

Mitteilung des Senats
an die Bremische Bürgerschaft (Landtag)
vom 22. Juli 2014

Bericht des Senats zum Beschluss der Bremischen Bürgerschaft zur Finanzierung von Polizeieinsätzen bei gewinnorientierten Großveranstaltungen vom 10. Dezember 2013 (zu Drs. 18/1201)

vom 22. Juli 2014

Inhalt

I. Einführung.....	4
1.1 Beschluss der Bremischen Bürgerschaft.....	4
1.2 Kurzdarstellung zu rechtlichen Regelungen anderer Länder in Bezug auf Kostenerstattung für polizeiliche Einsatzkosten bei Veranstaltungen	4
1.3 Rechtslage in Bremen.....	5
1.4 Polizeilicher Einsatzaufwand in Bremen am Beispiel einiger Großveranstaltungen	5
II. Maßnahmen zur Verhinderung von Gewalt bei Großveranstaltungen, insbesondere des Fußballsports, auf Bundes- und Landesebene	7
III. Umfang und Erforderlichkeit polizeilicher Präsenz bei Großveranstaltungen	12
IV. Möglichkeiten zur Geltendmachung von Einsatzkosten der Polizei bei gewinnorientierten Großveranstaltungen durch gebührenrechtliche Regelung	13
1. Voraussetzungen für die Erhebung von Gebühren für verwaltungsmäßigen Aufwand ..	13
1.1. Individuelle Zurechenbarkeit polizeilicher Tätigkeiten bei Veranstaltungen.....	14
1.2 Verantwortlichkeit des Veranstalters nach Polizeirecht.....	15
1.3 Inanspruchnahme des Großveranstalters für polizeiliche Einsatzkosten als Begünstigter	17
2. Grundlagen der Kostenbeteiligung von Veranstaltern an polizeilichen Einsatzkosten ...	19
2.1. Zum Begriff der Großveranstaltung	19
2.2 Zum Begriff der gewinnorientierten Veranstaltung	20
2.3 Zum Begriff des Veranstalters	21
2.4 Zum Begriff des Veranstalters im Sport, insbesondere im Profi-Fußball	21
3. Grundlagen der Gebührenkalkulation.....	27
3.1 Umfang der Kostenbelastung bei Profi-Fußballspielen in Bremen	27
3.2 Einsatzstärke der Polizei bei anderen Großveranstaltungen.....	28
3.3 Zeitpunkt der Gebührenforderung.....	28

3.4 Rechtliche Regelung durch Verordnung oder auf gesetzlicher Grundlage?	29
V. Möglichkeiten zur Geltendmachung von Einsatzkosten der Polizei bei gewinnorientierten Großveranstaltungen über die Erhebung einer veranstaltungsbezogenen Sonderabgabe? .30	
VI. Finanzierung polizeilicher Einsatzkosten durch veranstaltungsbezogene Steuererhebung?	30
VII. Verfassungsmäßigkeit einer gebührenrechtlichen Regelung zur Beteiligung von Großveranstaltern an den Kosten von Polizeieinsätzen.....	31
1.1 Gesetzgebungskompetenz des Landes.....	31
1.2 Finanzverfassungsrechtliche Voraussetzungen.....	31
1.3 Einschränkung von Grundrechten	32
1.4 Gleichbehandlung	32
1.5 Bestimmtheit.....	32
VIII. Vereinbarkeit einer gebührenrechtlichen Regelung mit Europarecht	33
IX. Interne Kostenverteilungsregelung zwischen Deutscher Fußball Liga (DFL) und ausrichtendem Verein.....	33
1. Adressat einer etwaigen Kostenforderung der Freien Hansestadt Bremen.....	33
2. Statutarische Regelungen innerhalb des Profifußballs in Deutschland	33
3. Bewertung / Folgerungen für die Erhebung einer Gebühr für polizeiliche Einsatzkosten.....	34
X. Entwurf einer Rechtsgrundlage für die Kostenverordnung für die innere Verwaltung	35
XI. Zusammenfassung.....	36

I. Einführung

Der Senat überreicht der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) den Bericht zum Beschluss der Bremischen Bürgerschaft zur Finanzierung von Polizeieinsätzen bei gewinnorientierten Großveranstaltungen.

1.1 Beschluss der Bremischen Bürgerschaft

Die Bremische Bürgerschaft hat auf Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen (Drs. 18/1201) auf ihrer Sitzung am 10. Dezember 2013 folgenden Beschluss gefasst:

„Finanzierung von Polizeieinsätzen bei gewinnorientierten Großveranstaltungen

Die Bürgerschaft (Landtag) fordert den Senat auf

- zu prüfen, ob, wie und nach welchen Kriterien eine Beteiligung des Veranstalters einer gewinnorientierten Großveranstaltung an den Kosten des Polizeieinsatzes auf Basis landesrechtlicher Regelungen erfolgen kann;
- soweit hierfür Rechtsgrundlagen zu ändern sind, diese zu entwerfen;
- zu überprüfen, ob eine polizeiliche Präsenz bei gewinnorientierten Großveranstaltungen in jedem Fall in dem bisher erfolgten Umfang zur Aufrechterhaltung der Sicherheit im Umfeld dieser Veranstaltungen weiterhin notwendig ist;
- unabhängig von Ausgang dieser Prüfung auf Bundesebene darauf hinzuwirken, dass die Bundesländer auf die Veranstalter regelmäßiger gewinnorientierter Großveranstaltungen zugehen und mit Nachdruck deren finanzielle Beteiligung zumindest an besonderen oder besonders kostspieligen Einsätzen einfordern;
- der Bürgerschaft spätestens bis zum 30.06.2014 einen Bericht über das Ergebnis der Prüfungen zu erstatten.“

1.2 Kurzdarstellung zu rechtlichen Regelungen anderer Länder in Bezug auf Kostenerstattung für polizeiliche Einsatzkosten bei Veranstaltungen

In einigen Ländern gab es bereits in der Vergangenheit rechtliche Regelungen, durch die eine Kostenpflicht für polizeiliche Einsatzkosten bei Veranstaltungen festgelegt worden war.

In Baden-Württemberg bestand von 1968 bis 1991 folgende Regelung in § 81 Absatz 2 PolG Ba-Wü:

„Für die Kosten polizeilicher Maßnahmen bei privaten Veranstaltungen kann von dem Veranstalter Ersatz verlangt werden, soweit sie dadurch entstehen, dass weitere als die im üblichen örtlichen Dienst eingesetzten Polizeibeamten herangezogen werden müssen. Der Veranstalter ist auf Verlangen der zur Dienstaufsicht über die eingesetzten Polizeibeamten zuständigen Behörde verpflichtet, diese Polizeibeamten gegen Todesfall und Körperschäden zu versichern, die bei der Veranstaltung für sie entstehen können.“

In Hessen bestand zunächst ab 1973 eine Regelung in § 1 der Verwaltungskostenordnung. Danach konnten für außergewöhnliche Maßnahmen der polizeilichen Gefahrenabwehr bei Inanspruchnahme der Vollzugspolizei oder ihrer Einrichtungen Kosten erhoben werden. Die Regelung wurde 1979 wieder aufgehoben. Eine seit 2004 bestehende Regelung in der Verwaltungskostenordnung gestattet die Erhebung von Gebühren für Einsätze bei Veranstaltungen, wenn die Veranstaltungen im überwiegenden wirtschaftlichen Interesse des Veranstalters stattfinden und mit den Einsätzen Ordnungsaufgaben erfüllt werden, die dem Veranstalter oder Veranstaltungsleiter obliegen¹. Durch die letztgenannte Einschränkung dürfte sich der Anwendungsbereich der Regelung in Grenzen halten. Die Polizei nimmt im Bereich dieser Ordnungsaufgaben durchweg nur solche Aufgaben wahr, die der Veranstalter mit seinen Möglichkeiten (z.B. Sicherheitsdienst) nicht mehr wahrnehmen kann.

1.3 Rechtslage in Bremen

In Nummer 120.1.6 des Kostenverzeichnisses zu § 1 der Kostenverordnung für die innere Verwaltung (InKostV) war in der bis zum 30.09.2013 geltenden Fassung eine Regelung enthalten, nach der Kosten zur Überwachung von Veranstaltungen berechnet werden konnten, soweit die Überwachung durch ein schriftliche Verfügung bestimmt worden war oder der Berechtigte sie beantragt hatte². Diese Regelung ist durch eine Überarbeitung der InKostV mit Wirkung zum 1.10.2013 aufgehoben worden. Sie stammte ursprünglich aus dem Jahr 1969 und findet sich in den verschiedenen Fassungen der Gebührenordnungen für den Innenbereich jeweils wieder. Sie ist aber in keinem hier bekannten Fall dazu genutzt worden, für (kommerzielle) Veranstaltungen Kosten für Polizeieinsätze in Rechnung zu stellen. Die Problematik dieser Regelung bestand darin, dass durch einseitige Verfügung der Verwaltung Kosten in nicht begrenzter Höhe auf einen Dritten übertragen werden konnten. Dabei blieb unberücksichtigt, dass polizeiliche Tätigkeiten einerseits als öffentliche Aufgabe – mit wenigen Ausnahmen - kostenfrei von der Polizei erbracht werden, andererseits eine begrenzende Festlegung der Kriterien, unter denen eine Kostenübertragung möglich sein sollte, nicht erkennbar war. Die Regelung überließ es ausschließlich der Verwaltung, Anlass und Umfang der Kosten, die in Rechnung gestellt werden sollten, zu bestimmen. Da die Regelung nicht hinreichend bestimmt war, ist sie bei der letzten Überarbeitung der Kostenverordnung gestrichen worden³.

1.4 Polizeilicher Einsatzaufwand in Bremen am Beispiel einiger Großveranstaltungen

Bei größeren Veranstaltungen ist eine regelmäßige polizeiliche Begleitung unabdingbar. Abhängig von der Art der Veranstaltung und des dort zu erwartenden Publikums ist der polizeiliche Kräfteansatz unterschiedlich. Eine Betrachtung des Jahres 2013 ergibt beispielhaft folgendes Bild: Für die polizeiliche Begleitung von Skater-Veranstaltungen entstand personeller Aufwand, der umgerechnet nach Kosten pro Einsatzstunde und eingesetztem Beamten/Beamtin zwischen 1 und 3 T€ lag, während für die Badeinselregatta rd. 20 T€, für den

¹ Nummer 511 der Anlage zu § 1 der Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern und für Sport vom 7. Juni 2013, GVBl. S. 410.

² Nach Nr. 120.20 des Gebührenverzeichnisses waren Versammlungen und Veranstaltungen, die gemeinnützigen oder mildtätigen Zwecken dienten einschließlich sportlicher Veranstaltungen nichtgewerblicher Art gebührenfrei.

³ Brem. GBl. v. 23.08.2013, S. 474.

SWB-Marathon rd. 68 T€ und für die so genannte Bremer Fight Night rd. 95 T€ an Personalkosten anfielen.

Bei Fußballspielen der Bundesliga sind für die Saison 2012/2013 in Bremen Gesamtkosten für polizeiliche Einsätze von rd. 2 Mio. Euro und in der Saison 2013/2014 von rd. 1,4 Mio. Euro angefallen. Der Aufwand ist abhängig von den jeweiligen Mannschaftskonstellationen und variiert in jeder Saison auf einem insgesamt hohen Niveau.

Das Problem der polizeilichen Belastung durch Großveranstaltungen besteht bundesweit. Insbesondere im Bereich des professionellen Fußballsports wird erheblicher Einsatzaufwand geleistet. Für die Bundesliga waren in der Saison 2012/2013 insgesamt 76.423 Polizeibeamte/-beamtinnen im Einsatz, die 572.035 Einsatzstunden geleistet haben. In der Saison 2013/2014 hat sich dieser Aufwand weiter erhöht. Insgesamt waren in der Saison 86.617 Polizeibeamte/-beamtinnen eingesetzt, die 653.313 Einsatzstunden geleistet haben⁴. Im Durchschnitt waren bei jedem Spiel der Bundesligasaison 2012/2013 rd. 250 Beamte/Beamtinnen im Einsatz. Der Durchschnitt der pro Spiel eingesetzten Beamten/Beamtinnen erhöhte sich in der Saison 2013/2014 auf rd. 280.

Diese vorerst nur sehr überschlägige Betrachtung zeigt beispielhaft den Aufwand, der insbesondere für Veranstaltungen des professionellen Fußballs erforderlich ist. Einzelheiten für Bremen werden in Kapitel IV. 3.1 näher betrachtet.

Aufgrund der dargestellten Dimensionen der Kosten des polizeilichen Tätigwerdens im Zusammenhang mit Sportveranstaltungen aus dem Bereich des Profifußballs, die die polizeilichen Einsatzkosten für andere Sportarten oder sonstige Großveranstaltungen regelmäßig deutlich übersteigen, orientieren sich die nachstehenden Ausführungen beispielhaft an diesem Teilbereich der Gesamtgröße „gewinnorientierte Großveranstaltungen“.

⁴ Statistik ZIS vom 20.05.2013 und vom 12.05.2014. Die ZIS (Zentrale Informationssammelstelle Sport) wird im Auftrag der Innenminister/-senatoren der Länder durch das Land Nordrhein-Westfalen betrieben.

II. Maßnahmen zur Verhinderung von Gewalt bei Großveranstaltungen, insbesondere des Fußballsports, auf Bundes- und Landesebene

Gewalt im Zusammenhang mit Großveranstaltungen, insbesondere im Sportbereich, ist nicht allein ein Problem der Polizei. Vielmehr sind alle Beteiligten aufgefordert, erhebliche Anstrengungen zu unternehmen und Beiträge zu leisten, um friedliche Veranstaltungen zu gewährleisten. Jede Ausübung von Gewalt muss durch präventive Maßnahmen aller Beteiligten, nicht nur der Polizei, wirksam unterbunden werden. Sowohl Sicherheitsbehörden als auch Veranstalter, Verbände und Vereine und müssen in enger Kooperation ihre Möglichkeiten ausschöpfen, um dieses Ziel zu erreichen.

Auf Bundesebene befasst sich der Nationale Ausschuss für Sport und Sicherheit (NASS) mit der Thematik von Gewalt bei Fußballspielen. Der Ausschuss wertet die Erkenntnisse der jeweils zurückliegenden Spielzeit aus.

Der Senator für Inneres und Sport hat sich bereits seit Jahren intensiv mit der sich kontinuierlich verschlechternden Situation durch gewaltbereite Personen am Rande von Fußballspielen – sowohl im Profibereich als auch im Bereich des Amateurfußballs – auseinandergesetzt.

