

DFL

Art. 12, 19, 104a GG, § 6 Nds. SOG

OVG Bremen, Urt. v. 05.02.2018 – 2 LC 139.17

stud. iur. Christian Denz

Sachverhalt (gekürzt und auf Niedersachsen umgeschrieben):

Am 15.04.2017 fand in der HDI - Arena das Derby zwischen Eintracht Braunschweig und Hannover 96 statt. In der Vergangenheit kam es immer wieder zu gewalttätigen Auseinandersetzungen beider Fanlager. Auf diesen misslichen Umstand wies das Land Niedersachsen (N) schon im Januar 2017 die Deutsche Fußball Liga GmbH (DFL) schriftlich hin und teilte der DFL mit, dass für den polizeilichen Mehraufwand zu erstattende Gebühren anfallen könnten. Tatsächlich entstanden Kosten i.H.v. EUR 250.000.

Im Juni 2017 erließ das Land N einen formell rechtmäßigen Gebührenbescheid an die DFL als Veranstalter der Fußballbundesligaspiele und forderte diese zur Zahlung von EUR 250.000 auf. Dabei bestehen keine Zweifel an der Angemessenheit der Kostenhöhe. Den Bescheid stützt N auf den formell rechtmäßigen § 1 Abs. 4 NVwKostG.

§ 1 NVwKostG

„(4) Eine 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. Die Gebühr ist nach dem Mehraufwand zu berechnen, der aufgrund der zusätzlichen Bereitstellung von Polizeikräften entsteht. Der Veranstalter oder die Veranstalterin ist vor der Veranstaltung über die voraussichtliche Gebührenpflicht zu unterrichten. Die Gebühr kann nach den tatsächlichen Mehrkosten oder als Pauschalgebühr berechnet werden.“

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. Die DFL dagegen meint, dass der neue § 1 Abs. 4 NVwKostG zu unbestimmt sei und sie in ihren Grundrechten verletze. Außerdem seien staatliche Basisaufgaben, wie die Polizeiarbeit, nicht aus Gebühren, sondern aus Steuern zu finanzieren. Letztlich handele es sich um ein verfassungswidriges Einzelfallgesetz. Gegen all dies verweist N darauf, dass es dem Steuerzahler nicht zugemutet werden könne, für die Sicherheit des sehr lukrativen Profifußballs bei Hochrisikospiele aufzukommen.

Ist die zulässige Klage der DFL begründet?

Vermerk: Es bestehen keine Bedenken hinsichtlich des Auswahlermessens.

Abwandlung:

Wie wäre die Klage zu beurteilen, wenn das Land N nicht den § 1 Abs. 4 NVwKostG ergänzt hätte, sondern sich bei der Erstattung auf das Polizeigesetz stützt? Ist dann die DFL als Störer zur Kostenerstattung heranzuziehen?

Einordnung

Der Entscheidung des OVG Bremen lag ein Rechtsstreit zwischen dem Land Bremen und der DFL zugrunde, bzgl. eines Gebührenbescheids für den Polizeieinsatz beim Nordderby zwischen dem SV Werder Bremen und dem Hamburger SV am 19. April 2015. Die Hansestadt Bremen hatte nach der Partie dem Ligaverband eine Summe i.H.v. EUR 425.718 für Mehrkosten der Polizei in Rechnung gestellt. Das Land Bremen hatte den Gebührenbescheid auf den neu geschaffenen § 4 IV BremGebBeitrG gestützt. An diesen ist der fiktive § 1 Abs. 4 NVwKostG des hier geschilderten Falls angelegt. Der neue Gebührentatbestand soll dem Land Bremen ermöglichen Großveranstaltern die Polizei- und Sicherheitskosten aufzuerlegen. Dabei hat das Land Bremen dadurch einen Rechtsstreit ausgelöst, dessen Ende bisher nicht abzusehen ist. Der neue Gebührentatbestand ist erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt, sodass dieser als Grundlage für Gebührenbescheide höchst fragwürdig erscheint. Mit den verfassungsrechtlichen Fragestellungen soll sich in der folgenden Besprechung gutachterlich auseinandergesetzt werden, die essentiellen Argumente gegen die jeweiligen Begründungen des OVG Bremen bei der Begründung der Rechtmäßigkeit des Gebührentatbestands sollen dargestellt und bewertet werden. Darüber hinaus wirft dieser neue Rechtsstreit die generelle Frage der Polizeikostenerstattung bei Großveranstaltungen auf. Die Erstattungsfähigkeit ist nicht nur problematisch, wenn ein Land einen neuen Gebührentatbestand einführt, sondern soll auch Anlass geben, sich mit den Kostenerstattungsansprüchen aus den jeweiligen Polizeigesetzen auseinanderzusetzen. Insbesondere gibt die

