diese Differenzierung zeichnet die Grenze zwischen kostenloser Grundversorgung und einer Zusatzversorgung, die eine juristisch zulässige Entgeltzahlung nach sich zieht.

Vergleichender Ansatz ist die Rechtsprechung des BVerfG zur Justizgewährungspflicht, die Parallelitäten zu der in Frage stehenden Gebührentauglichkeit polizeilicher Leistungen auf dem Gebiet der Gefahrenabwehr aufweist:

In diesem Zusammenhang stellt das BVerfG fest, es sei ein zentrales Anliegen des Rechtsstaats, die eigenmächtig-gewaltsame Durchsetzung von Rechtsansprüchen zwischen Privaten zu unterbinden und die Betroffenen an die Gerichte zu verweisen, um ihren Streit dort in einem geordneten Verfahren gewaltlos auszutragen.⁸⁴¹ Die staatliche Justizgewährung bildet die Kehrseite des staatlichen Gewaltmonopols.⁸⁴² Daraus folgt zugleich, dass der Staat jedem Einzelnen den Zugang zu den Gerichten in grundsätzlich gleicher Weise eröffnen muss.⁸⁴³ Gebührenregelungen dürfen deshalb gerade in diesem Be-

840 *Bernhardt*, Die Geltendmachung von Kosten für polizeiliche Einsätze bei kommerziellen Veranstaltungen am Beispiel der Spiele des Profifußballs, S. 67 (69).

841 BVerfG NJW 1981, 39 (41); BVerfG NJW 1991, 413; BVerfG NJW 1992, 1673.

842 *Sachs*, in: *Sachs*, GG, Art. 20 Rn. 162.

843 BVerfG NJW 1991, 413.

reich nicht dazu führen, dass der für ein friedliches Zusammenleben unerlässliche Rechtsschutz von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abhängt. Insbesondere müssen Vorkehrungen getroffen werden, die auch Unbemittelten einen weitgehend gleichen Zugang zu den Gerichten ermöglichen.⁸⁴⁴

Rechtsschutz in der Bundesrepublik darf folglich nicht von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abhängig gemacht werden. Dieser Grundsatz muss gleichfalls – oder vielmehr erst recht – für den Schutz vor dem Einzelnen drohenden konkreten Gefahren – insbesondere im Hinblick auf die Rechtsgüter Leben, körperliche Unversehrtheit, Freiheit und Eigentum – gelten. Während mit der Rechtsprechung des BVerfG zur „Luftsicherheitsgebühr I“ – und nur dahingehend lässt diese sich interpretieren – nichts gegen die grundsätzliche Zulässigkeit von Gebührenerhebungen im Bereich der reinen Gefahrenvorsorge – soweit sich diese als individuell zurechenbar herausstellt – spricht, sind polizeiliche Maßnahmen unter Anwendung der vom staatlichen Gewaltmonopol gedeckten Hoheitsbefugnisse zur Beseitigung konkreter Gefahrenlagen aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu finanzieren.⁸⁴⁵ In diesen Fällen verbietet es sich, selbst einen vorhandenen Nutznießer der Leistung mit einer Gebührenlast zu belegen. Sie gehören zur gebührenfreien „polizeilichen Grundversorgung“.⁸⁴⁶

844 BVerfG NJW 1992, 1673; zu berücksichtigen ist ferner, dass dem Staat auf der den gefahrenabwehrenden polizeilichen Maßnahmen nachfolgenden Kostenebene ein der Prozesskostenhilfe vergleichbares Ersatzinstitut gerade fehlt. Aber auch eine von Gramm diesbezüglich aufgeworfene – und sogleich wieder verworfene – Anhebung des Sozialhilfesatzes um einen gewissen Betrag für Sicherheitsleistungen der Polizei lässt sich nicht ernsthaft in Erwägung ziehen, vgl. *Gramm*, Ersatz von Polizeikosten, in: Sacksofsky, Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, S. 179 (183); vgl. auch *Waechter*, Das „Gebührenmodell“ zur Finanzierung der inneren Sicherheit, in: Jachmann/Stober, Finanzierung der inneren Sicherheit, S. 65 (91): „*Das wird niemand wollen. Der Verwaltungsaufwand für die Erhebung von sozial gestaffelten Gebühren wäre wohl kaum lohnend*“.

845 Zutreffend *Waechter*, Das „Gebührenmodell“ zur Finanzierung der inneren Sicherheit, in: Jachmann/Stober, Finanzierung der inneren Sicherheit, S. 65 (91); *Gramm*, Ersatz von Polizeikosten, in: Sacksofsky, Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, S. 179 (185); *Sailer*, Haftung für Polizeikosten, in: Lisken/Denninger, S. 1371; *Habermann*, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 343.

846 *Gramm*, Ersatz von Polizeikosten, in: Sacksofsky, Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, S. 179 (185).

a) Von staatsrechtlichen Überlegungen zur verfassungsrechtlichen Verbindlichkeit

Wie lässt sich nun die Gebührenfeindlichkeit dieser polizeilichen Leistungen mit verfassungsrechtlicher Verbindlichkeit belegen?

aa) Die innere Sicherheit als Staatszweck

Entsprechend den Ausführungen zur Justizgewährungspflicht gründet sich auch die Gebührenfeindlichkeit der genannten Polizeileistungen auf staatsrechtliche Überlegungen, die für ein friedliches und gemeinschaftliches Zusammenleben innerhalb eines bestimmten Gebiets unerlässlich sind.

Jedes Staatswesen ist zwingend auf die Etablierung einer Institution angewiesen, der es erlaubt ist, die vom Verfassungs- und Gesetzgeber festgelegte Staatsordnung mithilfe hoheitlicher Zwangsmittel zu garantieren. Diese Staatsgewalt muss in der Lage sein, die Bürger und die Verfassung vor Angriffen zu schützen und die durch sie festgelegte Ordnung und innere Sicherheit zu garantieren. Die innere Sicherheit gehört deshalb zu den „elementaren menschlichen Bedürfnissen“ und stellt eine Grundvoraussetzung für jedes geordnete gesellschaftliche Zusammenleben innerhalb eines Staatsgebiets dar.⁸⁴⁷

Die Gewährleistung der inneren Sicherheit bildet einen elementaren Staatszweck, da sie für die freiheitliche Entwicklung des Einzelnen innerhalb eines Rechtsstaats konstitutiv ist.⁸⁴⁸ Ohne die Gewährleistung dieses schützenden Fundaments erscheint die staatliche Förderung übriger Staatszwecke in Gestalt der grundgesetzlichen Freiheiten und der sozialen Gerechtigkeit sinnwidrig, gar paradox.⁸⁴⁹ Was nützt die Verankerung verfassungsrechtlicher Freiheiten, wenn sich der Staat darauf abzielenden rechtswidrigen Angriffen nicht entgegenstellt?

Die Akzeptanz des staatlichen Gewaltmonopols innerhalb der Bevölkerung resultiert gerade aus dem Bewusstsein der Menschen, dass

⁸⁴⁷ Vgl. *Häde*, Innere Sicherheit und Abgabenstaat, in: Jachmann/Stober, Finanzierung der inneren Sicherheit, S. 9; vgl. *Albrecht*, Probleme der Kostenerhebung für polizeiliche Maßnahmen, in: Festschrift Samper, S. 165 (176).

⁸⁴⁸ *Köck*, Der erste Staatszweck in einer pluralistischen Gesellschaft, in: Festschrift Verdross, S. 89 (98 f.); *Habermann*, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 136.

⁸⁴⁹ Vgl. *Isensee*, Das Grundrecht auf Sicherheit, S. 19.

der Staat seinen Schutzpflichten bei konkreten Gefahrenlagen durch polizeiliches Einschreiten notfalls unter Anwendung physischer Gewalt nachkommt. Der Bürger lässt sich nur dadurch motivieren, von der Anwendung privater Gewalt Abstand zu nehmen, wenn der Staat seine Leistung nicht im Wege einer nachträglichen Gebührenerhebung in Rechnung stellt und dadurch kommerzialisiert.

Vergleichbar mit den Ausführungen des BVerfG zur Justizgewährspflicht wird ansonsten eine Gebührenerhebung auch in den hier in Rede stehenden Fällen dazu führen, dass die Akzeptanz des staatlichen Gewaltmonopols zu zerbrechen droht, die Legitimität des Staats in seinen Grundfesten erschüttert wird und in der weiteren Konsequenz Konflikte immer häufiger eigenmächtig-gewaltsam ausgetragen werden.

Herausgestellt ist damit aber zunächst nur die vorrangige und elementare Bedeutung der (gebührenfreien) staatlichen Gewährleistung innerer Sicherheit. Damit ist indes noch keine Aussage zur verfassungsrechtlichen Verbindlichkeit der aufgestellten These getroffen, denn Staatszwecke enthalten als Elemente der Staatstheorie keine zwingend bindenden Vorgaben für staatliches Handeln. Sie bilden keinen Bestandteil der Verfassung oder des sonstigen positiven Rechts.⁸⁵⁰ Es handelt sich vielmehr um Leitlinien, an denen der Staat sein Handeln auszurichten hat und die auf die fundamentale Frage nach der Sinnbestimmung des Staats zurückgehen.⁸⁵¹

bb) Das Zusammenspiel zwischen der Staatsaufgabe der Gefahrenabwehr und den Aussagen des Steuerstaatsprinzips

Die verfassungsrechtliche Verbindlichkeit dieses Ansatzes basiert vielmehr auf einem Zusammenspiel zwischen der das Staatsziel der inneren Sicherheit konkretisierenden Staatsaufgabe der Gefahrenabwehr sowie den Aussagen des zu Beginn dieses Kapitels erörterten Steuerstaatsprinzips.

Während die Staatsaufgabe der Gefahrenabwehr – wie gesehen – über die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten verfassungsrechtliche Verbindlichkeit erlangt, kommt der Verfassungsentschei-

850 *Isensee*, HStR IV, § 73 Rn. 8; *Habermann*, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 102.

851 *Bull.*, NVwZ 1989, 801 (802); *Isensee*, HStR IV, § 73 Rn. 7.

derung für einen Steuerstaat über die Art. 104 a ff. GG obligatorische Wirkung zu.

Eine kombinierte Zusammenschau dieser beiden der Verfassung zu entnehmenden Aussagen ermöglicht letztlich die aufgeworfene These der Gebührenfeindlichkeit von polizeilichen Maßnahmen, die unter Anwendung der vom staatlichen Gewaltmonopol gedeckten Hoheitsbefugnisse zur Beseitigung konkreter Gefahrenlagen getroffen werden, mit verfassungsrechtlicher Verbindlichkeit zu belegen.

(1) Die ausschließliche Staatsaufgabe der Gefahrenabwehr

Die Ausführungen zur Zusammenarbeit von privaten und staatlichen Sicherheitskräften anlässlich von Fußballspielen haben exemplarisch gezeigt, dass die dortige effektive Gefahrenabwehr das Ergebnis einer verantwortungsbewussten Kooperation in Gestalt einer „gesamtgesellschaftlichen Vorbeugungsarbeit“ ist.⁸⁵² Insofern kann die Aufgabe der Gefahrenabwehr grundsätzlich weit verstanden und als konkurrierende Staatsaufgabe bezeichnet werden. Dem Staat kommt kein allumfassendes „Sicherheitsmonopol“ zu.⁸⁵³

Diese Kooperation stößt vor dem Hintergrund des staatlichen Gewaltmonopols⁸⁵⁴ aber dort an ihre Grenzen, wo die Ausübung physischer Gewalt – jenseits der staatlich legitimierten Gewaltanwendung im Bereich der „Jedermann-Rechte“ – als letztes Mittel für ein effektives gefahrenabwehrendes Handeln erforderlich bzw. nicht ganz ausgeschlossen ist.⁸⁵⁵ Das ist häufig bei polizeilichem Einschreiten zur Behebung konkreter Gefahrenlagen gegeben, wenn eine Sachlage oder ein Verhalten bei ungehindertem und objektiv zu erwartendem Geschehensablauf mit hinreichender Wahrscheinlichkeit in absehbarer Zeit die öffentliche Sicherheit schädigen würde. Sofern das polizeiliche Handeln in diesen Fällen eines Rückgriffs auf das staatliche Gewaltmonopol bedarf oder eine solche Rekrutierung nicht gänzlich ausge-

⁸⁵² Nolte, Sport und Recht, S. 140.

⁸⁵³ Vgl. nur Klüver, Zur Beleihung des Sicherheitsgewerbes mit Aufgaben der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, S. 127 mwN.

⁸⁵⁴ Hierzu bereits: Dritter Teil, A, I, 1.

⁸⁵⁵ Habermann, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 183.

geschlossen ist, wandelt sich die konkurrierende Staatsaufgabe der Gefahrenabwehr zu einer ausschließlichen Staatsaufgabe.⁸⁵⁶ Sie bildet den Kernbereich polizeilicher Gefahrenabwehr.⁸⁵⁷

In diesem Zusammenhang sind auch die vorstehenden Ausführungen zum Staatszweck der inneren Sicherheit von Bedeutung.⁸⁵⁸ Trotz ihrer verfassungsrechtlichen Unverbindlichkeit sind sie in der Lage, der Staatsaufgabe der Gefahrenabwehr eine besondere Gewichtung zu verleihen. Die Überlegungen haben gezeigt, dass der vorrangige Staatszweck der Gewährleistung innerer Sicherheit, dessen Erfüllung die Staatsaufgabe der Gefahrenabwehr dient, eine Voraussetzung für die Verwirklichung weiterer Staatszwecke darstellt. Dieses Vorverständnis liegt auch dem Staatsaufgabenverständnis zugrunde,⁸⁵⁹ so dass zutreffend von einer elementaren Staatsaufgabe der Gefahrenabwehr gesprochen werden muss. Die Gewährleistung der Sicherheit bildet „den zentralen Zweck und zugleich den ersten Legitimationsgrund des modernen Staates“.⁸⁶⁰

Darüber hinaus wird auch die Ansicht vertreten, den Kernbereich polizeilicher Gefahrenabwehr danach zu bestimmen, ob eine exklusive polizeiliche Leistung vorliegt, die Privaten verfassungsrechtlich nicht übertragen werden darf.⁸⁶¹

Davon ist jedenfalls beim Tätigwerden der Polizei unter Anwendung der vom staatlichen Gewaltmonopol gedeckten Hoheitsbefugnis-

856 Zutreffend *Habermann*, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 183; vgl. auch *Götz*, Polizeikosten zwischen Verursacher- und Gemeinlastprinzip, in: *Jachmann/Stober*, Finanzierung der inneren Sicherheit, S. 25 (27); *Gramm*, Ersatz von Polizeikosten, in: *Sacksosky*, Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, S. 179 (185); *Schoch*, Die staatliche Einbeziehung privater in die Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben, in: *Juridica International*, XVI 2009, S. 14 (18), http://www.juridicainternational.eu/public/pdf/ji_2009_1_14.pdf (letzter Abruf am 01.11.2017).

857 *Sailer*, Haftung für Polizeikosten, in: *Lisken/Denninger*, S. 1371.

858 Vgl. *Müller-Franken*, in: *Friauf/Höfling*, Berliner Kommentar zum GG, Art. 105 Rn. 93 f.

859 *Isensee*, HStR II, § 15 Rn. 192; vgl. auch *Habermann*, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 154.

860 *Müller-Franken*, in: *Friauf/Höfling*, Berliner Kommentar zum GG, Art. 105 Rn. 93; *Kugelmann/Albers*, JA 2013, 898 (899); *Sailer*, Haftung für Polizeikosten, in: *Lisken/Denninger*, S. 1370; *Habermann*, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 341.

861 *Sailer*, Haftung für Polizeikosten, in: *Lisken/Denninger*, S. 1371.

se zur Beseitigung konkreter Gefahrenlagen mit erheblicher Eingriffsintensität auszugehen.

Das bereits erwähnte Beispiel der Spielaustragung zwischen Schalke und Thessaloniki macht dies deutlich: Wenn sich die Polizei in den Fanblock der Schalker begibt, um unter Einsatz von körperlicher Gewalt das dort gezeigte Banner zu entfernen und dadurch gewalttätige Übergriffe zwischen den rivalisierenden Fanlagern zu verhindern, dann ist hier der Kernbereich polizeilicher Gefahrenabwehr betroffen. Es handelt sich um eine Maßnahme, die auf der ausschließlichen Staatsaufgabe der Gefahrenabwehr beruht, weil mit ihr Hoheits- und Zwangsbefugnisse von höchster Eingriffsintensität verbunden sind. Dabei ist nicht nur der Einsatz von körperlicher Gewalt, sondern als letztes Mittel sogar der Schusswaffengebrauch möglich.

Der Unterschied zum Beispiel der Fluggastkontrolle, die nicht der Kategorie der ausschließlichen Staatsaufgabe unterfällt, ist evident: Zwar werden private Sicherheitsunternehmen über das Rechtsinstitut der Beleihung sowohl funktionell als auch organisatorisch in die öffentliche Verwaltung eingegliedert. Der Grundsatz des staatlichen Gewaltmonopols ist folglich nicht tangiert; sie nehmen vielmehr grundsätzlich daran teil.⁸⁶² Es handelt sich allerdings ausschließlich um standardisierte Routinetätigkeiten,⁸⁶³ die reine Gefahrenvorsorgemaßnahmen verkörpern. Ihre Eingriffsintensität ist mit der von polizeilichen Maßnahmen bei Fußballspielen nicht vergleichbar.

Grenzen werden dem Rechtsinstitut der Beleihung durch den Funktionsvorbehalt des Art. 33 Abs. 4 GG gesetzt.⁸⁶⁴ Eine teleologische Auslegung des dortigen Tatbestandsmerkmals „in der Regel“ macht es in Anbetracht von Sinn und Zweck des Funktionsvorbehalts u.a. erfor-

862 Scholz, Staatliche Sicherheitsverantwortung zu Lasten Privater?, in: Festschrift Friauf, S. 439 (447); Klüver, Zur Beleihung des Sicherheitsgewerbes mit Aufgaben der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, S. 128 ff.

863 Klüver, Zur Beleihung des Sicherheitsgewerbes mit Aufgaben der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, S. 322.

864 „Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen.“

derlich, dass das Schwergewicht der hoheitlichen Aufgabenerfüllung bei den Beamten verbleibt.⁸⁶⁵

Setzt man also die von den Beliehenen wahrzunehmende Teilaufgabe in ein Verhältnis zur entsprechenden übergeordneten Gesamtaufgabe – hier die Gewährleistung der Flugsicherheit – wäre die Beleihung folglich dann verfassungsrechtlich unzulässig, wenn sie für die Sicherheitsgewährleistung derart wesentlich ist, dass sie ihren Kernbereich betrifft. Dementsprechend sind beispielsweise die den Luftsicherheitsbehörden in § 5 Abs. 1 Satz 3 LuftSiG zugewiesenen Maßnahmen in Gestalt eines bewaffneten Schutzes der Sicherheitskontrollen, der Bestreifung der Sicherheitsbereiche und der Sicherung gefährdeter Flugzeuge durch bewaffnete Standposten derart prägend und wesentlich für die Gewährleistung der Flugsicherheit, dass sie nicht unter die „bestimmten Aufgaben“ im Sinne des § 16 a Abs. 1 Nr. 1 LuftSiG fallen und daher von einer Übertragung auf Beliehene auszuschließen sind. Insofern ist § 16 a Abs. 1 Nr. 1 LuftSiG dahingehend verfassungskonform auszulegen, dass allein die Kontrollen im Sinne des § 5 Abs. 1 Satz 1 und 2 LuftSiG – nicht jedoch die vorgenannten Maßnahmen – einer Übertragung auf Beliehene zugänglich sind.⁸⁶⁶

Vor diesem Hintergrund liegt die polizeiliche Gesamtaufgabe bei Fußballspielen in der Gewährleistung der Sicherheit anlässlich der Veranstaltung. Mit Art. 33 Abs. 4 GG wäre es nach den vorstehenden Ausführungen verfassungsrechtlich nicht vereinbar, den Kernbereich dieser Aufgabenwahrnehmung, namentlich die Verhinderung sowie die Beendigung von gewalttätigen Ausschreitungen – erst recht innerhalb der Fanblöcke, in deren Bereich höchste Eingriffsintensität erforderlich ist – privaten Sicherheitsunternehmen im Wege einer Beleihung zu übertragen. Dann läge das Schwergewicht der hoheitlichen Aufgabenerfüllung nicht mehr bei den Beamten.

865 Klüver, Zur Beleihung des Sicherheitsgewerbes mit Aufgaben der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, S. 151 mit Fn. 657.

866 Ebenso Klüver, Zur Beleihung des Sicherheitsgewerbes mit Aufgaben der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, S. 297 ff. u. 324 f.; vgl. auch Gramm, VerwArch 1999, 329 (335 ff.), der bereits vor Schaffung des § 5 Abs. 5 LuftSiG a.F. nur eine Übertragung von „sicherheitsdienstlichen Routinehandlungen mit standardisiertem Charakter“ auf Private im Wege einer Beleihung für zulässig erachtete.

Die polizeilichen Leistungen anlässlich von Fußballspielen unterfallen daher sowohl aufgrund ihrer Eingriffsintensität als auch angesichts ihrer Nichtübertragbarkeit auf Private der ausschließlichen Staatsaufgabe der Gefahrenabwehr.

(2) Die Finanzierung der Kernaufgabe der Gefahrenabwehr als allgemeine Staatsaufgabe aus dem Steueraufkommen

Daraus allein resultiert indes noch nicht, dass die staatliche Kernaufgabe der Gefahrenabwehr ausschließlich aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu finanzieren ist.

Dem Steuerstaatsprinzip ist neben dem bereits angeführten Inhalt⁸⁶⁷ jedoch eine weitere Aussage zu entnehmen:

Die Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben hat aus allgemeinen Steuermitteln zu erfolgen.⁸⁶⁸

Die Bezeichnung der „allgemeinen Staatsaufgaben“ ist der Rechtsprechung des BVerfG zu entnehmen; Sie findet sich insbesondere in Abgrenzung zur Kategorie der „besonderen Staatsaufgaben“ im Zusammenhang mit der Zulässigkeit von Sonderabgaben.⁸⁶⁹ Dabei bleibt die Rechtsprechung allerdings eine konkrete Bestimmung dieser Formulierungen schuldig.

Die Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland enthält keine normative Regelung darüber, welche Staatsaufgaben in welchem Umfang aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu finanzieren sind. Ein wesentlicher Grund hierfür besteht darin, die erforderliche Flexibilität bei der Ertragsverteilung zu erhalten und dadurch effizient auf einen sich verändernden, für die Erfüllung bestimmter Aufgaben notwendigen Finanzierungsbedarf reagieren zu können.

867 Vgl. hierzu: Dritter Teil, A, II, 2.

868 BVerfG NJW 1995, 381; *Gramm*, Der Staat 1997, 267 (273); *Habermann*, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 259.

869 BVerfGE 55, 274 (298); BVerfGE 67, 256 (275); BVerfGE 82, 159 (178); BVerfGE 84, 239 (269); BVerfGE 91, 186 (201); BVerfGE 113, 167 (224).

In den der Verteilung nach Art. 106 GG unterstehenden allgemeinen Staatshaushalt fallen die Steuerleistungen der Bürger daher gegenleistungsunabhängig, vor allem aber nicht zweckgebunden.⁸⁷⁰

Danach stellt sich die Frage, ob auch der Einsatz nichtsteuerlicher Abgaben zur Deckung des allgemeinen staatlichen Finanzbedarfs zulässig ist.

Dies wird in ständiger Rechtsprechung vom BVerfG für Einkünfte aus Sonderabgaben ausdrücklich verneint.

Es sei dem Gesetzgeber vom Grundgesetz versagt, Sonderabgaben zur Erzielung von Einnahmen für den allgemeinen Finanzbedarf eines öffentlichen Gemeinwesens zu erheben und das Aufkommen aus derartigen Abgaben zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben zu verwenden.⁸⁷¹

Dieses Ergebnis ist auch auf die Vorzugslast der Gebühr zu übertragen. Für „allgemeinnützige“ Finanzierungen kann es nämlich keine besonderen Verantwortlichkeiten geben.⁸⁷² Gebühren sind aufgrund ihres Gegenleistungsbezugs zu einer konkreten staatlichen Maßnahme nicht zur Finanzierung allgemeiner, sondern besonderer Staatsaufgaben zu verwenden.⁸⁷³

Die Kosten für allgemeine Staatsaufgaben sind dagegen ausschließlich aus dem Steueraufkommen zu decken. Nichtsteuerliche Abgaben sind gerade nicht auf die Erzielung von den allgemeinen Staatshaushalt fördernden und frei verfügbaren Gewinnen gerichtet.⁸⁷⁴

Damit wird gleichzeitig deutlich, wie das BVerfG die „allgemeinen“ und die „besonderen Staatsaufgaben“ versteht:

Allgemeine Staatsaufgaben stellen demnach solche Aufgaben dar, die im Zeitpunkt der Abgabenerhebung des Bürgers noch nicht hinreichend bestimmbar sind,⁸⁷⁵ deren Finanzierung daher auf eine nicht zweckgebundene Abgabe angewiesen ist. Ihr Verwendungszweck tritt

⁸⁷⁰ Habermann, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 253.

⁸⁷¹ BVerfGE 55, 274 (298); BVerfGE 67, 256 (275); BVerfGE 75, 108 (147); BVerfGE 91, 186 (201).

⁸⁷² Siekmann, in: Sachs, GG, Vor Art. 104 a Rn. 146; Kirchhof, Die Verwaltung 1988, 137 (150).

⁸⁷³ Kirchhof, Die Höhe der Gebühr, S. 128 f.

⁸⁷⁴ Wienbracke, DÖV 2005, 201 (203); Siekmann, in: Sachs, GG, Vor Art. 104 a Rn. 144, 146.

⁸⁷⁵ Habermann, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 260.

erst im Zeitpunkt der tatsächlichen Ertragsverteilung zutage. Daher ist für die Erfüllung dieser Aufgaben die gegenleistungsunabhängige Steuer das einzig geeignete Finanzierungsinstrument.

Demgegenüber implizieren besondere Staatsaufgaben einen Gegenleistungsbezug, indem sie zu einer bestimmten Person oder Personengruppe eine besondere Sachnähe aufweisen, die eine Finanzierung aus dem allgemeinen Steueraufkommen nicht rechtfertigt.⁸⁷⁶ Dabei ist im Gegensatz zu den allgemeinen Staatsaufgaben im Zeitpunkt der Abgabenerhebung bestimmbar, für die Erfüllung welcher staatlichen Aufgabe das Finanzmittel eingesetzt wird.

