

Entscheidungsbesprechung

Kostentragung bei Fußballspielen – Veranstalter, Finanzverfassung, Bestimmtheitsgrundsatz, Einzelfallgesetz, Ermessen

1. a) § 4 Abs. 4 Bremisches Gebühren- und Beitragsgesetz (BremGebBeitrG) verstößt nicht gegen höherrangiges Recht. Die Beteiligung der Veranstalter von Fußball-Bundesligaspielen an den zusätzlich entstandenen Kosten anhand eines Gebührentatbestandes ist mit den Grundsätzen der Finanzverfassung nach Art. 104a ff. GG vereinbar. Im Zuge des Äquivalenzprinzips ist eine hinreichende Zuordnung des wirtschaftlichen Vorteils des Polizeieinsatzes zu den Veranstaltern möglich.

b) § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG ist kein unzulässiges Einzelfallgesetz und verstößt nicht gegen das Willkürverbot. Die Norm genügt dem Bestimmtheitsgrundsatz, die einzelnen Tatbestandsmerkmale lassen sich im Wege der Auslegung hinreichend konkretisieren.

2. a) Der Bescheid des Land Bremen vom 18.8.2015 ist in formell wie materiell rechtmäßiger Weise ergangen. Veranstalter der Fußball-Bundesligaspiele ist nicht nur der austragende Fußballclub, sondern auch der übergeordnete Dachverband.

b) Bei einer gesamtschuldnerischen Haftung aus einem Gebührentatbestand hat die Behörde keine Ausführungen zu den ihrer Auswahlentscheidung zugrundeliegenden Ermessenserwägungen zu treffen. Das der Behörde bei der Auswahl des Kostenschuldners eingeräumt Ermessen ist äußerst weit. (Leitsätze des Verf.)

GG Art. 12 Abs. 1, 19 Abs. 3, 104a ff.
BremGebBeitrG § 4 Abs. 4

OVG Bremen, Urt. v. 5.2.2018 – 2 LC 139/17¹ (VG Bremen, Urt. v. 17.5.2017 – 2 K 1191/16²)

I. Sachverhalt und Hintergrund

Der richtungweisenden Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts (OVG) Bremen liegt eine nicht nur in Bremen lange und hitzig geführte Debatte zugrunde. Das Land Bremen hat als erstes Bundesland auf die fortwährend steigenden Kosten für Polizeieinsätze im Rahmen der Fußball-Bundesligaspielen reagiert und am 22.10.2014 das Bremische Gebühren- und

¹ Das Urteil ist abgedruckt in NordÖR 2018, 157; SpuRt 2018, 122 (auszugsweise) und online abrufbar unter <https://www.oberverwaltungsgericht.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen72.c.16040.de&asl=bremen72.c.11265.de> (22.7.2018), die Entscheidung als Klausur aufbereitet *Burbach*, ZJS 2018, 155.

² Das Urteil ist abgedruckt in SpuRt 2017, 261 und online abrufbar unter <https://www.verwaltungsgericht.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen73.c.16516.de&asl=bremen73.c.13039.de> (22.7.2018).

Beitragsgesetz (BremGebBeitrG) modifiziert.³ Hiermit sollte die rechtliche Möglichkeit geschaffen werden, den SV Werder Bremen sowie die Deutsche Fußball Liga GmbH (DFL) als Veranstalterin der Spiele der ersten und zweiten Fußball-Bundesliga an den Kosten der notwendigen Polizeieinsätze zu beteiligen.

Am 19.4.2015 fand im Bremer Weserstadion das Fußball-Bundesligaspiel zwischen Werder Bremen und dem Hamburger SV statt. Das sog. Nordderby ist aufgrund der bestehenden Rivalität zwischen den Fanlagern in der Vergangenheit des Öfteren Anlass zu schweren Auseinandersetzungen beider Lager gewesen und wird von DFL und der Polizei als Hochsicherheitsspiel eingestuft. Die ohnehin angespannte Lage wurde zudem noch dadurch befeuert, dass der Hamburger SV vor der Partie in prekären Abstiegsnöten steckte. Am Spieltag selbst sorgten insgesamt 969 Polizeibeamten für einen reibungslosen Ablauf der An- und Abreise beider Fanlager sowie für eine sichere Durchführung des Derbys.

Im Nachgang erließ das Land Bremen einen auf § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG i.V.m. Nr. 120.60 zu § 1 Kostenordnung für die innere Verwaltung (InKostV) gestützten Gebührenbescheid in Höhe von rund 425.000 Euro gegenüber der DFL. Nach erfolglosem Widerspruch klagte diese gegen den Gebührenbescheid vor dem VG Bremen, das den Bescheid aufhob. Es erachtete § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG als zu unbestimmt. Es fehle an der notwendigen Regelungsichte, die eine hinreichende Kalkulation der anfallenden Gebühren für den Gebührenschuldner ermögliche.⁴ Im Übrigen sei der Bescheid auch ermessensfehlerhaft, da das Land seine Ermessenserwägungen nicht dargelegt habe.⁵ In einem vorangestellten obiter dictum begründete das VG Bremen ferner die Veranstaltereigenschaft der DFL.⁶

II. Entscheidung des OVG Bremen

Das OVG Bremen hat eine Beteiligung der Fußballvereine und der DFL an den Kosten der Polizeieinsätze im Rahmen von Fußball-Bundesligaspielen im Grundsatz bejaht und die Entscheidung der Vorinstanz aufgehoben. Das Gericht hat dabei zunächst die Vereinbarkeit der Rechtsgrundlage, § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG, mit höherrangigem Recht und sodann die Rechtmäßigkeit des Gebührenbescheides festgestellt.

