

PAUL KIRCHHOF /
GREGOR KIRCHHOF

Das Recht auf
unentgeltliche Sicherheit



Mohr Siebeck

Paul Kirchhof und Gregor Kirchhof

Das Recht auf
unentgeltliche Sicherheit



Paul Kirchhof und Gregor Kirchhof

Das Recht auf unentgeltliche Sicherheit

Zur Sicherheitsgebühr
bei Risikoveranstaltungen

Mohr Siebeck

Paul Kirchhof, geboren 1943, ist Seniorprofessor für Staats- und Steuerrecht an der Universität Heidelberg. Von 1987 bis 1999 war er Richter des Bundesverfassungsgerichts.

Gregor Kirchhof, geboren 1971, ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Finanzrecht und Steuerrecht und Direktor des Instituts für Wirtschaft- und Steuerrecht an der Universität Augsburg.

ISBN 978-3-16-159446-5 / eISBN 978-3-16-159447-2
DOI 10.1628/978-3-16-159447-2

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2020 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von der Druckerei Gulde gesetzt, in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Gegenwärtig drohen rechtsstaatliche Selbstverständlichkeiten verloren zu gehen. Der Verfassungsstaat gewährt Sicherheit im Zusammenwirken aller, schützt so die Rechte jedes Menschen. Die vorbehaltlose Sicherheitsgewähr des Staates und die Rechtstreue der Bürger sind Garant und Erfolgsbedingung inneren Friedens. Sicherheit wird jedem gleich gewährt. Prinzipien der Tauschgerechtigkeit – Leistung nur bei Gegenleistung – sind der öffentlichen Sicherheit fremd.

Der moderne Verfassungsstaat sieht seine Aufgabe darin, den Bürger, sein Leben, seine Freiheit und sein Eigentum zu schützen. Der Bürger schuldet als Preis für diese Sicherheit Rechtstreue und Steuern. Mit dem Eintritt in die staatliche Gemeinschaft verzichtet er – nach der Lehre des Gesellschaftsvertrages – auf einen Teil seiner Rechte, um von der Gemeinschaft geschützt zu werden. Entfällt der staatliche Schutz, unterwirft sich der Bürger nicht mehr dem staatlichen Gewaltmonopol. Er müsste dann selbst für seine Sicherheit sorgen. Faustrecht und Fehde beginnen erneut.

Dieses Staatsverständnis spiegelt sich auch in den Regeln über die Staatsfinanzierung. Während Abgaben in demokratischer Vorzeit ein Entgelt für fürstlichen Schutz, für Brückenbau und Gerichtsbarkeit gewesen sind, macht der moderne Staat die Steuer von Gegenleistungen unabhängig und gibt auch dem Steuerzahler keinen seiner Zahlung entsprechenden Einfluss auf das Gemeinwesen. Die Steuer ist „voraussetzungslos“, unabhängig von einer Staatsleistung. Die Steuerfinanzierung der öffentlichen Aufgaben wehrt eine Kommerzialisierung der Hoheitsaufgaben ab und errichtet eine Barriere gegen Bestechlichkeit.

Der Staat leistet jedem – gleich, ob arm oder reich – Sicherheit, zieht aber auch jeden unabhängig von einer empfangenen Staatsleistung nach seiner finanziellen Leistungsfähigkeit zur Finanzierung der Staatsaufgaben heran. Staatsleistungen sind durch Steuerleistungen nicht beeinflussbar. Grund- und Menschenrechte sind „unveräußerliche“ Rechte.

Diese Grundsätze gelten selbstverständlich auch für die Gewähr öffentlicher Sicherheit auf öffentlichen Straßen. Wer von einem anderen an Leib und Leben bedroht wird, wer als Unfallopfer auf schnelle Hilfe angewiesen ist, wer die Sicherheit und Ordnung als Fundament seiner Erwerbstätigkeit und seiner privaten Lebensgestaltung nutzt, darf auf einen staatlichen Schutz allein nach den Erfordernissen der Sicherheit vertrauen. Polizeibeamte oder Rettungssanitäter

kämen nicht auf die Idee, ihre Leistungen von einer Gebührenzahlung abhängig zu machen. Bei der polizeilichen Gefahrenabwehr wird der Störer zur Gefahrenabwehr und auch finanziell in Pflicht genommen. Der Nichtstörer empfängt den staatlichen Schutz in Freiheit.

Diese Errungenschaften einer Allgemeinwohlverantwortlichkeit, einer Unbefangenheit und Unparteilichkeit der öffentlichen Hand, einer Gleichheit vor dem allgemeinen Gesetz werden gegenwärtig gelegentlich missverstanden und in Frage gestellt. Theoretische Überlegungen wollten den Verfassungsstaat in einen „Gebührenstaat“ umwandeln, staatliche Leistungen damit auf die Zahlungsbereitschaft und Zahlungsfähigkeit der Bürger ausrichten. Der Einfluss auf den Staat würde so nach Kapitalkraft bemessen. Der finanziell Bedürftige wäre auf eine rechtlich ungeformte Solidarität und Barmherzigkeit verwiesen. Diese Vorstellungen sind bald in einer resistenzfähigen Verfassungsdebatte verklungen.

Ähnliche Erwägungen bestimmen nunmehr den Bremer Gesetzgeber. Er will der Deutschen Fußball Liga eine Sicherheitsgebühr in Rechnung stellen, wenn gewaltbereite Störer – „Hooligans“ – nicht im Stadion, sondern im Umfeld des Veranstaltungsortes einen polizeilichen Mehraufwand verursachen. Die Störungen liegen – anders als bei der Luftsicherheitsgebühr – außerhalb des Einfluss- und Verantwortungsbereichs der Veranstalter. Sie werden vom Störer veranlasst, der sicherheitsrechtlich für die Gefahr einsteht und die Finanzlast für den erforderlichen Polizeieinsatz zu tragen hat. In den Stadien selbst sind die Veranstalter verantwortlich. Sie kommen dieser Verantwortung durch zahlreiche Vorfeldmaßnahmen nach, am Spieltag insbesondere durch Kontrollen am Eingang und eine Aufsicht im Stadion.

Die Deutsche Fußball Liga und ihre Vereine werden als Gefährdete für Störungen kostenpflichtig gestellt, die nicht in ihrem Einflussbereich liegen und die sie nicht verursacht haben, vielmehr mit Sorgfalt und Nachhaltigkeit zu verhindern suchen. Sie bemühen sich, durch organisatorische Vorkehrungen und eine stetige „Fanbetreuung“ um die öffentliche Friedlichkeit auch im Umfeld ihrer Stadien. Der Verfassungsstaat als Sicherheitsgarant und Steuerstaat, auch das Polizeirecht kennen eine solche Verantwortlichkeit für Fremdstörungen nicht.