Auch wenn der Rechtsprechung des BVerfG keine Verknüpfung zwischen der Qualität einer Staatsaufgabe und ihres Finanzierungsmittels zu entnehmen ist,⁸⁷⁷ stellt sich die Frage, ob nicht auch die ausschließliche staatliche Kernaufgabe der Gefahrenabwehr aufgrund ihres elementaren Gemeinwohlbezugs als eine solche allgemeine Staatsaufgabe angesehen werden muss. Ließe sich diese Einordnung erfolgreich vornehmen, wäre diese Aufgabe nach dem Vorstehenden konsequenterweise ausschließlich aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu finanzieren.

Der Einordnung der staatlichen Kernaufgabe der Gefahrenabwehr als eine solche allgemeine Staatsaufgabe liegt folgender Gedanke zugrunde: Der aus den grundrechtlichen Schutzpflichten abgeleiteten Aufgabe des Staates, Gefahren von jedem Einzelnen abzuwehren und dadurch seinem Staatsziel der inneren Sicherheit nachzukommen, kommt fundamentale Bedeutung für ein Zusammenleben zu. Sie ist die wesentliche und unverzichtbare Voraussetzung für die Verwirklichung der übrigen im Grundgesetz verankerten Freiheiten.

Entsprechend stellt aber auch die Finanzierung des Staates aus Steuermitteln eine „unverzichtbare Voraussetzung wirtschaftlicher Freiheit“ dar und wird daher zutreffend als „Preis der Freiheit“ bezeichnet.⁸⁷⁸ Der Staat beschränkt sich zur Erfüllung allgemeiner

876 Vgl. *Habermann*, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 260.

877 *Müller-Franken*, in: *Friauf/Höfling*, *Berliner Kommentar zum GG*, Art. 105 Rn. 140.

878 *Seiler*, in: *Maunz/Dürig*, *GG*, Art. 105 Rn. 45.

Staatsaufgaben in der freiheitlichen Ordnung des Grundgesetzes auf die bloße steuerliche Teilhabe am Erfolg privaten Wirtschaftens.⁸⁷⁹

Es erscheint daher naheliegend, im Kernbereich staatlicher Gefahrenabwehr keine besondere Sachnähe zu einer von der Allgemeinheit abgrenzbaren Personengruppe anzunehmen. Diese Aufgabenverantwortung ist von ihrem Wesen her auf den Schutz einer unbestimmten Vielzahl von Personen – mithin der Allgemeinheit – angelegt, während erst die konkrete Aufgabenerfüllung in aller Regel Individualrechtsgüter als Teil des Gemeinwohls schützt.

(a) Die Kritik an einem materiellen Verständnis der „allgemeinen Staatsaufgaben“

Eine materielle Anreicherung der allgemeinen Staatsaufgaben dahingehend, dass darunter insbesondere staatliche Aufgaben von fundamentaler Bedeutung für das Gemeinwesen zu verstehen sind, ist in der Literatur teilweise auf Kritik gestoßen.⁸⁸⁰

Diesem Verständnis wird insbesondere entgegen gehalten, dass eine materielle Unterscheidung zwischen allgemeinen und besonderen Staatsaufgaben nur schwer zu realisieren sei.⁸⁸¹ Eine präzise Abgrenzung sei nicht möglich, weil die Wahrnehmung jeder Staatsaufgabe – auch die der besonderen Staatsaufgabe – im öffentlichen Interesse liege und jedes staatliche Handeln einen Gemeinwohlbezug aufweise.⁸⁸² Deshalb existiere eine so verstandene Kategorie der besonderen Staatsaufgaben nicht, denn nach dieser Interpretation stelle gerade jede staatliche Aufgabe eine allgemeine Staatsaufgabe dar.⁸⁸³

Darüber hinaus seien die im Zusammenhang mit dem Steuerstaatsprinzip genannten Kategorien der allgemeinen und besonderen

879 BVerfGE 93, 121 (134).

880 Vgl. Sacksofsky, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben, S. 74 ff.; Jarass, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, S. 23; vgl. auch Wernsmann, Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem, S. 435 Fn. 56; von Stockhausen, Gesetzliche Preisintervention zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben, S. 144.

881 Jarass, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, S. 23.

882 Wernsmann, Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem, S. 435 Fn. 56.

883 Sacksofsky, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben, S. 76.

Staatsaufgaben der Staatsaufgabenlehre fremd. Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Ebenen seien nicht möglich.⁸⁸⁴

(b) Die Gegenansicht: Gebührenfeindlichkeit staatlicher Kernaufgaben

Demgegenüber finden sich zahlreiche Stimmen in der Literatur, die – ohne explizit auf die Kategorie der allgemeinen Staatsaufgaben einzugehen – eine qualitative Konnexität zwischen der staatlichen Kernaufgabe der Gefahrenabwehr und ihrer Finanzierung aus dem allgemeinen Steueraufkommen annehmen und diese elementare Kernaufgabe als gebührenfeindlich ansehen.^{885 886} Exemplarisch führt Gramm zur Begründung an, dass es vor allem diese Kern- oder Pflichtaufgaben seien, die die Unterordnung der Bürger unter die Staatsgewalt und damit ebenso unter die Steuergewalt vorrangig rechtfertigten.⁸⁸⁷

Einzig Selmer stellt – soweit ersichtlich – einen ausdrücklichen Bezug zur Differenzierung des BVerfG zwischen allgemeinen und besonderen Staatsaufgaben her und ist der Ansicht, dass die Gewährleistung innerer Sicherheit als allgemeine Staatsaufgabe durch die Gemeinlast der Steuer zu finanzieren sei.⁸⁸⁸

884 von Stockhausen, Gesetzliche Preisintervention zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben, S. 144.

885 Kirchhof, HStR V, § 119 Rn. 27; Vogel, Vorteil und Verantwortlichkeit, in: Festschrift Geiger, S. 518 (534); Bernhardt, Die Geltendmachung von Kosten für polizeiliche Einsätze bei kommerziellen Veranstaltungen am Beispiel der Spiele des Profifußballs, S. 67 (72); Gramm, Der Staat 1997, 267 (277); Gramm, Ersatz von Polizeikosten, in: Sacksofsky/Wieland, Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, S. 179 (185); Waechter, Das „Gebührenmodell“ zur Finanzierung der inneren Sicherheit, in: Jachmann/Stober, Finanzierung der inneren Sicherheit, S. 65 (93).

886 Vgl. ebenfalls Müller-Franken, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Art. 105 Rn. 94, der nach der Feststellung der grundsätzlichen Gebührenfreiheit polizeilichen Handelns für Nichtstörer, sodann aber gegen eine Gebührenerhebung für polizeiliche Maßnahmen anlässlich kommerzieller Großveranstaltungen – begründungslos – keine Bedenken hegt.

887 Gramm, Der Staat 1997, 267 (277 f.).

888 Selmer, Das Beitrags- und Sonderabgabenmodell zur Finanzierung der inneren Sicherheit, in: Jachmann/Stober, Finanzierung der inneren Sicherheit, S. 101 (102); vgl. in diesem Zusammenhang auch Kirchhof, HStR V, § 119 Rn. 32.

(c) Bewertung

Die letztgenannte Gegenansicht erinnert zunächst an die bereits erörterte These von Albrecht, der ein konkreter Bezug zwischen Staatsaufgaben und ihrer Finanzierung immanent ist.⁸⁸⁹

Weder das Rechtsstaatsprinzip noch die hergebrachte Tradition der Steuerfinanzierung von Staatsaufgaben, die einen für das Zusammenleben essentiellen Charakter aufweisen, sind in der Lage, die Gebührenfeindlichkeit der Gewährleistung innerer Sicherheit durch die Polizei zu begründen. Auf die bereits aufgezeigten erheblichen Bedenken, die sowohl den Umfang des steuerfinanzierten polizeilichen Handelns als auch den Versuch einer verfassungsrechtlich verbindlichen Herleitung betreffen, wird insoweit verwiesen.

Die Ausführungen haben jedoch auch gezeigt, dass jedenfalls ein Fall existiert, in dem die Bestimmung einer staatlichen Kern- oder Pflichtaufgabe möglich ist: Wenn die Ausübung physischer Gewalt jenseits der staatlich legitimierten Gewaltanwendung im Bereich der „Jedermann-Rechte“ als letztes Mittel für ein effektives gefahrenabwehrendes Handeln erforderlich bzw. nicht ganz ausgeschlossen ist, mithin nicht an Private übertragbare polizeiliche Hoheitsbefugnisse zur Behebung konkreter Gefahrenlagen erforderlich sind, dann handelt es sich um eine ausschließliche Staatsaufgabe, die den Kernbereich polizeilicher Gefahrenabwehr bildet.

Zwar gibt es nach wie vor keinen abschließenden Katalog staatlicher Kern- oder Pflichtaufgaben.⁸⁹⁰ Dies ändert aber nichts daran, dass es sich jedenfalls bei diesem Bereich polizeilicher Gefahrenabwehr um eine fundamentale, unverzichtbare und ausschließliche Staatsaufgabe handelt.

Sie lässt sich sodann auch mit den Aussagen des Steuerstaatsprinzips über die Staatsaufgabenfinanzierung in Verbindung setzen. Der Einwand, die Kategorien der allgemeinen und besonderen Staatsaufgaben befänden sich auf einer anderen Ebene als die herausgearbeitete staatliche Kernaufgabe, geht fehl.⁸⁹¹ Es handelt sich weder bei der auf

889 Vgl. hierzu: Dritter Teil, C, III, 1, a).

890 Vgl. *Gramm*, Der Staat 1997, 267 (278); *Habermann*, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 266.

891 Vgl. *Habermann*, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 265 ff.

dem Steuerstaatsprinzip fußenden Differenzierung zwischen allgemeinen und besonderen Staatsaufgaben noch bei der ausschließlichen staatlichen Kernaufgabe der Gefahrenabwehr um staatsrechtliche Überlegungen. Vielmehr finden beide feste Verankerung auf Verfassungsebene: das Steuerstaatsprinzip über die finanzverfassungsrechtlichen Regelungen der Art. 104 a ff. GG und die Staatsaufgabe der Gefahrenabwehr über die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten.

Darüber hinaus ist es zwar zutreffend, dass die Wahrnehmung jeder Staatsaufgabe im öffentlichen Interesse liegt und einen Gemeinwohlbezug aufweist. Eine präzise Abgrenzung zwischen allgemeinen und besonderen Staatsaufgaben ist aber durchaus zu leisten.

Versteht man „allgemeine Staatsaufgaben“ nicht nur als Aufgaben, die im Zeitpunkt der Abgabenleistung des Bürgers noch nicht hinreichend bestimmbar sind, sondern in Abgrenzung zu „besonderen Staatsaufgaben“ auch als solche, die gerade keine besondere Sachnähe zu bestimmten Personen oder Personengruppe aufweisen, indem sie von ihrem Wesen her darauf angelegt sind, dem allgemeinen Wohl aller in der Bundesrepublik lebenden Menschen zu dienen,⁸⁹² lässt sich mit verfassungsrechtlicher Verbindlichkeit die folgende These aufstellen:

Die staatliche Kernaufgabe der Gefahrenabwehr stellt eine allgemeine Staatsaufgabe dar und ist deshalb ausschließlich aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu finanzieren. Die Erfüllung der allgemeinen Aufgabe der Gefahrenabwehr wendet niemandem einen individuellen Vorteil zu und kann daher auch keine Gebührenpflicht zur Folge haben.⁸⁹³

Wenn das BVerfG unter besonderen Staatsaufgaben offenbar solche versteht, die bestimmten Gruppeninteressen entsprechen,⁸⁹⁴ dann handelt es sich bei allgemeinen Staatsaufgaben zwangsweise um solche, die keinen Gruppen-, sondern ausschließlich einen Allgemeinbezug aufweisen. Dieses materielle Verständnis der allgemeinen Staatsaufga-

892 Zutreffend *Habermann*, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 267.

893 *Kirchhof*, HStR V, § 119 Rn. 32.

894 Wie *Sacksofsky*, Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben, S. 74 zutreffend vermutet.

ben ist in der Lage, Gebührenerhebungen jedenfalls für den Kernbereich polizeilichen Handelns effektiv zu begrenzen.

Dem Wesen der Gefahrenabwehr ist es dabei geschuldet, dass die Aufgabe ihrer Konzeption nach darauf angelegt ist, die Sicherheit aller Menschen zu gewährleisten, während die konkrete Aufgabenerfüllung in ihren zahlreichen Einzelfällen durchaus Individualinteressen einzelner Personen als Teilbeitrag für das Gemeinwesen schützt.

Entsprechend hat das BVerfG beispielsweise festgestellt, dass auch das Interesse an einem wirksamen Feuerschutz kein Gruppen-, sondern ein Allgemeininteresse darstellt.⁸⁹⁵ Das Feuerwehrwesen sei eine öffentliche Angelegenheit, deren Lasten nur die Allgemeinheit treffen dürfe. Deshalb sei sie nur über von der Allgemeinheit zu erbringende Mittel – mithin über die Steuer – zu finanzieren.⁸⁹⁶

Die Gebührenfreiheit im Kernbereich polizeilicher Gefahrenabwehr stellt ein verfassungsrechtlich verankertes Ergebnis vor dem Hintergrund der angestellten staatsrechtlichen Überlegungen zur fundamentalen Bedeutung der Sicherheit in einem Gemeinwesen dar. Zugleich fügt sie sich in die Ausführungen des BVerfG zur Justizgewährungspflicht ein: Der Staat garantiert den Schutz des Einzelnen vor konkret drohenden Gefahren auch in den Fällen, in denen der Betroffene wirtschaftlich nicht in der Lage ist, für diese Staatsleistung eine Gebühr zu entrichten. Dadurch wird der Rückgriff auf eine eigenmächtig-gewaltsame Auseinandersetzung zwischen Privaten unterbunden.

b) Gebührenfreiheit „polizeilicher Grundversorgung“ zugunsten polizeirechtlicher Verantwortlicher?

Auffallend ist jedoch, dass die vorstehende Argumentation und das bisher gefundene Ergebnis der Gebührenfreiheit „polizeilicher Grundversorgung“ die Perspektive des von einer polizeilichen Leistung Bevorteilten zugrunde legt, folglich auf die Vorteilhaftigkeit der Maßnahme abstellt.

Dies wirft die Frage auf, ob sich diese Gebührenfeindlichkeit des Kernbereichs staatlicher Gefahrenabwehr darauf erstreckt, auch dem

⁸⁹⁵ BVerfGE 92, 91 (121).

⁸⁹⁶ BVerfGE 92, 91 (121); ebenso *Lege*, VerwArch 1998, 71 (86 Fn. 75).

jeweiligen Veranlasser der Staatsleistung eine Kostenpflicht abzusprechen.

Bereits begrifflich ist die „polizeiliche Grundversorgung“ für den Veranlasser sinnwidrig, denn ihm kommt die Amtshandlung nicht zugute, er wird folglich nicht „versorgt“, sondern hat sie vielmehr durch seine Veranlasserschaft verursacht.

Um dem Veranlasser Gebühren im Kernbereich der staatlichen Gefahrenabwehr auferlegen zu können, muss sich der Zurechnungsgrund der Veranlassung wesentlich von dem der Vorteilhaftigkeit unterscheiden. Diese Ungleichbehandlung kann nur dadurch gerechtfertigt werden, dass zwischen diesen beiden Kriterien Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen. Die vorzunehmende Abwägung orientiert sich dabei maßgeblich am Prinzip der Verhältnismäßigkeit.

Konkret geht es bei der vorliegenden Problemstellung um eine Ungleichbehandlung von polizeipflichtigen Verhaltensstörern als Veranlasser und nichtstörenden Veranstaltern als Begünstigte. Es stellt sich die Frage, ob erstgenannte Störer von der Gebührenfreiheit mit der Folge auszunehmen sind, dass sie die Kosten der veranlassten polizeilichen Leistung vollumfänglich zu tragen haben.

Könnten also – trotz der grundsätzlichen Gebührenfreiheit „polizeilicher Grundversorgung“ – beispielsweise die Störer beim genannten Spiel zwischen Schalke und Thessaloniki⁸⁹⁷ als Gebührenschuldner herangezogen werden?

Weder der aus dem Polizeirecht bekannte Grundsatz der Störerhaftung noch die Verfassung normieren, dass in allen Fällen ausschließlich dem Störer die Kosten für ein Tätigwerden der Polizei auferlegt werden.⁸⁹⁸ Bereits der VGH Baden-Württemberg stellte dies im Zusammenhang mit der damals geltenden Regelung des § 81 Abs. 2 Satz 1 BaWüPolG fest.⁸⁹⁹ Er brachte damit allerdings lediglich zum Ausdruck, dass die Störereigenschaft keine Voraussetzung für eine nachfolgende Kostenerhebung darstellt und grundsätzlich auch Nichtstörer gebührenrechtlich in Anspruch genommen werden können. Seine Ausführungen sind im Ergebnis deshalb ausschließlich da-

897 Hierzu bereits: Dritter Teil, C, II, 2, c), bb).

898 *Majer*, VerwArch 1982, 167 (182).

899 Urteil VGH Baden-Württemberg v. 18.06.1979 (Aktz. I 47/79) Rn. 27.

hingehend zu verstehen, dass kein allgemeiner Rechtssatz existiert, nach dem einem Nichtstörer keine Polizeikosten auferlegt werden dürfen.⁹⁰⁰

Insbesondere die Ansicht von Waechter⁹⁰¹ weist allerdings einen konkreten Bezug zu dem hier in Rede stehenden Problemkreis der Fußballspiele auf: Er bejaht zwar keine Gebührenfeindlichkeit des Kernbereichs staatlicher Gefahrenabwehr, geht aber davon aus, dass dem kommerziellen Veranstalter die Kosten der Bekämpfung von Ausschreitungen Dritter deshalb nicht angelastet werden können, weil eine Auswahlentscheidung zwischen der gebührenrechtlichen Inanspruchnahme der Veranstalter und einer solchen der polizeirechtlichen Störer zwingend zulasten Letzterer ausfallen müsse. Den Verhaltensstörer treffe demzufolge eine vorrangige Kostenpflicht, während der Veranstalter als Nichtstörer lediglich subsidiär herangezogen werden könne.

Im Kern konstatiert Waechter, dass eine sachgerechte Auswahlentscheidung anhand „der Stärke der Zurechnungsgründe“ vorzunehmen ist:⁹⁰² Derjenige, der selbst gewalttätig ist, trägt für die polizeiliche Maßnahme letztlich mehr Verantwortung als der mit dieser Gewalt nur über die anschließende ihn begünstigende staatliche Gefahrenabwehrmaßnahme indirekt Verbundene.

Zu diesem Ergebnis gelangt Waechter auch im Falle der polizeilichen Begleitung gewerblicher Transporte: Selbst bei vorhersehbaren Störungen dieser Transporte überwiege aufgrund der „Gerechtigkeit der Lastenverteilung“ der Zurechnungsgrund zulasten der Störer, so dass die insoweit anfallenden Kosten dem Transporteur nicht zugerechnet werden dürften.⁹⁰³

⁹⁰⁰ *Lege*, *VerwArch* 1998, 71 (86); im Wege eines Umkehrschlusses auch Urteil VGH Baden-Württemberg v. 18.06.1979 (Aktz. I 47/79) Rn. 27; *Götz*, *DVBl.* 1984, 14 (17); vgl. *Kingreen/Poscher*, in: *Pieroth/Schlink/Kniesel*, *Polizei- und Ordnungsrecht*, § 25 Rn. 2; *Nirschl*, *Kosten der Polizei- und Sicherheitsbehörden in der Systematik des deutschen Abgabenrechts*, S. 56.

⁹⁰¹ *Waechter*, Das „Gebührenmodell“ zur Finanzierung der inneren Sicherheit, in: *Jachmann/Stober*, *Finanzierung der inneren Sicherheit*, S. 65 (93).

⁹⁰² *Waechter*, Das „Gebührenmodell“ zur Finanzierung der inneren Sicherheit, in: *Jachmann/Stober*, *Finanzierung der inneren Sicherheit*, S. 65 (93).

⁹⁰³ *Waechter*, Das „Gebührenmodell“ zur Finanzierung der inneren Sicherheit, in: *Jachmann/Stober*, *Finanzierung der inneren Sicherheit*, S. 65 (98).

Diese Argumentation lässt sich auf die vorliegende Problematik übertragen. Eine Gebührenerhebung rechtfertigt sich gerade dadurch, dass der Gebührenschuldner der staatlichen Leistung näher steht als jede andere Person oder Personengruppe. Bei Fußballspielen sind es die Gewalttäter als polizeipflichtige Störer, die die Polizeieinsätze und deren Kosten überhaupt erst erforderlich machen. Die aus dieser unmittelbaren Veranlassung resultierende Verantwortlichkeit steht der Staatsleistung deshalb näher als eine dadurch hervorgerufene mittelbare Begünstigung.

Insoweit weist das gebührenrechtliche Veranlasserprinzip eine größere Zurechnungsstärke auf als das Vorteilsprinzip.⁹⁰⁴ Der Ausschluss von Veranlassern im gebührenrechtlichen Sinne aus der Gebührenfreiheit „polizeilicher Grundversorgung“ ist als Ausdruck einer vom Verhältnismäßigkeitsprinzip gedeckten und gerechten Lastenverteilung zu verstehen. Zwischen einem bevorteilten Nichtstörer und einem nach dem Veranlasserprinzip potenziell gebührenpflichtigen Störer besteht ein Unterschied in der Stärke der Zurechnungsgründe von solcher Art und solchem Gewicht, dass dieser die ungleiche Behandlung rechtfertigt.⁹⁰⁵

Diese Sichtweise vertritt im Grundsatz auch Scholz im Rahmen seiner Ausführungen zur Gebührenscheid bei der „Luftsicherheitsgebühr I“.⁹⁰⁶ Er ist der Ansicht, dass das BVerwG und das BVerfG⁹⁰⁷ nicht mit der erforderlichen und an Art. 3 Abs. 1 GG orientierten Stringenz nach den tatsächlich kostenverursachenden Verantwortli-

904 Dies zeigt sich auch im Fall der Gerichtsgebühren: In aller Regel hat der Unterlegene als Veranlasser des Prozesses und gerade nicht der durch die Rechtsprechung Bevorteilte diese Gebühren zu tragen. Dieser Gedanke liegt auch der Luftsicherheitsgebühr zugrunde: Hier sind die Luftfahrtunternehmen und ihre Passagiere die Veranlasser der Staatsleistung, während die Allgemeinheit am Boden ebenfalls bevorteilt ist.

905 Ebenso *Braun*, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 280; *Heise*, NVwZ 2015, 262 (265); *Schiffbauer*, NVwZ 2014, 1282 (1285); *Waechter*, Das „Gebührenmodell“ zur Finanzierung der inneren Sicherheit, in: Jachmann/Stober, Finanzierung der inneren Sicherheit, S. 65 (93); vgl. auch *Scholz*, Staatliche Sicherheitsverantwortung zu Lasten Privater?, in: Festschrift Friauf, S. 439 (449).

906 *Scholz*, Staatliche Sicherheitsverantwortung zu Lasten Privater?, in: Festschrift Friauf, S. 439 (450 f.).

907 BVerwG NVwZ 1994, 1102 ff.

chen gefragt hätten.⁹⁰⁸ Die Verantwortlichkeit für die Zugangskontrollen liege gerade nicht bei den Teilnehmern am Flugverkehr oder bei den Luftfahrtunternehmen, sondern ausschließlich bei denjenigen, die den Luftverkehr und seine „spezifische Verletzungsanfälligkeit etwa zu terroristischen Anschlägen oder zu Erpressungen des Staates“ ausnützten.⁹⁰⁹ Diese kriminellen Täter seien daher als polizeirechtliche Störer die eigentlichen Verursacher und somit kostenpflichtig zu stellen.⁹¹⁰

Für die Kosten, die aus der polizeilichen Abwehr von gewalttätigen Übergriffen oder ansonsten auftretenden polizeiwidrigen Handlungen von Hooligans, Ultras oder anderen Gewalttätern entstehen, haben die jeweiligen Störer deshalb als Veranlasser aufzukommen.⁹¹¹

3. Die funktionale Verknüpfung von präventiver und repressiver Aufgabenerfüllung der Polizei

Die Einführung einer landesrechtlichen Gebührenregelung für polizeiliche Maßnahmen ist darüber hinaus – unabhängig von der Frage, wer als Gebührensschuldner herangezogen werden soll – einer weiteren Einschränkung unterworfen.

Das Handeln der Polizei weist in der Regel eine sehr enge funktionale Verknüpfung zwischen präventiver und repressiver Aufgabenwahrnehmung auf.⁹¹² Jede Straftat stellt zugleich eine Störung der öffentlichen Sicherheit dar.⁹¹³ So dient etwa eine polizeiliche Identitätsfeststellung auch der Vorbereitung einer öffentlichen Klage und damit der Strafverfolgung. Dies zeigt, dass ein und derselbe Handlungsablauf

908 Scholz, Staatliche Sicherheitsverantwortung zu Lasten Privater?, in: Festschrift Friauf, S. 439 (450).

909 Scholz, Staatliche Sicherheitsverantwortung zu Lasten Privater?, in: Festschrift Friauf, S. 439 (450).

910 Scholz, Staatliche Sicherheitsverantwortung zu Lasten Privater?, in: Festschrift Friauf, S. 439 (450).

911 Waechter, Das „Gebührenmodell“ zur Finanzierung der inneren Sicherheit, in: Jachmann/Stober, Finanzierung der inneren Sicherheit, S. 65 (98); Braun, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 280; Böhm, NJW 2015, 3000 (3004).

