Überobligatorischer Polizeieinsatz bei sog. Risikospielen in den Fußballbundesligen: „Wer soll das bezahlen? Wer hat das bestellt?“ – Eine kritische Annäherung an den Vorstoß des Bremer Senats

Frank Bender / Dr. Richard Gräbener, Siegen*

Bereits die Ankündigung des Bremer Senats, „Veranstalter von gewinnorientierten Großveranstaltungen künftig unter bestimmten Bedingungen zur teilweisen Kostenerstattung heranzuziehen“, hatte für ein kontroverses Echo gesorgt. Seit dem 8. November 2014 ist es nun auch offiziell: Durch das Gesetz zur Änderung des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes¹ werden Veranstalter ebendieser gewinnorientierten Großveranstaltungen dazu verpflichtet, für anfallenden Mehraufwand Gebühren zu entrichten. Diese Änderung des Gebührenrechts führt dazu, dass in Zukunft der Deutschen Fußball Liga (DFL) Kosten für den erheblichen und über das übliche Maß hinausreichenden Polizeieinsatz bei sog. Risikospielen – also solchen, bei denen verstärkt mit gewalttätigen Ausschreitungen vor, während und nach dem Spiel zu rechnen ist – zumindest insoweit in Rechnung gestellt werden können, als das normale Maß überschritten wird.

Der vorliegende Beitrag skizziert nach einem kurzen Themenaufriss (I.) zunächst die Möglichkeit einer kostenmäßigen Inanspruchnahme der DFL nach aktueller Rechtslage (II.), ehe die Verfassungsmäßigkeit des gefahrenabwehrrechtlichen Gebührengesetzes umrissen wird (III.); nach einer rechtspolitischen Würdigung des Vorstoßes aus Bremen (IV.) schließen die Ausführungen mit einem knappen Fazit (V.).

I. Themenaufriss: „Die DFL hat so viel Geld!“

Die Gesetzesänderung führte – schon im Vorfeld – zu vielfältigen sowie kontroversen Reaktionen und erfuhr

in den Medien – freilich zuvörderst von Seiten der DFL – durchaus harsche Kritik.² DFL-Präsident Dr. Reinhard Rauball hält an seiner angekündigten Drohung fest, den Gang nach Karlsruhe anzutreten, sobald die DFL einen Kostenbescheid erhalte.³ Klaus Filbry, Geschäftsführer vom SV Werder Bremen, erklärte, diesen Schritt gemeinsam mit der DFL wahrnehmen zu wollen,⁴ denn der SV Werder Bremen ist durch das von DFL-Seite angekündigte Weiterleiten der Kosten an den Verein in besonderem Maße an einem zulasten des Landes Bremen ausgehenden Rechtsstreits interessiert. Der federführende Innensenator aus Bremen, Ulrich Mäurer, bezeichnet diese Ankündigung gegenüber Werder Bremen als unfair und bekräftigt, nicht Werder Bremen sondern ausschließlich die DFL in Anspruch zu nehmen.⁵

Die Landesregierung der Hansestadt führt für die Gesetzesänderung im Wesentlichen finanzielle Gesichtspunkte ins Feld und rechnet vor, dass in der vergangenen Fußballsaison 2013/2014 allein in Bremen Personalkosten i.H.v. rund 1,4 Mio. € für polizeiliche Einsätze bei Bundesligaspielen entstanden seien; hinzu kämen weitere finanzielle Belastungen – wie etwa Übernachtungskosten für auswärtige Polizeikräfte etc. – sowie die enorme Anzahl an Überstunden, welche die Beamten angesichts der angespannten

* Der Autor Frank Bender ist Kreisdirektor des Kreises Siegen-Wittgenstein; der Autor Dr. Richard Gräbener ist Rechtsreferendar (LG Münster) und wiss. Mitarbeiter am Institut für Öffentliches Recht und Politik der WWU Münster. Die Autoren bedanken sich bei Frau Jana Lena Kucharske für die Schlussredaktion des Beitrags.

¹ Siehe <http://www.bremische-buergerschaft.de/fileadmin/volltext.php?buergerschaftart=1&dn=D18L1591.DAT&lp=18&format=pdf>, Abruf v. 02.02.2015.

² Dazu sei statt etlicher nur auf den Überblick der Reaktionen bei Fritsch, Prügelnde Fans sind Staatssache, zeit.de, <http://www.zeit.de/sport/2014-08/rauball-polizei-polizeikosten-dfl-bundesliga>, Abruf v. 18.08.2014 verwiesen.

³ Vgl. <http://www.bundesliga.de/de/dfl/mediencenter/pressemitteilungen/2014/ligaverband-haelt-bremer-gesetz-zur-bezahlung-von-polizei-einsaetzen-weiterhin-fuer-nicht-zielfuehrend.php>, Abruf v. 09.12.2014.

⁴ Vgl. http://www.deutschlandradiokultur.de/polizei-beim-fussball-bremen-weigert-sich-weiter-fuer.966.de.html?dram:article_id=305480, Abruf v. 09.12.2014.

⁵ Vgl. http://www.fr-online.de/sport/interview--akt-der-arroganz_1472784,29036140.html, Abruf v. 09.12.2014.

