

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