Anlässlich eines Spitzengesprächs mit dem Deutschen Fußballbund und der Deutschen Fußball Liga, das der Senator für Inneres und Sport als Vorsitzender der Innenministerkonferenz im Dezember 2009 geführt hat, formulierte er ein Thesenpapier mit Vorschlägen für eine gemeinsame Strategie gegen Gewalt im Fußball⁵. In diesem Thesenpapier sind folgende Vorschläge enthalten:

- Berücksichtigung polizeilicher Erfordernisse bei der Spielplangestaltung

Strukturelle Verbesserungen:

- Regelmäßige Kooperationsgespräche zwischen der IMK und dem DFB/der DFL
- Verbesserte Fanarbeit durch die Vereine/DFL/DFB
- Gemeinsame Präventionskampagne gegen Gewalt im Fußball

Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Kartenverkauf:

- Prüfung eines personengebundenen Kartenverkaufs
- Reduzierte Kartenkontingente für gegnerische Mannschaften bei Risikospielen
- Kartenverkauf an auswärtige Fans nur mit Busanreiseticket

Maßnahmen zur Sanktionierung von Gewalttätern:

- Sperrung von Gewalttätern als Spieler in eigenen Fußballvereinen
- Ligaübergreifende Stadionverbote
- Sportgerichtsbarkeit – Ausschluss von Gästefans bei Spielen nach Ausschreitungen

Maßnahmen in den Stadien:

⁵ „Vorschläge für eine gemeinsame Strategie gegen Gewalt im Fußball“, Der Senator für Inneres und Sport, Bremen 2009.

- Alkoholverbot im Stadion
- verbesserte bauliche Sicherung in Sportstätten im Bereich der Amateurliga
- quantitative und qualitative Stärkung der Ordner in Stadien
- Einführung von öffentlich-rechtlichen Stadionordnungen
- Benennung von Sicherheitsbeauftragten im Bereich der Amateurliga

Maßnahmen auf den Reisewegen:

- Prüfung des Verbots von Alkohol in öffentlichen Verkehrsmitteln / Verbot von Glasflaschen
- Verhinderung von so genannten Fanmärschen
- verbesserte Maßnahmen der Vereine bei Auswärtsspielen (Fanbetreuung)
- Einrichten von Fanzonen im Vorfeld der Begegnungen (insbesondere bei internationalen Spielen)

Maßnahmen zur allgemeinen Gewaltprävention:

- Flächendeckende Einrichtung Örtlicher Ausschüsse
- Zusammenarbeit mit Fanprojekten

Maßnahmen zur Entlastung der Sicherheitsbehörden:

- Intensivierung präventiv-polizeilicher Maßnahmen
- Beteiligung von DFB/DFL an den polizeilichen Einsatzkosten

In den vergangenen Jahren sind aufgrund der skizzierten Anstöße zahlreiche Maßnahmen auf lokaler und/oder nationaler Ebene getroffen worden, um dem weiterhin steigenden Problem von gewalttätigen Ausschreitungen am Rande von Fußballspielen zu begegnen:

1. Nationale Ebene

- Stadionverbotsrichtlinien

Die Stadionverbotsrichtlinien wurden überarbeitet, so dass die Laufzeiten für Stadionverbote differenzierter bestimmt werden können.

- Ächtung und zeitnahe sowie konsequente Sanktionierung der illegalen Verwendung von Pyrotechnik

Mit Beginn der Saison 2013/2014 haben sich die Mannschaftskapitäne aller Profispielklassen an den ersten Spieltagen flächendeckend mit Durchsagen im Stadion gegen Gewalt und Pyrotechnik ausgesprochen. Die Verbände und Vereine haben seitdem ihre eindeutig ablehnende Position zum Gebrauch von Pyrotechnik durch Fans intensiv und regelmäßig kommuniziert.

- Neuausrichtung der Sportgerichtsbarkeit

Die bislang üblichen Geldstrafen gegen Vereine sowie der Ausschluss von Zuschauern treffen häufig nicht nur die Täter, sondern auch unbeteiligte Zuschauer und die in Mithaftung genommenen Vereine. Dies wird vielfach als ungerecht empfunden. Deshalb hat der DFB im Herbst 2012 ein 10-Punkte-Papier erstellt, welches einen täterorientierten Ansatz verfolgt. Zukünftig steht nicht mehr die Bestrafung von Vereinen, sondern die Ermittlung der Täter und deren Bestrafung bzw. Ingressnahme sowie die Verhinderung zukünftiger Ordnungsverstöße als primäres Ziel der Sportgerichtsbarkeit im Fokus.

- Standards für Fanprojekte, Ausbau der Fanarbeit, verbesserte Finanzierung der Fan- und Präventionsarbeit durch den Fußball

Die im Beirat der Koordinationsstelle der Fanprojekte (KOS) festgelegten Kriterien für ein Qualitätssiegel für Fanprojekte gemäß den Standards des „Nationalen Konzeptes Sport und Sicherheit“ (NKSS) bilden aktuell den Maßstab für die laufende Zertifizierung der Fanprojekte.

DFB und DFL haben Ende 2013 zugesagt, ihre finanzielle Beteiligung an den Fanprojekten auf 50 Prozent zu erhöhen. Der Anteil des Fußballs an der Finanzierung der bestehenden Fanprojekte steigt damit auf über fünf Millionen Euro jährlich.

2. Maßnahmen der Polizei Bremen und des örtlichen Ausschusses „Sport und Sicherheit“ zur Verhinderung von Gewalt im Fußball

Neben den Aktivitäten auf Bundesebene haben auch die Beteiligten in Bremen Anstrengungen unternommen, um der Gewalt im Zusammenhang mit Fußballveranstaltungen Einhalt zu gebieten.

Die Polizei Bremen, Werder Bremen, der Sicherheitsdienst des Weserstadions sowie alle sonstigen Beteiligten haben auf Grundlage der Spitzengespräche und daraus hervorgehender IMK-Beschlüsse folgende Maßnahmen bisher umgesetzt:

- Verstärkung des Dialogs mit der Fanszene

Die Polizei Bremen sowie Werder Bremen beteiligen sich an dem Projekt „Mehr Sicherheit im Fußball- Verbessern der Kommunikationsstrukturen und Optimieren des Fandialogs (SiKomFan)“ als assoziierte Partner.

Weiterhin steht der Örtliche Ausschuss Sport und Sicherheit in einem permanenten Dialog mit allen Beteiligten. Dieser Dialog hat jetzt schon dazu geführt, dass verschiedene Akteure rund um das Fußballgeschehen eine verlässliche Kommunikation führen.

- Zertifizierungskonzept für ein Sicherheitsmanagement der Vereine

Werder Bremen hat in Zusammenarbeit mit den zuständigen Senatsbehörden und unter Einschaltung eines externen Gutachters das Sicherheitskonzept für das Weserstadion und die direkt umliegenden Bereiche nach derzeit gültigem Stand überprüfen und neu erstellen lassen.

- Installation von Videotechnik auf dem neuesten Stand.

Derzeit ist die Einsatzzentrale der Polizei im Weserstadion nur mit analoger Videotechnik ausgerüstet. An drei Spieltagen wurde ein Kamerasystem auf der Basis von Digitaltechnik zur Probe eingesetzt. Die Auswertung ergab eine deutliche Verbesserung der Überwachung von Problemfans.

- Verbesserung von Einlasssituationen und Einlasskontrollen

Während des Umbaus des Weserstadions wurden die Zugänge mit Vereinzelungsanlagen ausgestattet und zusätzliche Flächen im Bereich des Gästeeinganges vorgeplant, die eine Fantrennung unter allen gegebenen Sicherheitsaspekten sowohl für die Fans als auch für die Polizei ermöglicht.

- Fanmarschverbot

Zur Verhinderung von Gewalttaten und sonstiger Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung wurde für Bremen ein Fanmarschverbot verfügt. Um den Fans dennoch ein gemeinsames Erreichen des Stadions zu ermöglichen, übernimmt Werder Bremen die Kosten für einen Busshuttle in die Nähe des Stadions. Von dort aus können die Gästefans eine ca. einen Kilometer lange Strecke für einen Fanmarsch benutzen, ohne dass dadurch grundsätzlich eine größere Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung besteht.

Damit haben die Polizei Bremen und Werder Bremen sowie alle weiteren Beteiligten rund um die Fußballbegegnungen im Weserstadion die wesentlichen Punkte erfüllt, die im NASS-Bericht vom 12.04.2013 entwickelt und von der Innenministerkonferenz am 23./24.05.2013 in

Hannover als Bausteine zur Verhinderung von Gewalt im Fußball besonders positiv begrüßt worden sind.

3. Bewertung

Es bleibt gleichwohl festzustellen, dass auch weiterhin eine erhebliche Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch die die Durchführung von Spielen der Deutschen Fußball Liga begleitenden Umstände und durch Handlungen nicht unmittelbar mit den Spielen verbundener Personen besteht. Um dieser Gefahr bestmöglich zu begegnen, ist auch weiterhin ein sehr großer polizeilicher Aufwand erforderlich.

Die Umsetzung weiterer vom Senator für Inneres und Sport im Jahr 2009 geforderter Maßnahmen war bislang nicht möglich, weil sie zum einen – wo in Betracht kommend – vom Deutschen Fußballbund und/oder der Deutschen Fußball Liga nicht freiwillig durchgeführt werden, staatliche Zwangsmittel nicht zur Verfügung stehen und sie zum anderen teilweise der einheitlichen Vorgehensweise aller Länder bedürfen, um Wettbewerbsverzerrungen innerhalb des Profifußballbetriebes vorzubeugen.

Zu der vom Senator für Inneres und Sport geforderten Übernahme eines Teils der polizeilichen Einsatzkosten durch die Deutsche Fußball Liga ist diese nicht bereit. Eine politische Verabredung, hierzu gegebenenfalls erforderliche landesrechtliche Regelungen zu schaffen, war zwischen den Ländern bislang nicht möglich.

III. Umfang und Erforderlichkeit polizeilicher Präsenz bei Großveranstaltungen

Vorrangiges Ziel jeder polizeilichen Tätigkeit bei Veranstaltungen ist es, dass Veranstaltungen ungestört ablaufen und insbesondere Besucher ungefährdet die Veranstaltungen besuchen und wieder verlassen können. Das bedeutet einerseits, dass die Polizei Verkehrs- und Zuschauerströme lenkt und steuert, um Beeinträchtigungen für Besucher, ggfls. Teilnehmer und für andere Verkehrsteilnehmer gering zu halten und eine zügiges Erreichen und Verlassen des Veranstaltungsbereichs zu ermöglichen. Andererseits müssen gewalttätige Auseinandersetzungen durch präventive als auch durch repressive Maßnahmen unterbunden werden. Für den polizeilichen Kräfteansatz bedeutet dies als generelle Leitlinie, dass abhängig von den perspektivisch zu erwartenden Sicherheitsproblemen polizeiliche Kräfte in einer Größenordnung zur Verfügung stehen müssen, durch die eine sichere Beherrschbarkeit der zu erwartenden Probleme gewährleistet werden kann. Nicht akzeptabel wäre es, wenn aufgrund eines vorhersehbar unterdimensionierten polizeilichen Kräfteansatzes Sicherheitslagen eskalieren und nicht mehr beherrschbar würden. Gleichwohl werden unter dem Gesichtspunkt begrenzter Ressourcen und einer ohnehin schon gegebenen erheblichen Einsatzbelastung polizeiliche Einsatzkräfte nur im gebotenen Umfang bei Veranstaltungen tätig.

Bei allen Großveranstaltungen wird durch die Polizei eine Lagebeurteilung an Hand vorhandener veranstaltungsbezogener Erkenntnisse und/oder von Erkenntnissen aus ähnlichen Veranstaltungen erstellt. Weiterhin finden mit der zuständigen Genehmigungsbehörde, anderen Sicherheitsbehörden sowie dem Veranstalter Vorgespräche statt. An Hand der Risikoanalyse der Polizei und den Erkenntnissen aus den Sicherheitsgesprächen wird von dem eingesetzten Polizeiführer nach Beratung durch sein Führungsorgan und der gegebenenfalls eingesetzten Einsatzabschnittsleiter der polizeiliche Kräfteansatz festgelegt.

IV. Möglichkeiten zur Geltendmachung von Einsatzkosten der Polizei bei gewinnorientierten Großveranstaltungen durch gebührenrechtliche Regelung

Eine landesrechtliche Regelung über eine Kostenbeteiligung von Veranstaltern für polizeiliche Einsatzkosten könnte auf der Grundlage des Gebührenrechts, als Sonderabgabe oder als veranstaltungsbezogene Steuer in Betracht gezogen werden. Nachfolgend wird zunächst der Frage nachgegangen, ob und ggfls. unter welchen Voraussetzungen eine gebührenrechtliche Regelung für die Geltendmachung von polizeilichen Einsatzkosten bei Veranstaltungen in Betracht kommen kann. Die Frage, ob eine veranstaltungsbezogene Sonderabgabe oder eine steuerrechtliche Regelung in Betracht kommen könnte, wird unter V. und VI. betrachtet.

1. Voraussetzungen für die Erhebung von Gebühren für verwaltungsmäßigen Aufwand

Verwaltungsgebühren werden nach § 4 Absatz 1 Nummer 1 des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes für die Vornahme von Amtshandlungen erhoben, die auf Antrag oder auf Veranlassung der Beteiligten oder – nach Absatz 1 Nummer 2 - aufgrund gesetzlicher Ermächtigung im überwiegenden Interesse eines einzelnen vorgenommen werden. Das Bremische Gebühren- und Beitragsgesetz enthält damit sowohl das Veranlasserprinzip als auch das Vorteilsprinzip als Anknüpfungspunkt für die individuelle Zurechenbarkeit von Gebühren.

Der Begriff der Gebühren ist allerdings im Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetz ebenso wie in den Rechtsvorschriften der anderen Länder nicht näher bestimmt. Das Bundesverwaltungsgericht hatte dazu unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 1994 Folgendes ausgeführt: unter Gebühren werden allgemein öffentlich-rechtliche Geldleistungen verstanden, die aus Anlass individuell zurechenbarer öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken.⁶

Das Grundgesetz lässt dem Gesetzgeber dabei einen weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum, für welche öffentlichen Leistungen er einer Gebührenpflicht einführen will und wie er die Gebührenpflicht ausgestalten will.⁷ Zwischen der Leistung der Verwaltung und dem Gebührenschuldner muss eine besondere Beziehung bestehen, die die individuelle Zurechnung der Amtshandlung gestattet. In der individuellen Zurechenbarkeit liegt die Rechtfertigung dafür, dass die Amtshandlung nicht aus allgemeinen Steuermitteln, sondern über eine Gebührenbelastung des Gebührenschuldners finanziert wird.⁸ Allerdings darf der Gesetzgeber als Gebühr keine verdeckte Steuer einführen oder eine verdeckte, die verfassungsrechtlichen Grenzen überschreitende Sonderabgabe.

Durch das Bundesgebührengesetz (BGebG) sind seit kurzem gesetzliche Begriffsbestimmungen in Anknüpfung an die Rechtsprechung vorgenommen worden. § 1 Absatz 1 BGebG versteht unter Gebühren individuell zurechenbare öffentliche Leistungen. In § 3 Absatz 1 und

⁶ BVerwG Urteil vom 03.03.1994 – 4 C 1/93 NVwZ 1994, 1102 (1105).

