

Klausur: Wer soll das bezahlen? – Kostentragungspflicht bei Fußballspielen

Von Wiss. Mitarbeiter **Hendrik Burbach**, Bonn*

Die vorliegende Klausur beruht auf der vielbeachteten Entscheidung des VG Bremens vom 17.5.2017¹ sowie des OVG Bremens vom 5.2.2018². Aufgrund der immensen sportpolitischen wie sportrechtlichen Tragweite der Urteile sowie der diesen zugrunde liegenden Interdisziplinarität ist der Rechtsstreit dafür prädestiniert, in Abschlussklausuren oder mündlichen Examensprüfungen abgefragt zu werden. Die Diskussion, ob Fußballvereine an den Kosten für Polizeieinsätze beteiligt werden können, wird bereits seit über 30 Jahren geführt. Durch den Bremer Vorstoß ist es nunmehr zum ersten Mal zu einer gerichtlichen Aufarbeitung der Rechtsfrage gekommen. Es veranschaulicht, wie die Politik durch rechtliche Instrumente Einfluss auf den Sport nehmen wollte, wobei Grundprinzipien des Rechtsstaates berührt wurden. Zudem hat die Entscheidung des OVG Bremen auch Signalwirkung für andere Bundesländer, die bereits über die Einführung einer ähnlichen Regelung diskutiert hatten, hierzu jedoch lediglich den Verfahrensgang in Bremen abwarten wollten. Auch das VG Berlin urteilte kürzlich in einem vergleichbaren Sachverhalt, wobei es allerdings um die Frage der Kostentragungspflicht für Sicherheitsmaßnahmen bei Weihnachtsmärkten ging, diese Rechtsfrage aufgegriffen.

Der Schwerpunkt dieser Klausur liegt zum einen auf der Prüfung der materiellen Rechtmäßigkeit des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG. Hier wird von den Studierenden zum einen eine ausführlichere Diskussion im Rahmen der Verhältnismäßigkeit eines Eingriffs in Art. 12 Abs. 1 GG erwartet. Außerdem sollte die Bestimmtheit der Norm argumentativ beleuchtet werden. Ein weiterer Schwerpunkt der Bearbeitung ist die Subsumtion unter die Tatbestandsmerkmale einer unbekanntem verwaltungsrechtlichen Norm sowie die Diskussion eines möglichen Ermessensfehlers.

Sachverhalt

Am 19.4.2015 fand im Bremer Weserstadion das Nordderby zwischen dem SV Werder Bremen und dem Hamburger SV statt. Aufgrund der bestehenden Feindschaft zwischen den Fanlagern sowie schweren Auseinandersetzungen vor und nach den letzten Spielen der beiden Mannschaften forderte die Bremer Polizei Unterstützung von Kollegen aus anderen Bundesländern an. Insgesamt waren an dem Tag knapp 1.000 Polizisten im Einsatz, um einen friedlichen Ablauf zu gewährleisten. Bereits im Januar 2015 wies das Land Bremen die Deutsche Fußball Liga GmbH (DFL) schriftlich darauf hin, dass für den polizeilichen Mehraufwand zu erstattende Gebühren anfallen könnten. Ende März 2015 unterrichtet die

Polizei die Veranstalter, dass sie mit zusätzlichen Kosten von 250.000 bis 300.000 € rechnet, wobei sie sich Änderungen je nach Lage vorbehält.

Im Juni 2015 erließ das Land Bremen einen auf den formell rechtmäßigen § 4 Bremisches Gebühren- und Beitragsgesetz (BremGebBeitrG) gestützten formell rechtmäßigen Gebührenbescheid an die DFL als Veranstalter der Fußballbundesligaspiele und forderte diese zur Zahlung von 425.000 € auf. Dieser Betrag sei aufgrund der hohen Polizeipräsenz angefallen. Auch sei die DFL der richtige Schuldner, da diese als Veranstalterin der Bundesliga für die Erstellung der Spielpläne zuständig sei. Auch sei die DFL wesentlich solventer als der SV Werder Bremen, da diese allein 2,5 Milliarden Euro aus der TV-Vermarktung generiert habe. Letztlich solle auch der Fußballclub im Wettbewerb mit den anderen Bundesligisten durch die Kostenübernahme nicht benachteiligt werden.

Die DFL wehrt sich gegen den Gebührenbescheid. Die Polizeipräsenz sei ausschließlich außerhalb des Stadions notwendig gewesen, da der gastgebende Verein innerhalb des Stadions für einen reibungslosen und friedlichen Ablauf des Spiels Sorge. Die Gewährleistung einer sicheren An- und Abreise sei Aufgabe des Staates, nicht des Heimvereins oder gar der DFL. Allein deshalb hätte das Land Bremen die entstehenden Polizeikosten zu tragen. Zudem hält die DFL das Bremer Gesetz für verfassungswidrig, da es zu unbestimmt sei. Die Veranstalter könnten nicht vorhersehen, mit welchen Kosten sie rechnen müssten. Das Gesetz beeinträchtige zudem die DFL in ihrer Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG. Außerdem sei nicht ersichtlich, weshalb der Bescheid an die DFL und nicht an den Gastgeber Werder Bremen adressiert sei. Der Umstand, den Fußballclub im Wettbewerb mit den anderen Vereinen der Bundesliga nicht benachteiligen zu wollen, sie dabei kein taugliches Kriterium. Nach erfolglosem Widerspruch möchte die DFL nun gegen den Gebührenbescheid klagen.

Frage

Hat die Klage der DFL Aussicht auf Erfolg?

Bearbeitervermerk

Prüfen Sie die Erfolgsaussichten einer Klage der DFL gegen den Gebührenbescheid des Landes Bremen. Gehen Sie dabei – notfalls auch hilfsgutachterlich – auf alle in Betracht kommenden Rechtsfragen ein.