912 Albrecht, Probleme der Kostenerhebung für polizeiliche Maßnahmen, in: Festschrift Samper, S. 165 (174).

913 Kühling, DVBl. 1981, 315 (316).

gleichzeitig sowohl präventiven als auch repressiven Zwecken dienen kann.⁹¹⁴

Entsprechend hat die polizeiliche Leistung anlässlich von Fußballspielen eine Doppelfunktion, indem die Polizeikräfte einerseits präventiv tätig werden, andererseits gleichzeitig wegen Straftaten wie Körperverletzung, Landfriedensbruch, Sachbeschädigung oder Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte oder der Begehung von Ordnungswidrigkeiten ermitteln.⁹¹⁵ Dass es sich dabei um eine nicht unerhebliche Anzahl handelt, zeigt der ZIS-Jahresbericht der Saison 2016/2017, demzufolge anlässlich der Spieldustragungen der beiden Bundesligen und der 3. Liga insgesamt 8.023 Strafverfahren eingeleitet wurden.⁹¹⁶

Diese Doppelfunktionalität der Polizei verursacht kompetenzrechtliche Abgrenzungsprobleme, weil fraglich ist, ob das strafprozessuale Kostenrecht der Strafprozessordnung und des Gerichtskostengesetzes oder das dem Landesgesetzgeber unterstehende Verwaltungs-kostenrecht zur Anwendung gelangt.

Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz hinsichtlich der repressiven Strafverfolgung und des gerichtlichen Verfahrens liegt gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG beim Bund. Von diesen Kompetenzen hat er durch die Schaffung der Strafprozessordnung und des Gerichtskostengesetzes abschließenden Gebrauch gemacht. Dadurch ist den Ländern die Befugnis zur Gesetzgebung auf diesen Gebieten nach Art. 72 Abs. 1 GG genommen. Die Kompetenz zur Einführung einer Kostenerstattungsnorm für polizeiliches Tätigwerden verbleibt den Ländern daher nur für gefahrenabwehrende, also präventive Einsätze der Polizei.⁹¹⁷ Eine gebührenrechtliche Inanspruchnahme des Veranstalters für die Kosten repressiver Polizeitätigkeit ist auf Grundlage eines landesgesetzlichen Gebührentatbestands daher ausgeschlossen.⁹¹⁸

914 *Nirschl*, Kosten der Polizei- und Sicherheitsbehörden in der Systematik des deutschen Abgabenrechts, S. 107.

915 *Würtenberger*, NVwZ 1983, 192 (198); *Albrecht*, Probleme der Kostenerhebung für polizeiliche Maßnahmen, in: Festschrift Samper, S. 165 (174).

916 Vgl. Jahresbericht Fußball 2016/2017 der Zentralen Informationsstelle Sportein-sätze des Landesamtes für Zentrale Polizeiliche Dienste, https://lzpdpolizei.nrw/sites/default/files/2017-10/16_17_Jahresbericht.pdf (letzter Abruf am 01.11.2017).

917 *Würtenberger*, NVwZ 1983, 192 (197); *Broß*, VerwArch 1983, 388 (389).

918 Vgl. *Klein*, DVBl. 2015, 275 (278).

Bezüglich der Kostentragung für diesen repressiven Bereich statuiert § 465 Abs. 1 StPO, dass der in einem Strafverfahren Verurteilte die Kosten des Verfahrens zu tragen hat, soweit diese aufgrund seiner Tat entstanden sind. Nach § 464 a Abs. 1 Satz 2 StPO gehören zu diesen – Gebühren und Auslagen der Staatskasse umfassenden (vgl. Satz 1) – Kosten auch jene, die durch die Vorbereitung der öffentlichen Klage entstanden sind. Hierzu zählen sämtliche Aufwendungen aller Behörden, die vor Anklageerhebung strafverfolgend tätig geworden sind.⁹¹⁹ Der im Kostenverzeichnis zum Gerichtskostengesetz geregelte Auslagensatz erlaubt allerdings nur eine sehr begrenzte Erstattung, etwa für Telefonüberwachungs-, Dolmetscher-, oder Abschlepp- und Aufbewahrungskosten.⁹²⁰ Die daneben bestehende Gebührenerhebung für die Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe im ersten Rechtszug gestattet maximal einen Ersatz der Verfahrenskosten in Höhe von 1.000 Euro.⁹²¹ Mit der Auferlegung dieser Gebühren ist dann gleichzeitig auch die Ermittlungstätigkeit der Polizei abgegolten.⁹²² Grund der geringen Kostenbelastung ist, einer Resozialisierung des Verurteilten nicht im Wege zu stehen.⁹²³

Während danach für strafverfolgende Tätigkeiten der Polizei nur sehr überschaubare Kostenerstattungsmöglichkeiten bestehen, kann der Landesgesetzgeber präventive Gefahrenabwehrmaßnahmen grundsätzlich einer umfangreicheren Kostenpflicht unterwerfen. Bei doppelfunktionalen polizeilichen Maßnahmen kommt der einzelfallabhängigen Abgrenzung daher wesentliche Bedeutung zu. Bekannt ist diese Abgrenzungsproblematik um die doppelfunktionale Zuständigkeit der Polizei insbesondere im Zusammenhang mit der Frage nach der richtigen Rechtswegeröffnung zu den ordentlichen oder den Verwaltungsgerichten.⁹²⁴

Nach der Ansicht von Albrecht sollen polizeiliche Maßnahmen, die sowohl von präventiven als auch repressiven Zielsetzungen geprägt

919 Gieg, in: *Karlsruher Kommentar zur StPO*, § 464 a, Rn. 3.

920 Vgl. Nr. 9015 i.V.m. Nr. 9000 bis 9014 KV GKG.

921 Bei einer Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mehr als 10 Jahren oder zu einer lebenslangen Freiheitsstrafe, vgl. Nr. 3115 KV GKG.

922 *Würtenberger*, NVwZ 1983, 192 (197).

923 *Kühling*, DVBl. 1981, 315 (317); *Würtenberger*, NVwZ 1983, 192 (197).

924 Vgl. §§ 13 GVG, 40 Abs. 1 VwGO.

sind, insgesamt keine Kostenpflicht begründen können.⁹²⁵ Auch ein Abzug von Kostenanteilen, die auf strafverfolgende Leistungen entfallen, mit der Folge, dass nur für den präventiv wirkenden Anteil der Amtshandlung Kosten erhoben werden, sei unmöglich, da regelmäßig ein weder tatsächlich noch rechnerisch trennbarer Lebenssachverhalt vorliege.⁹²⁶ Im Falle doppelfunktionaler Maßnahmen sei es folglich unzulässig, die Kostenforderung ausschließlich auf die gefahrenabwehrende Komponente zu stützen, weil für strafverfolgende Tätigkeiten gerade keine umfassenden Gebühren erhoben werden dürften.⁹²⁷

Diese Ansicht ist jedoch abzulehnen.

Anhand der zur Rechtswegeröffnung entwickelten Grundsätze lässt sich eine sachgerechte Abgrenzung durchaus vornehmen: Es ist auf die überwiegende Zielsetzung der polizeilichen Maßnahme abzustellen.⁹²⁸ Stellt sich die Maßnahme nach ihrem Gesamteindruck und dem Zweck ihrer Ergreifung in erster Linie als strafverfolgend dar, kommen die genannten repressiven im Bundesrecht verankerten Kostenerstattungsvorschriften zur Anwendung. Maßnahmen, deren Schwergewicht auf einem präventiv-schützenden Handeln liegt, sind dagegen von der landesrechtlichen Kompetenz zur Einführung von möglicherweise umfassenderen Gebührenerhebungen gedeckt.⁹²⁹

Zutreffend ergibt sich das aus einer Entscheidung des VGH München: Die landesrechtlichen Erstattungsvorschriften dürfen dann nicht zur Grundlage einer Gebührenforderung gemacht werden, wenn sich der in Rede stehende Lebenssachverhalt als nicht aufteilbar erweist, weil die Präventivmaßnahme mit den strafverfolgenden Maßnahmen

925 *Albrecht*, Probleme der Kostenerhebung für polizeiliche Maßnahmen, in: Festschrift Samper, S. 165 (175).

926 *Albrecht*, Probleme der Kostenerhebung für polizeiliche Maßnahmen, in: Festschrift Samper, S. 165 (175).

927 *Albrecht*, Probleme der Kostenerhebung für polizeiliche Maßnahmen, in: Festschrift Samper, S. 165 (175).

928 Vgl. BVerwGE 47, 255 (264 f.); *Habermann*, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 311; *Broß*, DVBl. 1983, 377 (380).

929 Vgl. Beschluss VG Lüneburg v. 16.10.2003 (Aktz. 3 A 40/02); *Würtenberger*, NVwZ 1983, 192 (198); *Boll*, Die Gebührenpflicht des Nichtstörers, S. 107; *Braun*, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 91.

untrennbar verwoben ist und der strafverfolgende Teil den gesamten Vorgang entscheidend prägt.⁹³⁰

Bei dem vorgelagerten Zuordnungsversuch zu einem der beiden Aufgabenbereiche sind gegebenenfalls auch die Grundsätze über die Auslegung von Verwaltungsakten zu berücksichtigen.⁹³¹ Anhaltspunkte für das Schwergewicht einer Maßnahme können sich insbesondere aus dem Willen der Polizeikräfte und dem Zweck ihres Handelns ergeben.⁹³²

Die Polizeieinsätze anlässlich von Fußballveranstaltungen weisen bei einer Gesamtbetrachtung einen präventiv-gefahrenabwehrenden Charakter auf.⁹³³ Dabei ist allerdings nicht auszuschließen, dass der Zweck des polizeilichen Einschreitens im Einzelfall überwiegend einen strafverfolgenden Schwerpunkt annimmt.

Im Ergebnis ist den verfassungsrechtlichen Gesetzgebungskompetenzen allerdings keine Einschränkung dahingehend zu entnehmen, dass die Art. 70 ff. GG in der Lage wären, Gebührenerhebungen innerhalb des Bereichs der Gefahrenabwehr zu determinieren.⁹³⁴

Dennoch beschränken sie das jeweilige Bundesland in der Möglichkeit, für jegliches Handeln der Polizei Gebühren erheben zu können. Dieses kompetenzrechtliche Abgrenzungserfordernis muss spürbaren Einzug in den Umfang einer Gebührenforderung finden: Auch bei einer pauschalen Gebührenerhebung muss zum Ausdruck gebracht werden, dass dem Gebührenschuldner keine verdeckten Kosten für repressives Handeln der Polizei auferlegt werden.

4. Ergebnis zur Zulässigkeit von Gebührenerhebungen für Maßnahmen der Gefahrenabwehr

Die Ausführungen zeigen, dass der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland verbindliche Aussagen zu entnehmen sind, die Gebührenforderungen im Kernbereich der staatlichen Gefahrenabwehr untersagen.

930 Vgl. VGH München NVwZ 1986, 655 (656).

931 VGH Mannheim NVwZ 1985, 202 (204).

932 Vgl. OVG Berlin NJW 1971, 637 f.; VGH Mannheim NVwZ-RR 1989, 412 f.

933 Broß, DVBl. 1983, 377 (380 Fn. 17).

934 Vgl. *Habermann*, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 312.

Die staatsrechtlichen Überlegungen zur fundamentalen Bedeutung der inneren Sicherheit haben in Gestalt der grundrechtlichen Schutzpflichten verfassungsrechtliche Verankerungen erfahren. Der positive Gehalt dieser Schutzpflichten in Kombination mit dem staatlichen Monopol zur Ausübung und Legitimation physischer Gewalt führen zu einer ausschließlichen Staatsaufgabe der Gefahrenabwehr. Sie bildet als Voraussetzung für die Verwirklichung aller übrigen vom Grundgesetz vorgesehenen Freiheiten den elementaren Kernbereich der Staatsaufgabenlehre.

Das aus den finanzverfassungsrechtlichen Regelungen der Art. 104 a ff. GG und der sonderabgabenrechtlichen Judikatur hergeleitete „Steuerstaatsprinzip“ stellt eine Verbindung zwischen dieser Staatsaufgabe und ihrer Finanzierung her, indem der diesem Prinzip immanenten Kategorie der „allgemeinen Staatsaufgaben“ ein materielles Verständnis zu entnehmen ist:

In Abgrenzung zur gegensätzlichen Kategorie der „besonderen Staatsaufgaben“ weisen „allgemeine Staatsaufgaben“ keine besondere Sachnähe zu bestimmten Personen oder Personengruppen auf. Sie sind von ihrem Wesen her darauf angelegt, dem Allgemeinwohl aller in der Bundesrepublik lebenden Menschen zu dienen.

Es lässt sich die These aufstellen, dass die ausschließliche staatliche Kernaufgabe der Gefahrenabwehr aufgrund ihres elementaren Gemeinwohlbezugs eine solche allgemeine Staatsaufgabe darstellt. Sie ist ihrer Konzeption nach darauf angelegt, die Sicherheit aller Menschen und nicht nur die einer finanziell leistungsstarken Bevölkerungsgruppe zu gewährleisten.

Es wurde außerdem aufgezeigt, dass der Einsatz nichtsteuerlicher Abgaben zur Deckung des allgemeinen staatlichen Finanzbedarfs unzulässig ist. In der Konsequenz ist auch der aufgezeigte Kernbereich staatlicher Gefahrenabwehr deshalb nicht über eine Gebührenregelung zulasten der Bevorteilten, sondern ohne Ansehen der dadurch bevorzugten Person oder Personengruppe aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu finanzieren.

Im Hinblick auf doppel funktionale polizeiliche Leistungen ist zu beachten, dass den Ländern die Gesetzgebungskompetenz für Maßnahmen fehlt, die sich nach ihrem Gesamteindruck und dem Zweck ihrer Ergreifung in erster Linie als strafverfolgend darstellen. Insofern

hat der Bundesgesetzgeber durch den Erlass der Kostenerstattungsvorschriften der Strafprozessordnung und des Gerichtskostengesetzes abschließenden Gebrauch gemacht. Für repressives Handeln der Polizei ist es dem Landesgesetzgeber deshalb versagt, Gebühren zu erheben.

Als Ergebnis und als Beitrag für mehr Rechtssicherheit in der Kontroverse lässt sich nach den vorangegangenen Ausführungen Folgendes feststellen:

Die jeweiligen Landesgesetzgeber sind befugt, Gebührenregelungen zulasten der Veranstalter von Fußballspielen für polizeiliche Maßnahmen einzuführen, die besondere Vorteile zugunsten der Veranstaltungssicherheit vermitteln, dabei nicht zum Kernbereich polizeilicher Gefahrenabwehr gehören und nach ihrem Gesamteindruck und dem Zweck ihrer Ergreifung keinen repressiven Charakter aufweisen.

Hierzu gehören insbesondere die polizeiliche Schutzpräsenz innerhalb der Stadien, dortige Videoüberwachungsmaßnahmen⁹³⁵ sowie die Ordner unterstützende Leistungen anlässlich der Einlasskontrollen.

IV. Einzelfragen und weitere Grenzen einer Gebührenerhebung

Hinsichtlich der polizeilichen Maßnahmen, die einer Gebührenerhebung zugänglich sind, sollen im Folgenden einzelne und in der Literatur teilweise kontrovers diskutierte Fragen sowie weitere mögliche Grenzen einer Kostenerstattung in den Blick genommen werden.

1. Das Erfordernis einer parlamentarischen Ermächtigungsnorm

Es stellt sich zunächst die Frage, ob die Einführung einer Gebührenregelung zwingend dem parlamentarischen Gesetzgeber zugewiesen ist oder ob diese auch dem Ordnungsgeber überlassen werden darf.

⁹³⁵ Vgl. Böhm, Polizeikosten bei Bundesligaspielen: Keine Rechnung ohne Gesetz, in: Legal Tribune Online v. 20.12.2012, http://www.lto.de/persistent/a_id/7840/ (letzter Abruf am 01.11.2017).

Nach dem Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes bedarf eine Kostenerstattung notwendigerweise einer hinreichend bestimmten parlamentarischen Ermächtigungsgrundlage.⁹³⁶

Es ist dem Landesgesetzgeber zwar grundsätzlich nicht verwehrt, die Einführung einer Gebührenregelung dem Verordnungsgeber zu überlassen. Diese Delegation muss allerdings auf einer verfassungsrechtlich einwandfreien Ermächtigung durch förmliches Gesetz beruhen.⁹³⁷ Den Maßstab bildet dabei die in Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG verkörperte Bestimmtheitsklausel des bundesverfassungsrechtlichen Ermächtigungsvorbehalts für Rechtsverordnungen, wonach Inhalt, Zweck und Ausmaß einer Rechtsverordnung hinreichend deutlich in einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage bestimmt sein müssen.⁹³⁸ Dieser Bestimmtheitstrias gilt zwar nicht unmittelbar für die Landesgesetzgebung, ist aber – unabhängig von der Nennung in der jeweiligen Landesverfassung⁹³⁹ – als Grundsatz, der aus dem rechtsstaatlichen und demokratischen Verfassungssystem folgt, auch für die Landesgesetzgebung verbindlich.⁹⁴⁰ Der Gebührenpflichtige muss nicht nur erkennen können, für welche öffentliche Leistung eine Gebühr erhoben wird, sondern auch, welchen Zweck der Gesetzgeber mit der Gebührenerhebung und -bemessung verfolgt. Tendenz und Programm der Rechtsverordnung müssen gesetzlich so umrissen sein, dass schon aus der Ermächtigung erkennbar und vorhersehbar ist, was dem Bürger gegenüber zulässig sein soll.⁹⁴¹

Danach dürfen gesetzliche Ermächtigungen dem Verordnungsgeber zwar ein Handlungsprogramm mit an die Hand geben. Zugleich muss jedoch sichergestellt sein, dass seine Befugnisse durch hinrei-

936 *Nolte*, Staatliche Verantwortung im Bereich Sport, S. 364; *Nolte*, Sport und Recht, S. 143.

937 BVerfGE 20, 257 (269).

938 BVerfGE 58, 257 (277) mwN.

939 Vgl. etwa Art. 70 LVerf NRW; Art. 75 LVerf Sachsen; Art. 110 LVerf Rheinland-Pfalz.

940 Vgl. BVerfGE 58, 257 (277) mwN; BVerwGE 110, 253 (256); OVG Berlin NVwZ-RR 2007, 2 (4); *Leibholz/Rinck*, GG, Art. 80 Rn. 11; *Mann*, in: *Sachs*, GG, Art. 12 Rn. 115; *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1886); wohl auch *Nolte*, Sport und Recht, S. 148; *Nolte*, Staatliche Verantwortung im Bereich Sport, S. 369; a.A. *Remmert*, in: *Maunz-Dürig*, GG, Art. 80 Rn. 45; ebenso *Krekel*, Kostenpflichtigkeit vollzugs-
polizeilicher Maßnahmen, S. 165 ff.

941 BVerfGE 58, 257 (277).

chende materielle Regelungen in ihrer Gesamtheit beschränkt werden.⁹⁴² Um dem Ordnungsgeber diese Grenzen aufzeigen zu können, muss der Gesetzgeber über die zu regelnde Materie eigenhändig eine Konkretisierung zum Ausdruck gebracht haben,⁹⁴³ die den Ordnungsgeber dann in die Lage versetzt, den ihm vorgegebenen und erkennbaren gesetzgeberischen Willen sinnvoll umzusetzen.⁹⁴⁴

Dieses Erfordernis der hinreichenden Bestimmtheit gewinnt umso mehr an Bedeutung, wenn die Verfassung Eingriffe in einen grundrechtlich geschützten Lebensbereich nur aufgrund eines Gesetzes zulässt.⁹⁴⁵

Die Durchführung von Fußballspielen im professionellen Bereich ist u.a. durch die Berufsfreiheit der Veranstalter nach Art. 12 Abs. 1 GG geschützt, da für sie auch der persönliche Schutzbereich über Art. 19 Abs. 3 GG eröffnet ist.

Gleichzeitig kann eine Gebührenforderung nach der hier vertretenen Auffassung einen Eingriff in diesen Schutzbereich darstellen, denn die Auferlegung einer nachträglichen Kostenlast ist generell sowohl geeignet, die Erwerbsaussichten der Veranstalter zu reduzieren, als sich auch mittelbar auf nachfolgende Veranstaltungen auszuwirken; insofern kann eine objektiv berufsregelnde Tendenz jedenfalls bei einer spürbaren und schwerwiegenden Gebührenbelastung anzunehmen sein.⁹⁴⁶

Die Entscheidung für Gebührenerhebungen zulasten der Veranstalter für sicherheitsrechtliche staatliche Leistungen stellt sich als wesentlich für die Betroffenen dar und ist deshalb ausschließlich vom jeweiligen Gesetzgeber vorzunehmen.⁹⁴⁷ Aus der vom BVerfG entwickelten Wesentlichkeitstheorie ergibt sich, dass wesentliche politi-

942 BVerfGE 20, 257 (270); *Majer*, VerwArch 1982, 167 (181); entsprechend erachtet *Sailer*, Haftung für Polizeikosten, in: Liskén/Denninger, S. 1366 Rn. 9 eine Generalklausel zur Gebührenerhebung etwa für „polizeiliche Maßnahmen der Gefahrenabwehr“ richtigerweise als unzulässig.

943 BVerfGE 20, 257 (270).

944 BVerwG NVwZ 1994, 1102 (1104).

945 *Leibholz/Rinck*, GG, Art. 80 Rn. 11.

946 *Nolte*, Staatliche Verantwortung im Bereich Sport, S. 368; *Lange*, Sommermärchen, S. 194; vgl. hierzu Dritter Teil, C, IV, 5, a).

947 *Boll*, Die Gebührenpflicht des Nichtstörers, S. 69.

sche Leitentscheidungen vom unmittelbar demokratisch legitimierten Gesetzgeber selbst zu treffen sind.⁹⁴⁸

Die Bestimmung dieser „Wesentlichkeit“ ist maßgeblich geprägt vom Grundrechtsschutz des Betroffenen, der Bedeutung der Regelung für die Allgemeinheit und der jeweiligen Intensität des staatlichen Eingriffs.⁹⁴⁹ Die Wesentlichkeitstheorie und die an die Bestimmtheitsklausel des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG zu stellenden Anforderungen sind dabei einer wechselseitigen Ergänzung und Konkretisierung ausgesetzt.⁹⁵⁰

Eine Kostenerhebung für polizeiliche Gefahrenabwehrmaßnahmen anlässlich von kommerziellen Großveranstaltungen kann sich aufgrund der Überschreitung der Wesentlichkeitsschwelle nicht zuletzt wegen der im Raum stehenden erheblichen Gebührenhöhe und der enormen Bedeutung der Einführung einer Gebührenerhebung für gefahrenabwehrende Maßnahmen im öffentlichen Raum nicht ausschließlich auf einen Tatbestand in einer Rechtsverordnung stützen.⁹⁵¹

Die Wesentlichkeitstheorie und der grundrechtliche Gesetzesvorbehalt machen diesbezüglich eine gesetzliche Regelung des Parlaments unumgänglich.⁹⁵²

948 BVerfGE 49, 89 ff.; BVerfGE 73, 280 (295); BVerfGE 80, 1 (20); BVerfGE 82, 209 (224); vgl. Mann, in: Sachs, GG, Art. 12 Rn. 110.

949 BVerfGE 47, 46 (79).

950 Voßkuhle, JuS 2007, 118 (119).

951 OVG Lüneburg NVwZ 1984, 323; BVerfGE 48, 206 (221 f.); Schenke, NJW 1983, 1882 (1886); Nirschl, Kosten der Polizei- und Sicherheitsbehörden in der Systematik des deutschen Abgabenrechts, S. 69; Nolte, Kostenpflicht, S. 10; Sailer, Haftung für Polizeikosten, in: Liskin/Denninger, S. 1387 Rn. 65; Württenberger, NVwZ 1983, 192 (196); Nolte, Sport und Recht, S. 148; auch die Verantwortlichen in Bremen erkannten, dass es einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage bedurfte, nachdem sie anfangs die Platzierung eines Gebührentatbestands ausschließlich in der Rechtsverordnung der Exekutive aufgrund der Ermächtigung in § 3 BremGebBeitrG („Der Senat wird ermächtigt, die Kostentatbestände und die Kostensätze im Rahmen der §§ 4 und 12 für das Land mit Zustimmung des Haushalts- und Finanzausschusses durch Rechtsverordnung festzusetzen.“) noch für ausreichend hielten, vgl. Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/1501 v. 22.07.2014, S. 21; a.A. Lege, VerwArch 1998, 71 (90.)

952 Hermann/Buljevic, NordÖR 2015, 198 (200); Siegel, DÖV 2014, 867 (870); Schmidt, ZRP 2007, 120 (122).

2. Das Erfordernis eines behördlichen „Kostenvoranschlags“

Uneinigkeit herrscht ferner bei der – vor allem im Zusammenhang mit § 81 Abs. 2 Satz 1 BaWüPolG a.F. – vielfach diskutierten Frage,⁹⁵³ inwiefern es dem Normbetroffenen möglich sein muss, die Höhe der auf ihn zukommenden Kosten im Vorfeld der Veranstaltung abschätzen zu können.

Gerade für kommerzielle Veranstalter ist es wichtig, diese Beträge bei der Kalkulation ihres finanziellen Risikos einzubeziehen, um gegebenenfalls durch Erhöhungen der Eintrittspreise reagieren zu können.⁹⁵⁴ Im Falle einer übermäßigen finanziellen Belastung müssen die Veranstalter letztlich sogar von der Veranstaltungsdurchführung absehen können.⁹⁵⁵

Ob dem Veranstalter deshalb entweder die Möglichkeit gegeben sein muss, sich im Veranstaltungsvorfeld über das Ausmaß des ihn voraussichtlich treffenden Kostenumfangs durch Eigeninitiative zu informieren oder ob sogar eine Rechtspflicht der zuständigen Behörde zur unaufgeforderten schriftlichen Information des Veranstalters – ähnlich einem „Kostenvoranschlag“ – besteht, ist umstritten.

In § 81 Abs. 2 Satz 1 BaWüPolG a.F. war eine solche Rechtspflicht nicht vorgesehen.

Nach Ansicht des VGH Baden-Württemberg war es allerdings – offensichtlich um verfassungsrechtlichen Bedenken vorzubeugen – im Wege einer verfassungskonformen Auslegung⁹⁵⁶ erforderlich, dem Betroffenen nach Aufstellung des polizeilichen Einsatzplans und vor Veranstaltungsbeginn die Möglichkeit zu geben, sich bei der Behörde über den annähernden Kostenumfang zu informieren.⁹⁵⁷ Sofern diese Voraussetzung erfüllt war, sollte kein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot gegeben sein.⁹⁵⁸

953 Vgl. hierzu bereits: Zweiter Teil, A, II, 1, b), aa), (3).

954 *Mußnug*, VBIBW. 1982, 207 (209).

955 *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1885).

956 *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1885).

