



28.09.2010

Bezahlung von Fußballereinsätzen:

Forderung nach Kostenerstattung durch Vereine rechtlich nicht haltbar



Berlin. „Wer bezahlt eigentlich diesen Aufwand?“ Ob

Fußballkrawalle, G8-Gipfel oder Castor-Transport – Bürger und

Medien stellen immer wieder die Frage, wer für die Kosten großer Polizeieinsätze mit manchmal tausenden Polizisten eigentlich aufkommt. Immer wieder gerät das Fußballgeschehen in den Blickpunkt: „Da werden Millionen verdient und der Steuerzahler muss dafür herhalten, den Spielbetrieb zu sichern.“ Wer der zunehmenden Tendenz einer Privatisierung und Ökonomisierung polizeilicher Tätigkeit entgegenwirken will, tut gut daran, keine weitere Gebührenfinanzierung zuzulassen, auch nicht bei wirtschaftlich potenten Bundesligavereinen. Sie ist ebenso rechtlich wie rechtspolitisch fragwürdig.

Aktuell geht es um die Frage, ob auch jene Personal- und Sachkosten von Polizeieinsätzen auf z. B. Fußballvereine abgewälzt werden können, die dadurch entstehen, dass Fans zur Gefahrenabwehr durch Polizeikräfte begleitet werden. Insbesondere bei diesen Kosten wird diskutiert, ob Fußballvereine zur Finanzierung von Polizeieinsätzen herangezogen werden können. Ein Vorstoß aus den Reihen der Innenministerkonferenz zielt in diese Richtung.

Wer die Musik bestellt ...

Den Fragestellungen ist gemeinsam, dass zunehmend Kosten, die der öffentlichen Hand bei der Wahrnehmung ursprünglich hoheitlicher Aufgaben entstehen, über sog. Eigensicherungspflichten und/oder gebührenrechtliche Regelungen auf den „Begünstigten“ abgewälzt werden. Darüber hinaus sind Tendenzen erkennbar, auch außerhalb des eigentlichen Polizeirechts dem „Störer“ die Kosten gebotener Ordnungsverfügungen und zwar unter Einschluss des Personalaufwandes bei der Bebearbeitung durch neue Verwaltungsgebührentatbestände aufzuerlegen.

Doppelte Belastung

Diese Trends und Entwicklungen sind umstritten, weil die betroffenen Bürgerinnen und Bürger die Gebührenbelastung im Hinblick auf die bereits geleisteten Steuern als doppelten Zugriff auf ihren Geldbeutel empfinden können. Ein Grund für die zunehmende Neigung zur Schaffung neuer Gebühren als greifbarer Rettungsring in Zeiten drastischer Finanznot liegt in der klar erkennbaren, gleichwohl nur scheinbaren Plausibilität der Gegenleistungsrechtfertigung. Im politischen Kampf gegen Steuermehrbelastung und Haushaltsnotlage erscheint es vielen Politikern deshalb nahe liegend, die Kosten für staatliches Handeln mittels Gebühr auf die abzuwälzen, die offenbar etwas von der staatlichen Leistungserbringung haben – z. B. auf den Bundesligaverein, der ja davon profitiert, dass Fußballfans Heimspiele seiner Mannschaft besuchen.

Die Gebühr

Als Gebühr kann man das Entgelt für behördliche Leistungen verstehen. Bundesverfassungs- und Bundesverwaltungsgericht haben in Ermangelung einer begrifflichen Vorgabe durch gesetzliche Regelungen einen formellen Gebührenbegriff entwickelt. Die Gebührenerhebung nicht mehr zwingend von einem wirtschaftlichen Vorteil des Gebührenschuldners oder einer privatnützigen Gegenleistung der öffentlichen Hand abhängig, sondern jede individuell zurechenbare Leistung zur Gebührenrechtfertigung erscheint den Gerichten nunmehr als ausreichend. Somit tritt die einstmals typische Verbindung zwischen staatlicher Leistung und der Gebühr als Entgelt für einen dadurch vermittelten Vorteil zurück.

Individuell zurechenbar

Die Gebühr verfassungsrechtlich dadurch gekennzeichnet, dass sie aus Anlass individuell zurechenbarer öffentlicher Leistung dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder eine sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt wird und dazu bestimmt ist, in Anknüpfung an diese Leistung der Verwaltung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken. Eine weitere Voraussetzung der Gebühr ist aber aus Sicht des Grundgesetzes, das zwischen der kostenverursachenden Verwaltungsleistung und dem Gebührenschuldner eine besondere Beziehung besteht, die es gestattet, diesem die Amtshandlung zuzurechnen. In dieser individuellen Zurechenbarkeit liegt die Rechtfertigung dafür, dass die Amtshandlung nicht aus Steuermitteln, sondern ganz oder teilweise über Sonderlasten durch den Gebührenschuldner finanziert wird, insoweit liegt ein Gegenleistungscharakter der Leistung vor.