* *Hendrik Burbach* ist Rechtsreferendar am LG Bonn. Der Beitrag entstand während der Zeit als Wiss. Mitarbeiter und Doktorand am Lehrstuhl von Prof. *Dr. Schmidt-Preuß* an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn. Die Klausur wurde dort im Rahmen einer Arbeitsgemeinschaft Verwaltungsrecht besprochen.

¹ VG Bremen, Urt. v. 17.5.2017 – 2 K 1191/16.

² OVG Bremen, Urt. v. 5.2.2018 – 2 LC 139/17.

Auszug aus dem BremGebBeitrG*§ 4 BremGebBeitrG*

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

1. auf Antrag oder auf Veranlassung der Beteiligten vorgenommen werden oder
2. aufgrund gesetzlicher Ermächtigung im Interesse eines einzelnen vorgenommen werden oder
3. einer durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes angeordneten oder durch Satzung einer juristischen Person des privaten oder des öffentlichen Rechts anerkannten besonderen Überwachung oder Beaufsichtigung dienen.

(2) ¹Die Gebühren sind 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. ²Das gilt auch für die Festlegung und Ausfüllung von Rahmensätzen.

(3) Die Gebühren sind durch feste Sätze, nach dem Wert des Gegenstandes, nach dem Zeitaufwand für die Amtshandlung oder durch Rahmensätze zu bestimmen.

(4) ¹Eine Gebühr wird von Veranstaltern oder Veranstalterinnen erhoben, die eine gewinnorientierte Veranstaltung durchführen, an der voraussichtlich mehr als 5 000 Personen zeitgleich teilnehmen werden, wenn wegen erfahrungsgemäß zu erwartender Gewalthandlungen vor, während oder nach der Veranstaltung am Veranstaltungsort, an den Zugangs- oder Abgangswegen oder sonst im räumlichen Umfeld der Einsatz von zusätzlichen Polizeikräften vorhersehbar erforderlich wird. ²Die Gebühr ist nach dem Mehraufwand zu berechnen, der aufgrund der zusätzlichen Bereitstellung von Polizeikräften entsteht. ³Der Veranstalter oder die Veranstalterin ist vor der Veranstaltung über die voraussichtliche Gebührenpflicht zu unterrichten. ⁴Die Gebühr kann nach den tatsächlichen Mehrkosten oder als Pauschalgebühr berechnet werden.

Lösungsvorschlag

Die Klage hat Aussicht auf Erfolg, soweit sie zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit der Klage vor dem Verwaltungsgericht

Die Klage müsste vor dem Verwaltungsgericht zulässig sein. Das setzt die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs sowie das Vorliegen aller Sachentscheidungsvoraussetzungen voraus.

I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs

Mangels aufdrängender Sonderzuweisung richtet sich die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs nach der Generalklausel des § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO. Hierzu bedarf es einer öffentlich-rechtlichen Streitigkeit nicht-verfassungsrechtlicher Art sowie keiner abdrängenden Sonderzuweisung.

Zunächst müsste eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit vorliegen. Eine Streitigkeit ist öffentlich-rechtlich, wenn die

streitentscheidende Norm eine des öffentlichen Rechts ist.³ Im vorliegenden Fall ist § 4 BremGebBeitrG streitentscheidende Norm. Diese ermächtigt das Land Bremen als Träger hoheitlicher Gewalt zur Erhebung von Gebühren. Nach der modifizierten Subjektstheorie⁴ handelt es sich somit um eine öffentlich-rechtliche Norm. Mangels doppelter Verfassungsunmittelbarkeit⁵ ist die Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art. Eine abdrängende Sonderzuweisung ist nicht ersichtlich. Mithin ist der Verwaltungsrechtsweg nach § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO eröffnet.

II. Statthafte Klageart

Des Weiteren ist nach der statthafte Klageart zu fragen. Diese richtet sich grundsätzlich nach dem Klagebegehren des Klägers, § 88 VwGO. Vorliegend möchte die DFL den Gebührenbescheid des Landes Bremen aufheben lassen und somit aus der Welt schaffen. Da es sich bei dem Bescheid um einen Verwaltungsakt (VA) im Sinne des § 35 S. 1 VwVfG handelt, käme eine Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO gegen den Gebührenbescheid in Form des Widerspruchsbeseides in Betracht.

III. Klagebefugnis

Die DFL müsste zudem auch gem. § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt sein. Dies verlangt zumindest die Möglichkeit einer Rechtsverletzung. Vorliegend handelt es sich bei dem Gebührenbescheid des Landes Bremen um einen belastenden VA, sodass die DFL nach der Adressatentheorie⁶ zumindest in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG betroffen und somit klagebefugt ist.

IV. Vorverfahren

Das nach § 68 Abs. 1 S. 1 VwGO erforderliche Vorverfahren ist durchgeführt worden. Der von der DFL eingelegte Widerspruch wurde abgelehnt.

V. Klagegegner

Klagegegner ist vorliegend das Land Bremen, § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO.

VI. Klagefrist

Gem. § 74 Abs. 1 S. 1 VwGO ist die Klage innerhalb eines Monats nach Zustellung des Widerspruchsbeseides zu erheben.

³ *W.-R. Schenke/Ruthig*, in: Kopp/Schenke, VwGO, 23. Aufl. 2017, § 40 Rn. 6; *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl. 2017, Rn. 1324.

⁴ Vertiefend *Sodan*, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 40 Rn. 302. Eine Darstellung der weiteren Abgrenzungstheorien ist aufgrund der Eindeutigkeit der Zuordnung der Norm als öffentlich-rechtlich vorliegend entbehrlich.

⁵ *W.-R. Schenke/Ruthig* (Fn. 3), § 40 Rn. 32; *Detterbeck* (Fn. 3), Rn. 1327.

