chend. Die Sportverbände müssen in der Lage sein, die Einflussgrenzen der Clubs anzuerkennen und zu ertragen. Insbesondere bei Fehlen eines Verschuldens und Vorliegen weitgehend optimaler Präventionsbemühungen sind schwerste Sanktionen nur in absoluten Extremfällen noch angemessen.

Ein solcher lag im Falle Dynamo Dresden indes nicht vor. Die gegen den Club vom DFB-Sportgericht verhängte Sanktion war daher zu hart[25].

25 Das zwischenzeitlich ergangene Urteil des DFB-Bundesgerichts lag bei Redaktionsschluss nicht vor.

# Kostenpflicht der Vereine für Polizeieinsätze im Fußballstadion

*Von Dr. habil. Martin Stopper, Dr. Felix Holzhäuser, Florian Knerr, München*[1]

## I. Einleitung

Angesichts der aktuellen Sicherheitsdiskussion rund um Fußballspiele fordern Vertreter der öffentlichen Hand immer wieder, dass insbesondere die Vereine der Profiligen die Kosten für die Polizeieinsätze in den Stadien selbst tragen sollten[2]. Denn um die Sicherheit in den Stadien gewährleisten zu können, müssten die für die Polizei verantwortlichen Bundesländer in der Zwischenzeit beträchtliche Ressourcen aufwenden, nicht zuletzt würde auch die Gesundheit ihrer Einsatzkräfte aufs Spiel gesetzt. Die DFL und die Vereine lehnen eine solche Kostenpflicht vor allem mit dem Hinweis auf die öffentlich-rechtliche Aufgabe der Polizei ab[3].

Im Folgenden soll daher am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalens (NRW)[4] untersucht werden, ob es für die öffentliche Hand auf Basis der geltenden Rechtslage möglich ist, den Vereinen die Kosten für die Polizeieinsätze zwangsweise aufzuerlegen. Grundlage der Untersuchung ist die Annahme, dass die Veranstalter ihre Sicherungs- und Überwachungspflichten erfüllen, sich in der Öffentlichkeit konsequent gegen Gewalt positionieren und im Rahmen ihrer Möglichkeit gegen Gewalttäter im Stadion vorgehen[5].

## II. Möglichkeit einer zwangsweisen Kostenbeteiligung in NRW

### 1. Grundsatz der Kostenfreiheit polizeilicher Handlungen

Grundsätzlich sind Handlungen der Polizei im Rahmen der Gefahrenabwehr für den Bürger kostenlos. Es ist eine der Kernaufgaben des Staates, die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten und seine Bürger vor Kriminalität und Gewalt zu schützen[6]. Der Grundsatz der Kostenfreiheit und Steuerfinanzierung der Polizei soll zudem bewirken, dass sich jedermann ohne Angst vor den finanziellen Kosten an die Polizei wenden kann. Ausnahmen hiervon sind daher nur in Fällen möglich, in denen diese Grundüberlegungen nicht zutreffen. Dies ist zunächst da der Fall, wo die Polizei nicht nur dem Allgemeinwohl, sondern vorrangig privaten Interessen dient (nachfolgend unter 2.). Hier können gesetzlich genau festgelegte Gebühren vom Bürger verlangt werden, zu dessen Nutzen die Polizei tätig wird. Auch kann die Polizei Kosten erheben, wenn sie ihre Anweisungen unter Anwendung von Verwaltungszwang durchsetzen muss (nachfolgend unter 3.). Denn der sich einer polizeilichen Anweisung verweigernde Bürger soll für die Kosten seiner Weigerung einstehen. In jedem Fall muss eine Kostenpflicht, wie immer im Rahmen der Eingriffsverwaltung, aber auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen[7].

