

Garry Konrath*

Zum Bremer Gesetz der Polizeikostenabwälzung im Rahmen gewinnorientierter Großveranstaltungen – insbesondere bei Profifußballspielen

Abstract

Am 22.10.2014 veränderte das Bundesland Bremen sein Gebühren- und Beitragsgesetz (BremGebBeitrG) mit der Absicht, zukünftig die erhöhten Polizeikosten bei sogenannten „Risikospielen“ auf die Deutsche Fußball Liga (DFL) als Gebührenschuldner abzuwälzen. Im August 2015 wurde die erste Rechnung in Höhe von gut 425.000 Euro an die DFL geschickt.

Der nachfolgende Beitrag behandelt einerseits die abstrakte Zulässigkeit der Polizeikostenabwälzung im Rahmen gewinnorientierter Großveranstaltungen sowohl in polizeirechtlicher- als auch in (finanz-)verfassungsrechtlicher Hinsicht. Zunächst wird der polizeikostenrechtliche Ansatz überprüft und abgelehnt. Insbesondere geht der Beitrag der Frage nach, wie ein gebührenrechtlicher Veranstalterbegriff zu definieren ist. Andererseits werden die gewonnenen Ergebnisse auf das Bremer Gesetz der Polizeikostenabwälzung bei Großveranstaltungen angewandt.

* Der Verfasser studiert im sechsten Fachsemester Rechtswissenschaft an der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg und ist studentische Hilfskraft bei Prof. em. *Dr. Omaia Elwan* am Institut für ausländisches und internationales Privat- und Wirtschaftsrecht.

I. Hinleitung

Am 22.10.2014 veränderte das Bundesland Bremen sein Gebühren- und Beitragsgesetz (BremGebBeitrG) mit der Absicht, zukünftig die erhöhten Polizeikosten bei sogenannten „Risikospielen“ auf die Deutsche Fußball Liga (DFL) als Gebührenschuldner abzuwälzen.

§ 4 Verwaltungsgebühren

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

1. (...)
2. aufgrund gesetzlicher Ermächtigung *im Interesse* eines einzelnen vorgenommen werden oder
3. (...)

(4) *1Eine Gebühr wird von Veranstaltern oder Veranstalterinnen erhoben, die eine gewinnorientierte Veranstaltung durchführen, an der voraussichtlich mehr als 5 000 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. 2Die Gebühr ist nach dem Mehraufwand zu berechnen, der aufgrund der zusätzlichen Bereitstellung von Polizeikräften entsteht. 3Der Veranstalter oder die Veranstalterin ist vor der Veranstaltung über die voraussichtliche Gebührepflicht zu unterrichten. 4Die Gebühr kann nach den tatsächlichen Mehrkosten oder als Pauschalgebühr berechnet 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 Interesse* sie vorgenommen wird, oder der einer besonderen Überwachung oder Beaufsichtigung unterliegt.

Dass es gerade das kleine Bundesland Bremen ist, welches diesen Vorstoß wagt, ist nur auf den ersten Blick erstaunlich. Denn Bremen ist hoch verschuldet und jedes Risikospiele sorgt aufgrund des benötigten Polizeiaufgebots von häufig mehr als 1000 Beamten für durch Risikospiele erhöhte Einsatzkosten von bis zu 300.000 Euro.¹

Dies knüpft nicht nur an den seit Jahrzehnten andauernden Diskurs über die Möglichkeit der Polizeikostenabwälzung im Rahmen von Großveranstaltungen an, sondern stellt einen radikalen Kurswechsel der Politik in ihrem Umgang mit dem deutschen Profifußball dar: Bisher trug immer das Land die gesamten Kosten der Polizeieinsätze.

Ziel dieses Beitrags ist es, die polizei- und gebührenrechtlichen Möglichkeiten der Polizeikostenabwälzung bei Großveranstaltungen, insbesondere im Rahmen von Profifußballspielen, zu erörtern und das geänderte BremGebBeitrG

¹ <http://senatspressestelle.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen146.c.95854.de&asl=bremen02.c732.de> (alle Internet Quellen wurden zuletzt abgerufen am 24.05.2016).

am Maßstab der gefundenen Ergebnisse zu messen. Dabei sollen der Begriff des Veranstalters im Lichte gebührenrechtlicher Grundsätze bestimmt sowie die Auswirkungen des Gesetzes auf Grundrechte und sonstiges Verfassungsrecht erläutert werden.²

II. Haftung des Veranstalters nach „polizeikostenrechtlichem“ Ansatz³

In Betracht kommt zur Abwälzung der Polizeikosten bei Großveranstaltungen zunächst ein Rückgriff auf allgemeines Polizeirecht. Grundsätzlich bedarf eine Haftung des Veranstalters hiernach dessen Qualifizierung als Störer. Störer ist, wer für eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung verantwortlich ist.⁴ Bei Profifußballspielen kommt es regelmäßig zu gewaltsamen Ausschreitungen durch Fans und zu Verkehrsbehinderungen.⁵ Eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ist also häufig anzunehmen. Anerkannterweise kommt es auf eine unmittelbare Verursachung der Gefahr an.⁶ Die Gefahren bei Fußballspielen werden allerdings in der Regel durch aggressive Besucher verursacht. Nur wenn der Veranstalter pflichtwidrig handelt, er etwa die Besucher anstachelt oder zivilrechtliche Verkehrssicherungspflichten⁷ verletzt, beispielsweise im Fall fehlender Absperrungen oder Schutzgitter sowie der mangelhaften Sicherung der Zu- und Abgänge zum und vom Veranstaltungsort, kann er als Störer angesehen werden.⁸

Zur Überbrückung solcher Verantwortlichkeitsdefizite wird eine Gefahrezurechnung des Hintermanns bei mehreren aufeinanderfolgenden Ursachen mithilfe der Figur des Zweckveranlassers⁹ diskutiert. Dessen Verhalten steht mit der unmittelbaren Gefahrverursachung in einem derart engen Wirkungs- und

² Der Senatsbericht als Grundlage der Gesetzesänderung ist zu finden unter http://senatspressestelle.bremen.de/sixcms/media.php/13/20140722_1_Polizeieins%EF4tze_gewinnorientierte_Gro%DFveranstaltungen2.pdf. Zur Problematik allgemein und zum Bremer Vorstoß im Besonderen krit. *Schiffbauer*, Unhaltbar? Zum Bremer Vorstoß einer Kostentragungspflicht für Polizeieinsätze im Profifußball, NVwZ 2014, 1282 ff.

³ Bezeichnung nach *Heise*, Überwälzung von Einsatzkosten der Polizei bei Spieldustragungen im Profifußball: Der polizeikostenrechtliche Ansatz, NVwZ Extra 5/2015, 1 (1). Vertreten unter anderem von *Lege*, Polizeieinsätze bei Fußballspielen, VerwArch 1998, 71 ff.; *Broß*, Zur Erstattung der Kosten von Polizeieinsätzen, DVBl 1983, 377 ff.

⁴ *Schmidt*, Polizei- und Ordnungsrecht, 18. Aufl. 2016, Rn. 749; *Thiel*, Polizei- und Ordnungsrecht, 3. Aufl. 2016, § 8 Rn. 81 f; *Braun*, Polizeikostenerstattung bei Fußballbundesligaspielen?, Die Polizei 2013, 321 (321). Zur Verursachung im Polizeirecht im Allgemeinen *Selmer*, Der Begriff der Verursachung im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht, JuS 1992, 97 ff.

