

Beiträge zum Sportrecht

---

Band 53

# Polizeikosten im Profifußball

Unter besonderer Berücksichtigung  
von § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG

Von

Marius Mayer



Duncker & Humblot · Berlin

MARIUS MAYER

## Polizeikosten im Profifußball

# Beiträge zum Sportrecht

Herausgegeben von  
Kristian Kühl, Udo Steiner  
und Klaus Vieweg

Band 53

# Polizeikosten im Profifußball

Unter besonderer Berücksichtigung  
von § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG

Von

Marius Mayer



Duncker & Humblot · Berlin

Der Fachbereich Rechtswissenschaft der Philipps-Universität Marburg  
hat diese Arbeit im Jahre 2018 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2018 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: 3w+p GmbH, Ochsenfurt-Hohestadt  
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach  
Printed in Germany  
ISSN 1435-7925  
ISBN 978-3-428-15522-4 (Print)  
ISBN 978-3-428-55522-2 (E-Book)  
ISBN 978-3-428-85522-3 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## **Vorwort**

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2017 / 2018 an der Philipps-Universität Marburg als Dissertation angenommen. Für die Veröffentlichung konnte die Entscheidung des OVG Bremen, Urteil vom 5. Februar 2018 – 2 LC 139/17, zur Rechtmäßigkeit eines ersten auf § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG gestützten Gebührenbescheids noch berücksichtigt werden. Weitere Rechtsprechung und Literatur sind bis Mai 2018 berücksichtigt.

Mein besonderer Dank gilt zunächst meiner Doktormutter, Frau Prof. Dr. Monika Böhm, die diese Arbeit hervorragend betreut und durch wertvolle Anregungen gefördert hat. Dank gebührt auch Herrn Prof. Dr. Sebastian Müller-Franken für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens.

Für die Aufnahme dieser Arbeit in die vorliegende Schriftenreihe danke ich Herrn Prof. Dr. Klaus Vieweg, Herrn Prof. Dr. Udo Steiner, Richter am Bundesverfassungsgericht a.D., und Herrn Professor Dr. iur. Dr. phil. Dres. h.c. Kristian Kühl.

Mein größter Dank gilt meiner Freundin Carina Böning sowie meiner Familie, allen voran meinen Eltern Annette und Matthias und meinen Geschwistern Isabelle und Julius für ihre vorbehaltlose Unterstützung – ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

Frankfurt am Main, im Juli 2018

*Marius Mayer*



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	17
A. Einführung in die Thematik .....	17
B. Fragestellungen .....	19
C. Gang der Untersuchung .....	24

## *Erster Teil*

<b>Polizeieinsätze im Umfeld des Profifußballs</b> .....	26
§ 1 Störer im Umfeld von Fußballspielen: Ultras, Fans und Hooligans? .....	26
A. Die Situation in den Anfangsjahren des deutschen Fußballs .....	26
B. „Fußballfans“ – eine jugendliche Subkultur entsteht .....	27
I. Auswirkungen auf die Sicherheitslage .....	28
II. Blick auf die polizeiliche Einsatzkonzeption in den 1970er und frühen 1980er Jahren .....	29
C. Der Hooliganismus .....	30
I. Modifizierung der Einsatz- und Sicherheitskonzeptionen .....	32
II. Abkehr der Hooligans vom Stadionbesuch .....	33
D. Ultras – „das neue und bestimmende Gewaltphänomen“ .....	35
I. Entwicklung der Ultras in Deutschland .....	36
II. Charakteristika der deutschen Ultras .....	37
1. Pyrotechnik als Ausdrucksmittel .....	38
2. Verhältnis zur Gewaltanwendung .....	40
3. Gesellschaftliches Engagement .....	41
4. Berührungspunkte mit Hooligans .....	42
5. Konflikte mit der (Bereitschafts-)Polizei .....	43
§ 2 Ursachen der Auseinandersetzungen im Umfeld von Fußballspielen .....	45
A. Erklärungsansätze für historische Zuschauergewalt .....	46
B. Modifizierung der Erklärungsansätze .....	47
§ 3 Gefahrenabwehrrechtliche Beurteilung der Vorfälle im Zusammenhang mit der Austragung von Fußballspielen .....	52
A. Auseinandersetzungen bei An- und Abreise .....	53
I. Beispiele aus der Praxis .....	53