Haushaltssituation schon jetzt zu gewärtigen hätten.⁶ „Bestell“ – um im Duktus des bekannten rheinischen Karnevalsliedes zu bleiben – habe diesen Aufwand letztlich die DFL, da „sie als Gesamtveranstalter das gesamte Fußballgeschehen der 1. und 2. Bundesliga in Deutschland organisiere und (...) wirtschaftlich die Hauptbegünstigte sei“, ausdrücklich nicht aber die Vereine.⁷ Mit anderen Worten: Wegen der gewaltigen wirtschaftlichen Vorteile, welche die DFL alljährlich aus dem Bundesliga-Spielbetrieb zu ziehen pflegt, sei es nur interessengerecht, sie an der dafür schlechthin unabdingbaren und aufgrund diverser Risikospiele überobligatorischen polizeilichen Kostenlast maßvoll zu beteiligen, welche die ohnehin schon unausgeglichenen Haushalte der Länder zusätzlich und über Gebühr belastet.⁸ Denn unbestritten vermeldet im Gegenzug die Fußball-Bundesliga – und damit nachgerade die DFL – seit Jahren Rekordumsätze.⁹ Die DFL hat also reichlich Geld und sie hat die polizeilichen Einsätze nach Ansicht des Bremer Senats bestellt – kann die Antwort daher nur lauten: „Sie soll das bezahlen!“¹⁰

II. Aktuelle Gesetzeslage – „Die DFL hat das nicht bestellt“

Die Rechtsfrage, ob und wie – außergewöhnliche – polizeiliche Einsatzkosten gegenüber einem (Groß-)Veranstalter anschließend geltend gemacht werden können, wurde vielfach aufgegriffen.¹⁰ Nach aktueller Gesetzeslage gilt schlicht und einfach, dass (wohlgemerkt jenseits spezialgesetzlicher Gebührentatbestände) allenfalls „störende“ Veranstalter auf Primärebene, im Anschluss daran auf Sekundärebene, für die polizeilichen Einsatzkosten haftbar

gemacht werden können.¹¹ Die DFL kann also – in Bremen wie in allen anderen Ländern – verkürzt gesprochen auch ohne neuen Spezialtatbestand dann per Leistungsbescheid für die Kosten der einzelnen Hoheits- und Zwangsakte, die im Zuge eines Großeinsatzes der Polizei „bei“ einem Fußballspiel zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit erfolgen,¹² herangezogen werden, wenn sie für diese Akte auf Primärebene „verantwortlich“ i.S.d. jeweiligen Polizeigesetzes ist.¹³ „Nicht abschließend geklärt“ mag mithin in dieser Hinsicht allenfalls die Frage sein, ob die DFL im polizeirechtlichen Sinne verantwortlich ist, also holzschnittartig gesprochen, im Besonderen für die Gewalt und Randalie vor, während und im Nachgang des Fußballspiels verantwortlich zeichnet, die jene o.g. Hoheits- und Zwangsakte der Polizei auslösen? Unzweifelhaft ist die DFL weder Handlungs- noch Zustandsstörer, allein mithilfe der umstrittenen Figur des sog. Zweckveranlassers¹⁴ könnte auf Primärebene überhaupt eine Verantwortlichkeit der DFL begründet werden, die eine anschließende Kostentragung zu rechtfertigen in der Lage wäre.¹⁵

Unbeschadet der Frage, ob man im Kontext des Zweckveranlassers eine „subjektive“ oder „objektive“ Zwecksetzung für erforderlich erachten mag,¹⁶ kann im Ergebnis eine Verantwortlichkeit der DFL nicht festgestellt werden: Freilich wünscht „die DFL“ nicht randalierendes resp. gewalttätiges Verhalten einzelner Personen oder nimmt es auch nur billigend in Kauf, vielmehr ist ihr – schon ausweislich ihrer vielschichtigen Förderung von Gewaltpräventionsarbeit etc. – dieses Verhalten ausgesprochen unerwünscht,¹⁷ eine „Bezweckung“ nach subjektiver Lesart scheidet daher von Anfang an aus. Auch ist dieses Verhalten objektiv kaum typische Folge der Veranstaltung eines Fußballspiels, vielmehr könnten allenfalls ganz bestimmte sog. Risikospiele – statistisch belastbar – typischer Anlass

⁶ Im Einzelnen sei auf die Pressemitteilung des Senats der Freien Hansestadt Bremen verwiesen, <http://www.senatspressestelle.bremen.de/detail.php?gsid=bremen146.c.95854.de&asl=bremen02.c.732.de>, Abruf v. 18.08.2014. Einen anderen Ansatz verfolgt NRW: Die Polizeipräsenz bei Bundesligaspielen soll aus Kostengründen reduziert werden, <http://www.faz.net/aktuell/sport/fussball/bundesliga/nrw-will-polizeipraesenz-in-bundesliga-reduzieren-13080794.html>, Abruf v. 18.08.2014.

⁷ Vgl. die Pressemitteilung des Senats der Freien Hansestadt Bremen, <http://www.senatspressestelle.bremen.de/detail.php?gsid=bremen146.c.95854.de&asl=bremen02.c.732.de>, Abruf v. 18.08.2014.

⁸ In der Stoßrichtung den Plänen des Bremer Senats eher zustimmend: *Wieland*, Wer Gewinne erzielt, sollte zahlen, Deutschlandfunk, http://www.deutschlandfunk.de/polizeieinsaetze-bei-fussballspielen-staatsrechtler-wer.694.de.html?dram:article_id=294118, Abruf v. 18.08.2014.

⁹ Dazu vgl. nur <http://www.sueddeutsche.de/sport/fussball-bundesliga-dfl-vermeldet-rekordumsatz-1.1874031>.

¹⁰ Siehe dazu bereits *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1882 ff.); *Broß*, DVBl. 1983, 377 (377 ff.); instruktiv *Lege*, VerwA 89 (1998), 71 (73 ff.); vgl. auch *Gusy*, DVBl. 1996, 722 (722 ff.); jüngst etwa *Schmidt*, ZRP 2007, 120 (120 ff. m.w.N.); *Sailer*, Haftung für Polizeikosten, in: *Lisken/Denninger* (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, Kapitel M Rn. 1 ff., 24 ff., 56 ff. m.w.N.; instruktiv in diesem Kontext ferner *Habermann*, Gebühren für Gefahrenabwehr, 2011, S. 270 ff. m.w.N.; aus der Rspr. sei nur auf *VGH Mannheim* NVwZ 1986, 657 (657 ff.) verwiesen; jüngst etwa *Braun*, Die Polizei 2013, 321 (321 ff.); *Siegel*, DÖV 2014, 867 ff.

