

# Fußball ist unser Leben, denn König Fußball regiert die Welt

---

JuWiss Redaktion

2014-08-14T07:29:57

von [ILYA LEVIN](#) und [MICHAEL SCHWARZ](#)

In der andauernden post-Weltmeisterschaftseuphorie wurden die Herzen vieler Fußballbegeisterten durch eine alarmierende Nachricht erschüttert: Veranstalter von Fußballspielen sollen nach einer Beschlussempfehlung des Bremer Senats an Kosten von Polizeieinsätzen beteiligt werden. Die geplante Inrechnungstellung wurde vom DFB als Affront empfunden; der Ligaverband äußerte verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Vorschlag. *Björn Schiffbauer* nahm diese Bedenken auf und kündigte in seinem Beitrag im JuWissBlog vom 31.07.2014 („[Eine verfassungsrechtliche Abwehrschlacht](#)“) eine sachliche Debatte an („Keine Politik, keine Polemik – nur Verfassungsrecht“).



in Aussicht gestellte Gebührentatbestand verletze nach Ansicht des Verfassers die in Betracht kommenden Grundrechte aus Art. 9 und 12 GG, verstoße gegen den allgemeinen Gleichheitssatz und sei zusätzlich als unzulässiges Einzelfallgesetz zu qualifizieren. Kurzum: Dem Bremer Vorschlag drohe der Platzverweis. Dieser Einschätzung soll im Folgenden auf den Grund gegangen werden.

## Verfassungsgrenzen

Die kostenmäßige Inanspruchnahme kommerzieller Veranstalter ist kein Novum. Bereits in den 1980er Jahren kam *Schenke* in NJW 1983, 1882 zu dem Ergebnis:

*„Normen, welche die Heranziehung kommerzieller Großveranstalter zu den Kosten von Polizeieinsätzen vorsehen, sind verfassungsrechtlich prinzipiell zulässig.“*

Im Einzelnen: Ob die kollektive Vereinigungsfreiheit durch die Kostenauflegung betroffen ist, erscheint zweifelhaft. Zweck des Art. 9 GG ist nicht, die übrigen Individualgrundrechte kollektiv zu überwölben bzw. zu verstärken. Wird

eine Vereinigung wie die DFL oder der SV Werder bei der Organisation von Fußballspielen „wie jedermann im Rechtsverkehr tätig,“ so sind die materiellen Individualgrundrechte einschlägig (BVerfGE 70, 1 [25]). Dass eine Regelung zur punktuellen Kostentragung einen verfassungsrechtlich relevanten Bezug zur organisatorischen Selbstbestimmung der Vereinigung aufweist oder gar ihre zweckmäßige Funktionsfähigkeit gefährden könnte, ist nicht ersichtlich.

Es bleibt daher allein die Berufsfreiheit. Prima facie führt eine Berufsausübungsregelung wie die angedachte Gebührentragungspflicht zu Gewinneinbußen der Veranstalter. Art. 12 GG sieht einen einfachen Gesetzesvorbehalt vor. Daher fällt die Hauptlast der Eingriffsrechtfertigung der Verhältnismäßigkeitsprüfung zu. Es ist sicher richtig, in diesem Zusammenhang auf die (kumulative) Verantwortlichkeit der Störer (randalierende Fans) hinzuweisen, die der Gebührentatbestand *de lege ferenda* mitberücksichtigen sollte. Damit kann freilich nicht gemeint sein, die gesamten Mehrkosten des Polizeiaufgebots bei Hochrisikospielen den Individualstörern aufzubürden. Eine Auflage, weniger Eintrittskarten an den Gastverein auszugeben, begegnet dagegen schon Bedenken auf der Stufe der Geeignetheit. Dass allgemein ein Weniger an mitgereisten Fans zugleich ein Mehr an Sicherheit bedeuten soll, leuchtet nicht ein. Vielmehr käme es für den Erfolg dieser Strategie darauf an, die besonders gewaltbereiten Individuen im Vorfeld auszusondern. Des Weiteren wirft der Vorschlag ein Problem im Hinblick auf den sportlichen Wettbewerb als – so wird immer wieder betont – eigentlichem Kerngeschäft auf: Werden von Gesetzes wegen weniger Karten an die Gäste abgegeben, so erhöht sich dadurch wohl auch der Heimvorteil. Ob dieser wiederum durch das Rückspiel auszugleichen ist, lässt sich gewiss nur im Einzelfall klären (zur Unterbindung von Konkurrenzvorteilen siehe BVerfGE 111, 10 [33]). Lässt man die genannten Argumente dennoch gelten, so sei an dieser Stelle doch zumindest in pragmatischer Sicht an den politischen Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers in Fragen der Erforderlichkeit bei Berufsausübungsregelungen erinnert. In diesem Sinne konstatiert etwa *Schenke* (aaO., 1884):