### 2. Kostenregelungen nach der Gebührenordnung NRW

Nach dem Gebührengesetz NRW (im folgenden GebG NRW) kann die Verwaltung Kosten für gewisse Amtshandlungen erheben, die nicht (nur) dem Allgemeinwohl, sondern auch privaten Sonderinteressen dienen. In diesen Fällen wird die Polizei überwiegend im Interesse privater Bürger tätig. Sie erledigt Aufgaben, die eigentlich im Pflichtenbereich des Privaten liegen. Über die Kostenpflicht wird der Vorteil abgeschöpft, den der Bürger über ihre Entlastung durch die Polizei erfahren hat.

Als Konkretisierung des GebG NRW zählt die GebO NRW die Behörden auf, die Kosten für bestimmte Amtshandlungen beim Bürger erheben können. Unter Tarifstelle 18 finden sich dort auch die polizeilichen Angelegenheiten. Allerdings sind hier nur die Fälle der polizeilichen Begleitung von Schwertransporten[8], der polizeilichen Begleitung gefährlicher Güter[9], der polizeilichen Begleitung von Werttransporten[10], des Einsatzes nach einer Alarmierung durch eine private Überfall- oder Einbruchmeldeanlage[11] und des Einsatzes nach einer missbräuchlichen Alarmierung oder auf-

1 *Martin Stopper* ist Partner, *Felix Holzhäuser* Associate Partner und *Florian Knerr* wissenschaftlicher Mitarbeiter der auf Sportrecht spezialisierten Kanzlei Lentze Stopper Rechtsanwälte, München.

2 Vgl. in diesem Zusammenhang zuletzt Sport Bild Nr. 9 vom 27. 2. 2013, S. 15 (hier im Zusammenhang mit der Begleitung von Fan Bussen durch private Sicherheitsdienste).

3 So DFL-Geschäftsführer *Christian Seifert* in tz-online vom 13. 4. 2010, abrufbar unter: http://www.tz-online.de/sport/fussball/dfl-keine-beteiligung-polizeikosten-713 196.html, zuletzt aufgerufen am 25. 2. 2013.

4 Mit aktuell 5 Erst- und 4 Zweitligisten ist Nordrhein-Westfalen das Heimatland eines Viertels der Vereine der beiden obersten Spielklassen. Soweit ersichtlich sind die allgemeinen Argumentationsmuster, insbesondere im Bezug auf den Zweckveranlasser und die Vertretbarkeit der Handlung, auch auf die anderen Bundesländer übertragbar.

5 Vgl. zum Engagement der Vereine in diesem Zusammenhang zuletzt auch *Bernard*, SpuRt 2013, 8 ff.

6 *Deusch*, Polizeiliche Gefahrenabwehr bei Sportgroßveranstaltungen, Berlin 2005, S. 221.

7 *Deusch*, Polizeiliche Gefahrenabwehr bei Sportgroßveranstaltungen, Berlin 2005, S. 219.

8 Tarifstelle 18.1 GebO NRW.

9 Tarifstelle 18.2 GebO NRW.

10 Tarifstelle 18.3 GebO NRW.

11 Tarifstelle 18.4 GebO NRW.

grund einer vorgetäuschten Gefahrenlage[12] ausdrücklich genannt. Im Zusammenhang mit der Veranstaltung von Fußballspielen treffen den Veranstalter ebenfalls Sicherungspflichten, die er teilweise durch eigene Ordner, zum Teil aber auch über die Polizei erfüllen lässt. Unter diesem Aspekt sind die genannten Angelegenheiten mit der vorliegenden Situation in Fußballstadien daher grundsätzlich vergleichbar. Ein maßgeblicher Unterschied liegt jedoch in der Tatsache, dass die Veranstaltung von Fußballspielen, auch im kommerzialisierten Profibereich, als Gemeinwohlbelang wahrgenommen wird[13]. Ausgehend von dieser Wertung ist es nicht überraschend, dass die GebO NRW keine Kostenpflicht für diese Fälle vorsieht. Eine solche Regelung wäre jedoch erforderlich, um vom Grundsatz der Kostenfreiheit und Steuerfinanzierung der Polizeihandlungen abzuweichen[14].