¹¹ Siehe hierzu *OVG Münster* NVwZ-RR 2013, 681 (682 f.); präzise: *Braun*, (Fn. 10), S. 321; *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht, 7. Aufl. 2012, § 25 Rn. 1 ff.; *Gusy*, Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Aufl. 2014, Rn. 460; vgl. auch *Lege*, (Fn. 10), S. 83 ff.; zu den verschiedenen „Ebenen“ im Polizei- und Ordnungsrecht siehe etwa *Bockwoldt*, Rechtmäßigkeit und Kostentragungspflicht polizeilichen Handelns, 2003, S. 34 ff.

¹² Dazu exemplarisch: *Krahm*, Polizeiliche Maßnahmen zur Eindämmung von Hooliganerwartung, 2008, S. 61 ff., 137 ff., 368 ff.

¹³ Präzise: *Schenke*, (Fn. 10), S. 1883; gleichsinnig auch *Sailer*, (Fn. 10), Rn. 59 und *Braun*, (Fn. 10), S. 321.

¹⁴ Siehe zur Kritik an dieser Rechtsfigur etwa *Knemeyer*, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl. 2007, Rn. 328 ff. sowie v.a. *Pieroth/Schlink/Kniesel*, (Fn. 11), § 9 Rn. 27 ff.; in hiesigem Kontext: *Braun*, (Fn. 10), S. 321 f.

¹⁵ So auch *Böhm*, Polizeikosten bei Bundesligaspielen. Keine Rechnung ohne Gesetz, Legal Tribune Online, <http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/polizeikosten-bei-bundesligaspielen-fussball-risikospiele-zweckveranlasser-sicherheitsseuro/>, Abruf v. 18.08.2014; *Schmidt*, (Fn. 10), S. 120; siehe zudem *Sailer*, (Fn. 10), Rn. 59 f.

¹⁶ Hierzu kritisch und instruktiv: *Denninger*, Polizeiaufgaben, in: *Lisken/Denninger*, (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, Kapitel E Rn. 80 m.w.N.

¹⁷ So *Schmidt*, (Fn. 10), S. 120; ebenso *Sailer*, (Fn. 10), Rn. 60; i.E. wohl auch *Schenke*, (Fn. 10), S. 1883.

(!) für entsprechende gewalttätige Verhaltensweisen sein, was im Einzelfall indes schwierige Abgrenzungsfragen bezüglich der Vorhersehbarkeit aufwerfen würde.¹⁸ Doch selbst wollte man dies anders sehen, müsste gleichwohl eine kostenmäßige Inanspruchnahme der DFL – trotz einer Einstufung als Zweckveranlasser auf Primärebene – ausscheiden, da eine Kostenpflichtigkeit nur dann bestehen kann, wenn gegen den Zweckveranlasser zuvor ein polizeiliches Gebot zur Unterbindung der „bezweckten“ Störung durch eigene Mittel jedenfalls theoretisch hätte ergehen können; das ist jedoch vorliegend gerade rechtlich unmöglich, denn die DFL kann eingedenk des staatlichen Gewaltmonopols keinerlei Maßnahmen durch eigenes, privates Sicherheitspersonal gegenüber den eigentlichen Störern im öffentlichen Raum ergreifen – man denke nur an randalierende „Fans“, die im Vorfeld des Spiels den Bahnhof des gegnerischen Teams erreichen – und natürlich auch nicht von der Polizei im Wege einer Verfügung hierzu verpflichtet werden.¹⁹

Es bleibt zu resümieren: Ohne gesetzlichen Spezialtatbestand kann die DFL – unbeschadet einer etwaigen Einordnung als sog. Zweckveranlasser auf Primärebene – nicht für die polizeilichen Kosten entsprechender Hoheits- und Zwangsakte, die im Rahmen eines „Risikospiels“ auch zur Sicherung der anlassstiftenden Veranstaltung ergehen, in Anspruch genommen werden.²⁰

III. Die Gesetzesänderung in Bremen: „Die DFL soll das bezahlen“

Letztlich dürfte obiger Befund, der bereits vielfach auch und gerade im Vorfeld der Debatte publiziert wurde und ergo hinlänglich bekannt war,²¹ und nicht etwa – wie die Pressemitteilung des Senats zunächst vermuten ließ – eine unklare Rechtslage den Ausschlag dafür gegeben haben, sogleich das Gebührenrecht der Gefahrenabwehr um einen

speziellen Tatbestand anreichern zu wollen, um Großveranstalter wie insbesondere die DFL in Einzelfällen künftig kostenmäßig in Anspruch nehmen zu können.²² Könnte nun eine solche Gesetzesänderung flächendeckend Schule machen? Um dies abschätzen zu können, soll das verfassungsrechtliche Konfliktpotential dieser Regelung kursorisch abgesteckt werden. Die prinzipiellen (grundgesetzlichen) Vorgaben für ein solches Unterfangen wurden dabei in der Vergangenheit bereits in durchaus breitem Maße beleuchtet;²³ die folgenden Zeilen beschränken sich daher darauf, die wesentlichen Reibungspunkte des Bremer Vorstoßes aufzuzeigen.

