Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Extra

In Zusammenarbeit mit der Neuen Juristischen Wochenschrift

Gegründet von Rechtsanwalt Prof. Dr. Hermann Weber, Schriftleiter von 1982–2001

Herausgegeben von *Rechtsanwalt Prof. Dr. Rüdiger Breuer,* Bonn – *Prof. Dr. Martin Burgi,* München – *Dr. Josef Christ,* Richter am BVerwG, Leipzig – *Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde,* Rechtsanwalt, Stuttgart – *Prof. Dr. Thomas Mayen,* Rechtsanwalt, Bonn – *Prof. Dr. Hubert Meyer,* Geschäftsf. Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages, Hannover – *Prof. Dr. Janbernd Oebbecke,* Münster – *Prof. Dr. Karsten-Michael Ortloff,* Vors. Richter am VG a. D., Berlin – *Dr. Stefan Paetow,* Vors. Richter am BVerwG a. D., Berlin – *Prof. Dr. Joachim Scherer,* Rechtsanwalt, LL.M., Frankfurt a. M. – *Dr. Heribert Schmitz,* Ministerialrat, Berlin – *Prof. Dr. Friedrich Schoch,* Freiburg – *Prof. Dr. Rudolf Streinz,* München

Schriftleitung: Rechtsanwalt Prof. Dr. Achim Schunder und Rechtsanwältin Dr. Christiane Prause, Beethovenstraße 7 b, 60325 Frankfurt a. M.

5 2015
Seite 1–6
34. Jahrgang
1. März 2015

Rechtsanwalt Svend Heise*

Überwälzung von Einsatzkosten der Polizei bei Spielaustragungen im Profifußball

Der polizeikostenrechtliche Ansatz

Seit den 1980er Jahren wird in Deutschland unter dem Eindruck stetig knapper Haushaltskassen in regelmäßigen Abständen eine lebhafte Diskussion darüber geführt, ob die Veranstalter kommerzieller Großveranstaltungen zur Erstattung von Kosten herangezogen werden können, die der öffentlichen Hand ua für den polizeilichen Schutz der jeweiligen Veranstaltung, ihrer Besucher und unbeteiligter Dritter entstehen. Diese Diskussion zielt dabei vor allem auf die Veranstalter von Fußballspielen im deutschen Profifußball ab, sprich auf die Bundesligavereine, den Ligaverband, die DFL und den DFB. Wehrten sich diese bislang noch erfolgreich gegen einen Gebührenangriff auf ihre Veranstalterkassen, sorgt ein Vorstoß der Freien Hansestadt Bremen für eine neuerliche Befeuerung der Debatte.

I. Hintergrund und Einführung

Durch Mitteilung vom 22.7.2014 hat der Senat der Freien Hansestadt Bremen der Bremischen Bürgerschaft einen dezidierten Bericht zur „Finanzierung von Polizeieinsätzen bei gewinnorientierten Großveranstaltungen“[1] vorgelegt. Der Bericht schließt mit dem eindeutigen Ergebnis, dass „[d]er Veranstalter einer gewinnorientierten Großveranstaltung […] auf der Basis landesrechtlicher Regelungen an den Kosten eines durch die Veranstaltung bedingten Polizeieinsatzes durch Geltendmachung einer Gebühr beteiligt werden [könne], wenn im Zusammenhang mit der Veranstaltung erfahrungsgemäß mit Gewalthandlungen zu rechnen ist“.[2] Das vordringlichste Ziel ist dabei klar: Bei der avisierten Gebührenerhebung geht es vor allem um die Überwälzung von Einsatzkosten der Polizei bei Spielaustragungen des SV Werder Bremen im Bremer Weserstadion. Auch der potenzielle Kostenschuldner ist in Gestalt der DFL Deutsche Fußball Liga GmbH (kurz DFL) in deren mutmaßlichen Eigenschaft als (Mit-) Veranstalterin der Fußballspiele in dem Bericht bereits ausgemacht.[3] Mit einer von der Bremischen Bürgerschaft in Folge des Senatsberichts am 22.10.2014 verabschiedeten Gesetzesänderung[4] und der Implementierung eines korrespondierenden Kostentatbestands zur Bremer Kostenverordnung für die innere Verwaltung[5] scheint der weitere Weg für die finale Umsetzung der Bremer Initiative zudem mittlerweile frei zu sein.

Gänzlich neu sind solche Ansätze und Überlegungen freilich nicht. Schon im Jahr 1980 hatte die Innenministerkonferenz auf damalige Initiative des Hessischen Innenministers beschlossen, einen internen Arbeitskreis für die Beratung und Berichterstattung über das Thema „Kosten vollzugspolizeilicher Einsätze bei Großveranstaltungen“ einzusetzen, der dann jedoch knapp zwei Jahre später schließlich die Empfehlung ausgab, die Angelegenheit nicht weiter zu verfolgen.[6] Nicht etwa, weil die maßgeblichen Kostenfragen juristisch geklärt, sondern vielmehr, weil sie in dieser oder ähnlicher Weise von Mal zu Mal politisch abschlägig beschieden und ad acta gelegt wurden, haben sich Bundesligavereine, Die Liga-Fußballverband e. V. (kurz Ligaverband), DFL und Deutscher Fußball-Bund e. V. (kurz DFB) insofern bisher im-

* Der Autor, Mag. rer. publ., ist Rechtsanwalt in der KWV Kanzlei für Wirtschaft & Verwaltung in Frankfurt a. M. Der Beitrag erfolgt in zwei Teilen: Der hier vorliegende erste Teil befasst sich mit dem Hintergrund sowie insbesondere dem polizei(kosten)rechtlichen Ansatz und der in dessen Mittelpunkt stehenden umstrittenen Frage nach der Störerverantwortlichkeit des Veranstalters; in einem abschließenden zweiten Teil (NVwZ 2015, 262) wird sodann insbesondere der gebührenrechtliche Ansatz nebst verfassungsrechtlichen Aspekten diskutiert.

1 Bremische Bürgerschaft (Landtag), Drs. 18/1501 zu Dr. 18/1201 v. 22.7.2014.

2 Drs. 18/1501 (o. Fn. 1), 36.

3 Drs. 18/1501 (o. Fn. 1), 34; krit. hierzu *Schiffbauer*, NVwZ 2014, 1282 (1284).

4 Gesetz zur Änderung des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes v. 4.11.2014 (Brem. GBl. 457, ber. 547).

5 Vgl. lfd. Nr. 120.60 der Anlage 1 (Kostenverzeichnis) zu § 1 Kostenverordnung für die innere Verwaltung [InKostV] v. 20.8.2002 (Brem. GBl. 455), zuletzt geändert durch Art. 1 Siebte VO zur Änd. der Kosten-VO für die innere Verwaltung v. 4.11.2014 (Brem. GBl. 546).