*„Die politische Entscheidung darüber, ob hier staatliche Aufgaben ausschließlich durch Steuern oder auch durch Erhebung von Kosten (Gebühren und Auslagen) finanziert werden sollen, ist auf der Verfassungsebene nicht getroffen.“*

Die Entscheidung darüber, aus welchen Quellen der Staat zur Erfüllung seiner Aufgaben schöpft, ist politisch determiniert. Das Verfassungsrecht gibt die äußeren Grenzen für die Ausgestaltung vor. Die Spieltaktik ist Sache der Politik.

Da bisher kein konkreter Gesetzesentwurf existiert, entbehrt der Vorwurf mangelnder Bestimmtheit seiner Grundlage. In der Zwischenzeit wollen wir uns daher auf die Frage konzentrieren, weshalb eine partielle Kostentragung durch die Veranstalter durchaus sinnvoll erscheint.

## Levelling the playing field: Sind die Veranstalter in die Pflicht zu nehmen?

Aus rechtspolitischer Sicht sind die Beweggründe des Bremer Senats mehr als klar. Unbeschadet weitestgehend leerer Landeskassen hat der Staat die adäquate Erfüllung seiner Aufgaben sicherzustellen. Mit dem Bremer Vorschlag brechen derweil bereits vergessene Verteilungskonflikte wieder auf: Wer hat die Kosten der Erfüllung staatlicher Aufgaben zu tragen? Die Allgemeinheit in Gestalt der Steuerzahler oder diejenigen, die daraus Sondervorteile ziehen? Diese Fragestellung ist an sich nicht neu. Neu ist dagegen die Fokussierung auf den Profifußball als Nutznießer.

Klassischerweise wird Fußball in Deutschland als ein Kulturgut *sui generis* behandelt. Das Buch von *Zieschang* und *Klimmer* „Unternehmensführung im Profifußball“ enthält ein Beitrag des ehemaligen DFB-Präsidenten *Meyer-Vorfelder* mit dem Titel: „König Fußball in Deutschland – Wirtschafts- und Kulturgut“. Darin wird Fußball als kulturelles Massenphänomen gefeiert, als „Theater des kleinen Mannes“.

*Meyer-Vorfelder* spricht aber auch eine andere Dimension des Profifußballs an, die für die Auflösung der Kostenthematik von Bedeutung ist. Nach der Studie „Wirtschaftsfaktor Bundesliga“ von *McKinsey & Company* erwirtschafteten die Profivereine der ersten und zweiten Bundesliga in der Saison 2008/2009 einen Gesamterlös von [2,03 Milliarden Euro \(Steueraufkommen 683 Mio Euro\)](#). Für das Jahr 2014 erzielte die Bundesliga nach eigenen Angaben mit [383,5 Mio. Euro den höchsten operativen Gewinn](#) seit Aufnahme des Spielbetriebs.

Diese Daten verdeutlichen den Unterschied zwischen dem Kulturphänomen Fußball und dem Wirtschaftsunternehmen Bundesliga, das nunmehr ins Visier des Bremer Senats geraten ist. Betrachtet man den Profifußballbereich als einen Wirtschaftssektor, der unter Gewinnmaximierungsprämissen agiert, so scheint die Lösung des oben angesprochenen Verteilungskonflikts (Allgemeinheit vs. Veranstalter) geradezu trivial.