In formeller Hinsicht wird der entsprechende Gebührentatbestand mit Blick auf Art. 70, 30 GG keinerlei Bedenken begegnen: Die Regelung der Gefahrenabwehr obliegt seit jeher den Ländern und als sog. Annex ist hiervon – jedenfalls im Grundsatz – auch die Erhebung von Polizeikosten umfasst.²⁴

In materieller Hinsicht erweisen sich die durch einen solchen Gebührentatbestand aufgeworfenen Rechtsfragen jedoch als vielschichtiger, denn sowohl die Grundrechte als auch das sonstige Verfassungsrecht halten Hürden für das Gesetz der Hansestadt parat.

Aus grundrechtlicher Perspektive greift eine solche Gebühr insbesondere und ohne Zweifel als Berufsausübungsregelung klassisch in den Schutzbereich der Berufsfreiheit (Art. 12 I GG) der DFL – die als GmbH nach Maßgabe von Art. 19 III GG freilich diesen Schutz genießt – ein.²⁵ Fraglich erscheint, ob daneben auch die gem. Art. 9 I GG garantierte Vereinigungsfreiheit betroffen ist.²⁶ Dies dürfte

¹⁸ Andere Tendenz bei *Sailer*, (Fn. 10), Rn. 60, der indes ebenso eine generelle Einstufung von Großveranstaltern als Zweckveranlasser ablehnt und o.g. Abgrenzungsschwierigkeiten konzediert; anders als hier auch *Lege*, (Fn. 10), S. 81 ff. sowie *Broß*, (Fn. 10), S. 380 und *Hollands*, *Gefahrenzurechnung im Polizeirecht*, 2005, S. 180 f.; ähnlich wie hier indes wohl *Böhm*, (Fn. 15).

¹⁹ Statt aller: *Schenke*, (Fn. 10), S. 1883; gleichsinnig *Schmidt*, (Fn. 10), S. 120 f.; ausführlich: *Sailer*, (Fn. 10), Rn. 61 ff. und *Lege*, (Fn. 10), S. 85 ff.; lesenswert überdies auch *Braun*, (Fn. 10), S. 322 f., der noch die (theoretischen) Fälle auflistet, in denen aufgrund der polizeilichen Durchsetzbarkeit einer dem Veranstalter obliegenden vertretbaren Handlung anderes für die Kostenersatzpflicht gelten muss – an dem o.g. Grundsatz ändert dies freilich nichts; a.A. offenbar *Hollands*, (Fn. 18), S. 180 f.

²⁰ Gleichsinnig *Böhm*, (Fn. 15); mögliche andere Anspruchsgrundlagen (jenseits des Polizeirechts), aus denen sich jedoch gleichsam – immer hin nach der sog. h.M. – kein anderes Ergebnis herleiten lässt, handeln bspw. *Schmidt*, (Fn. 10), S. 121 oder *Braun*, (Fn. 10), S. 323 ab.

²¹ Siehe nur *Lege*, (Fn. 10), S. 87 f.; *Schenke*, (Fn. 10), S. 1884; *Sailer*, (Fn. 10), Rn. 65; *Schmidt*, (Fn. 10), S. 121 ff.; vgl. ferner *Böhm*, (Fn. 15), die Ende des Jahres 2012 für eine solche kostenmäßige Inanspruchnahme explizit auf ein entsprechendes Regelungsfordern in den Medien hinwies; siehe ferner *Braun*, (Fn. 10), S. 323.

²² So auch *Schiffbauer*, Eine verfassungsrechtliche Abwehrrschlacht, juwiss.de, <http://www.juwiss.de/98-2014/>, Abruf v. 18.08.2014.

²³ Vgl. *Lege*, (Fn. 10), S. 88 f. und vor allem *Schenke*, (Fn. 10), S. 1884 ff.; siehe überdies *Württemberg*, NVwZ 1983, 192 (197 ff.); *Sailer*, (Fn. 10), Rn. 65 ff.; *Schmidt*, (Fn. 10), S. 121 ff.; in übergreifendem Kontext: *Gusy*, (Fn. 11), Rn. 461 ff. sowie *Pieroth/Schlink/Kniesel*, (Fn. 11), § 25 Rn. 19 ff.

²⁴ Ausführlich: *Württemberg*, (Fn. 23), S. 197 ff. sowie *Habermann*, (Fn. 10), S. 307 ff.; vgl. auch *Kunig*, in: von Münch/ders. (Hrsg.), *Grundgesetz*, Bd. 2: Art. 70-146, 6. Aufl. 2012, Art. 70 Rn. 8; *Braun*, (Fn. 10), S. 324 m.w.N.; in hiesigem Zusammenhang weiterführende Ausführungen finden sich zudem bei *Schmidt*, (Fn. 10), S. 122.

²⁵ Gleichsinnig: *Schmidt*, (Fn. 10), S. 121, der zudem auf das Recht auf den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb als Aspekt der Eigentumsgarantie verweist; siehe dazu auch *Schenke*, (Fn. 10), S. 1887 m.w.N. sowie *Württemberg*, (Fn. 23), S. 197 und *Habermann*, (Fn. 10), S. 321 ff.; hinsichtlich der DFL dürfte eine diesbezügliche Grundrechtsverletzung wohl kaum vorliegen, sofern man eine auch nur halbwegs maßvolle Ausgestaltung des Gebührentatbestands unterstellt: denn eine gewinnbringende Durchführung der Fußballspiele wird ein gedenk der erheblichen Gewinne trotz einer Gebühr auf Dauer möglich sein, ohne auf die Substanz des Gewerbebetriebs zurückgreifen zu müssen.

