

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

**Polizeiliche Maßnahmen und Kostenersatz durch den
Veranstalter von Großsportveranstaltungen**

- Ausarbeitung -

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser/in: [REDACTED]

Polizeiliche Maßnahmen und Kostenersatz durch den Veranstalter von
Großsportveranstaltungen

Ausarbeitung WD 3 - 334/07

Abschluss der Arbeit: 13.9.2007

Fachbereich WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

- Zusammenfassung -

Nach geltender Rechtslage gibt es **keine generelle bzw. ausdrückliche Möglichkeit**, um **Kosten für polizeiliche Maßnahmen** gegenüber den **Veranstaltern von Großsportveranstaltungen** geltend zu machen. Der Grund: In der Regel sind Veranstalter nicht als Störer anzusehen; Ersatzansprüche sind im Polizeirecht aber nur gegenüber dem Störer geregelt. Eine Ausnahme ist in § 3 Bundespolizeigesetz geregelt: Die Bundespolizei kann für ihre polizeilichen Maßnahmen gegen Störer in dem Bereich der Bahnanlagen von Verkehrsbetrieben, die dank der Gefahrenabwehr einen Vorteil erwirtschaften, einen entsprechenden Ausgleichsbetrag verlangen.

Um weitere Ersatzmöglichkeiten von Polizeikosten zu schaffen, wäre aufgrund des Gesetzesvorbehaltes eine neue gesetzliche Regelung erforderlich. Es ist **umstritten**, ob derartige Regelungen im Polizeirecht **verfassungsrechtlich zulässig** wären.

Inhalt

W

1.	Prüfungsgegenstand und aktuelle Debatte	4
2.	Aktuelle Rechtslage	4
2.1.	Der Störerbegriff des Polizeirechts im Verhältnis zum Veranstalter	5
2.1.1.	Unmittelbarer Verursacher	5
2.1.2.	Mittelbarer Verursacher	5
2.2.	Bestehende Rechtsgrundlagen zum Regress gegen den Störer	6
2.3.	Geregelter Kostenausgleich in § 3 Bundespolizeigesetz	6
2.4.	Exkurs: Sondernutzungsgebühren	7
2.5.	Gesetzlich nicht geregelte Anspruchsgrundlagen	7
2.5.1.	Aufwendungsersatz aus öffentlich-rechtlicher GoA	7
2.5.2.	Öffentlich rechtlicher Vertrag	8
2.5.3.	Öffentlich rechtlicher Erstattungsanspruch	8
3.	Alternativen zur Kostenbeteiligung des Veranstalters	8
3.1.	Ordnungsverfügung und Verwaltungsvollstreckung	8
3.2.	Verordnung zur Gefahrenabwehr	8
4.	Möglichkeiten einer Reform des geltenden Rechts?	9
4.1.	Anwendung der Kostenerstattungsvorschriften im Polizeirecht	9
4.2.	Sonderabgabe, Beitrag und Gebühr	10
5.	Verfassungsrechtliche Probleme einer Kostenerstattungspflicht	11
5.1.	Abgabenrechtlicher Reformansatz: Gebühr	11
5.2.	Polizeirechtlicher Reformansatz zur Kostenerstattung	12
6.	Ergebnis	14

1. Prüfungsgegenstand und aktuelle Debatte

Der **Kostenersatz für polizeiliche Maßnahmen** oder **sonstiger Kostenersatz durch den Veranstalter von Großsportveranstaltungen** wird in jüngster Zeit vermehrt **diskutiert**.¹ Nachfolgend wird die aktuelle Rechtslage aufgezeigt. Sodann wird die Möglichkeit einer Reform anhand gesetzestechnischer Ansätze dargestellt, und schließlich werden diese im Lichte des Verfassungsrechts betrachtet.

Einsätze der Polizei anlässlich von Großsportveranstaltungen finden nicht ausschließlich, aber im Schwerpunkt im Bereich des Fußballsports statt. Fußball ist in Deutschland nicht zuletzt nach der WM 2006 der populärste Sport. 87 Prozent der Bevölkerung interessieren sich für Fußball². Bei Spielen der Bundesliga errechneten Polizeigewerkschaften im Durchschnitt Kosten von 25.000 bis 75.000 Euro für den Schutz jedes Stadions pro Spieltag³. Die erste und zweite Bundesliga erwirtschaftete in der letzten Saison 1,62 Milliarden Euro mit Fernsehrechten, Eintrittsgeldern und Fanartikeln⁴.