⁷ Vergl. BVerwG, Urteil v.3.3.1994, aaO, S. 1105.

⁸ BVerwG Urteil vom 25.08.1999 – 8 C 12.98, BeckRS 1999 30071036.

2 BGebG wird definiert, welche Leistungen individuell zurechenbar sind (Absatz 1) und wann eine Leistung individuell zurechenbar ist. So sind z.B. in Ausübung hoheitlicher Befugnisse erbrachte Handlungen individuell zurechenbar (§ 3 Absatz 1 Nummer 1 BGebG), soweit ihnen Außenwirkung zukommt. Individuell zurechenbar ist eine Leistung, die zugunsten des von der Leistung Betroffenen erbracht wird oder die durch den Betroffenen veranlasst wurde (§ 3 Absatz 2 Nummer 2 und 3 BGebG). Das Bundesgebührengesetz gilt im Wesentlichen für die Verwaltungstätigkeit des Bundes und der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Es hat für die landesrechtliche Gebührenfestsetzung keine Geltung. Da es aber die durch die Rechtsprechung bereits entwickelten Grundsätze zum Gebührenrecht aufgreift, bietet es jedenfalls einen nicht unmaßgeblichen Orientierungsrahmen.

Wie bereits eingangs dargestellt, knüpft auch das Bremische Gebühren- und Beitragsgesetz ebenso wie das Bundesgebührengesetz an das Veranlasserprinzip und an das Vorteilsprinzip bei der individuellen Zurechenbarkeit von Gebühren an. Ausgangspunkt der folgenden Betrachtung ist daher die Frage, ob polizeiliche Maßnahmen bei Großveranstaltungen nach dem Veranlasser- oder Vorteilsprinzip einem Großveranstalter individuell zurechenbar sind.

1.1. Individuelle Zurechenbarkeit polizeilicher Tätigkeiten bei Veranstaltungen

Unstrittig erbringt die Polizei bei einem Einsatz im Zusammenhang mit einer Veranstaltung eine Leistung im Sinne des Gebührenrechts, indem sie hoheitliche Tätigkeiten ausführt, sei es, dass sie verkehrslenkend und –steuernd eingreift, Ausschreitungen beendet oder sonst unfriedliches Verhalten von Veranstaltungsteilnehmern unterbindet.

Fraglich ist, ob es sich bei solchen polizeilichen Maßnahmen um individuell zurechenbare Leistungen handelt und ob diese Leistungen für den Veranstalter von öffentlichen Veranstaltungen von Nutzen und ihm zurechenbar sind. Außer Frage steht dabei, dass Beeinträchtigungen der öffentlichen Sicherheit regelmäßig unmittelbar nur von den Teilnehmern resp. Besuchern der Veranstaltung ausgehen.⁹ Eine individuelle Zurechenbarkeit einer polizeilichen Leistung gegenüber den Gefahren verursachenden Besuchern könnte ohne weiteres angenommen werden, zumindest soweit die Tätigkeiten im konkreten Einzelfall zur Gefahrenabwehr erforderlich sind. Die Veranstaltung selbst verursacht dagegen unmittelbar keine Gefahren für die öffentliche Sicherheit. Gleichwohl ist festzustellen, dass ohne die Veranstaltung keine Besucher angezogen würden und ohne die Veranstaltung ein polizeiliches Tätigwerden nicht erforderlich wäre. Dies wirft die Frage nach der polizeirechtlichen Verantwortlichkeit des Veranstalters auf. Liegt eine solche Verantwortlichkeit vor, wäre auch eine Belastung mit Gebühren für polizeiliche Maßnahmen über eine landesrechtliche Regelung grundsätzlich möglich. Ist der Veranstalter nicht nach Polizeirecht verantwortlich und kommt eine gebührenrechtliche Veranlasserschaft folglich nicht in Betracht, könnte eine Inanspruchnahme für die Einsatzkosten aufgrund des Gebührenrechts nach dem Vorteilsprinzip in Betracht kommen.

⁹ Die Fälle, in denen Beeinträchtigungen z.B. im Verkehrsbereich mit der Veranstaltung verbunden sind, sind unproblematisch und können von der Polizei ohne zusätzlichen Aufwand geregelt werden. Diese Fallkonstellationen bleiben daher unberücksichtigt.

1.2 Verantwortlichkeit des Veranstalters nach Polizeirecht

Nach § 5 Absatz 1 BremPolG ist Adressat einer polizeilichen Maßnahme derjenige, der die Gefahr verursacht. Das Polizeirecht wird im Gegensatz zu anderen Rechtsgebieten vom Grundsatz der unmittelbaren Verursachung beherrscht. Das bedeutet, dass derjenige polizeirechtlich verantwortlich und Adressat einer polizeilichen Maßnahme ist, der durch seine Handlung bzw. deren Unterlassen¹⁰ als letzten Beitrag die Gefahr verursacht. Die anderen Rechtsgebieten zugrunde liegenden Kausalitätstheorien (Äquivalenztheorie, Adäquanztheorie) sind für das Polizeirecht nicht passend. Im Gegensatz beispielsweise zum Strafrecht, in dem **nach** einer geschehenen Straftat auf die Ursachenzusammenhänge abgestellt und die verschiedenen Verantwortlichkeiten bzw. Tatbeiträge unter dem Korrektiv der Rechtfertigung und individuellen Schuld festgestellt werden können, muss die Polizei aufgrund des Polizeirechts **vor** oder **in** einer Gefahrenlage handeln können, ohne dazu Ursachenzusammenhänge aufklären zu müssen. Daher wird unter dem Begriff der Effizienz der Gefahrenabwehr nicht auf Ursachenzusammenhänge, sondern allein darauf abgestellt, ob ein Verhalten die Gefahrengrenze überschreitet und damit die unmittelbare Ursache für den Eintritt der Gefahr setzt. Alle mittelbaren Bedingungen werden bei der Bestimmung der Verantwortlichkeit ausgeschlossen. Diese Auffassung ist in der Rechtsprechung unbestritten; in der Literatur werden teilweise noch weitere Modelle diskutiert¹¹, ohne dass sich bislang ein anderes Modell durchgesetzt hätte. Hinzuweisen ist allerdings noch auf die Theorie der Zurechnung nach Pflichtwidrigkeit und Risikosphäre. Danach wird eine Störung nur dann zugerechnet, wenn der Betroffene sich rechtswidrig verhalten hat. Wer sich innerhalb der Schranken des Rechts bewegt, kann nur als Nichtverantwortlicher ("Nichtstörer") herangezogen werden.¹² Dieser Ansatz vermag die Theorie der unmittelbaren Verursachung sinnvoll zu ergänzen.

Legt man diese Begrifflichkeiten zur Bestimmung der polizeirechtlichen Verantwortlichkeit zugrunde, ist eine Heranziehung des für eine Veranstaltung Verantwortlichen polizeirechtlich nicht zu begründen. Nicht durch das Durchführen einer Veranstaltung werden Gefahren für die öffentliche Sicherheit im Sinne der unmittelbaren Verursachung herbeigeführt, sondern durch das Verhalten bestimmter Besucher. Überdies verhält sich der Veranstalter innerhalb der Schranken des Rechts, so dass ihm auch aus diesem Grund keine polizeirechtliche Verantwortlichkeit zuwachsen kann. Rechtsprechung zu der Frage liegt bislang nicht vor. Die Auffassung, dass der Veranstalter – auch und gerade im Profi-Fußballsport – nicht polizeirechtlich für Ausschreitungen und Gewalthandlungen von Besuchern verantwortlich ist, wird in Teilen der Literatur so vertreten.¹³

1.2.1 Gefahrverursachung durch Großveranstalter als Zweckveranlasser?

Eine unmittelbare Gefahrenverursachung im Sinne der unter 1.2 dargestellten Grundsätze wird in Teilen der Literatur auch in Fällen angenommen, in denen der Störer die Störung nicht unmittelbar selbst erzeugt, aber sie als sog. Zweckveranlasser hervorruft. Als Beispiel wird häufig eine Musikveranstaltung herangezogen, bei der die Musiker bestimmte Lieder mit nicht zu beanstandenden Texten spielen, das Publikum aber erwartungsgemäß mit ab-

¹⁰ Im Fall einer Handlungsverpflichtung.

¹¹ S. Wahlen, Polizeikostenerstattung kommerzieller Großveranstalter, Diss. 2008, Saarbrücker Schriften zu Recht und Praxis Bd. 8, S. 20 ff.

¹² Vergl. z.B. Scholler/Schloer, Grundzüge des Polizei- und Ordnungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, 4. Auflage 1993, S. 244.

¹³ Vergl. z.B. Schenke, Erstattung der Kosten von Polizeieinsätzen, NJW 1983, 1882 (1883); Braun, Polizeikostenerstattung bei Fußballbundesligaspielen? Die Polizei 2013, 321 (322); Bernhardt, Die Geltendmachung von Kosten für polizeiliche Einsätze bei kommerziellen Veranstaltungen am Beispiel der Spiele des Profifußballs, Die Polizei 2007, 43 (46).

gewandeltem – strafrechtlich relevantem – Refrain antwortet. Auch wenn der Störer sich rechtmäßig verhält, wird er nach der Theorie der Zweckveranlasserschaft als sog. „Hintermann“ zur Verantwortung gezogen. Aufgrund des engen Zusammenhangs zwischen dem die Gefahr begründendem Verhalten und des diese Gefahr auslösenden Handelns wird dem Veranlasser die Gefahr zugerechnet. Einzelheiten sind dabei rechtlich strittig. Nach überwiegender Ansicht soll auf die Absicht des Zweckveranlassers abgestellt werden, andere Personen gezielt zu einem die öffentliche Sicherheit gefährdenden Verhalten zu veranlassen (sog. subjektiver Ansatz). Nach anderer Ansicht soll für den Zurechnungszusammenhang entscheidend sein, dass die Gefahr eine naheliegende, typische oder zwangsläufige Folge des Verhaltens des Zweckveranlassers im Sinne einer „natürlichen Handlungseinheit“ ist (sog. objektiver Ansatz). Teilweise wird auch auf die Kombination von subjektiven und objektiven Elementen abgestellt.¹⁴

Zwar ist die Intention des Großveranstalters regelmäßig nicht darauf gerichtet, Störungen der öffentlichen Sicherheit hervorzurufen. Vielmehr dürfte er ein Interesse an einem störungsfreien Ablauf seiner Veranstaltung haben. Nach dem subjektiven Ansatz kommt somit eine Zurechnung in Bezug auf den Großveranstalter regelmäßig nicht in Betracht. Zieht man allerdings den objektiven Ansatz heran, ist festzustellen, dass Großveranstaltungen jedenfalls in bestimmten Fällen regelmäßig und voraussehbar zu Störungen der öffentlichen Sicherheit führen. Im Ergebnis bedeutet dies, dass ein Großveranstalter bereits deshalb polizeirechtlich zur Verantwortung gezogen werden kann, weil seine Veranstaltung typischerweise zu Störungen führt. Ohne die Veranstaltung käme es nicht zu Störungen, auch wenn diese von anderen ausgehen. Eine Zweckveranlasserschaft des Großveranstalters wird in Teilen der Literatur daher angenommen.¹⁵ Gerichtsentscheidungen zu dieser Frage liegen bislang allerdings nicht vor. Das VG Hamburg hat in einem Eilverfahren eine entsprechende Sichtweise zumindest angedeutet¹⁶, während das OVG Hamburg in gleicher Sache deutliche Zurückhaltung in dieser Frage hat erkennen lassen.¹⁷ In beiden Verfahren ist die Klärung der Frage in den Entscheidungen nicht erfolgt, sondern auf das - noch andauernde - Hauptsacheverfahren verwiesen worden.

Da eine gerichtliche Klärung der Frage der polizeirechtlichen Verantwortlichkeit von Großveranstaltern über die Theorie der Zweckveranlasserschaft insbesondere im Bereich von Veranstaltungen des professionellen Fußballs noch nicht erfolgt und nach dem vorstehend Dargestellten zumindest nicht offensichtlich rechtswidrig ist, erscheint eine darauf gestützte Inanspruchnahme von Großveranstaltern zwar nicht von vornherein ausgeschlossen, angesichts der überzeugenden Argumentation in Teilen der rechtswissenschaftlichen Literatur¹⁸, jedoch wenig aussichtsreich.¹⁹ Diese Vorgehensweise wäre, weil rechtlich nur schwer begründbar, mit erheblichen Risiken verbunden und kann deshalb nicht empfohlen werden.

¹⁴ S. die Darstellung bei Schmidt, Bremisches Polizeigesetz, Aufl. 2006, RdNr. 16 ff. zu § 5.

¹⁵ vergl. die Darstellung bei Wahlen, aaO S. 24 ff (m.w.N.); s.a. die Zusammenfassung in VG Hamburg, Beschluss v. 02.04.2012 – 15 E 756/12, BeckRS 2012, 55156, S. 7.

¹⁶ S. Fußnote 15.

¹⁷ OVG Hamburg, Beschluss vom 13.4.2012, 4 Bs 78/12, NJW 2012, 1975 (1978).

¹⁸ S. z.B. Braun, Polizeikostenerstattung bei Fußballbundesligaspielen, Die Polizei 2013, S. 321, 322; Bernhardt, Die Geltendmachung von Kosten für polizeiliche Einsätze bei kommerziellen Veranstaltungen am Beispiel der Spiele des Profifußballs, Die Polizei 2007, 43 (46).

¹⁹ In diesem Zusammenhang ist auch auf folgende rechtliche Problematik hinzuweisen: Sieht man den Veranstalter über die Zweckveranlasserschaft als „Störer“ an, wäre die Polizei gehalten, ihn zur Gefahrenbeseitigung in Anspruch zu nehmen, beispielsweise das Spiel abzusagen oder bestimmte Beschränkungen vorzugeben. Dem Veranstalter gegenüber keine Maßnahmen zu treffen, sondern ihn allein auf der Kostenseite heranzuziehen, erscheint widersprüchlich (vergl. insoweit auch Schmidt, Der Anspruch auf Ersatz von Polizeikosten bei Großveranstaltungen, ZRP 2007, 120, 121).

1.2.2 Inanspruchnahme von Großveranstaltern als Nichtverantwortliche?

Nach § 7 BremPolG können polizeiliche Maßnahmen auch gegen Nichtverantwortliche getroffen werden. Dies setzt allerdings voraus, dass Maßnahmen gegen die eigentlichen Störer nicht getroffen werden können und die Polizei die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig selbst oder durch Beauftragte abwehren kann (vergl. § 7 Absatz 1 Nummern 1 und 2 BremPolG). Diese Voraussetzungen liegen nicht vor. Die Polizei ist bei den von Großveranstaltungen ausgehenden Gefahren für die öffentliche Sicherheit in der Lage, in ausreichendem Maß tätig zu werden. Sie benötigt dazu keine Unterstützung durch Dritte, wie es bei der Inanspruchnahme des Nichtverantwortlichen durchweg der Fall ist; vielmehr sind die polizeilichen Aufgaben im hoheitlichen Bereich angesiedelt und könnten von Dritten gar nicht wahrgenommen werden.