²⁶ Dies bejaht etwa *Schiffbauer*, (Fn. 22); verneinend hingegen: *Levin/Schwarz*, *Fußball ist unser Leben*, denn König Fußball regiert die Welt, juwiss.de, <http://www.juwiss.de/104-2014/>, Abruf v. 18.08.2014; nicht nur in den in Fn. 23 erwähnten Abhandlungen zu entsprechenden verfassungsrechtlichen Grenzen wird der Vereinigungsfreiheit – wohl aus gutem Grund – regelmäßig keine Beachtung geschenkt.

zu verneinen sein: Durch das „Damoklesschwert der Gebührentragungspflicht“ wird eine funktionsgerechte Betätigung der Vereinigung DFL nicht empfindlich gestört,²⁷ da diese im Rechtsverkehr „wie jedermann“ (wirtschaftlich) agiert²⁸ und mithin als Maßstab allein die materiellen Individualgrundrechte dienen.²⁹ Sinn der Vereinigungsfreiheit ist nicht, allein den bestehenden freiheitsrechtlichen Schutz der Berufsausübung der DFL zu „optimieren“. Bei anderen gewinnorientierten Großveranstaltungen – die von der Bremer Regelung ebenfalls erfasst sind – lassen sich aufgrund eines religiösen, wissenschaftlichen oder politischen Bezugs im Einzelfall womöglich weitere Freiheitsgrundrechte wie Art. 4 I, II, Art. 5 I, III, Art. 8 GG ins Feld führen;³⁰ diese gelten jedoch nicht zugunsten der DFL. Soll der Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit durch einen entsprechenden Gebührentatbestand verfassungskonform sein, so bedarf er einer Rechtfertigung, insbesondere muss er eingedenk der (zusätzlichen) Aussagen der sog. Drei-Stufen-Lehre³¹ verhältnismäßig sein.³² Dies erscheint wenigstens zweifelhaft. Zwar ist das Mittel einer solchen Gebühr geeignet, den legitimen Zweck einer Refinanzierung überobligatorischer³³ polizeilicher Einsätze sowie damit korrespondierend einer finanziellen Entlastung der Allgemeinheit zu fördern.³⁴ Doch fraglich mag zuerst erscheinen, ob nicht mildere, aber ebenso effektive Mittel zur Verfügung stehen. Es dürfte zunächst einleuchten, dass es immerhin „weniger effektiv“ ist, sämtliche Handlungsstörer bei Ausschreitungen kostenmäßig in Anspruch zu nehmen, als sich „nur“ an die DFL zu wenden.³⁵ Dies rührt schon aus der tatsächlichen Erwägung, dass der Staat im Einzelfall nicht allen Handlungsstörern wird habhaft werden können. Dieser im Ansatz zutreffende Gedanke scheint mehr als Argument im Rahmen der Angemessenheit fruchtbar gemacht werden zu können. Weiterhin ist eine polizeiliche Auflage zur Verkleinerung des Kontingents an Eintrittskarten für auswärtige Fans – so der Vorschlag von *Schiffbauer*³⁶ – mit Blick auf den Zweck des Gesetzes ersichtlich nicht gleichermaßen effektiv: ob der überobligatorische Einsatz von Polizeikräften dadurch praktisch obsolet würde und mithin gleichermaßen keine

Kosten jenseits der „Grundlast“³⁷ anfallen würden, wie es im Falle des Refinanzierungsmodells der Hansestadt durchaus die Regel ist, erscheint keinesfalls gesichert, obliegt jedoch zumindest dem weiten Beurteilungsspielraum³⁸ des Landesgesetzgebers, den es im Übrigen ohnehin zu beachten gilt.³⁹ Der neue Gebührentatbestand müsste aber ferner auch angemessen sein. Hier ist zu beachten, dass der Veranstalter DFL zum Teil eigene (Vorsorge-)Aufwendungen erspart und so unmittelbar von den polizeilichen Sicherungsmaßnahmen wirtschaftlich profitiert,⁴⁰ dies dürfte allerdings auch schon die maximale Reichweite eines entsprechenden Gebührentatbestands markieren, denn für die Abwehr von Störungen der öffentlichen Sicherheit durch Dritte – zugespielt: für Gewalt und Randalen – soll der Staat sich auch auf der Kostenebene an die Störer auf Primärebene halten.⁴¹ Das sollte aber gleichermaßen für die hierauf gerichtete polizeiliche Prävention gelten, soweit sich die entsprechenden Drittstörungen im Falle ihrer Realisierung dem einfachgesetzlichen Sicherungspflicht- und Zurechnungsbereich des Veranstalters⁴² völlig entzögen und eine ihm obliegende Pflicht zur Vorsorge demnach nicht bestünde.⁴³ Doch eben hier möchte der Bremer Senat ausweislich der bereits zitierten Pressemitteilung ansetzen: Im Fokus steht der spezifische Mehreinsatz für Polizeikräfte bei sog. Risikospiele, also gerade der Aufwand, der über die „Grundlast“ hinaus erforderlich ist, um bei besonders gewaltanfalligen Fußballspielen die Verletzung von polizeirechtlichen Schutzgütern durch Dritte zu verhindern.⁴⁴ Es geht bei diesem Vorhaben einzig darum, denjenigen Polizeiaufwand finanziell abzuwälzen, der erforderlich ist, um Drittstörungen in Gestalt von gewalttätigen Auseinandersetzungen, die vornehmlich im Vorfeld und Nachgang des eigentlichen Fußballspiels stattfinden,⁴⁵ zu vermeiden. Eben dies kann aber isoliert i.S.e. gerechten Lastausgleichs schwerlich verhältnismäßiger Anknüpfungspunkt für einen Gebührentatbestand sein, weil dann auf einen ausreichenden Bezug zur eigentlichen Rechtfertigung der Gebühr – nämlich die individuelle Zurechenbarkeit infolge eigener „Veranlassung“ oder „Nutznießung“⁴⁶ – gerade gänzlich verzichtet und stattdessen eine rein naturwissenschaftli-

²⁷ So aber (wörtlich) die Argumentation von *Schiffbauer*, (Fn. 22).

²⁸ Vgl. zu dieser Wendung nur *BVerfG* NJW 2000, 1251 (1251 m.w.N.).