1. Finanzverfassung nach Art. 104a ff. GG

Das OVG Bremen führt zunächst aus, dass § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG nicht gegen die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung nach Art. 104a ff GG verstoße.⁷ Eine Gebührenerhebung sei aufgrund ihrer Ausgleichsfunktion gerechtfertigt. Die gebührenpflichtige DFL stünde vorliegend

³ Bremische Bürgerschaft, Beschlussprotokoll v. 22.10.2014, S. 8.

⁴ VG Bremen SpuRt 2017, 261 (262 f.).

⁵ VG Bremen SpuRt 2017, 261 (264).

⁶ VG Bremen SpuRt 2017, 261 (262).

⁷ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (158) = SpuRt 2018, 122 (123).

der staatlichen Leistung näher als die Allgemeinheit.⁸ Das folge zum einen daraus, dass es sich um eine gewinnorientierte Veranstaltung handele. Durch den erhöhten Polizeieinsatz werde zudem das Risiko von Gewalthandlungen deutlich gesenkt, so dass hohe Besucherzahlen zu erwarten seien.⁹ Dabei steigere eine große Kulisse die Attraktivität des Fußballspiels und somit auch die wirtschaftlichen Nutzungsmöglichkeiten.¹⁰ Zum anderen berge eine Großveranstaltung grundsätzlich ein erhöhtes Gefahrenpotential in sich.¹¹ Einer Gebührenerhebung stehe auch nicht entgegen, dass durch die Amtshandlung auch oder in erster Linie öffentliche Interessen verfolgt werden, da von Verfassungen wegen nicht vorausgesetzt wird, dass die gebührenpflichtige Amtshandlung überwiegend im Interesse des Gebührenpflichtigen erfolgen müsse.¹² Letztlich obliege es der politischen Entscheidungsbefugnis des Gesetzgebers, ob eine amtliche Leistung gebührenpflichtig sein solle.¹³ Auch finde sich der von der DFL aufgestellte Rechtssatz, dass staatliche Kernaufgaben nur über Steuern zu finanzieren seien, nicht in der Rechtsprechung.¹⁴

Bereits die Beurteilung, ob eine Inanspruchnahme der DFL und der Bundesligisten überhaupt zulässig ist, wird in Literatur und Praxis heftig umstritten. Hierbei ist zunächst zwischen einer polizeirechtlichen und einer gebührenrechtlichen Kostentragungspflicht zu differenzieren.¹⁵ Da weder die DFL noch die austragenden Vereine Störer oder auch nur Zweckveranlasser der Gewalthandlungen sind, scheidet eine Übertragung der Kosten aus dem Polizeirecht aus.¹⁶ Höherklassige Fußballspiele haben jedoch einen erheblichen Einfluss auf die öffentliche Infrastruktur, so dass von einer „Se-

mi-Öffentlichkeit“ gesprochen werden könne.¹⁷ Die einzige Option, die Vereine und die DFL an den Kosten der Fußball-Bundesligaspiele zu beteiligen, ist somit die Einführung eines Gebührentatbestandes, wozu sich das Land Bremen als erstes Bundesland entschlossen hat.¹⁸ Nach der Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung der Art. 104a ff. GG bedarf es zwingend eines engen Zusammenhangs zwischen der öffentlichen Leistung einerseits und dem erlangten Vorteil des Privaten im Sinne des Vorteilsprinzips andererseits.¹⁹ Einen solchen sieht das OVG Bremen darin, dass die Attraktivität des Produktes Fußball-Bundesliga durch die umfassende Gewährleistung der Sicherheit am Spieltag gesteigert werde.²⁰ Im Stadion und in dessen Umfeld übt der austragende Heimverein sein sich aus der Stadionordnung ergebendes Hausrecht aus und implementiert durch seinen eigenen Sicherheitsdienst die notwendigen Vorkehrungen zur Gewährleistung der Sicherheit der Zuschauer.²¹ Die Polizei schreitet nur dann ein, wenn es zu Straftaten auf dem Stadiongelände kommt.²² Allerdings erscheint es zweifelhaft, ob den Veranstaltern ein aus der Sicherung der An- und Abfahrtswege resultierender wirtschaftlicher Vorteil zugerechnet werden kann. Diesen Bereich können die Veranstalter nicht mehr mit dem von ihnen beauftragten Sicherheitspersonal beaufsichtigen. Hierbei handelt es sich vielmehr um die dem Staat ur-eigene Aufgabe der Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung.²³ Ausgehend von einem derart weiten Begriff der Vorteilszurechnung ließe sich annähernd jede Maßnahme der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit einem Begünstigten zuordnen, so dass der Staat zum reinen Dienstleister würde.²⁴ Insofern erscheint die pauschale Annahme des Vorteilsprinzips entgegen der Auffassung des OVG Bremen äußerst diskutabel²⁵ und im Widerspruch zu der Rechtsprechung des BVerwG und des BVerfG zu stehen.²⁶

2. Einzelfallgesetz

§ 4 Abs. 4 BremGebBeitrG ist nach Auffassung des OVG Bremen Einzelfallgesetz im Sinne des Art. 19 Abs. 1 GG.