⁶ *Happ*, in: Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 42 Rn. 88 f.; *W.-R. Schenke/R. P. Schenke*, in: Kopp/Schenke (Fn. 3), § 40 Rn. 69.

VII. Beteiligtenfähigkeit

Die DFL ist als GmbH nach § 61 Nr. 1 Alt. 2 VwGO, das Land Bremen als juristische Person des Öffentlichen Rechts nach § 61 Nr. 1 Alt. 2 VwGO beteiligtenfähig.⁷

VII. Prozessfähigkeit

Die DFL ist nach § 62 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, vertreten durch ihre Geschäftsführer⁸, prozessfähig, das Land Bremen nach § 62 Abs. 3 VwGO, vertreten durch den Innenminister.⁹

IX. Zwischenergebnis

Die Klage ist zulässig.

B. Begründetheit

Die Klage ist begründet, soweit der VA, vorliegend der Zahlungsbescheid, rechtswidrig und der Kläger hierdurch in seinen Rechten verletzt worden ist, § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO. Das setzt voraus, dass der von der Freien Hansestadt Bremen erlassene Gebührenbescheid auf einer rechtmäßigen Ermächtigungsgrundlage beruht und der Bescheid formell sowie materiell rechtmäßig ist.

I. Ermächtigungsgrundlage

Zunächst müsste eine taugliche Ermächtigungsgrundlage für den Gebührenbescheid vorliegen. Um dem Vorbehalt des Gesetzes zu genügen, bedarf es für den Erlass des Gebührenbescheides einer Ermächtigungsgrundlage. Eine solche könnte aus dem Polizei- und Ordnungsrecht stammen. Hierzu müssten die DFL und der SV Werder Bremen Störer oder Zweckveranlasser sein. Als Störer ist derjenige verantwortlich, wer die letzte Ursache für den Eintritt einer Gefahr setzt.¹⁰ Im Rahmen einer Großveranstaltung setzt diese Ursache jedoch nicht der Veranstalter, sondern die Besucher durch ihr Verhalten.¹¹ Zweckveranlasser ist, wer durch sein Verhalten gezielt beabsichtigt oder billigend in Kauf nimmt, dass andere Personen die Gefahrenschwelle überschreiten.¹² Auch dies ist im vorliegenden Fall zu verneinen. Die Veranstalter haben kein Interesse an Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit dem Fußballspiel. Auch kann nicht der Umstand alleine, dass das Spiel durchgeführt wird, dafür genügen, eine polizeirechtliche Kostentragungspflicht zu begründen.

Folglich kommt vorliegend nur eine Inanspruchnahme aus Gebührenrecht in Betracht. Eine taugliche gebührenrechtliche Ermächtigungsgrundlage könnte der formell rechtmäßige § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG darstellen. Die DFL hat allerdings Bedenken gegen die materielle Rechtmäßigkeit der Norm geäußert. Das setzt voraus, dass § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG nicht mit höherrangigem Recht vereinbar ist.

1. Verstoß gegen die Finanzverfassung

Zunächst könnte § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG gegen finanzverfassungsrechtliche Grundsätze verstoßen. Vorliegend ist festzustellen, dass es sich bei § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG um einen Gebührentatbestand handelt. Damit dieser mit der Finanzverfassung vereinbar ist, müsste er dem Prinzip des Steuerstaates genügen, nicht gegen die Begrenzungs- und Schutzfunktion verstoßen sowie letztlich individuell zurechenbar sein. Der Finanzverfassung der Art. 104a ff. GG liegt die Annahme zugrunde, dass die Finanzierung staatlicher Aufgaben primär aus den in Art. 105 ff. GG normierten Einnahmequellen erfolge und nur ausnahmsweise auf Einnahmen außerhalb des von der Finanzverfassung erfassten Bereichs gestützt werden könne.¹³ Die erhobenen Gebühren müssen dabei nach dem Äquivalenz- oder dem Kostendeckungsprinzip bemessen sein, wodurch der Unterschied zur nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip erhobenen Steuer gewahrt werde.¹⁴ Die Erhebung von Gebühren dagegen werde durch ihre Ausgleichsfunktion legitimiert, wenn durch die öffentliche Leistung ein Vorteil erzielt werde.¹⁵ Schließlich muss die öffentliche Leistung, da es sich vorliegend um einen Gebührentatbestand handelt, individuell zurechenbar sein.¹⁶ Das von § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG geschützte Gut ist die öffentliche Sicherheit, die als wesentliche Staatsaufgabe im Grundsatz dem Steuerstaatsprinzip unterfällt.¹⁷ Mithin bedarf die Erhebung einer Gebühr für diese Leistung einer werten den Betrachtung.¹⁸ Dabei scheidet eine Inanspruchnahme nach dem Störerhaftungsprinzip aus.¹⁹ Jedoch könnte eine Gebührenpflicht aus dem Vorteilsprinzip folgen. Bei diesem abgabenrechtlichen Billigkeitsgrundsatz geht es nicht um die Zurechnung einer Gefahr, sondern um eine gerechte Lastenverteilung.²⁰ Eine Gebühr ist danach nur zulässig als Ausgleich für einen aus einer staatlichen Handlung resultierenden Vorteil.²¹ Vorliegend erzielt die DFL einen wirtschaftlichen Nutzen aus der Veranstaltung des brisanten Fußball-Bundesligaspiels, an dessen störungsfreien Ablauf sie ein gesteigertes Interesse hat.²² Zudem erhöht ein großer Zuschauerzuspruch die Attraktivität der Veranstaltung, berge aber zwangsläufig auch ein gesteigertes Gefahrenpotential.²³ Mithin verstößt § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG nicht gegen die Finanzverfassung.

¹³ *Kempny*, DVBl 2017, 862 (864).

¹⁴ BVerfGE 93, 319 (342 ff.).

¹⁵ *Kempny*, DVBl 2017, 862 (865 f.).