Bei der Innenminister-Konferenz in Berlin am 1. Juni 2007 kündigte der bayerische Innenminister und designierte Ministerpräsident Günther Beckstein (CSU) Entscheidungen zum Thema Gewalt in Fußballstadien an. Dazu könnten Fanprojekte, aber auch „polizeiliche Maßnahmen“ gehören⁵. Beispielhaft errechnete die Grünen-Fraktion in Sachsen fünf Millionen Euro an Personalkosten für Polizeieinsätze in der vergangenen Saison⁶. Der Staatskanzleichef Sachsens, Hermann Winkler (CDU), kündigte für den Herbst 2007 eine Musterpolizeiverordnung für die Ortspolizeibehörden an. Darin sollen Aufgaben für die Vereine festgeschrieben werden, wie etwa Standards für Einlasskontrollen. Verstießen die Vereine gegen diese Vorgaben, könnten sie Winkler zufolge an den Kosten für die Polizeieinsätze beteiligt werden⁷. Ein Anhörungsverfahren zur Normprüfung ist im September 2007 eingeleitet worden; Ergebnisse liegen noch nicht vor.

2. Aktuelle Rechtslage

Die Ordnungsbehörden können auf polizeirechtlicher Grundlage keinen Kostenersatz von Veranstaltern verlangen, denn Sekundäransprüche richten sich im Grundsatz nur gegen die auf der Primärebene für eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ord-

1 Frankfurter Rundschau, 1.9. 2007, S. 11; Die Welt, 19.2.2007, S. 4.

2 DFB-Journal 4/ 93, S. 27.

3 Frankfurter Rundschau, 1.9.2007, S. 11.

4 Frankfurter Rundschau, 1.9. 2007, S. 11.

5 Die Welt, 1.6.2007, S. 4.

6 DDP, 31.7.2007.

7 DDP, 31.7.2007.

nung Verantwortlichen, den so genannten Störer⁸. Der Veranstalter aber ist in der Regel nicht Störer. Der Störer ist der Steuerbegriff des Polizeirechts. Ob eine Zurechnung der Störereigenschaft in Bezug auf den Veranstalter möglich ist, steuert die Anwendbarkeit aller Rechtsgrundlagen und bedingt die Kostenersatzpflicht.

2.1. Der Störerbegriff des Polizeirechts im Verhältnis zum Veranstalter

Bedroht ein Störer die Individualrechtsgüter anderer, liegt stets eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit vor. Gefahr ist die hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts für ein polizeiliches Schutzgut⁹. Geschützt sind alle privaten Positionen wie Leben, Körper, Freiheit, Eigentum, Besitz, Forderungen und subjektiv-öffentliche Rechte (z.B. Ausnutzung einer Erlaubnis).

2.1.1. Unmittelbarer Verursacher

Gefährdet eine Handlung oder der Zustand einer Sache die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit, so hat der Verantwortliche die Gefahrengrenze überschritten. Man spricht von einem „**unmittelbaren**“ **Verursacher**. Der unmittelbare Verursacher ist grundsätzlich Störer. Die Feststellung der Verantwortlichkeit erfolgt ausschließlich nach objektiven Kriterien, auf ein etwaiges Verschulden kommt es nicht an¹⁰. Liegt eine Ursachenkette vor, so kommt es auf die letzte Ursache an. Typischerweise stellt die Veranstaltung **lediglich eine mittelbare Ursache** für die drohenden Gewalttätigkeiten dar¹¹. Der Veranstalter ist daher nicht unmittelbarer Verursacher der Gefahr.

2.1.2. Mittelbarer Verursacher

Von der Regel, dass die Gefahr grundsätzlich unmittelbar verursacht sein muss, sind **zwei Ausnahmen** anerkannt. Die von der Rechtsprechung vertretene Theorie der „Unmittelbarkeit der Ursache“ stellt darauf ab, ob die Erstursache von Anfang an den Gefahrenherd in sich trug, indem sie eine „erhöhte Gefahrentendenz“ aufwies, sei es als „**Zweckveranlasser**“ oder als von Anfang an „**latenter Störer**“¹².

Eine **latente Ursache** ist gegeben, wenn die Ursache von Anfang an eine erhöhte Gefahrentendenz aufweist, die sich später zu einer Störung nur aktualisiert¹³. Jedoch trägt

8 Gusy, Christoph, DVBl. 1996, S. 722; Pieroth, Bodo/ Schlink, Bernhard/ Kniesel, Michael, Polizei- und Ordnungsrecht, 3. Auflage 2005, § 25, Rn. 1.