6 Vgl. *W.-R. Schenke*, NJW 1983, 1882, dort Fn. 2.

mer wieder erfolgreich einer Beteiligung an den Einsatzkosten der Polizei bei Profifußballspielen erwehren können.[7]

Ebenfalls nicht neu ist auch die politische Motivationslage, die Frage der Erstattung der Polizeikosten abermals auf die Tagesordnung zu setzen. War bereits in den 1980'er Jahren die angespannte Haushaltslage der öffentlichen Hand der Quell entsprechender Finanzierungsdebatten,[8] hat sich hieran auch im Zuge des Übergangs vom Vorsorge- zum Gewährleistungsstaat[9] über die 1990'er[10] und 2000'er[11] Jahre bis heute nichts geändert. Im Gegenteil hat sich der auf der öffentlichen Hand lastende Haushaltsdruck gerade im Zuge der europäischen Staatsschuldenkrise über die vergangenen Jahre noch weiter verschärft. Das „Diktat der leeren Kassen"[12] ist mittlerweile unter dem Begriff der „Haushaltsdisziplin" notgedrungen zu einem europa- und verfassungsrechtlich hinterlegten Grundsatz geworden.[13] Es mag daher auch kaum verwundern, dass der aktuelle Vorstoß in der Polizeikostendebatte ausgerechnet vom im Ländervergleich zwar flächenmäßig kleinsten, aber gemessen an der auf die Einwohneranzahl umgelegten Pro-Kopf-Kreditmarktverschuldung[14] mit deutlichem Abstand ärmsten deutschen Bundesland ausgeht. Die Bremer Handlungsspielräume bei der Finanzierung öffentlicher Aufgaben sind dementsprechend äußerst eng. Erst jüngst musste der Bremer Senat angesichts eines drohenden Haushaltsdefizits für das Jahr 2014 in Höhe von weiteren über 60 Mio. Euro wieder einmal eine Haushaltssperre aussprechen.[15]

Vor diesem Hintergrund lediglich auf vermeintliche staatliche Geldgier und verzweifelte Abgabenkreativität zu schließen, wäre indes erheblich zu kurz gegriffen.[16] Viel zu groß ist die Angst um Wählerstimmen und zu heiß demgemäß das politische Eisen, um dieses ausschließlich aus Gründen der Einnahmengenerierung und Haushaltskonsolidierung anzufassen.[17] Immerhin geht es um des Deutschen liebsten Sport, dem im Volksmund gar monarchistische Züge anhaften und dessen institutionelle Protagonisten – so scheint es – bisweilen einen eigenen Staat im Staat für sich proklamieren. Es bedarf daher augenscheinlich mehr als nur finanziellen Handlungsdrucks, um den politischen Mut aufzubringen, eine Beteiligung der Austragungsveranstalter an den Einsatzkosten der Polizei ins Spiel zu bringen und – noch dazu im Alleingang – auch mit Nachdruck zu verfolgen.

Die maßgebliche Frage, aus der sich dieser Mut zu nähren scheint, ist daher vor allem die der gerechten Lastenverteilung, für die auch der gemeine Wähler, ob fußballbegeistert oder nicht, über die vergangenen Jahre durchaus – und das mag das eigentlich Neue an dem aktuellen Szenario sein – eine besondere Sensibilität entwickelt hat. Nicht zuletzt die europäische Bankenkrise hat schließlich zu einem Stimmungsbild wider der Privatisierung von Gewinnen bei gleichzeitiger Sozialisierung von Verlusten beigetragen.[18] Bei aller Nostalgie und Romantik, die dem sportlichen Wettbewerb auch im heutigen Profifußball noch innewohnt, erkennen daher Viele, dass es sich bei den deutschen wie auch bei allen übrigen europäischen Ligabetrieben und Pokalwettbewerben um ein Milliardengeschäft handelt. So hat die DFL in ihrem Bundesliga-Report 2014[19] für die Spielzeit 2012/13 zuletzt mit 2,17 Mrd. Euro für die Bundesliga und knapp 420 Mio. Euro für die 2. Bundesliga abermals neue Umsatzrekorde vermelden können. In der Bundesliga wurde dabei zudem mit 62,6 Mio. Euro das in ihrer Historie zweitbeste operative Ergebnis nach Steuern erzielt, und auch in der 2. Bundesliga betrug der Gewinn nach Steuern immerhin knapp 46 Mio. Euro. Diesen privatwirtschaftlichen Kennzahlen standen nach Angaben der Zentralen Informationsstelle Sporteinsätze (ZIS) zeitgleich insgesamt fast 1,8 Mio. anlassbezogene polizeiliche Einsatzstunden gegenüber,[20] die nach Schätzungen der Deutschen Polizeigewerkschaft mit Kosten zulasten des Steuerzahlers in Höhe von etwa 90 Mio. Euro zu Buche schlugen.[21]

Vor diesem Hintergrund stößt die Bremer Initiative in der Bevölkerung auch auf deutliche Zustimmung: Laut einer repräsentativen Umfrage des Meinungsforschungsinstituts YouGov im August 2014 fanden 68 Prozent der Befragten, dass die Vereine einen Teil der Ausgaben für Polizeieinsätze tragen sollten; nur 24 Prozent waren demgegenüber der Ansicht, dass die Kosten allein von den Ländern getragen werden sollten.[22] Umso schärfer fällt dann auch die Gegenwehr der potenziell zur Kasse Gebetenen, allen voran der DFL aus, die mit verfassungsrechtlichen Bedenken schwere Geschütze aufgefahren und angekündigt hat, sich gegen eine Heranziehung zu den Kosten von Polizeieinsätzen mit allen juristischen Mitteln zur Wehr zu setzen.[23] Und tatsächlich sind die Möglichkeiten zur Polizeikostenüberwälzung auf den sich eigentlich rechtstreu verhaltenden Veranstalter einer kommerziellen Großveranstaltung rechtsdogmatisch höchst umstritten. Anlass genug, sich im Folgenden noch einmal genau-