II. (Straf-)Rechtliche Einordnung .....	55
B. Das „Abziehen“ von Fanartikeln .....	57
I. Beispiele aus der Praxis .....	58
II. (Straf-)Rechtliche Einordnung .....	58
C. Passivbewaffnung und Vermummungsutensilien – „Fanoutfits“ am Spieltag ...	60
I. Beispiele aus der Praxis .....	60
II. (Straf-)Rechtliche Einordnung .....	60
D. Übergriffe abseits der Spieltage .....	62
I. Beispiele aus der Praxis .....	62
II. (Straf-)Rechtliche Einordnung .....	63
E. Die „Meisterschaftskämpfe“ der Hooligans .....	63
I. Beispiele aus der Praxis .....	63
II. (Straf-)Rechtliche Einordnung .....	64
F. Straftaten im Stadion .....	65
I. Gebrauch von Pyrotechnik .....	65
II. Inkriminierte Fangesänge – ein neues strafrechtliches Handlungsfeld? ...	67
III. Rechtswidriger Besuch von Spielen .....	70
G. „Reviermarkierung“ im öffentlichen Raum .....	71
I. Beispiele aus der Praxis .....	71
II. (Straf-)Rechtliche Einordnung .....	71
H. Gewaltaufrufe .....	71
I. Beispiele aus der Praxis .....	71
II. (Straf-)Rechtliche Einordnung .....	72
§ 4 Entwicklung der Sicherheitslage im deutschen Profifußball .....	73
A. Einführung in die Methodik .....	73
I. Anzahl eingeleiteter Strafverfahren an Spieltagen .....	74
1. Entwicklung von 1999 bis 2017 .....	74
2. Bewertung .....	74
a) Entwicklung der „fantypischen“ Delikte von 1999 bis 2017 .....	75
b) Rückschlüsse .....	76
II. Verletzte Personen an Spieltagen .....	79
1. Entwicklung der Verletztenzahlen .....	79
2. Vergleich mit anderen Großveranstaltungen .....	83
III. Störeranzahl .....	84
IV. Freiheitsentziehende/-beschränkende Maßnahmen an Spieltagen .....	87
B. Erkenntnisgewinn .....	88
§ 5 Polizeiliche Einsatzkonzeption und -belastung bei Profifußballspielen .....	93
A. Entwicklung der Einsatzstunden von 1999 bis 2017 .....	94

B. Einsatzkonzeption am Spieltag	97
I. Fußballspiele als besondere polizeiliche Herausforderung	97
1. Ablauf der Einsatzplanung	100
2. Gefährdungsbewertung	103
a) Informationsgewinnung	103
aa) Erhebung personenbezogener Daten	104
bb) Nachrichtendienstliche Ermittlungsmethoden	106
b) Informationsspeicherung	107
aa) Datei „Gewalttäter Sport“	108
bb) „SKB-Datenbanken“	110
II. Bewertung	111
§ 6 Der Beitrag der Fußballveranstalter zur Gewährleistung der Sicherheit	112
A. Die Organisation des Profifußballs in Deutschland	113
B. Die einzelnen Beiträge der Fußballveranstalter	114
I. Maßnahmen von DFB, DFL e. V. und DFL GmbH	115
1. Ausbau der Kooperation in Sicherheitsfragen	115
2. Risikoversorge	116
a) Sicherheitsaufsicht	117
b) Überprüfung der Spielstätten und des Sicherheitsmanagements	118
3. Sportgerichtsbarkeit	119
4. Bewertung der Maßnahmen	120
II. Maßnahmen der Fußballvereine	121
1. Versuch der Einwirkung auf die eigenen Anhänger	121
2. Finanzielle Investitionen im Sicherheitsbereich	123
3. Bewertung der Maßnahmen	123
III. Stadionverbote und „Fanausschlüsse“ – Verlagerung der Gewalt in die Öffentlichkeit?	125
1. Festsetzung von Stadionverboten	125
a) Rechtliche Rahmenbedingungen	125
b) Auswirkungen auf die Sicherheitslage im öffentlichen Raum	127
2. Fanausschlüsse	132
a) (Verbands-)Rechtliche Rahmenbedingungen	132
b) Auswirkungen auf die Sicherheitslage im öffentlichen Raum	133
§ 7 Ergebnis des ersten Teils und Ausblick	138
A. Ergebnis und Schlussfolgerung	138
B. Ausblick	141
I. Verbot gewaltbereiter Fangruppierungen	142
II. Ausbau der europäischen Zusammenarbeit	145