¹⁶ OVG Bremen, Ur. v. 5.2.2018 – 2 LC 139/17, S. 12.

¹⁷ OVG Bremen, Ur. v. 5.2.2018 – 2 LC 139/17, S. 12.

¹⁸ *Kempny*, DVBl 2017, 862 (866).

¹⁹ Vgl. B. I.

²⁰ *Kempny*, DVBl 2017, 862 (866); *Bender/Gräbner*, BRJ 2015, 49 (52).

²¹ *Kempny*, DVBl 2017, 862 (866); *Bender/Gräbner*, BRJ 2015, 49 (52).

²² OVG Bremen, Ur. v. 5.2.2018 – 2 LC 139/17, S. 13.

²³ OVG Bremen, Ur. v. 5.2.2018 – 2 LC 139/17, S. 13.

⁷ *W.-R. Schenke*, in: Kopp/Schenke (Fn. 3), § 42 Rn. 6.

⁸ *W.-R. Schenke* (Fn. 7), § 62 Rn. 14.

⁹ *W.-R. Schenke* (Fn. 7), § 62 Rn. 14a.

¹⁰ *Gusy*, Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Aufl. 2017, § 5 Rn. 325.

¹¹ *Löwisch*, Causa Sport 2017, 110 (116).

¹² *Schenke*, Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Aufl. 2016, § 4 Rn. 244.

2. Verstoß gegen Grundrechte

Dies setzt voraus, dass die formell rechtmäßige Norm auch materiell rechtmäßig ist. Das setzt voraus, dass diese nicht gegen höherrangiges Recht verstößt.

a) Art. 12 Abs. 1 GG

§ 4 BremGebBeitrG gegen könnte gegen Art. 12 Abs. 1 GG verstoßen. Hierzu müsste die Norm in den Schutzbereich in nicht gerechtfertigter Weise eingreifen.

aa) Schutzbereich

Zunächst müsste der Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG eröffnet sein. In sachlicher Hinsicht schützt Art. 12 Abs. 1 GG umfasst als einheitliches Grundrecht nicht nur den Beruf als solchen, sondern auch die Berufswahl und die Berufsausübung. Beruf ist jede auf Dauer angelegte, der Schaffung bzw. Erhaltung einer Lebensgrundlage dienende Betätigung.²⁴ Im Falle der DFL als juristische Person liegt ein Beruf im Sinne des Art. 12 Abs. 1 GG vor, wenn die Führung eines Geschäftsbereiches zu den satzungsmäßigen Zwecken gehört.²⁵ Der Betrieb der 1. Fußball-Bundesliga sowie die Durchführung der Fußballspiele in den Lizenzligen ist nach § 4 Nr. 1 lit. a der selbstregulativen²⁶ Satzung des DFL e.V., welche nach § 4 Nr. 1 1.1 und 1.2 der Satzung der DFL GmbH von dieser ausgeführt wird. Die DFL ist nach Art. 12 Abs. 1 i. V. m. Art. 19 Abs. 3 GG auch berechtigter Träger des Grundrechts der Berufsfreiheit.²⁷

bb) Eingriff

Ferner müsste die Regelung des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG auch in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG eingreifen. Ein unmittelbarer und gezielter Eingriff in die Berufsfreiheit liegt insbesondere bei allen auf die berufliche Betätigung gerichteten Geboten, Verboten und Sanktionen vor.²⁸ Nach der *Dreistufentheorie*²⁹ ist zwischen Eingriffen in die Berufsausübung und die Berufswahl zu differenzieren. Bei § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG handelt es sich um einen Eingriff in die Berufsausübung.³⁰ Hierdurch wird die unternehmerische Freiheit mit berufsregelnder Tendenz faktisch gestört. Die aus der Norm resultierende Belastung durch einen Gebührenbescheid kann unmittelbaren Einfluss auf die Durchführung eines Bundesligaspiels haben. Es ist denkbar, dass die Fußballvereine zur Vermeidung weiterer Kosten weniger Eintrittskarten verkaufen oder die Preise zur Refinanzierung des Mehraufwandes deutlich anheben. Letztlich wäre auch der Verlust des wettbewerbsrelevanten Heimvorteils durch ein

Ausweichen in ein Stadion eines anderen Bundeslandes denkbar.³¹

cc) Rechtfertigung

Der Eingriff in die Berufsfreiheit müsste weiterhin auch gerechtfertigt sein. Die einzelnen Stufen der *Dreistufentheorie* können hierbei jedoch nur aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden.³² Eingriffe in die erste Stufe sind grundsätzlich dann gerechtfertigt, wenn vernünftige Erwägungen des Allgemeinwohls dies erfordern.³³ Die Finanzierung der Einsatzkosten für Fußballspiele ohne Belastung der Allgemeinheit ist für sich betrachtet ein legitimer Zweck. Auch eignet sich die anlassbezogene Gebührenpflicht zur Zweckerreichung.³⁴ Fraglich ist jedoch, ob diese auch erforderlich ist. Dies ist dann der Fall, wenn kein gleich geeignetes, milderes Mittel ersichtlich ist.³⁵ Vorliegend wäre es denkbar, die Kartenkontingente der Gästefans zu reduzieren oder gar keine Auswärtsfans zu den Spielen zuzulassen. Zudem ist bei Ausschreitungen ein Regress bei den Störern möglich.³⁶ Hiergegen lässt sich einwenden, dass dies stets eine Inanspruchnahme mehrerer Schuldner zur Folge hätte und die Polizeipräsenz in Gänze nicht decken könnte.³⁷ Allerdings ist hierbei aus sportpolitischer Perspektive zu bedenken, ob eine Reduzierung der Auswärtskartenkontingente mit den in der Bundesliga vertretenen Grundsätzen zu vereinbaren ist. Das global vermarktete Produkt der Fußballbundesliga hebt sich gerade durch ausverkaufte und stimmungsvolle Stadien von den anderen Ligen Europas ab. Hierzu tragen auch die tausende mitgereisten Fans erheblich bei. Eine Regulierung bei Risikospielen könnte daher negative Konsequenzen für das Produkt Bundesliga herbeiführen. Ein milderes, gleichgeeignetes Mittel ist daher nicht ersichtlich.