7 Vgl. *Kugelmann/Albers*, JA 2013, 898 (905); *Lege*, VerwArch 1998, 71 (72); *W.-R. Schenke*, NJW 1983, 1882.
8 Vgl. *Broß*, DVBl 1983, 377 (378); *ders.*, VerwArch 1983, 388; *W.-R. Schenke*, NJW 1983, 1882; *Würtenberger*, NVwZ 1983, 192 (193).
9 Vgl. hierzu *Schuppert*, Verwaltungswissenschaft, 2000, 917 ff., 933 ff.; ferner *Ipsen*, Der Staat der Mitte, 2009, 261 ff.; *Burgi* in *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), HdbStR, IV, 3. Aufl. 2006, § 75 Rn. 30; *Franzius*, Der Staat 2006, 547.
10 Vgl. *Sailer* in *Lisken/Denninger* (Hrsg.), HdbPolR, 2. Aufl. 1996, Abschnitt M Rn. 1; *Lege*, VerwArch 1998, 71; *Gusy*, DVBl 1996, 722.
11 Vgl. *Schmidt*, ZRP 2007, 120.
12 *Broß*, DVBl 1983, 377 (378); *ders.*, VerwArch 1983, 388.
13 Vgl. Art. 126 AEUV, Art. 109 GG; vgl. auch *Kugelmann/Albers*, JA 2013, 898 (899).
14 Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Entwicklung der Länderhaushalte im Jahr 2013 – Endgültiges Ergebnis, 7.
15 Vgl. Pressemitteilung der Senatorin für Finanzen v. 8.7.2014, im Internet abrufbar unter www.senatspressestelle.bremen.de/sixcms/detail.php?id=94374 (letzter Abruf am 7.12.2014).
16 Vgl. in diesem Sinne auch bereits *Lege*, VerwArch 1998, 71 (72), unter Verweis auf *Broß*, DVBl 1983, 377 (380); sowie *ders.*, VerwArch 1983, 388 (392); zu den zu Grunde liegenden rechtspolitischen Überlegungen s. ferner *Schmidt*, ZRP 2007, 120 (121).
17 Vgl. hierzu auch bereits *W.-R. Schenke*, NJW 1983, 1882, der als Grund für die Aufgabe entsprechender rechtspolitischer Überlegungen in den 1980'er Jahren insbesondere auf die *„Drohung verschiedener Bundesliga-Vereine, die für die Erhöhung der Eintrittspreise Verantwortlichen an den Toren der Fußballstadien steckbrieflich bekanntzumachen"* rekurrierte.
18 Vgl. idS auch bereits *Lege*, VerwArch 1998, 71 (72).
19 DFL Deutsche Fußball Liga GmbH (Hrsg.), Bundesliga-Report 2014 – Die wirtschaftliche Situation im Lizenzfußball, Stand: 22.1.2014, im Internet abrufbar unter www.bundesliga.de/media/native/dokument/dt_DFL_BL_Wirtschaftssituation_2014_72dpi.pdf (letzter Abruf am 7.12.2014).
20 Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze, Jahresbericht Fußball Saison 2012/13, 19, im Internet abrufbar unter www.polizei-nrw.de/media/Dokumente/12-13_Jahresbericht_ZIS.pdf (letzter Abruf am 7.12.2014).
21 Vgl. Online-Artikel von radiobremen vom 22.7.2014, Polizeieinsätze bei Bundesliga-Spielen – Fragen und Antworten zum Bremer Vorstoß, im Internet abrufbar unter www.radiobremen.de/sport/fussball/polizei-bundesligaspiele100.html (letzter Abruf am 7.12.2014).
22 Vgl. Online-Mitteilung der YouGov Deutschland-AG v. 7.8.2014, im Internet abrufbar unter www.yougov.de/news/2014/08/07/umfrage-fussballclubs-sollen-sich-sicherheitskoste/; vgl. ferner das Umfrageergebnis im ZDF-Politbarometer vom 22.8.2014, nach dem sogar 77 Prozent der Befragten eine Beteiligung der Bundesligavereine an den Polizeieinsatzkosten befürworten, im Internet abrufbar unter www.heute.de/mehrheit-der-deutschen-will-bundesliga-vereine-an-kosten-fuer-polizei-einsaetze-beteiligen-34641924.html (letzter Abruf jeweils am 7.12.2014).
23 Pressemitteilung der DFL Deutsche Fußball Liga GmbH v. 22.7.2014, im Internet abrufbar unter www.bundesliga.de/de/dfl/mediencenter/pressemitteilungen/2013/ligaverband-wird-gegen-bremer-beschluss-alle-juristischen-m-glichkeiten-aussch-pfenphp (letzter Abruf am 7.12.2014).

er mit den rechtlichen Rahmenbedingungen für und wider das „Ob“ einer entsprechenden kostenrechtlichen „Veranstalterhaftung“ auseinanderzusetzen.

II. Ausgangslage: Kosten der Gefahrenabwehr als steuerfinanzierter Staatsaufwand

Besondere Brisanz erfährt sowohl die rechtspolitische als auch die rechtsdogmatische Auseinandersetzung mit den etwaigen Möglichkeiten und Grenzen einer Polizeikostenüberwälzung dadurch, dass sie untrennbar mit zu Grunde liegenden Fragen des Staats- und Polizeiverständnisses zusammenhängt. Dem Staat ist die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit schließlich im Rahmen seines hoheitlichen Gewaltmonopols als elementare Staatsaufgabe vorbehalten, was die Aufgabenwahrnehmung zugleich zu einer seiner wesentlichen Legitimationsgrundlagen und zum Element tragender Verfassungsprinzipien macht.[24] Polizei und öffentliche Sicherheit werden mit dieser Zuweisung zum Staat zu öffentlichen Gütern.[25] Als solche zeichnen sie sich insbesondere dadurch aus, dass von ihrer Nutzung niemand ausgeschlossen werden kann, und zwar auch unabhängig davon, ob und welchen Beitrag der jeweils einzelne Nutzer zu ihrer Erstellung oder Aufrechterhaltung geleistet hat.[26] Somit steht also der individuelle Nutzenanteil in keinem Zusammenhang oder Verhältnis zum individuellen Kostenanteil – die einzelnen Nutzungsvorgänge sind für die jeweiligen individuellen Nutzer vielmehr kostenfrei und die Kosten stattdessen von der Allgemeinheit zu tragen.[27] Hieraus folgt, dass die Kosten der Gefahrenabwehr im Grundsatz steuerfinanziert dem Staat zur Last fallen und eine Kostenüberwälzung auf den einzelnen Nutzer die rechtfertigungsbedürftige Ausnahme darstellt.[28]

Dies gilt jedenfalls insoweit, als es um den Kern polizeilicher Aufgabenwahrnehmung und Gefahrenabwehr geht. Jedoch unterliegt auch der polizeiliche Tätigkeitsbereich angesichts sich ständig ändernder Rahmenbedingungen in Gesellschaft Umwelt, Technik und Kriminalität einem steten Wandel. Er ist daher mittlerweile weit vielschichtiger, als dies nach tradiertem Verständnis noch der Fall war, und er findet längst nicht mehr ausschließlich als Ausprägung klassischer Eingriffsverwaltung, sondern vielfach als Dienstleistung auf einem zum Teil kommerzialisierten Sicherheitsmarkt statt.[29] In diesem Bereich wird die Inanspruchnahme der Polizei für den Nachfrager von Sicherheit damit zu einem Faktor wirtschaftlicher Kalkulation.[30]