Wenn „Hooligans“ auf dem Weg zum Stadion Gewalttätigkeiten gegen andere Personen richten, sind sie Störer. Die Betroffenen sind Angegriffene und Opfer der Störung. Wenn der Gesetzgeber die durch diese Störungen veranlassten polizeilichen Mehrkosten den zu Unrecht Angegriffenen in Rechnung stellt, gefährdet er die Freiheit in der Sicherheit rechtmäßigen Verhaltens. Ein solcher Verlust der Sicherheit in legaler Freiheit kann viele Freiheitsberechtigte treffen: das Kaufhaus, das Waren anbietet, die einer Gruppe nicht genehm sind; das Verlagshaus, das Meinungen verbreitet, die auf Widerspruch stoßen; das öffentliche Konzert, unter dessen Publikum sich Gewaltbereite mischen; die Universität, die Lehren verbreitet, die von nicht diskussionsoffenen Menschen miss-

billigt werden; die Demonstranten, deren Friedlichkeit durch eine Gegen-demonstration gestört wird; die Religionsgemeinschaft, die dem Unwillen Andersdenkender begegnet. Wenn die Polizei diese Wahrnehmung sensibler Freiheitsrechte gegen Störer schützt, bietet sie den Geschützten nicht einen besonderen Sicherheitsvorteil, sondern beendet einen Sicherheitsnachteil. Sie führt die bisher Benachteiligten wieder in die Teilhabe an der allgemeinen öffentlichen Sicherheit und Ordnung zurück.

Dieser Teilhabeanspruch gilt für gewinnorientierte wie für gemeinnützige Unternehmen gleichermaßen. Müssten die Angegriffenen die Kosten für die Abwehr der gegen sie gerichteten Angriffe auch noch finanzieren, könnte der Angreifer den Angegriffenen auch finanziell schädigen. Eine solche Gebühr intensiviert die Gefahren, weil die „Hooligans“ die Sicherheitskosten des „gegnerischen Vereins“ steigern, mit jedem Aufruhr, jeder Körperverletzung, jedem Sachschaden und jeder Provokation den polizeilichen Aufwand erhöhen können. Die Sicherheitsgebühr belastet den Veranstalter in einer grundrechtlich geschützten Freiheitsentfaltung, die Dritte nachhaltig gestört haben. Die Störer könnten sogar missliebige Veranstaltungen verhindern, wenn die Polizeikosten so hoch sind, dass ein Veranstalter sie nicht entrichten kann. Würde eine Gefahr für eine Sportveranstaltung, ein Konzert, ein Festival oder einen Weihnachtsmarkt von der Polizei erfolgreich abgewehrt, würde die Kostenfolge aber dennoch zu einer Freiheitsstörung führen.

Die vom Land Bremen erlassenen Kostenbescheide sind vom Bundesverwaltungsgericht im Prinzip bestätigt worden. Der Senat der Stadt Bremen wirbt bei anderen Bundesländern, sie mögen dem Bremer Beispiel folgen. Dadurch hat eine öffentliche Debatte über den Sicherheitsauftrag des Staates und die polizeiliche Kostenpflicht für Störerfolgen begonnen.

Die vorliegende Schrift ist die überarbeitete Fassung eines Gutachtens, das wir Ende 2018 im Auftrag der DFL Deutsche Fußball Liga GmbH erstattet haben. Sie will bewusst machen, dass diese Fragen des Abgabenrechts Fundamente moderner Verfassungsstaatlichkeit betreffen.

Heidelberg und Augsburg, im Juni 2020

Paul Kirchhof

Gregor Kirchhof

Inhalt

Vorwort	V
I. Die Staatsaufgabe, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu schützen	1
1. Der Staat gewährt Schutz, der Bürger leistet Rechtstreue und Steuern	1
2. Der Rechtsauftrag zur Sicherheit, nicht zur Brüderlichkeit . . .	2
3. Das angeborene Menschenrecht auf Sicherheit	4
4. Solidarische, unentgeltliche Sicherheitsgewähr	4
II. Verlust einer staatsrechtlichen Selbstverständlichkeit	7
1. Fremdkörper in der verfassungsgemäßen Ordnung	7
2. Die Bremer Sicherheitsgebühr	8
a. Der Text der neuen Vorschrift	8
b. Das erste gebührenpflichtige „Risikospiel“	9
c. Sicherheitskonzepte im Rahmen von Fußballspielen	9
d. Die Debatten im Gesetzgebungsverfahren	11
3. Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts	14
III. Keine sicherheitsrechtliche Finanzverantwortung der Veranstalter	18
1. Sicherheitsrechtliche Pflichten der Gefährdeten und Gestörten	18
2. Die Kostenverantwortung unterscheidet sich von der Gefahrenverantwortung	21
3. Die polizeiliche Sicherheit steht nicht unter Gebührenvorbehalt	25
4. Keine Kostenverantwortung für einen teilerfüllten Polizeiauftrag	26
5. Kein Sondervorteil, sondern Beendigung eines Sondernachteils	27

IV.	Keine gebührenrechtliche Verantwortung der Veranstalter	29
	1. Gebühren als Annex zu anderen Sachbereichen	29
	a. Straßenrecht	30
	b. Polizeiliche Erfüllung von Eigensicherungspflichten	30
	2. Finanzverantwortung wegen einer bevorzugenden Staatsleistung	31
	3. Der Polizeieinsatz liegt außerhalb des „Pflichtenkreises“ der Veranstalter	32
	4. Der Polizeieinsatz ist den Veranstaltern nicht „individuell zurechenbar“	36
	5. Gefahreneskalation: Angreifer schädigen den Angegriffenen durch Kostenlast	39
V.	Gebühr im Sog des Einkommensteuerrechts	42
	1. Gebühren und Steuern	42
	2. Qualifikation nach gesetzlichem Belastungsgrund	43
	3. Kompetenz und Befugnis im Annex	44
	4. Die steuerverfremdete Gebühr auf „gewinnorientierte“ Veranstaltungen	46
	5. Wäre die Gebühr eine Steuer: kein Steuerfindungsrecht	47
	6. Landessteuern begegnen der Sperrwirkung der Bundessteuern	48
	7. Landesgesetzliche Gewinnabgabe im Rahmen kumulativer Steuerlasten	50
VI.	Gleichheitswidrige Belastung gewinnorientierter Großveranstalter	52
	1. Bereichsspezifische Unterscheidung je nach Polizeiaufwand	52
	2. Die Sicherung aller Großveranstaltungen ist Gemeinwohlauftrag	54
	3. Kostenpflicht nur für auf Rechtsverletzungen angelegte Veranstaltungen	56
	4. Keine Folgerichtigkeit in der Gefahrenabwehr	57
VII.	Freiheitsrechtliche Grenzen	60
	1. Rechtfertigung einer nichtsteuerlichen Abgabe	60
	2. Verhältnismäßigkeit der Sicherheitsgebühr	61
	3. Wahrnehmung von Freiheit ist nicht gebührenpflichtig	62
	4. Freiheitswidrige Gebühr zulasten von friedlichen Unternehmen	63