957 Urteil VGH Baden-Württemberg v. 18.06.1979 (Aktz. I 47/79) Rn. 22; vgl. auch *Majer*, VerwArch 1982, 167 (176 Fn. 33); *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1885).

958 Ebenso *Krekel*, Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen, S. 33 f. u. 93 f.; *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1885); *Mußnug*, VBIBW. 1982, 207 (210); *Götz*, DVBl. 1984, 14 (18).

Der VGH stellt in einer späteren Entscheidung jedoch fest, dass sich eine Rechtspflicht der Behörde zu einem Hinweis auf die Höhe der voraussichtlich anfallenden Kosten dem Gesetz nicht entnehmen lasse.⁹⁵⁹ § 81 Abs. 2 Satz 1 BaWüPolG a.F. sei danach gerade keine frühzeitige behördliche Mitteilungspflicht gegenüber den Veranstaltern zu entnehmen.

Demgegenüber wählt der Gesetzgeber in Bremen einen anderen Weg. § 4 Abs. 4 Satz 3 BremGebBeitrG bestimmt: „Der Veranstalter oder die Veranstalterin ist vor der Veranstaltung über die voraussichtliche Gebührenpflicht zu unterrichten.“

Die Beantwortung der Frage, ob es sich dabei um ein verfassungsrechtlich gebotenes Erfordernis handelt, orientiert sich maßgeblich am rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz. Danach muss der Normbetroffene wenigstens in groben Zügen absehen können, welche finanzielle Belastung aufgrund der Durchführung seiner Veranstaltung auf ihn zukommt.⁹⁶⁰ Das Bestimmtheitsgebot erfordert dabei keine exakte vorherige Angabe der Kostenhöhe, aber es verlangt ein grobes Abstecken des Kostenrahmens, um dem Gebührenschuldner eine Orientierungsgrundlage an die Hand zu geben.

Der Kostenerstattungsnorm selbst ist – insbesondere bei einem hier vorgeschlagenen Verzicht auf eine an der tatsächlichen Zuschauerzahl orientierten Pauschalgebühr – eine konkret bezifferte Vorgabe nicht zu entnehmen, da der Kostenumfang in erheblichem Maße von den Gegebenheiten und Umständen des Einzelfalls, insbesondere von der polizeilichen Entscheidung über die erforderliche Personalkapazität abhängig ist.

Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Anforderungen an die Bestimmtheit einer Norm maßgeblich davon abhängen, welche Auswirkungen von ihr für den Rechtsverkehr und das soziale Leben ausgehen.⁹⁶¹ Je intensiver eine Norm in den grundrechtlich geschützten Be-

959 VGH Baden-Württemberg NVwZ 1986, 657.

960 Zum Bestimmtheitsgrundsatz: Dritter Teil, C, IV, 2.

961 BVerfGE 17, 67 (82); *Mußgnug*, VBilBW. 1982, 207 (209 f.).

reich eingreift, desto höhere Anforderungen sind auch an ihre Regeldichte zu stellen.⁹⁶²

Sofern eine Kostenerstattungsnorm ausschließlich die Staatsleistungen in den Blick nimmt, die nach der hier vertretenen Ansicht für eine Gebührenbelegung im Zusammenhang mit Fußballspielen in Betracht kommen, ist unter Berücksichtigung des Äquivalenzprinzips ein hinreichend konkreter und dem rechtstaatlichen Bestimmtheitsgrundsatz entsprechender Kostenrahmen für den Normanwender abgesteckt. Diese Beschränkungen berechtigen – wie bereits festgestellt – lediglich zur Erhebung einer zurückhaltend-moderaten Gebühr, sodass an die Anforderungen der Bestimmtheit keine allzu hohen Anforderungen zu stellen sind.

Den Ausführungen des VGH ist darin zuzustimmen, dass die Rechtsposition des Veranstalters durch eine vorzeitige Information des voraussichtlichen Kostenumfangs nicht wesentlich verbessert wird.⁹⁶³

Mit der sich aus der Norm ergebenden Information, für welche polizeilichen Maßnahmen Gebühren erhoben werden dürfen, steht dem Veranstalter vielmehr eine Kalkulationsgrundlage zur Verfügung, die ihm hinreichende Rechts- und Planungssicherheit vermittelt.

Im Übrigen ist der Veranstalter regelmäßig in die polizeiliche Einsatzplanung eingebunden. Im Veranstaltungsvorfeld arbeitet er gemeinsam mit der Polizei spezielle Sicherheitskonzepte aus und ist bereits deshalb ausreichend über die eingeplanten Personalkapazitäten und die damit verbundenen, ihn treffenden Kosten informiert. Ferner orientiert sich die Polizei bei ihrer Planung an Begegnungen der jeweiligen Mannschaften in der jüngeren Vergangenheit und legt die dort gesammelten Erkenntnisse ihrer aktuellen Einsatzplanung zugrunde, sodass auch diese Erwägungen für den Veranstalter im Groben voraussehbar sind.

⁹⁶² Hierin liegt auch der Grund dafür, dass vorwiegend gerade diejenigen Autoren, die von einer unbeschränkten Gebührenpflichtigkeit der Veranstalter ausgehen, einen solchen „Kostenvoranschlag“ für erforderlich halten, da in diesen Fällen – wie in Bremen – ganz erhebliche Kostenforderungen im Raum stehen, vgl. etwa *Braun*, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 102 oder *Nirschl*, Kosten der Polizei- und Sicherheitsbehörden in der Systematik des deutschen Abgabenrechts, S. 92; vgl. auch *Sailer*, Haftung für Polizeikosten, in: *Lisken/Denninger*, S. 1387.

⁹⁶³ VGH Baden-Württemberg NVwZ 1986, 657.

Im Ergebnis ist folglich davon auszugehen, dass der Bestimmtheitsgrundsatz eine solche behördliche Vorabinformation nicht erforderlich macht. Sofern dem Veranstalter – anders als in Bremen – nur tatsächlich vorteilhafte Leistungen zugerechnet werden, stehen ihm genug Möglichkeiten zur Verfügung, den Kostenrahmen grob abzustecken. Von einem unberechenbaren Kostenrisiko kann daher keine Rede sein.⁹⁶⁴

3. Die Gebührenbemessung: Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip

Eine Gebührenerhebung ist aber dadurch begrenzt, dass sie nicht gänzlich unabhängig von den tatsächlich angefallenen Kosten der staatlichen Leistung eingefordert werden darf.⁹⁶⁵ Das folgt bereits aus ihrer Zweckbestimmung als Ausgleich für diesen besonderen Staatsaufwand.⁹⁶⁶

Der Staat muss sich daher bei der Erstellung der konkreten Gebührenforderung für den in Rede stehenden Einsatz an den tatsächlich angefallenen polizeilichen Personal- sowie Sachkosten orientieren. Nur eine solche grundsätzliche Orientierung an der wirklich erbrachten Staatsleistung wird dem wesensimmanenten Gegenleistungsbezug der Gebühr gerecht.

Dieser Gebundenheit an den tatsächlichen Aufwand steht jedoch eine pauschalisierte Berechnung grundsätzlich nicht entgegen, bei der die Anzahl eingesetzter Beamter, die angefallenen Arbeitsstunden und die üblichen nach Dienststufen zu differenzierenden Stundenverrechnungssätzen, die Abgeltung anlassbezogener Kosten für Überstunden zuzüglich weiterer Kosten, beispielsweise für den Fahrzeugbetrieb oder die Verpflegung, zu berücksichtigen sind.

Im Zusammenhang mit der Gebührenbemessung werden in der abgabenrechtlichen Literatur regelmäßig sowohl das „Äquivalenzprinzip“ als auch das „Kostendeckungsprinzip“ als vermeintliche gebührenrechtliche Restriktionen angeführt.

⁹⁶⁴ BVerfGE 69, 315 (344 f.).

⁹⁶⁵ Häde, Innere Sicherheit und Abgabenstaat, in: Jachmann/Stober, Finanzierung der inneren Sicherheit, S. 9 (19).

⁹⁶⁶ Siekmann, in: Sachs, GG, Vor Art. 104 a Rn. 101.

Nachfolgend ist auf ihren Inhalt, ihren Ursprung, ihre verfassungsrechtliche Verbindlichkeit sowie auf ihre Tauglichkeit, Gebührenforderungen tatsächlich der Höhe nach begrenzen zu können, einzugehen.

a) Das Äquivalenzprinzip

In den Fällen, in denen die Gebühr einen erlangten Vorteil des Einzelnen abschöpfen will,⁹⁶⁷ bestimmt sich eine Gebührenbemessung nach dem sogenannten Äquivalenzprinzip.⁹⁶⁸ Es richtet sich nicht generell gegen neue Gebührentatbestände, sondern ist nur in der Lage, die Gebühr einzelfallabhängig ihrer Höhe nach zu begrenzen.⁹⁶⁹

Dieser Grundsatz ist fokussiert auf den Wert des staatlichen Handelns für den Leistungsempfänger: Danach muss ein angemessenes Verhältnis zwischen der konkreten Staatsleistung und der dafür in Gestalt der Gebühr geforderten Gegenleistung bestehen.⁹⁷⁰ Die beiden zum Ausgleich zu bringenden Leistungen dürfen gerade kein „gröbliches Missverhältnis“ aufweisen.⁹⁷¹

Damit ist gleichzeitig auch eine erste Herleitung des Äquivalenzprinzips angedeutet: Die frühere Rechtsprechung ging davon aus, dass es sich hierbei um einen dem Wesen bzw. dem Begriff der Gebühr immanenten Grundsatz handelte.⁹⁷²

967 Stützt sich eine Gebührenforderung dagegen nicht auf das gebührenrechtliche Vorteilsprinzip, wird also etwa eine Gebühr für einen abgelehnten Antrag erhoben, kann das Äquivalenzprinzip nicht herangezogen werden. Es fehlt dann an einem bestimmbareren Vorteil des Leistungsempfängers, sodass es unmöglich ist, Leistung und Gegenleistung in ein angemessenes Verhältnis zu setzen.

968 BVerfGE 26, 305 (309); vgl. auch Vogel, Vorteil und Verantwortlichkeit, in: Festschrift Geiger, S. 518 (534); vgl. etwa § 3 Abs. 1 GebG NRW und diesbezüglich OVG Münster NVwZ-RR 2009, 457 f.

969 Gramm, Ersatz von Polizeikosten, in: Sacksofsky/Wieland, Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, S. 179 (180 f.); Sailer, Haftung für Polizeikosten, in: Liskén/Denninger, S. 1367;

970 Vgl. BVerwGE 12, 162 (166); BVerwGE 26, 305 (308 f.).

971 Vgl. BVerwGE 109, 272 (274); BVerwG NVwZ 1995, 790 (791); BVerfGE 108, 1 (17 ff.); BVerfGE 132, 334 (350); Siekmann, in: Sachs, GG, Vor Art. 104 a Rn. 101 f.; Sailer, Haftung für Polizeikosten, in: Liskén/Denninger, S. 1367; vgl. auch Habermann, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 329 Fn. 284.

972 BVerwGE 12, 162 (166); BVerwGE 13, 214 (222); BVerwGE 28, 36 (49); BVerwGE 29, 214 (215); BVerfGE 18, 302 (304); BVerfGE 20, 257 (270).

Nunmehr sieht die Rechtsprechung das Äquivalenzprinzip allerdings als gebührenrechtliche Ausprägung des verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes an.⁹⁷³

Diese letztgenannte Ansicht ist auch in der Literatur – berechtigter Weise – auf überwiegende Zustimmung gestoßen.⁹⁷⁴ Dem Verhältnismäßigkeitsprinzip kommt – wie bereits festgestellt – als Element des Rechtsstaatsprinzips Verfassungsrang zu.⁹⁷⁵ Als übergreifende Leitregel allen staatlichen Handelns ist es für jede hoheitliche Gewalt verbindlich.⁹⁷⁶ Das Äquivalenzprinzip ist entsprechend bemüht, zwei Leistungen auf dem Gebiet der Vorzugslasten in einen angemessenen, verhältnismäßigen Gegenleistungsbezug zu setzen und muss deshalb zutreffend als Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bezeichnet werden.⁹⁷⁷ Dadurch erfährt das Äquivalenzprinzip seine verfassungsrechtliche Verankerung.⁹⁷⁸

Dieser Grundsatz enthält aber keine konkreten Aussagen über die Gebührenbemessung. Er ist erst dann verletzt, wenn die äußerste Grenze des noch Zulässigen überschritten ist und sich eine Gebührenforderung als unverhältnismäßig hoch darstellt. Vorgaben für die zahlreichen von dieser Grenze entfernten Berechnungsfälle sind ihm dagegen nicht zu entnehmen.⁹⁷⁹ Denn die Unterscheidung zwischen einer

973 BVerwGE 79, 90 (91); BVerwGE 80, 36 (39); BVerwGE 109, 272 (274); BVerwGE 118, 123 (125); VGH Kassel NVwZ-RR 2003, 89 (90).

974 Siegel, DÖV 2014, 867 (870); Häde, Innere Sicherheit und Abgabenstaat, in: Jachmann/Stober, Finanzierung der inneren Sicherheit, S. 9 (19); Gramm, Ersatz von Polizeikosten, in: Sacksofsky/Wieland, Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, S. 179 (180 f.); Waechter, Das „Gebührenmodell“ zur Finanzierung der inneren Sicherheit, in: Jachmann/Stober, Finanzierung der inneren Sicherheit, S. 65 (96); Bernhardt, Die Polizei 2007, 43 (48); Habermann, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 331; Meyer, Gebühren für die Nutzung von Umweltressourcen, S. 200; a.A. Klopfer, AöR 1972, 232 (252 f.); Isensee, Nichtsteuerliche Abgaben, in: Hansmeyer (Hrsg.), Staatsfinanzierung im Wandel, S. 435 (449) leitet die verfassungsrechtliche Legitimation dagegen aus dem Gleichheitssatz her.

975 BVerfGE 19, 342 (347 ff.); BVerfGE 29, 312 (316); BVerfGE 61, 126 (134).

976 BVerfGE 23, 127 (133).

977 In diesem Zusammenhang wird auch der Begriff „Ausformung“ verwandt, vgl. BVerwGE 79, 90 (91).

978 Zutreffend Habermann, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 331.

979 Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 262 spricht deshalb von einer „sachlichen Leere des Äquivalenzprinzips“; vgl. zur Kritik auch Klopfer, AöR 1972, 232 (252 f.).

angemessenen und einer nicht mehr angemessenen Gebühr basiert maßgeblich auf subjektiven, folglich willkürlichen Kriterien.⁹⁸⁰

Im Ergebnis ist dem gebührenrechtlichen Äquivalenzprinzip danach weder eine der Gebühr entgegenstehende prinzipielle Begrenzungswirkung zu entnehmen noch ist es geeignet, eine Gebührenforderung im konkreten Einzelfall der Höhe nach effektiv zu begrenzen. Es lässt einen aussagekräftigen objektiven Bemessungsmaßstab vermissen und schützt daher nur vor einem „gröblichen Missverhältnis“ zwischen Leistung und Gegenleistung.

b) Das Kostendeckungsprinzip

Das sogenannte Kostendeckungsprinzip versucht, die zur individuell zurechenbaren staatlichen Leistungserbringung erforderlichen Kosten durch eine entsprechende Gebührenerhebung auszugleichen, diese Inanspruchnahme gleichzeitig jedoch auch ihrer Höhe nach auf die Kosten für die Bereitstellung der staatlichen Sonderleistung zu begrenzen. Das Kostendeckungsprinzip hat daher – anders als das Äquivalenzprinzip – nicht den Nutzen für den Leistungsempfänger, sondern die Kosten des Leistungserbringers im Blick.⁹⁸¹

Diesem Prinzip ist vorrangig ein Kostenüberschreitungsverbot dergestalt zu entnehmen, dass die Summe der tatsächlich angefallenen zurechenbaren Verwaltungskosten die Obergrenze für die Gebührenbemessung darstellt. Im vorliegenden Zusammenhang ist auch nur diese Ausprägung von Bedeutung, weil eine mögliche Begrenzungswirkung in Frage steht.

Nun kann dieses Kostenüberschreitungsverbot sowohl auf die jeweilige Gebührenforderung im Einzelfall gerichtet sein (spezielles Kostendeckungsprinzip) als auch auf die Gesamtheit all jener Kosten Bezug nehmen, die in einem Verwaltungszweig für die Vornahme individuell zurechenbarer Leistungen innerhalb einer Rechnungsperiode entstehen (generelles Kostendeckungsprinzip).⁹⁸²

980 Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 262.

981 Siekmann, in: Sachs, GG, Vor Art. 104 a Rn. 108.

982 Ausführlich: Wienbracke, Bemessungsgrenzen der Verwaltungsgebühr, S. 204 ff. mwN; vgl. auch Wienbracke, DÖV 2005, 201 ff.

Einzelne Vertreter des speziellen Kostendeckungsprinzips gründen ihre Ansicht dabei vorrangig auf das durch den Zusammenhang zwischen Belastungsgrund und -ausmaß geprägte Wesen der Gebühr. Der vom Gebührenschuldner eingeforderte Kostenanteil, der den tatsächlichen staatlichen Kostenaufwand der Leistungserbringung übersteige, stelle sich nicht mehr als eine gegenleistungsbezogene Gebühr, sondern als eine voraussetzungslos erhobene Steuer dar. Es bestehe ein untrennbarer Zusammenhang zwischen dem eine Gebührenlast tragenden Sachgrund und ihrer maximal zulässigen Höhe.⁹⁸³

Das BVerwG entschied allerdings bereits im Jahr 1961, dass von einer Verletzung des Kostendeckungsprinzips nicht schon dann gesprochen werden könne, wenn die Gebühr in einem einzelnen Falle die Aufwendungen für die besondere Leistung, für die sie gefordert wird, übersteige.⁹⁸⁴ Eine Verletzung sei vielmehr erst dann anzunehmen, wenn die Gesamtheit der Gebühren für besondere Leistungen bestimmter Art die Gesamtheit der Aufwendungen für diese besonderen Leistungen übertreffe.⁹⁸⁵ Diese Auffassung von einem lediglich generell wirkenden Kostenüberschreitungsverbot wird noch heute überwiegend vertreten.⁹⁸⁶

Dabei wird die verfassungsrechtliche Verankerung dieses Prinzips von der herrschenden Meinung abgelehnt, weil es sich nicht um ein

983 Wienbracke, Bemessungsgrenzen der Verwaltungsgebühr, S. 205 mwN; Wienbracke, DÖV 2005, 201 f.

984 BVerwG NJW 1961, 2128 (2129).

985 BVerwGE 12, 162 (166); Diesen Gedanken enthielt bereits § 6 Abs. 3 des preußischen Kommunalabgabengesetzes v. 14.07.1893, demgemäß Gebühren so bemessen werden sollten, dass ihr Aufkommen die Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht überstieg.

986 BVerwGE 87, 154 (168 f.); Siekmann, in: Sachs, GG, Vor Art. 104 a Rn. 108; Haberernann, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 337; Wienbracke, Bemessungsgrenzen der Verwaltungsgebühr, S. 206 mwN; vgl. auch Bernhardt, Die Geltendmachung von Kosten für polizeiliche Einsätze bei kommerziellen Veranstaltungen am Beispiel der Spiele des Profifußballs, S. 67 (80).

Wesensmerkmal der Gebühr handele.⁹⁸⁷ Das BVerfG führt hierzu aus, dass das Kostendeckungsprinzip und ähnliche gebührenrechtliche Prinzipien keine Grundsätze mit verfassungsrechtlichem Rang darstellen.⁹⁸⁸

Zur Begründung werden die gleichen Argumente angeführt, die auch gegen ein spezielles Verständnis des Kostendeckungsprinzips vorgebracht werden. Das Kostendeckungsprinzip gehöre nicht zum Wesen der Gebühr. Es könne vielmehr nur dann Geltung beanspruchen, wenn und soweit es gesetzlich vorgeschrieben sei,⁹⁸⁹ der Gebührengesetzgeber diesem Prinzip also einfachgesetzlichen Einzug gewährt habe.

Dieser Ansicht ist zuzustimmen.

Ihr steht auch das hier vertretene materielle Gebührenbegriffsverständnis nicht entgegen. Es wurde bereits dargelegt, dass dem Gebührenbegriff Wesensmerkmale ausschließlich über die Abgrenzung zum verfassungsrechtlich vorausgesetzten Steuerbegriff zu entnehmen sind. Während die Steuer voraussetzungslos erhoben wird, setzt die Gebühr einen konkret bestehenden Abgabengrund voraus. Der doppelgliedrige Gebührenbegriff konkretisiert diese Gründe in den Prinzipien von Veranlassung und Vorteilhaftigkeit. Dadurch ist aber auch dem materiellen Begriffsverständnis keine Aussage zur Zulässigkeit einer Gebührenhöhe im konkreten Einzelfall zu entnehmen. Es hält lediglich in den Gebührenbegriff integrierte Rechtfertigungsgründe vor, an die eine zusätzlich zur Steuerleistung hinzutretende Gebührenbelastung in zulässiger Weise anknüpft.

⁹⁸⁷ BVerfGE 33, 358 (365 f.); BVerfGE 50, 217 (226 f.); BVerfGE 97, 332 (345); BVerwG NVwZ-RR 1993, 662 (663); Müller-Franken, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Art. 105 Rn. 99; Siekmann, in: Sachs, GG, Vor Art. 104 a Rn. 109; Beutel, Staatlich garantierte Sicherheit als Wirtschaftsgut, S. 247; Vogel, Vorteil und Verantwortlichkeit, in: Festschrift Geiger, S. 518 (534); Habermann, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 337; Höfling, Kommunale Gebührenpolitik und Umweltverantwortung, in: Lange, Gesamtverantwortung statt Verantwortungsparzellierung, S. 321 (326); Sailer, Haftung für Polizeikosten, in: Lisken/Denninger, S. 1368; Wahlen, Polizeikostenerstattung kommerzieller Großveranstalter, S. 59 f.

⁹⁸⁸ BVerfGE 97, 322 (345).

⁹⁸⁹ BVerwG NVwZ-RR 1993, 662 (663).

Dem Gebührengesetzgeber muss ein großzügiger Entscheidungsspielraum zugestanden werden. Es kann nicht jedem Gebührenschuldner, dem eine die tatsächlich entstandenen Kosten auch nur leicht überschreitende Gebührenforderung zugestellt wird, erlaubt werden, sich sofort auf Verfassungsrecht berufen zu dürfen.

Im Ergebnis ist deshalb davon auszugehen, dass eine Kostenbeteiligung der Fußballveranstalter, die sich – wie gezeigt – überhaupt nur auf das gebührenrechtliche Vorteilsprinzip stützen lässt, in Bezug auf die Gebührenbemessung einzig am verfassungsrechtlich verbindlichen Äquivalenzprinzip zu messen ist.⁹⁹⁰

In der Literatur wird ein grobes Missverhältnis im Sinne des Äquivalenzprinzips teilweise angenommen, wenn die Gebührenforderung den aus der Veranstaltung zu erwartenden Gewinn übersteigt.⁹⁹¹ Dann gehe die Gebührenpflichtigkeit polizeilicher Sicherheitsmaßnahmen bei Fußballspielen über den mit ihr verbundenen Zweck der Vorteilsabschöpfung hinaus. Die vorstehenden Ausführungen zum Kostendeckungsprinzip haben jedoch gezeigt, dass dies nicht zwingend der Fall sein muss.

c) Die polizeiliche Prognoseentscheidung

Im Rahmen der Ausführungen zu § 81 Abs. 2 Satz 1 BaWüPolG a.F. wurde bereits auf die Problematik im Hinblick auf die polizeiliche Prognose erforderlicher Einsatzkräfte hingewiesen.⁹⁹² Auch hierbei handelt es sich letztlich um einen Aspekt der Gebührenbemessung, konkret um den Bemessungszeitpunkt.

Der VGH Baden-Württemberg beurteilt die Rechtmäßigkeit der Prognose danach, ob eine Heranziehung der Polizei nach pflichtgemäßem Ermessen zur Abwehr drohender Gefahren erforderlich erscheint.⁹⁹³ Maßgeblich für diese Ermessensentscheidung ist danach eine Gefahrenprognose im Veranstaltungsvorfeld, die sich naturgemäß

⁹⁹⁰ Vgl. Vogel, Vorteil und Verantwortlichkeit, in: Festschrift Geiger, S. 518 (534).

⁹⁹¹ Schmidt, ZRP 2007, 120 (123); Siegel, DÖV 2014, 867 (871); Sailer, Haftung für Polizeikosten, in: Lisken/Denninger, S. 1388; Braun, Die Polizei 2013, 321 (324).

⁹⁹² Vgl. hierzu: Zweiter Teil, A, II, 1, b), aa), (1).

⁹⁹³ Vgl. Beschluss VGH Baden-Württemberg v. 25.05.1977 (Aktz. I 482/77); ausführlich VGH Baden-Württemberg DVBl. 1981, 778 (778 f.).

aus einer ex ante Sicht ergibt, da die Polizei zur Gewährleistung einer effektiven Gefahrenabwehr regelmäßig auf eine frühzeitige Einsatzplanung angewiesen ist.⁹⁹⁴ Ein objektiver Entscheidungsmaßstab ist diesbezüglich allerdings nicht auszumachen.⁹⁹⁵

Es erscheint nicht gerechtfertigt, dem Veranstalter auch dann sämtliche Einsatzkosten aufzuerlegen, wenn sich das Polizeiaufgebot im Nachgang der Veranstaltung – aus einer ex post Sicht – im Einzelfall tatsächlich als ganz oder teilweise nicht erforderlich herausstellt. Die zuvor als erforderlich angesehene Zahl an Einsatzkräften konnte sich etwa angesichts der konkreten Sachlage im Einzelfall zumindest teilweise als überflüssig erweisen. In diesen Fällen wäre es unverhältnismäßig, dem Veranstalter das Risiko einer unzutreffenden und von ihm nicht beeinflussbaren polizeilichen Einschätzung aufzuerlegen und keine nachträgliche Korrektur auf der Kostenebene vorzunehmen.⁹⁹⁶

Diskutiert werden muss deshalb zusätzlich, ob eine solche Korrektur der Kostenbemessung anhand der eingetretenen Geschehnisse und tatsächlich erforderlichen Personalkapazitäten zuzulassen ist.

aa) Die polizeiliche Prognose als vollumfänglich gerichtlich überprüfbare Entscheidung?

Zunächst stellt sich die Frage, ob es sich bei der maßgeblichen Prognose der Polizei um eine vollumfänglich gerichtlich überprüfbare Entscheidung handelt.