Der Eingriff müsste auch verhältnismäßig im engeren Sinne sein. Hierzu ist das Interesse der Öffentlichkeit an möglichst geringen Sicherheitskosten gegen die Berufsfreiheit der DFL und des SV Werder Bremen abzuwägen. Im öffentlichen Interesse liegt es vor allem, die erheblichen Mehrkosten, die durch eine verstärkte Polizeipräsenz bei diesen Risikospielen verursacht werden, auf die hiervon profitierenden Vereine umzulegen und die Haushalte dadurch zu entlasten.

Die Vereine profitieren erheblich von den kostenintensiven Polizeimaßnahmen, da durch diese erst eine sichere An- und Abreise der Fans zu den Spielen möglich ist.³⁸ Die Heimspiele stellen dabei einen bedeutenden Faktor im Budget der Fußballteams dar. Letztlich wäre die störungsfreie Durchführung risikobehafteter Derbys wohl nicht möglich.³⁹ Dagegen

²⁴ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 12 Rn. 5.

²⁵ Jarass (Fn. 24), Art. 12 Rn. 6.

²⁶ Schmidt-Preuß, VVStRL 56 (1997), 160 (202 f.).

²⁷ Jarass (Fn. 24), Art. 12 Rn. 13.

²⁸ Hufen, Staatsrecht, Bd. 2, 5. Aufl. 2016, § 35 Rn. 17.

²⁹ Grundsätzlich BVerfGE 7, 377 (397).

³⁰ Jarass (Fn. 24), Art. 12 Rn. 16; OVG Bremen, Urt. v. 5.2.2018 – 2 LC 139/17, S. 24.

³¹ Schiffbauer, NVwZ 2014, 1282 (1285).

³² Jarass (Fn. 24), Art. 12 Rn. 30 f.; Hufen (Fn. 28), § 35 Rn. 27.

³³ BVerfGE 7, 377 (405).

³⁴ Schiffbauer, NVwZ 2014, 1282 (1285).

³⁵ Hufen, (Fn. 28), § 9 Rn. 21.

³⁶ Schiffbauer, NVwZ 2014, 1282 (1285).

³⁷ Löwisch, Causa Sport 2017, 110 (115).

³⁸ Löwisch, Causa Sport 2017, 110 (115).

³⁹ Löwisch, Causa Sport 2017, 110 (115).

steht jedoch der Umstand, dass umsatzstarke Fußballvereine wie Werder Bremen bereits eine beträchtliche Steuerlast tragen. Eine weitere Inanspruchnahme der Vereine stellt sich vor diesem Hintergrund als übermäßig dar.⁴⁰ Zudem sind die Vereine auch verpflichtet, präventiv auf die Fans durch die Fanprojekte sowie Fanbetreuer einzuwirken und bereits im Vorfeld für eine Verringerung der Polizeikosten zu sorgen.⁴¹ Zudem ist es die originäre Aufgabe des Staates, für Sicherheit und Ordnung zu sorgen. Dies bekräftigte auch das VG Berlin, dass in der Frage der Kostentragungspflicht für Terrorabwehrmaßnahmen auf Weihnachtsmärkten auf diese Argumentation rekurrierte.⁴² In einer Gesamtschau der widerstrebenden Interessen überwiegt die Berufsfreiheit der DFL bzw. des SV Werder Bremen. Eine zusätzliche Belastung der Vereine durch die Übernahme von Polizeikosten ist nicht angemessen.

Somit verstößt § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG gegen Art. 12 Abs. 1 GG.

b) Verstoß gegen weitere Grundrechte

Die Auferlegung der Polizeikosten könnte bei kommerziellen Großveranstaltungen zudem einen mittelbaren Grundrechtseingriff in Art. 14 GG in Form des Rechts des Veranstalters am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb darstellen.⁴³ Auch ist die Vereinigungsfreiheit nach Art. 9 Abs. 1 GG betroffen. Ein solcher Eingriff kann nur durch kollidierendes Verfassungsrecht, was vorliegend die öffentliche Sicherheit naturgemäß darstellt, gerechtfertigt werden. Von den Vereinen und Verbänden geht jedoch keine Gefahr aus. Auch handelt es sich nicht um Gefahrenabwehr, sondern lediglich um die Kostenübernahme auf Sekundärebene.⁴⁴ Zudem liegt eine nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung gem. Art. 3 Abs. 1 GG in der Inanspruchnahme von Fußballveranstaltern in einem Bundesland im Verhältnis zu Fußballveranstaltern in einem anderen Bundesland vor.⁴⁵ Diese wiege umso schwerer, wenn es sich dabei um einen bundesweiten Ligabetrieb handele.

3. Einzelfallgesetz

Weiterhin dürfte es sich bei § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG nicht um ein Einzelfallgesetz im Sinne des Art. 19 Abs. 1 GG handeln. Ein solches liegt vor, wenn eine Vorschrift nicht abstrakt-generell, sondern lediglich auf einen konkreten Fall bezogen ist. Dies ist bei dem Bremischen Gebührentatbestand gerade nicht der Fall, denn die Vorschrift umfasst nicht nur Fußball-Bundesligaspiele.⁴⁶ Vielmehr zielt der Gebührentatbestand grundsätzlich auf alle Veranstaltungen ab, die über 5.000 Teilnehmer erwarten und bei welchen es erfahrungsgemäß zu Gewalthandlungen kommen könnte. Denkbar wäre

somit auch eine Anwendung der Regelung auf Großdemonstrationen, Weihnachtsmärkte oder sonstige Großveranstaltungen.