5. Freiheit in der Normalität allgemeiner Sicherheit	64
VIII. Die umverteilende Gebühr	65
1. Staatliche Umverteilung	65
2. Umverteilende Gebühr nicht dem Grunde, nur der Höhe nach	66
3. Sicherheit für Veranstalter mit und ohne Gewinn	67
4. „Gewinnorientierung“ als Charakteristikum der Steuer, nicht der Gebühr	68
5. Verfassungswidriger Zugriff auf ausgeschöpfte Ertragsquellen	69
6. Gleichheitsverstoß: Gewinnorientierung für Polizeikosten unerheblich	71
IX. Verstoß gegen den abgabenrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz	74
1. Abgabenrechtliche Bestimmtheit – voraussehbare Gebührenehöhe	74
2. Gewinnorientierung und Polizeikosten – widersprüchliche Zielorientierung	75
3. Polizeikosten sind im Vorhinein nicht genau bezifferbar	76
X. Die Gebührenbelastung der DFL	78
1. Der Tatbestand des Veranstalters	78
2. Veranstalter und Planorganisator	79
3. Hilfe bei der Gefahrenvorsorge	81
4. Keine Bremer Gebührenkompetenz für gebietsfremde Unternehmen	83
5. Folgewirkungen einer Gebührenschuld entgegen der Finanzverfassung	84
6. Keine Gesamtschuld, keine Zahlungspflicht der DFL	84
XI. Verfassungsrechtliche und polizeirechtliche Grundsatzfragen	87
XII. Zusammenfassung in Thesen	90
Literaturverzeichnis	95
Register	101

I. Die Staatsaufgabe, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu schützen

1. Der Staat gewährt Schutz, der Bürger leistet Rechtstreue und Steuern

Der Staat beansprucht Souveränität und Gewaltmonopol, um seine Bürger voneinander und vor äußeren Feinden zu schützen.¹ Er gewährt als verfasste Friedens- und Ordnungsmacht Sicherheit für jedermann. Die Sicherheit der Bevölkerung ist ein „Verfassungswert“, der mit anderen im gleichen Rang steht und unverzichtbar ist, weil die Institution Staat von diesen Werten ihre eigentliche und letzte Rechtfertigung herleitet.²

Der Schutz der Allgemeinheit durch die öffentliche Hand ist für moderne Staaten und für die Menschenrechte eine Selbstverständlichkeit. Die Virginia Bill of Rights von 1776 nennt die Sicherheit ausdrücklich als Staatszweck: Von den verschiedenen Arten und Formen der Regierung sei diejenige die beste, die im Stande sei, den höchsten Grad von Glück und Sicherheit hervorzubringen.³ Einige Verfassungen betonen auch, dass ein Grundrecht auf Sicherheit mit der Grundpflicht verbunden sei, Abgaben und persönliche Dienste zu leisten.⁴ Steuerrechtlich entspricht diesem Grundverständnis des Staates historisch die Vorstellung der Assekuranz-Theorie, wonach zwischen der öffentlichen Hand und dem Bürger versicherungsähnlich ein Gegenseitigkeitsverhältnis besteht.⁵ Bietet der Staat seinen Bürgern vor allem Sicherheit, belastet er durch Steuern⁶

¹ H. Hofmann, Rechtsphilosophie, in: Koslowski (Hrsg.), Orientierung durch Philosophie. Lehrbuch nach Teilgebieten, 1991, S. 118 (186 ff.).

² BVerfG, 1.8.1978 – 2 BvR 1013/77 u. a., BVerfGE 49, 24 (56 f.) – Kontaktsperregesetz; BVerwG, 7.10.1975 – I C 46/69, NJW 1976, 491 (492) – Umfang des Asylrechts; *Hobbes*, Leviathan [1651], 2003, II. Teil, Kapitel 17, Kapitel 26, et passim.

³ Virginia Bill of Rights, Sect. 3, Darstellung und Nachweise bei *Robbers*, Sicherheit als Menschenrecht, 1987; *Isensee*, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, HStR IX, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 18 f.

⁴ Verfassung von New Hampshire v. 2.6.1784, Part. I, Bill of Rights, Art. I No. XII; *Isensee*, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, HStR IX, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 18 f., m. w. N.

⁵ *Mann*, Steuerpolitische Ideale, 1937 (1978), S. 105 f.

⁶ Die Kopfsteuer galt in den USA lange auch als Bedingung des Wahlrechts (poll tax), *Tipke*, Die Steuerrechtsordnung, Bd. I, 2. Aufl. 2000, S. 473.

die Personen und die Güter, die er geschützt hat. Das heutige Verständnis von der Allgemeinäquivalenz⁷ versteht die Steuer als Preis der Freiheit, die der Steuerpflichtige durch Nutzung der in Deutschland vorhandenen Infrastruktur des Erwerbens in Anspruch nimmt. Er erzielt sein Einkommen und macht seinen Umsatz unter den Bedingungen der Friedlichkeit, der hier geltenden Vertragsfreiheit, der gut ausgebildeten Arbeitskräfte und der wirtschaftskundigen Nachfrager.

Die Lehre vom Staatsvertrag des 17. Jahrhunderts folgt dem Gedanken, der Bürger opfere mit dem Eintritt in die staatliche Gemeinschaft einen Teil seiner natürlichen Rechte, um den Schutz der Gemeinschaft zu erlangen. Genießt er nicht den Schutz des Staates, unterwirft er sich auch nicht dessen Gewaltmonopol und Recht; die natürliche Freiheit kehrt zurück. Der Bürger muss dann seine Sicherheit wieder selbst verteidigen. Der Kampf nach Faust- und Fehderecht begänne erneut.⁸ Der moderne Verfassungsstaat aber lässt den Bürger in seinem Sicherheitsanliegen nicht allein. Er baut auf zwei sich einander stützende Säulen: Der Staat gewährt Schutz und Frieden, der Bürger leistet Rechtstreue und Steuern.

2. Der Rechtsauftrag zur Sicherheit, nicht zur Brüderlichkeit

Die Französische Revolution folgte ursprünglich dem Dreiklang der modernen Demokratie: „Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit“. Doch der Gedanke der „Brüderlichkeit“ erwies sich als zu leidenschaftlich, zu weitgreifend. Nicht jeder empfindet gegenüber anderen Menschen verwandtschaftliche Nähe, natürliche Ähnlichkeit, gleichen Ursprung.⁹ Nicht jeder will sich mit dem anderen verbrüdern, ihm in der Haltung der „Brüderlichkeit“ begegnen, eine geschwisterliche Gesinnung, ein Wir-Gefühl entwickeln.