### 3. Kostentragung von Maßnahmen im Verwaltungszwang

Neben der direkten Kostenpflicht gewisser privatnütziger Amtshandlungen über das GebG NRW und die GebO NRW besteht für die Polizei die Möglichkeit, Kosten zu erheben, wenn sie ihre Amtshandlungen mit Verwaltungszwang durchsetzen muss. Auf diese Weise ließe sich vorliegend eine Kostenpflicht begründen, wenn man die polizeilichen Handlungen im Rahmen der Sicherung von Fußballspielen als Zwangsdurchsetzung von polizeilichen Anordnungen gegen den Veranstalter ansehen könnte. Als Zwangsmittel käme hierbei nur die Ersatzvornahme nach § 52 Abs. 1 Satz 1 Polizeigesetz NRW (im folgenden PolG NRW) in Betracht, die bei Handlungen der Polizei dem weitgehend gleichlautenden § 59 Abs. 1 Verwaltungsvollsteckungsgesetz NRW vorgeht.

Der Kostenpflicht von Zwangshandlungen der Polizei im Rahmen der Ersatzvornahme liegt unter anderem der Gedanke zugrunde, dass die Nichtbefolgung polizeilicher Anordnungen und damit die Abwälzung dieser Pflicht auf die Polizei sich finanziell nicht lohnen dürfen. Dieser Gedanke rechtfertigt ein Abweichen vom Grundsatz der Kostenfreiheit und Steuerfinanzierung polizeilicher Handlungen.

Dem Grunde nach erscheint es zunächst auch durchaus denkbar, die polizeilichen Handlungen bei Fußballspielen als Ersatzvornahme einer an den Veranstalter gerichteten Anordnung zur Einhaltung der Ordnung und Sicherheit im Stadion anzusehen. Formal betrachtet kann jedoch eine Ersatzvornahme, wenn nicht Gefahr im Verzug ist, erst vorgenommen werden, nachdem die Behörde den Privaten zur Vornahme einer bestimmten Handlung aufgefordert und dies mit der Androhung der Ersatzvornahme verbunden hat. Erst wenn die Aufforderung fruchtlos geblieben ist, kommt eine kostenpflichtige Ersatzvornahme durch die Polizei in Betracht, kurzum keine Kostentragung ohne vorherige formale Aufforderung der Polizei. Von dieser formalen Betrachtung unabhängig bestehen bei der Begründung einer Kostenpflicht über die Vorschriften zum Verwaltungszwang gegen den Veranstalter von Fußballspielen aber auch einige grundsätzliche Bedenken. Insbesondere sind die Störereigenschaft der Vereine und die Vertretbarkeit der Handlung sehr fraglich.

a) Störereigenschaft der Vereine

Die Zwangsmaßnahme und damit auch die daran anknüpfende Kostenpflicht müssen sich gerade gegen den Adressaten wenden, der im polizeilichen Sinne für die entsprechende Gefahr verantwortlich ist – den sog. Störer[15].

Die im PolG NRW genannten polizeirechtlichen Standardkategorien des Handlungsstörers nach § 4 Abs. 1 PolG NRW und des Zustandsstörers nach § 5 Abs. 1 PolG NRW kommen hier, zumindest in ihrer klassischen Form, nicht in Frage. Nach diesen Kategorien können nur die gewaltbereiten Fans als Störer identifiziert werden. Den Vereinen sind die Ausschreitungen aber nach h. M. über diese traditionellen Rechtsfiguren nicht zurechenbar, da der polizeiliche Zurechnungszusammenhang durch das gewaltsame Verhalten von Fans unterbrochen wird[16].