Der Gebührenbegriff als solcher dürfte den Gesetzgeber danach an der Schaffung von Gebührentatbeständen selbst für Amtshandlungen im Kernbereich hoheitlicher Staatstätigkeit nicht hindern.

Grenzen der Gebührenausschüttung

Fraglich ist aber, ob das öffentliche Interesse an der Gefahrenabwehr eine inhaltliche Schranke zur

Aufweitung der Abwälzung polizeilicher Kosten dienen kann. Die gegenüber allen sonstigen Aufgaben der Exekutive herausgehobene Aufgabe der Polizei ist es, jene Gefahren von dem Einzelnen oder dem Gemeinwesen abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird und Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu beseitigen, soweit es im öffentlichen Interesse geboten ist.

Polizei handelt im öffentlichen Interesse

Die Polizei wird im Unterschied zu anderen Teilen der Exekutive nicht nur und nicht in erster Linie im Auftrag und im privaten Interesse einzelner Bürger tätig, sondern sie handelt stets im öffentlichen Interesse. Die Polizei darf deshalb, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen für ihr Einschreiten vorliegen, ihr Tätigwerden nicht von einem Antrag oder einer Kostenerstattung abhängig machen.

Durch die neueren gebührenrechtlichen Entwicklungen genügt es für die Begründung einer Gebührenpflicht aber, dass die polizeiliche Tätigkeit dem Gebührenschuldner individuell zurechenbar ist. Diese individuelle Zurechenbarkeit liegt bei polizeilichem Handeln im Privatinteresse auf der Hand, bei überwiegendem öffentlichen Interesse an der Vornahme einer Amtshandlung wird es hier trotz gleichzeitiger Privatnützigkeit unter Wertungsgesichtspunkten häufig fehlen.

Gefahrenabwehr oder Gebührenabwehr

Die neue Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hat dem öffentlichen Interesse an der Gefahrenabwehr aber insoweit eine eigenständige Bedeutung für die Begrenzung der Kostenhaftung beigemessen, als der auf das öffentliche Interesse entfallene Kostenteil nicht zu Lasten des Gebührenschuldners veranschlagt werden darf.

Im Gegensatz dazu ist abzugrenzen, dass eine Gebührenabwälzung auf den Einzelnen dort geschehen kann, wo der Bürger von einer Tätigkeit der Polizei unmittelbar und individuell wirtschaftlich profitiert. Daher ist auch eine Generalklausel zur Gebührenabwehr, etwa für „polizeiliche Maßnahmen der Gefahrenabwehr“, grundsätzlich unzulässig.

Mit dem polizeilichen Auftrag unvereinbar

Jegliche sonstige Verknüpfung der polizeilichen Tätigkeit mit Gesichtspunkten der Kostenerstattung wäre mit dem Auftrag der Polizei unvereinbar. Das gilt insbesondere für alle Überlegungen, die darauf abzielen, mit Hilfe der Ausweitung der Kostenerstattungspflicht einen sog. Abschreckungseffekt, z. B. im Hinblick auf die Durchführung von Demonstrationen, erzielen zu wollen. Einer derartigen Absicht steht der verfassungsrechtliche Grundsatz der ungehinderten Ausübung staatsbürgerlicher Rechte entgegen. Niemand soll und darf mit Hilfe eines unkalkulierbaren Kostenrisikos davon abgehalten werden seine verfassungsgemäßen Rechte auszuüben. Auf die hier in Rede stehende Frage bezogen bedeutet dies, dass ein flexibles Gebührensystem für Bundesligavereine mit Sicherheit unkalkulierbar wäre, denn eine Kostenerstattung wäre ja nur sinnvoll, wenn sie sich auch am konkreten Aufwand orientierte.

Unkalkulierbares Kostenrisiko für Bundesligavereine

Müsste ein angesetztes Ligaspiel, was zuvor als risikoarm galt, während einer Saison zu einem Risikospiel bewertet werden, hätte dies einerseits einen deutlich erhöhten polizeilichen Aufwand und zugleich höhere Gebühren für den Verein zur Folge, was allerdings für den Verein eben nicht kalkulierbar wäre. Das Kostenrisiko eines Vereines wäre demzufolge durch das Verhalten von Fans beeinflussbar. Dies dürfte rechtlich nicht zulässig sein.

Bedarf durch Steuern decken

Als weitere rechtliche Schranke gegenüber einer Ausweitung gebührenfinanzierter Polizeieinsätze ist das Steuerstaatsprinzip gem. Art. 105 ff. GG zu nennen. Es bedeutet, dass der Steuerstaat seinen Finanzbedarf im Wesentlichen durch Steuern zu decken hat.