Anfangs war der Gedanke der „Brüderlichkeit“ frei von jeder Aggressivität. Die Revolution setzte auf einen neuen, besseren Menschen, der sich die Ziele der Revolution zu eigen macht und deshalb sich und alle anderen auf die Brüderlichkeit verpflichten will. Doch diese Revolutionsvorstellung qualifiziert ihre Gegner – den König und sein Gefolge, die Aristokraten und das Feudalsystem, den hohen Klerus, schließlich alle Andersdenkenden – als „Vaterlandsverräter“. Dadurch wird aus dem Integrationsbegriff der „Brüderlichkeit“ ein Ausgren-

⁷ P. Kirchhof, Die Steuern, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 118 Rn. 2f.; ders., Das Verfassungsrecht – Auftrag und Grenze staatlicher Besteuerungsgewalt, in: Droege/Seiler (Hrsg.), Eigenständigkeit des Steuerrechts, 2019, S. 79 (83); Grunow, Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Steuerlast und Steuererhebung, 2018.

⁸ Isensee, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, HStR IX, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 18 mit Fn. 28.

⁹ H. Hofmann, Vielfalt, Sicherheit und Solidarität statt Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit?, in: FS für Erhard Denninger, 1998, S. 101 (113).

zungsbegriff: „Jeder Franzose ist heute Euer Bruder, bis er sich offen als Verräter am Vaterland erweist.“¹⁰ Die Revolution pflegt nun die kämpferische Antithese „Brüder oder Feinde“. Der Feind wird als „Verräter“ entlarvt, letztlich auf die Guillotine geführt.

Die nachrevolutionären Verfassungen sprechen nicht von „Brüderlichkeit“, sondern von „Sicherheit“.¹¹ Im Gedanken der Sicherheit klingt auch schon damals ein Schutz bei Armut, Krankheit und Arbeitslosigkeit mit.¹² In der neueren Geschichte übernimmt dann der Begriff einer „Solidarität“ die Aufgabe, jedermann seine Existenz, seine kulturellen Lebensbedingungen und die Entfaltung seiner Freiheit in Verantwortung zu gewährleisten.¹³

Die „Sicherheit“ oder „Solidarität“ begründet ein soziales Staatsziel, das auf eine Sicherung der existentiellen, kulturellen und rechtlichen Lebensgrundlagen für jedermann drängt. Es zielt auf die Angleichung der Lebens- und Erwerbschancen sowie der Güterverteilung – ein stets unvollendeter Auftrag. Diese „Sicherheit“ betrifft alle. In der Sicherheitsgemeinschaft des Verfassungsstaates sind alle gleichermaßen berechtigt und beteiligt. Jeder freie Mensch trägt bei, indem er die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht stört und möglichst sein Leben und seine Freiheitsentfaltung aus eigener Kraft gestaltet. Zudem finanziert der Bürger über die Steuern den Staat, der sich selbst vor allem durch seine Gefahrenabwehr, seine Gefahrenvorsorge, seine vorsorgende Sicherheitsgewähr rechtfertigt.

¹⁰ Vgl. *Ozouf*, Brüderlichkeit, in: Furet/dies. (Hrsg.), *Kritisches Wörterbuch der Französischen Revolution*, Bd. II, 1996, S. 1037 (1042); *H. Hofmann*, Vielfalt, Sicherheit und Solidarität statt Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit?, in: FS für Erhard Denninger, 1998, S. 101 (112f.).

¹¹ So die Forderung des Abbé Sieyès, *Préliminaire de la Constitution. Reconnaissance et Exposition raisonnée des Droits de l'Homme et du Citoyen* [1789], übersetzt in: Schmitt/Reichardt (Hrsg.), *Emmanuel Joseph Sieyès. Politische Schriften 1788–1790*, 2. Aufl. 1981, 239 (248); zu den Schutzpflichten als Revolutionsthema vgl. *Robbers*, Sicherheit als Menschenrecht, 1987, S. 64f.; *W. Rudolf*, Die französische Menschenrechtserklärung und ihre Wirkungen in Deutschland, in: FS für Peter Schneider, 1990, S. 430f.

¹² *H. Arendt*, Die Freiheit, frei zu sein [1967], 2018, S. 27: Die Revolutionäre in Frankreich „sahen sich plötzlich mit noch einer Befreiungsaufgabe konfrontiert, nämlich das Volk insgesamt aus dem Elend zu befreien und die Menschen zu befreien, damit sie frei sein konnten.“ *Ozouf*, Brüderlichkeit, in: Furet/dies. (Hrsg.), *Kritisches Wörterbuch der Französischen Revolution*, Bd. II, 1996, S. 1037 (1042); *H. Hofmann*, Vielfalt, Sicherheit und Solidarität statt Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit?, in: FS für Erhard Denninger, 1998, S. 101 (112f.); *Hense*, Mehrperspektivische Annäherungen an das Phänomen Solidarität und das Solidarprinzip, FS für Werner Krawietz, 2003, S. 525f.

¹³ *Schieder*, Art. „Brüderlichkeit“, in: Brunner/Conze/Koselleck (Hrsg.), *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 1, 1972, S. 552f.; *H. Hofmann*, Vielfalt, Sicherheit und Solidarität statt Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit?, in: FS für Erhard Denninger, 1998, S. 101 (112f.).

3. Das angeborene Menschenrecht auf Sicherheit

Das Menschenrecht auf Sicherheit übersteht den Wechsel der Revolutionsverfassungen, überdauert die immer wieder sich ändernden Verfassungstexte. Die dritte nachrevolutionäre Verfassung in Frankreich, die Direktorialverfassung, gewährleistet weiterhin die Gleichheit, die Freiheit, die Sicherheit und das Eigentum, versteht die Sicherheit aber als den Schutz, „den die Gemeinschaft einem jeden ihrer Mitglieder für die Erhaltung seiner Person, seiner Rechte und seiner Habe gewährt“.¹⁴ Die Sicherheit baut auf das Zusammenwirken von Staat und Gemeinschaft der Bürger, ist in der Rechtstreue der freien Bürger angelegt und wird, wenn diese individuell und punktuell misslingt, von der staatlichen Gegenwehr gegen Störer gewährleistet. Die Sicherheit ist Bürgertugend und staatliche Pflicht, Jedermannspflicht und Jedermannsrecht. Sie unterscheidet nicht zwischen arm und reich, nicht zwischen mächtig und ohnmächtig. Die Schutzpflicht des Staates ist allgemein und gleich: „Alle müssen desselben Schutzes und derselben Sicherheit teilhaftig werden.“¹⁵ Die Sicherheit ist eines der natürlichen und unveräußerlichen Menschenrechte, neben dem Recht auf Freiheit, Eigentum und Gleichheit dem Menschen angeboren. Jeder Staat muss die Sicherheit in der freien Gesellschaft gewährleisten.

4. Solidarische, unentgeltliche Sicherheitsgewähr

Die Gewähr dieser vier elementaren Menschenrechte ist selbstverständlich von Entgelt, vorheriger Steuerleistung oder staatlicher Günstlingswirtschaft unabhängig. Der Gedanke der „Sicherheit“ wird für die innere – polizeiliche und sozialstaatliche – Sicherheit heute vielfach in dem Begriff der Solidarität verallgemeinert.¹⁶ Solidarität meint ursprünglich eine genossenschaftliche Verantwortung in der Gegenseitigkeit der Genossenschaftsmitglieder.¹⁷ Sie stiftet eine

¹⁴ Art. 2 und 8 der Direktorialverfassung von 1793; *Isensee*, Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht, HStR IX, 3. Aufl. 2011, § 191 Rn. 20 m. w. N.