1.2.3 Zwischenergebnis

Die rechtlichen Voraussetzungen, den Veranstalter einer gewinnorientierten Großveranstaltung auf der Grundlage des Polizeirechts an den Kosten des Polizeieinsatzes zu beteiligen, liegen regelmäßig nicht vor.

1.3 Inanspruchnahme des Großveranstalters für polizeiliche Einsatzkosten als Begünstigter

Dessen ungeachtet könnte eine Inanspruchnahme des Veranstalters einer gewinnorientierten Großveranstaltung nach allgemeinem Gebührenrecht unter dem Gesichtspunkt des Vorteilsprinzips in Betracht kommen. Die Tatsache, dass eine Person nicht polizeirechtlich verantwortlich ist, schließt eine kostenmäßige Inanspruchnahme für polizeiliche Tätigkeiten nicht aus. Ein Grundsatz dergestalt, dass für Polizeikosten nur der polizeirechtlich Verantwortliche in Anspruch genommen werden kann, besteht nicht. „Es gibt keinen verfassungsrechtlichen Grundsatz, der es gebieten würde, Polizeikosten nur dem Störer oder solchen Personen aufzuerlegen, die nach den Vorschriften des Polizeigesetzes an der Stelle des Störers in Anspruch genommen werden könnten“²⁰

Wie unter 1.1 dargestellt, werden Gebühren nach § 4 Absatz 1 Nummer 2 des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes nach dem Vorteilsprinzip für die Vornahme von Amtshandlungen erhoben, die aufgrund gesetzlicher Ermächtigung im überwiegenden Interesse eines einzelnen vorgenommen werden. Der Gebührenbegriff stellt insoweit auf eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung ab, für deren Kosten der Gebührenschuldner durch öffentlich-rechtliche Norm ganz oder teilweise herangezogen wird.²¹

Dass es sich bei polizeilichen Tätigkeiten im Zusammenhang mit Großveranstaltungen um öffentliche Leistungen im Sinne des Gebührenrechts handelt, wurde schon bejaht. Fraglich ist, ob die öffentliche Leistung – der Polizeieinsatz – dem Veranstalter einer gewinnorientierten Großveranstaltung individuell zuzurechnen ist oder ob es sich um eine Leistung handelt, die überwiegend der Allgemeinheit dient und die damit möglicherweise nicht zurechenbar ist.

Eine individuelle Zurechenbarkeit wird nach in der Literatur vertretenen Auffassungen darin gesehen, dass die Polizei Teile ihrer Einsatzkräfte aus dem allgemeinen Dienst herauslöst,

²⁰ VGH Mannheim, Urteil vom 18.6.1979 – I 47/79.

²¹ S. Fußnote 7.

sie durch weitere eigene und ggfls. fremde Kräfte ergänzt und diese Kräfte als geschlossene Einheiten zur Verfügung stellt, ohne dass eine konkrete Gefahr eingetreten wäre. Hierfür spricht, dass durch die Verkürzung der sonstigen Sicherheitsaufgaben unter dem Gesichtspunkt der Gefahrenvorsorge eine besondere Leistung zugunsten der Zuschauer, aber auch des Veranstalters erbracht wird.²² „Nach dem Gedanken des Vorteilsausgleichs kann der vorsorgende Veranstaltungsschutz der Polizei dem Veranstalter als Gebührenschuldner individuell zugerechnet werden.“²³ Die so verstandene polizeiliche Leistung stellt mithin einen wirtschaftlichen Sondervorteil dar, der auch nicht bereits mit der allgemeinen Steuerzahlung abgegolten wurde.²⁴ Die polizeilichen Dienstleistungen dienen der Gewährleistung eines geordneten Ablaufs der Veranstaltung und sind auch für deren wirtschaftlichen Erfolg mit ursächlich.²⁵ In gleicher Weise werden auch die verkehrslenkenden Einsätze der Polizei aus Anlass von Großveranstaltungen den Zuschauern, aber auch dem Veranstalter als individuelle und abgrenzbare Leistungen zugeordnet.²⁶ Dieser so verstandenen individuellen Zurechenbarkeit steht auch nicht entgegen, dass die polizeilichen Leistungen daneben auch anderen, z.B. Verkehrsteilnehmern zugute kommen.

Fraglich ist jedoch, ob diese Erwägungen nach § 4 Absatz 1 Nummer 2 des BremGebBeitrG in seiner derzeitigen Fassung überhaupt Platz greifen können. Die genannte Regelung stellt darauf ab, dass die Amtshandlung ... im „**überwiegenden Interesse**“ eines einzelnen vorgenommen wird. Der Bremische Gesetzgeber ist hier ebenso wie der anderer Länder²⁷ weitergegangen als es nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben erforderlich wäre. Nach der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur Zulässigkeit der Luftsicherheitsgebühr²⁸ ist es von Verfassung wegen nicht vorgegeben, dass die gebührenpflichtige Tätigkeit im überwiegenden Individualinteresse erfolgen muss. Auch ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Leistung, für die eine Gebühr erhoben wird, stellt die Gebühr nicht in Frage. Das Bundesgebührengesetz stellt daher in § 3 Absatz 2 Nummer 2 lediglich darauf ab, dass die Leistung zugunsten des von der Leistung Betroffenen erbracht wird; ein überwiegendes Interesse des Betroffenen ist insoweit nicht Voraussetzung. Dem jeweiligen Gesetzgeber steht es allerdings frei, auch höhere Anforderungen an die Zurechenbarkeit und damit Gebührenpflicht eines individuellen Vorteils zu formulieren.

Die im Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetz in seiner derzeitigen Fassung bestimmte Schwelle des „überwiegenden Interesses eines einzelnen“ dürfte im Zusammenhang mit polizeilicher Tätigkeit bei Großveranstaltungen, die aufgrund ihrer Öffentlichkeitswirkung und der zu erwartenden Beeinträchtigungen der öffentlichen Sicherheit einen Polizeieinsatz im größerem Umfang erforderlich machen, u.a. bei Veranstaltungen des professionellen Fußballsports, nicht erreicht werden. Nach den vorherigen Ausführungen lässt sich zwar ein individuelles Interesse des Großveranstalters an der störungsfreien Durchführung seiner Veranstaltung erkennen. Gleichwohl kann nicht davon ausgegangen werden, dass es sich um ein das öffentliche Interesse überwiegendes Interesse des Veranstalters handelt. Im Vordergrund steht gerade bei Großveranstaltungen die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit im Interesse der Allgemeinheit. Dies gilt in besonderem Maße bei Fußballveranstaltungen, dort vornehmlich bei sog. „Risikospiele“, die hier möglicherweise für eine Gebührenpflicht von besonderer Bedeutung sein können. Gerade bei diesen Spielen, bei denen Gewalthand-

²² Bernhardt, aaO, S. 48.

²³ Braun, aaO, S. 325.

²⁴ Braun, aaO, S. 325.

²⁵ Braun aaO, S. 325.

²⁶ Bernhardt, aaO, S. 48.

²⁷ U.a. bestehen in Berlin und Hamburg gleichlautende Regelungen; das Verwaltungsgebührenrecht in Niedersachsen geht ausschließlich vom Veranlasserprinzip aus.

²⁸ Siehe Fußnote 6.

lungen und Ausschreitungen von vornherein und in erheblichem Umfang zu erwarten sind, liegt ein gesteigertes Interesse der Allgemeinheit vor, dass solche Erscheinungen durch polizeiliches Tätigwerden unterbunden werden. Zwar ist auch hier ein Interesse des Veranstalters und namentlich des Vereins (um bei dem angeführten Beispiel zu bleiben) an der Durchführbarkeit und möglichst geringen Beeinträchtigung seiner Veranstaltung anzunehmen, gleichwohl kann nicht von einem solchen Interesse des Veranstalters an dem Polizeieinsatz ausgegangen werden, dass es das öffentliche Interesse überwiegen würde.

Eine gebührenrechtliche Inanspruchnahme von Veranstaltern als Begünstigte scheidet somit auf der Grundlage der derzeitigen Fassung des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes aus.

Eine Absenkung der Voraussetzungen wäre durch eine Änderung der §§ 4 und 13 des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes aber möglich. In § 4 Absatz 1 Nummer 2 und in § 13 Absatz 1 wäre jeweils das Wort „überwiegenden“ bzw. „überwiegendem“ zu streichen. Alternativ könnte auch eine Angleichung an die Regelungen des Bundesgebührengesetzes in Betracht kommen. Anschließend könnte der Senat mit Einfügung einer Gebührenposition in die Kostenverordnung für die innere Verwaltung (InKostV) die einzelnen Voraussetzungen für die Gebührenerhebung festlegen. Auf dieser neuen Rechtsgrundlage wäre dann nach dem Vorstehenden die gebührenrechtliche Heranziehung des Veranstalters von gewinnorientierten Großveranstaltungen – vorbehaltlich eines aufgrund der noch nicht erfolgten gerichtlichen Klärung dieser Fragestellung bestehenden prozessualen Risikos – jedenfalls grundsätzlich zulässig.

2. Grundlagen der Kostenbeteiligung von Veranstaltern an polizeilichen Einsatzkosten

Der Beschluss der Bremischen Bürgerschaft enthält bestimmte Vorgaben, die bei der Beteiligung von Veranstaltern an den polizeilichen Einsatzkosten berücksichtigt werden sollen. So gibt der Beschluss vor, dass nur Großveranstaltungen von einer Beteiligung des Veranstalters betroffen sein sollen. Ferner soll sich die Kostenbeteiligung auf gewinnorientierte Veranstaltungen beschränken.

Zur Umsetzbarkeit dieser Vorgaben sowie auf weitere nach Auffassung des Senats zu berücksichtigende Merkmale weist der Senat auf Folgendes hin:

2.1. Zum Begriff der Großveranstaltung

Der bereits im Beschluss der Bürgerschaft und an verschiedenen Stellen dieses Berichts verwendete Begriff der „Großveranstaltung“ ist rechtlich nicht bestimmt. Aus der Verwendung des Begriffs im Beschluss der Bremischen Bürgerschaft wird jedenfalls deutlich, dass kleinere Veranstaltungen von einer Gebührenbelastung nicht betroffen sein sollen. Der Begriff könnte allein nach der Zahl der zu erwartenden Teilnehmer/-innen respektive Besucher/-innen abgegrenzt werden. Eine solche Abgrenzung hätte jedoch den Nachteil, dass sie statisch ausgerichtet wäre und das Gefahrenpotential, das Veranstaltungen in unterschiedlicher Weise innewohnt, unbetrachtet ließe. Im Übrigen könnte im Vorwege auch vom Veranstalter oftmals nicht prognostiziert werden, wie viele Besucher an seiner Veranstaltung teilnehmen werden. Es hinge teilweise vom faktischen Verlauf ab, ob eine Veranstaltung als Großveranstaltung eingestuft werden würde. Letztlich könnte es auch unterschiedliche Bewertungen über die Anzahl der Teilnehmer geben und damit auch über die Gebührenpflichtigkeit, weil eine Feststellung größerer Zuschauermengen nicht hinreichend genau möglich ist.

Sinnvoll wäre eine Kombination verschiedener Merkmale, um den Begriff einzugrenzen und gebührenrechtlich handhabbar zu machen. Abzustellen wäre auf das prognostizierte Besucheraufkommen und auf die zu erwartenden Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit. Ohnehin auszunehmen sind Versammlungen, für die das Versammlungsrecht eigene Regelungen bereithält. Ob auch eine generelle Belastung von Großveranstaltungen unabhängig davon, ob sie prognostisch friedlich oder unfriedlich verlaufen, zulässig wäre, wird in der Literatur zwar diskutiert. Angesichts der rechtlich bislang nicht abschließend geklärten Fragen empfiehlt der Senat aber, im Hinblick auf die mit dem Beschluss der Bürgerschaft verfolgte Zielsetzung eine entsprechende Gebührenregelung auf unfriedliche Verläufe im weiteren Sinne zu beschränken.

Demzufolge kann der Begriff der Großveranstaltung hier dahingehend bestimmt werden, dass es sich dabei um eine öffentlich zugängliche Veranstaltung mit bedeutendem Zuschaueraufkommen handelt, in deren Zusammenhang mit Ausschreitungen und Gewalttätigkeiten in nicht unerheblichem Umfang zu rechnen ist. Veranstaltungen mit bedeutendem Zuschauerzuspruch, bei denen aber nicht mit Ausschreitungen und Gewalttätigkeiten in nicht unerheblichem Umfang zu rechnen ist, bleiben damit gebührenrechtlich unberücksichtigt (z.B. Freiluftmarktsumzug). Ein möglicher Ansatz könnte sein, hinsichtlich des Zuschaueraufkommens eine Untergrenze festzulegen, um eine gebührenrechtliche Regelung weiter zu präzisieren.

2.2 Zum Begriff der gewinnorientierten Veranstaltung

Nach dem Beschluss der Bremischen Bürgerschaft sollen nur gewinnorientierte Veranstaltungen durch eine gebührenrechtliche Regelung erfasst werden. Eine Kostenregelung muss aus Gründen der Bestimmtheit dazu ein entsprechendes Abgrenzungskriterium enthalten. Anknüpfungspunkte könnten sich dabei aus dem Gewerberecht ergeben. Eine Gewinnerzielungsabsicht nach dem Gewerberecht wird dann angenommen, wenn ein unmittelbarer oder mittelbarer wirtschaftlicher Vorteil erwartet wird, der zu einem Überschuss über die betrieblichen Kosten der Tätigkeit führt.²⁹ Wird die Veranstaltung von einem gewerblichen Veranstalter durchgeführt, ist in jedem Fall von einer Gewinnerzielungsabsicht auszugehen. Damit dürften Veranstaltungen, die gemeinnützigen oder mildtätigen Zwecken dienen, von vornherein außer Betracht bleiben. Damit sind auch Konstellationen umfasst, bei denen für die Veranstaltung zwar Eintritt erhoben, der Ertrag aber nach Abzug von Kosten einem gemeinnützigen oder mildtätigen Zweck zugeführt werden soll. Entscheidend für die Abgrenzung dürfte sein, dass jedenfalls nach der Gesamtkonzeption der Veranstaltung beim Veranstalter keine Gewinnerzielungsabsicht vorliegt, auch wenn in einzelnen Teilbereichen Akteure mit Gewinnerzielungsabsicht handeln (z.B. Gage für den Auftritt einer Band).