Fallkonstellation Anlass zur Betrachtung der „Zweckveranlasserhaftung“ von Großveranstaltern. Solange ein Bundesland keinen eignen Gebührentatbestand für die Kostenerstattung von Großveranstaltern erlässt ist die Rechtsfigur des Zweckveranlassers sodann nämlich die einzige in Betracht kommende Möglichkeit den Großveranstalter in Haftung zu nehmen.

Orientierungssätze

Die Erhebung von Gebühren für den Einsatz zusätzlicher Polizeikräfte wegen zu erwartender Gewalthandlungen bei gewinnorientierten Großveranstaltungen verstößt nicht gegen Art. 104ff. GG. Es liegt kein Einzelfallgesetz vor, wenn das Gesetz derzeit nur auf einen Sachverhalt anwendbar ist, die Regelung aber mehrere mögliche Konstellationen erfasst. Zudem ist insbesondere für die Sicherung kommerzieller Großveranstaltungen ein Eingriff in Art. 12 GG gerechtfertigt.

Störer kann grundsätzlich nur der unmittelbare Verursacher sein. Die Rechtsfigur des Zweckveranlassers vermag den Veranstalter von Fußballspielen nicht als Störer zu qualifizieren, da die Veranstalter weder die bewusste Störung mancher Zuschauer bezwecken, noch im Rahmen der gebotenen Wertungsentscheidung die bloße Veranstaltung eines Fußballspieles als eine die Gefahrenschwelle überschreitendes Verhalten gewertet werden kann.

Gutachterliche Lösung

Die zulässige Klage ist begründet, soweit der angefochtene Gebührenbescheid rechtswidrig und die DFL dadurch in ihren Rechten verletzt ist, § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO.

Anmerkung: Prozessual wäre aufgrund des Verwaltungsaktcharakters des Gebührenbescheids eine Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 11. Alt. VwGO statthaft, die Klage ist nach Bearbeitervermerk zulässig.

- I. Ermächtigungsgrundlage
 1. Verstoß gegen die Finanzverfassung
 2. Einzelfallgesetz
 3. Bestimmtheitsgrundsatz
 4. Verstoß gegen Grundrechte
 - a) Schutzbereich
 - b) Eingriff
 - c) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung
 5. Zwischenergebnis
- II. Formelle Rechtmäßigkeit
- III. Materielle Rechtmäßigkeit
 1. Tatbestand
 - a) Unfriedliche gewinnorientierte Veranstaltung
 - b) Veranstalter
 2. Rechtsfolge
 3. Zwischenergebnis
- IV. Ergebnis

I. Ermächtigungsgrundlage

Als belastender Verwaltungsakt bedarf der Bescheid nach dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes aus Art. 20 Abs. 3 GG einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage. Als solche kommt hier der § 1 Abs. 4 NVwKostG in Betracht. Dafür müsste diese Norm jedoch verfassungsgemäß sein.

1. Verstoß gegen die Finanzverfassung

Zunächst könnte § 1 Abs. 4 NVwKostG gegen finanzverfassungsrechtliche Grundsätze verstoßen, Art. 104aff. GG. Dabei ist zu beachten, dass der Staat seinen Finanzbedarf im Wesentlichen über Steuereinnahmen zu de-

cken hat. Zur Wahrung der Finanzverfassung bedarf daher die Erhebung von Gebühren, wie der vorliegenden, einer besonderen sachlichen Rechtfertigung. Die gebührenpflichtige Leistung muss an eine besondere Verantwortlichkeit der in Anspruch genommenen Personen anknüpfen. Diese muss sodann aus der Sache selbst ableitbar sein. Insofern muss der Gebührenpflichtige deutlich näher an der Leistung stehen als die Allgemeinheit. Diese individuelle Zurechnung lässt sich aus der rechtlichen oder tatsächlichen Sachherrschaft und der damit verbundenen Möglichkeit herleiten, aus der Sache Nutzen zu ziehen.¹ Insofern generiert der Veranstalter durch das kommerzielle Großevent Gewinne. Ein solcher Nutzen ist darin zu sehen, dass die Attraktivität des Events durch die umfassende Gewährleistung der Sicherheit gesteigert wird.² Zwar liegt die Beherrschung dieses Gefahrenpotenzials damit auch im öffentlichen Interesse, jedoch liegt die Bereitstellung zusätzlicher Polizeikräfte im überwiegenden Interessenkreis des Veranstalters, da dadurch eine störungsfreie Durchführung der Veranstaltung ermöglicht wird. Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass, wie aufgezeigt, der Polizeieinsatz auch dem öffentlichen Wohl dient, da dies stetig bei Polizeieinsätzen zur präventiven Gefahrenabwehr anzunehmen ist und ein auch öffentliches Interesse ein privates Interesse nicht ausschließt.³ Allerdings ist die Reichweite dieser Vorteilsziehung fraglich. Sollte man dabei die Sicherung der An- und Abfahrtswege den Veranstalter als einen wirtschaftlichen Vorteil zurechnen, würde man den Begriff der Vorteilszurechnung eventuell unzulässig ausdehnen.⁴ Die An- und Abfahrtswege kann der Veranstalter nicht mehr mit dem von ihm beauftragten Sicherheitspersonal beaufsichtigen. Hierbei handelt es sich vielmehr um die dem Staat ureigene Aufgabe der Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung.⁵ Eine Zurechnung steht insofern auch gegen die bishe-

¹ OVG Bremen NVwZ 2018, 913 (914f.).

² Ebenda.

³ Ebenda.

⁴ Burbach, Entscheidungsbesprechung Kostentragung bei Fußballspielen – Veranstalter, Finanzverfassung, Bestimmtheitsgrundsatz, Einzelfallgesetz, Ermessen, ZJS 2018, 369 (370).

⁵ Nolte, Aufgaben und Befugnisse der Polizeibehörden bei Sportgroßveranstaltungen, NVwZ 2001, 147 (148).

rige Auffassung zur Vorteilszurechnung der Rechtsprechung.⁶ Zu beachten ist dabei jedoch, dass Veranstalter die Gewinne durch den massenhaften Besuch der Veranstaltung generieren. Ohne die Sicherung der An- und Abfahrtswege wäre dies nur begrenzt möglich. Letztlich steht der Großveranstalter zumindest deutlich näher an der Leistung als die Allgemeinheit bezüglich der Sicherung am Veranstaltungsort. Die Sicherung der An- und Abfahrtswege sind kritischer zu betrachten. Bei „risikoreichen“ Besuchergruppen ist wohl auch die Sicherung der An- und Abfahrtswege unmittelbar den Veranstalter im Sinne einer Vorteilszurechnung entgegenzuhalten. Bei Risikoveranstaltung können nämlich schon die An- und Abfahrtswege zu einer Eskalation und damit zu einem Scheitern der Veranstaltung führen. Die Gebührenregelung verstößt nicht gegen die Finanzverfassung.

2. Einzelfallgesetz

Weiterhin dürfte es sich nicht um ein unzulässiges 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. Diese Anforderungen sind dann erfüllt, wenn sich aufgrund der Fassung des gesetzlichen Tatbestands nicht absehen lässt, auf wie viele und welche Fälle sich das Gesetz anwenden lässt.⁷ Allein der Umstand, dass der Gesetzgeber einen konkreten Fall vor Augen hat und diesen zum Anlass seiner Regelung nimmt, verleiht dieser noch nicht dem Charakter des Einzelfallgesetzes. Entscheidend ist vielmehr, ob die Regelung dazu geeignet ist, unbestimmt viele weitere Fälle zu regeln.⁸ Der Gebührentatbestand zielt grundsätzlich auf alle Veranstaltungen ab, die über 5.000 Teilnehmer erwarten und bei welchen es erfahrungsgemäß zu Gewalthandlungen kommen könnte. Damit werden auch andere gewinnorientierte Großveranstaltungen erfasst, die derzeit noch unabsehbar sind. Folglich stellt § 1 Abs. 4 NVwKostG kein unzulässiges Einzelfallgesetz dar.

⁶ BVerwG NVwZ 2004, 991 (992).

⁷ Remmert in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 84. Auflage 2018, Art 19 Rn. 14ff.

⁸ OVG Bremen BeckRS 2227, Rn. 45.

3. Bestimmtheitsgrundsatz

Es könnte jedoch der allgemeine Bestimmtheitsgrundsatz des Art. 20 Abs. 3 GG verletzt sein. 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.⁹ Im Bereich von Gebührentatbeständen ist dies der Fall, wenn eine angemessene Regelungsdichte vorliegt, die eine willkürliche Handhabung der Behörden ausschließt und der Gebührenschuldner mit der Heranziehung rechnen musste.¹⁰ Insofern muss der Tatbestand des § 1 Abs. 4 NVwKostG dem Gebührenschuldner hinreichend vermitteln, ob bei den geplanten Großveranstaltungen solche Gebühren anfallen.

Die Formulierung „erfahrungsgemäß“ bedeutet, dass es nachprüfbar Tatsachen in der Vergangenheit gegeben haben muss, die eine Schlussfolgerung auf die bevorstehende Veranstaltung zulassen. Durch die Formulierung „vor, während oder nach der Veranstaltung“ wird der zeitliche Aspekt begrenzt. Darüber hinaus ist der Begriff der Gewalthandlungen als solcher mit dem gängigen Verständnis als Überschreitung der Strafbarkeitsgrenze hinreichend bestimmt. Auch ist die Höhe der Gebühren durch den Verweis auf den Mehraufwand abschätzbar.¹¹ Mithin ist der Gebührentatbestand bestimmt genug.

4. Verstoß gegen Grundrechte

Der § 1 Abs. 4 NVwKostG 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 in sachlicher und persönlicher Hinsicht eröffnet sein. In sachlicher Hinsicht umfasst Art. 12 Abs. 1 GG als einheitliches Grundrecht nicht nur den Beruf an sich, sondern auch die Berufswahl und die Berufsausübung. Ein Beruf ist jede auf Dauer angelegte, der Schaffung bzw. Erhal-

⁹ Grzeszick in: Maunz/Dürig, (Fn. 7), Art 20 Rn. 58.

¹⁰ OVG Bremen NVwZ 2018, 913 (916).

¹¹ OVG Bremen NVwZ 2018, 913 (916f.).

tung einer Lebensgrundlage dienende Betätigung.¹² Die Organisation und Austragung von gewinnorientierten Großveranstaltungen stellt eine solche Tätigkeit dar.¹³ Mithin ist der Schutzbereich der Berufsfreiheit eröffnet.

bb) Eingriff

Ferner müsste auch ein Eingriff in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG vorliegen. Ein Eingriff liegt bei öffentlichen Abgaben vor, wenn sie im engen Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufs stehen.¹⁴ Die aus der Norm resultierende Belastung durch einen Gebührenbescheid kann unmittelbaren Einfluss auf die Durchführung eines Bundesligaspiels haben, indem zur Refinanzierung die Ticketpreise erhöht oder zur Vermeidung weiterer Kosten weniger Tickets verkauft werden.¹⁵ Somit liegt ein Eingriff vor.

cc) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Der Eingriff könnte jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein.

(1) Schranke

Die einheitliche Berufsfreiheit unterliegt einem Schrankenvorbehalt. Als einfaches Landesgesetz erfüllt § 1 Abs. 4 NVwKostG die Anforderungen des einfachen Gesetzesvorbehalts.

(2) Schranken-Schranken

Die Eingriffsmöglichkeit des § 1 Abs. 4 NVwKostG müsste auch verfassungsgemäß konkretisiert sein. Dabei müssen sich die einschränkenden Gesetze insbesondere am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz messen lassen, der im Rahmen der Berufsfreiheit durch die vom BVerfG entwickelten sog. „Drei-Stufen-Theorie“ ausgestaltet wird.¹⁶ Die Drei-Stufen-Theorie unterscheidet zwischen Berufsausübungsfreiheit, subjektiver und objektiver Be-

rufswahlfreiheit und stellt an diese Ebenen unterschiedliche Anforderungen hinsichtlich des legitimen Zwecks. So kann eine Einschränkung der Berufsausübungsfreiheit nur aus vernünftigen Erwägungen des Allgemeinwohls erfolgen.¹⁷ Mit dem neuen Gebührentatbestand wird die Berufsausübung geregelt, es ist also die erste Stufe einschlägig. Bei dieser gilt, dass solche Regelungen mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar sind, die vernünftige Erwägung des Gemeinwohls verfolgen und das Grundrecht dadurch nicht unverhältnismäßig eingeschränkt wird.¹⁸

(a) Legitimer Zweck

Durch die Gebührenregelung soll die Finanzierung der Einsatzkosten für Großveranstaltungen ohne Belastung der Allgemeinheit geregelt werden. Es geht um eine gerechte Lastenverteilung, indem die Kosten den Veranstaltern aufgebürdet werden. Diese Lastengerechtigkeit ist als eine vernünftige Gemeinwohlerwägung zu betrachten.

(b) Geeignetheit

Die Lastengerechtigkeit wird durch die zu erhebenden Gebühren gefördert und ist somit geeignet.

(c) Erforderlichkeit

Auch sind mildere, gleich effektive Mittel nicht ersichtlich. Zwar wäre vorliegend denkbar, die Kartenkontingente der Gästefans zu reduzieren oder gar keine Auswärtsfans zu den Spielen zuzulassen,¹⁹ jedoch würde dies dem Grundsatz des offenen kommunikativen Charakters des Ligaverbands zuwiderlaufen. Zudem ist bei Ausschreitungen ein Regress gegen die Störer möglich. Ein Regress gegen die unmittelbaren Störer wäre jedoch nicht gleich effektiv, da dies stets eine Inanspruchnahme mehrerer Schuldner zur Folge hätte und die Polizeipräsenz in Gänze nicht decken könnte.²⁰ Zu beachten gilt es auch, dass die Identitäten der unmittelbaren Stö-

¹² Scholz in: Maunz/ Dürig, (Fn. 7), Art 12 Rn. 266ff.

¹³ Schmidt, Der Anspruch auf Ersatz von Polizeikosten bei Großveranstaltungen, ZPR 2007, 120 (121).

¹⁴ BVerfGE 1998, 83 (105).

¹⁵ Schiffbauer, Unhaltbar? Zum Bremer Vorstoß einer Kostentransparenzpflicht für Polizeieinsätze im Profifußball, NVwZ 2014, 1282 (1284).

¹⁶ Epping, Grundrechte, 7. Auflage 2017, Rn. 409.

¹⁷ Ders. (Fn. 16), Rn. 417ff.

¹⁸ BVerfGE 7, 377 (405).

¹⁹ Schiffbauer (Fn. 15), NVwZ 2014, 1282 (1285).

²⁰ Löwisch, Polizeikostenbeteiligung bei Risikospielen: Haftungsfalle Sportveranstaltungen, Causa Sport 2017, 110 (115).

rer vor möglichen Ausschreitungen schlicht unbekannt sind. Somit ist auch die Erforderlichkeit gegeben.

(d) Angemessenheit

Im Übrigen darf der Gebührentatbestand nicht den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn verletzen. Dafür dürften die vernünftigen Erwägungen des Allgemeinwohls nicht außer Verhältnis zu den Eingriffsfolgen in die Berufsfreiheit stehen. Dabei stehen sich die Interessen der Öffentlichkeit an einer möglichst geringen Belastung des Haushaltes durch die Sicherheitskosten und das Interesse des jeweiligen Veranstalters an der freien Durchführung entgegen.²¹

Zunächst ist zu beachten, dass die Kosten eines solchen Gebührenbescheids durch die durchgeführten Sicherheitsvorkehrungen enorm sein können. Diese Kosten entsprechen aber der erbrachten öffentlichen Leistung. Darüber hinaus werden dem Veranstalter nur die Mehrkosten auferlegt.²² Dagegen lässt sich indes anführen, dass die Großveranstalter schon ein erhöhtes Steueraufkommen zu bewältigen haben. Auch käme es bei Auseinandersetzungen an Dritorten zu einer nicht unwesentlichen Belastung, da die Veranstalter auf derartige Auseinandersetzungen keinen Einfluss haben und sich das Verhalten der polizeipflichtigen Dritten auch nicht zurechnen lassen müssen.²³ Diese Mehrbelastung lässt sich aber dadurch rechtfertigen, dass lediglich eine Gebühr bei Großveranstaltungen (Mindestbesucherzahl von 5000) fällig wird und die wirtschaftliche Belastung durch die hohe Besucherzahl meist mehr als kompensiert wird.²⁴ Mithin ist ein Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG gerechtfertigt.

5. Zwischenergebnis

Der § 1 Abs. 4 NVwKostG ist materiell verfassungsgemäß und damit taugliche Ermächtigungsgrundlage für den Erlass des Gebührenbescheids.

²¹ Schiffbauer (Fn. 15), NVwZ 2014, 1282 (1285).

²² OVG Bremen NVwZ 2018, 913 (918).

²³ Schiffbauer, <https://www.juwiss.de/98-2014/> (zuletzt abgerufen am: 26.11.2018).

²⁴ OVG Bremen NVwZ 2018, 913 (918).

Anmerkung: In Prüfungsarbeiten wäre noch an einen Verstoß gegen Art. 14 GG zu denken. In dieser Fallgestaltung wäre vorliegend der Schutzbereich nicht eröffnet. Art. 14 GG schützt das Eigentum, nicht jedoch das Vermögen (*Papier/Shirvani* in: Maunz/Dürig, Art. 14, Rn. 277).

Das Eigentumsrecht schützt folglich nicht gegen die Auferlegung von Geldleistungspflichten. Auch eine Ausnahme greift nicht, da der Maßnahme keine erdrosselnde Wirkung zukommt und die Veranstaltungsdurchführung deswegen noch möglich ist.

Im Originalfall wurde zur Begründung auf § 25 Abs. 1 BremGebBeitrG zurückgegriffen. Nach § 25 Abs. 1 BremGebBeitrG kann nämlich bei einer Gebührenbelastung, welche die Veranstaltungsdurchführung faktisch unmöglich machen würde, eine Gebührenerhebung unterbleiben oder diese gesenkt werden (OVG Bremen NVwZ 2018, 913 (918)).

II. Formelle Rechtmäßigkeit

Gegen die formelle Rechtmäßigkeit des Gebührenbescheids bestehen keine Bedenken.

III. Materielle Rechtmäßigkeit

Der Gebührenbescheid müsste darüber hinaus auch materiell rechtmäßig sein. Dafür müsste eine unfriedliche gewinnorientierte Großveranstaltung vorliegen und die DFL als Veranstalter zu qualifizieren sein.

1. Tatbestand

Der Tatbestand des § 1 Abs. 4 NVwKostG müsste erfüllt sein. Dafür muss eine unfriedliche gewinnorientierte Veranstaltung vorliegen und die DFL als Veranstalter zu qualifizieren sein.

a) Unfriedliche gewinnorientierte Veranstaltung

Zunächst müsste es sich um eine unfriedliche, gewinnorientierte Veranstaltung handeln. Dies bemisst sich maßgeblich an der Gewinnerzielungsabsicht.²⁵ Die Ver-

²⁵ Bremer Senat, Drs. 18/1501, S. 20.

anstellung ist nach § 1 Abs. 4 NVwKostG unfriedlich, wenn es erfahrungsgemäß zu Gewalthandlungen kommen kann. Eine solche Gewinnerzielungsabsicht wird bei einem kommerziellen Fußballspiel der ersten und zweiten Liga anzunehmen sein. Es ist in der Vergangenheit immer wieder zu Ausschreitungen gekommen und es besteht eine hinreichende Wahrscheinlichkeit weiterer Eskalationen. Mithin ist die Veranstaltung als unfriedlich und gewinnorientiert zu qualifizieren.

b) Veranstalter

Zudem müsste die DFL Veranstalterin sein. Als Veranstalter ist nach allgemeinem Wortverständnis derjenige anzusehen, der bei einer Veranstaltung auf die Planung und Durchführung Einfluss nehmen kann. Insofern könnten auch die einzelnen austragenden Vereine wie Hannover 96, als Veranstalter angesehen werden. Die jeweiligen Heimvereine haben nach § 4 Nr. 1a der Satzung des Ligaverbands (DFL) unter anderem die „Austragung der Fußballspiele“ in den Lizenzligen zur Aufgabe. Zudem tragen sie durch die Polizeisicherung der Spiele auch einen finanziellen Vorteil aus den Sicherungsvorkehrungen, da die dadurch erzielten Ticketverkäufe auch Einnahmen für den Verein sind.²⁶ Im Profisport ist aber wesentliches Merkmal der Veranstalter Eigenschaft die für das Zustandekommen der Veranstaltung und deren Abwicklung notwendige organisatorische Arbeit.²⁷ Diese Tätigkeiten übernimmt überwiegend die DFL. Sie legt den Spielbetrieb fest und regelt die Spielansetzungen. Darüber hinaus ist nicht zu verkennen, dass auch die DFL durch die Vermarktungsrechte finanziell profitiert. Mithin ist die DFL als Veranstalterin (zumindest als Mitveranstalterin anzusehen) anzusehen.

c) Zwischenergebnis

Folglich ist der Tatbestand des § 1 Abs. 4 NVwKostG erfüllt.

2. Rechtsfolge

Im Hinblick auf die Erhebung der Kosten sieht

§ 1 Abs. 4 NVwKostG eine gebundene Entscheidung vor. Das Auswahlermessen in Bezug auf die Kostenhöhe wurde laut Bearbeitervermerk fehlerfrei ausgeübt.

3. Zwischenergebnis

Der Gebührenbescheid war materiell rechtmäßig.

IV. Ergebnis

Die Klage der DFL ist unbegründet.

Abwandlung:

Für eine Kostenerstattung nach dem Polizeirecht müsste die DFL als Störer i.S.d. § 6ff. Nds.SOG zu qualifizieren sein. Als Störer ist derjenige verantwortlich, wer die letzte Ursache für den Eintritt einer Gefahr setzt.²⁸ Im Rahmen einer Großveranstaltung wird die Gefahr aber nicht vom Veranstalter selbst unmittelbar verursacht, sondern geht viel mehr von randalierenden oder gewalttätigen Zuschauern aus. Eine Zurechnung wäre dann nur über die Rechtsfigur des Zweckveranlassers möglich.²⁹ Zweckveranlasser ist dabei, wer durch sein Verhalten weitgehend gezielt beabsichtigt oder zumindest im Rahmen eines objektiven Ansatzes billigend in Kauf nimmt, dass andere Personen die Gefahrenschwelle überschreiten.³⁰

Nach einer Ansicht soll dies bei Großveranstaltungen angenommen werden. Eine Heranziehung des Veranstalters als Zweckveranlasser sei geboten, da dem Veranstalter das Fanverhalten meist bekannt sei, dieses Verhalten aufgrund des gewünschten kommerziellen Erfolgs aber hingenommen werde.³¹

Gegen eine Heranziehung der DFL als Zweckveranlassers spricht jedoch, dass die DFL bei Fußballspielen weder nach der subjektiven Auslegung der Zweckveranlassereigenschaft noch nach den objektiven Theorien als Zweckveranlasser einzustufen wäre. Es liegt gerade im Interesse des Veranstalters, dass es nicht nur im Stadion, sondern auch auf dem Hin- und Rückweg friedlich

²⁶ Weill, Die DFL als „Veranstalterin“ und Schuldnerin von Verwaltungsgebühren im deutschen Profifussball, NVwZ 2018, 846 (850f.).

²⁷ OVG Bremen NVwZ 2018, 913 (919f.).

²⁸ Ullrich in: Möstl/Weiner, BeckOK, Polizei- und Ordnungsrecht, Niedersachsen, 11. Auflage, 2018, Rn. 15.

²⁹ OVG Lüneburg NVwZ 1988, 638 (639).

³⁰ Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Aufl. 2016, § 4 Rn. 244.

³¹ Lege, Polizeieinsätze bei Fussballbundesligaspielen, VerwArch 1998, 71 (79).

bleibt.³² Im objektiver Hinsicht ist bei Großveranstaltungen darauf abzustellen, ob die Großveranstaltung typischerweise zu Störungen führt.³³ Die Austragung eines Fußballspieles überschreitet typischerweise nicht die Gefahrenschwelle. Daran können auch die Ausschreitungen von einzelnen Fangruppen nichts ändern, da die ganz überwiegende Zahl der Spiele in einem friedlichen Umfeld erfolgt.³⁴

Alldem kann auch nicht entgegengehalten werden, dass der Großveranstalter die Gefahr als Folge des Gewinnstrebens billigend in Kauf nehme. Diese Frage ist keine der polizeirechtlichen Verantwortlichkeit. Die Großveranstalter sind eher die potentiell gestörten. Ansonsten könnte der Nutznießer polizeilicher Tätigkeiten, ohne die objektive Veranlassung eines gefahrenverursachenden Drittverhaltens, zur Kostenerstattung herangezogen werden.³⁵ Insofern ist die DFL nicht als Zweckveranlasser zur Kostentragung heranzuziehen.

Fazit

Die Entscheidung des OVG Bremen ist auf erhebliche Kritik gestoßen. Dabei wird abzuwarten sein, wie sich das BVerwG zu den aufgeworfenen Fragen des Verfassungsrechts verhält. Im Rahmen der Vereinbarkeit mit der Finanzverfassung wird vor allem interessant sein, inwiefern die Reichweite der Vorteilszurechnung beurteilt wird. Die Einbeziehung der An- und Abfahrtswege erscheint als zu weit. Auch ist ein anderes Ergebnis bei der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung des Eingriffs in Art. 12 Abs. 1 GG denkbar. Die DFL und die einzelnen Vereine unterstützen zahlreiche Programme zur Gewaltprävention. Auch investieren sie teilweise erhebliche Summen in die Zusammenarbeit mit Fangruppen, um friedliche Fußballspiele zu gewährleisten. Mithin könnte die Gebührenerhebung der Eigeninitiative der Vereine und der DFL zuwiderlaufen. Sollten die nächs-

ten Instanzen die Verfassungsmäßigkeit des Gebührentatbestands wie das OVG Bremen als gegeben ansehen, stellt sich darüber hinaus die Frage des richtigen Gebührenschuldners. Diesbezüglich ist vor allem näher auf die rechtliche Struktur der DFL und vor allem auf die rechtliche Bindung zwischen Vereinen und DFL einzugehen. Entscheidend ist vor allem, dass die DFL durch die Spielansetzung die organisatorische Veranstaltungsmacht hat. Darüber hinaus ist bei dem Aspekt des Gebührenschuldners hinreichend die Vorteilsziehungen aus den Polizeieinsätzen zu beachten. Die DFL zieht durch die Vermarktungsrechte einen ebenso großen Vorteil aus der reibungslosen Durchführung der Spiele wie die Heimatvereine durch die Ticketverkäufe. Demnach ist es wohl vertretbar die DFL als Gebührenschuldner heranzuziehen.

Letztlich bietet sich diese neue Entscheidung an, nochmals mit die Rechtsfigur des Zweckveranlassers zu wiederholen - dabei sind Großveranstalter nach allen Ansichten regelmäßig nicht als Störer zu qualifizieren.

³² Böhm, Polizeikosten bei Fussballspielen, NJW 2015, 3000 (3001).

³³ Bremer Senat, Drs. 18/1501, S. 10.

³⁴ Böhm, (Fn. 32), NJW 2015, 3000 (3001).

³⁵ Heise, Überwälzung von Einsatzkosten der Polizei bei Spielaustragungen im Profifussball, NVwZ 2015, 262 (263).