⁸ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (159) = SpuRt 2018, 122 (123).

⁹ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (159) = SpuRt 2018, 122 (123).

¹⁰ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (159) = SpuRt 2018, 122 (123).

¹¹ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (160) = SpuRt 2018, 122 (123).

¹² OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (160) = SpuRt 2018, 122 (123).

¹³ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (160) = SpuRt 2018, 122 (124).

¹⁴ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (160) = SpuRt 2018, 122 (124).

¹⁵ Nolte, Staatliche Verantwortung im Bereich Sport, 2004, S. 367; ders., Kostenpflicht des Ligaverbandes für Polizeieinsätze bei Bundesligaspielen?, 2014, S. 16 f.; ders., NVwZ 2001, 147 (149); Schiffbauer, NVwZ 2014, 1282 (1283); Kempny, DVBl. 2017, 863 (866); Siegel, DÖV 2014, 867 (868); Burbach, ZJS 2018, 155 (157).

¹⁶ Vgl. hierzu Leines, Die Kostentragung für Polizeieinsätze anlässlich von Fußballspielen, 2017, S. 136; Nolte (Fn. 15), S. 16 f.; ders., NVwZ 2001, 147 (149); Schiffbauer, NVwZ 2014, 1282 (1283); Kempny, DVBl. 2017, 863 (865); Siegel, DÖV 2014, 867 (869); Böhm, NJW 2015, 3000 (3002); Hermann/Buljevic, NordÖR 2015, 198 (199); Burbach, ZJS 2018, 155 (157); Bender/Gräbener, Bonner Rechtsjournal 2015, 49 (51).

¹⁷ Siegel, NJW 2013, 1035 (1036).

¹⁸ Leines (Fn. 16), S. 170 f.; Schiffbauer, SpuRt 2014, 231; Siegel, NJW 2013, 1035 (1036); Burbach, ZJS 2018, 155 (157).

¹⁹ Kempny, DVBl. 2017, 863 (866); Pötsch, NVwZ 2018, 868 f.

²⁰ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (159) = SpuRt 2018, 122 (123).

²¹ Nolte, in: Württembergischer Fußballverband e.V. (Hrsg.), Verantwortlichkeiten und Haftung im Sport, 2012, S. 64 f.; Franz/Günther, NWVBl. 2006, 201 (202).

²² Franz/Günther, NWVBl. 2006, 201 (202).

²³ Nolte, NVwZ 2001, 147 (148).

²⁴ Siegel, DÖV 2014, 867 (868).

²⁵ Müller-Eiselt, SpuRt 2018, 95 (96); Schiffbauer, SpuRt 2017, 261 (264); Kempny, DVBl. 2017, 862 (866); a.A. Löwisch, Causa Sport 2017, 110 (114); Heise, NVwZ 2015, 262 (265).

²⁶ Vgl. die Entscheidungen zur Luftsicherheitsgebühr BVerfG DVBl. 1998, 1220; BVerwG, Urt. v. 18.3.2004 – 3 C 23/03.

Zwar habe der Gesetzgeber vorliegend einen konkreten Sachverhalt zum Anlass der Regelung genommen, dies verleihe einem Gesetz jedoch nicht den Charakter eines Einzelfallgesetzes, sofern die Regelung nach Art der Sachverhalte geeignet sei, unbestimmt viele Fälle zu regeln.²⁷ Das OVG Bremen räumt ein, dass bei der gegenständlichen Regelung möglicherweise zunächst nur Fußball-Bundesligaspiele umfasst seien. Dies ändere jedoch nichts an dem allgemeinen Charakter der Regelung, da sie auch jeden anderen Veranstalter einer Großveranstaltung betreffe.²⁸

Diese Argumentation vermag zwar bei dem gewünschten Ergebnis anzusetzen, ist jedoch dogmatisch nicht zu widerlegen. Die Ausgestaltung der Vorschrift zielt zwar, wie sogar der Gesetzgeber selbst eingeräumt hat, vornehmlich auf die Spiele der Fußball-Bundesliga ab, normiert aber auch eine Gebührenpflicht für andere Großveranstaltungen.

3. Willkürverbot

Verfassungsrechtliche Bedenken hinsichtlich einer Kollision mit dem Willkürverbot werden in Bezug auf die Mindestteilnehmerzahl von 5.000 Personen zum Entstehen einer Gebührenpflicht hinlänglich in der Literatur erhoben. Das OVG Bremen lässt sich zu diesem Aspekt allerdings nicht ein. Mit Blick auf die Gesetzesgenese argumentiert *Schiffbauer*, dass die Grenze von 5.000 Personen willkürlich gezogen worden sei.²⁹ Der ursprünglich in die Bremische Bürgerschaft eingebrachte Entwurf habe eine Gebührenpflicht ab einer Teilnehmerzahl von 3.000 Personen vorgesehen, die ohne nähere Begründung erhöht wurde. Auch könne die gesetzgeberische Begründung, dass kleinere privat organisierte Veranstaltungen von einer Kostenbelastung verschont werden sollen, nicht überzeugen. Im Einzelfall obläge es schlussendlich erneut der Verwaltung festzulegen, ob eine Gebühr erhoben werden soll.³⁰ Hiergegen lässt sich allerdings einwenden, dass der Ansatz des Bremer Senats durchaus seine Berechtigung findet. Die Privilegierung kleiner, privat organisierter Veranstaltungen ist allein deshalb schon geboten, da eine Auferlegung der durch zusätzliche Polizeikräfte entstehenden Kosten derartige Veranstaltungen faktisch unmöglich machen könnte. Beabsichtigt der Gesetzgeber eine Befreiung kleinerer Veranstaltungen, hat er einen Grenzwert zu bestimmen. Letztlich bedarf es aufgrund der Formulierung des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG als Ermessensnorm einer Verwaltungsentscheidung über die Kostenerhebung und die Höhe der Gebühren.