Eine polizeirechtliche Störereigenschaft des Veranstalters von Fußballspielen ließe sich in diesem Zusammenhang allenfalls über die teilweise noch umstrittene[17] Figur des sog. Zweckveranlassers begründen. Diese rechtliche Konstruktion geht von einem mittelbaren Störer, hier dem Verein, hinter dem unmittelbaren Störer, hier den gewaltbereiten Fans, aus[18]. Sie soll es der Polizei aus Gründen der Opportunität ermöglichen, den oftmals leichter fassbaren Zweckveranlasser zum Adressaten polizeilicher Maßnahmen zu machen[19]. Die Figur des Zweckveranlassers muss allerdings als Ausweitung der gesetzlich geregelten Verantwortlichkeiten vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sehr eng ausgelegt werden[20]. Hierzu werden in der Literatur sowohl eine subjektive als auch eine objektive Methode vertreten[21].

Nach der subjektiven Methode muss der Zweckveranlasser das Handeln des unmittelbaren Störers bezwecken oder zumindest billigend in Kauf nehmen[22]. Dies ist den Veranstaltern von Fußballspielen, gerade bei den geltenden Sicherungsstandards im Profisport, nicht zu unterstellen. Etwas anderes könnte höchstens dann gelten, wenn Fans durch die Vereine gezielt angestachelt werden oder wenn Sicherheitsmaßnahmen, etwa die Unterbindung von Pyrotechnik im Stadion, bewusst und gezielt unterlassen werden. Nach der objektiven Methode soll es hingegen ausreichen, wenn das Verhalten des unmittelbaren Störers als typische Folge des Verhaltens des Zweckveranlassers erscheint. Eine Begründung der Störereigenschaft der Veranstalter über diese Methode würde demnach voraussetzen, dass Ausschreitungen schon als typische Folge der Ver-

12 Tarifstelle 18.6 GebO NRW.
13 *Würtenberger*, NVwZ 1983, 192, 196.
14 Vgl. *Schroeder*, Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, Heidelberg 2011, Rn. 370.
15 Das PolG NRW verwendet das etwas modernere aber gleichbedeutende Wort „Verantwortlicher".
16 *Deusch*, Polizeiliche Gefahrenabwehr bei Sportgroßveranstaltungen, Berlin 2005, S. 219 f.
17 Vgl. *Wolffgang/Hendricks/Merz*, Polizei- und Ordnungsrecht in Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl., München 2011, Rn. 363.
18 Darstellung bei *Dietlein/Burgi/Hellermann*, Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen, 4. Aufl., München 2011, § 3 Rn. 80.
19 *Schütte*, in Schütte/Braun/Keller, Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen, Stuttgart 2012, § 4 Rn. 7.
20 *Vahle*, in Tegtmeyer/Vahle, Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen – PolG NRW, 10. Aufl., Stuttgart 2011, § 4 Rn. 17.
21 Ausführliche Darstellung bei *Tetsch/Baldarelli*, Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen, Hilden 2011, § 4 Rn. 3.2.1.5 ff.
22 *Schmidt*, ZRP 2007, 120, 120.

anstaltung von Fußballspielen angesehen werden müssen[23]. Auch das erscheint trotz der aktuellen medialen Diskussion sehr fraglich. Ganz praktisch lässt sich hier schon einwenden, dass es bei weitem nicht bei jedem Fußballspiel zu Ausschreitungen kommt, sondern es nach wie vor um unschöne Einzelfälle geht. Für die rechtliche Wertung umso wichtiger ist jedoch, dass bei einer solchen Auslegung eine grundrechtlich[24] geschützte Aktivität *per se* die polizeirechtliche Verantwortung des Veranstalters für mögliche Ausschreitungen begründen würde. Dies widerspricht dem Ausnahmecharakter der Figur des Zweckveranlassers. Eventuell könnte man im Einzelfall argumentieren, dass bei gewissen Vereinen oder besonderen Spielpaarungen aufgrund der Erfahrungen in der Vergangenheit eine besondere Gefahrneigung besteht und Ausschreitungen daher in diesen Fällen als typische Folge im Sinne einer Zweckveranlassung anzusehen seien[25]. Doch lässt sich auf diese Weise in keinem Fall eine generelle Pflicht der Vereine zur Kostentragung begründen. Die besseren Argumente sprechen daher dafür, die Störereigenschaft des Veranstalters von Fußballspielen abzulehnen[26]. Etwas anderes könnte allenfalls dann gelten, wenn eindeutige Indizien dafür vorliegen, dass der Verein gewalttätige Fans zumindest billigend in Kauf nimmt[27].