4. Bestimmtheitsgrundsatz

§ 4 Abs. 4 BremGebBeitrG müsste dem Bestimmtheitsgrundsatz des Art. 20 Abs. 3 GG genügen. Dieser setzt voraus, dass die Norm derart bestimmt formuliert ist, dass die Folgen der Regelung für den Normadressat so vorhersehbar und berechenbar sind, dass er sein Verhalten danach ausrichten kann und auch der Verwaltung hinreichend klare Handlungsmaßstäbe vorgegeben werden.⁴⁷ Das gebotene Maß der Bestimmtheit ist dabei anhand verschiedener Faktoren im Einzelfall zu ermitteln.⁴⁸ Im Bereich des Gebühren- und Beitragsrechts verlangt das Bestimmtheitsgebot eine dem jeweiligen Zusammenhang angemessene Regelungsdichte, die eine willkürliche Handhabung der Behörden ausschließt.⁴⁹ Der Gebührenschuldner muss die Höhe der zu erwartenden Gebührenlast anhand der normativen Festlegungen im Wesentlichen abschätzen können.⁵⁰ Die Vorschrift des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG beinhaltet eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe, die sich jedoch im Wege der Auslegung präzisieren lassen.⁵¹

Im Hinblick auf die Höhe der anfallenden Gebühren hat der Veranstalter nach § 4 Abs. 4 S. 4 BremGebBeitrG entweder einen die tatsächlich angefallenen Kosten des Mehraufwandes oder einen Pauschalbetrag zu entrichten.

Die Erhebung eines Pauschalbetrages ist dabei mit dem Grundsatz der Bestimmtheit der Norm zu vereinbaren. Allerdings genügt das Tatbestandsmerkmal der tatsächlich anfallenden Kosten zur Einhaltung des Bestimmtheitsgrundsatzes nicht. Dieses Merkmal ist für sich genommen nicht geeignet, die genaue Gebührenhöhe zu bemessen.⁵² So fehlt es an einer durch Verordnung näher zu bestimmenden Bemessungsgrundlage für die Abrechnung des Einsatzes auswärtiger Polizeikräfte.⁵³ Diese Kostenabrechnung erfolgt nach einer entsprechenden Verwaltungsvereinbarung der Länder untereinander, welche die Bemessungsfaktoren zur Abrechnung des Aufwandes beinhaltet.⁵⁴ Hinzu treten weiterhin auch die Hotelkosten für die eingesetzten Beamten. Dieser Umstand sowie die konkrete Höhe der jeweiligen Bemessungsfaktoren (beispielsweise Einsatzkraft pro Stunde oder Kraftfahrzeug pro km) sind für den Gebührenschuldner jedoch nicht ersichtlich.⁵⁵ Außerdem war es bis wenige Tage vor dem Spiel nicht absehbar, wie viele Beamte aus weiteren Bundesländern benötigt werden würde.

⁴⁰ Schiffbauer, NVwZ 2014, 1282 (1285).

⁴¹ Schiffbauer, NVwZ 2014, 1282 (1285).

⁴² VG Berlin, Beschl. v. 28.11.2017 – VG 24 L 1249.17.

⁴³ Schenke, NJW 1983, 1881 (1887).

⁴⁴ Schiffbauer, NVwZ 2014, 1282 (1285).

⁴⁵ Nolte, Kostenpflicht des Ligaverbandes für Polizeieinsätze bei Bundesligaspielen?, 2014, S. 18.

⁴⁶ OVG Bremen, Urte. v. 5.2.2018, – 2 LC 139/17, S. 16.

⁴⁷ Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, 81. Lfg., Stand: September 2017, Art. 20 VII Rn. 58.

⁴⁸ Grzeszick (Fn. 47), Art. 20 VII Rn. 59.

⁴⁹ BVerwG DÖV 2013, 947 (947).

⁵⁰ VG Bremen SpuRt 2017, 261 (262).

⁵¹ OVG Bremen, Urte. v. 5.2.2018 – 2 LC 139/17, S. 17.

⁵² VG Bremen SpuRt 2017, 261 (263).

⁵³ VG Bremen SpuRt 2017, 261 (263).

⁵⁴ VG Bremen SpuRt 2017, 261 (263).

⁵⁵ VG Bremen SpuRt 2017, 261 (263).

Die strengen Voraussetzungen der Rechtsprechung des BVerwG vermag auch nicht der Umstand zu ersetzen, dass knapp drei Wochen vor dem Spiel der Veranstalter durch die Polizei Bremen auf einen Mehraufwand von 250.000 bis 300.000 € hingewiesen worden ist, wobei eine Veränderung des polizeilichen Kräfteinsatzes in Abhängigkeit von der jeweiligen Lage vorbehalten blieb.⁵⁶ Dem ist entgegenzuhalten, dass die tatsächlichen Kosten diese Kalkulation jedoch deutlich überstiegen haben. Zudem ist es fraglich, ob ein Hinweis einen knappen Monat vor der Veranstaltung dem Veranstalter einen ausreichenden Kalkulationsrahmen bieten kann. Aufgrund der unklaren Bemessungskriterien und möglicher kurzfristiger Änderungen in der Einsatzplanung ist es dem Veranstalter nicht möglich, die entstehenden Mehrkosten auf die Tickets umzulegen. Der Vorverkauf für das Spiel ist in vielen Fällen zu diesem Zeitpunkt schon abgeschlossen.

Hinweis: Exemplarisch für eine Umlegung der tatsächlichen Kosten auf die Preise sei die Luftsicherheitsgebührenverordnung genannt. Diese sieht feste Gebührensätze vor, die den Luftfahrtunternehmen eine entsprechende Kalkulation ermöglicht.

Kalkulierbar sind ferner auch einmalig anfallende Kosten eines Bau-Großvorhabens, sofern diese langfristig vorhersehbar ist und prozentual nach den Baukosten berechnet wird.