9 BVerwGE 45, S. 51ff. (57).

10 Z.B. § 13 Abs. 1 ASOG Berlin.

11 Drews, Bill/Wacke, Gerhard/Vogel, Klaus/Martens, Wolfgang, Gefahrenabwehr, 9. Auflage 1986, § 20 Rdnr. 3.

12 Drews, Bill/Wacke, Gerhard/Vogel, Klaus/Martens, Wolfgang, Gefahrenabwehr, 9. Auflage 1986, § 20 Rdnr. 3.

13 Knemeyer, Franz-Ludwig, Polizei und Ordnungsrecht, Heft 23, 3. Auflage 2003, Rdnr. 99.

eine Fußballveranstaltung nicht per se das Risiko von gewalttätigen Übergriffen in sich. Der Veranstalter ist daher nicht latenter Störer.

Als **Zweckveranlasser** gilt derjenige, der den Sachverhalt, der die unmittelbare Gefahr verursacht, objektiv bezweckt¹⁴. Der Veranstalter ist nicht Zweckveranlasser, solange er nicht selbst Provokateur der Gewalt ist, sie bezweckt oder sie wenigstens billigend in Kauf nimmt. Die Störung der Veranstaltung ist dem Veranstalter aber typischerweise unerwünscht.

2.2. Bestehende Rechtsgrundlagen zum Regress gegen den Störer

Rechtsgrundlagen zum **Kostenersatz** sind grundsätzlich im **Verwaltungsvollstreckungskostenrecht** bzw. im **Polizeirecht** geregelt. Die Bundesländer haben verschiedene rechtliche Regelungen getroffen, die im Grundsatz jedoch den **Rückgriff allein gegenüber dem Störer** möglich machen.

2.3. Geregelter Kostenausgleich in § 3 Bundespolizeigesetz

Während in den Landesgesetzen kein Regress gegen den Veranstalter unabhängig vom Verursacherprinzip vorgesehen ist, existiert in **§ 3 BPolG** ein **Vergütungsanspruch** der Bundespolizei gegenüber der Deutschen Bahn für Leistungen der Gefahrenabwehr und zwar **unabhängig vom Verursacherprinzip**. Nach der Aufhebung des Bundesgrenzschutzgesetzes setzt sich der Gedanke des § 3 Bundesgrenzschutzgesetz im § 3 BPolGesetz in der geltenden Fassung fort¹⁵:

„§ 3 Bahnpolizei¹⁶

(1) Die **Bundespolizei hat die Aufgabe**, auf dem Gebiet der Bahnanlagen der Eisenbahnen des Bundes **Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren**, die

1. den Benutzern, den Anlagen oder dem Betrieb der Bahn drohen oder
2. beim Betrieb der Bahn entstehen oder von den Bahnanlagen ausgehen.

(2) Die durch Erfüllung der Aufgaben nach Absatz 1 begünstigten Verkehrsunternehmen sind verpflichtet, der Bundespolizei **für die erlangten Vorteile einen angemessenen Ausgleich zu leisten**. Das Bundesministerium des Innern wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung im Einvernehmen

14 Pieroth, Bodo/ Schlink, Bernhard/ Kniesel, Michael, Polizei- und Ordnungsrecht, 3. Auflage 2005, § 9, Rdnr. 27.

15 BR-Drs. 473/99, S. 6 ff.

16 Hervorhebungen durch die Verfasser.

mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung für den zu leistenden Ausgleich einen Prozentsatz festzusetzen, der 50 Prozent des Gesamtaufwandes der Bundespolizei für die Erfüllung der Aufgaben nach Absatz 1 nicht überschreiten darf. Dabei sind insbesondere **die erlangten Vorteile und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Verkehrsunternehmens zu berücksichtigen**. Sind mehrere Verkehrsunternehmen begünstigt, ist für jedes Unternehmen nach Maßgabe des Satzes 3 gesondert ein Prozentsatz festzusetzen, die Summe dieser Prozentsätze darf 50 Prozent des Gesamtaufwandes nicht überschreiten. Die Ausgleichsbeträge werden durch die Bundespolizeidirektion erhoben.“

Die diskutierte Rechtsfigur des Großveranstalters ähnelt materiell dem Sachverhalt um die Deutsche Bahn AG. In dieser Konstellation ist auch die Bahn nicht nach dem Verursacherprinzip für die Polizeikosten verantwortlich¹⁷.

2.4. Exkurs: Sondernutzungsgebühren

Beantragt der Veranstalter eine Sondernutzung des Straßenraums, so sieht z.B. das Berliner Straßengesetz vor, das durch eine **Sondernutzungsabgabe** der wirtschaftliche Vorteil des Veranstalters mit berücksichtigt werden kann. Systematisch ist diese Möglichkeit aber nicht dem Polizeirecht zuzuordnen, sondern straßenrechtlichen Vorgaben.