Der VGH Baden-Württemberg ging diesbezüglich im Zusammenhang mit § 81 Abs. 2 Satz 1 BaWüPolG a.F. davon aus, dass es sich bei der behördlichen Planung von Personalkapazitäten aufgrund ihrer Eigenschaft als Prognoseentscheidung um eine der richterlichen Kontrolle nur eingeschränkt unterliegende Rechtsfrage handele, sodass diese lediglich im Hinblick auf die Verfolgung unzulässiger Zwecke oder offensichtlich fehlerhafter rechtlicher bzw. taktischer Erwägungen

994 Vgl. BVerwGE 49, 36; VGH Baden-Württemberg DÖV 1981, 804 (805); *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1888).

995 *Gädeke*, Sportgroßveranstaltungen als staatliche Herausforderung, S. 163 mwN.

996 Vgl. *Siegel*, DÖV 2014, 867 (871).

– etwa einer offenkundig exzessiven Festsetzung des Personalbedarfs – hin überprüfbar sei.⁹⁹⁷

Demgemäß ist grundlegend zwischen zwei Fallgestaltungen zu unterscheiden:

Zum einen kann anhand der Informationen, die der Polizei im Veranstaltungsvorfeld zur Verfügung stehen, eine Fehleinschätzung getroffen werden, indem bereits Auswertung und Abschätzung zu einer grob fehlerhaften Prognose der erforderlichen Personalkapazitäten führen. Dann soll eine Gebührenforderung nach den Ausführungen des VGH gerichtlich überprüfbar und somit auch abänderbar sein.

Zum anderen kann sich die getroffene polizeiliche Prognose anhand der Informationen im Vorfeld zwar als angemessen, im Nachgang jedoch als tatsächlich unzutreffend herausstellen. Diese Konstellation kann etwa auf die Tatsache zurückzuführen sein, dass weniger Veranstaltungsbesucher als zuvor erwartet zusammenkommen oder sich diese als friedliebender als angenommen herausstellen. Sofern die polizeiliche Beurteilung nach zutreffender Würdigung der Gefahrenlage im Veranstaltungsvorfeld daher ergeben hat, dass ein prognostiziertes Bedürfnis für eine bestimmte Anzahl an Polizeikräften bestand, so wären den Ausführungen des VGH folgend auch die prognostizierten Kosten in der Konsequenz vom Veranstalter zu zahlen.

Die behördliche Ermessenausübung soll als polizeitaktische Entscheidung also nur auf grobe Fehler im Rahmen der erstgenannten Fallgestaltung hin überprüfbar sein.

Diese Ansicht ist abzulehnen.

Auch Polizeileistungen, die sich nachträglich als nicht nützlich und damit für den Veranstalter als nicht vorteilhaft herausstellen, müssen einer nachträglichen Korrektur auf der Kostenebene und deshalb einer vollumfänglichen gerichtlichen Überprüfung zugänglich sein.

Die Zulässigkeit einer Gebührenerhebung gerade zulasten der Fußballveranstalter hängt maßgeblich von der besonderen Vorteilhaftigkeit einer staatlichen Leistung für den potenziellen Gebührenschuldner ab. In der Zurverfügungstellung von entbehrlichen Einsatz-

997 Grundlegend VGH Baden-Württemberg DVBl. 1981, 778 (778 f.); *Krekel*, Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen, S. 89; *Mußnug*, VBilBW. 1982, 207 (208); a.A. *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1888) und *Broß*, VerwArch 1983, 388 (396).

kräften kann ein solcher Vorteil nicht gesehen werden. Eine daraus resultierende finanzielle Belastung würde die verfassungsrechtliche Zulässigkeitsvoraussetzung einer Gebühr und ihren immanenten Gegenleistungsbezug missachten.

Hinzu kommt, dass für behördliches Tätigwerden stets das Übermaßverbot zu beachten ist, sodass eine Kostenpflicht des Veranstalters nur bestehen kann, wenn die Heranziehung von Polizeikräften nach Art und Ausmaß erforderlich war.⁹⁹⁸ Daher ist die Ablehnung einer sekundären Korrekturmöglichkeit auch nicht mit dem aus dem Übermaßverbot folgenden Äquivalenzprinzip zu vereinbaren.

Außerdem ist im Polizeirecht anerkannt, dass auf der kostenrechtlichen Sekundärebene vielmehr eine Betrachtung ex post maßgebend ist, da hier der Grundsatz der Effektivität der Gefahrenabwehr außer Acht zu lassen ist und ein gerechter Lastenausgleich im Vordergrund steht. Ein zwingender Gleichlauf zwischen Gefahrenprognose und Kostentragung kann folglich etwa für eine polizeiliche Ersatzvornahme nicht angenommen werden. Eine solche Argumentation kann daher erst recht nicht ohne Einzelfallprüfung auf gebührenrechtliche Kostenerhebungen, die auf dem Vorteilsprinzip beruhen, übertragen werden.

Bei der Beurteilung der Erforderlichkeit eines solchen Polizeiaufgebots ist allerdings zu berücksichtigen, dass es sich bei der bloßen Bereitstellung einer gewissen Anzahl von Einsatzkräften noch nicht um eine Polizeiverfügung, sondern vielmehr um eine „vorbereitende, planende, noch interne“⁹⁹⁹ polizeiliche Maßnahme handelt. Diese Entscheidung schafft erst die Grundlage dafür, dass in der konkreten Veranstaltungssituation Beamte überhaupt in der Lage sind, effektive Gefahrenabwehr zu betreiben, weil sie in entsprechender Anzahl an den maßgeblichen kritischen Standorten vertreten sind. Insoweit sind an die bloße Beurteilung der Erforderlichkeit von eingesetzten Personalkapazitäten geringere Anforderungen als an das polizeiliche Eingreifen im Falle konkreter Gefahrenlagen zu stellen.¹⁰⁰⁰ Diese zugrunde liegenden geringeren Anforderungen müssen dann aber erst recht zu

⁹⁹⁸ *Mußnug*, VBilBW. 1982, 207 (208).

⁹⁹⁹ *Mußnug*, VBilBW. 1982, 207.

¹⁰⁰⁰ *Mußnug*, VBilBW. 1982, 207 (208).

einer vollumfänglichen gerichtlichen Überprüfbarkeit der Planung führen.¹⁰⁰¹

bb) Der maßgebliche Beurteilungszeitpunkt

Soweit sich der Veranstalter – wie etwa beim Bremer Konzept – unabhängig vom tatsächlichen Verlauf eines Risikospiels an den Polizeieinsatzkosten beteiligen soll, widerspricht dies insbesondere dem für eine Gebührenerhebung verfassungsrechtlich erforderlichen Gegenleistungsbezug.

Deshalb ist auch die von Röper vertretene Auffassung, nach der es für die Zulässigkeit von Gebührenerhebungen auf die Frage ankommt, ob hoheitliche Aufgaben lediglich zur Ermöglichung überwiegend privaten Nutzens erforderlich waren,¹⁰⁰² abzulehnen.

Vielmehr ist auf der Kostenebene die tatsächliche Vorteilhaftigkeit einer Staatsleistung maßgebend. Insofern kann ausschließlich eine Sicht ex post den alleinigen Maßstab bilden.¹⁰⁰³ Daraus folgt, dass die Beendigung der staatlichen Leistung den maßgeblichen Beurteilungszeitpunkt darstellt. Dies kommt beispielsweise in § 3 Abs. 1 S. 2 HVw-KostG zum Ausdruck. Dort heißt es: „Außerdem ist die Bedeutung der Amtshandlung für den Empfänger der Amtshandlung zum Zeitpunkt ihrer Beendigung zu berücksichtigen“.

Es empfiehlt sich daher, die Einschätzung der Veranstalter noch stärker in die polizeiliche Prognoseentscheidung als Ausdruck der gemeinschaftlichen Vorbeugungsarbeit einzubinden.

d) Ergebnis zur Gebührenbemessung

Festzuhalten ist damit, dass die nähere Ausgestaltung der Kostenbemessung dem Gebührengesetzgeber überlassen ist.

Unter Berücksichtigung der hier ermittelten Staatsleistungen, die für eine Gebührenbelegung im Zusammenhang mit Fußballspielen zulässigerweise überhaupt nur in Betracht kommen, namentlich insbesondere die polizeiliche Schutzpräsenz innerhalb der Stadien und an-

¹⁰⁰¹ Zutreffend *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1888).

¹⁰⁰² *Röper*, DVBl. 1981, 780 (781).

¹⁰⁰³ Vgl. *Braun*, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 273.

lässlich der Zugangskontrollen, ist jedoch allenfalls eine zurückhaltend moderate Gebühr in der Lage, die aufgezeigten Voraussetzungen zu erfüllen.¹⁰⁰⁴

Damit stimmt der Verfasser den Überlegungen des baden-württembergischen Innenministeriums zu, das eine auf die Kosten für polizeiliche Unterstützungsleistungen bei der Erfüllung von Veranstalterpflichten im und um das Stadion beschränkte Regelung für erwägenswert erachtet.¹⁰⁰⁵

Gebührenforderungen wie sie aktuell in Bremen bis zu einer Höhe von 425.000 Euro erhoben werden, orientieren sich weder dem Grunde nach an den dem Veranstalter individuell zurechenbaren und damit gebührenfähigen polizeilichen Maßnahmen noch der Höhe nach am gebührenrechtlichen Äquivalenzprinzip.¹⁰⁰⁶

4. Die Gebührenberechnung: Pauschalgebühr oder Aufwendungsersatz?

Es schließt sich noch die Frage an, ob eine entsprechende Kostenregelung Pauschalgebühren statuieren oder sich vielmehr an der tatsächlich erbrachten Leistung über einen detaillierten Aufwendungsersatz orientieren sollte.

Im Rahmen der Luftsicherheitskontrollen wird die den Fluggesellschaften auferlegte Gebühr beispielsweise anhand der Anzahl der beförderten Fluggäste berechnet. Pro Passagier beträgt die Gebühr dabei zwischen zwei und zehn Euro.¹⁰⁰⁷

1004 *Lege*, VerwArch 1998, 71 (89) hält ebenfalls lediglich eine „mäßige Gebühr“ für unbedenklich; ebenso *Sailer*, Haftung für Polizeikosten, in: Lisken/Denninger, S. 1388.

1005 Vgl. Beitrag Nr. 7 - Polizeikostenersatz bei kommerziellen Großveranstaltungen, in: Rechnungshof Baden-Württemberg, Denkschrift 2015 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg (LT-Drucks. 15/7007), S. 82, <http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/de/veroeffentlichungen/denkschriften/317750/317758.html> (letzter Abruf am 01.11.2017).

1006 Nimmt man einmal die erste Gebührenforderung Bremens in Höhe von 425.718,11 Euro als Maßstab und legt sie auf die einzelnen Zuschauer unter Annahme einer Maximalauslastung des Weserstadions von 42.358 Personen um, dann ergibt sich eine Gebührenhöhe von mehr als 10 Euro pro Besucher.

1007 Vgl. Nr. 2 der Anlage zu § 1 LuftSiGebV.

In Analogie dazu schlägt insbesondere Bernhardt vor, eine „Pauschgebühr“ festzulegen, die sich nach der Anzahl der Stadionbesucher bemisst.¹⁰⁰⁸

Dieser Vorschlag mag sich zwar im Interesse einer „einfachen Verwaltungshandhabung“¹⁰⁰⁹ anbieten und „komplizierte, arbeitsaufwendige und möglicherweise streitige Berechnungen“¹⁰¹⁰ vermeiden. Er berücksichtigt jedoch nicht das erheblich schwankende Risikopotenzial der verschiedenen Fußballbegegnungen.

Im Gegensatz dazu zeichnet sich die pauschal erhobene Luftsicherheitsgebühr dadurch aus, dass ihr eine vergleichsweise stabile Gefährdungslage zugrunde liegt. Abhängig von der jeweiligen Spielpaarung können Fußballspiele hingegen zwischen einem völlig friedlichen und einem aggressiven Verlauf mit erheblichem Gewaltpotenzial variieren.¹⁰¹¹

Auch der gegen eine konkrete Berechnung des Arbeitsaufwands vorgebrachte Einwand, es sei bereits unter praktischen Gesichtspunkten unmöglich, genau nachzuweisen, in welchem Umfang der Polizeieinsatz ausschließlich der Veranstaltungssicherheit diene,¹⁰¹² geht fehl: Die vorliegende Untersuchung zeigt auf, welche polizeilichen Maßnahmen imstande sind, der Veranstaltungsdurchführung einen besonderen Sicherheitsvorteil zu erbringen. Daran anknüpfend kommt auch

1008 Vgl. Bernhardt, Die Geltendmachung von Kosten für polizeiliche Einsätze bei kommerziellen Veranstaltungen am Beispiel der Spiele des Profifußballs, S. 67 (81); vgl. auch Sailer, Haftung für Polizeikosten, in: Lisken/Denninger, S. 1388; Lege, VerwArch 1998, 71 (89 f.); vgl. auch den Vorschlag des hessischen Ministerpräsidenten Bouffier zur Einführung eines sogenannten „Sicherheitseuros“, <http://www.fr-online.de/sport/sicherheitsdiskussion-fussball-bouffier-fordert--sicherheits-euro-,1472784,21029524.html> (letzter Abruf am 01.11.2017).

1009 Sailer, Haftung für Polizeikosten, in: Lisken/Denninger, S. 1388.

1010 Bernhardt, Die Geltendmachung von Kosten für polizeiliche Einsätze bei kommerziellen Veranstaltungen am Beispiel der Spiele des Profifußballs, S. 67 (81).

1011 Diese Unbeständigkeit der Gefahrenlage liegt etwa dem beschriebenen Modell in NRW zugrunde, bei dem versucht wird, Einsatzkosten durch eine Reduzierung des Polizeiaufgebots bei „Grün-Spielen“, die gerade kein erhöhtes Sicherheitsrisiko erwarten lassen, zu verringern, vgl. Welt-Online v. 26.09.2014, <http://www.welt.de/newsticker/sport-news/article132649348/Reduzierte-Polizeieinsatze-Pilotprojekt-fuer-NRW-Innenminister-Jaeger-ein-Erfolg.html> (letzter Abruf am 01.11.2017).

1012 Dieser Gedanke findet sich bei Lege, der jedoch auf eine Verursachung durch die Veranstaltung abstellt: vgl. Lege, VerwArch 1998, 71 (90).

nur für diese Leistungen eine Gebührenerhebung in Betracht. Es bereitet keine praktischen Schwierigkeiten, die genauen Kosten für die polizeiliche Schutzpräsenz innerhalb der Stadien und anlässlich der Zugangskontrollen mit einer erheblich geringeren Abweichung im Vergleich zu einer pauschalen Gebührenfestsetzung zu bestimmen.

Hinzu kommt: Während bei der Luftsicherheitsgebühr eine konkret erkennbare Abhängigkeit zwischen der Anzahl der Passagiere und dem zur Bewältigung dieses Aufkommens erforderlichen Sicherheitspersonal besteht, ist das – dem Veranstalter zurechenbare – Polizeiaufgebot anlässlich von Fußballspielen weitgehend unabhängig von der zu erwartenden Anzahl der Veranstaltungsbesucher. Die eingangs dargelegten Zahlen des ZIS-Jahresberichts¹⁰¹³ haben vielmehr gezeigt, dass beispielsweise mit Energie Cottbus, Arminia Bielefeld oder Dynamo Dresden Vereine existieren, die trotz ihrer vergleichsweise geringen Stadionkapazitäten überproportional hohe polizeiliche Personalressourcen bei ihren Heimspielen binden.

Im Ergebnis empfiehlt sich daher eine an der tatsächlichen Staatsleistung orientierte Gebührenberechnung im Wege einer detaillierten Aufstellung der erbrachten Aufwendungen.

5. Die Grundrechte der Veranstalter

Die Gebührenpflicht betrifft als staatliche belastende Maßnahme den Bereich grundrechtlich geschützter Freiheiten der Veranstalter. Verschiedene Grundrechte sind gemäß Art. 19 Abs. 3 GG ihrem Wesen nach auch auf inländische juristische Personen des Privatrechts anwendbar. Daher können sich die ausrichtenden Heimvereine, die als Veranstalter im gebührenrechtlichen Sinne qualifiziert wurden,¹⁰¹⁴ darauf berufen.

Vor dem Hintergrund der kommerziellen Motivation der Veranstalter kommen neben dem allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG vor allem die Grundrechte der Berufsfreiheit nach

¹⁰¹³ Jahresbericht Fußball 2016/2017 der Zentralen Informationsstelle Sparteinsätze des Landesamtes für Zentrale Polizeiliche Dienste, https://lzp.d.polizei.nrw/sites/default/files/2017-10/16_17_Jahresbericht.pdf (letzter Abruf am 01.11.2017).

¹⁰¹⁴ Hierzu ausführlich: Dritter Teil, C, II, 3.

Art. 12 Abs. 1 GG und der Eigentumsfreiheit nach Art. 14 Abs. 1 GG in Betracht.

Sofern eine Gebührenerhebung daher einen grundrechtlichen Eingriff in einen dieser geschützten Bereiche darstellt, muss sie eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung vorweisen.

a) Die Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG

Die Durchführung eines Fußballspiels fällt unter die allgemein gebräuchliche Definition des Berufs, nach der es sich um jede auf eine gewisse Dauer angelegte, der Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage dienende Tätigkeit handelt.¹⁰¹⁵

Auch wenn der Wortlaut des Art. 12 GG den Eindruck einer Differenzierung zwischen Berufswahl- und Berufsausübungsfreiheit erweckt, ist allgemein anerkannt, dass es sich hierbei um ein einheitliches Grundrecht der Berufsfreiheit handelt, das beide Elemente nicht immer trennbar in sich vereint.¹⁰¹⁶

Eine Gebührenerhebung ist generell geeignet, den Veranstalter sowohl im „Ob“ als auch im „Wie“ seiner Veranstaltungsdurchführung zu beeinflussen. Auf ihren nicht zu verachtenden Abschreckungseffekt wurde bereits hingewiesen. Ihre Wirkungsstärke ist aus der Perspektive der Grundrechte dabei maßgeblich durch das finanzielle Ausmaß der Belastung geprägt.

Während eine hohe Gebührenforderung – wie sie in Bremen mit rund 425.000 Euro für ein einziges Spiel veranschlagt wurde – durchaus geeignet ist, die Spielbegegnung in ein benachbartes Bundesland verlagern zu müssen – sofern dort kein entsprechender Gebührentatbestand existiert –, kann auch eine geringere Gebührenforderung etwa dazu führen, den Verkauf der Eintrittskarten zu reduzieren, um die Kosten für übermäßig erforderliche Sicherungsmaßnahmen der Polizei zu vermeiden.¹⁰¹⁷ Eine Kostentragungspflicht mindert jedenfalls

1015 Vgl. BVerfGE 105, 252 (265); BVerfGE 110, 304 (321); BVerfGE 111, 10 (28); BVerfGE 115, 276 (300) jeweils mwN. Das Tatbestandsmerkmal des Berufs ist als ein weit auszulegender und prinzipiell offener Begriff zu verstehen, vgl. Mann, in: Sachs, GG, Art. 12 Rn. 43.

1016 Vgl. BVerfGE 95, 193 (214) mwN; Mann, in: Sachs, GG, Art. 12 Rn. 14.

1017 Vgl. Schiffbauer, NVwZ 2014, 1282 (1284).

die Einnahmen und wirkt sich somit negativ auf die Erwerbschancen aus. Insofern kann der Veranstalter vorrangig in seiner Berufsausübungsfreiheit betroffen sein.

Eine Verletzung der Berufsfreiheit kommerzieller Veranstalter wird aber selbst in kostspieligen Fällen im Ergebnis überwiegend verneint.¹⁰¹⁸ Teilweise wird das damit begründet, die Kostenlast knüpfe nicht an die Grundrechtsausübung als solche, sondern lediglich an die Notwendigkeit eines polizeilichen Schutzes und somit an die Folgen der Freiheitsausübung für die Allgemeinheit an.¹⁰¹⁹ Es fehle deshalb an der erforderlichen berufsregelnden Tendenz.¹⁰²⁰ Der ausschließliche Zweck einer Kostenerhebung liege vielmehr in der Entlastung des Polizeietats.¹⁰²¹

Wie im Zusammenhang mit § 81 Abs. 2 Satz 1 BaWüPolG a.F. bereits festgestellt, lässt sich eine objektiv berufsregelnde Tendenz grundsätzlich aber auch dann annehmen, wenn eine Gebührenbelastung als staatliche Maßnahme zwar nicht zielgerichtet, aber doch vorhersehbar als gebilligte Nebenfolge eine schwerwiegende Beeinträchtigung der beruflichen Freiheit zur Folge hat.¹⁰²²

Daher weisen jedenfalls die im Zusammenhang mit der Bremer Kostenregelung in Rede stehenden erheblichen Gebührenforderungen solche objektiv berufsregelnden Tendenzen auf.¹⁰²³ Die dadurch ausgelöste Gebührenpflicht betrifft typischerweise berufliche Aktivitäten,

¹⁰¹⁸ *Würtenberger*, NVwZ 1983, 192 (197); *Majer*, VerwArch 1982, 167 (185 f.); *Krekel*, Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen, S. 32; *Wahlen*, Polizeikostenerstattung kommerzieller Großveranstalter, S. 31 f.; *Braun*, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 117 ff.; *Nirschl*, Kosten der Polizei- und Sicherheitsbehörden in der Systematik des deutschen Abgabenrechts, S. 88 f.

¹⁰¹⁹ *Majer*, VerwArch 1982, 167 (185 Fn. 74); *Wahlen*, Polizeikostenerstattung kommerzieller Großveranstalter, S. 31.

¹⁰²⁰ Vgl. BVerfGE 37, 1 (17 f.); BVerfGE 98, 83 (97); BVerfGE 111, 191 (213); *Mann*, in: Sachs, GG, Art. 12 Rn. 95.

¹⁰²¹ *Krekel*, Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen, S. 33.

¹⁰²² Diese Möglichkeit kommt auch in den Ausführungen des BVerwG zur „Luftsicherheitsgebühr I“ zum Ausdruck, wenngleich das Gericht der Ansicht war, dass die in diesem Zusammenhang vorgesehenen Maßnahmen auch mittelbar keine berufsregelnde Wirkung hätten, vgl. BVerwG NVwZ 1994, 1102 (1104).

¹⁰²³ *Schiffbauer*, NVwZ 2014, 1282 (1284); ebenso *Klein*, DVBl. 2015, 275 (280); vgl. ohne Bremer Bezug: *Nolte*, Staatliche Verantwortung im Bereich Sport, S. 368; *Lange*, Sommermärchen, S. 194.

denn Veranstaltungen im Sinne des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG werden regelmäßig gerade nicht privat durchgeführt.¹⁰²⁴

Die Frage, ob ein daraus folgender Eingriff sodann verfassungsrechtlich zu rechtfertigen ist, hängt maßgeblich von der konkreten Höhe der Gebührenforderung im Einzelfall sowie davon ab, welche Maßnahmen der Polizei Einzug in die Berechnung gehalten haben.¹⁰²⁵

Gebührenregelungen dürfen jedenfalls nicht dazu führen, eine Grundrechtsausübung unverhältnismäßig zu erschweren oder gar unmöglich zu machen.¹⁰²⁶ Dabei kommt es auf eine umfassende Verhältnismäßigkeitsprüfung an, die sich an der vom BVerfG entwickelten Drei-Stufentheorie orientiert.¹⁰²⁷ Eingriffe auf der „Stufe“ der Berufsausübung stellen sich danach als verfassungsrechtlich zulässig dar, wenn sie durch ausreichende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt werden.¹⁰²⁸ Sie müssen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen, das gewählte Mittel zur Erreichung des verfolgten Zwecks geeignet und auch erforderlich sein, sodass bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt ist.¹⁰²⁹

Die aus Gründen der Lastengerechtigkeit¹⁰³⁰ nicht von der Allgemeinheit zu übernehmende und diese damit entlastende Finanzierung der staatlichen Sicherheitsleistung durch den Veranstalter, soweit ihm diese zuzurechnen ist, stellt prinzipiell einen solch ausreichenden Grund des Gemeinwohls und gleichzeitig einen legitimen und geeigneten Zweck für eine Gebührenerhebung dar.¹⁰³¹

Die Kostenlast kann jedoch nur in dem zuvor ermittelten Rahmen einen legitimen Zweck darstellen. Soweit daneben auch dem Veranstalter nicht zurechenbare polizeiliche Maßnahmen – etwa im öffentlichen Raum, wie es in Bremen beabsichtigt ist – anteiligen Einzug in

1024 Ebenso *Kempny*, DVBl. 2017, 862 (867).

1025 *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1887); diesem folgend auch *Schmidt*, ZRP 2007, 120 (121).

1026 *Albrecht*, Probleme der Kostenerhebung für polizeiliche Maßnahmen, in: Festschrift *Samper*, S. 165 (176); *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 159 f.

1027 Vgl. *Mann*, in: *Sachs*, GG, Art. 12 Rn. 137 ff.

1028 BVerfGE 7, 377 (405).

1029 BVerfGE 95, 173 (183).

1030 Vgl. *Kempny*, DVBl. 2017, 862 (867).

1031 *Schiffbauer*, NVwZ 2014, 1282 (1285); *Klein*, DVBl. 2015, 275 (280).

die Gebührenforderung erhalten, lässt sich diese verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen. Zwecke, die im Widerspruch zu Verfassung stehen, stellen keine legitimen Zwecke dar. In diesen Fällen ist die Berufsfreiheit der Veranstalter bereits deshalb verletzt, weil die an eine Gebührenerhebung zu stellenden verfassungsrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen missachtet werden.

Soweit allerdings die Gebührenforderung tatsächlich nur die dem Veranstalter zurechenbaren Polizeileistungen aufgreift und dabei die Grundsätze zur Gebührenbemessung – insbesondere das aus dem verfassungsrechtlichen Übermaßverbot folgende Äquivalenzprinzip¹⁰³² – berücksichtigt, steht einer insoweit zwangsweise mäßigen Gebühr nichts entgegen.

Dann ist allerdings auch davon auszugehen, dass eine solch fehlerfrei bemessene Gebühr die Hürde der an eine objektiv berufsregelnde Tendenz zu stellenden Anforderungen tatsächlich vielfach nicht überwinden wird, da sie in aller Regel keine schwerwiegende Beeinträchtigung darstellt.