Schwieriger ist eine Abgrenzung bei Veranstaltungen, durch die keine mildtätigen oder gemeinnützigen Zwecke verfolgt werden sollen, z.B. sportliche Veranstaltungen, gewerbliche Musikveranstaltungen, der Unterhaltung dienende Veranstaltungen oder „Events“. So werden z.B. sportliche Veranstaltungen durchgeführt, für die Eintrittsgelder und/oder Standmieten für Anbieter von Nebenleistungen (Getränke, Imbiss) erhoben werden, um damit die Kosten der Veranstaltung zu finanzieren. Andererseits ist nicht auszuschließen, dass durch die Einnahme von Eintrittsgeldern und Standmieten auch mehr als die bloßen Veranstaltungskosten, mithin ein Überschuss erwirtschaftet werden soll.

Ob durch eine gewinnorientierte Veranstaltung tatsächlich Gewinne erwirtschaftet werden, ist bei der Frage der Gebührenpflichtigkeit nicht von Belang. Das finanzielle Risiko verbleibt

²⁹ Vergl. Beck'scher Online-Kommentar zur Gewerbeordnung, Hrsg. Pielow, Rn. 147 zu § 1.

insofern allein beim Veranstalter. Auch wenn seine Gewinnerwartungen nicht erfüllt werden, bleibt eine Belastung mit Gebühren für polizeiliche Einsatzkosten bestehen, sofern die übrigen Voraussetzungen vorliegen. Eine andere Vorgehensweise würde verkennen, dass das staatliche Handeln dennoch im (wenn auch nicht erfüllten) wirtschaftlichen Interesse des Veranstalters erfolgte. Zudem wäre eine solche Regelung mangels konkreter Überprüfbarkeit praktisch nicht umsetzbar und würde zu erheblichen rechtlichen Angriffsflächen führen, weil der Nachweis eines erwirtschafteten Gewinns oder dessen Ausbleiben allein in der Sphäre des Veranstalters liegt.

2.3 Zum Begriff des Veranstalters

Der Veranstalter ist gebührenpflichtig, soweit die übrigen Voraussetzungen vorliegen und insoweit Adressat einer Gebührenforderung.

Soweit Veranstaltungen auf öffentlichen Flächen stattfinden, dürfte die Bestimmung des Veranstalters keine besonderen Schwierigkeiten aufweisen. Veranstalter ist in der Regel derjenige, der den Antrag für die Nutzung der öffentlichen Fläche stellt und der Adressat einer entsprechenden Erlaubnis ist. Anders könnte es aussehen, sofern Veranstaltungen nicht auf öffentlichen Flächen stattfinden und eine entsprechende Erlaubnis nicht erforderlich ist. In der Regel dürfte aber auch hier feststellbar sein, wer die Veranstaltung organisiert und praktisch durchführt.

Vornehmlich bei Sportveranstaltungen, insbesondere des professionellen Fußballsports könnte sich die Bestimmung des Veranstalters schwieriger gestalten. Die Organisation sowohl des Amateur-Sports als auch des Profi-Sports führt dazu, dass überregionale Organisationen (z.B. Dachverbände, beim Profi-Fußball u.a. DFL, Ligaverband, DFB usw.) über Zeitpunkt, Ort und Art der Veranstaltung entscheiden, die organisatorische Durchführung vor Ort aber durch örtliche Vereine erfolgt. Hier ist eine genauere Betrachtung der jeweiligen Verantwortlichkeiten für die Frage, wer Adressat einer Gebührenforderung sein kann, geboten.

Der Bereich des professionellen Fußballsports ist deswegen von besonderem Interesse, weil hier einerseits durch die Veranstalter erhebliche Einnahmen erzielt werden und andererseits im Gegensatz zu vielen anderen Sportveranstaltungen regelmäßig Ausschreitungen und Gewalthandlungen außerhalb und innerhalb der Austragungsstätten zu verzeichnen sind.

2.4 Zum Begriff des Veranstalters im Sport, insbesondere im Profi-Fußball

Die Frage, wer als Veranstalter von Sportveranstaltungen anzusehen ist, ist in der Rechtsliteratur nicht eindeutig geklärt. Rechtsprechung dazu liegt kaum vor. Daher wird der Begriff hier betrachtet, soweit er in einzelnen Rechtsgebieten von Bedeutung ist. Im Einzelnen gilt Folgendes:

a) Relativ eindeutig lässt sich die Frage beantworten wer Veranstalter einer Sportveranstaltung ist, wenn der Veranstalter sowohl in organisatorischer Hinsicht, also bezüglich des Anlasses als auch dessen Vorbereitung, Planung und Durchführung und auch in finanzieller bzw. unternehmerischer Hinsicht das Risiko der Sportveranstaltung trägt.³⁰

Dabei ist unerheblich, ob es sich dabei um eine einzelne natürliche oder juristische Person (z.B. einen Verein) handelt. Auf die auch hier bestehenden differenzierenden Meinungen einzugehen erübrigt sich an dieser Stelle, da im Bereich des professionellen Fußballs ohne-

³⁰ Vergl. z.B. Schulze, Der Zuschauervertrag, Jura 2011, S. 481 (483), FN 27; Arter, Der Zuschauer im Sport, SpuRt 2. Tagungsband 2005, S. 38.

hin mehrere Personen/Organisationen für die Veranstaltung von Fußballspielen der Bundesliga zusammenwirken.

b) Die Frage, wer bei einem Zusammenwirken mehrerer Beteiligter als Veranstalter anzusehen ist, wird unterschiedlich beantwortet.

aa) Veranstaltereigenschaft aus Zuschauersicht

Nach Auffassung von Arter³¹ ist in Fällen, in denen ein übergeordneter Verband Weisungen oder Richtlinien herausgibt, die von den dem Verband angeschlossenen Vereinen zu befolgen sind, der Verband bezüglich der Sachbereiche, die von den Richtlinien betroffen sind, als Mitveranstalter zu betrachten. Diese Betrachtung geht im Wesentlichen aus der Perspektive des Zuschauers von der möglichen Haftungsverteilung in Schadensfällen aus. Nach Auffassung von Arter ist von mehreren Mitveranstaltern auszugehen, wenn sich verschiedene Personen die organisatorische Vorbereitung, die tatsächliche Leitung und Durchführung der Sportveranstaltung sowie die finanziellen und unternehmerischen Risiken der Veranstaltung teilen. Jeder Mitveranstalter soll jeweils für seinen Verantwortungsbereich Veranstalterqualität aufweisen. Auszunehmen davon ist seiner Meinung nach der eingeladene Gastclub³².

bb) Veranstaltereigenschaft in Bezug auf Verwertungsrechte

In Bezug auf die Verwertungsrechte zur kommerziellen Verwertung von Sportveranstaltungen wird diskutiert, wem diese Verwertungsrechte zustehen. Unstrittig ist, dass kommerzielle Verwertungsrechte von Sportveranstaltungen dem Veranstalter zugeordnet werden. Nach wie vor unklar ist dabei, wer als Veranstalter anzusehen ist, wenn mehrere Beteiligte an dem Zustandekommen der Sportveranstaltung mitwirken. Nach einer früheren Entscheidung des Bundesgerichtshofs (BGH) ist Veranstalter, wer die Veranstaltung angeordnet und ins Werk gesetzt hat.³³ Eine gesetzliche Regelung dieses Begriffs gibt es nicht. Insbesondere fallen Sportveranstaltungen nicht unter das Urheberrecht, so dass insoweit daraus keine Regelungen herleitbar sind.

In einer weiteren Entscheidung hat sich der BGH mit der Frage auseinander gesetzt, ob und inwieweit die Verbände über die Veranstalterrechte als Allein- oder Mitberechtigte verfügen können. Unter Berücksichtigung des Gesamtcharakters von Fußballveranstaltungen stellt er fest, dass „die Vereine (...) jedenfalls Mitveranstalter der auf ihrem Platz ausgetragenen Heimspiele (sind), selbst wenn man deren Einbindung in den Gesamtwettbewerb nicht als nebensächlich ansieht.“³⁴ Als Folge dieser Entscheidung wird von einer Ausweitung des Veranstalterbegriffs zugunsten der Sportverbände ausgegangen. Im Ergebnis ist danach als Veranstalter anzusehen, „wer in organisatorischer und finanzieller Hinsicht für die Veranstaltung verantwortlich ist oder durch äquivalente Leistungen die Veranstaltung zu einem vermarktungsfähigen Produkt macht.“³⁵ Entscheidend sei, ob bei der Entstehung des vermarktungsfähigen Produkts die Tätigkeit des ausschreibenden Verbands nicht hinweggedacht werden könne, ohne dass das Produkt seine spezifische Wertigkeit verlöre. Ob ein Sportverband Mitveranstalter ist, hängt demnach von seiner Veranstalterleistung ab.³⁶

³¹ Arter, aaO S. 40.

³² Vergl. Arter, aaO S. 43 f.

³³ BGH GRUR 1956, 516.

³⁴ BGHZ 137, 297, zitiert nach Martinek/Semler/Habermeier/Flohr, Vertriebsrecht § 53 Sportrechtevertrieb RdNr. 45.

³⁵ Mahler SpuRt, 2001 8, (10); Stopper SpuRt 1999, 188 (190 f.), zitiert nach Martinek/Semler/Habermeier/Flohr aaO RdNr. 46.

³⁶ Bothor, SpuRt 1998, 196 (197), zitiert nach Martinek/Semler/Habermeier/Flohr RdNr. 46.

In Bezug auf die Spiele der Bundesliga wird dabei davon auszugehen sein, dass aufgrund der gemeinschaftlichen Beteiligung des Ligaverbands, der Deutschen Fußball Liga und der Vereine diese gemeinschaftlich an der Herstellung des Gesamtprodukts beteiligt sind.³⁷ Danach sind Ligaverband und DFL zumindest als Mitveranstalter und insoweit originär als vermarktungsberechtigt anzusehen.³⁸

cc) Zum Begriff des Veranstalters im Polizeirecht

Im Polizeirecht wird der Veranstalterbegriff - soweit übersehbar - nicht thematisiert, obwohl es in einigen Ländern temporär Regelungen gab, die eine Inanspruchnahme des Veranstalters von Großveranstaltungen für polizeiliche Einsatzkosten zuließen³⁹, sich Gerichte mit der Rechtmäßigkeit einer solchen Inanspruchnahme beschäftigt haben⁴⁰ und auch die rechtswissenschaftliche Literatur die Möglichkeiten einer finanziellen Inanspruchnahme von Großveranstaltern, insbesondere des Profi-Fußballs erörtert hat. Weder in der Literatur noch in der bisher ergangenen Rechtsprechung wird jedoch thematisiert, wer als Veranstalter eines Fußballspiels anzusehen ist, wenn mehrere beteiligte Organisationen zusammenwirken, damit ein Fußballspiel stattfinden kann. Lediglich in einer einschlägigen Dissertation wird diese Frage überhaupt betrachtet.⁴¹ Ohne dies ausdrücklich zu erwähnen, wird in allen Literaturveröffentlichungen, die eine Inanspruchnahme für Einsatzkosten der Polizei für möglich erachten, zugrunde gelegt, dass der das Spiel ausrichtende Verein als Adressat einer Forderung in Betracht kommt.

dd) Inanspruchnahme des Veranstalters als Begünstigter

Vorbehaltlich der oben dargestellten zwingend erforderlichen Änderung des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes führt eine Prüfung hinsichtlich der Frage, wer Adressat einer Gebührenforderung sein könnte, zu folgenden Überlegungen:

Voraussetzung für eine gebührenrechtliche Inanspruchnahme nach dem Vorteilsprinzip ist die besondere Beziehung zwischen der kostenverursachenden Leistung der Verwaltung und dem Gebührenschuldner, die es gestattet, eine Amtshandlung dem Gebührenschuldner individuell zuzurechnen.⁴² Für die Fallgruppe der Organisation des Spielbetriebes im Profifußballbereich ist dies dahingehend zu verstehen, dass der polizeiliche Schutz von Fußballveranstaltungen im Sinne der Gewährleistung eines geordneten Ablaufs der Veranstaltung zu einem auch und gerade wirtschaftlichen Vorteil für den Veranstalter führt, der es zulässt, die Einsatzkosten als individuell zurechenbare Leistung über eine Gebühr in Rechnung stellen zu können.⁴³

³⁷ Vergl. Martinek/Semler/Habermeier/Flohr, aaO RdNr. 47.

³⁸ Vergl. Martinek/Semler/Habermeier/Flohr, RdNr. 47 m.w.N.

³⁹ So z.B. § 81 Abs. 2 PolG Ba-Wü (bis 1991), § 1 PolGebVO Nds. (aufgehoben), § 2 Abs. 1 S. 1 HVwKostG (Hessen), für Fußballveranstaltungen allerdings nicht einschlägig.

⁴⁰ VGH Mannheim, Urteil v. 15.09.1980 NJW 1981, 1226; VGH Mannheim, Urteil v. 20.01.1986, NJW 1986, 657.

⁴¹ Wahlen, Polizeikostenerstattung kommerzieller Großveranstalter, 2008, E I 2. (S. 17 ff).

⁴² Ständige Rechtsprechung, vergl. z.B. BVerwG v. 25.08.1999 8 C 12.98, BeckRS 19999 30071036. Seit kurzem auch positiv rechtlich kodifiziert durch das Bundesgebührengesetz vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154). Nach § 3 Absatz 2 Nummer 4 BGebG ist Voraussetzung für eine individuell zurechenbare Leistung u.a., dass der Anknüpfungspunkt im Pflichtenkreis des von der Leistung Betroffenen rechtlich begründet ist. Obgleich das Gesetz auf Landesebene nicht gilt, enthält es Grundsätze für die Anwendung des Gebührenrechts.

⁴³ Vergl. z.B. Braun, Polizeikostenerstattung bei Fußballbundesligaspielen? Die Polizei 2013, S. 321 (325).

Allerdings wird ebenso wie im Polizeirecht der Veranstalterbegriff in keiner der vorliegenden Literaturmeinungen weiter erörtert.

In der Begründung zum Bundesgebührengesetz heißt es, dass eine öffentliche Leistung (dann) individuell zurechenbar ist, wenn die öffentliche Leistung gezielt bzw. individuell zugunsten des Betroffenen erbracht wurde.⁴⁴

Unstreitig dürfte hiernach sein, dass jedenfalls der ausrichtende Verein (der „Heimverein“) – auch – Veranstalter eines stattfindenden Spiels ist, wenn dieses als gewinnorientierte Veranstaltung (also etwa in Abgrenzung zu einem unter Ausschluss der Öffentlichkeit erfolgenden Trainingsspiel) durchgeführt wird. Daneben ist aber auch die Frage zu bewerten, ob auch übergreifende Organisationen des professionellen Fußballsports als Veranstalter und Adressat einer Gebührenforderung nach dem Vorteilsprinzip in Betracht kommen. Hierzu ist eine Betrachtung des organisatorischen Aufbaus in Deutschland erforderlich.