2.5. Gesetzlich nicht geregelte Anspruchsgrundlagen

2.5.1. Aufwendungsersatz aus öffentlich-rechtlicher GoA

Im Verhältnis zum Bürger kann sich die Polizei nicht auf eine öffentlich-rechtliche **Geschäftsführung ohne Auftrag**, analog §§ 670, 683 S. 1 BGB (GoA) berufen¹⁸. Selbst die Annahme eines „Auch-fremden-Geschäfts“ führt nicht weiter, da die gesetzlichen Bestimmungen über die Kostentragung des Störers abschließend sind und die **Polizei ihre eigene Aufgabe wahrnimmt**.

17 Mit Bescheid vom 20.11.2002 verlangte zum Beispiel die Grenzschutzdirektion von der Deutschen Bahn für die Vorteile, die sie durch die Erfüllung bahnpolizeilicher Aufgaben des Bundesgrenzschutzes (jetzt Bundespolizei) im Jahr 2002 erlangt hat gemäß § 1 der Verordnung zur Festsetzung des Ausgleichs für die Erfüllung bahnpolizeilicher Aufgaben des Bundesgrenzschutzes vom 6.12.2000 die Leistung eines Ausgleichs in Höhe von 63.911.485 Euro. Das Bundesverwaltungsgericht hat festgestellt, dass dieser Leistungsbescheid rechtswidrig war und durch Urteil erkannt, das die entsprechende Rechtsverordnung unwirksam war, BVerwG, Urteil vom 17.5.2006, 6 C 22/04.

18 Schmidt, Thorsten Ingo, Der Anspruch auf Ersatz von Polizeikosten bei Großveranstaltungen, ZRP 2007, S. 120 (121).

2.5.2. Öffentlich rechtlicher Vertrag

Grundsätzlich kann eine **vertragliche Übernahme** der Polizeikosten **nur mit Zustimmung des Veranstalters** erfolgen¹⁹. Das Handeln zur Öffentlichen Sicherheit muss aber im freien Ermessen der Polizei stehen. Das Rechtsstaatsprinzip und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz²⁰ stünden deshalb im Widerspruch zur Disposition durch wirtschaftliche Interessen.

2.5.3. Öffentlich rechtlicher Erstattungsanspruch

Ansprüche aufgrund des **öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruchs** kommen nur in Betracht, wenn der Veranstalter etwas ohne Rechtsgrund erlangt hat und daher zur Herausgabe des erlangten Vorteils verpflichtet wäre²¹. Dies ist jedoch ausgeschlossen, da die polizeiliche Aufgabe der **Gefahrenabwehr** den **Rechtsgrund für die Leistung** darstellt²².

3. Alternativen zur Kostenbeteiligung des Veranstalters

3.1. Ordnungsverfügung und Verwaltungsvollstreckung

In erster Line kommt eine Ge- bzw. **Verbotsverfügung an den Verantwortlichen** in Betracht. Sie kann im Bedarfsfall mit den Mitteln des Verwaltungsvollstreckungsrechts durchgesetzt werden. Ein Beispiel wäre ein Platzverweis nach allgemeinem Polizei- und Ordnungsrecht an einen Randalierer oder ein Verbot für bestimmte Spieltage und Orte bei erheblicher Gefahrenprognose gegenüber dem Veranstalter als Notstandspflichtigen. Bei Nichterfüllung kann z.B. ein Zwangsgeld als Vollstreckungsmaßnahme²³ oder der Kostenersatz bei Ersatzvornahme drohen. Ferner können für die Veranstaltung **geeignete Auflagen** erfolgen, für deren Durchsetzung ein Zwangsgeld festgesetzt werden kann. Im Ergebnis ließen sich weitere Maßnahmen zur Eigensicherung der Veranstalter realisieren, aber dem eigentlichen Problem der Hooligan-Gewalt würde wohl eher eine **Verlagerung** auf öffentliche Plätze und Straßen folgen.

3.2. Verordnung zur Gefahrenabwehr

Für den Fall, dass Gefahren nicht nur im Einzelfall auftreten, sondern eine gewisse Breitenwirkung haben, ist die Ordnungsverwaltung befugt, durch **Verordnungen** der

19 Schmidt, Thorsten Ingo, Der Anspruch auf Ersatz von Polizeikosten bei Großveranstaltungen, ZRP 2007, S. 120 (121).

20 Z.B. § 11 ASOG Berlin.

21 Vgl. die entsprechenden Regelungen im Zivilrecht, §§ 812 ff. BGB.

22 Schmidt, Thorsten Ingo, Der Anspruch auf Ersatz von Polizeikosten bei Großveranstaltungen, ZRP 2007, S. 120 (121).

23 Pieroth, Bodo/ Schlink, Bernhard/ Kniesel, Michael, Polizei- und Ordnungsrecht, 3. Auflage 2005, § 24, Rdnr. 11.

Entwicklung entgegenzuwirken²⁴. Die Verordnung ist als Delegation der Legislativgewalt auf die Exekutive eine Durchbrechung der Gewaltenteilung und unterliegt dem Gesetzesvorbehalt²⁵. Die Durchsetzung einer Verordnung kann durch Ordnungsverfügung und im Falle einer Bußgeldbewehrung durch Bußgeldbescheid erfolgen.