*Zweiter Teil***Umfang und Grenzen der Beteiligung der Fußballveranstalter  
an den polizeilichen Einsatzkosten**

	149
§ 8 Einführung in die Problematik .....	149
§ 9 Polizeirechtlicher Ansatz .....	155
A. Gefahren für die öffentliche Sicherheit bei Fußballveranstaltungen .....	155
B. Fußballveranstalter als Störer .....	158
I. Problemaufriss .....	158
II. Störereigenschaft bei unzureichenden Sicherungsmaßnahmen .....	161
III. Störereigenschaft bei ausreichenden Sicherungsmaßnahmen .....	164
1. Auffassungen innerhalb der Unmittelbarkeitstheorie .....	164
a) Fußballveranstalter als Zweckveranlasser .....	167
b) Zwischenergebnis .....	174
2. Ergebnis .....	175
C. Polizeirechtliche Sekundärebene .....	175
§ 10 Gebührenrechtlicher Ansatz .....	177
A. Der Bremer Vorstoß: § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG .....	179
I. Gesetzeshistorie .....	179
II. Gesetzgebungskompetenz .....	181
III. Verfassungsrechtliche Begrenzung der Gebührenerhebung im Bereich der Gefahrenabwehr .....	184
1. Steuerstaatsprinzip und Staatsaufgabenlehre .....	185
2. Stellungnahme .....	188
IV. Finanzverfassungsrechtliche Anforderungen an die Gebührenerhebung ...	190
1. Sachliche Gebührenpflicht .....	191
2. Persönliche Gebührenpflicht .....	193
a) Veranlassung der Bereitstellung der zusätzlichen Polizeikräfte .....	193
b) Zufließen eines besonderen Vorteils .....	197
aa) Einsparen von Sicherheitsaufwendungen .....	198
bb) Gewährleistung des Ablaufs der Veranstaltung .....	200
(1) Faktischer Sicherheitsvorteil .....	200
(2) Ermöglichung eines störungsfreien Verlaufs .....	205
3. Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip .....	207
V. Vereinbarkeit mit Freiheitsgrundrechten .....	209
1. Art. 12 Abs. 1 GG, Art. 14 Abs. 1 GG, Art. 2 Abs. 1 GG .....	209
2. Art. 8 GG .....	216
3. Art. 9 Abs. 1 GG .....	216

VI. Vereinbarkeit mit dem Allgemeinen Gleichheitsgrundsatz .....	218
1. Grundsatz der Belastungsgleichheit .....	218
2. Ungleichbehandlung zu kleineren und nicht-kommerziellen Veranstaltungen .....	219
3. Irrtümliche Prognose .....	219
VII. Hinreichende Bestimmtheit der Norm .....	220
1. Abgabeobjekt .....	221
a) Erfahrungsgemäß zu erwartende Gewalthandlungen .....	222
aa) Prognoseentscheidung .....	222
bb) Begriff der Gewalthandlungen .....	223
b) Räumlicher und zeitlicher Umfang .....	227
c) Einsatz von zusätzlichen Polizeikräften .....	229
2. Abgabesubjekt und Frage nach der Veranstaltereigenschaft .....	230
3. Bemessungsgrundlage und Abgabesatz .....	237
VIII. Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG .....	241
B. Ergebnis des zweiten Teils und Ausblick .....	245
I. Ergebnis § 9 .....	245
II. Ergebnis § 10 .....	246
III. Ausblick .....	246
§ 11 Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse .....	250
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>257</b>
<b>Stichwortverzeichnis .....</b>	<b>277</b>