Der professionelle Fußballsport in Deutschland ist folgendermaßen organisiert:

Der Betrieb der Bundesliga und 2. Bundesliga sowie das Austragen der Fußballspiele sind dem Ligaverband (Die Liga – Fußballverband e.V. (Ligaverband)) zugewiesen⁴⁵. Mitglieder des Ligaverbands sind die lizenzierten Vereine und Kapitalgesellschaften der Lizenzligen Bundesliga und 2. Bundesliga.⁴⁶ Die Mitglieder des Ligaverbands sind verpflichtet, an den Meisterschaftsspielen der Lizenzligen, an den Wettbewerben um den Ligapokal und den DFB-Vereinspokal sowie an anderen vom Ligaverband veranstalteten Wettbewerben teilzunehmen.⁴⁷ Der Ligaverband hat für das operative Geschäft die Deutsche Fußball-Liga GmbH (DFL) beauftragt. Diese führt – in der Form eines privatwirtschaftlichen Unternehmens – das operative Geschäft des Ligaverbands, d.h. insbesondere die verantwortliche Leitung des Spielbetriebs der Lizenzligen und die Erfüllung der damit zusammenhängenden Aufgaben und die Durchführung der Wettbewerbe des „Die Liga – Fußballverband e.V.“.⁴⁸ Der Ligaverband ist wiederum Mitglied im Deutschen Fußballbund (DFB). Während der DFB auf nationaler Ebene das höchste Verbandsorgan darstellt, gibt es auf europäischer und internationaler Ebene weitere Verbände und Organisationen im Fußball. Weltweit maßgebliches Organ ist die FIFA, deren Aufgabe u.a. die Vorgabe von Regeln und Abläufen in allen Bereichen des Fußballs ist. Mitglied der FIFA sind jeweils die nationalen Verbände der beteiligten Länder, wobei pro Land nur ein Verband zugelassen ist. Darauf aufbauend sind die weiteren europäischen (UEFA) und nationalen Verbände (in Deutschland: DFB) an die Vorgaben und Richtlinien der FIFA gebunden. Sie sind verpflichtet, nationale Veranstaltungen und Wettbewerbe durchzuführen.

Der DFB tritt seit Beginn der Saison 2001/2002 nicht mehr selbst als Veranstalter auf, sondern hat das Veranstaltungsrecht dem Ligaverband übertragen, der die Organisation und Vermarktung der Bundesliga über die DFL durchführt. Die DFL ist als Kapitalgesellschaft organisiert. Sie organisiert als Dienstleistungsgesellschaft für den Ligaverband den Spielbetrieb der 1. und 2. Bundesliga und betreibt die Vermarktung der Liga. Der Ligaverband selbst ist im Wesentlichen nur für die Erteilung der Lizenzen an die Vereine und Spieler zuständig.⁴⁹ Der Ligaverband wiederum entstand 2001 aus dem Zusammenschluss der lizenzierten Vereine und Kapitalgesellschaften der Lizenzligen 1. und 2. Bundesliga, d.h. er ist ein Produkt der Bundesligavereine. Der DFB verfolgt demgegenüber weitgehend nur noch nichtwirtschaftliche Ziele, insbesondere die Förderung des Jugend- und Amateurbereichs, die

⁴⁴ BT Drs. 17/10422 S. 95.

⁴⁵ Vergl. § 4 Nummer 1 Buchstabe a) der Satzung des Ligaverbands.

⁴⁶ § 7 der Satzung des Ligaverbands.

⁴⁷ § 11 Buchstabe h der Satzung des Ligaverbands.

⁴⁸ § 2 Nrn. 1.1 und 1.2 der Satzung der DFL.

⁴⁹ Vergl. die Darstellung bei Schubert, Profifußball in Deutschland, Diplomarbeit 2003, S. 30 ff.

Ausbildung von Trainern und Schiedsrichtern etc. Ferner tritt er noch als Veranstalter von Länderspielen, dem DFB-Pokal und den Regionalligen in Erscheinung.

Nach der Organisation des Spielbetriebs der Bundesliga sind zumindest drei Organisationen/Personen in die nähere Betrachtung bezüglich der Frage einzubeziehen, wer als Veranstalter eines Fußballspiels der Bundesliga in Betracht kommt. Dies sind die Liga, die DFL sowie der austragende Verein. Weiter entfernt und damit zumindest nicht unmittelbar in Betracht kommend, aber auch nicht im Abseits stehend ist auch der DFB zu erwähnen. Dass der Ligaverband sich selbst als Veranstalter sieht, ergibt sich u.a. auch aus der Spielordnung des Ligaverbands. Nach § 1 Nummer 1 Buchstabe a der Spielordnung sind vom Ligaverband veranstaltete Bundesspiele die Spiele der Bundesliga und der 2. Bundesliga.

Der Ligaverband hat ferner das Recht zur Vermarktung der Rechte aus dem Betrieb der Vereinseinrichtungen Bundesliga und 2. Bundesliga.⁵⁰ Zu den Aufgaben des Vorstands des Ligaverbands gehört u.a. der Abschluss von Verträgen über die Vergabe von Rechten an Spielen der Lizenzligen für Fernseh- und Hörfunkübertragungen sowie für alle Bild- und Tonträger etc.⁵¹ Diese Rechte nimmt die DFL im Rahmen der Übertragung des operativen Geschäfts für den Ligaverband wahr⁵², soweit dieser nicht im Einzelnen (z.B. hinsichtlich des Vertragsabschlusses) zu beteiligen ist.

Damit konzentriert sich die Frage, ob Organisationen des Profi-Fußballs gebührenrechtlich Adressat einer Gebührenforderung im Zusammenhang mit der Bundesliga sein können, vornehmlich auf den Ligaverband und die DFL.

Dabei sieht der Deutsche Fußballbund grundsätzlich die Vereine in einer besonderen Verantwortung gegenüber den Fußballanhängern. So werden so genannte Geisterspiele⁵³ als Sanktion gegenüber einem ausrichtenden Verein vor allem bei Fehlverhalten von Fußballfans wie z.B. Ausschreitungen und Krawallen im Stadion angeordnet. Medienberichten zufolge soll der Verein SV Werder Bremen für das während des sog. Nordderbys am ersten Märzwochenende 2014 erfolgte Abbrennen von sog. Bengalos durch Anhänger in der Ostkurve des Weststadions durch die Fußballliga sanktioniert werden.⁵⁴ Bereits in der Vergangenheit gab es mehrfach wegen des Fehlverhaltens von Fans Sanktionen für den ausrichtenden oder den Gastverein, die durch das Sportgericht des DFB verhängt worden waren.

Für die konkrete (Mit-) Veranstalterrolle der Vereine spricht ferner die Tatsache, dass Stadionverbote in erster Linie von den Vereinen gegenüber Personen ausgesprochen werden, die sich im Stadion oder dessen unmittelbarem Umfeld unfriedlich verhalten haben.⁵⁵ Stadionverbote basieren rechtlich auf dem Hausrecht des Veranstalters.⁵⁶ Bei bundesweiten Stadionverboten haben sich sämtliche Vereine gegenseitig zur Ausübung des Hausrechts über ihre jeweiligen Spielstätten bevollmächtigt. Diese Verantwortlichkeit knüpft explizit an die Rolle des Veranstalters an. Andererseits werden in bestimmten anderen Fällen (u.a. DFB oder Ligaverband sind ausnahmsweise selbst auch unmittelbarer, d.h. auch für die Organisation vor Ort zuständiger Veranstalter oder die Zuständigkeit eines Vereins ist nicht gegeben

⁵⁰ § 6 Nr. 2 Buchst. a der Satzung des Ligaverbands.

⁵¹ § 17 Nr. 2 d der Satzung des Ligaverbands.

⁵² § 2Nr. 1.3 der Satzung des DFL.

⁵³ Fußballspiele ohne Publikum.

⁵⁴ Radio Bremen v. 6.3.2014.

⁵⁵ Stoll/Lüers, Stadionverbote: private Gefahrenprävention und öffentliches Recht DÖV 2014, 222 (223).

⁵⁶ BGH vom 30.10.2009, NJW 2010, 534; vergl. a. Hinweise und Erläuterungen zu den Richtlinien zur einheitlichen Behandlung von Stadionverboten, herausgegeben von der DFB-Hauptabteilung Prävention & Sicherheit vom November 2013; s. dazu insbesondere Erläuterungen zu § 1.

(z.B. für Reisewege)) Stadionverbote auch vom DFB oder dem Ligaverband ausgesprochen.⁵⁷

Andererseits ist Folgendes zu berücksichtigen: Während die Vereine die Spiele austragen, erfolgt die übergreifende Organisation der Bundesliga insbesondere durch die Deutsche Fußball Liga. Die Festlegung der Mannschaftspaarungen, Spielzeiten und Spielorte sowie die Festlegung von allgemeinen Standards, beispielsweise die Regelung der Vergabe von Kartenkontingenten an Gastvereine obliegt der DFL. Ohne die übergreifende organisatorische Steuerung des Gesamtwettbewerbs durch die DFL wäre der Betrieb der Bundesliga nicht möglich. Änderungen der Spielzeiten, beispielsweise im Zusammenhang mit extremen polizeilichen Lagen, können innerhalb dieser Organisation nur durch die DFL angeordnet werden. Die örtlichen Vereine haben insoweit kein Dispositionsrecht. Dies kann dazu führen, dass die Polizei in bestimmten Konstellationen – teilweise erheblich - mehr Kräfte einsetzen muss als dies bei einer Verschiebung des Zeitpunkts oder des Veranstaltungstages erforderlich wäre.

Ferner stehen dem Ligaverband/der DFL die Verwertungsrechte an den Spielen der Bundesliga zu, d.h. der größte Teil des wirtschaftlichen Nutzens, der sich aus der Durchführung des Spielbetriebs der Bundesliga und der 2. Bundesliga ziehen lässt, kommt der Deutschen Fußball Liga zu Gute. Anknüpfend an die vorausgehenden Ausführungen ist damit festzustellen, dass der Einsatz polizeilicher Kräfte mit der Ermöglichung einer reibungslosen Durchführung der einzelnen Spielpaarung zwangsläufig und intendiert auch der Ermöglichung der reibungslosen Durchführung der (gesamt) Veranstaltung der Bundesliga resp. der 2. Bundesliga dient.

Der Vorteil im gebührenrechtlichen Sinn ist damit sowohl dem austragenden Verein als auch dem übergeordneten Dachverband aufgrund des nicht auflösbaren sachlichen und organisatorischen Zusammenhalts als gemeinschaftlichen Veranstaltern zuzurechnen. Dem steht nicht entgegen, dass die Thematik bislang, soweit ersichtlich, weder in der rechtswissenschaftlichen Literatur noch in der Rechtsprechung behandelt wurde, weshalb bei der Umsetzung ein nicht unerhebliches prozessuales Risiko besteht. Andererseits sind die in der jüngeren Vergangenheit entwickelten Konstruktionen der organisatorischen und wirtschaftlichen Gestaltung von Sportgroßveranstaltungen nicht mehr mit den rechtlichen Maßstäben der Vergangenheit angemessen zu beurteilen.

d) Zusammenfassung:

Betrachtet man die sportrechtliche Literatur nebst Rechtsprechung, die sich insbesondere unter zivilrechtlichen Gesichtspunkten mit Haftungs- und Verwertungsfragen beschäftigen und prüft die selbe Fragestellung unter polizei- und gebührenrechtlichen Aspekten, kommt man jeweils zu unterschiedlichen Ergebnissen, wer als Veranstalter von Fußballspielen der Bundesliga in Betracht kommt. Kleinster gemeinsamer Nenner aller involvierten Rechtsgebiete ist aber jedenfalls, dass der austragende Verein in jedem Fall als Veranstalter anzusehen ist. Offensichtlich lässt sich die Frage nach dem Veranstalter eines Fußballspiels jedoch nicht einheitlich beantworten, sondern ist abhängig von dem Rechtsgebiet, in dem sie eine Rolle spielt.

Unter dem im vorliegenden Bericht zu behandelnden Gesichtspunkt der möglichen gebührenrechtlichen Belastung des Veranstalters durch die Heranziehung zum Ersatz von Verwaltungskosten, die aufgrund individuell zurechenbarer Verwaltungsleistungen entstanden sind, sind im Sinne des Gebührenrechts – vorbehaltlich eines durchaus bestehenden prozessualen Risikos – mithin im Bereich des Profifußballs sowohl der austragende Verein („Heimver-

⁵⁷ § 3 Abs. 1 Nrn. 3 und 4 der Richtlinien zur einheitlichen Behandlung von Stadionverboten.

ein“) als auch der übergeordnete Dachverband respektive die von diesem mit der Organisation, Durchführung und Vermarktung beauftragte Gesellschaft (Deutsche Fußball Liga) aufgrund des nicht auflösbaren sachlichen und organisatorischen Zusammenhalts als gemeinschaftliche Veranstalter zu betrachten.

3. Grundlagen der Gebührenkalkulation

Im Weiteren sind der Umfang und die weiteren Voraussetzungen einer Gebührenerhebung festzulegen.

Verwaltungsgebühren sind nach § 4 Absatz 2 BremGebBeitrG so zu bemessen, dass zwischen der den Verwaltungsaufwand berücksichtigenden Höhe der Gebühr einerseits und der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen der Amtshandlung andererseits ein angemessenes Verhältnis besteht. Daraus und aus der Verwaltungsgerichtsrechtsprechung ergeben sich als zu beachtende Grundsätze für die Bemessung von Verwaltungsgebühren das Kostendeckungsgebot, das Kostenüberschreitungsverbot und das Äquivalenzprinzip, das die Verhältnismäßigkeit zwischen der öffentlichen Leistung und dem Wert der Amtshandlung fordert.

Wie unter 2.1 bereits dargestellt, sind gebührenrechtlich nur solche Veranstaltungen von Relevanz, bei denen im Vorfeld erkennbar wird, dass regelmäßig mit Ausschreitungen und Gewalttätigkeiten zu rechnen ist. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass polizeilicher Aufwand, der für den Ablauf einer insgesamt störungsfreien Veranstaltung erforderlich ist, bei der Berücksichtigung der Veranstaltungsgebühren nicht in Betracht kommt. Dieser Aufwand ist vielmehr als allein im öffentlichen Interesse liegend anzusehen. Im Ergebnis wäre eine Gebührenbelastung anzudenken, die den polizeilichen Mehraufwand als Vorsorgeaufwand bei unfriedlichen Veranstaltungen abdeckt.⁵⁸

Für den Bereich des Profi-Fußballs kommen damit zumindest alle Spiele in Betracht, die nach polizeilichen Erkenntnissen als sogenannte „Gelb“- oder „Rotspiele“, also als Spiele mit einem erhöhten Risiko von Ausschreitungen, eingestuft sind (s. dazu unten 3.1).