¹⁵ Abbé Sieyès, *Préliminaire de la Constitution. Reconnaissance et Exposition raisonnée des Droits de l'Homme et du Citoyen* [1789], übersetzt in: Schmitt/Reichardt (Hrsg.), Emmanuel Joseph Sieyès. Politische Schriften 1788–1790, 2. Aufl. 1981, Art. XVII S. 3.

¹⁶ Zum Begriff und zum Folgenden *Volkman*, Solidarität, in: Leitgedanken des Rechts, Bd. I, 2013, § 4; *Deppenheuer*, Solidarität und Freiheit, HStR IX, 3. Aufl. 2011, § 194 Rn. 12f.; *Isensee*, Solidarität – Sozialethische Substanz eines Blankettbegriffs, in: ders. (Hrsg.), Solidarität in Knappheit, 1998, S. 97f.; *H. Hofmann*, Vielfalt, Sicherheit und Solidarität statt Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit?, in: FS für Erhard Denninger, 1998, S. 101 (112f.); *Hense*, Mehrperspektivistische Annäherungen an das Phänomen Solidarität und das Solidarprinzip, in: FS für Werner Krawietz, 2003, S. 525f.

¹⁷ *Deppenheuer*, Solidarität und Freiheit, HStR IX, 3. Aufl. 2011, § 194 Rn. 12.

gegenseitige Verbundenheit zwischen Personen und Gruppen, die aus der Verantwortung und Sorge für den anderen erwächst.¹⁸ Solidarität scheint eine „rechtliche Ordnung der Brüderlichkeit“¹⁹ zu begründen, will aus der Erfahrung der Verschiedenheit der Menschen auf Unterdrückung, Demütigung, Entrechtung antworten. Sie wird in der Arbeiterbewegung des 19. Jahrhunderts zu einem Kampfbegriff gegen die bestehende Sozialordnung.²⁰ Die katholische Soziallehre verallgemeinert diesen Gedanken zu einem Grundprinzip menschlichen Zusammenlebens, das alle Menschen ein und alle Menschen in Pflicht nimmt. Solidarität wird in wechselseitiger Verantwortung²¹ gewährt – „alle für einen“, „einer für alle“ –, setzt auf die innere Anteilnahme am Schicksal des anderen. Die elementare Erwartung bleibt: Der Rechtsstaat muss die Sicherheit gewährleisten und das rechtliche, kulturelle und wirtschaftliche Existenzminimum organisieren.

Eine der Grunderwartungen und Grundbedingungen dieser Solidarität ist die Rechtstreue in Gegenseitigkeit, die von allen Bürgern und allen Inländern vorbehaltlos erwartet und rechtlich gefordert wird. In dieser Fähigkeit zum Recht sind alle Menschen gleich. In der Bereitschaft zum Recht sollen sie gleich sein. Der rechtstreue Bürger nutzt die Lebensgrundlage „Sicherheit“ frei von staatlichen Sanktionen und Kostenfolgen. Die wesentliche Unterscheidung ist die Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit individuellen Tuns. Für die Polizeipflichtigkeit gilt die Grundsatzunterscheidung zwischen Störer und Nichtstörer. Der Nichtstörer ist grundsätzlich von Polizeipflichten freigestellt, muss jedoch, wenn für die Gefahrenabwehr erforderlich, sich in den Dienst der Gefahrenabwehr einbeziehen lassen, beansprucht dann aber einen Kostenausgleich.

Im Ergebnis gehört die Gewähr von Sicherheit zu den klassischen Staatsaufgaben und wird von der modernen Staatslehre wie auch den traditionellen Menschenrechtsgewährleistungen neben der Garantie von Freiheit, Gleichheit und Eigentum den Staatsaufgaben zugerechnet. Dem staatlichen Schutz entspricht die Pflicht des Bürgers zu Rechtstreue und Steuerzahlung. Die Gewähr der Sicherheit ist in der bürgerlichen Freiheit – in der Gesellschaft – angelegt, wird – das sagen schon die Nachfolgeverfassungen nach der Französischen Revolution – aus dem Zusammenwirken aller erklärt. Jeder achtet die Rechte eines jeden anderen. Diese Sicherheit ist Inhalt eines elementaren, dem Menschen angebotenen und dem Bürger durch die Staatsverfassung gewährten Individualrechts.

¹⁸ *Volkman*, Solidarität, in: Leitgedanken des Rechts, Bd. I, 2013, § 4 Rn. 1.

¹⁹ *Depenheuer*, Solidarität und Freiheit, HStR IX, 3. Aufl. 2011, § 194 Rn. 13.

²⁰ *H. Hofmann*, Vielfalt, Sicherheit und Solidarität statt Freiheit, Gleichheit, Brüderlichkeit? in: FS für Erhard Denninger, 1998, S. 101 (113 f.).

²¹ *Isensee*, Solidarität – Sozialethische Substanz eines Blankettbegriffs, in: ders. (Hrsg.), Solidarität in Knappheit, 1998, S. 101 f.; *Depenheuer*, Solidarität und Freiheit, HStR IX, 3. Aufl. 2011, § 194 Rn. 22.

Diese Menschenrechte sind unveräußerlich und unverletzlich, stehen nicht unter Entgeltvorbehalt.

Diese Egalität einer Sicherheit für jedermann – gleich ob arm oder reich, mächtig oder ohnmächtig, Mehrheit oder Minderheit – wird in den modernen Verfassungsstaaten im Sozialstaatsprinzip und in der Solidarität verdeutlicht. Diese Prinzipien erwarten Rechtstreue von jedermann: Jeder ist fähig, das Recht zu beachten. Jeder sollte bereit sein, seine Freiheit im Rahmen des Rechts auszuüben. Staatliche Sanktionen treffen denjenigen, der die Rechtsordnung stört, nicht aber den Menschen, der im Rahmen der Gesetze seine Freiheit wahrnimmt. Der die Sicherheit gewährende Staat unterscheidet daher zwischen rechtmäßigem und unrechtmäßigem Verhalten, garantiert für die rechtmäßige Freiheitswahrnehmung die Freiheit von staatlichen Lasten. Er finanziert sich aus Steuern, lässt sich Individuelleistungen durch Entgeltabgaben – Gebühren und Beiträge – bezahlen, anerkennt Sonderabgaben nur als seltene Ausnahme bei besonderen Finanzierungsverantwortlichkeiten. Im Sicherheitsrecht schützt die Polizei den Störungsbetroffenen vor dem Störer und macht diesen Schutz der öffentlichen Sicherheit nicht von einem Entgelt abhängig.