²⁹ *Levin/Schwarz*, (Fn. 26).

³⁰ Weiterführend: *Schenke*, (Fn. 10), S. 1887 sowie *Württemberg*, (Fn. 23), S. 197; vgl. auch *Sailer*, (Fn. 10), Rn. 66, 10 und *Habermann*, (Fn. 10), S. 325 ff.

³¹ Hierzu statt aller: *Wieland*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 12 Rn. 92 ff.

³² Dazu nur *BVerfG* NJW 1992, 1673 (1673 m.w.N.); vgl. auch *Sailer*, (Fn. 10), Rn. 10 und *Habermann*, (Fn. 10), S. 329 ff.

³³ Zur Erinnerung: „Zudem gehe es im Einzelfall jeweils nur um den zusätzlichen polizeilichen Aufwand, der betrieben werden müsse und der künftig in Rechnung gestellt werden soll. Für die „Grundlast“, um bei einer Großveranstaltung Sicherheit und Ordnung zu garantieren, stehe die Polizei weiterhin immer ohne Kostenberechnung ein.“, so die Pressemitteilung des Senats, vgl. <http://www.senatspressestelle.bremen.de/-detail.php?gsid=bremen146.c.95854.de&asl=bremen02.c.732.de>, Abruf v. 18.08.2014.

³⁴ Ebenso *Schiffbauer*, (Fn. 22); wohl auch *Levin/Schwarz*, (Fn. 26).

³⁵ Andere Tendenz aber offenbar bei *Schiffbauer*, (Fn. 22).

³⁶ *Schiffbauer*, (Fn. 22).

³⁷ Vgl. oben Fn. 33.

³⁸ Dazu vgl. nur *Schenke*, (Fn. 10), S. 1884; zurückhaltender: *Lege*, (Fn. 10), S. 89.

³⁹ Gleiche Tendenz bei *Levin/Schwarz*, (Fn. 26).

⁴⁰ Zum Ausgangspunkt: *Sailer*, (Fn. 10), Rn. 66, 10; ausführlich: *Braun*, (Fn. 10), S. 324 f.

⁴¹ Vgl. auch *Braun*, (Fn. 10), S. 325; siehe zudem *Schiffbauer*, (Fn. 22).

⁴² Dazu *Braun*, (Fn. 10), S. 322 m.w.N.

⁴³ Wer auf einen räumlich-gegenständlichen Bereich für die Gefahrzurechnung schon auf Primärebene verzichtet – wie etwa *Broß*, (Fn. 10), S. 380 ff. oder *Hollands*, (Fn. 18), S. 180 f. –, müsste freilich auch an dieser Stelle zu einem gegenläufigen Abwägungsergebnis gelangen.

⁴⁴ Siehe dazu die Pressemitteilung des Senats der Freien Hansestadt Bremen, <http://www.senatspressestelle.-bremen.de/detail.php?gsid=bremen146.c.95854.de&asl=bremen02.c.732.de>, Abruf vom 18.08.2014, wo der Innensenator u.a. wie folgt zitiert wird: "Unser primäres Ziel ist ganz klar, Gewalt bei großen Fußballereignissen zu verhindern.", Abruf v. 02.02.2015.

⁴⁵ Dazu etwa: *Nolte*, NVwZ 2001, 147 (149).

che Kausalität für hinreichend erachtet wird: Randalen im Bahnhof vier Stunden vor Anpfiff etc. hat der Großveranstalter als Nichtstörer (s.o.) (privat-)rechtlich nicht zu unterbinden, deswegen erspart er auch keine Aufwendungen und zieht insoweit (!) keine wirtschaftlichen Vorteile o.ä., sofern die Polizei einschreitet; zudem hat sein Bundesligaspiel die störenden Handlungen verursacht, aber eben nicht zurechenbar „veranlasst“.⁴⁷ Ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Gefahrenabwehr taugt nur dann nicht zur Begrenzung der Gebührenerhebung, sofern und soweit die entsprechenden staatlichen Maßnahmen wenigstens auch individuell zugerechnet werden können.⁴⁸ Wo das – wie vorliegend – überhaupt nicht (mehr) gelingt, kann hoheitliche Gefahrenabwehr nicht im Einklang mit der Verhältnismäßigkeit als gebührenrelevanter Anknüpfungspunkt fungieren.

Parallele gleichheitsrechtliche Konflikte sind freilich prinzipiell bei Gebührentatbeständen für Großveranstaltungen möglich;⁴⁹ vorliegend scheint jedenfalls eine willkürliche Auswahl des Kostenschuldners nicht ausgeschlossen: Warum die DFL und nicht etwa die jeweiligen Vereine – im konkreten Fall SV Werder Bremen – Gebührenschnldner sein soll, müsste der Landesgesetzgeber angesichts des vielschichtigen Geflechts zwischen Ligaverband, DFL und Vereinen jedenfalls näher darlegen.⁵⁰ Auf den ersten Blick spricht Art. III § 3 Nr. 1 S. 1, 2 der Spielordnung des Ligaverbands⁵¹ in der Tat dafür, die Vereine als „Veranstalter“ und mithin korrekten Gebührenadressaten zu begreifen; dies hätte bereits bei Ausgestaltung des Gesetzes berücksichtigt werden müssen.⁵²