Bei anderen als unfriedlich anzusehenden Großveranstaltungen ist von dem Wert auszugehen, der nach polizeilichen Erfahrungen für Veranstaltungen vergleichbarer Größe bei störungsfreiem Verlauf erforderlich ist. Auch hier ist nur der entsprechende polizeiliche Mehraufwand im Sinne eines Vorsorgeaufwands für einen nicht-störungsfreien Verlauf der Veranstaltung zu berücksichtigen. Dabei kommt es nicht darauf an, ob konkrete, nicht vorhersehbare Störungen einen zusätzlichen Einsatz von Polizeibeamten erfordern oder ob die Veranstaltung tatsächlich einen unerwartet ungestörten Verlauf nimmt.

3.1 Umfang der Kostenbelastung bei Profi-Fußballspielen in Bremen

Nach Erkenntnissen der Polizei Bremen stellt sich die Kostenbelastung für polizeiliche Einsatzkosten bei Fußballspielen der Bundesliga in Bremen in den letzten Jahren wie folgt dar:

⁵⁸ S. dazu auch Broß, Zur Erstattung von Kosten bei Polizeieinsätzen, DVBl. 1983, 377,383.

Für sogenannte Grünspiele⁵⁹ sind in den Bundesligasaisons 2012/2013 und 2013/2014⁶⁰ jeweils zwischen 150 und 180 Polizeivollzugsbeamte/-beamtinnen eingesetzt worden. Die Kosten (Stundensatz nach Gebührenordnung, Einsatzdauer 8 Std.) lagen jeweils zwischen 55 und 63 T€. Diese Anzahl der eingesetzten Beamten und Beamtinnen wird von der Polizei Bremen grundsätzlich für Fußballspiele der Bundesliga ohne besonderes Risikopotential als erforderlich eingeschätzt.

Für sogenannte Gelbspiele sind im Vergleich der beiden Zeiträume jeweils etwa 200 – 220 Polizeibeamte/-beamtinnen eingesetzt worden. Die Personalstärke ist im Durchschnitt gegenüber Grünspielen um 30 bis 70 Kräfte erhöht. In Einzelfällen liegt die Personalstärke bei Gelbspielen aber auch deutlich darüber.

Für sogenannte Rotspiele sind in den beiden Zeiträumen durchschnittlich jeweils zwischen 700 und 870 Polizeibeamte/-innen eingesetzt worden. Die personellen Gesamtkosten lagen jeweils zwischen 310 und 360 T€. Die polizeiliche Personalstärke lag damit im Durchschnitt etwa fünfmal so hoch wie bei sogenannten Grünspielen.

Die fiskalische Differenz soll in einer Beispielrechnung verdeutlicht werden:

Würde man die zusätzlichen polizeilichen Einsatzkosten als solche verstehen, die über den Aufwand für ein so genanntes Grünspiel hinausgehen, und diese in Rechnung stellen, ergäben sich für so genannte Rotspiele – unter Abzug der Kosten für sogenannte Grünspiele – im Durchschnitt jeweils Beträge zwischen 250 und 300 T€. In Einzelfällen können diese Beträge deutlich überschritten werden. Diese Angaben stellen nur eine schlaglichtartige Betrachtung dar. Die Kosten, die bei einer Gebührenberechnung berücksichtigungsfähig wären, sind umfassender und würden beispielsweise auch Unterbringungs- und Verpflegungskosten für Fremdkräfte beinhalten. Hier ist noch eine Reihe von Fragen im Detail zu klären. Sollte die Gewaltbereitschaft unter Fußballanhängern weiter zunehmen und die Polizei zu noch höheren Sicherheitsvorkehrungen zwingen, können diese Summen durchaus auch ständig überschritten werden.

3.2 Einsatzstärke der Polizei bei anderen Großveranstaltungen

Für andere Großveranstaltungen liegen keine vergleichbaren Angaben vor. Die Veranstaltungen sind jeweils unterschiedlich und können nicht mit anderen Veranstaltungen verglichen werden. Insbesondere waren sie durchweg nicht durch Störungen oder Ausschreitungen geprägt. Daher liegen Erkenntnisse über den zusätzlichen polizeilichen Aufwand, der im Vergleich zu einer ähnlichen, aber unfriedlichen Veranstaltung erforderlich wäre, nicht vor. Es kann daher nur im Einzelfall von allgemeinen polizeilichen Erfahrungswerten für Veranstaltungen mit vergleichbarem Zuschaueraufkommen, aber ohne Störungen ausgegangen werden.

3.3 Zeitpunkt der Gebührenforderung

Geht man von einem Gebührenmodell aus, nach dem der Veranstalter einer Veranstaltung, die mit Ausschreitungen und Gewalttätigkeiten verbunden ist, den zusätzlichen polizeilichen Aufwand kostenmäßig tragen muss, ist es unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten angezeigt, ihm vorab zumindest die voraussichtlichen Kosten mitzuteilen. Der Veranstalter kann dann noch entscheiden, ob er die Veranstaltung weiter durchführen, eingeschränkt durchfüh-

⁵⁹ Die Sicherheitsbehörden klassifizieren Fußballspiele auf der Grundlage polizeilicher Erkenntnisse und der nach diesen Erkenntnissen zu erwartenden Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung aufgrund gewalttätiger Ausschreitungen von Personen im Zusammenhang mit diesen in aufsteigender Gefährdungsklasse als „Grünspiel“, „Gelbspiel“ oder „Rotspiel“.

⁶⁰ Bis zum Zeitpunkt 27.05.2014.

ren oder absagen will. Dazu dürfte ihm ein angemessener Zeitraum zuzubilligen sein. Andererseits kann die Polizei oft erst in zeitlicher Nähe zur Veranstaltung erkennen, in welchem Umfang voraussichtlich Störungen zu erwarten sind und über Einsatzkräfte disponieren. Derartige Informationen verdichten sich nach bisherigen polizeilichen Erfahrungen oft erst mit wachsender zeitlicher Nähe zur Veranstaltung. Beide Interessen müssen so ausgeglichen werden, dass zumindest eine ungefähre Information über die voraussichtlichen Kosten rechtzeitig an den Veranstalter gehen kann. In einem anschließenden Bescheid, der nach der Veranstaltung ergehen kann, sind die tatsächlichen polizeilichen Einsatzkosten geltend zu machen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Rechnungen für den Einsatz von Fremdkräften erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung eingehen.

3.4 Rechtliche Regelung durch Verordnung oder auf gesetzlicher Grundlage?

Nach Auffassung des Senats wäre zur Kostenerstattung im Gebührenrecht für die beschriebenen Fälle eine auf der Grundlage des § 3 Absatz 1 des bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes erlassene Regelung in der Kostenverordnung für die innere Verwaltung ausreichend.⁶¹ Mit dem Gebühren- und Beitragsgesetz liegt eine parlamentarisch erlassene Rechtsgrundlage für den Erlass von Kostenregelungen durch Rechtsverordnung vor.

Die teilweise vertretene Auffassung, eine Kostenbeteiligung sei nur auf eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage zu stützen⁶², vermag demgegenüber nicht zu überzeugen.

⁶¹ S. dazu auch Wahlen, aaO S. 54

⁶² Schmidt, aaO S. 122; Würtenberger, Erstattung von Polizeikosten, NVwZ 1983, 193 (196).

V. Möglichkeiten zur Geltendmachung von Einsatzkosten der Polizei bei gewinnorientierten Großveranstaltungen über die Erhebung einer veranstaltungsbezogenen Sonderabgabe?

Anstelle einer gebührenrechtlichen Regelung könnte eine Kostenbeteiligung von Großveranstaltern auch über eine Sonderabgabe erwogen werden.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Erhebung einer Sonderabgabe jedoch nur zulässig, wenn sie über die bloße Mittelbeschaffung hinaus der Verfolgung eines Sachzwecks und der Inanspruchnahme einer homogenen Gruppe dient, die in einer spezifischen Beziehung (Sachnähe) zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck steht und der deshalb eine besondere Finanzierungsverantwortung zugerechnet werden kann.⁶³ Das Abgabenaufkommen muss gruppennützlich verwendet werden.

Dass die Veranstalter von Großveranstaltungen – in Abgrenzung zur Allgemeinheit – eine gemäß der Rechtsprechung besondere „Nähebeziehung“ zu den Polizeieinsätzen aufweisen, ist nicht überzeugend begründbar. Da Sonderabgaben darüber hinaus äußerst engen Grenzen unterliegen, muss die Erhebung einer Sonderabgabe gegenüber der Steuer eine besondere Ausnahme bleiben. Die Erhebung einer veranstaltungsbezogenen Sonderabgabe ist damit mangels Gruppenverantwortung nicht zulässig.

VI. Finanzierung polizeilicher Einsatzkosten durch veranstaltungsbezogene Steuererhebung?

§ 3 Abs. 1 der Abgabenordnung (AO) enthält eine Legaldefinition des Steuerbegriffs. Gemäß § 3 Abs. 1 AO sind Steuern „Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein“. Die Steuer stellt – gemäß der zuvor aufgeführten Definition – keine Gegenleistung für eine besondere Leistung dar und unterscheidet sich dadurch von den mit staatlichen Gegenleistungen verknüpften Vorzugslasten (Gebühren und Beiträge).

Im Gegensatz zu den Sonderabgaben dienen Steuern nicht der Finanzierung besonderer Aufgaben, sondern vielmehr der Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs des Staates, also von Bund, Ländern und Gemeinden. Auch für örtliche Verbrauch- und Aufwandsteuern (Art. 105 Abs. 2 lit. a GG) gilt, dass diese als Geldleistungen anzusehen sind, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen (dürfen). Soweit man durch veranstaltungsbezogene Steuererhebung die (Gegen-) Finanzierung der polizeilichen Einsatzkosten zum Ziel hat, führt dies zu einem synallagmatischen Verhältnis, also einer Gegenleistung. Die Erhebung einer (örtlichen Verbrauch- und Aufwand-) Steuer ist damit weder geeignet noch zulässig.

⁶³ Beschluss vom 17.07.2003 – 2 BvL 1/99 u.a., NVwZ 2003, 1241; Beschluss vom 16.09.2009 – 2 BvR 852/07, NVwZ 2010, 35.

VII. Verfassungsmäßigkeit einer gebührenrechtlichen Regelung zur Beteiligung von Großveranstaltern an den Kosten von Polizeieinsätzen

1.1 Gesetzgebungskompetenz des Landes

Die Gesetzgebungskompetenz für eine Gebührenregelung über die Inanspruchnahme von Verwaltungsleistungen folgt aus der jeweiligen Sachgesetzgebungskompetenz nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes. Für eine in das Polizeirecht des Landes eingestellte Gebührenregelung ergäbe sich die Gesetzgebungskompetenz des Landes aus seiner Zuständigkeit für das Recht der allgemeinen Gefahrenabwehr, für eine Regelung im sonstigen Gebührenrecht ergibt sie sich aus der Zuständigkeit des Landes für das Verwaltungsverfahrensrecht.⁶⁴

1.2 Finanzverfassungsrechtliche Voraussetzungen

Zur Wahrung der Finanzverfassung bedürfen Gebühren als nichtsteuerliche Abgaben über die Einnahmenerzielung hinaus oder an deren Stelle einer besonderen sachlichen Rechtfertigung. Sie müssen sich zudem ihrer Art nach von der Steuer, die voraussetzungslos auferlegt und geschuldet wird, deutlich unterscheiden.⁶⁵ Die Erhebung einer nichtsteuerlichen Abgabe muss der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen Rechnung tragen. Der Schuldner einer nichtsteuerlichen Abgabe ist regelmäßig zugleich Steuerpflichtiger und wird als solcher schon zur Finanzierung der Lasten herangezogen, die die Gemeinschaft treffen. Neben dieser steuerlichen Inanspruchnahme bedürfen nichtsteuerliche Abgaben, die den Einzelnen zu einer weiteren Finanzleistung heranziehen, einer besonderen Rechtfertigung aus Sachgründen. Das gilt sowohl für die Erhebung der Gebühr dem Grunde nach als auch für ihre Höhe.⁶⁶

Die besondere Rechtfertigung liegt hier in der mittelbaren Veranlassung⁶⁷ des polizeilichen Aufwands durch den Veranstalter und dem ihm entstehenden Vorteil. Es ist zu berücksichtigen, dass der Aufwand im Ergebnis auch dem Interesse des Veranstalters an einer erfolgreichen und möglichst störungsfreien Durchführung seiner Veranstaltung nützt und ihm insoweit einen geldwerten Vorteil bringt, der mit der Gebühr teilweise ausgeglichen würde.⁶⁸ Grundsätzlich steht dem Gesetzgeber bei der näheren Ausgestaltung der Gebührenregelung ein Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum zu, der sachlich nur dahingehend beschränkt ist, dass die Gebührenbemessung nicht in einem groben Missverhältnis zu den verfolgten Zwecken stehen darf.⁶⁹

Einen verfassungsrechtlichen Grundsatz, der es gebietet, Polizeikosten ausschließlich dem eigentlichen Störer oder sonstigen polizeirechtlich verantwortlichen Personen aufzuerlegen, gibt es nicht.⁷⁰ Die Erhebung einer Gebühr ist auch nicht deshalb ausgeschlossen, weil die Leistung des Staates, die entgolten werden soll, öffentlichen Interessen wie hier der Sicherheit und der Gefahrenabwehr dient. Auch ein Überwiegen der privaten Interessen des Gebührenpflichtigen gegenüber dem öffentlichen Interesse ist nicht verlangt.⁷¹

⁶⁴ BVerwG, Urteil vom 3.3.1994 - 4 C 1/93.

⁶⁵ BVerfGE 108, 1; 132, 334.

⁶⁶ BVerfG a.a.O.

⁶⁷ S. dazu oben unter I.

⁶⁸ BVerfGE 93, 313; Braun, Polizeikostenerstattung bei Fußballspielen, Die Polizei 2013 S. 321, 324.

⁶⁹ BVerfGE 108, 1.

⁷⁰ VGH Mannheim, Urteil vom 18.6.1979 – I 47/79.

⁷¹ BVerwG, Urteil vom 3.3.1994 – 4 C 1/93.

1.3 Einschränkung von Grundrechten

Die Belastung mit Gebühren betrifft die Veranstalter in ihren Grundrechten aus Artikel 12 Absatz 1 und Artikel 14 Grundgesetz. Die gewinnorientierte Veranstaltung von Großereignissen mit Kartenverkauf ist eine durch Artikel 12 Absatz 1 GG als Berufsausübung und durch Artikel 14 GG bezogen auf den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb als Ausprägung des Eigentums geschützte Tätigkeit. Eine Verpflichtung, aus dieser Tätigkeit resultierende Kosten der Polizei zu tragen, führt zu Einschränkungen dieser Grundrechte.