4. Bestimmtheit

Das OVG Bremen kommt ferner zu dem Ergebnis, dass § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG auch im Sinne des Art. 20 Abs. 3 GG hinreichend bestimmt sei. Hiernach seien gesetzliche Tatbestände so zu fassen, dass die Betroffenen die Rechtslage

erkennen und ihr Verhalten daran ausrichten können.³¹ In diesem Kontext verlange das Gebühren- und Beitragsrecht eine angemessene Regelungsdichte, die eine willkürliche Handhabung durch die Behörden ausschließe.³² Der Gesetzgeber könne sich auch unbestimmter Rechtsbegriffe bedienen, da im Wege der nachträglichen Auslegung eine willkürfreie Handhabung eines Gebührentatbestandes gewährleistet werde.³³ Das OVG ist der Auffassung, dass sich der Begriff „Gewalthandlungen“ hinreichend bestimmen lasse. Er sei synonym mit den Begriffen „Gewalttat“, „Gewaltdelikt“ oder „Gewalttätigkeit“ zu verwenden.³⁴ Dies umfasse die Anwendung körperlicher Gewalt gegen Personen oder Sachen, also einfache Körperverletzungen (§ 223 StGB) oder Sachbeschädigungen (§ 303 StGB), aber auch Straftaten wie besonders schweren Landfriedensbruch (§ 125a StGB).³⁵ In quantitativer Hinsicht müsse es sich zudem um Gewalthandlungen in nicht unerheblichem Umfang handeln.³⁶ Eine Gebührenpflicht entstünde daher nicht schon bei einzelnen zu erwartenden Gewalthandlungen, sondern erst dann, wenn die zu erwartenden Gewaltdelikte mengenmäßig ein Ausmaß erreichten, das die Polizei zu erhöhten Vorkehrungen veranlasse.³⁷

Das Merkmal „erfahrungsgemäß“ verlange das Vorliegen konkreter Erfahrungswerte.³⁸ Aus der maßgeblichen ex-ante-Sicht der Polizei müssten, basierend auf polizeilichen Erfahrungen und Risikoanalysen in Bezug auf vergleichbare Veranstaltungen und auch aus früheren Geschehensabläufen, Gewalthandlungen zu erwarten sein.³⁹

Das weitere Merkmal der „zusätzlichen“ Polizeikräfte lasse sich aus dem erhöhten Kräfteaufwand für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit bei zu erwartenden Gewalthandlungen herleiten. Ein solcher erhöhter Aufwand liege dann vor, wenn der für eine Veranstaltung vergleichbarer Art bei friedlichem Verlauf erforderliche Kräfteaufwand überschritten werde.⁴⁰

Die Begriffe „vor“, „während oder nach der Veranstaltung“ sowie „an den Zugangs- oder Abgangswegen oder sonst im räumlichen Umfeld“ können nach Ansicht des Gerichts mit den juristischen Auslegungsmethoden hinreichend bestimmt werden. Durch diese Begriffe werde ein zeitlicher

³¹ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (161) = SpuRt 2018, 122 (124).

³² OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (161) = SpuRt 2018, 122 (124).

³³ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (161) = SpuRt 2018, 122 (124).

³⁴ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (161) = SpuRt 2018, 122 (124).

³⁵ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (161) = SpuRt 2018, 122 (124).

³⁶ Bremer Senat, Drs. 18/1501, S. 13.

³⁷ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (161) = SpuRt 2018, 122 (124).

³⁸ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (161) = SpuRt 2018, 122 (124).

³⁹ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (161) = SpuRt 2018, 122 (124).

⁴⁰ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (162).

²⁷ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (161) = SpuRt 2018, 122 (124).

²⁸ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (161) = SpuRt 2018, 122 (124).

²⁹ *Schiffbauer*, SpuRt 2014, 231 (234).

³⁰ *Schiffbauer*, SpuRt 2014, 231 (234).

wie räumlicher Konnex zwischen den zu erwartenden Gewalthandlungen und der Veranstaltung hergestellt.⁴¹