Zahlreiche **Spezialgesetze ermächtigen zum Erlass von ordnungsbehördlichen Verordnungen**. Materielle Voraussetzung ist, dass die Verordnung der Abwehr einer abstrakten Gefahr dient und sich – soweit sie einen Pflichtigen nennt – an den Störer richtet²⁶. Als Regelungsmaterie kommt beispielsweise die Verstärkung der Eigensicherungspflichten, die Verletzung von Sorgfaltspflichten des Veranstalters bei Einlasskontrollen, Pflichten zur Kooperation mit der Polizei oder eine Pflicht zur Versicherung der Zuschauer in Betracht.

4. Möglichkeiten einer Reform des geltenden Rechts?

4.1. Anwendung der Kostenerstattungsvorschriften im Polizeirecht

Im Schrifttum werden **verschiedene Varianten** diskutiert, die Kostenpflicht des Veranstalters aus der geltenden Rechtslage herzuleiten.

Angedacht wird, die Rechtsfigur des Großveranstalters **neben** dem latenten Störer und dem Zweckveranlasser einem mittelbaren Störer **gleichzustellen** und seine Kostentragung aus Billigkeitsgründen auf einen Pauschalbetrag zu begrenzen²⁷. Auch die **Ausweitung der Rechtsfigur des Zweckveranlassers** auf den Veranstalter wird diskutiert²⁸.

In einem Aufsatz mit dem Titel “Der Anspruch auf Ersatz von Polizeikosten bei Großveranstaltungen” wird folgende Regelung vorgeschlagen²⁹:

“Für polizeiliche Maßnahmen bei kommerziellen Veranstaltungen soll vom Veranstalter eine Gebühr erhoben werden. Die Höhe der Gebühr ist nach Art und Umfang der polizeilichen Maßnahmen zu bemessen und darf den aus der Veranstaltung zu erwartenden Gewinn nicht übersteigen. Von der Erhebung der Gebühr kann ganz oder teilweise abgesehen werden, wenn die Erhebung unbillig ist oder dem öffentlichen Interesse

24 Z.B. §§ 29,39 OBG NW.

25 Gusy, Christoph, Polizeirecht, 5. Auflage 2003, Rn. 404.

26 BVerfGE 110, 1414 (159); z.B. §§ 29, 39 OBG NW

27 Stümper, Franz Peter, Die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei Großveranstaltungen, Tübingen 2001, S. 168.

28 Kugelman, Dieter, Polizei und Ordnungsrecht, S. 316, Mainz 2006.

29 Schmidt, Thorsten Ingo, Der Anspruch auf Ersatz von Polizeikosten bei Großveranstaltungen, ZRP 2007, S. 120 (123), (Hervorhebungen durch die Verfasser).

widerspricht. Das Innenministerium bestimmt im Einvernehmen mit dem Finanzministerium durch **Rechtsverordnung** die gebührenpflichtigen Maßnahmen und legt Höchstsätze der zu erhebenden Gebühren fest.”

- beigelegt als Anlage -

Einen **weiteren Ansatz** enthielt das Polizeigesetz des Landes Baden Württemberg in seiner Fassung vom 16.1.1968. Die inzwischen aufgehobene Rechtsgrundlage war § 81 Abs. 2 Satz 1 PolG BW a.F. Dieser Anspruch sollte greifen, wenn die örtliche Polizei weitere Polizisten von außerhalb ihres Gebietes heranziehen musste, um einer Gefahr zu begegnen, die von einer privaten Veranstaltung ausging³⁰.

4.2. Sonderabgabe, Beitrag und Gebühr

Nach dem im Abgabenrecht geltenden Numerus clausus dürfen nur Steuern, Beiträge, Gebühren und Sonderabgaben gesetzlich geregelt werden.

Die Erhebung einer Abgabe als **Sonderabgabe** setzt eine spezifische Beziehung (Sachnähe) zwischen dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck voraus³¹. Eine Sonderabgabe könnte erhoben werden, wenn sie einer homogenen Gruppe mittelbar in der Zweckverwendung zugute käme. In der Konstellation der Polizei gegenüber dem Veranstalter käme es wohl zu einer **sachwidrigen Kopplung**, da die Veranstalter für die Randalierer zahlen müssten.

Im Unterschied zur Gebühr setzt die **Erhebung eines Beitrages** keine individuell zurechenbare öffentliche Leistung, sondern lediglich einen wirtschaftlichen Vorteil in der Form der Möglichkeit der Inanspruchnahme einer Leistung voraus³². Die öffentliche Sicherheit ist keine wirtschaftliche Leistung im Sinne einer konkreten Gegenleistung, sondern eine Aufgabe des Gemeinwohls, die unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips geschieht und auf die grundsätzlich kein einklagbarer Anspruch besteht³³.

Nach den Gebührengesetzen der Länder können Kosten für Amtshandlungen und Auslagen durch Bescheid dem **Gebührenschildner** in Rechnung gestellt werden, wenn der

30 Zu verfassungsrechtlichen Bedenken dieser Norm siehe Majer, Dietmut, Die Kostenerstattungspflicht für Polizeieinsätze aus Anlass von privaten Veranstaltungen, in: VerwArch 73/1982, S. 167 ff. (174 ff.); Schenke, Wolf-Rüdiger, Erstattung der Kosten von Polizeieinsätzen, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1983, 1882 ff. Der Verwaltungsgerichtshof Baden Württemberg hielt die Norm nicht mit dem rechtsstaatlichen Gebot der Bestimmtheit und des Gleichheitsgrundsatzes für vereinbar, VGH BW, Urteil vom 18.6.1979 (Az.I 47/79); VGH BW NJW 1981, S. 1226; VGH BW DÖV 1981, S. 804.

31 BVerfGE 67, 265.

32 Z.B. § 19 KAG BW.

33 Isensee, Josef, Inpflichtnahme der Deutschen Bahn für die bahnpolizeilichen Kosten des Bundesgrenzschutzes, in: Festschrift für Klaus Vogel zum 70.Geburtstag, 2000, S. 93 (113).

gesetzlich geregelte und bestimmte Gebührentatbestand erfüllt ist. Dies eröffnet den Ländern die Möglichkeit, weitere Amtshandlungen im Zusammenhang mit dem Recht der Gefahrenabwehr gebührenpflichtig auszugestalten. Zum einen gibt es „Benutzungsgebühren“ für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen. Des Weiteren gibt es **„Verwaltungsgebühren“ für die Kosten von Amtshandlungen**. Entsprechend dem gebührenrechtlichen Grundprinzip regeln die meisten Gebührenordnungen einen Gebührentatbestand nur für den Fall, dass der Pflichtige die Amtshandlung als Gegenleistung für eine von ihm veranlasste besondere Inanspruchnahme erlangt. Ein Beispiel ist die Begleitung eines Schwerlasttransportes durch die Polizei. Aus der Wesentlichkeitstheorie folgt, dass eine Ausweitung des Gebührentatbestandes – etwa auf Abwälzung der Kosten aus unmittelbarem Zwang oder aus der Überwachung einer Großveranstaltung – einer besonderen normativen Regelung bedarf³⁴. Entsprechende Regelungen für Großsportveranstaltungen gibt es in dieser Hinsicht wie aufgezeigt noch nicht. Die Gebührenordnungen schließen bisher eine Gebühr aus, wenn die Amtshandlung überwiegend im öffentlichen Interesse liegt³⁵.

5. Verfassungsrechtliche Probleme einer Kostenerstattungspflicht

Zwei Modelle erscheinen für eine Kostentragung denkbar, um sie verfassungsrechtlich näher zu erwägen.

5.1. Abgabenrechtlicher Reformansatz: Gebühr

Problematisch ist, dass ein Polizeieinsatz nicht zwangsläufig allein den Schutz des Veranstalters, sondern vielmehr den Schutz der Zuschauer und unbeteiligter Dritter sowie den Schutz von Sachgütern bezweckt und sich daher nicht allein an den privaten Veranstalter bezüglich des Schutzzwecks richtet. Ferner muss bei der Gebührenbemessung das **Äquivalenz- und das Kostendeckungsprinzip** beachtet werden³⁶. Da es keine konkrete Gegenleistung allein für den Veranstalter gibt, wäre der abgabenrechtliche Äquivalenz-Gedanke „Leistung gegen Gebühr“ verletzt. Die Bewertung der öffentlichen Sicherheit als konkrete staatliche Gegenleistung entspräche nicht dem Rechtsstaatsprinzip³⁷.

34 Knemeyer, Franz Ludwig, JuS 1988, 866 ff.; Stümper, Franz Peter, Die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei Großveranstaltungen, Tübingen 2001, S. 166.

35 Art. 58 Abs. 3 bay PAG; § 52 Abs. 4 bad-württ PolG, § 31 Abs. 5 VwVG; § 73 VwVG Nds; § 1 Nr. 6 SPolKostVO; § 56 Abs. 3 Thür PAG.

36 Schmidt, Thorsten Ingo, Der Anspruch auf Ersatz von Polizeikosten bei Großveranstaltungen, ZRP 2007, S. 120 (121).

37 Isensee, Josef, Inpflichtnahme der Deutschen Bahn für die bahnpolizeilichen Kosten des Bundesgrenzschutzes, in: Festschrift für Klaus Vogel zum 70. Geburtstag, 2000, S. 93 (103).

Bedenken bestünden auch bezüglich der Einhaltung des **Gleichheitsgrundsatzes** und des **Bestimmtheitsgebots**. Der Umfang der in Anspruchnahme wäre für den Gebührenschuldner aufgrund der durch die Polizei in eigener Verantwortung erstellten Gefahrenprognose und Einsatzplanung nicht vorhersehbar. Schließlich ist fraglich, ob sich angesichts völlig unterschiedlicher Großveranstaltungen eine verhältnismäßige Gleichstellung aller Gebührenschuldner im Sinne von Art. 3 I GG herstellen ließe. Deshalb wird vertreten, dass eine Unterscheidung nach Art der Veranstaltung erforderlich wäre³⁸. Bei Veranstaltungen, für deren Besuch Eintritt erhoben wird, sind die Berufsfreiheit und das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb des Veranstalters einschlägig. Hier ließe sich die Kostenerhebung als bloße Berufsausübungsregel bzw. als so genannte Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums rechtfertigen, weil es dem Veranstalter in aller Regel möglich sein wird, die Polizeikosten über die Eintrittspreise auf die Besucher abzuwälzen³⁹.

Entscheidend ist jedoch, dass ein abgabenrechtlicher Ansatz aus verfassungsrechtlicher Sicht aufgrund der Wesentlichkeitstheorie und des Rechtsstaatsprinzips nicht sachgerecht erscheint. Die Sachnähe zum Polizeirecht dominiert bei einer den Veranstalter betreffenden Gebührenregelung und wäre zudem eine wesentliche Einschränkung des Verursacherprinzips. Die besonderen polizeirechtlichen Regelungen ohne Erstattungsanspruch dürfen nicht durch den Rückgriff auf die allgemeinen Gebührengesetze unterlaufen werden⁴⁰.

Die **Ausgestaltung** einer an sich polizeirechtlichen und nicht ordnungsrechtlichen Maßnahme gegen **Gebühr** außerhalb des Polizeirechts **wird** daher im Schrifttum **dem Grunde nach abgelehnt**.

5.2. Polizeirechtlicher Reformansatz zur Kostenerstattung

Während die Gebühr durch die Gegenleistung bedingt wird, wäre rechtstechnisch ein Ersatzanspruch auch denkbar, der sich nur auf einen Teil der Kostentragung bezieht. Soweit keine Ersatzansprüche im Polizeirecht geregelt sind, geht das geltende Polizeirecht davon aus, dass der staatliche Träger der Polizei auch für deren Kosten auf-

38 Schmidt, Thorsten Ingo, Der Anspruch auf Ersatz von Polizeikosten bei Großveranstaltungen, ZRP 2007, S. 120 (123).

39 Schenke, Wolf-Rüdiger, Erstattung der Kosten von Polizeieinsätzen, Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1983 (1887).

40 Majer, Dietmut, Die Kostenerstattungspflicht für Polizeieinsätze aus Anlass von privaten Veranstaltungen, in: VerwArch 73/1982, S. 167 ff. (191); Kugelmann, Dieter, Polizei und Ordnungsrecht, S. 317, Mainz 2006.

kommt⁴¹. Der **Anspruch auf Ersatz der Polizeikosten** ist **nur aufgrund eines Gesetzes** gegeben. Daher wäre eine entsprechende Regelung zu schaffen.

Dabei wären grundgesetzliche Vorgaben zu beachten. Der Staat besitzt eine Art „Monopol“ zur **Gefahrenabwehr als genuin staatliche Befugnis**⁴². Dies ist der Gedanke des Rechtsstaatsprinzips aus Art. 20 Abs. 3 GG⁴³. Die Bundesrepublik Deutschland ist daher verpflichtet, die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten⁴⁴. Dieses Ziel wird grundsätzlich durch Steuern von der Allgemeinheit finanziert. Auch gilt als allgemeiner Rechtsgedanke der Behörden zur Gefahrenabwehr der **Untersuchungsgrundsatz**⁴⁵. Die **Unabhängigkeit der Polizei** könnte zudem gefährdet sein, wenn sich mittelbar durch den „Verkauf von Hoheitsakten“ die Staatskasse füllen ließe.