Die polizeiliche Aufgabenwahrnehmung anlässlich von Spielaustragungen im Profifußball findet nun genau an der Schnittstelle zwischen traditioneller vollzugspolizeilicher Tätigkeit einerseits und nachfrageorientierter Sicherheitsdienstleistung andererseits statt. Denn zum einen geht es hier um klassische präventive Gefahrenabwehr und repressive Strafverfolgung,[31] sprich um die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit im Rahmen des staatlichen Gewaltmonopols; zum anderen aber ist die polizeiliche Aufgabenerfüllung conditio sine qua non für die gewinnorientierte Durchführung der jeweiligen Spielaustragung, wodurch die Polizei zu Gunsten des Veranstalters einen erheblichen und unmittelbaren Beitrag zur Wertschöpfungskette leistet.[32] Aus Veranstaltersicht werden das Vorhandensein polizeilicher Präsenz und die Gewährleistung öffentlicher Sicherheit insofern zwar als öffentliche Güter vorausgesetzt, zugleich aber auch anlassbezogen über das Maß ihrer allgemeinüblichen Nutzung für die Zwecke privatwirtschaftlichen Gewinnstrebens in Anspruch genommen. Dieses bipolare Spannungsfeld führt dabei auch zu unterschiedlichen Anknüpfungspunkten in der juristischen Diskussion um die etwaige Überwälzung der Polizeikosten auf den Veranstalter – je nachdem, welcher dieser zwei Pole im Mittelpunkt der Betrachtung steht.[33]

III. Der klassische polizei(kosten)rechtliche Ansatz: Zur Frage der Störerhaftung

Unter Betonung des hoheitlichen Charakters der polizeilichen Aufgabenwahrnehmung richtet sich die Antwort auf die Frage einer etwaigen Kostenhaftung auf Sekundärebene nach tradiertem Verständnis zuvorderst nach der polizeirechtlichen Verantwortlichkeit und Polizeipflichtigkeit auf Primärebene.[34] Zu den Kosten polizeilichen Tätigwerdens kann hiernach im Regelfall zunächst einmal nur derjenige herangezogen werden, der als Störer für das Vorliegen einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und somit auch für die Kosten ihrer Abwehr verantwortlich ist; umgekehrt soll der Nichtstörer demgegenüber in der Regel weder auf Primärebene zur Gefahrenabwehr noch – spiegelbildlich – auf Sekundärebene zu deren Kosten herangezogen werden.[35]

1. Verhaltensstörer, Zustandsstörer und Zweckveranlasser

Hinsichtlich der Störereigenschaft kann dabei zwischen Verhaltens- und Zustandsstörer unterschieden werden, also zwischen der Verantwortlichkeit für – nicht notwendigerweise eigenes – gefahrverursachendes Verhalten einerseits und für den gefahrursächlichen Zustand von Sachen andererseits: Verhaltensstörer ist demnach derjenige, der durch sein Verhalten oder durch das Verhalten eines Dritten, für den er etwa kraft Aufsichts- oder Sorgfaltspflicht einzustehen hat, eine Gefahr im polizeirechtlichen Sinne verursacht; Zustandsstörer ist demgegenüber derjenige, der Eigentümer, sonstiger Berechtigter oder Inhaber der tatsächlichen Gewalt bezüglich einer Sache ist, von der Gefahren oder Störungen für die öffentliche Sicherheit und/oder Ordnung ausgehen.[36]

Für die jeweilige Gefahr polizeirechtlich verantwortlich und damit (Verhaltens- oder Zustands-) Störer ist indes nur derjenige, der durch das ihm zurechenbare Verhalten oder durch die ihm zurechenbare Sache die maßgebliche – und bisweilen schwer zu bestimmende – Gefahrenschwelle derart überschreitet, dass dadurch die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts unmittelbar begründet oder erhöht wird (so genannte Theorie von der unmittelbaren Verursachung).[37] Die polizeirechtliche Verantwortlichkeit knüpft da-

24 Vgl. *Kugelmann/Albers*, JA 2013, 898 (899); eingehend *Gusy*, VVDStRL 2004, 151 (174 ff.); *ders.*, DVBl 1996, 722 (722 f.).
25 *Gusy*, DVBl 1996, 722 (722).
26 Vgl. *Mestmäcker/Schweitzer* in *Mestmäcker/Schweitzer*, Europäisches Wettbewerbsrecht, 2. Aufl. 2004, § 28 Rn. 2.
27 *Gusy*, DVBl 1996, 722 (722).
28 *Kugelmann/Albers*, JA 2013, 898 (899).
29 Hierzu ausführlich *Braun*, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung im Lichte eines gewandelten Polizeiverständnisses, 2009, 43 ff., 219 ff.
30 *Gusy*, DVBl 1996, 722 (728).
31 *Nolte*, NVwZ 2001, 147 (149).
32 Vgl. *Braun* (o. Fn. 29), 279 f.; *Kugelmann/Albers*, JA 2013, 898 (900 f.); *Schmidt*, ZRP 2007, 120 (120 f.); *Lege*, VerwArch 1998, 71 (72); *Broß*, DVBl 1983, 377 (378 ff.); *W.-R. Schenke*, NJW 1983, 1882 (1883); *Würtenberger*, NVwZ 1983, 192 (193, 195).
33 Ähnlich *Kugelmann/Albers*, JA 2013, 898 (899).
34 Vgl. *Broß*, DVBl 1983, 377 (378 ff.).
35 Vgl. *Braun* (o. Fn. 29), 156 f.
36 Vgl. *Götz*, Allgemeines Polizei- und OrdnungsR, 15. Aufl. 2013, § 9 Rn. 1, 39 ff., 49 ff.; *W. -R. Schenke/R. P. Schenke* in *Steiner* (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2006, Kapitel II – Polizei- und Ordnungsrecht Rn. 144; *Kugelmann/Albers*, JA 2013, 898 (900 f.); *Broß*, DVBl 1983, 377 (378 ff.).
37 Herrschende Meinung, vgl. *Götz* (o. Fn. 36), § 9 Rn. 11 ff.; *W. -R. Schenke/R. P. Schenke* in *Steiner* (o. Fn. 36), Rn. 155; *Braun* (o. Fn. 29), 157; *Schoch*, JuS 1994, 932 (933); jeweils mwN.