Zudem ist normativ nicht ersichtlich, bei welchen Partien ein erhöhter Bedarf an Polizeikräften besteht. Vielmehr gibt es zahlreiche Spiele, die mit nur wenigen Polizeibeamten durchgeführt werden können, wohingegen es bei diversen Risikospiele einer deutlich erhöhten Anzahl an Einsatzkräften bedarf. Wann jedoch das Merkmal der „weitere[n] Kräfte“ des § 4 Abs. 4 S. 1 BremGebBeitrG erfüllt ist, geht aus der Vorschrift nicht hervor.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht daraus, dass die Kosten im Nachhinein bestimmbar sind.⁵⁷ Für den die Veranstaltung durchführenden Veranstalter muss vielmehr im Voraus erkennbar sein, welche Kostenlast auf ihn zukommt. Dies ist gerade vor dem Hintergrund geboten, dass der Veranstalter derartige Kosten in der Regel auf die Eintrittspreise umlegt.

Insgesamt verstößt § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG gegen den Bestimmtheitsgrundsatz. Die Ermächtigungsgrundlage ist somit rechtswidrig.⁵⁸

Hinweis: Hilfgutachterlich ist sodann zu fragen, ob der auf der rechtswidrigen Ermächtigungsgrundlage beruhende Einzelakt ebenfalls rechtswidrig war.

II. Formelle Rechtmäßigkeit

In formeller Hinsicht ist der Gebührenbescheid nicht zu beanstanden.

III. Materielle Rechtmäßigkeit

Der Gebührenbescheid müsste weiterhin auch materiell rechtmäßig sein. Hierzu müssten die Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage erfüllt sein. Nach § 4 Abs. 4 S. 1 BremGebBeitrG wird von den Veranstaltern einer gewinnorientierten Veranstaltung eine Gebühr erhoben, wenn an dieser voraussichtlich mehr als 5.000 Personen zeitgleich teilnehmen werden und erfahrungsgemäß Gewalthandlungen vor, während oder nach der Veranstaltung am Veranstaltungsort, an den Zugangs- oder Abgangswegen oder sonst im räumlichen Umfeld zu erwarten sind und der Einsatz von zusätzlichen Polizeikräften vorhersehbar erforderlich wird.

1. Gewinnorientierte Veranstaltung

Es müsste sich um eine gewinnorientierte Veranstaltung handeln. Dies bemisst sich maßgeblich an der Gewinnerzielungsabsicht.⁵⁹ Eine solche lässt sich aufgrund der aufwändigen Vermarktung des Produktes Fußballbundesliga sowie der durch Sponsoring, Merchandising und Ticketverkäufen erzielten Umsätze zweifelsfrei bejahen. Die teilweise vertretene Ansicht, es handele sich bei Fußballbundesligaspielen um Belange des Allgemeinwohls⁶⁰, vermag nicht zu überzeugen. Es entspricht vielmehr Wortlaut und Telos der zugrunde liegenden Norm, dass auch Gebühren zu erheben sind für Handlungen, die sowohl im öffentlichen, aber auch im Interesse des Einzelnen steht.⁶¹ Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung des Milliardenumsatzes, zu welchem sich die Fußballbundesliga entwickelt hat, ist das Merkmal der Gewinnorientierung zu bejahen. Zu dieser werden auch mehr als 5.000 Personen zeitgleich erwartet. Das für das Fußballspiel ausverkaufte Stadion von Werder Bremen hat ein Fassungsvermögen von knapp 50.000 Plätzen.

2. Veranstalter

Der Begriff des Veranstalters ist in dem BremGebBeitrG nicht legaldefiniert. Als Veranstalter im vorliegenden Fall ist aber nach allgemeinem Wortverständnis gleichwohl derjenige anzusehen, der bei einer Veranstaltung auf die Planung und Durchführung Einfluss nehmen kann.⁶² Darüber hinaus ist bei der Beurteilung der Veranstalter-Stellung zu berücksichtigen, wer vorliegend das unternehmerische Risiko trägt bzw. wer einen finanziellen Vorteil aus der Veranstaltung zieht, da die Gebührenpflicht grundsätzlich nur bei gewinnorientierten Veranstaltungen besteht.⁶³ Somit lassen sich sowohl die DFL als auch der SV Werder Bremen als Veranstalter ansehen.

⁵⁶ VG Bremen SpuRt 2017, 261 (263).

⁵⁷ Schenke, NJW 1983, 1882 (1885).

⁵⁸ Sollte das Gericht zu diesem Schluss kommen, hätte es das Gesetz dem BVerfG im Rahmen eines konkreten Normenkontrollverfahrens nach Art. 100 Abs. 1 GG vorzulegen, vgl. hierzu Schiffbauer, SpuRt 2017, 261 (265).

⁵⁹ Bremer Senat, Drs. 18/1501, S. 20; Hermann/Buljevic, NordÖR 2015, 198 (202).

⁶⁰ Stopper/Holzhäuser/Knerr, SpuRt 2013, 49 (50); Württemberger, NVwZ 1983, 192 (196).

⁶¹ Hermann/Buljevic, NordÖR 2015, 198 (202).

⁶² VG Bremen SpuRt 2017, 261 (262).

⁶³ VG Bremen SpuRt 2017, 261 (262).

Aufgabe der DFL ist die Durchführung des Spielbetriebs der 1. und 2. Bundesliga sowie dessen Vermarktung. Die DFL erstellt den dem Spielbetrieb zugrunde liegenden Spielplan und terminiert die Spiele. Der gastgebende Verein generiert durch die Ticketverkäufe sowie die Umsätze im Stadion an den Spieltagen einen nicht unerheblichen Teil seines Umsatzes. Auch kommt dem gastgebenden Verein die Sicherheitsverantwortung zu.⁶⁴ Zudem stellt er die erforderlichen Fan- und Sicherheitsbeauftragten sowie weiteres Ordnungspersonal.⁶⁵ Hinzu kommen noch die mit dem Spieltag verbundenen Einnahmen, unter anderen durch Bandenwerbung. Somit bleibt festzuhalten, dass zunächst sowohl der DFL als auch dem gastgebenden Verein bei der Durchführung und Planung des Spiels ein bedeutender Einfluss zukommt. Mithin erfüllen diese die Veranstaltereigenschaft des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG.