II. Verlust einer staatsrechtlichen Selbstverständlichkeit

1. Fremdkörper in der verfassungsgemäßen Ordnung

Die Selbstverständlichkeit, dass die staatliche Schutzpflicht für die öffentliche Sicherheit in gleicher Weise zu den unveräußerlichen und voraussetzungslosen Menschenrechten gehört wie die Freiheit und Gleichheit, scheint gegenwärtig in Frage gestellt zu werden. Der Bremer Gesetzgeber hat eine Sicherheitsgebühr eingeführt, die im Kern für die „Risikospiele“ des SV Werder Bremen GmbH & Co. KG aA – im Folgenden SV Werder Bremen – eine Abgabe für den „Mehraufwand“ verlangt, der durch Gewalttätigkeiten von „Hooligans“ im Umfeld der vom SV Werder Bremen in seinem Stadion veranstalteten Fußballspiele entsteht. Diese Belastung für die Gewalt eines Störers werden in der bisherigen Praxis der DFL Deutsche Fußball Liga GmbH – im Folgenden DFL – auferlegt, einer hundertprozentigen Tochtergesellschaft der DFL Deutsche Fußball Liga e.V., dem Zusammenschluss der Fußballvereine der Bundesliga und der Zweiten Bundesliga der Männer. Die DFL organisiert die Spiele der Bundesligen und verwertet die Vermarktungsrechte an den Ligen.

Das Grundgesetz bindet den Bundes- und Landesgesetzgeber, beauftragt diese Gesetzgeber aber auch, die Verfassungsgewährleistungen zu verdeutlichen und zu konkretisieren. Die Sport- und Erwerbstätigkeit der Bundesliga wird insbesondere durch das Vereinsrecht, das Wettbewerbs- und Kartellrecht sowie das Sportrecht näher geregelt. Die Bestimmungen über die öffentliche Sicherheit und Ordnung trifft das Landespolizeigesetz. Gebührenrechtliche Bestimmungen rechtfertigen sich als Annex zu den jeweiligen Sachregelungen. Die Gebühr beruht jeweils auf einem besonderen Zurechnungsgrund, der den Wert einer staatlichen Individualleistung abschöpft oder Kosten auf den Veranlasser überwälzt. Die Gebühr ist dem Grunde und der Höhe nach als entgeltlicher Leistungsaustausch – als „Verwaltungspreis“ – zu rechtfertigen. Sie ist das Entgelt für eine individuell zurechenbare staatliche Leistung und gleicht eine empfangene Gegenleistung, den aus der Staatsleistung erwachsenden individuellen Vorteil, aus.²² Die Gebühr hebt sich als Entgelt für Verwaltungshandeln

²² BVerfG, 6.2.1979 – 2 BvL 5/76, BVerfGE 50, 217 (226 ff.) – § 15 Abs. 4 Gebührengesetz

von der voraussetzungslosen Steuer ab. Die Finanzverfassung des Grundgesetzes handelt von einem Steuerstaat, der die Aufgaben des Staates grundsätzlich aus Steuererträgen finanziert. Die Gebühr ist ein Vorteilsausgleich im Annex zu der jeweiligen Sachregelung und der jeweiligen Sachkompetenz.²³

Der Gesetzgeber ist der Erstinterpret der Verfassung, die Verwaltung und die kontrollierenden Gerichte sind Zweitinterpreten. Der Gesetzgeber ergänzt, vervollständigt und verdeutlicht die Verfassungsaussage, beachtet bei seinen nicht in der Verfassung vorgezeichneten Regelungen die ihm gesetzten verfassungsrechtlichen Grenzen. Die Gebühr ist in der Perspektive dieses Verfassungsrechts im Binnenbereich der Verwaltungsaufgabe zu rechtfertigen, deren Finanzierung sie dient. Eine Gebühr für den polizeilichen Schutz im Rahmen von „Risikospielen“ ist deshalb als Teil des Polizeirechts zu verstehen und rechtlich zu würdigen. Dieses Polizeirecht unterscheidet grundsätzlich zwischen Störern und Nichtstörern, inhaltlich auch zwischen Angreifern und Angriffsbetroffenen. Wenn ein Gesetz den Angegriffenen zur Finanzierung der vom Störer veranlassten Gefahrenabwehr in Pflicht nimmt, wird das Grundgesetz verletzt.

2. Die Bremer Sicherheitsgebühr

a. Der Text der neuen Vorschrift

Die Bremer Sicherheitsgebühr ist ein Modellfall für die Bewährung eines freiheitlichen Verfassungsstaates, für die Finanzverfassung des „Steuerstaates“ und für die Grundidee von Sozialstaatlichkeit und Solidarität. Die Gebühr will die Mehrkosten, die der Polizei zur Gewährleistung der allgemeinen Sicherheit und Ordnung bei Hochrisikospielen außerhalb der Fußballstadien entstehen, auf den Organisator dieser Fußballspiele abwälzen. Der maßgebliche § 4 Abs. 4 des Bremer Gebühren- und Beitragsgesetzes (BremGebBeitrG) hat folgenden Wortlaut:

„Eine Gebühr wird von Veranstaltern oder Veranstalterinnen erhoben, die eine gewinnorientierte Veranstaltung durchführen, an der voraussichtlich mehr als 5.000 Personen

NRW; BVerfG, 7.11.1995 – 2 BvR 413/88 u. a., BVerfGE 93, 319 (347) – Wasserpfeffnig; BVerfG, 19.3.2003 – 2 BvL 9, 10, 11, 12/98, BVerfGE 108, 1 (17) – Rückmeldegebühr Baden-Württemberg; *Waldbhoff*, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 116 Rn. 91; *P. Kirchhof*, Nichtsteuerliche Abgaben, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 78 f.; *Wendt*, Finanzhoheit und Finanzausgleich, HStR VI, 3. Aufl. 2008, § 139 Rn. 55.

²³ Vgl. BVerfG, 6.2.1979 – 2 BvL 5/76, BVerfGE 50, 217 (226 ff.) – § 15 Abs. 4 Gebührengesetz NRW; BVerfG, 7.11.1995 – 2 BvR 413/88 u. a., BVerfGE 93, 319 (347) – Wasserpfeffnig; BVerfG, 10.3.1998 – 1 BvR 178/97, BVerfGE 97, 332 (347) – Kindergartengebühren; BVerfG, 19.3.2003 – 2 BvL 9, 10, 11, 12/98, BVerfGE 108, 1 (17) – Rückmeldegebühr Baden-Württemberg; *Waldbhoff*, Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 116 Rn. 91; *P. Kirchhof*, Nichtsteuerliche Abgaben, HStR V, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 78 f.; *Wendt*, Finanzhoheit und Finanzausgleich, HStR VI, 3. Aufl. 2008, § 139 Rn. 55.