Die Ausführungen des OVG Bremen zur hinreichenden Bestimmtheit des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG überzeugen nicht vollständig. Nach allgemeinen Grundsätzen verlangt der Bestimmtheitsgrundsatz, dass die Folgen der Regelung für den Normadressaten derart vorhersehbar und berechenbar sein müssen, dass er sein Verhalten danach ausrichten kann. Überdies müssten auch der Verwaltung hinreichend klare Handlungsmaßstäbe vorgegeben werden.⁴² Das gebotene Maß der Bestimmtheit ist dabei anhand verschiedener Faktoren im Einzelfall zu ermitteln.⁴³ Im Bereich des Gebühren- und Beitragsrechts verlangt das Bestimmtheitsgebot eine dem jeweiligen Zusammenhang angemessene Regelungsdichte, die eine willkürliche Handhabung der Behörden ausschließt.⁴⁴ Das OVG Bremen hat es sich dabei auf den ersten Blick relativ leicht gemacht und bloß auf die Anwendung der juristischen Auslegungsmethoden verwiesen.⁴⁵ Doch heilt der bloße Hinweis darauf, dass die unbestimmte Ausgestaltung unvermeidbar sei, nicht die vorgebrachten verfassungsrechtlichen Bedenken.⁴⁶ In der Formulierung der Vorschrift zeigt sich jedoch deutlich das tatsächliche Dilemma des Gesetzgebers. Dieser hatte insbesondere Fußballspiele vor Augen,⁴⁷ was dem Grunde nach auch zulässig ist.⁴⁸ Um jedoch die verfassungsrechtliche Problematik eines Einzelfallgesetzes nach Art. 19 Abs. 1 GG durch eine mögliche, an die selbstregulativ erlassene⁴⁹ Sportordnung der DFL angelehnte Formulierung der gebührenpflichtigen Spiele als „Hochrisikospiele“ oder „Rotspiele“ zu umgehen, hat sich der Bremer Gesetzgeber für eine allgemeine und sehr weite Formulierung der Tatbestandsmerkmale entschieden, die jedoch handwerklich misslungen ist. Es ist einer Gebührevorschrift immanent, dass die Tatbestandsmerkmale eine hinreichende Vorhersehbarkeit der entstehenden Gebührenlast für den Adressaten implementieren müssen.⁵⁰ Hierzu genügt nicht der bloße Verweis auf die allgemeinen juristischen Auslegungsmethoden, zumal die Auslegung auch im jeweiligen Kontext der Veranstaltung stattfinden muss. Zudem ist für den Kostenschuldner nicht von vornherein ersichtlich, welche Gebührenlast auf ihn zukommen werde.⁵¹ Letztlich verbleibt die Frage, ob unter das

Merkmal der „Gewalthandlungen“ auch mögliche Terrorakte bzw. Anti-Terror-Maßnahmen zu fassen sein werden.

5. Grundrechte

Das OVG Bremen verneinte einen Verstoß gegen die Eigentumsfreiheit nach Art. 14 Abs. 1 GG. Dieses Grundrecht bietet keinen Schutz gegen die Auferlegung von Geldleistungspflichten, da diese nicht mittels eines bestimmten Eigentumsobjektes zu erfüllen seien, sondern aus dem fluktuierenden Vermögen, das kein Eigentum im Sinne von Art. 14 Abs. 1 GG sei, bestritten werden.⁵² Ein derartiger Schutz lasse sich überdies auch nicht über die Rechtsfigur des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs herleiten.⁵³

Das Gericht erkennt daneben zwar einen Eingriff in die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG, sieht diesen jedoch als gerechtfertigt an.⁵⁴ Die dem Veranstalter aufgebürdeten Kosten seien zwar erheblich, entsprächen jedoch der erbrachten öffentlichen Leistung.⁵⁵ Auch sei zu berücksichtigen, dass die Gebührenschuldner nicht die gesamten Einsatzkosten zu tragen hätten, sondern nur die angefallenen Mehrkosten.⁵⁶ Zudem sei die Gebührenhöhe letztlich auch von der das wirtschaftliche Ergebnis der Veranstaltung beeinflussenden Zuschaueranzahl abhängig.⁵⁷

Letztlich führt das OVG Bremen aus, dass eine Differenzierung zwischen einer Veranstaltung mit mehr als 5.000 Personen und kleineren Veranstaltungen nicht gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG verstoße. Die Unterscheidung nach der voraussichtlichen Personenzahl sei ein sachgerechtes Kriterium.⁵⁸ Die Festlegung einer Untergrenze beim Besucheraufkommen diene dabei der gebührenrechtlichen Präzisierung des Begriffs „Großveranstaltung“.⁵⁹ Auch sei die Annahme, dass Veranstaltungen erst ab einer derartigen Größenordnung ein spezifisches Risiko innewohne, sachlich nachvollziehbar.⁶⁰

Weiterhin sieht das OVG Bremen einen gerechtfertigten Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG der DFL. Auch hiergegen lassen sich erhebliche verfassungsrechtliche Einwände vorbringen. Zunächst könnte als milderer Mittel in Erwägung gezogen werden, die Störer vorrangig für die entstandenen Kosten zur Rechenschaft zu ziehen, die Kartenkontingente für Auswärtsfans bei Problemspielen zu reduzieren oder gar komplett zu streichen.⁶¹ Eine derartige Reduktion der Kartenkontingente hätte allerdings schwerwiegende Auswirkungen auf das Produkt Fußball-Bundesliga. Denn die Attraktivität der Liga folgt nicht zuletzt

⁴¹ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (162).

⁴² Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, 81. Lfg., Stand: September 2017, Art. 20 VII Rn. 58.

⁴³ Grzeszick (Fn. 42), Art. 20 VII Rn. 59.

⁴⁴ BVerwG DÖV 2013, 947 (947).

⁴⁵ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (161).

⁴⁶ So auch Müller-Eiselt, SpuRt 2018, 95 (97); a.A. Pötsch, NVwZ 2018, 868 (870).

