Marcel Leines

Die Kostentragung für Polizeieinsätze anlässlich von Fußballspielen

Tectum

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 Gefahrengrenze 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 Gebührenschuldner? 167
1. Die Veranstalter als Gebührenschuldner nach dem Veranlasserprinzip? 167
2. Die Veranstalter als Gebührenschuldner 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 Gebührenschuldnerin? ... 195
a) Fehlerhafte Ausübung des Auswahlermessens zwischen mehreren Gesamtschuldnern? ... 196
b) Veranstaltereigenschaft der DFL? ... 197
4. Ergebnis zur Gebührenschuldnerschaft 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 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
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 Spielaustragungen der ersten beiden Bundesligen (Spielzeiten 2010/11 – 2016/17) 11

Tabelle 2: Einsatzstunden Polizei Bund/Länder anlässlich von Spielaustragungen in weiteren Wettbewerben (Spielzeit 2016/17) 12

Tabelle 3: Einsatzstunden und Kosten Polizei Bremen anlässlich von Spielaustragungen 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" eingestuften – 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 Ligaverbands 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&asl=bremen02.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 Urteil[18] – 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); *Würtenberger*, 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 Kostenerstattungsnormen 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 staatstheoretischer 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-risikospiel-werder-bremen-gegen-den-hamburger-sv-abstiegskampf-in-wahlkampfzeiten-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-agmd18.jsp (letzter Abruf am 01.11.2017).

Es verwundert daher nicht, dass sich die DFL in ihrem Bundesliga-Report 2017 infolgedessen 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 Spielaustragungen 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 Drittorten 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, Fahnenschwenken, 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 Spielaustragungen 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 Sporteinsätze des Landesamtes für Zentrale Polizeiliche Dienste, https://lzpd.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 Grafik[34] gibt einen Überblick über den Verlauf der zusammengefassten polizeilichen Einsatzstunden von Bund und Ländern aus den letzten sechs Spielzeiten, die anlässlich von Spielaustragungen ausschließlich der Vereine der ersten beiden Bundesligen angefallen sind:

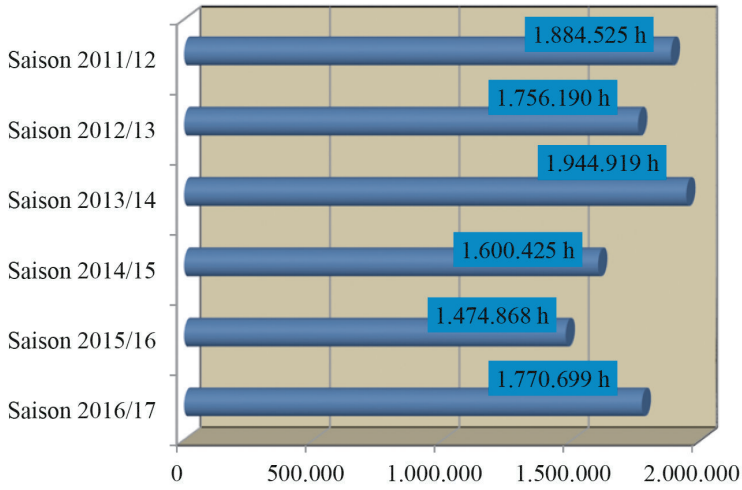

Tabelle 1: Einsatzstunden Polizei Bund/Länder anlässlich von Spielaustragungen der ersten beiden Bundesligen (Spielzeiten 2010/11 – 2016/17)

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 Störerpotenzial 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 Spielaustragungen 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 Fußballeinsätze 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.