zeitgleich teilnehmen werden, wenn wegen erfahrungsgemäß zu erwartender Gewalt-handlungen 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 unterrichten. Die Gebühr kann nach den tatsächlichen Mehrkosten oder als Pauschalgebühr berechnet werden.“

b. Das erste gebührenpflichtige „Risikospiel“

Auf Grundlage des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG erließ die Bremer Polizei gegenüber der DFL einen Gebührenbescheid in Höhe von 425.718,11 Euro.²⁴

Für den 19. April 2015 wurde das sog. Risikospiel der Fußballbundesliga des SV Werder Bremen gegen den Hamburger SV im Bremer Weser-Stadion angesetzt. Die Bremer Polizei teilte der DFL mit Schreiben vom 24. März 2015 mit, dass sie nach aktueller polizeilicher Lageeinschätzung von einer Kostenbeteiligung des Veranstalters des Risikospiels gemäß § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG ausgehe. Nach dem Schreiben sei mit dem Einsatz von etwa 800 Polizeikräften und demzufolge mit einer Gebührenerhebung in Höhe von 250.000,00 Euro bis 300.000,00 Euro zu rechnen. Die Polizei behielt sich Veränderungen des polizeilichen Kräfteinsatzes je nach Gefahrenlage vor. Am Veranstaltungstag wurden 969 Polizeibeamte mit insgesamt 9.537 Einsatzstunden eingesetzt. Davon entfielen 4.731 Einsatzstunden auf auswärtige Polizeikräfte. Nach dem Spiel und nach vorheriger Anhörung erließ die Bremer Polizei am 18. August 2015 einen Gebührenbescheid, mit dem sie die Sicherheitsgebühr in Höhe von 425.718,11 Euro gegen die DFL festsetzte.²⁵

c. Sicherheitskonzepte im Rahmen von Fußballspielen

Die Polizeieinsätze bei Risikospielen knüpfen an eine Reihe von Sicherungsmaßnahmen im Bereich des Fußballs an.

In den vergangenen Jahren wurden nach Angaben des Bremer Senats auf nationaler Ebene die Stadionverbotsrichtlinien überarbeitet, die illegale Verwendung von Pyrotechnik geächtet und konsequent sanktioniert, die Sportgerichtsbarkeit neu ausgerichtet, die Standards für Fanprojekte sowie die Fan- und Präventionsarbeit verbessert.²⁶

Der gastgebende Club – im Falle des genannten Risikospiels der SV Werder Bremen – stellt die Platzanlage und den Veranstaltungsleiter zur Verfügung. Er ist für eine einwandfreie Abwicklung des Spiels verantwortlich. Der Club hat

²⁴ OVG Bremen, 5.2.2018 – 2 LC 139/1, NVwZ 2018, 913 (913 f.); *Buchberger/Sailer*, in: *Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts*, 6. Aufl. 2018, M Rn. 213 m. w. N.

²⁵ OVG Bremen, 5.2.2018 – 2 LC 139/1, NVwZ 2018, 913 (913 f.).

²⁶ Bremer Bürgerschaft, Mitteilung des Senats vom 22.7.2014, LT-Drs. 18/1501, S. 5 ff.

einen Sicherheitsbeauftragten bestellt, gewährleistet den Schutz und die Sicherheit der Spieler, des Schiedsrichters und der Schiedsrichter-Assistenten und hat für einen ausreichenden Ordnungsdienst, für Kontrollen an den Eingängen und erforderlichenfalls für Polizeischutz zu sorgen. Der gastgebende Verein hat alle zumutbaren Maßnahmen zu treffen und zu veranlassen, die geeignet und erforderlich sind, die Sicherheit bei der Durchführung von Spielen in dem von ihm genutzten Stadion zu gewährleisten. Der Club trägt für diese Maßnahmen die Kosten.²⁷

Der SV Werder Bremen steht zur Gefahrenabwehr in einer kontinuierlichen Kommunikation mit den Fans. Er arbeitet in diesem Anliegen aktiv in den bundesweiten Gremien der DFL und des DFB mit. Zudem besteht eine enge Kooperation mit dem Fan-Projekt Bremen e.V. sowie ein regelmäßiger Austausch mit den Sicherheitsorganen. Die Arbeitsgruppe „Werderfans gegen Diskriminierung“ wird vom SV Werder Bremen unterstützt. Im Rahmen der Weiterbildung werden Ordnerschulungen, Polizeiseminare und ein regelmäßiger Workshop „Fankultur“ durchgeführt. Es besteht ein Fanbeirat mit Vertretern von Fußballclubs und Untergruppen. Bei jedem Spiel sind mindestens zwei hauptamtliche Fanbetreuer vor Ort. Die Fans des SV Werder Bremen werden auch außerhalb eines Spieltages betreut. Der sogenannte „SV Werder Bremen Kodex“ wurde von allen Beschäftigten unterschrieben. Der Kodex versichert sportliche Fairness, Respekt gegenüber anderen, verpflichtet, die Regeln der ausgeübten Sportart zu achten und lehnt jede Form von Diskriminierungen ab. Es besteht ein festes Auswärts-Ordner-Team. Vor und nach jedem Spiel sowie vor, während und nach der Saison finden anlassbezogene Sicherheitsbesprechungen mit der Polizei, der Feuerwehr, dem Sicherheitsdienst, dem Veranstaltungsleiter und den Fanbetreuern statt. Für die Gästefans stehen mindestens zwei Gästefanbetreuer zur Verfügung. Hinzu tritt ein breites soziales Engagement in der Teilnahme an bundesweiten Aktionen, der Unterstützung des Bremer Jugendpreises „Dem Hass keine Chance“, der Zukunftswerkstatt „Soziale Verantwortung“, dem Modellprojekt „Stadionverbote auf Bewährung“ und der Gründung der Stiftung „Werder tut gut“. Kontinuierlich wird ein „Fanclub des Jahres“ nach dem sozialen Engagement ausgezeichnet. Der Verein bemüht sich zudem in verschiedenen Aktionen um Toleranz und Integration. In schwerwiegenden Fällen besteht die Möglichkeit, Stadionverbote auszusprechen.²⁸

Die Bremer Polizei, der Sicherheitsdienst des Weser-Stadions sowie alle sonstigen Beteiligten haben den Dialog mit der Fanszene verstärkt. Der SV Werder Bremen hat in den letzten Jahren das Sicherheitskonzept für das Weser-Stadion und für die direkt umliegenden Bereiche überprüft und neu erstellen lassen. Die

²⁷ Niederschrift der öffentlichen Sitzung des OVG Bremen, 1.2.2018 – 2 LC 139/1, S. 2f.

²⁸ Hierzu BVerfG, 11.4.2018 – 1 BvR 3080/09, NVwZ 2018, 813 – bundesweites Stadionverbot; ausführlich zum tatsächlichen und rechtlichen Rahmen: *Müller-Eiselt*, Die Gewährleistung der Sicherheit bei Fußballspielen, 2015, S. 278 ff.

