

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](http://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

<b>Erster Teil: Rechtstatsächliche Bestandsaufnahme</b> .....	1
<b>A. Einführung in die Problematik</b> .....	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>B. Die verantwortungsgeteilte Sicherheitsgewährleistung         bei Fußballspielen</b> .....	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
<b>Zweiter Teil: Rechtsnormative Entwicklungen im Überblick</b> .....	29
<b>A. Bisherige normative Regelungskonzepte und ihre         Diskussion</b> .....	30
I. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder .....	30

<b>II. Die einzelnen Regelungen</b> .....	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 „Kostenvorschlags“ .....	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>B. Das gegenwärtige Regelungskonzept in Bremen</b> .....	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
<b>Dritter Teil: Rechtsdogmatische Analyse</b> .....	83
<b>A. Vorüberlegungen: Staatsverständnis und Finanzierungsgrundsätze</b> .....	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>B. Das polizeirechtliche Modell</b> .....	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
c)	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
<b>II.</b>	<b>Konsequenzen für die Kostenhaftung des Veranstalters nach allgemeinem Polizeirecht .....</b>	<b>131</b>
<b>C.</b>	<b>Das gebührenrechtliche Modell .....</b>	<b>136</b>
<b>I.</b>	<b>Die Gebühr als verfassungsrechtliches Finanzierungsinstrument .....</b>	<b>138</b>
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
<b>II. Die Fußballveranstalter als potenzielle Gebührenschnldner? .....</b>	<b>167</b>
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)	Veranstalttereignschaft der DFL? .....	197
4.	Ergebnis zur Gebührenschnldnerschaft der Veranstalter .....	203
<b>III.</b>	<b>Die Zulässigkeit von Gebührenerhebungen für Maßnahmen der Gefahrenabwehr .....</b>	<b>206</b>
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 staatstheoretischen 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
<b>IV. Einzelfragen und weitere Grenzen einer Gebührenerhebung .....</b>	<b>244</b>
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
<b>D. Das Alternativmodell einer Gebührenvereinbarung – Ein     Ausblick .....</b>	<b>273</b>
<b>Vierter Teil: Die Ergebnisse der Untersuchung .....</b>	<b>279</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>287</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>299</b>

## 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