Laut [Angaben des Bremer Innensenats](#) beliefen sich die Personalkosten für Polizeieinsätze in der Saison 2013/14 auf ca. 1,4 Mio. Euro. Stellt man diese Zahlen gegenüber, kann von einer erdrosselnden Wirkung, wie sie mit Blick auf die Angemessenheit der Gebührenregelung grundrechtlich relevant werden könnte, nicht die Rede sein – zumal dann, wenn sich die Regelung auf sog. Rot-Spiele (Hochrisikospiele) beschränken soll.

Die Veranstalter sind weder Verursacher von Gewalt noch sollte hier ohne Not mit der ohnehin fadenscheinigen Figur des Zweckveranlassers argumentiert werden. Gleichwohl werden Lizenzfußballspiele (im Gegensatz zu Versammlungen) nicht kostenlos veranstaltet. Als Empfänger eines Sondervorteils sind die Veranstalter vielmehr als Begünstigte zur Beteiligung an den Kosten heranzuziehen. Es erscheint daher nur angemessen, den Preis für die Bereitstellung der Infrastruktur, mit der die Kommerzialisierung der Veranstaltung überhaupt erst gelingen kann, demjenigen

(zumindest teilweise) in Rechnung zu stellen, der einen erheblichen wirtschaftlichen Sondervorteil aus der Bereitstellung der Sicherheitsinfrastruktur zieht.

Ist eine Inanspruchnahme kommerzieller Veranstalter dem Grunde nach zu befürworten, gilt es weiterhin zu klären, wer als Veranstalter in Betracht kommt. Einerseits sind die kommerziellen Vermarktungsrechte für den Lizenzfußball [exklusiv beim Ligaverband angesiedelt und werden für diesen von der DFL wahrgenommen](#), die ihrerseits den Spielbetrieb leitet. Andererseits legt [Art. III § 3 der Liga-Spielordnung \(SpOL\)](#) fest, dass der gastgebende Club die Verantwortung für „ein sportliches Verhalten [der] Mitglieder und Anhänger vor, während und nach den Spielen“ trägt. Entstehende Kosten für ggf. erforderliche Polizeikräfte gehen zulasten des Clubs. Das teilweise komplexe Arbeitsteilungs- und Abschöpfungsgefüge zwischen Ligaverband, DFL und Vereinen ist dabei (nicht erst auf Rechtsanwendungsebene) zu berücksichtigen, um die Adressaten sachgerecht zu bestimmen.

## **Gesetzgebungsoptimierung**

Aus verfassungsrechtlicher Sicht scheinen folgende Überlegungen geeignet, ggf. fortbestehende Bedenken gegen eine teilweise Kostentragungspflicht aus dem Weg zu räumen.

Durch die Ausgestaltung des Gebührentatbestands als Soll-Vorschrift kann sichergestellt werden, dass zum einen die Verhaltensstörer auf der Sekundärebene beteiligt werden (s.o.); zum anderen kann gewährleistet werden, dass sich das Ausmaß eingetretener Gefahren ex-post auf der Gebühreenseite adäquat widerspiegelt. In Bezug auf die Bestimmtheit des Gebührentatbestands sind die Besonderheiten des Gefahrenabwehrrechts zu bedenken: eine Anknüpfung an die tradierten Formulierungen in den entsprechenden Ländergesetzen muss daher genügen.

Die Rechtssicherheit gebietet zudem Klarheit über die Gebührenbemessung und die hierfür berücksichtigten „Leistungsmerkmale“. Auf diese Weise können wirtschaftlich tragfähige Lösungen von den Vereinen selbst getroffen werden, so dass das die Umwälzung des Kostendrucks auf die Veranstalter nicht zulasten der Sicherheit im Stadion geht. Der aktuelle [NRW-Vorstoß](#) einer „basisdemokratischen“ Einbindung der Fans zur Verringerung der notwendigen Polizeipräsenz zeigt eine interessante Regelungsalternative auf, die allerdings noch ihrer Bewährungsprobe harret..

Einer möglichen Verdrängung der Vereine aus ihren Heimspielstätten kann durch Gesetzeskoordination (Innenministerkonferenz) begegnet werden. Damit wäre zugleich der Rechtssicherheit gedient sowie der Rechtseinheit und der Chancengleichheit im Klub-Wettbewerb geholfen.