⁴⁷ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (161) = SpuRt 2018, 122 (124).

⁴⁸ VG Bremen SpuRt 2017, 261 (263).

⁴⁹ Schmidt-Preuß, VVDStRL 56 (1997), 160 (202 f.); Kliesch, Der Status des Profifußballers im Europäischen Recht, 2017, S. 40.

⁵⁰ Exemplarisch BVerwG NVwZ 2008, 911 (913) m.w.N.

⁵¹ Burbach, ZJS 2018, 155 (159).

⁵² OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (163).

⁵³ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (163).

⁵⁴ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (164).

⁵⁵ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (164).

⁵⁶ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (164).

⁵⁷ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (164).

⁵⁸ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (165).

⁵⁹ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (165).

⁶⁰ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (165).

⁶¹ Schiffbauer, NVwZ 2014, 1282 (1285); Löwisch, Causa Sport 2017, 110 (115).

aus den stimmungsvollen Stadien, wozu auch die zumeist vollen Gästeböcke beitragen.

Vertreter der Bundesligisten halten die zusätzliche Belastung der Klubs durch die Gebühren für unverhältnismäßig. Sie argumentieren, dass eine weitere Belastung der ohnehin schon ein hohes Steueraufkommen aufweisenden Fußballvereine übermäßig sei.⁶² Dogmatisch sind also das Interesse der Öffentlichkeit an einer möglichst geringen Belastung des Haushaltes durch die Sicherheitskosten und das Interesse des Veranstalters an einer ungestörten Ausübung seiner unternehmerischen Freiheit gegeneinander abzuwägen.⁶³ Hierbei ist zu berücksichtigen, dass durch die Steuerlast der Vereine auch die öffentliche Sicherheit profitiert.⁶⁴ Zudem investieren die Fußballklubs große Summen in die Fanprojekte und wirken so präventiv auf die Problemgruppen ein.⁶⁵ Gerade bei Auseinandersetzungen an Drittorten kommt daher die Gebühr einer Doppelbelastung der Vereinen gleich, da diese auf derartige Auseinandersetzungen keinen Einfluss haben und sich das Verhalten der polizeipflichtigen Dritten auch nicht zurechnen lassen müssen.⁶⁶ Zudem müsse der Gesetzgeber zur Wahrung des Äquivalenzprinzips dafür sorgen, dass die Gebührenlast dieser Risikospiele nicht den hieraus zu erwartenden Gewinn übersteigt.⁶⁷ Gerade für weniger finanzstarke Vereine würde dies zu erheblichen, die Existenz angreifenden Belastungen führen.⁶⁸ Daher wird teils vertreten, dass eine Gebührenerhebung nur in Form eines Pauschalbetrages verhältnismäßig sei.⁶⁹ Insgesamt ist unter Abwägung der dargestellten Argumente letztlich festzuhalten, dass der Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG wohl nicht gerechtfertigt ist.

6. Materielle Rechtmäßigkeit des Gebührenbescheides

Nach der Auffassung des OVG Bremen ist der Gebührenbescheid des Landes Bremen rechtmäßig.⁷⁰ Bei dem Fußball-Bundesligaspiel zwischen dem SV Werder Bremen und dem Hamburger SV handele es sich unstreitig um eine gewinnorientierte Veranstaltung mit mehr als 5.000 Personen.⁷¹ Auch sei die von der Polizei erstellte Gefahrenprognose nicht

zu beanstanden. Vielmehr habe der Partie eine besondere Brisanz innegewohnt.⁷² Bereits in der jüngeren Vergangenheit habe es heftige Auseinandersetzungen zwischen den verfeindeten Fanlagern gegeben. Zudem sorgte die prekäre Tabellensituation des Hamburger SV für zusätzliche Spannung.⁷³ Ferner sei auch der als Ausgangswert für einen Vergleich der zusätzlichen Polizeikräfte, ausgehend von den sog. Grünspielen, zutreffend erhoben worden.⁷⁴

a) DFL als (Mit-)Veranstalterin

Auch sei die DFL (Mit-)Veranstalterin des gegenständlichen Fußballspiels.⁷⁵ Kennzeichnend für die Veranstaltereneigenschaft im Profisport sei die für das Zustandekommen der Veranstaltung und deren Abwicklung erforderliche organisatorische Arbeit.⁷⁶ Zwar erfolge die Austragung der Spiele durch die jeweiligen Heimvereine,⁷⁷ hier die SV Werder Bremen GmbH & Co. KGaA, allerdings sei die DFL für die übergreifende Organisation zuständig.⁷⁸ Das operative Geschäft sei der DFL von dem DFL e.V. nach § 2 Nr. 1 ihrer Satzung übertragen worden.⁷⁹ Der DFL obliege daher nicht nur die verantwortliche Leitung des Spielbetriebs der Lizenzligen, was unter anderem auch das Erstellen des Spielplans und die Terminierung der Partien umfasse, sondern auch die Vermarktung der Verwertungsrechte, worunter unter anderem auch die Fernsehrechte zu zählen seien.⁸⁰ Mithin schaffe die DFL den organisatorischen Rahmen der Fußball-Bundesliga, wohingegen die Vereine für die tatsächliche Umsetzung zuständig seien. Ohne den von der DFL implementierten Rahmen hätte es sich um ein reines Freundschaftsspiel gehandelt.⁸¹

Bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Gebührenbescheides sieht das OVG Bremen die DFL aus guten Gründen als Mitveranstalterin.⁸² Die DFL hat insoweit die Organisationshoheit über die Grundlagen des Spielplans, § 2 Abs. 1 der Satzung der DFL i.V.m. § 1 lit. a Spielordnung. Ohne die dem Bundesliga-Spielplan zugrundeliegende Organisationshoheit der DFL würde es sich bei den Partien, wie das OVG Bremen zutreffend beschreibt, um bloße Freundschaftsspiele

⁶² http://www.kicker.de/news/fussball/bundesliga/startseite/717825/artikel_streit-um-polizeikosten_gericht-entscheidet-gegen-dfl.html (22.7.2018).