3. Zu erwartende Gewalthandlungen und Einsatz zusätzlicher Polizeikräfte

Weiterhin ist es für die Gebührenpflicht Voraussetzung, dass mit Gewalthandlungen erfahrungsgemäß zu rechnen ist. Im Rahmen der vorangegangenen Partien zwischen dem SV Werder Bremen und dem Hamburger SV kam es wiederholt sowohl auf den An- und Abfahrtswegen als auch im Stadion zu teils schweren Auseinandersetzungen. Es ist, insbesondere unter Berücksichtigung der bestehenden Rivalität zwischen den Fanlagern, auch im Zuge dieses Spiels mit Auseinandersetzungen zu rechnen. Diese sind nach den einschlägigen Erfahrungen auch in dem räumlichen und zeitlichen Zusammenhang des Spiels zu erwarten. Aus diesem Umstand heraus erschien der Einsatz zusätzlicher Polizeikräfte nach der vor der Partie bestehenden polizeilichen Lage zwingend erforderlich, um eine friedliche An- und Abreise der Fanlager sowie eine gewaltfreie Durchführung des Spiels zu gewährleisten. Maßgeblich hierfür ist eine ex-ante-Betrachtung nach allen bekannten Parametern, die für die Beurteilung der Notwendigkeit weiterer Polizeikräfte notwendig sind.

4. Bemessungsgrundlage

Nach § 4 Abs. 4 S. 2 BremGebBeitrG bemessen sich die anfallenden Gebühren nach dem Mehraufwand der Polizeibehörde. Hierüber ist der Gebührenschuldner nach § 4 Abs. 4 S. 3 BremGebBeitrG bereits im Vorfeld zu informieren. Dem kam die Behörde mit Schreiben von Ende März 2015 nach, mit welchem sie die DFL über die aus dem Einsatz zusätzlicher Polizeibeamter wahrscheinliche Gebührenpflicht in Höhe von 250.000 bis 300.000 € hinwies.

Nach S. 4 hat das Land Bremen ein Optionsmodell zur Abrechnung der Mehrkosten des zusätzlichen Polizeikräfteinsatzes. So können entweder die tatsächlich angefallenen Kosten veranschlagt werden oder bloß ein Pauschalbetrag. Die tatsächlich angefallenen Kosten beinhalten sowohl die Gehälter und Zulagen der eingesetzten Polizisten als auch die durch den Einsatz von Beamten anderer Bundesländer entstehenden Übernachtungskosten. Vorliegend rechnete die Be-

hörde gegenüber der DFL die tatsächlich angefallenen Kosten ab, welche sich insgesamt auf 425.000 € beliefen.

5. Rechtsfolge

Im Hinblick auf die Erhebung der Kosten sieht § 4 Abs. 4 S. 1 BremGebBeitrG eine gebundene Entscheidung vor. Die Auswahl des Gebührenschuldners dagegen ist eine Ermessensentscheidung. Der Behörde kommt hierbei ein Auswahlermessen zu. Die Auswahlentscheidung hinsichtlich des Kostenschuldners wurde von dem Land nicht näher begründet. Dies ist nach den landesrechtlichen Besonderheiten grundsätzlich nicht notwendig.⁶⁶ Etwas anderes könnte allerdings daraus folgen, dass es sich vorliegend um einen atypischen Sachverhalt handelt, weshalb es einer näheren Begründung der Auswahlentscheidung bedurft hätte.⁶⁷ Aufgrund der gesamtschuldnerischen Haftung des SV Werder Bremen sowie der DFL hätten die ermessensleitenden Gründen dargelegt werden sollen, weshalb lediglich die DFL von der Freien Hansestadt Bremen adressiert wurde. Zudem reicht es nicht aus, die DFL als einzige Schuldnerin unter Verweis auf die höhere Solvenz auszuwählen. Vielmehr hätten alle in Betracht kommenden Schuldner vor dem Hintergrund der Verwaltungseffizienz in Anspruch genommen werden sollen.⁶⁸ Zudem stellt die Auswahlentscheidung, die DFL als alleinige Schuldnerin in Anspruch zu nehmen, um die Wettbewerbsfähigkeit des SV Werder Bremen in der Bundesliga zu wahren, ein sachfremdes Kriterium im Rahmen der gebührenrechtlichen Schuldnerauswahlentscheidung dar. Somit liegt auch ein Ermessensfehler vor.

Der Gebührenbescheid ist mithin rechtswidrig.

IV. Rechtsverletzung

Durch den Bescheid ist die DFL auch in ihrem Recht aus Art. 12 Abs. 1 GG verletzt worden.

C. Ergebnis

Die Klage ist zulässig und begründet. Es mangelt dem Bescheid des Landes Bremen bereits an einer rechtmäßigen Ermächtigungsgrundlage. Zudem ist der Bescheid auch materiell rechtswidrig.

⁶⁴ Böhm, NJW 2015, 3000 (3004).

⁶⁵ Böhm, NJW 2015, 3000 (3004).

⁶⁶ OVG Bremen, Urt. v. 5.2.2018 – 2 LC 139/17, S. 33 f.; OVG Bremen, Urt. v. 21.10.2014 – 1 A 253/12, S. 8.

⁶⁷ VG Bremen SpuRt 2017, 261 (264).

⁶⁸ VG Bremen SpuRt 2017, 261 (264).