mit nicht allein an Kausalitätsgesichtspunkte, sondern maßgeblich an die normative Wertungsfrage an, „in welchem Umfang der Rechtsstaat im Rahmen der ihm obliegenden Gefahrenvorsorge und Sicherungspflicht zur Wahrnehmung der öffentlichen Sicherheit allein verpflichtet ist und wo jenseits davon die Gefahrenvermeidungs- und Gefahrenabwehrpflichten des Bürgers beginnen“.[38] Die hierfür entscheidenden Kriterien, durch die der Begriff der Unmittelbarkeit näher ausgefüllt wird, sind die Pflichtwidrigkeit des zu Grunde liegenden Verhaltens oder Zustands einerseits und die maßgebliche Risikoverteilung andererseits: Nur wer sich außerhalb der Schranken des Rechts bewegt und dabei die Ursache für eine in seine Risikosphäre fallende Gefahr setzt, kommt hiernach als Störer in Betracht (so genannte Theorie der Zurechnung nach Pflichtwidrigkeit und Risikosphäre).[39]

Abgrenzungsfragen im Grenzbereich werden in diesem Zusammenhang zumeist unter dem Begriff des so genannten Zweckveranlassers diskutiert, dessen Figur indes nur vordergründig eine Ausnahme vom Grundsatz der unmittelbaren Verursachung darstellt.[40] Hiernach kann in Fällen, in denen mehrere Verursachungsbeiträge nacheinander zu einer Gefahr führen, die Störereigenschaft auch desjenigen „Hintermanns“ bejaht werden, der eine zwar bei isolierter Betrachtung polizeirechtlich neutrale Handlung vornimmt, dadurch aber das letztlich zur Gefahr führende Verhalten einer anderen Person in einer ihm auf Grund engen Wirkungs- und Verantwortlichkeitszusammenhangs zurechenbaren Weise veranlasst.[41] Die Voraussetzungen für eine solche Zurechenbarkeit sind im Einzelnen indes umstritten. So wird die Polizeipflichtigkeit des Hintermanns vielfach davon abhängig gemacht, dass dessen Handeln (oder Unterlassen) der Intention nach absichtlich und gezielt oder zumindest doch billigend in Kauf nehmend darauf gerichtet ist, andere Personen zu einem unmittelbar gefahrverursachenden Verhalten zu veranlassen (so genannte subjektive Theorie).[42] Nach anderer Auffassung soll es für einen hinreichend engen Wirkungs- und Verantwortlichkeitszusammenhang demgegenüber allein auf das Vorliegen einer natürlichen Einheit von Veranlassung und Gefahr und insofern darauf ankommen, dass die jeweilige Gefahr eine naheliegende, typische und zwangsläufige Folge des Verursachungsbeitrags des Hintermannes darstellt (so genannte objektive Theorie).[43]

2. Der Veranstalter als Störer?

Ob nun der Veranstalter einer Großveranstaltung wie insbesondere von Spielaustragungen im Profifußball vor diesem Hintergrund als Störer qualifiziert werden kann, ist eine prinzipale Wertungsfrage, die in einer nach vorstehenden Kriterien eher konturenschwachen Grauzone spielt und daher auch juristisch Gegenstand einer höchst kontrovers geführten Debatte ist. Dabei stehen sich in den gegenläufigen Auffassungen zwei Lager gegenüber, die beide – jedes für sich – durchaus gute und nachvollziehbare Argumente für oder gegen die polizeirechtliche Veranstalterverantwortlichkeit für sich in Anspruch nehmen können.

So ist einerseits kaum zu bestreiten, dass im Zuge der Veranstaltung der jeweiligen Spielaustragungen bei ungehindertem Geschehensablauf typischerweise mit – teils erheblichen – Gefahren für die öffentliche Sicherheit und/oder Ordnung wie etwa für die Straßenverkehrssicherheit, aber auch insbesondere für Individualrechtsgüter wie Eigentum, Leib und Leben von Veranstaltungsbesuchern oder unbeteiligten Dritten gerechnet werden muss. Hieran anknüpfend sieht etwa *Lege* ab Erreichen „einer gewissen kritischen Masse“ bereits die Menge selbst als Gefahr im polizeirechtlichen Sinne an, für deren Zustandekommen der Veranstalter unmittelbar verantwortlich und daher als Gefahrverursacher auch richtiger Adressat polizeilicher Gefahrenabwehrmaßnahmen auf Primärebene sowie entsprechender Kostenersatzansprüche auf Sekundärebene sei.[44] Ebenso sieht auch *Götz* den Veranstalter polizeirechtlich in der Pflicht, da die Veranstaltung „mit den durch sie heraufbeschworenen Gefahren“ in einem derart engen Wirkungs- und Verantwortlichkeitszusammenhang stehe, dass dem Veranstalter der Schutz des Publikums vor Gefahren öffentlich-rechtlich obliege.[45] Insgesamt scheint es demgemäß insbesondere für Vertreter der objektiven Theorie geradezu eine Selbstverständlichkeit, den Austragungsveranstalter nach der Figur des Zweckveranlassers als Störer zu qualifizieren,[46] zumal dies schon sprachlich in gewisser Weise nahe liegt: Sämtliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, die es mithilfe teils massiver polizeilicher Präsenz abzuwehren gilt, geschehen *anlässlich* des jeweiligen Veranstaltungsereignisses, also im rein wörtlichen Sinne ausschließlich auf Veranlassung des Veranstalters.

Der Begriff des Zweckveranlassers umschreibt jedoch als Zurechnungskriterium – ob nun mit objektiven oder subjektiven Elementen ausgefüllt – etwas anderes als einen lediglich kausalen Zusammenhang im Sinne der zur Begründung polizeirechtlicher Verantwortlichkeit nach einhelliger Ansicht unzureichenden Äquivalenztheorie mit der in ihrem Mittelpunkt stehenden conditio-sine-qua-non-Formel.[47] Für die Bestimmung, wann im Einzelfall die maßgebliche Gefahrenschwelle überschritten ist und die Gefahr individuell zugerechnet werden kann, bedarf es auch im Rahmen der Figur des Zweckveranlassers insofern mehr als reiner Kausalität und bloßer Veranlassung im weiteren Wortsinne. Auf der anderen Seite geht es dabei zweifelsohne nicht um einen Schuldvorwurf. Zutreffend weist *Götz* daher auch darauf hin, dass polizeirechtliche Verantwortlichkeit (auf Primärebene) begrifflich

38 *Braun* (o. Fn. 29), 157 f.

39 Vgl. *Götz* (o. Fn. 36), § 9 Rn. 14; *Denninger* in *Lisken/Denninger* (Hrsg.), HdbPolR, 5. Aufl. 2012, Abschnitt R Rn. 66; *W. -R. Schenke/R. P. Schenke* in *Steiner* (o. Fn. 36), Rn. 155 f.; *Scholler/Schloer*, Grundzüge des Polizei- und Ordnungsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl. 1993, 244; *Braun* (o. Fn. 29), 158; *Gantner*, Verursachung und Zurechnung im Recht der Gefahrenabwehr, 1983, 143 ff.; *Pietzcker*, DVBl 1984, 457 (459 ff.).