Darüber hinaus müsste der Gebührentatbestand jenseits der Grundrechte auch nicht wenigen Prinzipien des sonstigen Verfassungsrechts genügen. Neben dem im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden Bestimmtheitsgebot⁵³ könnte man meinen, auch das Verbot eines Einzelfallgesetzes aus Art. 19 I 1 GG sei vorliegend betroffen.⁵⁴ Indes ergibt

sich, dass die Regelung sämtliche gewinnorientierte Großveranstaltungen erfasst, bei denen vorab die Erwartung erheblicher gewalttätiger Ausschreitungen begründet ist.⁵⁵ Für die Annahme eines sog. verdeckten Einzelfallgesetzes dürfte dies jedoch (noch) viel zu wenig hergeben, zumal „Anlassgesetze“ des Landesgesetzgebers ohne weiteres zulässig sind.⁵⁶ Widersprüche zu weiteren verfassungsrechtlichen Maximen – wie etwa dem Steuerstaatsprinzip und der damit verbundenen Frage einer etwaigen Doppelbelastung der DFL⁵⁷ – sind vorstellbar, dürften jedoch über obige Darlegungen hinaus jedenfalls nicht die hier entscheidenden Rechtsfragen abbilden.⁵⁸

IV. Rechtspolitische Würdigung: Sollte das wirklich nicht der Staat bezahlen?

Wer sollte aus rechtspolitischem Blickwinkel die Kosten für das polizeiliche Mehraufgebot bei sog. Risikospiele der Fußballbundesligen tragen? Mit Blick auf den Bremer Vorstoß geben die ersten Stimmen aus der Rechtswissenschaft hierauf unterschiedliche Antworten.⁵⁹ Erste Umfragen nach Bekanntwerden der hanseatischen Pläne schienen jedenfalls dafür zu sprechen, dass das Vorhaben in der Bevölkerung auf breite Zustimmung stößt.⁶⁰ Indes wird nicht immer beachtet, worauf sich der Bremer Vorstoß konzentriert: Es geht dort nicht um eine allgemeine Gebühr für die Veranstaltung von Fußballspielen, um das dabei stets notwendige Polizeiaufgebot zu refinanzieren; sondern in Rede steht allein eine Kostentragungspflicht für den spezifischen Mehreinsatz der Polizei bei sog. Risikospiele. Nur dies soll auch hier Gegenstand der Betrachtung sein.

Gefahrenabwehr ist eines der klassischen staatlichen Betätigungsfelder schlechthin;⁶¹ eine Schwächung des diesbezüglichen Gewaltmonopols erscheint schwerlich erstrebenswert. Eine solche würde indes nicht nur durch die Verlagerung hoheitlicher Aufgaben etwa auf private

⁴⁶ Dazu: *Sailer*, (Fn. 10), Rn. 67; *Braun*, (Fn. 10), S. 324 f.

⁴⁷ Siehe dazu *Braun*, (Fn. 10), S. 324 f.; anders als hier, aber wohl zu pauschal: *Lege*, (Fn. 10), S. 90: „Ohne Fußballspiel nicht jedes zweite Wochenende ein polizeilicher Großeinsatz.“; mit ähnlicher Stoßrichtung *Majer*, VerwA 73 (1982), 167 (181 ff.).

⁴⁸ Siehe *Habermann*, (Fn. 10), S. 316 ff. m.w.N. und vor allem *Sailer*, (Fn. 10), Rn. 67, 5 ff., 8 ff.

⁴⁹ Einen knappen Überblick ermöglichen etwa *Schmidt*, (Fn. 10), S. 122; siehe ferner *Lege*, (Fn. 10), S. 89; *Sailer*, (Fn. 10), Rn. 15.

⁵⁰ Siehe dazu *Schiffbauer*, (Fn. 22), der die DFL jedenfalls nicht für den alleinigen Kostenschuldner hält; zurückhaltend diesbezüglich auch *Levin/Schwarz*, (Fn. 26).

⁵¹ „Der gastgebende Club bzw. der vom Ligaverband bestimmte Veranstalter oder Ausrichter ist für eine einwandfreie Abwicklung des Spiels auch auf nicht clubeigenen Plätzen verantwortlich. Alle Clubs sind verpflichtet, für ein sportliches Verhalten ihrer Mitglieder und Anhänger vor, während und nach den Spielen Sorge zu tragen.“

⁵² So *Levin/Schwarz*, (Fn. 26).

⁵³ Zu den daraus rührenden Anforderungen an einen entsprechenden Gebührentatbestand instruktiv etwa *Schenke*, (Fn. 10), S. 1884 ff.; vgl. zudem bspw. *Sailer*, (Fn. 10), Rn. 65; *Schmidt*, (Fn. 10), S. 122; *Braun*, (Fn. 10), S. 324.

⁵⁴ So etwa *Schiffbauer*, (Fn. 22) ohne nähere Begründung.

⁵⁵ Vgl. die Pressemitteilung des Senats der Freien Hansestadt Bremen, <http://www.senatspressestelle.-bremen.de/detail.php?gsid=bremen146.c.95854.de&asl=bremen02.c.732.de>, Abruf v. 18.08.2014.

⁵⁶ Zu beidem: *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. I, 3. Aufl. 2013, Art. 19 Rn. 13 ff.

⁵⁷ Dazu *Habermann*, (Fn. 10), S. 338 ff.; vgl. zudem *Braun*, (Fn. 10), S. 325 einerseits und *Schiffbauer*, (Fn. 22) andererseits.

⁵⁸ Ähnlich wohl *Lege*, (Fn. 10), S. 89 und *Schmidt*, (Fn. 10), S. 122; siehe hierzu vertiefend *Sailer*, (Fn. 10), Rn. 65 ff., 68, 4 ff.; instruktiv überdies *Habermann*, (Fn. 10), S. 305 ff.

⁵⁹ Siehe einerseits bspw. *Levin/Schwarz*, (Fn. 26) sowie *Wieland*, (Fn. 8); andererseits z.B. die Nachweise bei *Fritsch*, (Fn. 3).

⁶⁰ Vgl. dazu abermals *Fritsch*, (Fn. 3) und etwa <http://www.zeit.de/news/2014-08/07/fussball-umfrageclubs-sollen-sich-an-polizeikos-ten-beteiligen-07154202>, Abruf v. 21.08.2014.