⁶³ Schiffbauer, NVwZ 2014, 1282 (1285).

⁶⁴ Schiffbauer, NVwZ 2014, 1282 (1285).

⁶⁵ Schiffbauer, NVwZ 2014, 1282 (1285).

⁶⁶ Schiffbauer, Eine verfassungsrechtliche Abwehrschlacht, online abrufbar unter <https://www.juwiss.de/98-2014/> (22.7.2018).

⁶⁷ Bernhardt, in: Württembergischer Fußballverband e.V. (Fn. 21), S. 79; Siegel, DÖV 2014, 867 (870 f.).

⁶⁸ Nolte (Fn. 15), S. 368; besonders virulent würde dies bei Partien der 3. Bundesliga, bei denen pro Saison mit Abstand die meisten Polizeistunden für Risikospiele anfallen,

<http://www.fr.de/sport/sportarten/news/kosten-fuer-polizeieinsatz-was-bedeutet-das-bremer-urteil-fuer-den-fussball-a-1453174> (22.7.2018).

⁶⁹ Siegel, DÖV 2014, 867 (870).

⁷⁰ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (166).

⁷¹ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (166).

⁷² OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (166).

⁷³ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (166).

⁷⁴ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (166).

⁷⁵ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (166) = SpuRt 2018, 122 (125).

⁷⁶ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (166 f.) = SpuRt 2018, 122 (125).

⁷⁷ Vgl. §§ 1, 3 der Richtlinien zur Spielordnung.

⁷⁸ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (166 f.) = SpuRt 2018, 122 (125).

⁷⁹ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (167) = SpuRt 2018, 122 (125).

⁸⁰ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (167) = SpuRt 2018, 122 (125).

⁸¹ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (167) = SpuRt 2018, 122 (125).

⁸² A.A. Müller-Eiselt, SpuRt 2018, 95 (97); Schiffbauer, SpuRt 2017, 261 (264).

handeln.⁸³ Zudem übernimmt die DFL auch die zentrale Vermarktung der Fußball-Bundesligen. Die Heimvereine sind demgegenüber für die tatsächliche Durchführung des Spieles an sich zuständig. In diesem Zusammenhang fallen auch alle sicherheitsrelevanten Aspekte in ihren Zuständigkeitsbereich.⁸⁴ Nichtsdestotrotz ist in einer Gesamtschau die DFL zumindest als Mitveranstalterin anzusehen.⁸⁵

b) Richtiger Kostenschuldner

Das OVG Bremen führte aus, dass bei der Auswahl des Kostenschuldners im Falle einer gesamtschuldnerischen Inanspruchnahme keine Begründungspflicht im Hinblick auf die Inanspruchnahme des Kostenschuldners bestehe und dies auch keinen Ermessensfehler darstelle.⁸⁶

Im Gegensatz zu der Vorinstanz erkannte das OVG Bremen keinen Ermessensfehler im Hinblick auf die Auswahl des richtigen Kostenschuldners. Dabei folgte das Gericht seiner eigenen Rechtsprechung, dass bei einer Mehrheit an Gebührenschuldern grundsätzlich keine Ausführung für die Inanspruchnahme notwendig seien.⁸⁷ Allerdings verkannte es, dass das Land Bremen explizit darauf verzichtete, den SV Werder Bremen in Anspruch zu nehmen, um dessen Wettbewerbsfähigkeit in der Bundesliga nicht zu gefährden.⁸⁸ Dies stellt eine sachfremde Ermessensentscheidung dar.⁸⁹

III. Ausblick

Die DFL hat bereits Revision zum BVerwG eingelegt.⁹⁰ Liga-Präsident *Rauball* warnt zudem vor der Annahme, durch eine bloße Umverteilung der Kosten könne die Gewalt im Fußball verringert werden.⁹¹ Die endgültige Entscheidung in dieser Sache wird dabei nicht nur für die Fußball-Bundesliga, sondern auch für andere Großveranstaltungen richtungweisend sein. Denn nach derzeitiger Ausgestaltung des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG könnte nicht nur die DFL als Veranstalterin der Fußball-Bundesliga, sondern auch die Veranstalter anderer Großveranstaltungen wie Weihnachtsmärkten⁹²