Auf eine teilweise in der Literatur vorgenommene Abwägung zwischen öffentlichem und Veranstalterinteresse im Rahmen der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, bei der sowohl auf die erheblichen allgemeinen Wohlfahrtsfunktionen des Sports und des Fußballs im Speziellen¹⁰³³ als auch auf den Veranstaltungscharakter als Ausdruck der allgemeinen Handlungsfreiheit der Zuschauer und das damit einhergehende erhebliche Interesse der Bevölkerung an öffentlichen Veranstaltungen hingewiesen wird,¹⁰³⁴ ist folglich nicht einzugehen.¹⁰³⁵ Gleiches gilt für die Hinweise auf die durch den Fußball generierten Steuermehreinnahmen¹⁰³⁶, auf die auch in finanzieller Hinsicht umfassen-

1032 Hierzu bereits: Dritter Teil, C, IV, 3, a).

1033 Nolte, Kostenpflicht, S. 16; vgl. zum Identifikationswert des Sports: BVerfGE 97, 228 (257).

1034 An dieser Stelle sei noch einmal an den Hinweis von Württenberger, NVwZ 1983, 192 (196) erinnert: „*panem et circenses*“.

1035 Vgl. Schenke, NJW 1983, 1882 (1887); Klein, DVBl. 2015, 275 (280); Schiffbauer, NVwZ 2014, 1282 (1285); vgl. auch Deusch, Polizeiliche Gefahrenabwehr bei Sportgroßveranstaltungen, S. 225.

1036 Zutreffend insbesondere Kempny, DVBl. 2017, 862 (867).

den gewaltpräventiven Anstrengungen der Veranstalter oder auch auf die Möglichkeit zur Weiterleitung der Kosten an die Besucher¹⁰³⁷.

Solange im Ergebnis kein grobes Missverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung (wie in Bremen) besteht, widerspricht auch die grundrechtliche Berufsfreiheit des Veranstalters einer Gebührenerhebung deshalb nicht.¹⁰³⁸

Betrachtet man jedoch die DFL – wie ausgeführt – in nicht zulässiger Weise als alleinige Gebührenschildnerin, ist zu berücksichtigen, dass eine dadurch hervorgerufene Kostenkonzentration im Falle möglicherweise zukünftiger Gebührenbescheide auch aus anderen Bundesländern die Berufsausübung nicht nur unverhältnismäßig erschweren, sondern vermutlich unmöglich machen wird.¹⁰³⁹ Ein solcher Grundrechtseingriff dürfte verfassungsrechtlich allerdings nicht zu rechtfertigen sein. In der Gebührenbelastung der einzelnen Heimvereine dürfte ein milderer Mittel liegen, das die Inanspruchnahme der DFL mithin nicht erforderlich macht.

1037 Diesbezüglich wäre aus Sicht der Fußballveranstalter zu berücksichtigen, dass diese – in Anbetracht des bereits bestehenden erheblichen Protests der Fangemeinschaft gegen zu hohe Ticketpreise – nicht in der Lage sein werden, sämtliche Gebührenforderungen vollumfänglich an die Zuschauer im Wege einer Anhebung der Eintrittsgelder abzuwälzen. Der aus England bekannte Fanwiderstand, der in der Forderung „twenty is plenty“ seinen Niederschlag gefunden hat, ist längst auch in die deutschen Stadien unter dem Namen „Kein Zwanni - Fußball muss bezahlbar sein“ eingezogen, vgl. zu den Hintergründen dieser Protestbewegung: <http://www.kein-zwanni.de/hintergrunde/> (letzter Abruf am 01.11.2017).

1038 Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 160; Habermann, Gebühren für Gefahrenabwehr, S. 328 f.

1039 Sofern man die Bremer Regelung als bundesweiten Maßstab zugrunde legt, wäre die DFL dadurch nicht in ihrem „Wie“, sondern mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit in ihrem „Ob“ der Berufsausübung betroffen: Bei der Multiplikation einer für Bremen noch vergleichsweise „geringen“ Gebührenforderung in Höhe von angenommen 300.000 Euro pro „Risikospiele“ mit nur rund 3 solcher Begegnungen eines der 18 Bundesligisten pro Saison ergäbe sich für die DFL bereits eine jährliche Forderungssumme von 16.200.000 Euro, die allein aus dem Spielbetrieb der ersten Bundesliga resultierte.

b) Die Eigentumsfreiheit, Art. 14 Abs. 1 GG

Wie bereits im Zusammenhang mit der aufgehobenen Norm des § 81 Abs. 2 Satz 1 BaWüPolG a.F. aufgezeigt, ist in einer Gebührenbelastung als öffentlich-rechtliche Geldleistungspflicht grundsätzlich kein Eingriff in die Eigentumsfreiheit kommerzieller Großveranstalter nach Art. 14 Abs. 1 GG zu sehen,¹⁰⁴⁰ denn dieses Grundrecht schützt nicht das Vermögen als solches, sondern nur konkrete Rechtspositionen.¹⁰⁴¹

Art. 14 Abs. 1 GG kann allerdings dann verletzt sein, wenn die Gebührenforderung eine sogenannte erdrosselnde Wirkung aufweist.¹⁰⁴² Dies ist der Fall, wenn die Vermögensverhältnisse des Veranstalters durch die Gebührenforderung grundlegend beeinträchtigt werden.¹⁰⁴³ Insoweit kann der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb letztlich in seiner Substanz gefährdet sein, sodass ein enteignungsgleicher Eingriff anzunehmen ist.¹⁰⁴⁴

Auch in den Fällen, in denen die konkrete Forderungshöhe über die Grundsätze der Gebührenbemessung gerechtfertigt wird, ist eine solche Erdrosselungswirkung möglich.¹⁰⁴⁵ Davon wird man insbesondere dann ausgehen müssen, wenn die Bremer Regelung – unter Beibehaltung der DFL als Gebührenschuldnerin – zukünftigen Einzug in weitere landesrechtliche Kostengesetze finden wird. Die DFL wird

¹⁰⁴⁰ Bockwoldt, Rechtmäßigkeit und Kostentragungspflicht polizeilichen Handelns, S. 66 f.; Braun, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 122 f.; Würtenberger, NVwZ 1983, 192 (197); Majer, VerwArch 1982, 167 (185); Nirschl, Kosten der Polizei- und Sicherheitsbehörden in der Systematik des deutschen Abgabenrechts, S. 87; Krekel, Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen, S. 32 f.

¹⁰⁴¹ BVerfGE 4, 7 (17); BVerfGE 14, 221 (241); BVerfGE 30, 250 (271 f.); BVerfGE 81, 108 (122); BVerfGE 96, 375 (397).

¹⁰⁴² BVerfGE 14, 221 (241); BVerfGE 30, 250 (272); BVerfGE 76, 130 (141); Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 318 f.; Schenke, NJW 1983, 1882 (1887); Wendt, Die Gebühr als Lenkungsmittel, S. 125; Braun, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 120 ff.; Krekel, Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen, S. 32.

¹⁰⁴³ Würtenberger, NVwZ 1983, 192 (197) spricht sogar von einer „Existenzvernichtung des Betroffenen“.

¹⁰⁴⁴ BVerfGE 14, 221 (241); BVerfGE 27, 111 (131); BVerfGE 30, 250 (271 f.); Krekel, Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen, S. 32 f.; Schenke, NJW 1983, 1882 (1887).

¹⁰⁴⁵ Vgl. Würtenberger, NVwZ 1983, 192 (197).

dann mit einer erheblichen Kostenlast konfrontiert, die den Kernbereich ihres Geschäftsmodells tangiert.

Einer hier vertretenen mäßigen Gebühr und einer damit verbundenen Abgeltung der tatsächlich nur den Heimvereinen als Veranstalter zurechenbaren polizeilichen Leistungen steht die Eigentumsfreiheit des Art. 14 Abs. 1 GG allerdings nicht entgegen.

c) Der allgemeine Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG

Bei der Frage nach der Vereinbarkeit einer gebührenrechtlichen Inanspruchnahme kommerzieller Veranstalter mit dem allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG ist die dadurch hervorgerufene Ungleichbehandlung im Vergleich zu gemeinnützigen Veranstaltern problematisch.¹⁰⁴⁶

Politische, religiöse oder kulturelle Versammlungen werden in diesem Zusammenhang überwiegend als gebührenfeindlich angesehen.¹⁰⁴⁷ Auf den ersten Blick erscheint es deshalb unverständlich, warum Veranstalter von Fußballspielen im professionellen Bereich für die polizeilichen Maßnahmen anlässlich ihrer Veranstaltung eine Gebühr entrichten, Veranstalter provokanter Demonstrationen dagegen für ein mindestens genauso starkes Polizeiaufgebot keine Kosten tragen sollen.

Hier wird etwa an die an herausfordernder Provokation schwer zu überbietende Demonstration von über 600 Fans des 1. FC Köln – darunter 380 gewaltbereite Fans der Kategorien B und C – in der Innenstadt von Mönchengladbach-Rheydt am 20. Februar 2016 erinnert,¹⁰⁴⁸ bei der insgesamt 11 von 18 verfügbaren Hundertschaften in Nordrhein-Westfalen und zahlreiche Bundespolizisten im Einsatz wa-

1046 Zur Ungleichbehandlung von Veranstaltern im eigenen Land im Vergleich zu den übrigen Veranstaltern im Bundesgebiet die Ausführungen zur aufgehobenen Kostenerstattungsnorm in Baden-Württemberg: Zweiter Teil, A, II, 1, b), bb), (c).

1047 Röper, DVBl. 1981, 780 (781); Sailer, Haftung für Polizeikosten, in: Lisken/Denninger, S. 1366 u. 1387; Boll, Die Gebührenpflicht des Nichtstörers, S. 105; Braun, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 113 u. 281; Kirchhof, HStR V, § 119 Rn. 34.

1048 Vgl. Online-Artikel Rheinische Post v. 20.02.2016, <http://www.rp-online.de/sport/fussball/borussia/borussia-moenchengladbach-fan-demo-in-rheydt-bleibt-friedlich-aid-1.5782294> (letzter Abruf am 01.11.2017).

ren.¹⁰⁴⁹ Veranstalter und Initiator war der Verein „Südkurve Köln“. Er richtete sich gegen verbandsrechtliche Auflagen in Form einer Reduzierung des Gästekartenkontingents von 5400 auf 2700 Tickets und deren Personalisierung, die das DFB-Sportgericht nach dem Platzsturm der Kölner Fans beim Auswärtsspiel in Mönchengladbach am 14. Februar 2015¹⁰⁵⁰ für das nächste Derby verhängt hatte. Die Kölner Fans hatten jene Maßnahmen des DFB also selbst durch ihr Fehlverhalten verursacht.

Für die Polizeieinsatzkosten dieses und anderer vergleichbarer Protestmärsche soll der Steuerzahler aufkommen, während den Fußballveranstaltern – jedenfalls in Bremen – vergleichbare Kosten in Rechnung gestellt werden?¹⁰⁵¹

Eine solche Ungleichbehandlung bedarf einer sachlichen Rechtfertigung. Für die ausschließliche Gebührenbelastung kommerzieller Veranstalter muss der Gesetzgeber vernünftige und nachvollziehbare Gründe vorweisen können.

Diese Differenzierung zwischen privatnütziger und gemeinnütziger Veranstaltungsmotivation basiert allerdings nicht darauf, dass die Veranstalter von Fußballspielen im Gegensatz zu politisch, religiös oder künstlerisch geprägten Veranstaltungen ideeller Art, den Schutz der Versammlungsfreiheit des Art. 8 Abs. 1 GG – wie aufgezeigt¹⁰⁵² – nicht für sich beanspruchen können.¹⁰⁵³

1049 Vgl. Online-Artikel Rheinische Post v. 19.02.2016, <http://www.rp-online.de/sport/fussball/borussia/demo-vor-dem-derby-zwischen-borussia-moenchengladbach-und-koeln-das-muessen-sie-wissen-aid-1.5781271> (letzter Abruf am 01.11.2017).

1050 Vgl. Artikel Spiegel-Online v. 14.02.2015, <http://www.spiegel.de/sport/fussball/fans-des-1-fc-koeln-sorgten-fuer-platzsturm-in-gladbach-a-1018513.html> (letzter Abruf am 01.11.2017).

1051 Man stelle sich dies einmal praktisch vor: Während der versamlungsbezogene Polizeischutz der Kölner Fans danach kostenfrei erfolgt, müsste die Polizei – jedenfalls nach der unzulässigen Bremer Konzeption – ab dem Zeitpunkt des Aufbruchs der Fans zum Stadion Gebühren für ihre Leistungen erheben, und dies nicht von den Organisatoren des Protests, sondern von den Fußballveranstaltern.

1052 Hierzu bereits: Dritter Teil, B, I, 2, c), aa).

1053 Vgl. Nirschl, Kosten der Polizei- und Sicherheitsbehörden in der Systematik des deutschen Abgabenrechts, S. 89 f.; auch das BVerfG NJW 2001, 2459 ff. stellte fest, dass die „Love-Parade“ nicht als eine Versammlung im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG qualifiziert werden könne, da es ihr an einem kommunikativen Gesamtgepräge fehle.

Der eigentliche Differenzierungsgrund liegt vielmehr in der Tatsache, dass die Organisatoren gemeinnütziger öffentlicher Veranstaltungen im Gegensatz zu den Fußballveranstaltern nicht in der Lage sind, die Kostenbelastung an ihre Teilnehmer weiterzugeben.¹⁰⁵⁴ Dadurch wird die Ausübung des Grundrechts jedenfalls wesentlich erschwert.¹⁰⁵⁵ Zum Wesen ideeller Versammlungen gehört es gerade, dass ihre öffentlich geäußerten Inhalte bei anderen Bevölkerungsgruppen auf Ablehnung stoßen und auch geeignet sind, teilweise beträchtlich zu provozieren. Sie sind deshalb in besonderem Maße auf teilweise äußerst kostspieligen polizeilichen Schutz als Voraussetzung einer effektiven Grundrechtswahrnehmung angewiesen.

So mag das obige Beispiel der Demonstration Kölner Fans in Mönchengladbach gegen selbst verschuldete DFB-Auflagen zwar auf Unverständnis stoßen und befremdlich anmuten. Es ist jedoch die Folge des Fehlens einer Weiterleitungsmöglichkeit der Kosten an die Veranstaltungsteilnehmer und damit letztlich – wie etwa von rechtspopulistischen öffentlichen „Meinungskundgaben“ bekannt – Ausdruck der hohen demokratischen Bedeutsamkeit der grundrechtlichen Versammlungsfreiheit.

Solange daher nicht nur Fußballveranstaltungen, sondern auch alle vergleichbaren kommerziellen Veranstaltungen wie Rad- oder Autorennen, Boxkämpfe oder Musikkonzerte mit einer verfassungsrechtlich zulässigen Gebühr belegt werden, liegt kein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG vor.

D. Das Alternativmodell einer Gebührenvereinbarung – Ein Ausblick

Als Alternative zu einer gebührenrechtlichen Inanspruchnahme der Veranstalter wird teilweise der Abschluss einer Gebührenvereinbarung zwischen den Fußballveranstaltern und den Polizeibehörden erwogen. Einen in diese Richtung zielenden Vorschlag veröffentlichte in jünge-

1054 *Kempny*, DVBl. 2017, 862 (867); *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1887); *Sailer*, Haftung für Polizeikosten, in: *Lisken/Denninger*, S. 1387 f.; *Schmidt*, ZRP 2007, 120 (122).

1055 *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1887); *Würtenberger*, NVwZ 1983, 192 (197); *Wilke*, Gebührenrecht und Grundgesetz, S. 159.

rer Vergangenheit der Landesrechnungshof Baden-Württemberg, beauftragt mit der Prüfung der gesamten Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes.¹⁰⁵⁶

Er spricht sich für einen Polizeikostenersatz bei kommerziellen Großveranstaltern aus und wirft im Zuge dessen auch die Möglichkeit einer Kostenbeteiligung auf „freiwilliger“ Basis auf.¹⁰⁵⁷ Konkret hat der Landesrechnungshof eine Einigung der Beteiligten auf vertraglicher Grundlage im Blick, indem die Polizeibehörden im Vorfeld einer Veranstaltung durch öffentlich-rechtliche Verträge mit den jeweiligen kommerziellen Veranstaltern sowohl die Berechnung als auch die Höhe einer Kostenübernahme festlegen.

Bemerkenswert ist bei diesem Vorschlag, dass allerdings nicht auf die gesetzliche Normierung einer Gebührenregelung verzichtet werden soll, wie man auf den ersten Blick vermuten könnte. Der Landesrechnungshof stellt vielmehr fest, dass die Polizeibehörden trotz eines eingeführten gesetzlichen Gebührentatbestands nicht verpflichtet seien, Gebührenbescheide zu erlassen; eine gesetzliche Regelung könne vielmehr dazu benutzt werden, Druck auf die privaten Veranstalter auszuüben und diese dadurch zu einem Abschluss einer Gebührenvereinbarung zu bewegen.

Der Gedanke einer Gebührenvereinbarung ist nicht neu.¹⁰⁵⁸

Bereits 1980 war es im Saarland gängige Verwaltungspraxis, für genehmigungs- oder erlaubnispflichtige Veranstaltungen, die einer polizeilichen Überwachung bedurften, Gebühren zu erheben, die zuvor mit dem Veranstalter vereinbart wurden.¹⁰⁵⁹ Es fehlte dort aber ein entsprechender gesetzlicher Gebührentatbestand, auf den die Behörde

¹⁰⁵⁶ Die Kernaufgabe des LRH besteht sowohl in der Beratung von Landesregierung und Landtag als auch in der Kontrolle eines ordnungsgemäßen vor allem jedoch rechtmäßigen Verwaltungshandelns. Er versteht sich als „Anwalt der Steuerzahler“, denn seine Prüfungen dienen im Ergebnis dem sparsamen und zweckgerichteten Einsatz der Steuererträge.

¹⁰⁵⁷ Vgl. Beitrag Nr. 7 – Polizeikostenersatz bei kommerziellen Großveranstaltungen, S. 81 ff., in: Rechnungshof Baden-Württemberg, Denkschrift 2015 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg (LT-Drucks. 15/7007), <http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/de/veroeffentlichungen/denkschriften/317750/317758.html> (letzter Abruf am 01.11.2017).

¹⁰⁵⁸ Vgl. VGH Kassel DÖV 1956, 185.

¹⁰⁵⁹ Vgl. Majer, VerwArch 1982, 167 (189 Fn. 91).

hätte zurückgreifen können. Diese Praxis betraf vorrangig Radrennen auf öffentlichen Straßen, bei denen – auch damals bereits – eine behördliche Genehmigung nach § 29 Abs. 2 StVO erforderlich war.¹⁰⁶⁰

Es stellt sich allerdings die Frage, welche Gründe und Motivationen die Fußballveranstalter veranlassen sollten, einer solchen – freiwilligen – Vereinbarung zuzustimmen. Dies gilt umso mehr vor dem gewonnenen Ergebnis, dass nicht sämtliche polizeilichen Maßnahmen anlässlich von Fußballspielen zulasten der Veranstalter gebührenpflichtig gestellt werden können und insofern überhaupt nur eine zurückhaltend moderate Gebühr verfassungsrechtlich zulässig ist. Auch der praxisorientierte Bezug darf dabei nicht unbeachtet bleiben.

Der Abschluss einer Gebührenvereinbarung stellt für die Veranstalter eine finanzielle Einbuße und damit eine wirtschaftliche Belastung dar, die sie nur freiwillig eingehen können. Sie werden einer Gebührenvereinbarung regelmäßig daher nur dann zustimmen, wenn sich diese im Vergleich zu einer gesetzlich normierten Gebührenschuld für sie als wirtschaftlich vorteilhafter darstellt.

Die gegensätzlichen Standpunkte der Befürworter einer Kostenbeteiligung einerseits und der Fußballverantwortlichen andererseits wurden hier deutlich gemacht. Entsprechend „kampfbereit“ kündigte Rauball an, dass man sich „mit allen juristischen Mitteln zur Wehr setzen“ und „alle rechtlichen Möglichkeiten ausschöpfen“ werde.¹⁰⁶¹ Sowohl DFB und DFL als auch die einzelnen Vereine werden dabei nicht aufhören, auf ihre umfangreichen gewaltpräventiven Maßnahmen hinzuweisen und die von ihnen zu diesem Zweck investierten hohen Geldsummen zu betonen.

In Anbetracht dieser „Kampfansagen“ erscheint es sehr zweifelhaft und wenig praktikabel, dass Gebührenvereinbarungen – vorbehaltlich ihrer rechtlichen Zulässigkeit – getroffen werden und in der Lage sind, eine entsprechende gesetzliche Gebührenregelung zu ersetzen. Ohne die Existenz eines Gebührentatbestands haben die Veranstalter keiner-

1060 Schenke, NJW 1983, 1882 (1886); vgl. auch Württenberger, NVwZ 1983, 192 (194); Kregel, Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen, S. 230 ff.; Braun, Die Polizei 2009, 167 ff.

1061 DFL-Pressemitteilung v. 22.07.2014, <http://www.presseportal.de/pm/52476/2790002/dfl-deutsche-fussball-liga-gmbh-27-2014-ligaverband-wird-gegen-bremer-beschluss-alle-juristischen> (letzter Abruf am 01.11.2017).

lei Anlass, einer Gebührenvereinbarung zuzustimmen. Sie ist als „Druckmittel“ deshalb unentbehrlich.

Ein Vertragsabschluss kann hier nur als ein Kompromiss verstanden werden, zu dem die Zustimmung der Fußballverantwortlichen als Vertragspartei erforderlich ist, deren Bereitschaft mehr als fragwürdig erscheint und die eine Kostenbeteiligung strikt ablehnt. Gerade für diese Fälle verfügt die Verwaltung aber über ein äußerst probates Mittel, den Verwaltungsakt: Er erlaubt es der Behörde in solchen Fällen, auch eine für den Betroffenen nachteilige Entscheidung gegen dessen Willen hoheitlich und verbindlich festzusetzen.

Gegen die praktische Relevanz von Gebührenvereinbarungen spricht ferner, dass dem hier vertretenen Lösungsansatz einer mäßigen Gebührenerhebung im Vergleich zu der Bremer Konzeption bereits eine Art Kompromisswirkung zukommt.¹⁰⁶² Das ist allerdings nicht auf den teilweisen Verzicht einer Erhebung für individuell zurechenbare Leistungen zurückzuführen, sondern folgt daraus, dass nicht sämtliche polizeilichen Maßnahmen bei Fußballspielen individuell zurechenbar sind.

Unter diesen Gesichtspunkten stellt sich die Frage nach der rechtlichen Zulässigkeit einer Gebührenvereinbarung¹⁰⁶³ ohne die gleichzeitige Existenz eines Gebührentatbestands im Zusammenhang mit Fußballveranstaltungen – realistisch betrachtet – für den Verfasser nicht.

So sind dann auch die im Rahmen der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht Bremen am 17. Mai 2017 von beiden Parteien öffentlichkeitswirksam angekündigten Gespräche, mit denen eine außergerichtliche Einigung erzielt werden sollte, gescheitert. Entspre-

¹⁰⁶² *Lege*, *VerwArch* 1998, 71 (89) hält ebenfalls lediglich eine „mäßige Gebühr“ für unbedenklich; ebenso *Sailer*, Haftung für Polizeikosten, in: *Lisken/Denninger*, S. 1388; vgl. auch die Erwägungen des baden-württembergischen Innenministeriums: Beitrag Nr. 7 - Polizeikostenersatz bei kommerziellen Großveranstaltungen, in: Rechnungshof Baden-Württemberg, Denkschrift 2015 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg (LT-Drucks. 15/7007), S. 82, <http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/de/veroeffentlichungen/denkschriften/317750/317758.html> (letzter Abruf am 01.11.2017).

¹⁰⁶³ Vgl. hierzu *Braun*, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, S. 200 ff.; ausführlich auch *Wahlen*, Polizeikostenerstattung kommerzieller Großveranstalter, S. 114 ff.

chend stellte Innensenator Mäurer fest, dass die Angebote wechselseitig nicht akzeptabel seien.¹⁰⁶⁴

¹⁰⁶⁴ Pressemitteilung des Senats für Inneres und Sport v. 29.08.2017, <http://senatspre.ssestelle.bremen.de/detail.php?gsid=bremen146.c.275741.de&asl=bremen02.c.732.de> (letzter Abruf am 01.11.2017).

Vierter Teil: Die Ergebnisse der Untersuchung

Die Ausführungen zeigen, dass einer Kostenübernahme der Fußballveranstalter für polizeiliche Leistungen rechtliche Grenzen gesetzt sind und es sich nicht lediglich um eine rechtspolitische Entscheidung des Gesetzgebers handeln darf. Prügelnde Fans sind – cum grano salis – tatsächlich „Staatssache“.¹⁰⁶⁵

Dennoch ist die Thematik so brisant, dass sich die Innenministerkonferenz damit beschäftigen sollte, um eine bundesweite länderübergreifende Regelung anzustreben. Dadurch können Nachteile, die zwangsweise durch unterschiedliche landesrechtliche Voraussetzungen für einen bundeseinheitlichen Wettbewerb entstehen, vermieden werden.

Die zu Beginn erwähnte, von Nolte aufgestellte und speziell auf die Bremer Regelung bezogene Vermutung hat sich bestätigt: Der Bremer Vorstoß entspringt tatsächlich einem Zeitgeist, dem erst im Nachhinein die rechtlichen Grenzen und Folgen seiner Überlegungen aufgezeigt werden. Es ist nach Auffassung des Verfassers zu erwarten, dass die Bremer Konzeption einer fach- bzw. verfassungsgerichtlichen Überprüfung nicht standhalten wird.¹⁰⁶⁶

Die Ergebnisse der Untersuchung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

A.

Die Idee einer Kostenbeteiligung der Veranstalter von Fußballspielen ist weder neu noch hat sie ihren Ursprung in Bremen. Die vermehrte

1065 Vgl. Online-Artikel Zeit v. 04.08.2014, <http://www.zeit.de/sport/2014-08/rauball-polizei-polizeikosten-dfl-bundesliga> (letzter Abruf am 01.11.2017).