## Abkürzungsverzeichnis

a. A./A. A.	andere Ansicht
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
ACAB	All Cops Are Bastards
a. F.	alte Fassung
AG	Aktiengesellschaft
AllKostV	Allgemeine Kostenverordnung
Alt.	Alternative
Art.	Artikel
ATDG	Gesetz zur Errichtung einer standardisierten zentralen Antiterrordatei von Polizeibehörden und Nachrichtendiensten von Bund und Ländern
Aufl.	Auflage
Az.	Aktenzeichen
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAGE	Sammlung der Entscheidungen des BAG
BayRDG	Bayerisches Rettungsdienstgesetz
BayRS	Bayerische Rechtssammlung
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter
Bd.	Band
Beck-OK	Beck'scher Online-Kommentar
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
ber.	berichtigt
Beschl.	Beschluss
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGebG	Gesetz über Gebühren und Auslagen des Bundes
BGH	Bundesgerichtshof
BGHSt	Sammlungen der Entscheidungen des BGH in Strafsachen
BGHZ	Sammlung der Entscheidungen des BGH in Zivilsachen
BKA	Bundeskriminalamt
BKA-DV	Verordnung über die Art der Daten, die nach den §§ 8 und 9 des BKAG gespeichert werden dürfen
BKAG	Gesetz über das Bundeskriminalamt und die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in kriminalpolizeilichen Angelegenheiten
BKartA	Bundeskartellamt
BPolG	Bundespolizeigesetz
BremGebBeitrG	Bremisches Gebühren- und Beitragsgesetz
BremPolG	Bremisches Polizeigesetz
BRJ	Bonner Rechtsjournal
BT	Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht

BVerfGE	Sammlung der Entscheidungen des BVerfG
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Sammlung der Entscheidungen des BVerwG
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CaS	Causa Sport
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CR	Computer und Recht
d.	durch
ders.	derselbe
DFB	Deutscher Fußball-Bund e. V.
DFB-SiRL	Richtlinien zur Verbesserung der Sicherheit bei Bundesspielen
DFB-SVRL	Richtlinien zur einheitlichen Behandlung von Stadionverboten
DFL e. V.	DFL Deutsche Fußball Liga e. V.
DFL GmbH	DFL Deutsche Fußball Liga GmbH
dies.	dieselbe, dieselben
Dok.	Dokument
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Drs.	Drucksache
DVB1	Deutsche Verwaltungsblätter
DVP	Deutsche Verwaltungspraxis
ebd.	ebenda
EG	Europäische Gemeinschaft
Einf.	Einführung
et. al.	et alii (und andere)
e. V.	eingetragener Verein
f.	folgende [Seite]
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FDP	Freie Demokratische Partei
FD-StrafR	Fachdienst Strafrecht
ff.	folgende [Seiten]
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GdP	Gewerkschaft der Polizei
GewArch	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
GV.	Gesetz- und Ordnungsblatt
GVBl	Gesetz- und Ordnungsblatt
HDSG	Hessisches Datenschutzgesetz
HE	Hessen
Herv.	Hervorhebung
HessVerfSchG	Gesetz über das Landesamt für Verfassungsschutz (Hessen)
HessVwKostO-MdIS	Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern und für Sport vom 07.06.2013 (Hessen)