Die Einschränkungen sind aber gerechtfertigt. Die Freiheit der Berufsausübung kann beschränkt werden, soweit vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls es zweckmäßig erscheinen lassen.⁷² Die der in Aussicht genommenen Regelung zu Grunde liegende Überlegung, zur Entlastung der Allgemeinheit von den Kosten für Polizeieinsätze im Fall gewinnorientierter Großveranstaltungen den Veranstalter als Nutznießer des Einsatzes mit heranzuziehen, erfüllt diese Voraussetzungen. Die Eigentumsgarantie des Artikels 14 GG ist nicht verletzt, weil es sich bei der Erhebung von am Aufwand gemessenen Gebühren für Verwaltungshandeln lediglich um eine Inhaltsbestimmung des Eigentums und nicht um eine Beschränkung des Grundrechts handelt.

Artikel 8 GG, der die Versammlungsfreiheit garantiert, ist nicht berührt. Charakterisierendes Merkmal von durch Artikel 8 GG geschützten Versammlungen ist das örtliche Zusammenkommen mehrerer Personen zum Zweck gemeinschaftlicher Erörterung und Kundgebung mit dem Ziel der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung.⁷³ Die verfassungsrechtliche Gewährleistung der Versammlungsfreiheit will das ungehinderte Zusammenkommen mit anderen Menschen zum Zweck der gemeinsamen Meinungsbildung und Meinungsäußerung schützen.⁷⁴ Gewinnorientierte Großveranstaltungen der hier in Betracht gezogenen Art sind nicht auf diesen Zweck ausgerichtet.

1.4 Gleichbehandlung

Die Beschränkung der beabsichtigten Gebührenregelung auf eine bestimmte Art von Veranstaltungen verstößt nicht gegen Artikel 3 GG. Entschließt sich der Gesetzgeber, eine Gebührenquelle zu erschließen und dadurch eine bestimmte Gruppe zu belasten, ist der allgemeine Gleichheitssatz nach Artikel 3 GG nicht verletzt, wenn der Gesetzgeber für seine Entscheidung tragfähige Gründe hat.⁷⁵ Die Beschränkung auf eine bestimmte Größe von Veranstaltungen ist durch den nur bei einer solchen Größenordnung regelmäßig entstehenden besonders hohen Einsatzaufwand gerechtfertigt. Die Beschränkung auf gewinnorientierte Veranstaltungen dieser Größe ist gerechtfertigt durch die Überlegung, denjenigen an den Einsatzkosten zu beteiligen, der selbst mit der Veranstaltung Einnahmen erzielen will. Die Freistellung nichtkommerzieller Großveranstaltungen führt deshalb nicht zu einem Verstoß gegen Artikel 3 GG.⁷⁶

1.5 Bestimmtheit

Die beabsichtigte Regelung muss, um rechtsstaatlichen Anforderungen zu genügen, hinreichend bestimmt sein. Die Gebührenschuldner, die Gebührentatbestände und die für die Höhe der Gebühr maßgeblichen Kriterien sind durch Gesetz klar festzulegen. Potentiellen Gebührenschuldern muss es möglich sein, anhand der Regelung eine eventuelle Inanspruch-

⁷² BVerfGE 7, 378 f.

⁷³ BVerfGE, Beschluss vom 12.7.2001 - 1 BvQ 28/01.

⁷⁴ BVerwG, Urteil vom 15.5.2007 - 6C 23/06.

⁷⁵ BVerwG, Urteil vom 3.3.1994 - 4 C 1/93.

⁷⁶ VGH Mannheim, Urteil vom 18.6.1979 - I 47/79.

nahme vorauszusehen und in ihrer Höhe einzuschätzen.⁷⁷ Die nähere Ausgestaltung der Gebührenerhebung kann einer Regelung durch Rechtsverordnung überlassen werden.⁷⁸

VIII. Vereinbarkeit einer gebührenrechtlichen Regelung mit Europarecht

Berührungspunkte zu Bestimmungen des Europarechts sind nicht ersichtlich. Die Erhebung der beabsichtigten Gebühr wirkt weder wettbewerbsbeschränkend noch betrifft sie die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Art. 45 AEUV), den freien Dienstleistungsverkehr (Art. 56 AEUV) oder die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV). Allerdings könnte bei internationalen Wettbewerben eine Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit eines ausländischen Teilnehmers in Betracht kommen. Eine Einschränkung wäre jedoch aus übergeordneten Gründen des Gemeinwohls zulässig, wenn ein im Interesse der Allgemeinheit liegendes Ziel verfolgt wird.⁷⁹ Einschlägige Gründe sind bereits oben zu V.1.3 genannt.

IX. Interne Kostenverteilungsregelung zwischen Deutscher Fußball Liga (DFL) und ausrichtendem Verein

1. Adressat einer etwaigen Kostenforderung der Freien Hansestadt Bremen

Adressat einer Gebühr ist der Veranstalter. Bei Profifußballspielen der Bundesliga und der 2. Bundesliga sind dies nebeneinander der jeweils ausrichtende Verein – im Land Bremen betrifft dies derzeit nur den SV Werder Bremen – und die DFL. Diese haften entsprechend gegenüber dem Staat als Gesamtschuldner.

Die Verwaltung entscheidet nach pflichtgemäßem Ermessen, ob sie die Gesamtschuldner anteilig oder einen der Gesamtschuldner vollständig in Anspruch nimmt. Etwaige interne Ausgleichspflichten der Gesamtschuldner untereinander bleiben insoweit zunächst außer Betracht.

Der Senator für Inneres und Sport beabsichtigt bei Abwägung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sowie zur Vermeidung einer Wettbewerbsverzerrung innerhalb des Profifußballs in Deutschland, die DFL zur Zahlung heranzuziehen.

2. Statutarische Regelungen innerhalb des Profifußballs in Deutschland

In den Durchführungsbestimmungen zur Spielordnung für die Bundesliga und die 2. Bundesliga sind Bestimmungen zur internen Kostenverteilung zwischen den Beteiligten enthalten.

III. § 3 Nr. 2 Ziff. 1:

Jeder gastgebende Club ist für den Schutz und die Sicherheit der Spieler, des Schiedsrichters und der Schiedsrichter-Assistenten verantwortlich. Er hat für einen ausreichenden Ord-

⁷⁷ VGH Mannheim, Urteil vom 18.6.1979 – I 47/79.

⁷⁸ Braun, Polizeikostenerstattung bei Fußballspielen, Die Polizei 2013 S. 321, 323.

⁷⁹ EuGH, Urteil vom 20.2. 1979 C – 120/78.

nungsdienst, der gut und weithin sichtbar zu erkennen ist, für verstärkte Kontrollen an den Eingängen und erforderlichenfalls für Polizeischutz zu sorgen. Entstehende Kosten gehen zu seinen Lasten. [...]

III. § 6:

Alle Kosten für die Spiele tragen die Clubs.

Der gastgebende Club erhält jeweils die Einnahmen aus seinen Heimspielen und hat die für die Ausrichtung des Spieles anfallenden Kosten zu tragen. [...]

Vergleichbare Regelungen bestehen auch in den Durchführungsbestimmungen des DFB für den Spielbetrieb der 3. Liga.

3. Bewertung / Folgerungen für die Erhebung einer Gebühr für polizeiliche Einsatzkosten

Die statutarischen Regelungen des Deutschen Fußball-Bundes (DFB) und der Deutschen Fußball Liga (DFL), welchen sich die teilnehmenden Vereine unterworfen haben, entfalten keine Bindungswirkung für die öffentliche Verwaltung.

Da die Deutsche Fußball Liga (DFL) in jedem Einzelfall als (Mit-)Veranstalter eines Fußballspiels im Rahmen der Bundesliga und der 2. Bundesliga anzusehen ist, ist sie zulässiger Adressat einer diesbezüglichen Gebührenerhebung.

Ob im Innenverhältnis zwischen der DFL und dem jeweiligen Heimverein die zitierten statutarischen Regelungen dahingehend auszulegen sind, dass den jeweiligen Heimverein im Falle einer Gebührenerhebung für die durch die Veranstaltung des Fußballspiels erforderlichen polizeilichen Einsatzkosten die Verpflichtung trifft, diese Kosten vollständig zu übernehmen und im Falle einer Beitreibung gegen die DFL dieser gegenüber die Kosten zu erstatten, muss als offene Rechtsfrage bezeichnet werden. Aus dem Gesamtzusammenhang der Regelungen der Spielordnung spricht vieles dafür, dass die Kostentragungspflicht der ausrichtenden (Heim-)Vereine so zu verstehen ist, dass diese (nur) die ihnen selbst für die Erfüllung der ihnen nach den Statuten obliegenden Aufgaben entstehenden Kosten selbst zu tragen haben, so dass hieraus nicht zwingend eine allgemeine Kostentragungspflicht auch für andere Kosten, die sich aus der Durchführung des Spielbetriebes ergeben – wie hier durch den Verein nicht verursachte polizeiliche Einsatzkosten –, abzuleiten ist. Letztlich ist diese Frage jedoch im Innenverhältnis zwischen der DFL und dem jeweiligen Heimverein zu klären.

Ausgeschlossen ist jedenfalls, dass die DFL im Falle einer Inanspruchnahme für polizeiliche Einsatzkosten nach dem Bremischen Gebühren- und Kostengesetz die Zahlung mit dem Hinweis auf Regelungen in den Statuten verweigert, nach denen vorrangig (oder ausschließlich) der ausrichtende (Heim-)Verein – hier der SV Werder Bremen – in Anspruch zu nehmen sei.

X. Entwurf einer Rechtsgrundlage für die Kostenverordnung für die innere Verwaltung

Soweit nach dem Ergebnis der rechtlichen Prüfung eine Rechtsgrundlage geschaffen werden soll, kommt, wie dargestellt, eine Regelung in der Kostenverordnung für die Innere Verwaltung in Betracht. Erste Überlegungen dazu finden sich in dem nachfolgenden Entwurf:

„120. xx

Kostentatbestand	Kostensatz in EUR
Einsatz des Polizeivollzugsdienstes bei öffentlichen Veranstaltungen, die auf die Erzielung von Gewinnen ausgerichtet sind und an denen voraussichtlich mehr als 3000 Personen teilnehmen werden, soweit im Zusammenhang mit den Veranstaltungen erfahrungsgemäß mit Gewalthandlungen von Besuchern zu rechnen ist.	Abrechnung nach tatsächlichem Aufwand, der aufgrund des voraussichtlich unfriedlichen Verlaufs der Veranstaltung zusätzlich über den bei einem friedlichen Verlauf der Veranstaltung erforderlichen Aufwand hinaus erforderlich ist. Auslagen werden gesondert erhoben.
Anmerkung zu Nr. xx: Gebührenschnldner ist der Veranstalter oder die Veranstalterin“	

Im Einzelnen ist auf Folgendes hinzuweisen:

Der Kostentatbestand ist so geregelt, dass alle Veranstaltungen, die nicht gewinnorientiert sind oder die nur einen geringeren Besucherzustrom erwarten lassen, von der Gebührenbelastung nicht betroffen sind. Dies ist gerechtfertigt, weil etwa gemeinnützige oder mildtätige Zwecken dienende Veranstaltungen oder viele sportliche Veranstaltungen, die ohne Gewinninteresse durchgeführt werden, sonst nicht mehr stattfinden könnten (überdies ist bei diesen Veranstaltungen ein unfriedlicher Verlauf eher nicht zu erwarten). Bei kleineren Veranstaltungen, auch wenn ein Gewinninteresse bestehen sollte, kann eine Belastung mit Gebühren für den Polizeieinsatz im Ergebnis zu einer Verhinderung der Veranstaltung führen. Dies ist nicht beabsichtigt. Schließlich besteht auch bei größeren, gewinnorientierten Veranstaltungen kein staatliches Interesse an einer Gebührenbelastung, wenn die Veranstaltung von vornherein einen friedlichen Verlauf erwarten lässt. Die gleichwohl erforderliche polizeiliche Begleitung solcher Veranstaltungen ist im Interesse der Allgemeinheit geboten.

Die Kostenregelung legt fest, dass nur der zusätzliche, d.h. der für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit zur Abwehr unfriedlicher Handlungen erforderliche polizeiliche Mehraufwand, gebührenpflichtig ist.

Der Senat hält eine pauschalierte Gebührenregelung nicht für angezeigt. Die in Frage kommenden Veranstaltungen sind in ihrer Ausgestaltung zu unterschiedlich und erfordern jeweils lageangepasst einen nicht allgemein zu kalkulierenden polizeilichen Aufwand. Daher wird eine pauschalierte Gebühr oder eine Gebühr, die sich als Aufschlag auf den polizeilichen Grundaufwand darstellt, nicht empfohlen.

XI. Zusammenfassung

Die vorstehenden Ausführungen sind im Hinblick auf den Beschluss der Bremischen Bürgerschaft (oben Kap. I Nr. 1.1) wie folgt zusammenzufassen:

- *zu prüfen, ob, wie und nach welchen Kriterien eine Beteiligung des Veranstalters einer gewinnorientierten Großveranstaltung an den Kosten des Polizeieinsatzes auf Basis landesrechtlicher Regelungen erfolgen kann;*

Der Veranstalter einer gewinnorientierten Großveranstaltung kann auf der Basis landesrechtlicher Regelungen an den Kosten eines durch die Veranstaltung bedingten Polizeieinsatzes durch Geltendmachung einer Gebühr beteiligt werden, wenn im Zusammenhang mit der Veranstaltung erfahrungsgemäß mit Gewalthandlungen zu rechnen ist

- *soweit hierfür Rechtsgrundlagen zu ändern sind, diese zu entwerfen;*

Für die Geltendmachung von Kosten sind Änderungen der §§ 4 und 13 des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes sowie die Ergänzung eines entsprechenden Gebührentatbestandes in der Kostenverordnung für die innere Verwaltung erforderlich.

- *zu überprüfen, ob eine polizeiliche Präsenz bei gewinnorientierten Großveranstaltungen in jedem Fall in dem bisher erfolgten Umfang zur Aufrechterhaltung der Sicherheit im Umfeld dieser Veranstaltungen weiterhin notwendig ist;*

Der Umfang und die Erforderlichkeit polizeilicher Präsenz bei gewinnorientierten Großveranstaltungen werden einzelfallabhängig durch den verantwortlichen Polizeiführer festgelegt.

- *unabhängig von Ausgang dieser Prüfung auf Bundesebene darauf hinzuwirken, dass die Bundesländer auf die Veranstalter regelmäßiger gewinnorientierter Großveranstaltungen zugehen und mit Nachdruck deren finanzielle Beteiligung zumindest an besonderen oder besonders kostspieligen Einsätzen einfordern;*

Der Senator für Inneres und Sport setzt sich seit 2009 im Rahmen der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (Innenministerkonferenz) für ein gemeinsames Vorgehen der Länder mit dem Ziel ein, die finanzielle Beteiligung der Veranstalter regelmäßiger gewinnorientierter Großveranstaltungen, insbesondere im Zusammenhang mit dem Profifußball, an den polizeilichen Einsatzkosten zu erreichen. Er wird dieses Ziel auch weiterhin mit Nachdruck verfolgen.