b) Vertretbarkeit der Handlung

Maßnahmen im Rahmen der Ersatzvornahme müssen weiterhin vertretbar sein im Sinne der Legaldefinition des § 52 Abs. 1 Satz 1 PolG NRW. Einerseits muss die Polizei sie an Stelle des Störers durchführen können[28]. Andererseits muss aber auch die Befolgung der ursprünglichen polizeilichen Anordnung dem Störer (oder einem von ihm beauftragten Dritten) rechtlich und tatsächlich möglich gewesen sein[29]. Denn nur dann kann die Vornahme durch die Polizei als Ersatz der denkbaren Vornahme durch den Störer gewertet werden. Auch die Kostenpflicht für die Ersatzvornahme setzt dies voraus. Dem Störer kann nur die Nichtvornahme von Handlungen und damit die Abwälzung der Handlungspflicht auf die Polizei vorgeworfen werden, die er selbst hätte vornehmen können.

Polizeieinsätze im Rahmen von Fußballspielen erscheinen unter diesem Gesichtspunkt als äußerst problematisch. Viele der hier notwendigen polizeilichen Handlungen sind mit der Ausübung hoheitlicher Befugnisse verbunden und somit dem Veranstalter schon per se nicht möglich, z. B. Maßnahmen im Bereich des Gewaltmonopols oder der Verkehrsregulierung. Zu denken ist hier z. B. an polizeiliche Platzverweise, die Ausübung körperlicher Gewalt, Festnahmen und die Aufforderung, während des verzögerten Abmarschs der Fan-Blöcke im Stadion zu verweilen. Die Durchführung dieser Maßnahmen kann daher begriffsnotwendig keine Ersatzvornahme darstellen[30]. Ersatzvornahmen könnten also nur da vorliegen, wo die Polizeikräfte nicht weiter wirken als die Ordner des Veranstalters dies auch könnten. Auch das generelle Vorhalten von Polizeikräften in und um das Stadion ist nicht als Ersatzvornahme zu werten, da es auch hier gerade auf die Möglichkeit der Nutzung hoheitlicher Befugnisse ankommt.

Von dieser rechtlichen Argumentation völlig unberührt ist die Frage, ob es politisch wünschenswert erscheint, wenn sämtliche Maßnahmen in den Stadien, die derzeit von der Polizei wahrgenommen werden, in Zukunft durch die Vereine bzw. deren Sicherheitsdienste selbst vorgenommen werden müssten. Genau dies wäre aber die Konsequenz, die mit einer Einordnung der Polizeieinsätze als Ersatzmaßnahme zwingend einhergeht.

Im Rahmen der Einsätze bei Fußballspielen sprechen daher gute Gründe gegen eine Annahme der Vertretbarkeit der polizeilichen Handlungen und somit gegen eine Kostenpflicht der Vereine. Dies gilt zumindest dann, wenn die Polizei im Stadion auch hoheitliche Befugnisse wahrnimmt, die dem Veranstalter bzw. seinem Sicherheitsdienst vorenthalten sind.

### 4. Ergebnis

Auf Basis der gegenwärtigen Rechtslage in NRW ist es nicht möglich, die Kosten für polizeiliche Einsätze bei Fußballspielen den Vereinen in Rechnung zu stellen. Zwar gibt es durchaus theoretische Ansätze für eine solche Kostenpflicht über die Inanspruchnahme für Zwangshandlungen der Polizei im Rahmen der Ersatzvornahme, doch würde dies deutliche Versäumnisse der Vereine im Kampf gegen gewaltbereite Fans voraussetzen. Auch die Rechtsunsicherheit spricht eher gegen eine Kostenpflicht infolge Verwaltungszwangs.