40 Vgl. hierzu ausführlich *W.-R. Schenke/R. P. Schenke* in *Steiner* (o. Fn. 36), Rn. 157 ff.; ähnlich *Braun* (o. Fn. 29), 158 f.

41 Vgl. *W.-R. Schenke/R. P. Schenke* in *Steiner* (o. Fn. 36), Rn. 157; *Scholler/Schloer* (o. Fn. 39), 248 f.; *Braun* (o. Fn. 29), 158; *Schoch*, JuS 1994, 932 (933 ff.); vgl. ferner die für die Figur des Zweckveranlassers originäre Leitentscheidung des *Preußischen OVG* im so genannten Schaufensterfall: PrOVGE 85, 270.

42 Vgl. *VGH Kassel*, NVwZ 1992, 111 (1113); *VGH Mannheim*, DVBl 1990, 1044; *Knemeyer*, Polizei- und OrdnungsR, 11. Aufl. 2007, Rn. 251 f.; *Würtenberger/Heckmann*, Polizeirecht in Baden-Württemberg, 6. Aufl. 2005, Rn. 448 f.; *Scholler/Schloer* (o. Fn. 39), 248; *Selmer*, JuS 1992, 97 (99 f.).

43 Vgl. *OVG Lüneburg*, NVwZ 1988, 638 (639) = NJW 1988, 2123 Ls.; *Götz* (o. Fn. 36), § 9 Rn. 21; *Broß*, DVBl 1983, 377 (380); zur vermittelnden Ansicht im Sinne einer gemischt-subjektiven-objektiven Theorie vgl. ferner *Erbel*, JuS 1985, 257 (259 ff.), der auf das alternative Vorliegen objektiver oder subjektiver Elemente abstellt; ähnlich auch *W.-R. Schenke/R. P. Schenke* in *Steiner* (o. Fn. 36), die sich unter Hinweis auf *VGH Mannheim*, DÖV 1996, 83 Rn. 157, für ein Nebeneinander der subjektiven und der objektiven Theorie aussprechen.

44 *Lege*, VerwArch 1998, 71 (75 ff., 85 ff.).

45 *Götz* (o. Fn. 36), § 9 Rn. 31; vgl. auch *dens.*, NVwZ 1984, 211 (215), sowie *dens.*, DVBl 1984, 14 (17).

46 Vgl. *Broß*, DVBl 1983, 377 (380).

47 Vgl. *W.-R. Schenke/R. P. Schenke* in *Steiner* (o. Fn. 36), Rn. 154; krit. gegenüber dem Begriff des Zweckveranlassers insofern *Erbel*, JuS 1985, 257 (261 ff.); ähnlich *Braun* (o. Fn. 29), 159, der bei der Heranziehung der Figur des Zweckveranlassers die Gefahr einer Verhaltenszurechnung sieht, die *„im Ergebnis von einer Haftung nach dem Äquivalenzprinzip kaum mehr zu unterscheiden ist“*.

keineswegs mit „Haftung“ zu verwechseln oder gleichzustellen sei.[48]

a) *(Partielle) Veranstalterverantwortlichkeit für pflichtwidriges Unterlassen im eigenen Wirkungskreis sowie für die Zweckveranlassung spezifischer Gefahren.* In diesem Spannungsfeld vermögen jedoch auch die Befürworter einer polizeirechtlichen Veranstalterverantwortlichkeit den erforderlichen hinreichend engen Wirkungs- und Verantwortlichkeitszusammenhang allenfalls für Teilbereiche und spezifische Gefahren normativ zu begründen. So hat der Veranstalter eines Großereignisses im Hinblick auf das Zustandekommen einer Massenansammlung sicherlich das seinerseits Erforderliche zu unternehmen, um die Sicherheit, insbesondere die Unversehrtheit der Veranstaltungsbesucher zu gewährleisten. Hieraus folgt beispielsweise die unmittelbare Pflicht und demgemäß auch die polizeirechtliche Verantwortlichkeit dafür, den Besucherandrang im Rahmen eines dezidierten Sicherheitskonzepts etwa „durch Absperrungen, Schutzgitter und Sicherheitszonen vor Gefährdungen zu schützen und den Zu- und Abgang der Besucher zum und vom Ort der Veranstaltung vor Gefahren zu sichern, die aus der Leitung des Besucherstroms entstehen.“[49] Tut er dies nicht, ist er folgerichtig seinerseits (Verhaltens-) Störer, ohne dass es hierfür überhaupt eines Rückgriffs auf die Figur des Zweckveranlassers bedürfte. Dies betrifft in erster Linie den unmittelbaren Einflussbereich des Veranstalters und die von ihm demnach – vorwiegend auf dem eigentlichen Veranstaltungsgelände, dh im und um das Stadion herum – in eigener Verantwortung vornehmbaren, also vertretbaren Handlungen bzw. deren Unterlassen.

Damit ist freilich die Grenze der polizeirechtlichen Verantwortlichkeit noch keineswegs erreicht. Denn auf die laufende Beherrschbarkeit einer Gefahr und die Vertretbarkeit entsprechender Gefahrenabwehrmaßnahmen kann es für die polizeirechtliche Verursachungszurechnung zumindest dann nicht ankommen, wenn bereits ihr Zustandekommen, also ihr „Ob“, unmittelbare Verursachungsfolge eines individuellen Verhaltens oder Zustands ist. Tatsächlich ist daher der Ansatz von *Lege*, bereits die von der Veranstaltung angezogene Menschenmasse selbst als Gefahr zu qualifizieren (vgl. oben), durchaus fundiert. Der Verursachungsbeitrag des Veranstalters betrifft gemessen am Maßstab der Unmittelbarkeit insoweit allerdings nur bestimmte Gefahrenfolgen, für deren Zurechnung sodann der Anwendungsbereich der Figur des Zweckveranlassers eröffnet ist. Sowohl nach objektiven als auch nach subjektiven Kriterien wird man den Veranstalter insofern als Zweckveranlasser und somit als Störer ansehen können, wenn es etwa um Gefahren für die Leichtigkeit und Sicherheit des öffentlichen Straßenverkehrs am Veranstaltungsort und in dessen erweiterten Umfeld einschließlich des öffentlichen Raums geht, in dem ein auf Grund des Veranstaltungsereignisses erheblich erhöhtes Verkehrsaufkommen kulminiert aufgenommen und mit gegebenenfalls erhöhtem Aufwand geregelt werden muss. Das besagte Verkehrsaufkommen ist schließlich ohne weiteres eine zwangsläufige Folge der Veranstaltung, die geradezu darauf ausgerichtet ist, einen Zustrom an Menschenmassen anzuziehen. Der Veranstalter kommt daher bereits auf Grund objektiver Kriterien gar nicht umhin, eine von ihm selbst indizierte Verkehrsbelastung auch subjektiv zumindest billigend in Kauf zu nehmen. Veranstaltung und Gefahr stehen hier also zweifelsohne in einem unmittelbaren Zurechnungszusammenhang.