h. M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
HSOG	Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
HStR	Handbuch des Staatsrechts
HVwKostG	Hessisches Verwaltungskostengesetz
IMKostVO M-V	Verordnung über Kosten im Geschäftsbereich des Ministeriums für Inneres und Europa (Mecklenburg-Vorpommern)
InkostV	Kostenverordnung für die Innere Verwaltung (Bremen)
insb.	insbesondere
IUR	Informationsdienst Umweltrecht
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JR	Juristische Rundschau
JURA	Juristische Ausbildung
jurisPR-BGH-ZivilR	juris PraxisReport BGH-Zivilrecht
jurisPR-WettbR	juris PraxisReport Wettbewerbs- und Immaterialgüterrecht
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KGaA	Kommanditgesellschaft auf Aktien
KJ	Kritische Justiz
KOS	Koordinationsstelle der Fanprojekte
KSzW	Kölner Schrift zum Wirtschaftsrecht
LG	Landgericht
Ligaverband	Die Liga – Fußballverband e. V.
LIS	Landesinformationsstellen Sparteinsätze
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LMK	Kommentierte BGH-Rechtsprechung
LMuR	Lebensmittel & Recht
LO	Lizenzierungsordnung
LSA	Land Sachsen-Anhalt
m. Anm.	mit Anmerkung
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MSchrKrim	Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform
MVStättV	Musterverordnung über den Bau und Betrieb von Versammlungsstätten
m. w. Nachw.	mit weiteren Nachweisen
NASS	Nationaler Ausschuss Sport und Sicherheit
NdsVBl	Niedersächsische Verwaltungsblätter
n. F.	neue Fassung
NJOZ	Neue Juristische Online-Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NK	Neue Kriminalpolitik
NKSS	Nationales Konzept Sport und Sicherheit
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NStZ	Neue Zeitschrift für Strafrecht
NStZ-RR	Neue Zeitschrift für Strafrecht – Rechtsprechungsreport

NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungsreport
NWVB1	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZG	Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht
NZI	Neue Zeitschrift für Insolvenzrecht
NZKart	Neue Zeitschrift für Kartellrecht
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
o. J.	ohne Jahr
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
OWiG	Ordnungswidrigkeitengesetz
PAG	Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei
PolGBW	Polizeigesetz (Baden-Württemberg)
Rn.	Randnummer
RuVO	Rechts- und Verfahrensordnung
RW	Rechtswissenschaft
S.	Seite/Satz (nur im Zusammenhang mit Rechtsnormen oder Vertragsklauseln)
SächsVBl	Sächsische Verwaltungsblätter
SKB	Szenekundiger Beamter, Szenekundige Beamte
sog.	sogenannte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SpOL	Spielordnung der DFL e. V.
SprengG	Gesetz über explosionsgefährliche Stoffe
SprengV	Verordnung zum Sprengstoffgesetz
SpuRt	Zeitschrift für Sport und Recht
StAnz.	Staatsanzeiger
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
StudZR – WissOn	Studentische Zeitschrift für Rechtswissenschaft Heidelberg – Wissenschaft Online
StVG	Straßenverkehrsgesetz
u. a.	unter anderem
UEFA	Union des Associations Européennes de Football
UrhG	Gesetz über Urheberrecht und verwandte Schutzrechte
Urt.	Urteil
v.	vom
Var.	Variante
VB1BW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
v. Chr.	vor Christus
VereinsG	Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts
Verf.	Verfasser
VersG	Gesetz über Versammlungen und Aufzüge
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche



VO	Verordnung
VR	Verwaltungsrechtsrundschau
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwKostG	Verwaltungskostengesetz (Bund)
WiSt	Wirtschaftswissenschaftliches Studium
WM	Wertpapier-Mitteilungen. Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht
WUW	Wirtschaft und Wettbewerb
ZD	Zeitschrift für Datenschutz
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ZIS	Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht
ZVR-Online	Zeitschrift für Verwaltungsrecht Online

# Einleitung

## A. Einführung in die Thematik

Der Schaffung neuer Abgabentatbestände stehen in der politischen Praxis häufig nicht die finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen an die Erhebung von nicht-steuerlichen Abgaben entgegen; vielmehr scheitern viele Vorhaben schlicht an der fehlenden politischen Durchsetzbarkeit angesichts interessenspolitischer Widerstände in der Wählerschaft. So fällt erfahrungsgemäß der Widerstand im Kreis der Steuerzahler, künftig für eine traditionell „kostenlose“ Leistung zahlen zu müssen, umso heftiger aus, je mehr Personen von der Kostenpflicht betroffen sind. Als geradezu ein Musterbeispiel erweist sich in diesem Zusammenhang die viel diskutierte „PKW-Maut“.<sup>1</sup>