⁶¹ Vgl. *Habermann*, (Fn. 10), S. 160 ff.; *Denninger*, (Fn. 16), Rn. 1, 11 ff.; *Würtenberger*, (Fn. 23), S. 193; *Krahm*, (Fn. 12), S. 62 m.w.N.; zur geschichtlichen Entwicklung siehe nur *Knemeyer*, (Fn. 14), Rn. 1 ff. oder *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, 8. Aufl. 2013, Rn. 2 ff.; ausführlich freilich: *Boldt/Stolleis*, Geschichte der Polizei in Deutschland, in: *Lisken/Denninger* (Hrsg.), Handbuch des Polizei rechts, 4. Aufl. 2007, Kapitel A Rn. 1 ff.

Sicherheitskräfte der Vereine oder dergleichen erreicht,⁶² sondern letztlich auch – freilich in abgestuftem Maße – durch die Einführung einer Gebühr für überobligatorischen Polizeieinsatz bei „Risikospielen“ riskiert. Denn das Bestimmtheitsgebot verlangt, dass die Gebühr vorab für den Veranstalter in ihrem ungefähren Umfang voraussehbar sein muss,⁶³ da aber der außergewöhnliche Polizeieinsatz von Risikospiele zu Risikospiele unterschiedlich ist, wird man kaum umhin kommen, vorher eine Art Kostenvoranschlag an den Adressaten – hier die DFL – zu übermitteln.⁶⁴ Der steuerzahlende Veranstalter wird wiederum bestrebt sein, seine drohenden finanziellen Sonderabgaben an den Staat gering zu halten; Einwände gegen den veranschlagten Aufwand, alternative Kompensationsangebote mittels eigener Vorkehrungen etc. liegen hier wenigstens nicht fern. Dabei geht es vorliegend in besonderem Maße darum, Drittstörungen gewaltgeneigter und -bereiter „Fans“ im Keim zu ersticken. In einem derart sensiblen Bereich der Gefahrenabwehr sollten das staatliche Gewaltmonopol und die hoheitliche Entscheidungsfindung, wie und in welchem Umfang die öffentliche Sicherheit vor Gefahren bestmöglich und am effektivsten zu schützen ist, vor jeder auch nur potentiellen Einflussnahme abgeschirmt werden. Zur Klarstellung: Damit ist nichts für oder gegen eine grundsätzliche – zumal pauschale – Gebühr für den Polizeieinsatz bei (gewaltanfalligen) Großveranstaltungen gesagt,⁶⁵ doch die Gebühr einzig an den von Fall zu Fall schwankenden, über die „Grundlast“ hinausreichenden und daher außergewöhnlichen Aufwand der Polizeibehörden bei Risikospielen zu knüpfen, scheint mit Blick auf zumindest nicht auszuschließende Ingerenzen zulasten der hoheitlich bestmöglichen Gefahrenabwehr in einem derart empfindlichen Bereich nicht unbedenklich.

V. Fazit – Ein jedenfalls missglückter Ansatz

Trotz des medialen Aufschreis nach dem Bekanntwerden der Pläne des Bremer Senats – einschließlich massenhafter Kritik aus unterschiedlichsten Richtungen – und auch trotz kurzfristiger Reaktionen beispielsweise seitens des Deutschen Fußball Bundes (DFB) durch den Entzug eines Länderspiels, hält der Bremer Senat an seinem Vorhaben, die DFL für die Mehrkosten für Polizeieinsätze bei sog. Risikospielen zur Kasse zu bitten, fest. Dies sollte die Vereine, den DFB und die DFL weiterhin anspornen, gewaltfreie Fans und familienfreundliche Events zum be-

vorzugten Mittelpunkt ihrer „Abwehrstrategie“ gegen eine Kostenheranziehung für Polizeieinsätze deklarieren.

Weiter zu beobachten ist zudem der von DFL-Seite angekündigte Rechtsstreit nach Erhalt einer ersten Rechnung, der – falls die DFL nicht obsiegen sollte – nicht nur für Bremen bedeutsam wäre, sondern für ganz (Fußball-) Deutschland. Zudem würde dies wahrscheinlich die übrigen Bundesländer zu gleichen gesetzgeberischen Handlungen veranlassen (müssen!). Eine Niederlage der DFL und von SV Werder Bremen vor Gericht sollte jedoch aus hiesiger Sicht zweifelhaft erscheinen, da sich die Regelung zumindest verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt sieht. Und auch rechtspolitisch vermag sie in der vorliegenden Form nicht einzuleuchten. Die Antwort auf die Überschrift des Aufsatzes „Wer soll das bezahlen? Wer hat das bestellt?“ kann folglich nicht lauten: „Die DFL!“

⁶² Gleichsinnig *Braun*, (Fn. 10), S. 326; siehe hierzu im Grundsätzlichen auch *Lisken/Denninger*, Die Polizei im Verfassungsgefüge, in: dies. (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, Kapitel C Rn. 171 ff., 175 ff.

⁶³ Siehe nur *Sailer*, (Fn. 10), Rn. 65; vgl. obendrein *Schmidt*, (Fn. 10), S. 122.

⁶⁴ Dazu: *Sailer*, (Fn. 10), Rn. 65 – insbesondere könnte die Bremer Gesetzesintention, nur den tatsächlichen polizeilichen Mehraufwand abzuschöpfen, durch eine pauschale Gebühr bzw. starre Obergrenzen nicht erreicht werden.

⁶⁵ Rechtspolitische Überlegungen hierzu etwa bei *Schmidt*, (Fn. 10), S. 121 oder *Braun*, (Fn. 10), S. 326; siehe dazu auch bereits *Lege*, (Fn. 10), S. 91 f.