oder Konzertveranstaltungen⁹³ an den durch die Notwendigkeit zusätzlicher Polizeikräfte entstehenden Kosten beteiligt werden. Sollte das BVerwG bestätigen, dass die DFL und die Vereine an den entstehenden Kosten zu beteiligen sind, haben bereits diverse Bundesländer die Einführung einer vergleichbaren Regelung angekündigt,⁹⁴ da die derzeitigen landesrechtlichen Regelungen eine Abwälzung der entstandenen Kosten auf die DFL bzw. die Bundesligisten nicht zulassen.⁹⁵ Die Polizei wendet pro Saison etwa 100 Millionen Euro für die Sicherung der Fußball-Bundesliga-Partien auf, die dann zumindest anteilig auf die DFL und die Klubs umgelegt werden könnten.⁹⁶ Die DFL wiederum stünde im Falle der Aufrechterhaltung des Urteils durch das BVerwG als wohl vornehmlich adressierte Kostenschuldnerin vor der Frage, inwieweit die durch die Gebühren entstehenden Kosten auf die Bundesligisten umgelegt werden soll. Zudem entstünde durch unterschiedliche Handhaben der einzelnen Bundesländer ein Ungleichgewicht, da letztlich die Bundesligisten solidarisch haften würden. Zur Deckung der Kosten müsste die DFL wohl die aus der Vermarktung der Fußball-Bundesliga generierten Erlöse aufwenden, die ansonsten nach einem festgelegten Schlüssel unter den Vereinen aufgeteilt werden. Dies benachteiligt insbesondere die Vereine, deren Fans kaum oder gar keine zusätzlichen Polizeikosten verursachen.

In einigen europäischen Ländern wird die gegenständliche Problematik dadurch gelöst, dass die Vereine pauschal in einen Fond zahlen, aus dem die zusätzlichen Polizeikosten mitfinanziert werden.⁹⁷

Schlussendlich darf auch nicht außer Acht gelassen werden, dass die Umlegung der Polizeikosten auf die DFL und die hiermit verbundenen Mindereinnahmen der Vereine mittelbar auch zu einem Anstieg der ohnehin schon immer teurer werdenden Ticketpreise führen könnte. Dass dies zumeist nur

ten für Anti-Terrormaßnahmen zum Schutz eines Weihnachtsmarktes auf dessen Veranstalter ablehnte.

⁹³ Bei der Unterbrechung des Festivals Rock am Ring im Jahr 2017 wegen eines Anti-Terror-Einsatzes waren insgesamt 1240 zusätzliche Polizisten im Einsatz, <http://www.faz.net/aktuell/gesellschaft/terrorverdacht-nicht-erhaertet-rock-am-ring-geht-weiter-15045434.html> (22.7.2018).

⁹⁴ Beispielsweise Rheinland-Pfalz, <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/oberverwaltungsgericht-bremen-bundesliga-klubs-muessen-sich-an-kosten-fuer-polizeieinsatz-beteiligen/20985952.html> (22.7.2018).

⁹⁵ Vgl. exemplarisch für Nordrhein-Westfalen *Stopper/Holzhauser/Knerr*, SpuRt 2013, 49 (51).

⁹⁶ <http://www.faz.net/aktuell/sport/fussball/werder-bremen-gewinnt-rechtsstreit-polizeieinsatz-kosten-15460439.html> (22.7.2018).

⁹⁷ <http://www.faz.net/aktuell/sport/fussball/polizeieinsatz-beim-fussball-wer-zahlt-wenn-es-kracht-13079653.html?printPagedArticle=true#void> (22.7.2018).

* Der *Autor* ist Referendar am Landgericht Bonn und Doktorand im Sportrecht bei Herrn Prof. Dr. Schmidt-Preuß an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

⁸³ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (167) = SpuRt 2018, 122 (125); *Weill*, NVwZ 2018, 846 (851).

⁸⁴ Vgl. hierzu *Leines* (Fn. 16), S. 201.

⁸⁵ Ausführlich befürwortend *Weill*, NVwZ 2018, 846 (851); ablehnend u.a. *Leines* (Fn. 16), S. 203; *Böhm*, NJW 2015, 3000 (3004); *Schiffbauer*, SpuRt 2014, 231 (235); *ders.*, <https://www.juwiss.de/98-2014/> (22.7.2018).

⁸⁶ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (167) = SpuRt 2018, 122 (125).

⁸⁷ OVG Bremen NordÖR 2018, 157 (167) = SpuRt 2018, 122 (125); *Burbach*, ZJS 2018, 155 (161).

⁸⁸ Bremische Bürgerschaft, Drs. 18/1501, S. 24.

⁸⁹ VG Bremen SpuRt 2017, 261 (263); *Leines* (Fn. 16), S. 197; *Burbach*, ZJS 2018, 155 (161).

⁹⁰ <https://dfl.de/de/home/dfl-wird-revision-gegen-urteil-des-oberverwaltungsgerichts-bremen-einlegen.html> (22.7.2018).

⁹¹ <http://www.faz.net/aktuell/sport/fussball/werder-bremen-gewinnt-rechtsstreit-polizeieinsatz-kosten-15460439.html> (22.7.2018).

⁹² Vgl. hierzu die Entscheidung des VG Berlin, Beschl. v. 28.11.2017 – VG 24 L 1249.17, das eine Umlegung der Kos-

von einer kleinen Gruppe sogenannter „Fans“ verursacht wird, ist nicht unbedingt dem Fußball immanent, sondern auch ein gesellschaftlicher Faktor. Hier sollte der häufig propagierte Slogan „Fußball muss bezahlbar sein“ daher streng gegen die Bestrebungen der Refinanzierung defizitärer Haushalte abgewogen werden.

*Ref. iur. Hendrik Burbach, Bonn**