Bei der Polizeikostenabwälzung auf Profifußballveranstalter<sup>2</sup> stellt die Sachlage sich hingegen anders dar. So wären von einer derartigen Kostenabwälzung unmittelbar nur die Profifußballveranstalter in Deutschland betroffen, die zugleich Milliarden-Umsätze erwirtschaften;<sup>3</sup> mittelbar wären voraussichtlich auch die Stadionbesucher tangiert – allein mehr als 470.000 Besucher sind in der Bundesliga-Saison 2017/18 Inhaber einer Dauerkarte<sup>4</sup> –, wenn die Vereine<sup>5</sup> die Polizeikosten

---

<sup>1</sup> Veranschaulicht bei *Gawel*, Die Verwaltung 47 (2014), 467, 480 ff., insb. 486 ff.

<sup>2</sup> Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich ausschließlich mit Profifußballspielen im Bereich des Männerfußballs, da in der Praxis fast ausnahmslos Männerfußballspiele von größeren Polizeiaufgeboten begleitet werden. Auch die Ligaangaben (z. B. Bundesliga) beziehen sich dementsprechend auf den Männerfußball. Vom Veranstalterbegriff sind aber ebenso Veranstalterinnen erfasst. Generell wird in dieser Arbeit aus Gründen der besseren Lesbarkeit darauf verzichtet, jeweils die männliche und weibliche Bezeichnung zu verwenden. Unter neutralen und männlichen Bezeichnungen sind insofern jeweils die männliche und weibliche Person zu verstehen. Der Begriff des Veranstalters ist im ersten Teil dieser Arbeit im Hinblick auf die Veranstaltung nicht rechtstechnisch zu verstehen und umfasst, wenn dies nicht an anderer Stelle ausdrücklich kenntlich gemacht wird, neben den Fußballvereinen auch den Deutschen Fußball-Bund e. V. (DFB) sowie die „DFL Deutsche Fußball Liga e. V.“ (DFL e. V.) und die „DFL Deutsche Fußball Liga GmbH“ (DFL GmbH).

<sup>3</sup> In der Saison 2016/17 erwirtschafteten allein die 18 Bundesligisten einen Umsatz in Höhe von 3,37 Milliarden Euro; vgl. [dfl.de](http://dfl.de), 15.02.2018, [www.dfl.de/de/home/dfl-report-2018-profi-fussball-erstmal-mit-mehr-als-vier-milliarden-euro-umsatz-2.html](http://www.dfl.de/de/home/dfl-report-2018-profi-fussball-erstmal-mit-mehr-als-vier-milliarden-euro-umsatz-2.html).

<sup>4</sup> [Eurosport.de](http://eurosport.de), 03.08.2017, [www.eurosport.de/fussball/bundesliga/2017-2018/bundesliga-dauerkarten-beliebt-borussia-dortmund-bleibt-vorn\\_sto6275454/story.shtml](http://www.eurosport.de/fussball/bundesliga/2017-2018/bundesliga-dauerkarten-beliebt-borussia-dortmund-bleibt-vorn_sto6275454/story.shtml).

<sup>5</sup> Wenn nicht anderweitig kenntlich gemacht, wird der Terminus *Verein* sowie andere Synonyme wie *Fußballverein*, *Heimverein*, *Gastverein* und *Club* aus Gründen der besseren Lesbarkeit in dieser Arbeit nicht formaljuristisch verstanden. Von den Begrifflichkeiten sind

anteilig auf die Eintrittspreise umlegen sollten. Trotz dieser großen Fußballaffinität in Teilen der Bevölkerung wäre ein Großteil der Steuerzahler von einer Polizeikostenbeteiligung der Profifußballveranstalter weder unmittelbar noch mittelbar finanziell betroffen. Der Umstand, dass sich in einer repräsentativen Umfrage im Oktober 2017 81 % der Befragten für eine Polizeikostenbeteiligung der Fußballvereine aussprachen,<sup>6</sup> ist daher ebenso wenig verwunderlich wie die jüngste Forderung des Bundes der Steuerzahler Deutschland e. V., über den Profifußballsport hinaus sämtliche kommerzielle Großveranstaltungen, die Polizeieinsätze nach sich ziehen, an deren Einsatzkosten zu beteiligen.<sup>7</sup>