1066 In dieser Deutlichkeit auch *Orth*, Bremen: Kostentragung für Polizeieinsätze – Mein DPA-Statement v. 24.07.2014, <http://www.janforth.de/bremen-kostentragung-fuer-polizeieinsaetze-mein-dpa-statement/> (letzter Abruf am 01.11.2017); *Schiffbauer*, Eine verfassungsrechtliche Abwehrschlacht, <http://www.juwiss.de/98-2014/> (letzter Abruf am 01.11.2017).

Aufmerksamkeit in der Literatur wurde dieser Problematik bereits Anfang der Achtzigerjahre geschenkt. Seitdem herrscht in diesem Bereich Rechtsunsicherheit.

In Zeiten leerer Haushaltskassen und gleichzeitigen erheblichen Umsatzrekorden des Fußballs erfährt die Forderung nach einer Polizeikostenübernahme als probates „Ausgleichsmittel“ – erst recht innerhalb der nicht juristischen, allgemeinen Bevölkerung – einen ungebremsten und zumeist populistischen Zuspruch.

Ihre Brisanz erhält die Debatte dadurch, dass hier Kostenerstattungen in beträchtlicher Höhe betreffend den diesbezüglich äußerst empfindlichen Bereich der polizeilichen Gefahrenabwehr und obendrein zulasten von Nichtstörern in Rede stehen. Insbesondere im öffentlichen Raum nimmt die Entgeltlichkeit gefahrenabwehrender Leistungen der Polizei befremdliche Züge an, denn ihre über die allgemeine Steuerbelastung hinausgehende „Kostenfreiheit“ für den Bürger wird vielfach als „Gradmesser des Standes der Rechtsstaatlichkeit“¹⁰⁶⁷ angesehen.

B.

Die Untersuchung hat aufgezeigt, dass eine die Veranstalter belastende Kostenbeteiligung nach allgemeinem Polizeirecht ausscheidet. Sie lassen sich nicht als polizeirechtliche Verhaltensverantwortliche qualifizieren. Die Veranstalter setzen mit der Spieldurchführung und der bezweckten Zusammenkunft von Menschen keine rechtlich relevante Ursache für den Eintritt von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung innerhalb oder außerhalb umgrenzter Stadionbereiche, insbesondere nicht für von eigenverantwortlich handelnden Dritten ausgehende Gewalttätigkeiten.

Den Veranstaltern kann das polizeiwidrige Verhalten Dritter nicht zugerechnet werden. Das Ausleben von Gewalt und das Ablehnen gesellschaftskonformer Verhaltensweisen sind zwar Phänomene, die den professionellen Fußball im Laufe der Jahre immer mehr geprägt haben. Der Fußball betont jedoch immer wieder seine absolute Ablehnung und versucht, diese negativen Phänomene mit zahlreichen – auch finanziellen – Mitteln und Anstrengungen zu bekämpfen.

¹⁰⁶⁷ Götz, DVBl. 1984, 14 (19).

Das durch den professionellen Fußball geschaffene Umfeld wird von den „Gewalttätern Sport“ für ihre Zwecke ausgenutzt, ohne dass eine Veranstaltungsdurchführung selbst bereits eine konkrete Gefahr setzt. Ein Zurechnungszusammenhang zwischen der Ansetzung und Durchführung eines „Risikospiele“ und dem Entstehen von konkreten Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ist mit aller Deutlichkeit abzulehnen. Die Verursachungsbeiträge der Veranstalter treten regelmäßig gegenüber dem vorsätzlichen polizeiwidrigen Verhalten Dritter zurück. Erst diese autarken Beiträge sind in der Lage, einen von der Theorie der unmittelbaren Verursachung geforderten engen Wirkungs- und Verantwortungszusammenhang herzustellen.

Auch die umstrittene Rechtsfigur des Zweckveranlassers führt nicht zu einer Kostenerstattung. Zwar unterfallen die Veranstalter von Fußballspielen nicht dem grundrechtlichen Schutz der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 Abs. 1 GG. Dennoch sind die aus dem Versammlungsrecht bekannten Grundsätze zur Problematik des Zweckveranlassers auf Fußballveranstaltungen übertragbar. In beiden Fällen sind den Veranstaltern keine Gefahren zuzurechnen, die durch das eigenverantwortliche Verhalten von Außenstehenden oder gar einer Minderzahl der Veranstaltungsteilnehmer hervorgerufen werden. Derjenige, der von seinen Freiheitsrechten legalen Gebrauch macht, kann nämlich dann nicht als Störer qualifiziert werden, wenn andere auf seinen Freiheitsgebrauch störend reagieren und er auf diese Weise eine konkrete Gefahrenlage verursacht.

C.

Das Mittel der Wahl für eine Erstattung der veranstaltungsbedingten Polizeieinsatzkosten zulasten der Fußballveranstalter ist sowohl in der Literatur als auch in der bisherigen landesrechtlichen Praxis die Gebühr.

Das Grundgesetz selbst enthält keine Bestimmung der Gebühr. Die schlichte Gebührenexistenz wird lediglich in den Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG und Art. 80 Abs. 2 GG vorausgesetzt und erfährt dadurch als zulässige Abgabenart verfassungsrechtliche Anerkennung.

Die Gebühr lässt sich als nichtsteuerliche Abgabe in Abgrenzung zur Steuer als Zentralgestalt des Systems der Finanzverfassung konkretisieren. Sie setzt eine besondere Beziehung zwischen der kostenverur-

sachenden Amtshandlung und dem Gebührenschuldner dergestalt voraus, dass gerade diese Beziehung es gestattet, dem Gebührenschuldner die jeweilige Verwaltungsleistung und die dafür erforderlichen Kosten individuell zuzurechnen und sodann auch aufzuerlegen.

Darin ist die Rechtfertigung zu sehen, die staatliche Maßnahme nicht aus allgemeinen Steuermitteln, sondern ganz oder teilweise durch den Gebührenschuldner über Sonderlasten zu finanzieren. In Abgrenzung zum verfassungsrechtlich vorausgesetzten Steuerbegriff kommt es maßgeblich auf das Gegensatzpaar von voraussetzungsloser und gegenleistungsbezogener Inanspruchnahme an.

Einer uferlosen Ausdehnung vom Gegenleistungsbezug ist mit einem materiellen Begriffsverständnis der Gebühr, dem doppelgliedrigen Gebührenbegriff, begrenzend entgegenzutreten. Eine mit einer Gebührenerhebung einhergehende Belastung des Einzelnen und eine daraus resultierende Entlastung der Allgemeinheit rechtfertigt sich demzufolge aus zwei Gründen, die jeder für sich eine persönliche Gebührenpflicht auslösen: zum einen die Veranlassung einer staatlichen Leistung, zum anderen ein aus der Amtshandlung dem Einzelnen erwachsender Vorteil, eine dadurch hervorgerufene Begünstigung.

D.

Dem doppelgliedrigen Gebührenbegriff folgend kommt es für die Zulässigkeit einer Gebührenerhebung maßgeblich darauf an, ob die Veranstalter als Veranlasser des Polizeieinsatzes angesehen werden können oder ob ihnen durch die polizeilichen Maßnahmen ein individualisierbarer gebührenrechtlicher Vorteil zugutekommt.

Eine persönliche Gebührenpflicht der Veranstalter lässt sich nicht auf das gebührenrechtliche Veranlasserprinzip stützen. Weder ist das Polizeiaufgebot bei den Fußballspielen von ihnen beantragt noch kann ihnen eine polizeipflichtige Verhaltensverantwortlichkeit unterstellt werden, die regelmäßig zu einer Veranlasserschaft im gebührenrechtlichen Sinne führt. Darüber hinaus liefern sie keinerlei Anknüpfungspunkte für ein sonstiges Fehlverhalten.

Deshalb kommt es entscheidend auf die Frage an, ob die polizeilichen Leistungen zu besonderen Vorteilen der Veranstalter führen.

Unterstützende Gefahrenvorsorgemaßnahmen der Polizeikräfte anlässlich der Einlasskontrollen zum umgrenzten Stadionbereich und

innerhalb der Stadien sind in der Lage, solche Vorteile im gebührenrechtlichen Sinne zu begründen.

Polizeiliche Gefahrenvorsorgemaßnahmen im öffentlichen Verkehrsraum legitimieren dagegen keine persönliche Gebührenpflicht, weil sie der Veranstaltung keinen besonderen Sicherheitsvorteil vermitteln. Die Veranstalter profitieren an diesen polizeilichen Leistungen gerade nicht in einer den Zugangskontrollen im Rahmen der „Luftsicherheitsgebühr I“ vergleichbaren Art und Weise. Es fehlt diesen Maßnahmen an der erforderlichen „Konnexität zwischen dem Leistungsinhalt und individuellem Erfolg“.

Während das konkrete von hoheitlichen Befugnissen gedeckte Einschreiten gegen Störer innerhalb der umgrenzten Stadionbereiche neben der reinen Gefahrenvorsorge den Veranstaltern ebenfalls einen besonderen Sicherheitsvorteil erbringt, ist in den vergleichbaren polizeilichen Amtshandlungen im öffentlichen Raum ein solcher gebührenrechtlicher Vorteil nicht zu sehen.

Insofern zieht nicht das gesamte Polizeiaufgebot anlässlich von Fußballspielen Vorteile im gebührenrechtlichen Sinne nach sich und ist folglich nicht imstande, eine umfassende, sondern nur eine teilweise persönliche Gebührenschuld zu legitimieren. Pauschale Behauptungen dergestalt, dass der Veranstalter bei einer kommerziellen Großveranstaltung durch den Polizeieinsatz in einer Art und Weise profitiere, die eine Gebührenlast rechtfertigt, treffen ausschließlich für polizeiliche Leistungen anlässlich der Einlasskontrollen und innerhalb der Stadien zu.

Schon die verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine zulässige Gebührenerhebung sind daher in der Lage, das Bestreben einer Überwälzung der Polizeieinsatzkosten anlässlich von Fußballspielen einzugrenzen. Die Auferlegung von Gebühren als nichtsteuerliche Abgaben zulasten der Fußballveranstalter ist für die überwiegende Anzahl von polizeilichen Maßnahmen nicht in der Lage, die vom BVerfG geforderte besondere sachliche Rechtfertigung vorzuweisen und sich letztlich deutlich von der Steuer zu abzuheben.

Ferner haben die Ausführungen zur potenziellen Gebührenschuldnerschaft der DFL gezeigt, dass ausschließlich die austragenden Heimvereine als Veranstalter im hier relevanten kostenrechtlichen Sicherheitskontext anzusehen sind.

E.

Die Untersuchung kommt auch zu dem Ergebnis, dass Befürchtungen vor gänzlich ausufernden Gebührenerhebungen gerade im diesbezüglich empfindlichen Bereich polizeilicher Gefahrenabwehr unbegründet sind.

Die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland enthält verbindliche Aussagen, die Gebührenforderungen im Kernbereich der staatlichen Gefahrenabwehr untersagen. Die staatstheoretischen Überlegungen zur fundamentalen Bedeutung der inneren Sicherheit haben in Gestalt der grundrechtlichen Schutzpflichten verfassungsrechtliche Verankerungen erfahren. Der positive Gehalt dieser Schutzpflichten in Kombination mit dem staatlichen Monopol zur Ausübung und Legitimation physischer Gewalt führen zu einer ausschließlichen Staatsaufgabe der Gefahrenabwehr. Sie bildet als Voraussetzung für die Verwirklichung aller übrigen vom Grundgesetz vorgesehenen Freiheiten den elementaren Kernbereich der Staatsaufgabenlehre.

Das von den finanzverfassungsrechtlichen Regelungen der Art. 104 a ff. GG stillschweigend vorausgesetzte „Steuerstaatsprinzip“ stellt eine Verbindung zwischen dieser Staatsaufgabe und ihrer Finanzierung her, indem der diesem Prinzip immanenten Kategorie der „allgemeinen Staatsaufgaben“ ein materielles Verständnis zu entnehmen ist:

In Abgrenzung zur gegensätzlichen Kategorie der „besonderen Staatsaufgaben“ weisen „allgemeine Staatsaufgaben“ keine besondere Sachnähe zu bestimmten Personen oder Personengruppen auf. Sie sind von ihrem Wesen her darauf angelegt, dem Allgemeinwohl aller in der Bundesrepublik lebenden Menschen zu dienen.

Es lässt sich mit verfassungsrechtlicher Verbindlichkeit die These aufstellen, dass die ausschließliche staatliche Kernaufgabe der Gefahrenabwehr aufgrund ihres elementaren Gemeinwohlbezugs eine solche allgemeine Staatsaufgabe darstellt. Sie ist ihrer Konzeption nach darauf angelegt, die Sicherheit aller Menschen und nicht nur die einer finanziell leistungsstarken Bevölkerungsgruppe zu gewährleisten.

Der Einsatz nichtsteuerlicher Abgaben zur Deckung des allgemeinen staatlichen Finanzbedarfs ist unzulässig. In der Konsequenz ist auch der hier ermittelte Kernbereich staatlicher Gefahrenabwehr deshalb nicht über eine Gebührenregelung zulasten der Bevorteilten, son-

dern ohne Ansehen der dadurch bevorteilten Person oder Personengruppe aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu finanzieren.

Im Hinblick auf doppel funktionale polizeiliche Leistungen ist zu beachten, dass den Ländern die Gesetzgebungskompetenz für Maßnahmen fehlt, die sich nach ihrem Gesamteindruck und dem Zweck ihrer Ergreifung in erster Linie als strafverfolgend darstellen. Insofern hat der Bundesgesetzgeber durch den Erlass der Kostenerstattungsvorschriften der Strafprozessordnung und des Gerichtskostengesetzes abschließenden Gebrauch gemacht. Für repressives Handeln der Polizei ist es dem Landesgesetzgeber deshalb versagt, Gebühren zu erheben.

Als Antwort auf die Frage, ob die Veranstalter von Fußballspielen eine Kostentragungspflicht für Polizeieinsätze tragen, lässt sich Folgendes als Beitrag für mehr Rechtssicherheit in dieser Kontroverse feststellen:

Die jeweiligen Landesgesetzgeber sind befugt, gesetzliche Gebührenregelungen zulasten der Veranstalter für die polizeiliche Schutzpräsenz anlässlich der Eingangskontrollen sowie innerhalb der Stadien einzuführen. Dadurch werden besondere Vorteile zugunsten der Veranstaltungssicherheit vermittelt.

Dagegen ist es nicht zulässig, Gebühren für solche Leistungen zu erheben, die zum Kernbereich polizeilicher Gefahrenabwehr und damit zur polizeilichen „Grundversorgung“ gehören. Auch Maßnahmen der Polizei, die nach ihrem Gesamteindruck und dem Zweck ihrer Ergreifung einen repressiven Charakter aufweisen, dürfen nicht in eine Gebührenberechnung eingestellt werden.

F.

Die Ausgestaltung der Kostenbemessung ist dem Gebührengesetzgeber überlassen. Sein umfangreicher gesetzgeberischer Spielraum ist dabei erst dann überschritten, wenn sich eine Gebührenerhebung als offensichtlich zu hoch darstellt und in einem groben Missverhältnis zum Wert der staatlichen Leistung für den Gebührenschuldner und zum vom Gesetzgeber verfolgten Gebührenzweck steht.

Dennoch hat sich die Gebührenhöhe am tatsächlich erbrachten staatlichen Kostenaufwand zu orientieren. Unter Berücksichtigung der vorgenannten Staatsleistungen, für die eine Gebührenbelegung im Zusammenhang mit Fußballspielen zulässigerweise überhaupt nur in Be-

tracht kommen, ist deshalb allenfalls eine zurückhaltend moderate Gebühr in der Lage, die aufgezeigten Voraussetzungen zu erfüllen. Diese ist auch unproblematisch mit den Grundrechten der Veranstalter in Einklang zu bringen.

Die Ausführungen zur polizeilichen Prognose der erforderlichen Einsatzkräfte sollen noch einmal verdeutlichen, dass auf der Kostenebene allein die tatsächliche Vorteilhaftigkeit einer Staatsleistung maßgebend ist. Entscheidender und ausschließlicher Beurteilungszeitpunkt der Bedeutung einer Amtshandlung für den Empfänger ist deshalb der Zeitpunkt ihrer Beendigung. Diese ex-post-Betrachtung ermöglicht auch die Korrektur einer polizeilichen Prognoseentscheidung auf gebührenrechtlicher Ebene.

Das erheblich schwankende Risikopotenzial der verschiedenen Fußballbegegnungen spricht gegen die Erhebungspraxis einer Pauschalgebühr. Vielmehr bietet sich eine an der tatsächlichen Staatsleistung orientierte Gebührenberechnung im Wege einer detaillierten Aufstellung der erbrachten Aufwendungen an.

Literaturverzeichnis

- Albrecht, Karl-Dieter*: Probleme der Kostenerhebung für polizeiliche Maßnahmen, in: Schreiber (Hrsg.), Polizeilicher Eingriff und Grundrechte – Festschrift zum 70. Geburtstag von Rudolf Samper, 1982, S. 165-179.
- Beaucamp, Guy / Seifert, Jens*: Soll der Zweckveranlasser weiterleben?, in: JA, 2007, S. 577-580.
- Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz*: Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.), 31. Edition, Stand: 15.08.2017, München 2017.
- Beck'scher Online-Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz*: Bader, Johann/Ronellenfitsch, Michael (Hrsg.), 36. Edition, Stand: 01.07.2017, München 2017.
- Berliner Kommentar zum Grundgesetz*: Friauf, Karl-Heinrich/Höfling, Wolfram (Hrsg.), 52. Aktualisierung, 2016.
- Bernhardt, Heinrich*: Die Geltendmachung von Kosten für polizeiliche Einsätze bei kommerziellen Veranstaltungen am Beispiel der Spiele des Profifußballs – Eine kritische Betrachtung mit Lösungsansätzen, in: Württembergischer Fußballverband e.V. (Hrsg.), Verantwortlichkeiten und Haftung im Sport, 1. Aufl., Baden-Baden 2012, S. 67-85.
- Bernhardt, Heinrich*: Die Geltendmachung von Kosten für polizeiliche Einsätze bei kommerziellen Veranstaltungen am Beispiel der Spiele des Profifußballs, in: Die Polizei 2007, S. 43-50.
- Beutel, Hannes*: Staatlich garantierte Sicherheit als Wirtschaftsgut – zu den Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung von Polizeiaufgaben und -kosten anlässlich kommerzieller Großveranstaltungen, Dissertation, Jena 2013.
- Bockwoldt, Gesine*: Rechtmäßigkeit und Kostentragungspflicht polizeilichen Handelns: Grundsätze der effektiven Gefahrenabwehr und der gerechten Lastenverteilung, Dissertation, Passau 2003.
- Bohley, Peter*: Die öffentliche Finanzierung: Steuern, Gebühren und öffentliche Kreditaufnahme, München 2003.
- Böhm, Monika*: Polizeikosten bei Bundesligaspielen: Keine Rechnung ohne Gesetz, in: Legal Tribune Online v. 20.12.2012, <http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/polizeikosten-bei-bundesligaspielen-fussball-risikospiele-zweckveranlasser-sicherheitseuro/> (letzter Abruf am 01.11.2017).
- Böhm, Monika*: Teurer Fußball, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 05.08.2015, Rubrik Staat und Recht, S. 6, http://www.faz.net/aktuell/politik/staat-und-recht/gastbeitrag-teurer-fussball-13735863.html?printPagedArticle=true&pageIndex_2 (letzter Abruf am 01.11.2017).

- Böhm, Monika:* Polizeikosten bei Fußballspielen, in: NJW 2015, S. 3000-3004.
- Boll, Michaela:* Die Gebührenpflicht des Nichtstörers für polizeiliche Maßnahmen – Zur Zulässigkeit der Erhebung staatlicher Schutzgebühren, Dissertation, Frankfurt am Main 1998.
- Bott, Pia:* Die Verantwortlichkeit wegen des Verhaltens Dritter im allgemeinem Sicherheits- und Polizeirecht, Dissertation, Würzburg 1987.
- Braun, Frank:* Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung im Lichte eines gewandelten Polizeiverständnisses, Stuttgart 2009.
- Braun, Frank:* Polizeikostenvereinbarungen bei erlaubnispflichtigen Veranstaltungen?, in: Die Polizei 2009, S. 167-172.
- Braun, Frank:* Polizeigeühren bei Fehlalarm, in: ZVR-Online, Dok. Nr. 46/2012, <http://www.zvr-online.com/archiv/2012/september-20123/dr-frank-braun-polizeigebuehren-bei-fehlalarm/> (letzter Abruf am 01.11.2017).
- Braun, Frank:* Polizeikostenerstattung bei Fußballbundesligaspielen?, in: Die Polizei 2013, S. 321-326.
- Bredt, Stephan:* „Gemietete“ Demonstranten und „Fuckparade“ – Der Versammlungsbegriff bleibt in Bewegung, in: NVwZ 2007, S. 1358-1362.
- Breucker, Marius:* Sicherheitsmaßnahmen für die Fußballweltmeisterschaft 2006 – Prävention durch Polizei und Deutschen Fußball Bund, in: NJW 2006, S. 1233-1237.
- Breucker, Marius:* Anmerkung zum Urteil des Landgerichts München I vom 04.11.2005 (Aktz. 34 S 1125/05), in: SpuRt 2006, S. 122.
- Broß, Siegfried:* Zur Erstattung der Kosten von Polizeieinsätzen, in: DVBl. 1983, S. 377-383.
- Broß, Siegfried:* Zur Erstattung der Kosten von Einsätzen der Polizei, in: VerwArch 1983, S. 388-400.
- Brüning, Christoph:* Die Kostentragungspflicht des Veranstalters für Polizeieinsätze bei Profifußballspielen, in: VerwArch 2015, S. 417-436.
- Bull, Hans Peter:* Staatszwecke im Verfassungsrecht, in: NVwZ 1989, S. 801-806.
- Burgi, Martin:* Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe: Staatsaufgaben-dogmatik Phänomenologie – Verfassungsrecht, Tübingen 1999.
- Calliess, Christian:* Sicherheit im freiheitlichen Rechtsstaat – Eine verfassungsrechtliche Gratwanderung mit staatstheoretischem Kompass, in: ZRP 2002, S. 1-7.
- Caninenberg, Peter:* Die Sportveranstaltungsausfallversicherung, Dissertation, Frankfurt am Main 1988.
- Deusch, Florian:* Polizeiliche Gefahrenabwehr bei Sportgroßveranstaltungen – Darstellung anhand des Fußballsports, Beiträge zum Sportrecht, Band 21, Dissertation, Berlin 2005.
- Deutelmose, Anna:* Angst vor den Folgen eines weiten Versammlungsbegriffs?, in: NVwZ 1999, S. 240-244.

- Doerfert, Carsten*: Der "Borkumlied-Fall" des Preußischen OVG - Klassiker des Polizeirechts, in: JA 2003, 385-389.
- Eichenberger, Richard*: Zivilrechtliche Haftung des Veranstalters sportlicher Wettkämpfe, Dissertation, Zürich 1973.
- Enders, Christoph*: Der Schutz der Versammlungsfreiheit (Teil I), in: JURA 2003, S. 34-42.
- Enders, Christoph*: Der Schutz der Versammlungsfreiheit (Teil II), in: JURA 2003, S. 103-108.
- Erbel, Günter*: Forum - Zur Polizeipflichtigkeit des sog. „Zweckveranlassers“, in: JuS 1985, S. 257-263.
- Feltes, Thomas*: Polizei und Fußball: Analysen zum rituellen Charakter von Bundesligaspielen, Frankfurt am Main 2013.
- Feltes, Thomas*: Zusammenarbeit zwischen privater und staatlicher Polizei bei der FIFA WM 2006 (bezogen auf den Beitrag von Schmidt, in: ZRP 2007, S. 120-123), in: ZRP 2007, S. 243-244.
- Friauf, Karl Heinrich*: Polizei- und Ordnungsrecht, in: v. Münch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 10. Aufl., Berlin 1995.
- Gädeke, Henning*: Sportgroßveranstaltungen als staatliche Herausforderung, Europäische Hochschulschriften, Reihe II – Rechtswissenschaft, Dissertation, Freiburg 2011.
- Götz, Volkmar*: Kostenrecht der Polizei und Ordnungsverwaltung, in: DVBl. 1984, S. 14-23.
- Götz, Volkmar*: Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 8. Aufl., Göttingen 1985.
- Götz, Volkmar*: Polizeikosten zwischen Verursacher- und Gemeinlastprinzip, in: Jachmann/Stober (Hrsg.), Finanzierung der inneren Sicherheit unter Berücksichtigung des Sicherheitsgewerbes – Ergebnisse des 3. Hamburger Professorengespräches, Köln, Berlin, Bonn, München 2003, S. 25-33.
- Gramm, Christof*: Ersatz von Polizeikosten, in: Sacksofsky/Wieland (Hrsg.), Vom Steuerstaat zum Gebührenstaat, 1. Aufl., Baden-Baden 2000, S. 179-186.
- Gramm, Christof*: Vom Steuerstaat zum gebührenfinanzierten Dienstleistungsstaat?, in: Der Staat 1997, S. 267-280.
- Gramm, Christof*: Schranken der Personalprivatisierung bei der inneren Sicherheit, in: VerwArch 1999, S. 329-360.
- Gusy, Christoph*: Polizeikostenüberwälzung auf Dritte, in: DVBl. 1996, S. 722-729.
- Gusy, Christoph*: Privatisierung von Polizeikosten? 1. Aufl., Baden-Baden 1996.
- Habermann, Stefan*: Gebühren für Gefahrenabwehr – Die Legitimität der Erhebung von Gebühren im Lichte der Staatsaufgabenlehre des freiheitlichen Verfassungsstaates, Dissertation, Berlin 2011.