Nach dem Steuerstaatsprinzip ist die Gebührenfinanzierung staatlicher Leistung eine zu rechtfertigende Ausnahme. Die Gebührenhöhe darf nicht in einem groben Missverhältnis zum gesetzlich erkennbaren Gebührenzweck stehen. Wenn man Gebühren erheben wollte, müssten einzelfallbezogene (pro Spiel) Kostengebühren erhoben werden. Pauschalgebühren, wie z. B. die Forderung nach einer 50 Mio. Euro-Kostenbeteiligung, dürften auch dem Steuerstaatsprinzip zuwiderlaufen. Politisch sollte im Übrigen nicht übersehen werden, dass die Bundesligavereine laut DFB im Jahr 2009 bereits rd. 620 Mio. Euro Steuern gezahlt haben.

Vereine sind keine Störer

Fraglich ist des Weiteren, ob Bundesligavereine für Kosten herangezogen werden dürften, die sie jedenfalls als sog. Nichtstörer auch nicht zu verantworten hätten. Unstreitig führt der Bundesligaverein die den Polizeieinsatz auslösenden Schwierigkeiten nicht selbst herbei. Er selbst verwirklicht keinen Gefahrentatbestand, er gefährdet auch nicht die öffentliche Sicherheit. Etwas anderes könnte nur gelten, wenn der Bundesligaverein innerhalb seines Machtbereiches (das Stadiongelände) die ihm zumutbaren

eigenen Sicherungsmaßnahmen unterließe. Dies ist aber gerade bei Bundesligavereinen angesichts ihres immensen Sicherungsaufwandes nicht der Fall.

Allerdings ist die den Polizeieinsatz auslösende Menschenbewegung vom Veranstalter bezweckt, so dass sich möglicherweise über die Rechtsfigur des Zweckveranlassers eine Zurechnung des pflichtwidrigen Verhaltens Einzelner zum Rechtskreis des Veranstalters konstruieren ließe. Allerdings muss beachtet werden, dass der Bundesligaverein als Veranstalter selbst ein grundgesetzliches Recht auf Durchführung seiner Veranstaltung hat. Er ist also weder Störer noch Zweckveranlasser, sondern er ist von Fanausschreitungen bzw. von pflichtwidrigem Verhalten Einzelner Gestörter. Der Verein hat also ein Anspruch auf polizeiliche Hilfe.

Problematische Entwicklungen im öffentlichen Kostenrecht

Seit geraumer Zeit ist zu beobachten, dass zahlreiche polizeiliche Tätigkeiten mit Gebühren belegt werden. Das Luftsicherheitsgesetz hat dem Bundesinnenministerium die Aufgabe auferlegt, die Kosten von Luftsicherheitsmaßnahmen durch Rechtsverordnung auf den Fluggast zu übertragen. Die Luftsicherheitsgebührenverordnung regelt z. B., dass die Gebühr pro Durchsuchung eines Fluggastes und seiner mitgeführten Gegenständen zwischen 2 und 10 Euro liegen darf. Damit wird eine, so die hier vertretene Auffassung, ausschließlich der Gefahrenabwehr dienende Maßnahme kostenpflichtig.

Ebenfalls mit kritischem Blick sollte die Rechtsprechung im Bereich der Gebührenabwälzung nach Feuerwehreinsätzen beobachtet werden. Immer häufiger wenden sich Bürger gegen Gebührenbescheide und tragen mit Erfolg vor, dass der Einsatz bestimmter Fahrzeuge und die damit verbundene Leistungserbringung zur Gefahrenabwehr nicht geboten war. Die Gerichte überprüfen dann im Einzelfall, ob eine Gefahrenlage tatsächlich gegeben und wenn ja, in welchem Umfang der Einsatz z.B. eines Löschhilfefahrzeuges notwendig war, vgl. Verwaltungsgericht Berlin, VG 1 A 244.08 und VG 1 A 272.08.

Überträgt man die Grundgedanken dieser Rechtsprechung auf die Frage, ob sich Bundesligavereine an den Kosten für Polizeieinsätze zu beteiligen haben, kommt man nicht umhin, auch zu diskutieren, ob die Vereine ein Mitspracherecht an der Gestaltung von Polizeieinsätzen erwerben. Man könnte sich von Seiten der Polizei kaum derartigen Wünschen entziehen, denn wer sich exklusiv in einem hohen Maß an Kosten beteiligen muss, der wird wohl Einfluss auf die Qualität der Leistungserbringung einfordern; und zwar mindestens im Nachhinein. Was wird beispielsweise von Seiten der Behörden vorgetragen werden, wenn ein potenter Verein mit entsprechender Medienarbeit öffentlich vorträgt, dass angesichts der Friedfertigkeit seiner Fans nicht vier Hundertschaften zur Absicherung des Bundesligaspiels, sondern nur zwei notwendig gewesen wären? Wer der zunehmenden Tendenz einer Privatisierung und Ökonomisierung polizeilicher Tätigkeit entgegenwirken will, tut gut daran, keine weitere Gebührenfinanzierung zuzulassen, auch nicht bei wirtschaftlich potenten Bundesligavereinen. Sie ist ebenso rechtlich wie rechtspolitisch fragwürdig.

Von Sascha Braun, GdP-Justiziar

© 2007 - 2011 Gewerkschaft der Polizei Bundesvorstand