Der Gesetzgeber der Freien Hansestadt Bremen, der mit § 4 Abs. 4 Bremisches Gebühren- und Beitragsgesetz (BremGebBeitrG) einen neuen Gebührentatbestand geschaffen hat,<sup>8</sup> um unter gewissen Voraussetzungen auch kommerzielle Großveranstalter – allen voran die Veranstalter von Profifußballspielen – in den Grenzen der Freien Hansestadt Bremen an den Polizeikosten zu beteiligen, weiß also die Mehrheit der bundesdeutschen Bevölkerung hinter sich.

Ist eine Polizeikostenbeteiligung also politisch opportun? Dagegen spricht zumindest, dass die Reaktionen der übrigen Landesinnenminister und -senatoren auf den Vorstoß – aus Bremer Sicht – ernüchternd ausfielen. So kommt § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG bislang keine Signalwirkung zu hinsichtlich der Implementierung von bundesweit gleichgelagerten Abgabentatbeständen, die Rechtsgrundlagen für die Polizeikostenbeteiligung kommerzieller Großveranstalter darstellen könnten. Neben rechtspolitischen Bedenken im Hinblick auf die Auswirkungen auf kommerzielle Großveranstaltungen außerhalb des Profifußballbereichs, die insofern möglicherweise auch polizeikostenpflichtig werden würden, sind es primär juristische Vorbehalte hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer derartigen Polizeikostenbeteiligung, die dazu geführt haben, dass die anderen Bundesländer von der Schaffung gleichgelagerter Gebührentatbestände bislang abgesehen haben.<sup>9</sup>

---

insofern auch die Kapitalgesellschaften erfasst, in denen viele am Profifußball teilnehmende Vereine ihre Lizenzspielerabteilungen ausgelagert haben.

<sup>6</sup> Presse.wdr.de, 19. 11. 2017, [www.presse.wdr.de/ploungue/tv/wdr\\_fernsehen/2017/11/20171119\\_sport\\_insinde.html](http://www.presse.wdr.de/ploungue/tv/wdr_fernsehen/2017/11/20171119_sport_insinde.html).

<sup>7</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung (Rhein-Main-Zeitung) v. 07. 02. 2017, S. 29.

<sup>8</sup> Abs. 4 angefügt durch Gesetz zur Änderung des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes v. 04. 11. 2014 (Brem.GBl S. 457, ber. S. 547).

<sup>9</sup> Siehe etwa die Aussage des bayerischen Innenministers Herrmann („Wenn HSV-Fans am Marienplatz in München randalieren, kann man nicht den FC Bayern dafür verantwortlich machen.“) unter [tagesspiegel.de](http://tagesspiegel.de), 22. 07. 2014, [www.tagesspiegel.de/politik/fussball-und-gehalt-bundesliga-soll-fuer-polizeieinsatz-zahlen/10235458.html](http://www.tagesspiegel.de/politik/fussball-und-gehalt-bundesliga-soll-fuer-polizeieinsatz-zahlen/10235458.html). Allerdings hat die oppositionelle SPD-Fraktion im September 2017 in den baden-württembergischen Landtag einen Gesetzesentwurf eingebracht, der – augenscheinlich angelehnt an § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG – die Implementierung einer Ermächtigungsgrundlage für die Kostenerstattung von polizeilichen Maßnahmen, die den personellen Einsatz von Polizisten über das übliche Maß hinaus erfordern, vorsieht; siehe dazu unten § 10 B. III. Seit April 2018 unterstützt die rheinland-pfälzische