- Häde, Ulrich:* Innere Sicherheit und Abgabenstaat, in: Jachmann/Stober (Hrsg.), Finanzierung der inneren Sicherheit unter Berücksichtigung des Sicherheitsgewerbes – Ergebnisse des 3. Hamburger Professorenengesprächs, Köln, Berlin, Bonn, München 2003, S. 9-24.
- Hedtkamp, Günter:* Lehrbuch der Finanzwissenschaft, Neuwied, Berlin 1968.
- Heermann, Peter W. / Götze, Stephan:* Zivilrechtliche Haftung im Sport, Baden-Baden 2002.
- Heise, Svend:* Überwälzung von Einsatzkosten der Polizei bei Spieldarstellungen im Profifußball – Der gebührenrechtliche Ansatz, in: NVwZ 2015, S. 262-268.
- Heise, Svend:* Überwälzung von Einsatzkosten der Polizei bei Spieldarstellungen im Profifußball – Der polizeikostenrechtliche Ansatz, in: NVwZ-Extra 2015, S. 1-6.
- Hendler, Reinhard:* Gebührenstaat statt Steuerstaat?, in: DÖV 1999, S. 749-758.
- Henseler, Maren:* Die rechtlichen Dimensionen des bundesweiten Stadionverbots, Berlin 2016.
- Hermann, Tobias / Buljevic, Daniel:* „Lex Werder“ – die Bremer Lösung zur Polizeikostenbeteiligung an kommerziellen Großveranstaltungen, in: NordÖR 2015, S. 198-206.
- Herzog, Roman:* Staatszielbestimmungen, in: Pitschas/Uhle (Hrsg.), Wege gelebter Verfassung in Recht und Politik, Festschrift für Rupert Scholz zum 70. Geburtstag, Berlin 2007, S. 219-224.
- Hillgruber, Christian:* Der Staat des Grundgesetzes – nur „bedingt abwehrbereit“? Plädoyer für eine wehrhafte Verfassungsinterpretation, JZ 2007, S. 209-218.
- Hilpert, Horst:* Das Fußballstrafrecht des Deutschen Fußball-Bundes (DFB): Kommentar zur Rechts- und Verfahrensordnung des Deutschen Fußball-Bundes (RuVO) nebst Erläuterungen von weiteren Rechtsbereichen des DFB, der FIFA, der UEFA, der Landesverbände, Berlin 2009.
- Höfling, Wolfram:* Kommunale Gebührenpolitik und Umweltverantwortung, in: Lange (Hrsg.), Gesamtverantwortung statt Verantwortungspartitionierung im Umweltrecht, Baden-Baden 1997, S. 321-331.
- Höfling, Wolfram:* Verantwortung im Umweltrecht – Eine grundrechtsdogmatische Problemskizze, in: Lange (Hrsg.), Gesamtverantwortung statt Verantwortungspartitionierung im Umweltrecht, Baden-Baden 1997, S. 155-167.
- Isensee, Josef:* Steuerstaat als Staatsform, in: Stödter/Thieme (Hrsg.), Festschrift für Hans Peter Ipsen zum siebzigsten Geburtstag, Tübingen 1977, S. 409-436.
- Isensee, Josef:* Das Grundrecht auf Sicherheit: zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates, Berlin 1983.
- Isensee, Josef:* Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht – Eine Studie über das Regulativ des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft, Berlin 1968.
- Isensee, Josef:* Nichtsteuerliche Abgaben – ein weißer Fleck in der Finanzverfassung, in: Hansmeyer (Hrsg.), Staatsfinanzierung im Wandel – Verhandlungen auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften in Köln 1982, Berlin 1983, S. 435-461.

- Isensee, Josef*: Staat und Verfassung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, Verfassungsstaat, 3. Aufl., Heidelberg 2004.
- Isensee, Josef*: Staatsaufgaben, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, Aufgaben des Staates, 3. Aufl., Heidelberg 2006.
- Jarass, Hans*: Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz: eine systematische Darstellung verfassungsrechtlicher Probleme mit Anwendungsfällen aus dem Bereich der Umweltabgaben, Köln 1999.
- Jelden, Konrad / Fischer, Michael*: Das Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes (Teil 2), in: BWVP 1992, S. 103-108.
- Jellinek, Walter*: Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung – zugleich ein System der Ungültigkeitsgründe von Polizeiverordnungen und -verfügungen; eine staats- und verwaltungsrechtliche Untersuchung, Tübingen 1913.
- Jellinek, Walter*: Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., Berlin 1914.
- Karlsruher Kommentar zur Strafprozessordnung* : Hannich, Rolf (Hrsg.), 7. Aufl., München 2013.
- Kempny, Simon*: Steuerstaat oder Gebührenstaat? – Zur Finanzierung von Polizeieinsätzen bei Fußballspielen, in: DVBl. 2017, S. 862-868.
- Kingreen, Thorsten / Poscher, Ralf*: Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Aufl., 2016.
- Kirchhof, Ferdinand*: Die Höhe der Gebühr – Grundlagen der Gebührenbemessung, Berlin 1981.
- Kirchhof, Ferdinand*: Vom Steuerstaat zum Abgabenstaat?, in: Die Verwaltung, Band 21, 1988, S. 137-153.
- Kirchhof, Paul*: Die Sonderabgaben, in: Wendt/Höfling/Karpen/Oldiges (Hrsg.), Staat, Wirtschaft, Steuern – Festschrift für Karl Heinrich Friauf zum 65. Geburtstag, Heidelberg 1996, S. 669-682.
- Kirchhof, Paul*: Nichtsteuerliche Abgaben, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V, Rechtsquellen, Organisation, Finanzen, 3. Aufl., Heidelberg 2007.
- Klein, Eckhart*: Grundrechtliche Schutzpflicht des Staates, in: NJW 1989, S. 1633-1640.
- Klein, Nicolas*: Fußballveranstaltungen und Polizeikosten – Die Verfassungsmäßigkeit einer kostenrechtlichen lex-Fußball in Bremen, in: DVBl. 2015, S. 275-282.
- Klode, Viola*: Pyrotechnik und Stadionverbote aus der Perspektive der Ultras, Holzkirchen/Oberbayern 2012.
- Kloepfer, Michael*: Die lenkende Gebühr, in: AöR 1972, S. 232-275.
- Klüver, Meike*: Zur Beleihung des Sicherheitsgewerbes mit Aufgaben der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Dissertation, Hamburg 2006.

- Kniesel, Michael / Poscher, Ralf*: Die Entwicklung des Versammlungsrechts 2000 bis 2003, in: NJW 2003, S. 422-429.
- Köck, Heribert Franz*: Der erste Staatszweck in einer pluralistischen Gesellschaft, in: Miehsler/Mock/Simma/Tammelo (Hrsg.), Ius Humanitatis, Festschrift zum 90. Geburtstag von Alfred Verdross, Berlin 1980, S. 89-113.
- Krekel, Klaus*: Die Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Maßnahmen unter besonderer Berücksichtigung der Kostenerhebung von Großveranstaltern und von Störern bei Anwendung unmittelbaren Zwangs, Frankfurt am Main, Bern, New York 1986.
- Krollmann, Hans*: Das Hessische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung, 3. Aufl., Stuttgart 1972.
- Krüger, Herbert*: Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Stuttgart 1966.
- Kugelmann, Dieter / Alberts, Cornelia*: Kosten der Gefahrenabwehr und ihre Erstattung, in: JURA, 2013, S. 898-910.
- Kühling, Jürgen*: Kosten für den Einsatz der Polizei, in: DVBl. 1981, S. 315-317.
- Lange, Martin*: Sicherheit im „Sommermärchen“: Staatliche und private Sicherheitsverantwortung bei Sportgroßveranstaltungen am Beispiel der FIFA Fußball-Weltmeisterschaft 2006, Hamburg 2013.
- Lege, Joachim*: Polizeieinsätze bei Fußball-Bundesligaspielen. Zugleich ein Beitrag zum Begriff der Gefahrverursachung, in: VerwArch 1998, S. 71-92.
- Leibholz/Rinck*: Grundgesetz Kommentar, 74. Aktualisierung, 2017.
- Mahlberg, Lothar*: Gefahrenabwehr durch gewerbliche Sicherheitsunternehmen, Dissertation, Berlin 1988.
- Mahler, Till*: Ist ein neuer Veranstalterbegriff für den professionellen Ligasport notwendig?, in: SpuRt 2001, S. 8-11.
- Majer, Diemut*: Die Kostenerstattungspflicht für Polizeieinsätze aus Anlaß von privaten Veranstaltungen – Ein Beitrag zur Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen für privatnützige Zwecke, in: VerwArch 1982, S. 167-195.
- Manssen, Gerrit*: Sportgroßveranstaltungen als Polizeigroßveranstaltungen, in: SpuRt 1994, S. 169-173.
- Markert, Ludwig / Schmidbauer, Wilhelm*: Polizeirechtliche Probleme bei Sportgroßveranstaltungen, in: BayVBl 1993, S. 517-521.
- Markert, Ludwig / Schmidbauer, Wilhelm*: Polizeitaktische und Polizeirechtliche Probleme bei Sportgroßveranstaltungen, in: Wolfgang Schild (Hrsg.), Rechtliche Aspekte bei Sportgroßveranstaltungen, Recht und Sport, Band 18, Heidelberg 1994, S. 35-61.
- Maunz-Dürig*: Grundgesetz Kommentar, 80. Aufl., München 2017.
- Meyer, Susanne*: Gebühren für die Nutzung von Umweltressourcen: Unzulässiger Preis für Freiheitsausübung oder zulässiges Bewirtschaftungsinstrument?, Dissertation, Berlin 1995.

- Moser, Christian*: Kostenbeteiligungsmodelle für Polizeieinsätze bei sportlichen Großveranstaltungen – Untersuchung und Entwicklung am Beispiel der Fußball-Bundesliga, Dissertation, Hamburg 2009.
- Möstl, Markus*: Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung: Sicherheitsgewährleistung im Verfassungsstaat, im Bundesstaat und in der Europäischen Union, Habilitation, Tübingen 2002.
- Muckel, Stefan*: Abschied vom Zweckveranlasser – Zur Entbehrlichkeit einer eigenen Zurechnungstheorie im Polizei- und Ordnungsrecht, in: DÖV 1998, S. 18-25.
- Müller-Eiselt, Peter Gerrit*: Sachkundeprüfung für Bundesliga-Ordner?, in: GewA 2014, S. 232-237.
- Müller-Eiselt, Peter Gerrit*: Rechtsfragen zu Polizeieinsätzen in Fussballstadien, in: VR, 2014, S. 85-92.
- Münchener Kommentar zum BGB*: Band 2, 7. Aufl., München 2016.
- Mußnug, Reinhard*: Die öffentlich-rechtliche Aufsichtsarbeit in der Ersten juristischen Staatsprüfung – Lösung der Klausur im VBlBW 1982, 181 „Das teure Rock-Festival“, in: VBlBW 1982, S. 207-210.
- Nirschl, Dieter*: Kosten der Polizei- und Sicherheitsbehörden in der Systematik des deutschen Abgabenrechts unter besonderer Berücksichtigung der „Fluggast sicherheitsgebühr“, Dissertation, München 1993.
- Nolte, Martin*: Gefahrenabwehrrechtliche Fragen im Kontext gewaltträchtiger Sportveranstaltungen, in: Höfling/Horst (Hrsg.), Sport und Gewalt, Tübingen 2011.
- Nolte, Martin*: Staatliche Verantwortung im Bereich Sport – Ein Beitrag zur normativen Abgrenzung von Staat und Gesellschaft, Habilitation, Kiel 2004.
- Nolte, Martin*: Sport und Recht – Ein Lehrbuch zum internationalen, europäischen und deutschen Sportrecht, Schorndorf 2004.
- Nolte, Martin*: Aufgaben und Befugnisse der Polizeibehörden bei Sportgroßveranstaltungen, in: NVwZ 2001, S. 147-153.
- Nolte, Martin*: Die Aufnahme des Sports in das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, in: CaS 2007, S. 290-297.
- Nolte, Martin*: Die Gewährleistung der Sicherheit bei Fußballspielen durch staatliche Ordnungsbehörden und den ausrichtenden Verein, in: Württembergischer Fußballverband e.V. (Hrsg.), Verantwortlichkeiten und Haftung im Sport, 1. Aufl., Baden-Baden 2012, S. 55-66.
- Nolte, Martin*: Gebühren für Polizeieinsätze bei Fußballspielen?, in: NJW-aktuell 2014, S. 14.
- Nolte, Martin*: Kostenpflicht des Ligaverbandes für Polizeieinsätze bei Bundesliga-spielen?, Köln 2014.
- Pietzcker, Jost*: Polizeirechtliche Störerbestimmung nach Pflichtwidrigkeit und Risikosphäre, in: DVBl. 1984, S. 457-464.

- Poscher, Ralf*: Die gefahrenabwehrrechtliche Verantwortlichkeit, in: JURA, 2007, S. 801-810.
- Reiff, Hermann / Wöhrle, Günther / Wolf, Heinz*: Polizeigesetz für Baden-Württemberg: Kommentar, 3. Aufl., Stuttgart 1984.
- Richtsfeld, Stefan*: Das Rechtsverhältnis zwischen Sportveranstalter und Zuschauer, Dissertation, Regensburg 1992.
- Ronellenfitsch, Michael*: Der Beitrag der Eisenbahnunternehmen zur Terrorismusabwehr, in: DVBl. 2005, S. 65-72.
- Ronellenfitsch, Michael*: Die Luftsicherheitsgebühr, in: VerwArch 1995, S. 307-325.
- Röper, Erich*: Anmerkung zum Urteil des VGH Baden-Württemberg vom 15.09.1980, in: DVBl. 1981, S. 780-782.
- Sachs, Michael (Hrsg.)*: Grundgesetz Kommentar, 7. Aufl., München 2014.
- Sacksofsky, Ute*: Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben: zugleich ein Beitrag zur Geltung des Steuerstaatsprinzips, Tübingen 2000.
- Sailer, Wolfgang*: Haftung für Polizeikosten, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl., München 2012.
- Schenke, Wolf-Rüdiger*: Erstattung der Kosten von Polizeieinsätzen, in: NJW 1983, S. 1882-1890.
- Schenke, Wolf-Rüdiger*: Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Aufl., Heidelberg 2016.
- Schenke, Wolf-Rüdiger / Schenke, Ralf-Peter*: Polizei- und Ordnungsrecht, in: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Heidelberg, München 2006.
- Schiffbauer, Björn*: Unhaltbar? Zum Bremer Vorstoß einer Kostentragungspflicht für Polizeieinsätze im Profifußball, in: NVwZ 2014, S. 1282-1286.
- Schiffbauer, Björn*: Eine verfassungsrechtliche Abwehrschlacht. Zum Bremer Vorstoß einer Kostentragungspflicht für Polizeieinsätze im Profifußball, <http://www.juwiss.de/98-2014/> (letzter Abruf am 01.11.2017).
- Schiffbauer, Björn*: Bremen bittet zur Kasse – Neues zur Kostentragungspflicht für Polizeieinsätze im Profifußball, in: SpuRt 2014, S. 231-235.
- Schmehl, Arndt*: Das Äquivalenzprinzip im Recht der Staatsfinanzierung, Habilitation, Tübingen 2004.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Hofmann, Hans / Henneke, Hans-Günter (Hrsg.)*: Kommentar zum Grundgesetz, 13. Aufl., 2014.
- Schmidt, Thorsten Ingo*: Der Anspruch auf Ersatz von Polizeikosten bei Großveranstaltungen, in: ZRP 2007, S. 120-123.
- Schnur, Roman*: Probleme um den Störerbegriff im Polizeirecht, in: DVBl. 1962, S. 1-8.
- Schoch, Friedrich*: Besonderes Verwaltungsrecht, 15. Aufl., Berlin 2013.
- Schoch, Friedrich*: Die staatliche Einbeziehung privater in die Wahrnehmung von Sicherheitsaufgaben, in: Juridica International, XVI 2009, S. 14-21, http://www.juridicainternational.eu/public/pdf/ji_2009_1_14.pdf (letzter Abruf am 01.11.2017).

- Schoch, Friedrich*: Der Zweckveranlasser im Gefahrenabwehrrecht, in: JURA 2009, S. 360-366.
- Scholz, Rupert*: Staatliche Sicherheitsverantwortung zu Lasten Privater?, in: Wendt/Höfling/Karpen/Oldiges (Hrsg.), Staat, Wirtschaft, Steuern – Festschrift für Karl Heinrich Friauf zum 65. Geburtstag, Heidelberg 1996, S. 439-454.
- Schönenbroicher, Klaus / Heusch, Andreas*: Aktuelle Entwicklungen im Ordnungsbehördenrecht des Landes Nordrhein-Westfalen, in: NWVBl. 2015, S. 92-97.
- Schulze, Götz*: Das private Hausrecht, in: JZ 2015, S. 381-391.
- Schulze, Götz*: Der Zuschauervertrag, in: JURA, 2011, S. 481-490.
- Selmer, Peter*: Gedanken zur polizeirechtlichen Verhaltensverantwortlichkeit: zugleich ein Beitrag zur angeblichen Dichotomie Störer/Nichtstörer, in: Gedächtnisschrift für Wolfgang Martens, Berlin, New York 1987, S. 483-504.
- Selmer, Peter*: Das Beitrags- und Sonderabgabenmodell zur Finanzierung der inneren Sicherheit, in: Jachmann/Stober (Hrsg.), Finanzierung der inneren Sicherheit unter Berücksichtigung des Sicherheitsgewerbes – Ergebnisse des 3. Hamburger Professorengesprächs, Köln, Berlin, Bonn, München 2003, S. 101-114.
- Siegel, Thorsten*: Erneut auf dem Prüfstand: Kostentragung für Polizeieinsätze bei Fußballspielen?, in: DÖV 2014, S. 867-871.
- Siegel, Thorsten*: Hooligans im Verwaltungsrecht, in: NJW 2013, S. 1035-1039.
- Siegfried, Michael*: Die Fernsehberichterstattung von Sportveranstaltungen: Die Rechtsbeziehung zwischen teilnehmendem Sportler, Sportveranstalter und Sportverband, Dissertation, München 1990.
- Sobota, Katharina*: Das Prinzip Rechtsstaat: Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Aspekte, Tübingen 1997.
- Sofsky, Wolfgang*: Das Prinzip Sicherheit, Frankfurt am Main 2005.
- Spießhofer, Birgit*: Der Störer im allgemeinen und im Sonderpolizeirecht, Dissertation, Heidelberg 1988.
- Steffens, Heinz*: Preußisches Polizeikostenrecht, Berlin 1939.
- Steiner, Udo*: Verfassungsfragen des Sports, in: NJW 1991, S. 2729-2736.
- Stelkens, Paul / Bonk, Heinz Joachim / Sachs, Michael (Hrsg.)*: Kommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 8. Aufl., München 2014.
- Stober, Rolf*: Private Sicherheitsdienste als Dienstleister für die öffentliche Sicherheit?, in: ZRP 2001, S. 260-266.
- Stober, Rolf*: Police-Private-Partnership aus juristischer Sicht, in: DÖV 2000, S. 261-269.
- Stober, Rolf*: Moderne Dimensionen des Sicherheitsgewerberechts, in: Stober, Rolf/Olschok, Harald (Hrsg.), Handbuch des Sicherheitsgewerberechts, München 2004, S. 1-12.
- Stoll, Peter-Tobias/ Lüers, Jan-Carl*: Stadionverbote: private Gefahrenprävention und öffentliches Recht, in: DÖV 2014, S. 222-231.

- Stopper, Martin / Holzhäuser, Felix / Knerr, Florian:* Kostenpflicht der Vereine für Polizeieinsätze im Fußballstadion, in: *SpuRt* 2013, S. 49-52.
- Stümper, Franz-Peter:* Die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei Großsportveranstaltungen, Tübingen 2002.
- Summerer, Thomas:* Die neue Struktur des Profi-Fußballs, in: *SpuRt* 2001, S. 263-264.
- Tschentscher, Axel:* Versammlungsfreiheit und Eventkultur – Unterhaltungsveranstaltungen im Schutzbereich des Art. 8 I GG, in: *NVwZ* 2001, S. 1243-1246.
- Ule, Carl Hermann / Rasch, Ernst:* Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, Köln, Berlin, Bonn, München 1965.
- Vogel, Klaus:* Vorteil und Verantwortlichkeit: Der doppelgliedrige Gebührenbegriff des Grundgesetzes, in: *Faller/Kirchhof/Träger (Hrsg.), Verantwortlichkeit und Freiheit: Die Verfassung als weltbestimmte Ordnung. Festschrift für Willi Geiger zum 80. Geburtstag*, Tübingen 1989, S. 518-536.
- von Münch, Ingo / Kunig, Philip:* Grundgesetz-Kommentar, Band I, 6. Aufl., München 2012.
- von Stockhausen, Christian:* Gesetzliche Preisintervention zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben: Maßstäbe der Finanzverfassung, der Freiheitsrechte und des Prinzips der Lastengleichheit, Berlin 2007.
- Voßkuhle, Andreas:* Der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes, in: *JuS*, 2007, S. 118-119.
- Voßkuhle, Andreas / Kaufhold, Ann-Katrin:* Das Rechtsstaatsprinzip, in: *JuS*, 2010, S. 116-119.
- Waechter, Kay:* Das „Gebührenmodell“ zur Finanzierung der inneren Sicherheit unter besonderer Berücksichtigung kommerzieller Aktivitäten, in: *Jachmann/Stober (Hrsg.), Finanzierung der inneren Sicherheit unter Berücksichtigung des Sicherheitsgewerbes – Ergebnisse des 3. Hamburger Professorengespräches*, Köln, Berlin, Bonn, München 2003, S. 65-99.
- Waechter, Kay:* Polizeigebühren und Staatszwecke: Die Kostenpflichtigkeit vollzugspolizeilicher Zwangsmaßnahmen gegenüber dem Bürger im status constituens und ihr Verhältnis zu den Staatszwecken des Grundgesetzes, Dissertation, Berlin 1987.
- Wahlen, Swantje:* Polizeikostenerstattung kommerzieller Großveranstalter – zugleich ein Beitrag zur „Beamtenüberlassung“, Saarbrücken 2008.
- Weidemann, Holger / Barthel, Torsten:* Ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit und Zweckveranlasser, in: *VR*, 2007, S. 217-219.
- Wendt, Rudolf:* Die Gebühr als Lenkungsmittel, Dissertation, Köln 1974.
- Wernsmann, Rainer:* Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem, Habilitation, Münster 2005.
- Widder, Fabian:* Die Polizeipflicht des Zweckveranlassers, Frankfurt am Main 1997.

- Wienbracke, Mike*: Die verfassungskräftige Verankerung des gebührenrechtlichen Kostendeckungsprinzips: Dargestellt am Beispiel der Verwaltungsgebühr, in: DÖV 2005, S. 201-205.
- Wienbracke, Mike*: Bemessungsgrenzen der Verwaltungsgebühr: Zugleich ein Beitrag zum Steuerstaatsprinzip und zum Kostendeckungsprinzip, unter Berücksichtigung des Europarechts, Dissertation, Berlin 2004.
- Wilke, Dieter*: Gebührenrecht und Grundgesetz – Ein Beitrag zum allgemeinen Abgabenrecht, München 1973.
- Wobst, Felix / Ackermann, Julian*: Der Zweckveranlasser wird 100 – Ein Grund zum Feiern?, in: JA, 2013, S. 916-920.
- Würtenberger, Thomas*: Erstattung von Polizeikosten, in: NVwZ 1983, S. 192-199.
- Würtenberger, Thomas*: Risiken des Sports – polizei- und ordnungsrechtliche Fragen, in: Würtenberger, Thomas/Gitter, Wolfgang (Hrsg.), Risikosportarten, Heidelberg 1991, S. 31-43.
- Zugmaier, Oliver*: Anmerkung zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 11.08.1998, in: DVBl. 1998, S. 1220.

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
a.F.	alte Fassung
Aktz.	Aktenzeichen
AllKostVO	Allgemeine Kostenverordnung Bremen vom 16.08.2002 zuletzt geändert durch Art. 1 Fünfte Änderungsverordnung vom 24.11.2015
ALR	Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten
Anm.	Anmerkung
AO	Abgabenordnung vom 01.10.2002
AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts
BaWüPolG	Polizeigesetz Baden-Württemberg
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter, Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung
Bd.	Band
BGH	Bundesgerichtshof
BPolG	Bundespolizeigesetz
BremPolG	Bremisches Polizeigesetz
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWVP	Baden-Württembergische Verwaltungspraxis: Fachzeitschrift für die Ausbildung und Fortbildung in der öffentlichen Verwaltung

CaS	Causa Sport: Die Sport-Zeitschrift für nationales und internationales Recht sowie Wirtschaft
DFB	Deutscher Fußball-Bund e.V.
DFL	Deutsche Fußball Liga GmbH
DM	Deutsche Mark
DNP	Die neue Polizei: die aktuelle Fachzeitschrift für die Aus- und Fortbildung
DOSB	Deutscher Olympischer Sportbund
DÖV	Die öffentliche Verwaltung, Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft
Drs.	Drucksache
DVB.	Deutsches Verwaltungsblatt
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fn.	Fußnote
GdP	Gewerkschaft der Polizei
GebG NRW	Gebührengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen vom 23.08.1999
GewA	Gewerbearchiv: Zeitschrift für Gewerbe- und Wirtschaftsverwaltungsrecht
GRUR	Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für gewerblichen Rechtsschutz und Urheberrecht
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
h.M.	herrschende Meinung
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vom 17.12.1964
HStR	Handbuch des Staatsrechts
HVwKostG	Hessisches Verwaltungskostengesetz vom 21.07.2009
IMK	Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder
InKostV	Kostenverordnung für die innere Verwaltung Bremens vom 20.08.2002
JA	Juristische Arbeitsblätter
JURA	Juristische Ausbildung
JZ	Juristenzeitung

LIS	Landesinformationsstelle Sporteinsätze
LT	Landtag
LuftSiG	Luftsicherheitsgesetz vom 11.01.2005
LuftSiGebV	Luftsicherheitsgebührenverordnung vom 23.05.2007
mwN	mit weiteren Nachweisen
NASS	Nationaler Ausschuss Sport und Sicherheit
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJWE-WettbR	Neue Juristische Wochenschrift-Entscheidungsdienst Wettbewerbsrecht
NKSS	Nationales Konzept Sport und Sicherheit
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVL	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
OVG	Oberverwaltungsgericht
PassG	Passgesetz vom 19.04.1986
PolKostVO	Hessische Verordnung über die Kosten für die Inanspruchnahme der Vollzugspolizei oder ihrer Einrichtungen vom 13.07.1973
PrPVG	Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz
RiLi	Richtlinien
Rn.	Randnummer
SächsKVZ	Neuntes Sächsisches Kostenverzeichnis = Neunte Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen über die Bestimmung der Verwaltungsgebühren und Auslagen vom 21.09.2011
SächsPolG	Sächsisches Polizeigesetz vom 13.08.1999
SMK	Sportministerkonferenz
SpuRt	Zeitschrift für Sport und Recht
TAZ	Die Tageszeitung
UEFA	Union of European Football Associations
VLBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg

VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VR	Verwaltungsrundschau
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
ZIS	Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik