

Kostspieliges Kicken – Das „letzte Wort“ des BVerfG zur Kostentragungspflicht bei Hochrisiko-Fußballspielen?

Anmerkung zu BVerfG, Urteil vom 14. Januar 2025 – 1 BvR 548/22

von Prof. Dr. Dr. Markus Thiel*

Abstract

Das Urteil des Ersten Senats des BVerfG vom 14. Januar 2025 beendet bis auf Weiteres die Kontroverse um die Erhebung von Gebühren für zusätzliche Polizeieinsatzkosten bei Großveranstaltungen auf der Grundlage des § 4 Abs. 4 des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes (BremGebBeitrG). Im Rahmen einer Urteilsverfassungsbeschwerde gegen Entscheidungen des OVG Bremen und des BVerwG hat das Gericht die Vorschrift für vereinbar mit der Berufsfreiheitsgarantie und dem Gleichheitsgrundsatz erklärt. Das Urteil lässt – bei einer im Vergleich mit den Entscheidungsgründen weiter aufgespannten Perspektive auf die Thematik – Fragen offen, und es wird sich zeigen, ob andere Länder dem Beispiel Bremens folgen und Gebührentatbestände für sicherheitsbehördliche Mehrkosten bei Großveranstaltungen schaffen werden.

The ruling of the First Senate of the Federal Constitutional Court of January 14, 2025, temporarily ends the controversy surrounding the imposition of fees for additional police deployment costs at major events based on Section 4 (4) of the Bremen Fees and Contributions Act (BremGebBeitrG). In the context of a constitutional complaint against decisions of the OVG Bremen and the Federal Administrative Court, the Federal Constitutional Court declared the provision compatible with the guarantee of professional freedom and the principle of equality. The ruling – with a broader perspective on the issue, compared to the reasons for the decision – leaves questions unanswered, and it remains to be seen whether other states will follow Bremen's example and establish fees for additional security costs at major events.

I. Einleitung

Im Fußball ist es wie vor Gericht: „Mal verliert man und mal gewinnen die anderen“ (Otto Rehhagel). Unabhängig von Spielverlauf und -ergebnis führen sog. „Hochrisikobegegnungen“ zu erheblichen Gefährdungslagen, zu deren Bewältigung häufig ein deutlich erhöhter Einsatz von Polizeikräften erforderlich ist. Dies führt im Vergleich mit der „Normallage“ oder mit nicht riskanten Spielen zu erheblichen „Mehrkosten“, die derzeit (noch) weit überwie-

gend von der Allgemeinheit getragen und letztlich steuerfinanziert werden. Dieser Umstand wird kritisiert, weil ein besonders gefahrenträchtiges Vergnügen, an dem nicht alle teilhaben (wollen), die finanziellen Belastungen für alle erhöht. Die Problematik wird schon länger diskutiert; die Freie Hansestadt Bremen hat 2014 eine Rechtsgrundlage für die Erhebung von Gebühren von Veranstalterinnen und Veranstaltern kommerzieller Großveranstaltungen geschaffen, in deren Zusammenhang in erheblichem Umfang Gewalttaten drohen. Der erste auf der Grundlage dieser Norm erlassene Bescheid hat den verwaltungsgerichtlichen Instanzenzug durchlaufen. Mit Urteil vom 14. Januar 2025¹ hat das BVerfG nunmehr über eine Urteilsverfassungsbeschwerde gegen Entscheidungen des OVG Bremen und des BVerwG entschieden. Dieser Beitrag stellt die Vorgeschichte (II.) und die wesentlichen Entscheidungsgründe dar (III.) und beleuchtet ausgewählte Aspekte kritisch (IV.).

II. Vorgeschichte

Nicht erst seit der Fußball-Weltmeisterschaft 2006 in Deutschland hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass der Fußballsport einen stetig an Bedeutung gewinnenden Wirtschaftsfaktor darstellt.² Die Wertschöpfung und die mit ihr verbundenen Steuereinnahmen sind beträchtlich. Zugleich ist im Zusammenhang mit Hochrisikobegegnungen ein im Vergleich mit anderen Veranstaltungen und dem „Normalbetrieb“ der Sicherheitsgewährleistung deutlich erhöhter Einsatz an Sicherheitskräften, vor allem an Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten erforderlich. Dies stellt eine erhebliche Belastung der öffentlichen Haushalte dar. Schon seit Jahrzehnten wird daher die Frage diskutiert, ob es nicht zwingend erforderlich sei, die wirtschaftlich Begünstigten einer solchermaßen qualifizierten, ereignisspezifischen Sicherheitsgewährleistung an den daraus resultierenden Kosten zu beteiligen. Zwischen 1968 und 1991 bestand eine diesbezügliche Regelung im baden-württembergischen Polizeigesetz. § 81 Abs. 2 PolG BW a.F. lautete:

„Für die Kosten polizeilicher Maßnahmen bei privaten Veranstaltungen kann von dem Veranstalter Ersatz verlangt werden, soweit sie dadurch entstehen, daß weitere

* Prof. Dr. Dr. Markus Thiel ist Universitätsprofessor für Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Polizeirecht an der Deutschen Hochschule der Polizei in Münster.

¹ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, GewArch 2025, 65 ff.; dazu Wienbracke, SpuRt 2025, 177 f.; Meyer, NVwZ 2025, 411 f.; Muckel, JA 2025, 345 ff.

² Anschaulicher Überblick in: Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung „Die Diskussion über Kostenbeteiligungsmodelle für Polizeieinsätze bei sportlichen Großveranstaltungen“, WD 10 – 3000 – 113/10, 2010.

als die im üblichen örtlichen Dienst eingesetzten Polizeibeamten herangezogen werden müssen. Der Veranstalter ist auf Verlangen der zur Dienstaufsicht über die eingesetzten Polizeibeamten zuständigen Behörde verpflichtet, diese Polizeibeamten gegen Todesfall und Körperschäden zu versichern, die bei der Veranstaltung für sie entstehen können“.³

Die Vorschrift sah sich vehementer Kritik ausgesetzt, die vor allem an der Unbestimmtheit der verwendeten Begriffe ansetzte – so war etwa unklar, was unter „privaten Veranstaltungen“ zu verstehen sein sollte, und welche Kosten genau zu ersetzen waren.⁴ Nach der Abschaffung der Bestimmung fehlte es bundesweit lange an Normen zur Kostenerstattung bzw. zur Erhebung von Gebühren; Ansätze auf der Grundlage einiger einschlägiger fachwissenschaftlicher Stellungnahmen zu denkbaren Modellen⁵ blieben in frühen Stadien stecken.

Dies änderte sich, nachdem die Fraktionen der SPD und von Bündnis 90/Die Grünen im Dezember 2013 einen Antrag in die Bremische Bürgerschaft einbrachten, den Senat mit der Prüfung der Möglichkeiten landesgesetzlicher Regelungen zu einer Beteiligung der Veranstalter gewinnorientierter Großveranstaltungen an den Kosten des Polizeieinsatzes zu beauftragen.⁶ Der Senat legte im Juli 2014 eine umfangreiche Mitteilung vor,⁷ auf deren Grundlage eine Änderung des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes (BremGebBeitrG) vom 16. Juli 1979 erfolgte. § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG erhielt durch Gesetz zur Änderung des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes vom 4. November 2014⁸ die bis heute unverändert gebliebene Fassung:

„(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

unterrichtet. Die Gebühr kann nach den tatsächlichen Mehrkosten oder als Pauschalgebühr berechnet werden.“

Die Regelung, durch eine Anpassung der Kostenverordnung für die innere Verwaltung (InKostV) ergänzt, wurde im Schrifttum kontrovers diskutiert.⁹ Zur Anwendung kam sie bereits wenige Monate nach ihrem Inkrafttreten. Im März 2015 unterrichtete die Polizei Bremen die DFL Deutsche Fußball Liga GmbH, eine für das operative Geschäft zuständige 100 %ige Tochtergesellschaft des DFL Deutsche Fußball Liga e.V., darüber, dass nach polizeilicher Lageeinschätzung vom Vorliegen der Voraussetzungen einer Kostenbeteiligung nach § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG bezüglich eines Fußball-Bundesligaspiels im Bremer Weserstadion auszugehen sei. Der Verein betreibt nach Übertragung durch den Deutschen Fußball-Bund e.V. (DFB), dem er als Mitglied angehört, u.a. die Bundesliga und die 2. Bundesliga der Herren. Im April 2015 fand das Spiel statt; es wurden zu diesem Anlass 969 Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte mit insgesamt 9.537 Einsatzstunden eingesetzt, von denen 4.731 auf auswärtige Polizeikräfte entfielen.¹⁰ Der Gesamteinsatz verlief überwiegend reibungslos; es wurden etwa 90 Personen in Gewahrsam genommen, ca. 150 Personen gegenüber wurden Platzverweise für das gesamte Stadtgebiet erteilt.¹¹ Im August 2015 erließ die Polizei Bremen einen Gebührenbescheid gegen die DFL Deutsche Fußball Liga GmbH mit einer Forderung in Höhe von 425.718,11 Euro; dabei handelte es sich um den ersten Bescheid auf der Grundlage des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG, dem in den Folgejahren weitere folgten. Der Widerspruch der GmbH blieb erfolglos, ihre Klage führte zur Aufhebung des Bescheids durch das VG Bremen mit Urteil vom 17. Mai 2017.¹² Zwar wurde die DFL Deutsche Fußball Liga GmbH aufgrund ihres bestimmenden Einflusses auf die Bundesligaspiele und deren Vermarktung als Veranstalterin bewertet, es fehlte aber nach Ansicht des Gerichts an einem hinreichend bestimmten Gebührentatbestand, insbesondere weil sich die Höhe der festzusetzenden Gebühr nicht aus dem Gesetz ergebe und diese auch nicht aus anderen Gründen vorhersehbar gewesen sei. Das OVG Bremen hat das verwaltungsgerichtliche Urteil auf die Berufung der Freien Hansestadt Bremen hin mit Urteil vom 21. Februar 2018¹³ aufgehoben und die Klage der Gesellschaft abgewiesen. Der Gebührenbescheid sei rechtmäßig, die Gebührenregelung in § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG sei verfassungsgemäß, namentlich hinreichend bestimmt. Das

³ Anwendungsbeispiele waren Autorennen und Pop-Konzerte, vgl. VGH Mannheim, Urt. v. 18.6.1979 – I 47/79; Urt. v. 22.6.1981 – I 1286/79, DÖV 1981, 804 ff.

⁴ Vgl. dazu etwa Majer, VerwAch Bd. 73 (1982), 167 ff.; Gusy, DVBl. 1996, 722 ff.

⁵ Moser, Kostenbeteiligungsmodelle für Polizeieinsätze bei sportlichen Großveranstaltungen. Untersuchung und Entwicklung am Beispiel der Fußball-Bundesliga, 2009; Wahlen, Polizeikostenerstattung kommerzieller Großveranstalter – zugleich ein Beitrag zur „Beamtenüberlassung“, 2008; Schmidt, ZRP 2007, 120 ff.; s. auch Leutert, Sicherheit & Recht 2008, 188 ff.

⁶ Bremische Bürgerschaft Drs. 18/1201 v. 10.12.2013.

⁷ Bremische Bürgerschaft Drs. 18/1501 v. 22.07.2014.

⁸ BremGVBl. S. 457.

⁹ S. etwa die monographischen Bearbeitungen von Leines, Die Kostentragung für Polizeieinsätze anlässlich von Fußballspielen, 2018; Mayer, Polizeikosten im Profifußball unter besonderer Berücksichtigung von § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG, 2018; ferner Klein, DVBl. 2015, 275 ff.; Wienbracke, VR 2019, 85 ff.

¹⁰ Vgl. VG Bremen, Urt. v. 17.5.2017 – 2 K 1191/16.

¹¹ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 8.

¹² VG Bremen, Urt. v. 17.5.2017 – 2 K 1191/16.

¹³ OVG Bremen, Urt. v. 21.2.2018 – LV 139/17, NVwZ 2018, 913 ff.; dazu Lege, NdsVBl. 2018, 353 ff.; König, VBIBW 2018, 497 ff.; Ruffert, JuS 2018, 1022 ff.; Wienbracke, DVBl. 2019, 344 ff.

BVerwG hat dieses Ergebnis als Revisionsinstanz in seinem Urteil vom 29. März 2019¹⁴ teilweise bestätigt, das Urteil des *OVG Bremen* aber gleichwohl aufgrund einer noch ungeklärten Rechtsfrage – der Problematik einer drohenden „Doppelabrechnung“ bei Veranstaltern und konkreten, ebenfalls kostenpflichtigen Störern bezüglich deren Verbringung in polizeilichen Gewahrsam – aufgehoben und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung zurückverwiesen.¹⁵ Anerkannt hat das *BVerwG* insbesondere die Verfassungsgemäßheit des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG, die grundsätzliche Zulässigkeit der Erhebung von Gebühren für den polizeilichen Mehraufwand, das Fehlen eines Grundrechtsverstößes, die (Mit-)Veranstaltereigenschaft der DFL Deutsche Fußball Liga GmbH,¹⁶ die – im Instanzenzug anteilig reduzierte – Höhe der Gebühren für den Mehraufwand sowie die Modalitäten seiner Ermittlung. Gegen die Revisionsentscheidung des *BVerwG* (und weitere Entscheidungen des *OVG Bremen*) hat die DFL Deutsche Fußball Liga GmbH (Urteils-)Verfassungsbeschwerde erhoben.

III. Wesentliche Inhalte der Entscheidung

Der *Erste Senat* des *BVerfG* hat in seinem Urteil vom 14. Januar 2025 zunächst eingehende Erwägungen zur Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde angestellt. Er hat in inzwischen regelmäßiger Rechtsprechung besondere Anforderungen für die hinreichend substantiierte Darlegung entwickelt, dass eine Grundrechtsverletzung möglich erscheint.¹⁷ Im Ergebnis sieht der *Senat* eine solche Darlegung nur im Hinblick auf die Geltendmachung der Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Regelung in § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG, und auch diesbezüglich nur teilweise.¹⁸ Die gerügte Verletzung des Eigentumsgrundrechts aus Art. 14 Abs. 1 GG und des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz gemäß Art. 19 Abs. 4 GG sowie den behaupteten Verstoß gegen das Verbot des Einzelfallgesetzes nach Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG hat der *Senat* demzufolge aus seinen weiteren Überlegungen ausgeschieden; eingehend geprüft werden allein die geltend gemachten Verletzungen des Grundrechts der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und des Gleichheitsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG), jeweils in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 GG. Ebenfalls außen vor bleibt die spannende und praktisch bedeutsame Rechtsfrage, ob und inwieweit Kostenerstattungen und Gebühren, die von den konkreten Störerinnen und Störern etwa für die Ingewahrsamnahme erhoben werden (können), bei der Berechnung der „Veranstaltungsgebühr“ nach § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG in Abzug zu bringen sind, um eine „Doppelzahlung“ zu verhindern.¹⁹

Hinsichtlich des verbliebenen „Prüfprogramms“ des zulässig vorgetragenen Vorbringens erklärt der *Senat* die

Verfassungsbeschwerde für unbegründet. Die den angegriffenen Entscheidungen zugrunde liegende, mittelbar angegriffene Regelung in § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG verstoße weder gegen Art. 12 Abs. 1 GG noch gegen Art. 3 Abs. 1 GG, soweit ihr im Verfahren relevanter Anwendungsbereich für „Hochrisikospiele“ der Fußball-Bundesliga betroffen sei.²⁰ Die Tätigkeit der DFL Deutsche Fußball Liga GmbH unterliege dem Schutzbereich der Berufsfreiheitgarantie in Art. 12 Abs. 1 GG, auf die sie sich nach Art. 19 Abs. 3 GG auch als inländische juristische Person berufen könne. § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG erhöhe die finanzielle Belastung für einen bestimmten Ausschnitt ihrer beruflichen Tätigkeit und beeinflusse diese dadurch spezifisch. Die Vorschrift sei verfassungskonform zustande gekommen. Der *Senat* führt recht breit zur Gesetzgebungskompetenz der Länder nach Art. 70 GG aus und grenzt diese von der Zuständigkeit des Bundes für Steuern nach Art. 105 ff. GG ab.²¹ Bei nichtsteuerlichen Abgaben werde die Kompetenz für deren normative Steuerung von derjenigen für die konkrete Sachmaterie – hier: des Polizeikostenrechts – erfasst. Die durch § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG begründete Geldleistungspflicht sei eine nichtsteuerliche Abgabe in Form einer Gebühr, da sie für die öffentliche Leistung der konkreten Bereitstellung zusätzlicher Polizeikräfte deren Kosten – also: den Mehraufwand – den Veranstalterinnen und Veranstaltern auferlege.²² § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG genüge als Berufsausübungsregelung auch den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit. Es werde der legitime Zweck der Kostendeckung für eine konkrete öffentliche Leistung im Sinne einer „Vorzugslast“ bzw. eines „Lastenausgleichs“ verfolgt. Dem Gesetzgeber gehe es ausweislich der Gesetzgebungsmaterialien darum, dass die „über die Jahre kontinuierlich ansteigenden Polizeikosten für die Begleitung gewinnorientierter privater Veranstaltungen im öffentlichen Raum nicht durch die Gesamtheit der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, sondern jedenfalls auch durch die (un)mittelbaren wirtschaftlichen Nutznießerinnen und Nutznießer der Polizeieinsätze geschultert werden sollen“.²³ Ziel sei also nicht – was verfassungsrechtlich unzulässig wäre – ausschließlich die Einnahmezielung.

Der Annahme eines verfassungsrechtlich verbürgten generellen Gebührenerhebungsverbots im Polizeirecht erteilt der *Senat* eine klare Absage – die Sicherheitsvorsorge müsse nicht grundsätzlich kostenfrei zur Verfügung gestellt bzw. ausschließlich aus dem Steueraufkommen finanziert werden. Ein solches Verbot bestehe selbst bei staatlichen Kernaufgaben nicht notwendig, also auch nicht im Bereich des staatlichen Gewaltmonopols oder der polizeilichen Gefahrenvorsorge.²⁴ Sogar bei Ansprüchen auf staatliche Gewährleistung, etwa bei der Daseinsvorsorge, würden zulässigerweise Gebühren erhoben – der

¹⁴ *BVerwG*, Urt. v. 29.3.2019 – 9 C 4/18, BVerfGE 165, 138 ff.; *Brining*, NVwZ 2019, 1416 ff.; *Drechsler*, NVwZ 2020, 433 ff.; *Flick*, GWR 2019, 378 ff.; *Müller-Eiselt*, SpuRt 2020, 54 ff.: „vorletztes Wort aus Leipzig“; *Rödel*, ZAP 2019, 983 ff.; *Bick*, jurisPR-BVerwG 20/2019, Anm. 2; *Klein*, GSZ 2019, 216 ff.; *Leisner-Egensperger*, jM 2019, 290 ff.; *Schiffbauer*, SpuRt 2019, 236 f.; *Vockeroth*, DVP 2021, 479 ff.

¹⁵ Vgl. dazu *OVG Bremen*, Urt. v. 11.11.2020 – OVG 2 LC 294/19 sowie *BVerwG*, Beschl. v. 21.12.2021 – 9 B 6/21, NJW 2022, 1694 ff.

¹⁶ Neben der SV Werder Bremen GmbH & Co. KGaA; kritisch gegenüber dieser Konstruktion *Klein*, GSZ 2019, 216 ff.; *Schiffbauer*, SpuRt 2019, 236 f.

¹⁷ *BVerfG*, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 37 ff.

¹⁸ *BVerfG*, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 40 ff.

¹⁹ *BVerfG*, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 44 ff.

²⁰ *BVerfG*, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 52.

²¹ *BVerfG*, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 57 ff.

²² *BVerfG*, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 62.

²³ *BVerfG*, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 69.

²⁴ *BVerfG*, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 74.

Senat verweist auf Gerichtsgebühren trotz des Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG) und des Justizgewährleistungsrechts (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG). § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG sei auch geeignet²⁵ und erforderlich.²⁶ Schließlich stehe – mit Blick auf die Angemessenheit – das Ziel der Gebühr nicht außer Verhältnis zu den mit ihr verbundenen Beeinträchtigungen der nach Art. 12 Abs. 1 GG geschützten beruflichen Freiheit der gebührenpflichtigen Veranstalterinnen und Veranstalter. Der *Senat* erkennt das Eingriffsgewicht der Gebühr an, die sogar theoretisch den mit der Veranstaltung erzielten Gewinn übersteigen könne.²⁷ Die diesbezüglich fehlende Relation sei belastungserhöhend. Dem stehe das bedeutsame Gemeinwohlinteresse gegenüber, „nicht die Allgemeinheit mit den von den Veranstalterinnen und Veranstaltern veranlassten Mehrkosten eines umfangreichen Polizeieinsatzes bei Hochrisikospielen der Fußball-Bundesliga zu belasten, sondern diese Mehrkosten (...) denjenigen aufzuerlegen, die gerade mit der gefährtereignen Veranstaltung Gewinne erzielen“.²⁸ Der *Senat* verweist darauf, dass es durchaus Veranstaltungen geben könne, an deren Durchführung ein hohes Gemeinwohlinteresse bestehe, das das Interesse an der „Mehrkostenentlastung“ überwiege (so dass gegebenenfalls auf eine Gebührenerhebung verzichtet werden müsste); bei Hochrisikospielen sei dies aber nicht der Fall.²⁹ Eine Gebühr sei ferner nur dann angemessen, wenn sie auch tatsächlich als Gegenleistung für eine individuell zurechenbare Leistung erhoben werde.³⁰ Die hierfür erforderliche besondere Verantwortlichkeit der in Anspruch genommenen Personen müsse „aus der Sache selbst ableitbar sein“; erforderlich sei eine „besondere Nähebeziehung der Gebührenpflichtigen zur öffentlichen Leistung“.³¹ Nicht notwendig seien die Verschaffung eines (unmittelbaren) Vorteils, ein Antrag oder die Erwünschtheit der Leistung, auch nicht ein Verschulden der Veranlassung einer öffentlichen Leistung.³² Bei Hochrisiko-Fußballspielen als Veranstaltungen mit erhöhtem Gewaltpotenzial würde der Mehraufwand des Polizeieinsatzes durch die Veranstalterinnen und Veranstalter im Sinne einer „Sondernutzung“ und einer Inanspruchnahme begrenzter öffentlicher Ressourcen „in übermäßigem Umfang“ ausgelöst. Sie seien wirtschaftliche Nutznießer des Mehraufwandes;³³ dieser komme ihnen schon deshalb zugute, weil sie ohne ihn ihre Veranstaltung nicht oder nicht in der gewählten Form durchführen könnten.³⁴ Die Verursachung erfasse alle Gefahren, die durch das Zusammentreffen von Zuschauerinnen und Zuschauern sowie sonstigen Personen, die sich in

der Nähe des Stadions und auf den Zugangswegen aufhalten, geschaffen werden. Besonders gefahrenträchtig seien solche Spiele (auch im Vergleich mit „Nichtrisiko“-Begegnungen) u.a. wegen des „gesellschaftlich akzeptierten“ Wettkampfcharakters, ausgeprägten traditionellen Rivalitäten, ausgelassenem Feiern und erhöhtem Alkoholkonsum.

Es gebe, so der *Senat* weiter³⁵, auch keinen dem Grundgesetz zu entnehmenden Grundsatz, dass Gebühren für polizeiliche Maßnahmen nur Störerinnen und Störern oder ansonsten polizeirechtlich Verantwortlichen auferlegt werden könnten³⁶ – es bestehe kein Zwang „eines Gleichlaufs von polizeirechtlicher Verantwortlichkeit (oder Verhaltensgeboten und -verboten) und gebührenrechtlicher Lastenpflicht“. Auch dass gegebenenfalls Handlungen Dritter als Störer hinzutreten, die ihrerseits Kosten- bzw. Gebührenfolgen verursachten, unterbreche den Kausalzusammenhang zwischen der Veranstaltung und dem Mehraufwand nicht.³⁷

§ 4 Abs. 4 BremGebBeitrG sei auch hinsichtlich der Gebührenbemessung nicht verfassungswidrig. Die tatbestandliche Bindung der Kosten an den Mehraufwand und seine Erforderlichkeit sichere die Begrenzung auf den veranlassten und einen Vorteil vermittelnden Aufwand ab.³⁸ Auch müsse der Gesetzgeber keinen „Abschlag für das Allgemeininteresse“ vornehmen; das allgemeine Teilhabeinteresse an einem Fußballspiel der Bundesliga werde durch die öffentliche Hand aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert.³⁹ Eine unzumutbare Erschwerung des Freiheitsgebrauchs, eine übermäßige Abschreckung oder eine „erdrosselnde“ Wirkung der Gebühren sei, so der *Senat*, in der Gesamtschau nicht festzustellen.⁴⁰ Auch den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Normenklarheit und Bestimmtheit genüge § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG.⁴¹

Schließlich sieht der *Senat* in der Vorschrift keinen Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG.⁴² Sie differenziere zwar zwischen verschiedenen Gruppen, indem sie die Gebührenlast nicht allen Veranstalterinnen und Veranstaltern gleichermaßen auferlege, sondern nur solchen, die die Voraussetzungen der Bestimmung erfüllen. Keiner Gebührenpflicht unterliegen etwa solche Veranstaltungen, die nicht gewinnorientiert sind oder an deren voraussichtlich weniger als 5.000 Personen zeitgleich teilnehmen werden. Die Ungleichbehandlung sei aufgrund ihres Ausgleichscharakters als

²⁵ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 77 f.

²⁶ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 79.

²⁷ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 83.

²⁸ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 85.

²⁹ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 85.

³⁰ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 87.

³¹ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 89.

³² BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 90 f.

³³ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 93 f.

³⁴ Zur Thematik der sog. „Geisterspiele“ aufgrund von Pandemie-Beschränkungen vgl. *Nolte*, CaS 2020, 162 ff.

³⁵ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 101; *VGH Mannheim*, Urt. v. 18.6.1979 – 1 49/79, Justiz 1980, 412 f. – Rn. 27; vgl. auch *BVerfG*, Kammerbeschl. v. 11.8.1998 – 1 BvR 1270/94, NVwZ 1999, 176 f. – Rn. 19 ff. (Flugsicherheitsgebühren).

³⁶ Zur Frage der Zurechnung von Gefahren im Zusammenhang mit Großveranstaltungen nach polizeirechtlichen Maßstäben etwa *Deusch*, Polizeiliche Gefahrenabwehr bei Sportgroßveranstaltungen, 2005, S. 142 ff.; *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1883); zum Gedanken eines „Sonderrisikos“ etwa *Lege*, *VerwArch* Bd. 89 (1998), 71 (81 f.); *Götz*, NVwZ 1984, 211 (214 f.).

³⁷ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 102.

³⁸ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 104.

³⁹ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 105.

⁴⁰ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 107.

⁴¹ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 109 ff.

⁴² BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 116 ff.

„Vorzugslast“ zwar „einer gelockerten Verhältnismäßigkeitsprüfung“ zu unterwerfen; wegen des Eingriffsgegewichts bedürfe es allerdings eines sachlichen Grundes für die Ungleichbehandlung, und das Verhältnis des durch diese beabsichtigten Gemeinwohlgewinns müsse angemessen zu der damit verbundenen Ungleichheit sein.⁴³ Vorliegend gehe es aber gerade um die Verlagerung des Aufwands dorthin, „wo die Gewinne hinfließen und wo sie typischerweise auch vorhanden“ seien.⁴⁴ Die Nichteinbeziehung nicht gewinnorientierter Veranstaltungen in die Gebührenpflicht sei daher gerechtfertigt. Die vorgegebene Personenzahl stelle sicher, dass nur Veranstaltungen erfasst werden, die „einen polizeilichen Aufwand verursachen, der typischerweise mit der üblichen Grundausstattung nicht zu bewältigen“ sei; damit werde „der Gedanke einer quantitativen Sondersituation rechtlich gefasst“.⁴⁵

IV. Kritische Würdigung

Die Entscheidung des *BVerfG* scheint – unter weitgehender Bestätigung der Judikate des *OVG Bremen* und des *BVerwG* – der gängigen Tendenz einen Riegel vorzuschieben, Gewinne privatisieren, Verluste aber „vergesellschaften“, also der Allgemeinheit auferlegen zu wollen. Veranstalter von gewinnorientierten Großveranstaltungen, die im Vergleich mit der „Normallage“ einen erhöhten Einsatz von Polizeikräften erfordern, sollen die dafür anfallenden Mehrkosten tragen. Dies schont die knappen öffentlichen Haushalte, suggeriert auf den ersten Blick Verteilungsgerechtigkeit in Bezug auf finanzielle Lasten und ist nach den Bewertungen des Gerichts auch verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Hinzuweisen ist allerdings zunächst darauf, dass sich das Urteil vom 14. Januar 2025 aufgrund der verfassungsprozessualen Besonderheiten der Urteilsverfassungsbeschwerde allein auf die konkrete Regelung in § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG im Anwendungsbereich von Fußball-Hochrisikospielen bezieht und auch allein die zulässig als verletzt gerügten Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG zum Maßstab nimmt. Daher zieht das Gericht auch durchweg die besondere Gefährdungslage bei derartigen Begegnungen heran. Wenngleich seine Ausführungen in weiten Teilen durchaus überzeugend sind und der gängigen Verfassungsrechtsdogmatik entsprechen, drängen sich einige kritische Anmerkungen auf, die vor allem auf die doch sehr deutliche Engführung der Argumentation abzielen. Diese hängt mit der verfassungsprozessrechtlichen Ausgangslage zusammen; dieser wegen ist es aber bedeutsam, auf die Grenzen der – auch: rechtspolitischen – Aussage- und Überzeugungskraft der Entscheidung hinzuweisen.

1. Konnex von Veranlassung, Gefahrenkonstellation und gebührenpflichtiger Leistung

Die Annahme des *BVerfG*, im Falle eines Hochrisikospiels der Fußball-Bundesliga werde der Mehraufwand des Polizeieinsatzes durch die Veranstalterinnen und Veranstalter ausgelöst,⁴⁶ erscheint plausibel, ist dies allerdings in dieser Allgemeinheit nur, wenn man ein sehr formales Zurechnungsmodell verwendet. Die Veranstaltung sei für die Mehrkosten des Polizeieinsatzes „kausal, denn ohne die Veranstaltung fehlte es an dem Anlass, aus dem tausende Menschen einschließlich der gewaltgeneigten Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die Störungen der öffentlichen Sicherheit verursachen (könnten), an den Austragungsort des Spiels anreisen und dort zusammentreffen“.⁴⁷ Dieses Argument erinnert an die dem Zivil- und Strafrecht entlehene „*conditio sine qua non*“-Formel im Sinne einer Äquivalenz: Die Veranstaltung kann nicht „hinweggedacht“ werden, ohne dass zugleich auch die Gefahren und Risiken entfielen. In der polizeirechtlichen Dogmatik zur Gefahrenverursachung durch Verhaltensverantwortliche ist weitestgehend anerkannt, dass eine solche Formel allenfalls eine grobe Orientierung bieten kann.⁴⁸ Und tatsächlich stellt der *Senat* zwar nicht allein auf Gefahren innerhalb des Stadions ab, sondern auch auf solche, „die durch das Zusammentreffen von Zuschauerinnen und Zuschauern sowie sonstigen Personen, die sich in der Nähe des Stadions und auf den Zugangswegen aufhalten“, geschaffen werden.⁴⁹ Die Ursachen solcher Gefahren schildert der *Senat* nachvollziehbar. Allerdings ist dieser Blick verkürzend; im Zusammenhang mit Hochrisikospielen entstehen typischerweise weitere Gefahren, die in der Entscheidung keine Berücksichtigung finden. In der Praxis sind vor allem sog. „Drittortauseinandersetzungen“ häufig, also solche gewalttätige Begegnungen, die nicht im Stadtgebiet der Austragungsorte stattfinden, sondern nach Verabredung oder zufällig an einem anderen Ort.⁵⁰ Zudem können sich zusätzliche Gefahren an den Abreiseorten von Fangruppen, in öffentlichen Verkehrsmitteln – etwa in Zügen, die sich noch außerhalb des Landesgebiets befinden,⁵¹ auf Busparkplätzen usw. ergeben. Ob auch hinsichtlich dieser Gefahren das vom *Senat* geforderte besondere „Näheverhältnis“ zur Veranstaltung besteht, ist zweifelhaft, möchte man nicht allein mit dem wenig akkuraten, „binären“ und damit in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise undifferenzierten Äquivalenzkriterium arbeiten. In Bremen, dem kleinsten Land der Bundesrepublik, lassen sich räumlich entferntere Gefahrensituationen bei der Gebührenentscheidung „ausblenden“ – in den großen Flächenländern dürfte dies weit-

⁴³ *BVerfG*, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 121 ff.

⁴⁴ *BVerfG*, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 126.

⁴⁵ *BVerfG*, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 127.

⁴⁶ *BVerfG*, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 93.

⁴⁷ *BVerfG*, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 94.

⁴⁸ Dazu Thiel, Polizei- und Ordnungsrecht, 5. Aufl. (2023), § 8 Rn. 92 ff. m.w.N.; zur Verwendung im Strafrecht etwa Puppe, GA 2010, 551 ff.; kritisch z.B. Aichele, ZStW Bd. 123 (2011), 260 ff.; s. auch Kahrs, Die *Conditio-sine-qua-non*-Formel im Strafrecht und Zivilrecht und der Verlust einer Chance zur Vermeidung des schädlichen Erfolges, 2. Aufl. (2014).

⁴⁹ *BVerfG*, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 94.

⁵⁰ Eingehend Breuer, Drittortauseinandersetzungen im Rahmen von Fußballspielen – am Beispiel der Fanszene von Rot-Weiss Essen, 2022; zur strafrechtlichen Einordnung Linnertz, Kriminalistik 2024, 481 (482); Spoenle, NStZ 2011, 552 ff.

⁵¹ Zur Frage der Einbeziehung von Kosten anderer Landespolizeien in die Gebührenberechnung vgl. *BVerfG*, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 115.

aus schwieriger sein. § 4 Abs. 4 S. 1 BremGebBeitrG normiert als Voraussetzung, dass „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“. Wie sollen bei der Ermittlung dieses personellen Mehraufwands die Anteile von drohenden Gewalthandlungen an diesen Örtlichkeiten von denjenigen abgegrenzt werden, die sich aufgrund von möglichen „Drittortauseinandersetzungen“ ergeben? Und erlaubt die Vorschrift nur die Einbeziehung des „Mehraufwands“ in dem in Abs. 1 S. 1 beschriebenen und begrenzten räumlichen Bereich? Oder ist diese Formulierung lediglich tatbestandliche Voraussetzung mit Prognosecharakter, die das Instrument der Gebührenerhebung aktiviert, während auf Rechtsfolgenseite auch andernorts entstandene Mehrkosten in die Gebührenberechnung einbezogen werden dürfen? Diesbezüglich besteht Anlass, an der positiven Wertung des Gerichts hinsichtlich der hinreichenden Bestimmtheit und Normenklarheit der Vorschrift zu zweifeln.

2. Steuerfinanzierte Sicherheitsgewährleistung oder „Vorzugslast“

Von grundlegenderer Bedeutung ist die klare Positionierung des *BVerfG*, dass es sich bei der Sicherheitsgewährleistung zwar um eine wesentliche staatliche Aufgabe handle, diese aber nicht zwingend ausschließlich durch Steueraufkommen bzw. anderweitige allgemeine Einnahmen zu finanzieren sei. Die Aufrechterhaltung eines angemessenen Sicherheitsniveaus und die Erfüllung der staatlichen grundrechtlichen Schutzpflichten sind je nach Bedrohungslage außerordentlich kostspielig. Nicht jeder Sicherheitsmehraufwand ist finanziell der Allgemeinheit aufzuerlegen. Ohne weiteres einleuchtend ist dies bezüglich absichtlich herbeigeführter Beeinträchtigungen der Sicherheit bzw. bei einer individuellen Heranziehung als „Störer“, wobei die Möglichkeit der Erhebung von Gebühren für polizeiliche Zwangsmaßnahmen rechtlich keineswegs einhellig bewertet wird, wie die Diskussionen in Nordrhein-Westfalen um die Regelung von Gebührentatbeständen für die Anwendung unmittelbaren Zwangs (z.B. gegen „Klimaaktivistinnen und -aktivisten“) zeigen.⁵² Steuerfinanziert ist ein „qualifiziertes Sicherheitsniveau“, von Einzelnen verursachte Gefahren-„Peaks“ können auf diese umgelegt werden. Gebühren als Ausgleich für eine staatliche Leistung dürfen nicht nur dann erhoben werden, wenn die Leistung beantragt bzw. angefragt wurde oder dem Gebührenschuldner zumindest „erwünscht“ ist – sie stehen nicht unter dem Vorbehalt seines erklärten oder mutmaßlichen Willens.

Schwieriger ist die Bewertung, wenn es nicht um Störerrinnen und Störer geht, sondern um die mittelbare Veranlassung eines erhöhten Ressourceneinsatzes der Sicherheitsbehörden durch die (rechtmäßige) Wahrnehmung eigener Grundrechte. Es ist anerkannt, dass die Inanspruchnahme staatlicher Ressourcen durch einen eingeschränkten Nutzerkreis eine Abgabepflicht auslösen kann.⁵³ Sicherheit ist selbst zwar mangels „Zählbarkeit“ kein knappes Gut, die zu ihrer Aufrechterhaltung erforderlichen personellen, sachlichen und finanziellen Ressourcen aber schon. Vor diesem Hintergrund ist es naheliegend, denjenigen, der aus einer veranlassten erhöhten Ressourceninanspruchnahme wirtschaftliche Vorteile generiert, auch mit den tatsächlichen Kosten zu belasten. Der Vergleich mag etwas hinken, aber die sog. „Tragik der Allmende“⁵⁴ kann auch hier zum Tragen kommen, wenn steuerfinanzierte Ressourcen zur Erzielung eigener wirtschaftlicher Vorteile exzessiv in Anspruch genommen werden (und andernorts fehlen). Daher betont das Gericht zu Recht, dass es auf eine Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit der Inanspruchnahme nicht ankomme. Insoweit sind seine Erwägungen richtigerweise auch von der allgemeinen Verantwortlichkeitsdogmatik des Polizeirechts losgelöst – der gebührenpflichtige Veranstalter muss nicht „Zweckveranlasser“⁵⁵ sein. Dies ist zutreffend, weil oftmals zu dem Zeitpunkt, zu dem bereits eine erhöhte Einsatzkräfteplanung und -aufstellung erfolgen muss, die zu den Mehrkosten beitragen, noch keine konkrete Gefahrenlage besteht, die dem Veranstalter nach wertenden Kriterien zugerechnet werden müsste. Entscheidend ist eher der Gedanke einer „Risikoveranlassung“, die zusätzliche Präventivmaßnahmen im Vorfeld und zur Verhinderung konkreter Gefahren erfordert. Nach alledem ist dem *BVerfG* zuzustimmen, wenn es die Sicherheitsgewährleistung nicht allein als steuerfinanziert qualifiziert und für die Rechtsfigur der durch Gebühren gegenfinanzierbaren „Vorzugslast“ Raum lässt. Allerdings arbeitet der *Senat* nicht überzeugend heraus, worin eigentlich der „Vorzug“ für den Veranstalter liegen soll – das Risiko für die Allgemeinheit ist ja nicht per se zugleich ein erhöhtes Risiko für den Veranstalter,⁵⁶ zumal er die vielfältigen Gefahren im Zusammenhang mit Hochrisikospiele nicht vollumfänglich selbst abzuwehren verpflichtet sein kann.

3. Gebührencharakter

Zutreffend ist es, wenn der *Senat* die Erhebung einer Gebühr für verfassungsrechtlich zulässig hält. Soweit dies im Schrifttum kritisch gesehen wird, weil dem Betroffenen gegenüber kein unmittelbares Handeln, Dulden oder Unterlassen erfolge,⁵⁷ greift dieser Einwand nicht durch. Es trifft zwar zu, dass die typischen Gebührentatbestände durch einen direkten „Kontakt“ zwischen Gebührengläubiger und -schuldner charakterisiert sind, etwa durch An-

⁵² Kritisch z. B. *Weyersberg/Schwertel-Stahl*, DVBl. 2024, 1395 ff.

⁵³ Vgl. etwa *BVerfG*, Beschl. v. 8.5.2013 – 1 BvL 1/08, BVerfGE 134, 1 ff. – Rn. 39 (Studiengebühren).

⁵⁴ Vgl. zur „Tragedy of the Commons“ etwa *Hardin*, *Science* 1968, 1243 ff.; aus institutionenökonomischer Sicht *Ostrom*, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, 1990.

⁵⁵ Dazu etwa *Pietsch/Sommerfeld*, JA 2022, 840 ff.; *Vockeroth*, DVP 2021, 479 ff.; *Wobst/Ackermann*, JA 2013, 916 ff.; *Schoch*, Jura 2009, 360 ff.

⁵⁶ Vgl. zur Entscheidung des *BVerwG Schiffbauer*, SpuRt 2019, 236 f.

⁵⁷ Vgl. *Müller-Eiselt*, SpuRt 2020, 54 ff.

trag und Leistungserbringung, durch belastenden Eingriff und Kostenförderung oder durch die Inanspruchnahme bereitgestellter öffentlicher Einrichtungen und Anlagen. Gebühren sind Gegenleistungen für eine besondere, staatlicherseits erbrachte Leistung.⁵⁸ Das *BVerfG* ersetzt diese Erwägungen in seiner Entscheidung einerseits durch das Erfordernis eines besonderen Näheverhältnisses zwischen dem verursachten Mehraufwand und der besonderen Gefahrenträchtigkeit der Veranstaltung, andererseits durch die Voraussetzung einer finanziellen Nutznießereigenschaft des Veranstalters. Dies ist ein weit gefasster Gebührenbegriff; sofern man allerdings neben den genannten Anforderungen den tatsächlichen Mehraufwand als Gegenleistung versteht, für die die Gebühr erhoben wird, löst sich das „Störgefühl“ zumindest mit Blick auf die abgabenrechtliche Terminologie weitestgehend auf.⁵⁹

4. Tatsächliche Mehrkosten oder Pauschale

Das *BVerfG* stellt durchweg auf die tatsächlichen Mehrkosten als Grundlage für die Gebührenberechnung ab. § 4 Abs. 4 S. 4 BremGebBeitrG erlaubt es allerdings, die Gebühr nicht nur nach den tatsächlichen Mehrkosten zu berechnen, sondern alternativ auch als Pauschalgebühr. Dies erscheint nach den Ausführungen des Gerichts als verfassungsrechtlich bedenkliche Variante. Ihre Anwendung führt zwar dazu, dass für den Veranstalter die Höhe der Abgabenlast verlässlicher abzuschätzen ist;⁶⁰ die Belastung muss indes „nach Maßgabe des durch die öffentlich-rechtliche Leistung vermittelten Vorzugs erfolgen, der mit der Gebühr finanziell ausgeglichen beziehungsweise dessen Nutzungsmöglichkeit mit dem Betrag abgegolten werden soll“.⁶¹ Die Möglichkeit einer Pauschalgebühr war offenbar nicht Gegenstand der Verfassungsbeschwerde. Bei einfachen Amtshandlungen, bei denen sich ein konkreter, individuell veranlasster Mehraufwand regelmäßig nicht beziffern lässt, mag sie zulässig sein; der Staat darf „typisieren und pauschalieren“. Angesichts der Gebührenhöhe in Bezug auf gefahreneneigte Großveranstaltungen und mit Blick auf die vom *Senat* aufgestellten Anforderungen erscheint sie im Zusammenhang des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG nicht als verfassungsgemäße Option. Auch die Berechnung nach den tatsächlichen Mehrkosten kann im Einzelfall eine komplexe Aufgabe sein; so sind z.B. Mehrarbeit- und Wochenendpauschalen anzurechnen und gegebenenfalls von Störerinnen und Störern erhobene Gebühren für individuelle polizeiliche Maßnahmen abzuziehen. Fraglich ist zudem, inwieweit die Verwendung ohnehin vorhandener technischer Mittel und anderer polizeilicher Einsatzgegenstände berücksichtigt werden kann und müsste – die etwas salopp als „Eh-da-Kosten“ bezeichneten Aufwendungen. Dies freilich ist eine Frage der praktischen Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben, nicht ihrer

grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Zulässigkeit. Anhaltspunkte dafür, dass eine belastbare Berechnung in verfassungswidriger Weise ganz generell nicht möglich wäre, bestehen nicht.

5. Konsequenzen

Die Entscheidung hat vielfältige Konsequenzen, die der *Senat* bei seinen verfassungsrechtlichen Bewertungen nicht einzubeziehen hatte, die aber rechtspolitisch gegen die Gebührenerhebung bei Veranstaltern kommerzieller Großveranstaltungen sprechen. Zu erwarten ist ein „Durchreichen“ der Gebühren an die Teilnehmerinnen und Teilnehmer im Wege der Kartenpreisgestaltung.⁶² Dies kann dazu führen, dass größere Teile der Bevölkerung an derartigen Veranstaltungen nicht mehr teilnehmen können. Angesichts der gesellschaftlichen Bedeutung hochkarätiger Fußballspiele wäre eine Entwicklung hin zu einer „elitären“, weil deutlich teureren Freizeitbetätigung alles andere als wünschenswert.

Daher werden die Landesgesetzgeber sorgsam und mit Augenmaß abzuwägen haben, ob eine Vorschrift nach Bremer Vorbild geschaffen werden sollte oder nicht. Bei einer Etablierung entsprechender landesgesetzlicher Regelungen sind Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten des deutschen Fußballs zu befürchten⁶³ – namentlich dann, wenn diese Regelungen wie § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG eine „gebundene“ Entscheidung vorgeben, also die Gebührenerhebung bei Vorliegen der Voraussetzungen der Norm zwingend vorschreiben („Eine Gebühr (...) wird erhoben“). Der nordrhein-westfälische Innenminister *Herbert Reul* hat im Januar 2025 nach der Veröffentlichung der Entscheidung des *BVerfG* erklärt, dass eine Gebührenerhebung von den Vereinen derzeit nicht vorgesehen sei.⁶⁴ Ähnliche Erklärungen haben Berlin und Brandenburg abgegeben, andere Länder drängen auf eine bundeseinheitliche Lösung, etwa durch die Errichtung eines Fonds, in den die Vereine der Profiligen einzahlen und aus dem polizeiliche Mehrkosten erstattet werden. Den skeptischen Stimmen gegenüber einer breiten Nutzung vergleichbarer Gebührenregelungen ist beizupflichten – die Gefahren von Hochrisikospielen werden dadurch nicht eingedämmt, es werden nur die Kosten anders verteilt. Zudem ist das „Abwandern“ gewaltbereiter Fans zu „kleineren“ Sportereignissen zu befürchten. Sollen die Vereine und Verbände in die Pflicht genommen werden, sollte dies durch eine verstärkte Kooperation, den Abbau von „Feindbildern“, gemeinsam erarbeitete und umgesetzte Präventionsprogramme, wirksamere Eingangskontrollen zur Verhinderung eines Mitführens etwa von Pyrotechnik ins Stadion, personalisierte Eintrittskarten und andere Maßnahmen erfolgen, nicht durch eine bloße Mehrkostenanforderung.

⁵⁸ So definiert z. B. das Bundesgebührengesetz (BGebG) in § 3 Abs. 4: „Gebühren sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die der Gebührengläubiger vom Gebührenschuldner für individuell zurechenbare öffentliche Leistungen erhebt.“

⁵⁹ Auch das BGebG qualifiziert eine Leistung u. a. dann als „individuell zurechenbar“, wenn sie „durch den von der von der Leistung Betroffenen verlasst wurde“ (§ 3 Abs. 2 Nr. 3) bzw. „bei der ein Anknüpfungspunkt im Pflichtenkreis des von der Leistung Betroffenen rechtlich begründet ist“ (§ 3 Abs. 2 Nr. 4).

⁶⁰ Vgl. dazu *BVerfG*, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 111.

⁶¹ *BVerfG*, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 104.

⁶² Vgl. *Drechsler*, NVwZ 2020, 433 ff.

⁶³ *Frank*, VerwArch Bd. 111 (2020), 250 ff.

⁶⁴ <https://www.sportschau.de/regional/wdr/wdr-hochrisikospiele-reul-will-nrw-vereine-erst-mal-nicht-zahlen-lassen-100.html> (zuletzt abgerufen am 20.3.2025).

Die Regelung in § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG ist nicht als „*Lex Hochrisiko-Fußballspiel*“ konzipiert, sondern erfasst grundsätzlich jede kommerzielle Großveranstaltung, in deren Umfeld eine erhöhte Gefahr von Gewalthandlungen besteht. Wie aber sollten vergleichbare landesgesetzliche Bestimmungen gestaltet werden? Möchte man Gebühren für polizeiliche Mehrkosten auch dann erheben, wenn die zu erwartenden Gewalthandlungen nicht von den Besucherinnen und Besuchern der Veranstaltung, sondern von Dritten drohen? Beispielhaft genannt werden können große Konzertevents, bezüglich derer Terrorwarnungen vorliegen;⁶⁵ sollen auch hier polizeiliche Mehrkosten gebührenfinanziert werden, oder ist eine Absage in solchen Fällen stets Mittel der Wahl? Wie weit sollten Gebührenatbestände gefasst werden – sollen Gebühren auch erhoben werden können, wenn es nicht eine einzelne Veranstalterin bzw. einen einzelnen Veranstalter gibt, sondern ein komplexes Geflecht von Verantwortlichen und Nutznießern, wie z.B. im Kölner Straßenkarneval? Soll auch ein anderer Hoheitsträger als Veranstalter in Anspruch genommen werden können, etwa die Stadtverwaltung München als Veranstalterin des Oktoberfests? Gelten diesbezüglich ähnliche Einschränkungen wie hinsichtlich der

polizeilichen Verantwortlichkeit von Hoheitsträgern?⁶⁶ Wie können überzogene Gebühren durch eine entsprechende Normgestaltung vermieden werden? Diesen und anderen rechtspolitischen Erwägungen müssen sich die Landesgesetzgeber stellen, wenn sie sich dazu entschließen, dem Bremer Beispiel zu folgen.

V. Fazit

Die Entscheidung des *BVerfG* weckt Begehrlichkeiten – in Zeiten knapper öffentlicher Haushalte mag für die Länder die Schaffung von Gebührenvorschriften in Anlehnung an § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG verlockend sein. Vor einer bloßen Übernahme der Bestimmung ist jedoch zu warnen – es sind vielfältige rechtspolitische Erwägungen anzustellen, und es wäre durchaus legitim, sich gegen die Regelung einer Gebührenpflicht aufgrund einer „Vorzugslast“ zu entscheiden oder die gesetzlichen Anforderungen abweichend auszugestalten. In der Sache ist den verfassungsrechtlichen Erwägungen des Gerichts grundsätzlich zuzustimmen, wenngleich im Detail eine differenziertere Bewertung als erforderlich erscheint.

⁶⁵ Z.B. bei drei in Wien geplanten Konzerten von *Taylor Swift* im August 2024.

⁶⁶ Dazu *Raap*, BWV 2022, 221 ff., 244 ff., 269 ff.; *Britz*, DÖV 2002, 891 ff.; *Borowski*, VerwArch Bd. 101 (2010), 58 ff.; *Schoch*, Jura 2005, 324 ff.; *Thiel*, Polizei- und Ordnungsrecht, 5. Aufl. (2023), § 8 Rn. 145 ff.