Es gibt daher Stimmen, die eine Abkehr von diesem System als Abkehr vom Rechtsstaatsprinzip werten. Eine Abwälzung der Kosten auf den Veranstalter, der Nichtstörer ist, sei aus verfassungsrechtlicher Sicht zumindest ohne Änderung des Grundgesetzes äußerst problematisch.

Andererseits wird vertreten, dass eine gesetzliche Regelung aufgrund einer Konkordanz von Gütern mit Verfassungsrang ohne Änderung des Grundgesetzes im Grundsatz möglich sei. Im Grunde zwingt auch das Rechtsstaatsprinzip dazu, die Funktionsfähigkeit der Gefahrenabwehr als Staatsaufgabe der inneren Sicherheit finanzierbar zu halten. Die öffentliche Sicherheit soll unbegrenzt zur Verfügung stehen, sie ist aber eine Ressource, die aus faktisch fiskalischen und praktischen Aspekten jeweils nicht immer unbegrenzt zur Verfügung steht.

Sollte ein Spezialgesetz die Kostenüberwälzung auf den privaten Veranstalter gestatten, so wird eine Ausgleichspflicht nach einer Ansicht nur für zulässig erachtet, soweit dieser selbst unmittelbar vom Einsatz der Polizei profitiert, die Polizei also zum kommerziellen Erfolg beiträgt und den üblichen privaten Sicherheitsdienst erübrigt⁴⁶. Die Freiheitsrechte gewährleisten nicht, dass jede Freiheitsbetätigung ohne Ausnahme kosten-

41 Gusy, Christoph, DVBl. 1996, S. 722; Pieroth, Bodo/ Schlink, Bernhard/ Kniesel, Michael, Polizei- und Ordnungsrecht, 3. Auflage 2005, § 25, Rn.1.

42 Gusy, Christoph, VerwArch 2001, S. 344 ff.; Isensee, Josef, Inpflichtnahme der Deutschen Bahn für die bahnpolizeilichen Kosten des Bundesgrenzschutzes, in: Festschrift für Klaus Vogel zum 70.Geburtstag, 2000, S. 93 (113).

43 Bracher, Christian-Dietrich, Gefahrenabwehr durch Private, 1987, S. 26 (59).

44 Schoch, Friedrich, Grundfälle zum Polizei- und Ordnungsrecht, 6.Teil Polizei- und ordnungsrechtlich Verantwortliche, in: Juristische Schulung (JuS) 1994, S. 570 ff.; Kugelmann, Dieter, Polizei und Ordnungsrecht, S. 134, Mainz 2006.

45 Z.B.§ 24 VwVfG Bund.

46 Isensee, Josef, Inpflichtnahme der Deutschen Bahn für die bahnpolizeilichen Kosten des Bundesgrenzschutzes, in: Festschrift für Klaus Vogel zum 70.Geburtstag, 2000, S. 93 (113); Majer, Dietmut, Die Kostenerstattungspflicht für Polizeieinsätze aus Anlass von privaten Veranstaltungen, in: VerwArch 73/1982, S. 167 ff.(174 ff.).

los erfolgen könne⁴⁷. Argumentiert wird weiter, dass derartige Tatbestände als Sollvorschrift formuliert werden könnten, um in Ausnahmefällen nach billigem Ermessen von einem Ausgleich abzusehen⁴⁸.

6. Ergebnis

Regelungen, die den Veranstalter unabhängig vom Verursacherprinzip an Polizeikosten beteiligen, gibt es nicht. Andererseits zeigt § 3 BPolG, dass der Gesetzgeber nicht von einem ausnahmslosen Verbot einer Kostenerstattungspflicht unabhängig vom Verursacherprinzip ausgeht. Allerdings bestätigen die wenigen gesetzlichen Ausnahmen die Regel, wonach allein der Verursacher für Kosten in Anspruch genommen werden soll.

Sollten weitergehende Regelungen geschaffen werden, käme nur die Beteiligung eines Veranstalters am Kostenersatz aufgrund einer gesetzlichen Vorschrift im Polizeirecht in Betracht, die bestimmt und verhältnismäßig sein müsste. Ein danebenstehender Ansatz im Abgabenrecht wäre hingegen wohl verfassungswidrig.

47 Art. 74 Abs. 1 Nr. 22, Art. 80 Abs. 2 GG.

48 Götz, Volkmar, DVBl 1984, 14 (18); Stümper, Franz Peter, Die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bei Großveranstaltungen, Tübingen 2001, S. 160;