⁵ *Wahlen*, Polizeikostenerstattung kommerzieller Großveranstalter, 2008, S. 19.

⁶ *Thiel* (Fn. 4), § 8, Rn. 91.

⁷ *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Aufl. 2015, Rn. 239.

⁸ *Braun* (Fn. 4), 321.

⁹ PrOVGE 85, 270 (270) (Schaufensterurteil).

Verantwortungszusammenhang, dass er sich die Gefahr unter Zuhilfenahme einer „zusätzlichen Verantwortlichkeitskategorie“ zurechnen lassen muss.¹⁰ Die Voraussetzungen dieser Figur sind im Einzelnen äußerst umstritten, wobei mehrheitlich objektive¹¹ oder subjektive¹² Herleitungen vertreten werden.

Im vorliegenden Fall ist allerdings festzustellen, dass es zu keiner Kostentragungspflicht auf Sekundärebene kommen könnte, selbst wenn man eine derartige Zurechnungsfigur konstruieren möchte, mit der man den Veranstalter als „mittelbaren Verhaltensstörer“ auf Primärebene qualifiziert.¹³ Denn der Störer kann regelmäßig nur für Kosten von Ersatzvornahmen¹⁴ herangezogen werden, die durch Handlungen der Polizei entstehen, welche der Störer selbst hätte vornehmen können (sog. vertretbare Handlungen).¹⁵ Da das Gewaltmonopol beim Staat liegt, kann der Veranstalter jedoch nicht zur Vornahme entsprechender Handlungen verpflichtet sein. Er war hierzu rechtlich gar nicht befugt.¹⁶ Es lässt sich damit festhalten, dass eine Haftung des Veranstalters aus allgemeinem Polizeirecht nicht möglich ist. Es kommt daher nur noch ein Gebührentatbestand in Betracht.

III. Haftung des Veranstalters nach dem „gebührenrechtlichen“ Ansatz¹⁷

Im Folgenden ist zu untersuchen, ob eine gebührenrechtliche Abgeltung polizeilichen Handelns grundsätzlich zulässig ist, und wenn ja, welche Anforderungen die Verfassung an einen Gebührentatbestand stellt und ob diese erfüllt sind. Es stellen sich hierbei Fragen zur Finanzverfassung, zu den Grundrechten sowie zu weiteren Verfassungsprinzipien.

1. Grundsätzliche Zulässigkeit einer gebührenrechtlichen Regelung

Zunächst ist die grundsätzliche Zulässigkeit einer gebührenrechtlichen Kostenregelung für die Abwälzung der Polizeikosten auf den Bürger zu erörtern. Grundlegende verfassungsrechtliche Bedenken sind in der Literatur höchstens

¹⁰ So *Thiel* (Fn. 4), § 8 Rn. 102; auch *Schmidt* (Fn. 4), Rn. 768; *Braun* (Fn. 4), 321.

¹¹ *Broß* (Fn. 3), 380.

¹² *Braun* (Fn. 4), 322.

¹³ *Wahlen* (Fn. 5), S. 27.

¹⁴ I.d.R. gilt Gleiches für Maßnahmen durch Sicherstellung, durch unmittelbare Ausführung und in einigen Ländern durch unmittelbaren Zwang. Diese sind hier allerdings offensichtlich nicht einschlägig. Dazu *Schenke* (Fn. 7), Rn. 698 ff.

¹⁵ *Gusy*, Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Aufl. 2014, Rn. 443.

¹⁶ *Schiffbauer* (Fn. 2), 1283; *Schmidt*, Der Anspruch auf Ersatz von Polizeikosten bei Großveranstaltungen, ZRP 2008, 120 (121); *Braun* (Fn. 4), 322; *Kirchhof*, HdSR V, § 119 Rn. 35.

¹⁷ Begriff nach *Heise*, Überwälzung von Einsatzkosten der Polizei bei Spieldarstellungen im Profifußball: Der gebührenrechtliche Ansatz, NVwZ 2015, 262 (262) (inzwischen wohl (ganz) herrschende Meinung).

noch vereinzelt zu finden.¹⁸ So wird geltend gemacht, aus dem Rechtsstaatsprinzip folge, dass die polizeiliche Tätigkeit bereits durch die Steuern vom Bürger finanziert sei, sodass die eingeforderten Kosten eine unzulässige Doppeldeckung der Kosten darstellten,¹⁹ wodurch eine Gebühr für polizeiliche Einsätze generell unzulässig würde.

Dieser Auffassung ist jedoch zu widersprechen. Bereits der Begriff der Steuer, unter anderem legaldefiniert in § 3 Abs. 1 AO als Geldleistung, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellt (...),²⁰ zeigt, dass Steuern als solche *nicht zweckgebunden* sind. Vornehmlich kann man also nicht aus dem Rechtsstaatsgebot konkret folgern, dass deshalb bereits der Erlass einer Gebühr für zusätzliche Dienstleistungen der Polizei grundsätzlich eine Doppelfinanzierung darstellt. Für eine derartig konkrete Schlussfolgerung ist das Rechtsstaatsprinzip viel zu offen.²¹ Der Staat soll die Polizeikosten entsprechend seiner Aufgabe zur Gefahrenabwehr *grundsätzlich* durch Steuern decken. Es steht ihm aber frei, Gebühren, welche im Gegensatz zu Steuern als individuell zurechenbare *Gegenleistungen* für *besondere* Leistungen der Verwaltung zu charakterisieren sind,²² für eben ein *besonderes*, ergo vom *Grundbedarf abzugrenzendes* Verhalten der Verwaltung zu erheben. Dabei bleibt dem Staat ein von Verfassungs wegen großer Entscheidungsspielraum, welche Leistungen er als gebührenpflichtig deklarieren möchte. Hierzu hat der *Verwaltungsgerichtshof Mannheim*²³ zutreffend festgestellt: „Es gibt keinen Grundsatz mit Verfassungsrang, aus dem sich ergäbe, daß eine Regelung über den Ersatz von Polizeikosten dem für das allgemeine Polizeirecht wesentlichen Störerprinzip folgen müßte.“²⁴

2. Finanzverfassungsrechtliche Anforderungen an Gebührentatbestand

Der Gebührenbegriff ist verfassungsrechtlich nicht vorgegeben. Nur das Merkmal der Gegenleistung wird als verfassungsrechtlich verankert angesehen.²⁵ Damit die Gebühr eine Gegenleistung darstellt, muss laut *Bundesverfassungsgericht* eine spezifische Verknüpfung zwischen Leistung und Gegenleistung bestehen,

¹⁸ *Albrecht*, Probleme der Kostenerhebung für polizeiliche Maßnahmen in: FS Samper, 1982, S. 175 ff.

¹⁹ *Ebd.*

²⁰ *Kirchhof*, HdSR IV, § 88, Rn. 51 ff.

²¹ *Schenke*, Erstattung der Kosten von Polizeieinsätzen, NJW 1983, 1882 (1884).

²² *Birk/Desens/Tappe*, Steuerrecht, 18. Aufl. 2015, Rn. 118; *BVerwG*, NVwZ 1994, 1002 (1005). Überblick bei *Henneke*, Finanzierungsformen im Abgabenstaat, JA 1990, 113 ff.

²³ *VGH Mannheim*, Urteil v. 18.6.1979 – Az. I 47/79. Gleichzeitig bestätigte das Urteil die Verfassungsmäßigkeit des § 81 BWPoIG a.F.

²⁴ Im Ergebnis mit ähnlicher Begründung *Schenke* (Fn. 21), 1884.

²⁵ BVerfGE 3, 407 (435); 20, 257 (269).

das heißt jedenfalls eine individuelle Zurechnung.²⁶ Dem Gesetzgeber ist ein weiter Einschätzungsspielraum zur Bestimmung von Zurechnungskriterien zuzusprechen.²⁷ Regelmäßig bedient er sich des Veranlasser-, Vorteils- und Verschuldensprinzips. Das Verwaltungshandeln soll durch die Geldleistung ganz oder teilweise gedeckt werden.²⁸

Das stellt sich auch beim BremGebBeitrG nicht anders dar. Bei Profifußballspielen kann man nur das Interessen- bzw. Vorteilsprinzip heranziehen. Eine Haftung nach dem Verursacherprinzip kommt in Anlehnung an das zum polizeirechtlichen Ansatz Erörterte nicht in Frage, weil die Veranstalter die Gefahr nicht unmittelbar verursachen und das auf Primärebene gefundene Ergebnis auf das Kostenrecht ausstrahlt.²⁹ Man würde daher durch eine Inanspruchnahme der Veranstalter nach Verursacherprinzip allgemeinen polizeirechtlichen Wertungen zuwiderhandeln. Ein Verschulden der Veranstalter scheidet ebenso ohne Weiteres aus. Diese Erwägungen hat auch der Bremer Gesetzgeber angestellt, was die Änderung der Formulierung „überwiegendes Interesse“ der a.F. der §§ 4, 13 BremGebBeitrG zum einfachen "Interesse" in der n.F. zeigt. Zunächst kann festgestellt werden, dass das polizeiliche Verwaltungshandeln zum Schutze der Veranstaltungsbesucher in spezifischem Zusammenhang mit der Ausrichtung der Großveranstaltung steht, die sonst nicht stattfinden könnte. Die erhobene Gebühr soll diese Kosten decken. Problematisch erscheinen die tatbestandlichen Fragen, wer als Veranstalter anzusehen ist und ob die polizeilichen Handlungen bei den betroffenen Veranstaltungen in dessen Interesse liegen.

a) Gebührendressat – Zum Veranstalterbegriff

Der Veranstalterbegriff wurde in gebührenrechtlichem Kontext bisher nicht erschöpfend erörtert.³⁰ Dies führt insbesondere gegenüber dem deutschen Profifußball aufgrund dessen vielschichtiger Organisationsverflechtungen zu Problemen. Es gilt deshalb, den Begriff des Veranstalters nach gebührenrechtlichen Grundsätzen zu entwickeln. Dabei kommt es auch darauf an, die Terminologie in Bezug auf mehrere Beteiligte, die zum Zweck des Zustandekommens der Veranstaltung zusammenwirken, herauszuarbeiten.

²⁶ *Perlätius*, Die vorteilsabschöpfende Verwaltungsgebühr, 2010, S. 55 m.w.V. auf BVerfGE 113, 128 (148).

²⁷ *Schiffbauer* (Fn. 2), 1283; so auch *BVerfG*, NVwZ 1999, 176 (177).

²⁸ *BVerfG*, Beschluss v. 11.8.1998 – 1 BvR 1270/94, Rn. 19.

²⁹ *Braun* (Fn. 4), 324.

³⁰ Ansätze bei *Schiffbauer*, NJW 2014, 1282 (1284); *Böhm*, Polizeikosten bei Fußballspielen, NJW 2015, 3000 (3003).

aa) Gebührenrechtlicher Veranstalter – Abstrakte Begriffsbestimmung

Ein gebührenrechtlicher Veranstalterbegriff muss den Grundgedanken der Gebühr umfassen: Eine Gegenleistung für eine besondere staatliche Leistung, die die Kosten der Leistung ganz oder teilweise decken soll.³¹

Abstrakt muss es, um dem verfassungsrechtlich gebotenen Gesichtspunkt der notwendigen individuellen Zurechnung der Gebühr Rechnung zu tragen, für die Begriffsbestimmung darauf ankommen, welche Umstände zum Erfolg der Veranstaltung führten. Denn es ist die Veranstaltung, welche die Erhebung einer Gebühr notwendig macht. Denkbar relevant sind die Organisation und die wirtschaftliche Verantwortung im Sinne einer finanziellen Risikoübernahme.

Einerseits stellt die Organisation als Begriffskern den faktischen Aspekt der Veranstaltung dar, welcher die Veranstaltung real ins Werk setzt, das heißt die Initiierung, Planung und Durchführung. Die finanzielle Risikoübernahme andererseits ist deshalb einzubringen, weil die Gebühr eine Gegenleistung für einen besonderen geldwerten Vorteil ist. Diese Gegenleistung soll erbringen, wer den geldwerten Vorteil durch die Verwaltungshandlung erlangt hat.

Doch kommt dieser nicht nur dem zugute, der eine Veranstaltung nach seiner Vorstellung organisieren kann, sondern auch dem, der aufgrund der finanziellen Risikoübernahme die Mittel für die Organisation der Veranstaltung zur Verfügung gestellt hat und aus ihr den größten finanziellen Profit schlägt. Es muss beachtet werden, dass die Veranstaltung bereits ab ihrer Durchführung die Übernahme des finanziellen Risikos voraussetzt.

Sollte man hingegen der Meinung sein, dass nur die Organisationsverantwortung Grundvoraussetzung der Veranstaltung ist, so muss man konsequenterweise feststellen, dass durch die Behördenhandlung sowohl die wirtschaftliche Rentabilität der Veranstaltung stiege als auch das finanzielle Risiko minimiert würde, wodurch man wiederum zu der Erkenntnis kommt, dass Organisation und finanzielle Verantwortlichkeit sich gewissermaßen gegenseitig bedingen.

Nicht möglich ist andererseits eine reine Anknüpfung an die wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit. Man könnte zwar die Frage aufwerfen, wie sich der Vorteil aus der Staatsleistung denn anders realisieren ließe als durch den Gewinn. Diese Erwägung verkennt aber, dass für einen Veranstalterbegriff dessen Bezugspunkt, also die Veranstaltung als solche, entscheidend sein muss. Ohne Organisation kann auch für nichts das Risiko übernommen werden, es fehlte

³¹ *Hummel*, Verfassungsrechtsfragen der Verwendung staatlicher Einnahmen, 2008, S. 391.

also am entsprechenden Anknüpfungspunkt. Das bedeutet, dass tatsächlich nicht die Beachtlichkeit der Organisation der Rechtfertigung bedarf, sondern nur die wirtschaftliche Risikoübernahme. Diese ist hingegen nicht umfassend begriffskonstituierend, richtigerweise aber beachtlich, weil nicht jeder Organisationsbeitrag die finanzielle Risikoübernahme voraussetzt, zum Beispiel die Initiierung der Veranstaltung. So wäre auch ein rein faktischer Veranstalterbegriff zumindest denkbar, stünde allerdings, wie bereits erörtert, nicht mit der genannten gebührenrechtlichen Leitidee der individuellen Zurechnung der Gebühr im Einklang.

Zusammenfassend setzt sich der Veranstalterbegriff also aus einem faktischen, aus zwingender Wortlautauslegung und gebührenrechtlicher Wertung resultierenden Bestandteil und einem sich ausschließlich aus der gebührenrechtlichen Wertung ergebenden Aspekt zusammen. Den Veranstalter könnte man also wie folgt definieren:

Alleiniger Veranstalter ist, wer für die Organisation und die wirtschaftlichen Risiken einer Veranstaltung verantwortlich ist.

Aus diesen Überlegungen lässt sich auch ableiten, wie es sich bei mehreren Beteiligten zu verhalten hat. Teilen sich mehrere Personen die Übernahme der relevanten Aspekte, das heißt Organisation und wirtschaftliche Verantwortung, müssen sie sich auch die rechtliche Verantwortung im Sinne einer gemeinsamen Adressatenstellung gegenüber der Verwaltung zuweisen lassen. Um eine Hypertrophie des Veranstalterbegriffes und damit auch des Haftungsbereichs zu verhindern, muss diese *Ausführungsbeteiligung* derartig relevant sein, dass sie *entscheidend* bzw. *erheblich* zur Verwirklichung der konkreten Veranstaltung beigetragen hat. Da es um die gemeinsame Übernahme von Verantwortung geht, könnte man die Unerheblichkeit eines Veranstalterbeitrags wertungsmäßig daran festmachen, ob der Betreffende ausschließlich im Verantwortungsbereich eines anderen tätig wurde. Bei Fußballspielen wäre beispielsweise die alleinige Organisation des Wurstverkaufs im Stadion in Ausgestaltung des Verantwortungsbereichs des für die lokale Gesamtorganisation Verantwortlichen an sich unerheblich. Das ist freilich einigermaßen ungenau, was sich aber in Anbetracht der Wertungsabhängigkeit einer Erheblichkeitsschwelle nicht vermeiden lässt. Man könnte im konkreten Fall wohl auf die Enge der Verknüpfung zum Hauptzweck der Veranstaltung abstellen. Aufgrund der Interdependenz der wirtschaftlichen und organisatorischen Aspekte der Veranstaltung kann es auch keinen Unterschied machen, ob ein Beteiligter ausschließlich wirtschaftliche oder organisatorische Verantwortung übernimmt, solange die genannte Erheblichkeitsgrenze nicht unterschritten wird.

(Mit-)Veranstalter liegen also vor, wenn sich mehrere Personen die Organisation und die wirtschaftlichen Risiken der Veranstaltung teilen und der jeweilige Veranstalterbeitrag von derartiger Relevanz ist, dass er die konkrete Verwirklichung der Veranstaltung erheblich gefördert hat.

bb) Gebührenrechtlicher Veranstalter – Konkreter Fall des Profifußballspiels

Da der Gebührensschuldner gem. § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG der Veranstalter ist, muss dieser nun für den Fall von Profifußballspielen identifiziert werden. Zunächst ist festzustellen, dass im deutschen Profifußball eine Verband-Verein-Konstellation vorzutreffen ist, die zur Verflechtung von Kompetenz-, Verantwortungs- und Risikobereichen zwischen Verband und Verein führt.³² Schwierig erscheint deshalb die Bestimmung des richtigen Gebührensschuldners. Der Ligaverband hat die Operation und Vermarktung der Bundesliga der Deutschen Fußball Liga (DFL) übertragen, sodass im Endeffekt als Veranstalter nur diese und/oder die ausrichtenden Vereine in Betracht kommen.

Einerseits wird der Heimverein, hier der SV Werder Bremen, als alleiniger Gebührensschuldner erachtet.³³ Es wird argumentiert, aus den Ligastatuten des Ligaverbandes gehe hervor, dass die Clubs die Spiele veranstalten, während die DFL nur organisatorische Rahmenbedingungen bestimme. Die wirtschaftliche Verantwortung liege ausschließlich bei den Vereinen, da diese ihr eigenes Stadion bestimmen, Kartenkontingent und -preise festlegen und allein an den Tageseinnahmen beteiligt sind sowie ihre Werbeflächen eigenständig vermarkten.³⁴ Nach allgemeinen Grundsätzen sei darauf abzustellen, wer das Spiel durchführt.³⁵

Nach Ansicht des Senats handelt es sich bei DFL und Verein um Mitveranstalter. Damit wären beide mögliche Gebührensschuldner.³⁶ Er bringt vor, dass die Fußballliga sogenannte „Geisterspiele“ als Sanktion gegenüber dem austragenden Verein erlassen könne, die eine Ausübung des Hausrechts des Veranstalters darstellen. Dieses knüpfe explizit an die Rolle des Veranstalters an. Außerdem erfolge die übergreifende Organisation der Bundesliga durch die DFL. Dies seien die Mannschaftspaarungen, Spielzeiten und -orte sowie die Festlegung von allgemeinen Standards wie die Regelung der Vergabe von Kartenkontingenten an die Gastvereine. Auch könnten Änderungen der Spielzeiten bei irregulären Ereignissen wie extremen polizeilichen Lagen nur durch

³² Zum Aufbau des Profifußballsports in Deutschland siehe Senatsberichts (Fn. 1), S. 24 f. m.w.N.

³³ *Schiffbauer* (Fn. 2), 1284.

³⁴ *Schiffbauer* (Fn. 2), 1284.

³⁵ *Böhm* (Fn. 30), 3003.

³⁶ Senatsbericht (Fn. 2), S. 25 f.

die DFL unter Ausschluss der ausrichtenden Vereine vorgenommen werden. Des Weiteren stünden der DFL die Verwertungsrechte der Bundesliga und damit der größte wirtschaftliche Nutzen der Veranstaltung zu.³⁷

Im Ergebnis ist konsequenterweise dem Senat zuzustimmen. Denn einerseits erscheint eine „rein wirtschaftliche Betrachtung“ meines Erachtens kaum vertretbar, auch nicht im gebührenrechtlichen Kontext.³⁸ Andererseits hat dieser ein auf dem Vergleich verschiedener Rechtsgebiete beruhendes Ergebnis gefunden, während ein Teil der Literatur lediglich Einwände vorbringt, die gerade als Subsumtion unter einen von ihr unbestimmten Veranstalterbegriff fungieren und konkludent wohl davon ausgeht, dass es nur auf die wirtschaftliche Risikoübernahme ankommt. Andere stellen nur auf die Durchführung als Teilaspekt des faktischen Veranstalterbeitrags ab.³⁹

Die korrekte Lösung ist mittels Subsumtion unter den oben entwickelten Veranstalterbegriff zu finden. Wäre der ausrichtende Verein alleiniger Veranstalter, müsste er sowohl die Organisation als auch das wirtschaftliche Risiko insoweit alleine tragen, dass kein anderer Mitveranstalter in Betracht kommt.

Alleiniger Veranstalter ist, wer für die Organisation und die wirtschaftlichen Risiken einer Veranstaltung verantwortlich ist. Mehrere Mitveranstalter liegen vor, wenn sich mehrere Personen die Organisation und die wirtschaftlichen Risiken der Veranstaltung teilen und der jeweilige Veranstalterbeitrag von derartiger Relevanz ist, dass er die konkrete Verwirklichung der Veranstaltung erheblich gefördert hat.

Selbst wenn man der Literaturansicht zugeben würde, dass der austragende Verein das wirtschaftliche Risiko alleine trägt, was in Anbetracht der Ausübung der Verwertungsrechte durch die DFL gem. § 2 Nr. 1.3 der Satzung der DFL als höchst fragwürdig erscheint, da diese Rechte gerade den Großteil der Einnahmen ausmachen, so kann nicht geleugnet werden, dass die DFL jedenfalls in der Organisation eine federführende Rolle übernimmt. Ihr Beitrag hat die konkrete Verwirklichung der Veranstaltung erheblich gefördert, denn ihr obliegt die Gestaltung der übergreifenden Steuerung des Gesamtwettbewerbs, beispielsweise die Festlegung der Mannschaftspaarungen und der Spielzeiten und -orte ohne Dispositionsbefugnis des ausrichtenden Vereins. Dass die Vereine die Spiele größtenteils alleine durchführen ist unerheblich, weil die Durchführung lediglich einen Teilaspekt der organisatorischen Verantwortung darstellt. Da es lediglich eines erheblichen Veranstalterbeitrags

³⁷ Senatsbericht (Fn. 2), S. 25 f.

³⁸ Mangels Anknüpfungspunkt der wirtschaftlichen Risikoübernahme, siehe oben.

³⁹ Böhm (Fn. 30), 3003.

in wenigstens einem der beiden relevanten Aspekte der Veranstaltung bedarf, überzeugender hingegen sogar Beiträge der DFL sowohl in organisatorischer als auch wirtschaftlicher Hinsicht anzunehmen sind, sind im Ergebnis DFL und ausrichtender Verein Mitveranstalter.

b) Interesse des Veranstalters – insbesondere im Profifußball

Der Gebührenbegriff verlangt, dass die Leistung der Verwaltung nicht im ausschließlichen Interesse der Allgemeinheit liegt, sondern jedenfalls auch im Interesse des Einzelnen, vgl. § 13 Abs. 1 BremGebBeitrG, vorgenommen worden sein müsste. Ein überwiegendes Interesse ist verfassungsrechtlich nicht notwendig, denn ihrer Natur gemäß sind die meisten gebührenpflichtigen Handlungen vorwiegend am Interesse der Allgemeinheit ausgerichtet.⁴⁰ Voraussetzung für eine Zurechnung nach dem Vorteilsprinzip ist jeder tatsächlich erlangte, geldwerte Vorteil, welcher es rechtfertigt, dem Schuldner die Leistungskosten aufzuerlegen bzw. den Vorteil ganz oder teilweise abzuschöpfen.⁴¹

Einen solchen Vorteil im Rahmen von Profifußballspielen hat jüngst *Schiffbauer* verneint.⁴² Einerseits bestreitet er nicht, dass Polizeieinsätze *innerhalb* des Stadions im Interesse des Veranstalters liegen, wenn dort Gefahren abgewendet werden. Andererseits sollen die Einsätze *außerhalb* des Stadions, also im öffentlichen Raum, nicht in der Interessenssphäre des Veranstalters liegen. Dort könne der Grundsatz der Gebührenfreiheit nur durchbrochen werden, wenn die Polizei eine zusätzliche „Serviceleistung“ erbringe, durch die der Einzelne einen unmittelbaren finanziellen Vorteil erlange. Ein solcher sei zum Beispiel bei der Begleitung der Fans zum Stadion zu verneinen, denn hier schütze die Polizei nur die Allgemeinheit. Des Weiteren könne das Stadion auch mit Bremer Fans gefüllt werden und damit sei der Veranstalter nicht angewiesen auf die Leistung.

Ob diese Differenzierung sinnvoll ist, erscheint mir zweifelhaft. Denn unabhängig davon, ob die Polizei Gefahren während des Spiels im Stadion

⁴⁰ *BVerwG*, NVwZ 1994, 1102 (1105) (Luftsicherheitsurteil); *BVerfG*, NVwZ 1999, 176 (177). Dies wird vereinzelt angezweifelt, wobei eine Thematisierung dieser grundlegenden gebührenrechtlichen Frage einerseits den Rahmen dieser Behandlung sprengen, andererseits aufgrund der gefestigten Rechtsprechung ohnehin eher einen ausschließlich theoretischen Einwand darstellt, siehe *Böhm* (Fn. 30), 3002. Lesenswert hierzu auch *Heise* (Fn. 17), 262 ff.

⁴¹ *Perlittus* (Fn. 26), S. 33 m.w.V. auf BVerfGE 93, 319 (344).

⁴² *Schiffbauer* (Fn. 2), 1284; differenzierend *Klein*, Fußballveranstaltungen und Polizeikosten: Die Verfassungsmäßigkeit einer kostenrechtlichen lex-Fußball in Bremen, DVBl 2015, 275 (280), der das Interesse des Veranstalters durch öffentliche und private Interessen begrenzt sieht, sodass viele vom Wortlaut umfasste Verwaltungshandlungen nicht erfasst würden.

abwendet oder vor/nach dem Spiel im öffentlichen Raum tätig wird, steht fest: Ohne all diese Einsätze könnte kein geregeltes Spiel stattfinden. Die umliegenden Straßen wären verstopft, die Fans gelangten nicht oder nur unter großem Aufwand zum Stadion bzw. nach Hause. Die Sicherheitsvorkehrungen im öffentlichen Raum dienen dem Schutz der Fans. Wären sie nicht gewährleistet, wäre äußerst fraglich, ob die Fans erneut ein Spiel im Weserstadion besuchen würden. Dies gilt vor allem auf lange Sicht, denn ohne den Einsatz der Polizei, insbesondere auch außerhalb des Stadions, würden die Einnahmen wegen der schlechten örtlichen Bedingungen kontinuierlich zurückgehen. Nur weil die Veranstalter Inhaber des Veranstaltungsortes sind und im Stadion ein zusätzlicher Sicherheitsdienst angestellt ist, kann man nicht auf die Vorteilslosigkeit der Maßnahmen durch die Polizei schließen. Aus diesen Erkenntnissen ergibt sich auch die Untauglichkeit des Einwandes, der SV Werder könne das Stadion allein füllen. Der Gastgebertverein muss einerseits dem Gastverein ein ausreichendes Kartenkontingent zur Verfügung stellen.⁴³ Es handelt sich andererseits um einen zirkulären Einwand, da sich bei einem nur von einheimischen Fans besuchten Fußballspiel die Frage nach den erhöhten Polizeikosten gar nicht stellen würde. Denn dann fehlten die aufeinandertreffenden „verfeindeten Fronten“. Es kommt letztlich nur auf den individuellen Vorteil an, welcher, „solange ein sachlich und auch räumlich hinreichend enger Zusammenhang der polizeilichen Tätigkeit besteht“,⁴⁴ zwischen den genannten Leistungen der Polizei und dem Veranstaltungserfolg im städtischen Umfeld jedenfalls festzustellen ist. Die Differenzierung stellt sich im Ergebnis also als Versuch der Wiedereinführung des vermeintlichen Ausschlusskriteriums des „überwiegend öffentlichen Interesses“ dar.⁴⁵ Richtigerweise handelt die Polizei also auch im Interesse der Veranstalter, sodass den Anforderungen des Gebührenbegriffes insofern entsprochen wird.

3. Grundrechtliche Anforderungen an den Gebührentatbestand

Der Tatbestand darf die Grenzen der verfassungsmäßigen Rechtfertigung nicht sprengen. Von einem Gebührentatbestand können die Grundrechte des Schuldners betroffen sein. Soweit die Grundrechte ihrem Wesen nach auf sie anwendbar sind, gelten sie auch für juristische Personen, Art. 19 Abs. 3 GG.

a) Art. 12 Abs. 1 GG

In Betracht kommt ein Verstoß gegen Art. 12 Abs. 1 GG. Grundrechtsträger sind alle Deutschen und das Grundrecht ist auf juristische Personen des

⁴³ Heise (Fn. 17), 265 m.w.V. auf § 3 Nr. 4 Spielordnung des Ligaverbandes.

⁴⁴ Ebd.

⁴⁵ Ebd.

Privatrechts anwendbar.⁴⁶ Schutzgut ist die Freiheit der Berufsausübung und die Berufswahl. Eingriffe bedürfen einer berufsregelnden Tendenz.⁴⁷ Für die Rechtfertigung einer Berufsausübungsregelung, also eines Eingriffs auf erster Stufe der Drei-Stufen-Theorie, genügen vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls.⁴⁸

Bei der Kostenabwälzung im Rahmen von Profifußballspielen handelt es sich um einen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit mit berufsregelnder Tendenz, da sich ein drohender Gebührenbescheid steuernd auf die Veranstalter auswirken kann, beispielsweise durch ein verringertes Ticketkontingent sowie geringere Erwerbchancen.⁴⁹

Dieser Eingriff muss verhältnismäßig sein. Ein legitimer Zweck liegt schon deshalb vor, weil der zusätzliche polizeiliche Aufwand ausgeglichen und die Allgemeinheit entlastet werden soll. Offenkundig ist der Gebührentatbestand hierzu geeignet, da Steuermittel für die Sicherung von Fußballspielen aufgewendet würden. Er müsste auch erforderlich, also nicht durch ein gleich effektives, milderer Mittel zu erreichen sein. Milder wäre die ausschließliche Heranziehung von Störern. Diese könnten aber nicht ansatzweise alle identifiziert werden und die gleiche Menge an Geld einbringen. Eine Limitierung der Tickets für auswärtige Fans wäre auch denkbar. Nichtsdestotrotz liegt das Gefahrenpotential aber in der Konkurrenz der rivalisierenden „Fanlager“. Nur eine starke Beschränkung des Ticketkontingents an gegnerische Fans könnte zu gleichen Ergebnissen führen. Allerdings wäre es dann sehr zweifelhaft, ob das Stadion noch zu füllen wäre. Hierbei ist auch die "Fußballkultur" zu beachten: Die Risikospiele würden mit der Zeit ihren Reiz verlieren und folglich auch weniger Bremer anlocken, weil die Konkurrenz der Vereinsanhänger „erlahmen“ würde. Auch wäre damit der Verein bezüglich seiner Erwerbstätigkeit erheblich bevormundet, da der Personenkreis, mit dem er kontrahieren könnte, stark begrenzt würde. Der Eingriff ist auch angemessen, da vernünftige Erwägungen des Allgemeinwohls überwiegen. Zunächst würde nur bei Risikospielen in die Berufsausübung eingegriffen. Zwar müssen mehrere 100.000 Euro pro Risikospiele an die Polizei abgetreten werden. Dies dient jedoch der Entlastung der Allgemeinheit von den Polizeikosten bei diesen Spielen. Risikospiele sind zwar selten, der Ticketverkauf und damit die Gewinne steigen hingegen, was nicht zuletzt auf das erhöhte Sicherheitsgefühl der Zuschauer aufgrund der Polizeieigenwart zurückzuführen

⁴⁶ Ipsen, Staatsrecht II, 18. Aufl. 2015, Rn. 630 f.

⁴⁷ Ipsen (Fn. 46), Rn. 658.

⁴⁸ Ruffert, in: BeckOK-GG, Edition 28, Stand: 01.03.2015, Art. 12 Rn. 94.

⁴⁹ Schiffbauer (Fn. 2), 1284.

ist.⁵⁰ Es ist zu bedenken, dass das hohe Polizeiaufkommen nicht nur finanziell eine Belastung für die Allgemeinheit darstellt, sondern auch vor, während und nach dem Spiel zu einer Schwächung regulärer Polizeidienststellen führt und damit den Schutz der Bevölkerung durch die Polizei einschränkt.⁵¹

b) Art. 14 Abs. 1 GG

Weiterhin denkbar wäre die Verletzung von Artikel 14 Abs. 1 GG, wenn man das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb anerkennt und als Schutzgut von Art. 14 Abs. 1 GG qualifiziert. Ein Eingriff läge unter Verweis auf das zur Berufsfreiheit Gesagte vor. Dieser wäre jedenfalls unverhältnismäßig, wenn sich das Geschäft insgesamt „nicht mehr rechnen“ würde.⁵² Das ist mit der intendierten Beschränkung auf Risikospiele jedoch keineswegs der Fall. Die Vereine und die DFL machen jährlich Gewinne in Millionen- bzw. Milliardenhöhe⁵³ und das Stadion ist bei den einschlägigen Spielen sehr gut besucht. Außerdem können die Kosten durch die Erhöhung der Ticketpreise auf die Zuschauer abgewälzt⁵⁴ werden, ohne dass ein zurückgehender Ticketabsatz zu befürchten wäre, sofern die Preiserhöhungen sich in einem gewissen Rahmen halten – Risikospiele sind aufgrund der besonderen Konkurrenz sehr reizvoll für die Fans. Eine Verletzung ist zu verneinen.

c) Art. 3 Abs. 1 GG

In der Regelung sowie in der geplanten Verwaltungspraxis könnten weiterhin Verstöße gegen den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG liegen, wenn wesentlich Gleiches ungleich behandelt wurde und hierfür kein sachlicher Grund ersichtlich ist.⁵⁵ Bei Gebührentatbeständen liegt ein Verstoß gegen das Art. 3 Abs. 1 GG immanente Prinzip der Lastengleichheit insbesondere vor, wenn die oben genannten Voraussetzungen der Gebühr, also individuelle Zurechnung, teilweise Deckung der Kosten und Anknüpfung der hoheitlichen Maßnahme an die Tätigkeit des Gebührenschuldners, nicht erfüllt sind.⁵⁶ Wie oben festgestellt, ist das jedoch der Fall.

⁵⁰ Aus praktischer Perspektive *Bernhardt*, Die Geltendmachung von Kosten für polizeiliche Einsätze bei kommerziellen Veranstaltungen am Beispiel der Spiele des Profifußballs, *Die Polizei* 2007, 43 (44).

⁵¹ *Ebd.*

⁵² *Legge* (Fn. 3), 89; *Schenke* (Fn. 21), 1887.

⁵³ <http://www.sueddeutsche.de/sport/fussball-bundesliga-dfl-vermeldet-rekordumsatz-1.1874031>.

⁵⁴ So allgemein auch *Schenke* (Fn. 21), 1887.

⁵⁵ Ausführlich *Ipsen* (Fn. 46), Rn. 799 ff.

⁵⁶ *BVerfG*, Beschluss v. 11.8.1998 – 1 BvR 1270/94, Rn. 19.

In der Literatur hingegen werden Verstöße in Bezug auf das BremGebBeitrG zum Teil wie folgt begründet: Veranstaltungen, die erstmals stattfinden, würden durch die Formulierung „erfahrungsgemäß“ bessergestellt als regelmäßig stattfindende, weil für erstere noch keine Erfahrungswerte vorhanden seien, woraus Zweifel an der Rechtmäßigkeit des BremGebBeitrG resultierten.⁵⁷ Hierzu ist zu sagen, dass zwar die genannte Ungleichbehandlung vorliegt, diese jedoch sachlich gerechtfertigt ist, da jedwede Prognose auf Erfahrungen beruht. Ließe man den Einwand gelten, könnte der Gesetzgeber nie auf Erfahrungswerte zurückgreifen, weil immer ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG vorläge.

Weiterhin wird angeführt, das Tatbestandsmerkmal „5000 Personen“ könne dazu führen, dass der Verwaltung besonders weitgehende Befugnisse erteilt würden, die der Bindung der Verwaltung an das Gesetz widersprächen.⁵⁸ Im Zusammenhang des Gesetzes ist diese Befürchtung jedenfalls unbegründet, weil eine zahlenmäßige Mindestteilnehmerzahl einerseits bei Großveranstaltungen zur Bestimmtheit des Tatbestandes beiträgt und ihn gerade eingrenzt, nicht den willkürlichen Erlass von Verwaltungsakten ermöglicht. Andererseits ist diese Untergrenze auch nicht so niedrig angesetzt, dass sie durch „jedes gewöhnliche Straßenfest“⁵⁹ überschritten würde. Vielmehr dient diese Formulierung dazu, den Tatbestand für potentiell denkbare Veranstaltungen zu öffnen, die kein Profifußballspiel, aber dennoch gut besucht sind.

Die geplante Verwaltungspraxis könnte sich als problematisch erweisen. Vorliegend sind DFL und Verein richtigerweise Mitveranstalter, womit die reguläre Gesamtschuldnerschaft gem. § 13 Abs. 4 BremGebBeitrG eintritt. In der Verwaltungspraxis soll grundsätzlich die DFL aufgrund ihrer erhöhten Leistungsfähigkeit und zur Vermeidung einer Wettbewerbsverzerrung herangezogen werden.⁶⁰ Da der Senat selbst erkannt hat, dass die Veranstalter als Gesamtschuldner zu erachten sind, nimmt er zwangsläufig auch in Kauf, dass die DFL zivilrechtlich gem. § 426 Abs. 1 BGB bei alleiniger Heranziehung Regress nehmen könnte. Ein Wettbewerbsnachteil des Vereins ist deshalb kaum vermeidbar. Dieser Umstand ist für die Ermessensausübung allerdings irrelevant, weil es sich nur um ein unbeachtliches, wenn auch widersprüchliches Nebenmotiv handelt. Da es aber gerade der Zweck der Gesamtschuld ist, die vollständige Befriedigung des Gläubigers zu erreichen,⁶¹ es also insbesondere auf die finanzielle Leistungsfähigkeit ankommen kann, stellt diese folglich als dominierendes Motiv einen ausreichenden sachlichen Grund dar.

⁵⁷ Klein (Fn. 42), 281.

⁵⁸ Schiffbauer (Fn. 2), 1284.

⁵⁹ Schiffbauer (Fn. 2), 1285.

⁶⁰ Senatsbericht (Fn. 2), S. 33.

⁶¹ Koenig, in: Koenig-AO, 3. Aufl. 2014, § 44 Rn. 13.

4. Anforderungen weiterer Verfassungsprinzipien

Diskutiert werden im Rahmen des Tatbestandes des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG Kollisionen mit dem Bestimmtheitsgebot, Art. 20 Abs. 3 GG, und dem Verbot von Einzelfallgesetzen, Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG.⁶²

a) Bestimmtheitsgebot

Das Gesetz muss dem Bestimmtheitsgebot, Art. 20 Abs. 3 GG, genügen. Grundsätzlich müssen staatliche Eingriffe durch ein Gesetz derartig konkretisiert sein, dass Art und Umfang der Belastung für den Adressaten – im Zweifel durch Auslegung – klar erkennbar sind.⁶³ Bereits in der Vergangenheit hat es ähnliche Regelungen gegeben: am bekanntesten und wegen seiner Unbestimmtheit wohl auch umstrittensten hierunter der § 81 Abs. 2 BWPoIG a.F. Dieser ermöglichte den Kostenersatz bei privaten Veranstaltungen für weitere als die üblichen zur Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung im örtlichen Dienst heranzuziehenden Polizeibeamten.⁶⁴ Anhand dieser Regelung hat die Literatur in zahlreichen Veröffentlichungen konkrete Anforderungen entwickelt, die den Rahmen eines Gebührentatbestandes aufzeigen.⁶⁵ Insbesondere wird dargelegt, dass aufgrund des besonderen Schutzes der schrankenlos gewährten Grundrechte die Polizeikosten nur bei kommerziellen Veranstaltungen abgewälzt werden können. Außerdem muss der Adressat ausreichend bestimmbar sein. Dieser ist anhand der obigen Überlegungen zu ermitteln. Auch die ungefähre Höhe der Gebühr muss ex ante aufgrund des Gebots der Rechtssicherheit für den Veranstalter ersichtlich sein. Diese Voraussetzungen wurden bei der Ausarbeitung des Gesetzes vom Bremer Senat allesamt umgesetzt.

Als problematisch wird jedoch die Formulierung der „erfahrungsgemäß zu erwartenden Gewalthandlungen“ erachtet, weil „jede Bagatelltat eines Einzelnen den Veranstalter in die Kostenfalle treiben“ könne.⁶⁶ Es sei unklar, ob Gewalthandlungen deckungsgleich mit Straftaten seien, wenn ja, ob nur bestimmte Straftaten gemeint seien und ob bereits sehr wenige Gewalthandlungen ausreichen, um die Kostenpflicht auszulösen.⁶⁷ Richtig ist, dass der Begriff der Gewalthandlung nicht statuiert, ob er alle Straftaten oder

⁶² *Schiffbauer* (Fn. 2), 1285; *Böhm* (Fn. 28), 3003 f.

⁶³ *Wahlen* (Fn. 5), S. 28 m.w.V. auf BVerfGE 8, 274 (325); 11, 64 (77); 21, 73 (77).

⁶⁴ Hierzu *Württemberg*, Erstattung von Polizeikosten, NVwZ 1983, 194 (195).

⁶⁵ Zu den Bestimmtheitsanforderungen *Majer*, Die Kostenerstattungspflicht für Polizeieinsätze aus Anlaß von privaten Veranstaltungen, VerwArch 1982, 167 (177); *Wahlen* (Fn. 5), S. 30; *Lege* (Fn. 3), 89; *Schenke* (Fn. 21), 1885.

⁶⁶ *Schiffbauer* (Fn. 2), 1286; wohl auch *Böhm* (Fn. 28), 3003 f.

⁶⁷ Insbesondere *Klein* (Fn. 42), 281.