b) *Keine Zurechnung rein eigenverantwortlichen Handelns Dritter.* Jedenfalls dort, wo zusätzlich ein autonomer, von der Veranstaltung selbst nicht zwangsläufig indizierter Handlungsentschluss eines Dritten hinzutritt und (erst) dadurch eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung entsteht, wird der erforderliche Unmittelbarkeitszusammenhang zwischen Veranstaltung und Gefahr hingegen durchbrochen. Hier ist dann der Veranstalter keineswegs Störer, sondern stattdessen Nichtstörer oder aber gar selbst Gestörter im polizeirechtlichen Sinne. Nichts anderes ergibt sich auch aus der für die Figur des Zweckveranlassers originären und gerade von den Befürwortern einer polizeirechtlichen Veranstalterverantwortlichkeit gerne bemühten[50] Leitentscheidung des *Preußischen OVG* im so genannten Schaufensterfall.[51] Hiernach ist der Geschäftsinhaber, der sein Schaufenster derart dekoriert, dass „die Schaustellung objektiv geeignet ist, ja sogar mit der ausdrücklichen Absicht erfolgt, die Aufmerksamkeit der Vorübergehenden auf sich zu ziehen“, zwar als Störer in Gestalt eines Zweckveranlassers zu qualifizieren, wenn und soweit durch die angezogene Menschenansammlung an der konkreten Stelle eine „polizeiliche Gefahr für die Leichtigkeit des Verkehrs“ hervorgerufen wird.[52] Daraus folgt jedoch nicht, dass der besagte Geschäftsinhaber auch für ein weitergehendes Handeln Einzelner, das lediglich anlässlich der Menschenansammlung stattfindet, also etwa für gewalttätige Angriffe aus der Menschenansammlung heraus, polizeirechtlich verantwortlich zu machen wäre. Setzt beispielsweise eine Person in der Menge dazu an, einen Stein in das besagte Schaufenster zu werfen, weil ihr vielleicht die Dekoration oder das Sortiment nicht gefallen, würden schließlich sämtliche Vorzeichen der polizeirechtlichen Zurechnung – und zwar sowohl nach subjektiven wie auch nach objektiven Maßstäben – ins Gegenteil verkehrt, wenn man hier den Geschäftsinhaber ohne einen eigenen weiteren Zurechnungsbeitrag seinerseits als Verursacher der – dann längst nicht mehr von der Menschenansammlung als solche, sondern vom Steinewerfer ausgehenden – Gefahren für seine eigenen Individualrechtsgüter ausmachen würde. Anderenfalls müssten immerhin auch der Veranstalter eines jüdischen Gottesdienstes in einer Synagoge oder einer Friedensversammlung anlässlich des Jahrestags des Endes des Zweiten Weltkriegs mit Blick auf etwaig von rechtsextremen Gewalttätern drohenden Gefahren als Störer im polizeirechtlichen Sinne qualifiziert werden.

Zu Recht wird daher jedenfalls eine pauschale Veranstalterverantwortlichkeit für sämtliche im Zuge der jeweiligen Großveranstaltung drohenden Gefahren von der wohl hM als Überdehnung des erforderlichen Pflichtwidrigkeits- bzw. Unmittelbarkeitszusammenhangs abgelehnt.[53] Die Verantwortlichkeit des Veranstalters muss vielmehr jedenfalls dort enden, wo eine Gefahrenlage unmittelbar allein auf dem eigenverantwortlichen Handeln Dritter beruht und daher deren alleinige polizeirechtliche Verantwortlichkeit beginnt. Dem Versuch, dem Austragungsveranstalter über die Figur des Zweckveranlassers demgegenüber so gut wie jedes Handeln gerade auch randalierender Hooligans oder so genannter Ultra-Gruppierungen zuzurechnen, ist daher eine Absage zu erteilen. Ihm liegt zudem auch ein gewisser Wertungsirrtum zu Grunde, denn nicht der Sport und auch nicht die Ver-

48 *Götz* (o. Fn. 36), § 9 Rn. 31.
49 *Braun* (o. Fn. 29), 160, unter Verweis auf *BGH*, NJW 1990, 905 = NJW-RR 1990, 526 Ls., sowie *BGH*, NJW 1984, 801.
50 Vgl. *Götz* (o. Fn. 36), § 9 Rn. 29; *Lege*, VerwArch 1998, 71 (79); *Broß*, DVBl 1983, 377 (380).
51 PrOVGE 85, 270.
52 PrOVGE 85, 270 (271).
53 Vgl. *W.-R. Schenke/R. P. Schenke* in *Steiner* (o. Fn. 36), Rn. 158; *Würtenberger/Heckmann* (o. Fn. 42), Rn. 449; *Braun* (o. Fn. 29), 160 ff.; *Bernhardt*, Die Polizei 2007, 43 (46); *W.-R. Schenke*, NJW 1983, 1882 (1883); *Ronellenfitsch*, VerwArch 1986, 435 (439).

anstalter bringen gewaltbereite und lediglich dem Schein nach der Fanszene angehörende Gruppierungen hervor oder ziehen diese an. Sport und Veranstaltung werden von den so genannten „Gewalttätern Sport“,[54] denen es allein um ein wie auch immer geartetes Forum zur Kanalisation angestauter Gewalt und Frustrationen zu gehen scheint und die die sportliche Veranstaltung als eben solches Forum für ihre eigenen Zwecke zu instrumentalisieren suchen, vielmehr eher zweckentfremdet, als dass sie ihrerseits zweckgerichtet gewaltsame Randale veranlassen. Im Gegenteil hat der Veranstalter ein besonderes eigenes – auch wirtschaftliches – Interesse daran, dass es nicht zu Gewalt und Ausschreitungen kommt, um nicht durch negative Publizität an Attraktivität und damit einhergehend auch an ökonomischem Erfolg zu verlieren.[55] Folgerichtig unternehmen Bundesligavereine, Ligaverband, DFL und DFB auch eigene Anstrengungen zur Gewaltprävention, etwa im Rahmen ihres verbandsrechtlichen Sicherheitskonzepts[56] wie auch mit finanziellem Engagement.[57] Will man insofern im Hinblick auf die Eindämmung von Gewalt und die Gewährleistung der Sicherheit bei Spielaustragungen im Profifußball nach Maßgabe der Theorie der Zurechnung nach Pflichtwidrigkeit und Risikosphäre (vgl. oben) einen eigenen Pflichtenkreis des Veranstalters zur Gefahrvermeidung und Gefahrenabwehr ausmachen, so wird dieser veranstalterseitig somit durchaus wahrgenommen. Gegen organisierte Gewalttäter besteht indes von privater Seite wenig Handhabe, so dass hier zwangsläufig die allein dem Rechtsstaat obliegende Sicherungspflicht und Gefahrenabwehr zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit beginnt.