## III. Fazit

Auf Grundlage der bestehenden gesetzlichen Regelungen ist die Heranziehung der Vereine zur Kostentragung für Polizeieinsätze in den Bundesligastadien in NRW nicht möglich. Sollte es seitens der öffentlichen Hand gewollt sein, die Vereine für die Kosten der Polizeieinsätze zahlen zu lassen, erscheint es daher auf Grund des verfassungsrechtlich gebotenen Gesetzesvorbehalts unumgänglich, dass der Landesgesetzgeber zunächst eine gesetzliche Grundlage für eine solche Inanspruchnahme schafft. Zu erwarten wäre in diesem Fall eine ergänzende Regelung innerhalb der GebO NRW (insbesondere als Aufzählung im Rahmen der Tarifstelle 18, siehe oben). Die Kostenregelung könnte ähnlich der dort bereits vorgesehenen Kostenpflichten für Schwer-, Gefahr-, Werttransporte, Alarmierung und Fehlalarmierung ausgestaltet werden. Eine solche Regelung müsste sich in rechtlicher Hinsicht neben den allgemeinen Grundsätzen wie das Rechtsstaats- oder das Demokratieprinzip (z. B. Berechenbarkeit und Verhältnismäßigkeit) vor allem an

23 *Schmidt*, ZRP 2007, 120, 120.

24 Zu beachten ist, dass nicht nur der Veranstalter seine eigenen Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1 GG (Allgemeine Handlungsfreiheit), Art. 9 Abs. 1 GG (Vereinigungsfreiheit) und Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG (Berufsfreiheit) ausübt, sondern mit der Veranstaltung auch anderen (v. a. den Sportlern) ein notwendiges Forum zur Ausübung ihrer Grundrechte bietet.

25 Vgl. in diesem Zusammenhang die Entscheidungen zur Partie FC St. Pauli gegen Hansa Rostock VG Hamburg, Beschluss vom 2. 4. 2012, Az. 15 E 756/12 und OVG Hamburg, NJW 2012, 1975 ff.

26 *Schenke*, NJW 1983, 1882, 1883; *Pietzcker*, DVBl. 1984, 457, 459; *Schoch*, JuS 1994, 934; a. A. *Bross*, DVBl. 1983, 377, 380; *Götz*, DVBl. 1984, 14, 17; *ders.* NVwZ 1984, 211, 215; *Lege*, VerwArch 89 (1998), 71.

27 Vgl. *Schenke*, NJW 1983, 1882 1883.

28 Aus diesen Gründen ist z. B. die Ersatzvornahme einer Auskunft unmöglich.

29 *Vahle*, in Tegtmeyer/Vahle, Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen – PolG NRW, 10. Aufl., Stuttgart 2011, § 52 Rn. 5; *Schütte*, in Schütte/Braun/Keller, Polizeigesetz Nordrhein-Westfalen, Stuttgart 2012, § 52 Rn. 3.

30 *Deusch*, Polizeiliche Gefahrenabwehr bei Sportgroßveranstaltungen, Berlin 2005, S. 220.

den europarechtlichen Schranken und den Freiheitsgrundrechten messen lassen[31]. Eine größere Hürde als die rechtliche Zulässigkeit einer solchen Regelung wäre jedoch sicherlich die damit einhergehende politische und öffentliche Diskussion. Insbesondere steht zu befürchten, dass Alleingänge einzelner Bundesländer in dieser Frage zu einem verzerrenden Eingriff in den bundesweiten sportlichen Wettbewerb führen könnten.

31 Vgl. zu einer Lösung *de lege ferenda* und deren rechtlicher Zulässigkeit *Schmidt*, ZRP 2007, 120, 121 f.