„gewalttätige Straftaten nicht unerheblichen Ausmaßes“⁶⁸ meint. Im Hinblick auf den Willen des Gesetzgebers, insbesondere für Profifußballspiele Gebühren zu erheben, wird man wohl auf häufig vorkommende Straftaten im Kontext von Profifußballspielen abzustellen haben, also auf Körperverletzungs- und Sachbeschädigungsdelikte. Auch hier kann man auf die Erfahrungsquellen DFL, Verein und Polizei zurückgreifen. Überdies verkennt die Kritik, dass der Gesetzeswortlaut eine kausale Verbindung zwischen den vorhersehbar erforderlichen zusätzlichen Polizeikräften und den Gewalthandlungen verlangt. Erst eine beträchtliche Anzahl an Gewalthandlungen könnte eine Kostenpflicht aufgrund des Erfordernisses des polizeilichen Mehraufwands auslösen, und diese Anzahl müsste sich deutlich von der bei „normalen“ Profifußballspielen zu verzeichnenden Menge abgrenzen. Einzelne Gewalthandlungen machen jedenfalls *vorhersehbar* den Einsatz *zusätzlicher* Polizeikräfte notwendig.

Auch sei unklar, auf wessen Erfahrung für die Prognose abzustellen ist. Der Wortlaut schweige hierzu.⁶⁹ Bisher würde die Expertise von DFB, DFL und Polizei genutzt. Eine Gebührentragungspflicht drohe aufgrund der finanziellen Interessen bisher vertrauenswürdige Erfahrungswerte zu vernebeln.⁷⁰ Dagegen ist einzuwenden, dass sich DFL und DFB bei falschen oder verheimlichten Angaben, aus welchen ein zu geringes Polizeiaufkommen resultiert und dadurch wiederum die Zuschauer gefährdet oder verletzt werden, zivilrechtlichen Schadensersatzansprüchen aussetzen würden.⁷¹ Denn der Veranstalter hat der „besonderen Gefahrentypizität von Massenveranstaltungen Rechnung zu tragen“.⁷² Bei Fehleinschätzungen durch die Polizei steht hingegen der Weg zu den Verwaltungsgerichten offen. Man wird daher auf bewährte Erfahrungsträger zurückgreifen können, ohne dass die Gefahr einer Falschauskunft auszumachen ist.

Der Tatbestand als solcher bleibt jedoch so konturiert, dass sein Anwendungsbereich zumindest bei Ausschöpfung aller Mittel der Auslegung (insbesondere historischer) dem Bestimmtheitsgebot standhält.

⁶⁸ Klein (Fn. 42), 281.

⁶⁹ Böhm (Fn. 28), 3003 f.

⁷⁰ Schiffbauer (Fn. 2), 1286.

⁷¹ Sowohl Ansprüche schuldrechtlicher Art aus dem Zuschauervertrag als auch deliktische Ansprüche gegen den Veranstalter kommen grundsätzlich in Betracht, vgl. hierzu Schulze, Der Zuschauervertrag, Jura 2011, 481 (489); Breucker, Sicherheitsmaßnahmen für die Fußballweltmeisterschaft 2006: Prävention durch Polizei und den Deutschen Fußball Bund, NJW 2006, 1233 (1233).

⁷² Schulze (Fn. 71), S. 489.

b) Einzelfallgesetz

Der Gebührentatbestand dürfte kein verbotenes Einzelfallgesetz sein. Dies wird beim Bremer Tatbestand behauptet, weil die „intendierte Wirkung einzig gegen die DFL gerichtet“ sei. Das Gesetz beeinträchtigt nur einen Grundrechtsträger.⁷³

Grundsätzlich ist die Anwendung des Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG sehr restriktiv zu handhaben.⁷⁴ Dieser verlangt, dass sich ein Gesetz an einen *unbestimmten* Adressatenkreis richtet und „den zu regelnden Sachverhalt über den Einzelfall hinaus *abstrakt umreißt*.“⁷⁵ Verboten ist jede grundrechtseinschränkende gesetzliche Regelung, deren Rechtsfolge nur einmal eintreten kann.⁷⁶ Dafür reicht es nicht ohne Weiteres aus, dass ein Gesetz als „Maßnahmegesetz“ einen konkreten Sachverhalt im Blick hat.⁷⁷ Bisher hatte das Einzelfallgesetz in der Praxis noch keine Relevanz.⁷⁸

Im Fall des BremGebBeitrG liegt kein verbotenes Einzelfallgesetz vor. Jedenfalls handelt es sich um eine abstrakt-generelle Norm. Weiterhin liegt kein verstecktes Einzelfallgesetz vor, denn es sind weitere Fallkonstellationen denkbar, in denen das Gesetz Anwendung findet. Ob weitere Adressaten bereits gegenwärtig oder in naher Zukunft (ebenfalls) betroffen werden, ist irrelevant.⁷⁹ Es darf lediglich nicht denklogisch ausgeschlossen sein, dass das Gesetz auch in anderen Fällen zur Anwendung kommen wird, was man vorliegend nicht annehmen kann. Dafür spricht das Gesetz selbst, welches insbesondere durch die Schwelle der 5000 Personen seinen Anwendungsbereich nicht nur auf Fußballspiele begrenzt, sondern zum Beispiel Konzerte gewisser musikalischer Interpreten umfasst, bei denen es regelmäßig zu Gewalthandlungen kommt.

IV. Ausblick

Seit langem wird nicht nur in der Politik, sondern auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur eine Heranziehung der Begünstigten von polizeilichen Verwaltungsleistungen bei Profifußballspielen gefordert. Diese Forderung hat das Land Bremen als Vorreiter in die Tat umgesetzt und einen

⁷³ *Schiffbauer* (Fn. 2), 1286; *Böhm* (Fn. 28), 3003 m.w.V. auf *Hermann/Buljevic*, „Lex Werder“: Die Bremer Lösung zur Polizeikostenbeteiligung an kommerziellen Großveranstaltungen, NordÖR 2015, 198 (201 ff.).

⁷⁴ Vgl. *BVerfG*, NJW 1970, 1268 ff.; *BVerfG*, NJW 1971, 1645 ff.

⁷⁵ *Enders*, in: BeckOK-GG, Edition 28, Stand: 01.03.2016, Art. 19 Rn. 8.

⁷⁶ *BVerfG*, NJW 1962, 100; *BVerfG*, NJW 1969, 1203 (1204).

⁷⁷ *Enders* (Fn. 75), Art. 19 Rn. 9.

⁷⁸ *Sachs*, in: *Sachs*, 7. Aufl. 2014, Art. 19 Rn. 23 f.

⁷⁹ *Sachs* (Fn. 78), Art. 19 Rn. 22.

Gebührentatbestand geschaffen, der mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Es bleibt nun zu hoffen, dass auch die übrigen Bundesländer diese verfassungsrechtliche Möglichkeit einer entsprechenden Gebührenerhebung erkennen und die vermeintliche Unantastbarkeit der Vereine und Verbände beenden, sodass diese mit dem Steuerzahler die Last teilen, von der sie bisher nur profitierten. In Anlehnung an die Rechtsprechung zum weitaus unbestimmteren § 81 BWPoIG a.F. ist im Übrigen die Verwerfung der Norm durch die Gerichte zu bezweifeln.