Auch handelt es sich im Übrigen bei von „Gewalttätern Sport“ ausgehender Randale keineswegs um einen „massenpsychologischen Mechanismus“, als den aber etwa *Lege*[58] sie „wegen der kämpferischen Atmosphäre, die ein Spiel erzeugt“, verstanden wissen will. Die gewaltbereite Szene bedarf nicht der Menschenmasse an rechtstreuen Besuchern und offenbar ebenso wenig der sportlichen Veranstaltung an sich. Immerhin scheint es in ihr tatsächlich keine Seltenheit, sondern gang und gäbe zu sein, sich abseits und bisweilen losgelöst von den regelmäßigen Spielaustragungen in Gruppen zu Schlägereien zu verabreden.[59] Es wäre daher möglicherweise auch ein wenig naiv zu glauben, dass eine von gewaltbereiten Hooligans anlässlich einer konkreten Austragungsveranstaltung ausgehende Gefahr etwa dadurch beseitigt werden könnte, dass die Veranstaltung unter Inanspruchnahme des Veranstalters – sei es als Störer oder Nichtstörer – polizeilich untersagt würde. Wenn aber die maßgebliche Gefahr in diesem hypothetischen Szenario selbst durch eine solche polizeiliche ultima-ratio-Maßnahme voraussichtlich nicht zu beseitigen wäre, so ist dies nicht nur Zeichen für deren Ungeeignetheit zur Gefahrenabwehr, sondern auch ein Indiz dafür, dass der Veranstalter nicht als Zweckveranlasser für die Gewaltbereitschaft der vielmehr rein eigenverantwortlich handelnden Hooligans polizeirechtlich verantwortlich zu machen ist.[60]

III. (Zwischen-) Ergebnis

Im Ergebnis mag der Veranstalter einer Spielaustragung im Profifußball insofern zwar partiell, etwa bei Nichterfüllung bestehender Handlungspflichten im eigenen Wirkungskreis oder auf Grund zwangsläufig mit der Veranstaltung verbundener und von ihr indizierter spezifischer Gefahrenfolgen, nicht aber global auch für jedes lediglich mittelbar veranlasste, eigenverantwortliche Handeln Dritter als polizeipflichtiger Störer zu qualifizieren sein. Für eine umfänglichere Überwälzung von Einsatzkosten der Polizei auf polizeirechtlicher Sekundärebene ist diese nur partielle Störereigenschaft auf Primärebene indes zu schwach und unausgeprägt. Der polizei (kosten)rechtliche Ansatz scheidet als taugliche Grundlage insoweit aus.[61] Das letzte Wort zur Auferlegung einer Kostentragungspflicht auf den Veranstalter ist damit indes noch keineswegs gesprochen, was in dem in der parallel erscheinenden NVwZ-Printausgabe (NVwZ 2015, 262) enthaltenen zweiten Teil dieses Beitrags näher erörtert wird. ■

54 So die Bezeichnung in Anlehnung an die seit 1994 von der Zentralen Informationsstelle Sporteinsätze (ZIS) geführten Verbunddatei, vgl. hierzu die im Internet abrufbaren Angaben der ZIS unter www.polizei-nrw.de/artikel__4596.html (letzter Abruf am 7.12.2014).

55 Vgl. *Würtenberger/Heckmann* (o. Fn. 42), Rn. 449; *Braun* (o. Fn. 29), 161 f.; unzutreffend daher *Broß*, DVBl 1983, 377 (380), der keinen polizeirechtlich relevanten Unterschied zwischen dem Veranstalter eines Fußballspiels und dem *„hetzenden Redner, der selbst keine Gewalttätigkeiten begeht, sondern durch seine flammenden Reden zu solchen animiert“*, erkennen will.

56 Vgl. das auf der Mitgliederversammlung des Ligaverbands am 12.12.2012 in allen Punkten verabschiedete Antragspaket „Stadionerlebnis“, im Internet abrufbar unter www.bundesliga.de/media/native/imported/autosync/antragspaket_1_sicheres_stadion_-_antraege_001_-_016_-_final_nach_mv_12-12-13.pdf (letzter Abruf am 7.12.2014).

57 Vgl. die Richtlinien des Ligaverbands zur Vergabe von Fördermitteln aus dem Pool zur Förderung innovativer Fußball- und Fankultur „PFiFF“, im Internet abrufbar unter www.bundesliga.de/media/native/dokument/F%C3%B6rderrichtlinien%20PFiFF.pdf; vgl. ferner den Online-Artikel von Sport1 v. 24.5.2013, DFB/DFL: Mehr Geld für Fanprojekte, im Internet abrufbar unter www.sport1.de/de/fussball/fussball_bundesliga/newspage_724025.html (letzter Abruf jeweils am 7.12.2014).

58 *Lege*, VerwArch 1998, 71 (75 f.).

59 Vgl. Zentrale Informationsstelle Sporteinsätze, Jahresbericht Fußball Saison 2013/14, 19 f., im Internet abrufbar unter www.polizei-nrw.de/media/Dokumente/Behoerden/LZPD/ZIS_Jahresbericht_2013_14.pdf (letzter Abruf am 7.12.2014).

60 Nicht zu leugnen ist insoweit dann aber freilich ein gewisser Wertungswiderspruch zur verbandsrechtlichen (repressiven) Sanktionierungspraxis etwa in Form von Geldstrafen, Zuschauerausschlüssen oder Ausschlüssen von sportlichen Wettbewerben, in der sich eine – rechtsdogmatisch zwar ebenfalls zumindest zweifelhafte, rechtspolitisch aber wohl gewollte und im Rahmen der Selbstregulierung im staatsfreien Raum in gewisser Weise auch zweckmäßige – verschuldensunabhängige Verantwortlichkeit und „Gefährdungshaftung“ der Vereine für ein Fremdverschulden ihrer vermeintlichen Anhänger herausgebildet hat; vgl. kritisch hierzu *Wieschemann*, KSzW 2013, 268; ähnlich *Orth*, SpuRt 2009, 10.

61 Zutreffend geht daher auch der Bericht des Bremer Senats davon aus, dass eine *„darauf gestützte Inanspruchnahme von Großveranstaltern zwar nicht von vorneherein ausgeschlossen, angesichts der überzeugenden Argumentation in Teilen der rechtswissenschaftlichen Literatur jedoch wenig aussichtsreich“* und ein Vorgehen auf polizei (kosten)rechtlicher Grundlage, *„weil rechtlich nur schwer begründbar, mit erheblichen Risiken verbunden“* wäre, vgl. Drs. 18/1501 (o. Fn. 1), 16.