Die Brisanz, die der Bremer Vorstoß mitbringt, liegt demzufolge auf der Hand. Sollte die Verfassungskonformität des Bremer Vorstoßes bestätigt werden, dürften die Auswirkungen des Bremer Modells über die Freie Hansestadt hinaus auch bundesweit zu spüren sein. Die Befürworter einer länderflächendeckenden Implementierung von an § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG angelegten Gebührentatbeständen würden erheblichen Aufwind bekommen; ein weiterer Schritt in Richtung Paradigmenwechsel im Bereich der traditionell überwiegend steuerfinanzierten Gefahrenabwehr wäre gemacht. Schon heute werden etwa in Hessen Gebühren für Polizeieinsätze aufgrund eines Falschalarms<sup>10</sup> oder der Begleitung eines (Schwer- beziehungsweise Gefahrgut-)Transportes erhoben;<sup>11</sup> auch die polizeiliche Schlichtung von Streitigkeiten oder Polizeieinsätze wegen Ruhestörungen sind unter Umständen gebührenpflichtig.<sup>12</sup> Eine Abgabenerhebung für die bloße Polizeipräsenz (im öffentlichen Raum) am Veranstaltungstag, wie sie § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG zugrunde liegt, geht jedoch noch einen Schritt weiter und steht in Konflikt mit tradierten Restriktionen im Bereich der Gebührenerhebung für Polizeieinsätze.

## B. Fragestellungen

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit den rechtlichen Fragestellungen, die sich im Zusammenhang mit einer verpflichtenden Polizeikostenbeteiligung der Veranstalter von Profifußballspielen eröffnen. Dass aber vom neuen Bremer Gebührentatbestand auch andere Veranstaltungen erfasst werden könnten (beispielsweise Volksfeste oder Rockkonzerte<sup>13</sup>), darf im Rahmen der rechtlichen und rechtspolitischen Diskussion keineswegs ausgeblendet werden.

Wenn in dieser Arbeit von Polizeikosten die Rede ist, geht es nicht etwa um die Abwälzung einzelner „besonderer Auslagen“ der Polizei bei einem Einsatz; vielmehr behandelt die Arbeit die Frage nach einer umfassenden Beteiligung am Kostenaufwand der Vollzugspolizei: Können einem Fußballveranstalter die Kosten für

---

Landesregierung den Bremer Vorstoß; vgl. [sueddeutsche.de](http://sueddeutsche.de), 23.04.2018, [www.sueddeutsche.de/sport/sportpolitik-innenminister-fordern-millionen-fonds-von-fussball-klubs-1.3956181](http://www.sueddeutsche.de/sport/sportpolitik-innenminister-fordern-millionen-fonds-von-fussball-klubs-1.3956181).

<sup>10</sup> Ziffer 53 der Anlage zu § 1 der Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern und für Sport vom 07.06.2013 (HessVwKostO-MdIS); dazu jüngst VG Gießen, Urt. v. 13.03.2017 – 4 K 3997/16.GI (juris).

<sup>11</sup> Ziffer 52 der Anlage zu § 1 der HessVwKostO-MdIS.

<sup>12</sup> Ziffer 56 der Anlage zu § 1 der HessVwKostO-MdIS. Ferner werden nach § 61 Abs. 2 und 3 Hessisches Gesetz über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz auch für Einsätze der öffentlichen Feuerwehren Gebühren erhoben.

<sup>13</sup> Diese und weitere Beispiele ggf. betroffener Veranstaltungen finden sich bei *Böhm*, NJW 2015, 3000; vgl. auch *Schiffbauer*, ZRP 2018, 90. Unabhängig vom Bremer Vorstoß, wird derzeit auch über eine Beteiligung der Veranstalter von Weihnachtsmärkten an den Sicherheitskosten, die angesichts des Terroranschlags auf den Weihnachtsmarkt am Berliner Breitscheidplatz im Dezember 2016 sprunghaft angestiegen sind, debattiert; vgl. FAZ v. 26.11.2017, S. 13.