Register

- Abgaben 29, 42–47, 66, 74
Allgemeinäquivalenz 1–2, 25
Annenxkompetenz *siehe* Gesetzgebungs-
kompetenz/Gebühr
Assekuranztheorie 1, 55
Aufgabe *siehe* Polizeirecht/Aufgaben
– *siehe auch* Staatsaufgabe
Aufwandsteuer 49–50
- Belastungsgrund 43–44, 61, 72, 75
– *siehe auch* Belastungskumulation
Belastungskumulation 48–51, 60, 63
Benachteiligungsalternativität 63–64
Berufsfreiheit 15, 54, 64, 68–69, 89
Bestimmtheitsgebot 74–77, 93
Bremen
– Sicherheitsgebühr 8
– Gebührenhoheit 9
Brüderlichkeit 2–3, 5
Bundesstaatsprinzip 83–84, 88
Bundessteuern, Sperrwirkung 48, 49
Bundesverwaltungsgericht 14–17
- Chancengleichheit 65
Demokratieprinzip 88–89
Demonstration 30, 35, 53–55, 62, 92
DFL 7, 9–13, 15, 78, 81–85, 88, 93
– Gesamtschuld, mögliche 85–86
– Sitz 83–84, 88
- Eigensicherungspflicht 30, 31
– *siehe auch* Sicherheitskonzept
Einkommensteuer 42, 47, 69–70, 89
– Steuerquelle 70, 93
Entgeltabgabe 6, 66–67, 71, 91
– *siehe auch* Gebühr/Verwaltungspreis
Entscheidungsraum des Gesetzgebers 42,
69
Erbschaftsteuer 47, 50
- Ergebnisgleichheit 65
Ertragskompetenz 42, 46–48, 84
Ertragsquelle, Zugriff auf 69, 70
Ertragszuweisung *siehe* Ertragskompe-
tenz
Existenzminimum 3, 5
- Finanzhilfen 66
Finanzverantwortung
– sicherheitsrechtliche 18–28
– gebührenrechtliche 29–41
Finanzverfassung 8, 31, 42, 46–48, 63, 70
– Begrenzungs- und Schutzfunktion 31,
47–48, 70, 72–73
– Ertragskompetenz 42, 46–48, 84
– Formenbindung und -klarheit 43–44,
88
– Gesetzgebungskompetenz 42, 47–50
– Gleichartigkeitsverbote 48–51
– Steuerfindungsrecht 42, 47–48
– Steuerkonkurrenzen 48–51
– Typusbegriff 47–48
Flughafensicherung 20, 33–35, 37, 91
– *siehe auch* Luftsicherheitsgebühr
– *siehe auch* Sicherheitskonzept/
gefährdete Anlagen
Folgerichtigkeit 57–58, 69, 75–76, 87
Formenbindung *siehe* Finanzverfassung
Formenstrenge *siehe* Finanzverfassung
Freiheitsgarantie 62–64, 92
– *siehe auch* Freiheitsrechte
Freiheitsrechte 60–64,
Fußballfanprojekte 10–11
- Gebietshoheit 83–84, 88, 93–94
Gebühr
– Annex zu Sachbereich 30
– Belastungsgrund *siehe* Belastungs-
grund

- Bestimmtheitsgebot 74–77, 93
- Entgeltabgabe 6, 66–67, 71, 91
- Gebietshoheit 83–84, 88, 93, 94
- Gebührenrecht 27, 29–41
- Gesetzgebungskompetenz 7–8, 29, 42–47, 90
- Gesetzgebungshoheit (örtlich) 83–84
- Grenzen, freiheitsrechtliche 60–61, 92
- Kompetenz 45
- Kostendeckung 29, 43, 45, 66, 67
- Lenkungsziel 67
- Nutzungsgebühr 66–67
- Pflichtenkreis *siehe Pflichtenkreis*
- Polizeirecht 8
- polizeirechtliche 18–28
- Sicherheitsgebühr 24
- Sondervorteil 14, 27–28, 46, 60–61
- Steuer, Abgrenzung 7–8, 29, 42–43, 46–47, 53
- Steuer, Vermengung 46–47, 55, 75–76, 88
- Störerverantwortung 21–24, 30, 33, 55–56, 63
- Straßenrecht 30
- Umverteilung 65–67
- Verhältnismäßigkeit 45, 46
- Verteilungsgerechtigkeit 66
- Verwaltungspreis 7, 31, 42, 63, 71
- Vorbehalt 25, 26
- Vorteilsausgleich 8, 27–31, 39, 42–46, 61, 93
- Zurechnung 7, 14–15, 32–33, 36–38
- Gefahr 23
 - Abwehr, Folgerichtigkeit 57
 - Auftrag zur Gefahrenabwehr 18
 - Gefahrenverantwortung 21
 - Eskalation 39
 - Kostenverantwortung 21–24
- Gebietshoheit 83, 84
- Gemeinwohl 25, 54, 55
 - -auftrag 54–55, 62
- Gesamtschuld 84–86
 - Ermessen 85–86
 - Rechtsmissbrauch 85
- Gesetzgeber
 - Erstinterpret der Verfassung 8
 - Gesetzgebungsverfahren Bremen 12, 13
- Gesetzgebungskompetenz 7–8, 29, 42–50, 90
 - Gebühr 7–8, 29, 42–47, 90
 - Steuer 42, 47–50
 - Gesetzgebungshoheit (örtlich) 83, 84
- Gewaltbereitschaft 19–22, 26, 33–40, 54–59, 84
 - *siehe auch* Stadionverbot
 - *siehe auch* Störer
 - Anreizwirkung 40–41, 59, 87, 88, 91, 92
- Gewaltmonopol 1–2, 18, 25, 90, 94
 - *siehe auch* Polizeirecht
 - *siehe auch* Rechtsstaat
- Gewerbesteuer 50, 70
- Gewinn 47, 70, 89
 - *siehe auch* Gewinnorientierung
- Gewinnorientierung 8–9, 14–15, 25, 42, 46–52, 71, 75–76
 - Belastungsgrund 72, 75
 - verfremdete Gebühr 46, 47
- Gleichartigkeitsverbote 48–51
- Gleichheit 4–5, 7, 25–26, 46, 52–57, 65, 71
 - *siehe auch* Steuer/Gleichheit
 - bereichsspezifische Unterscheidung 52, 53
 - Chancengleichheit 65
 - Ergebnisgleichheit 65
 - Folgerichtigkeit 57–58, 69, 75
 - Umverteilung 65–67
 - Vergleichsgruppen 54–56
 - Widerspruchsfreiheit 57–58, 75
- Handlungsfreiheit, allgemeine 64
- Hoheitsbereich 83–84, 88, 93–94
- Hoheitsgewalt 26
- Hooligan *siehe* Gewaltbereitschaft
- Kosten *siehe* Polizeikosten
- Kostenadressat *siehe* Kostenverantwortung
- Kostenausgleichssystem 62
- Kostendeckungsprinzip *siehe* Gebühr/Kostendeckung
- Kostenprognose *siehe* Polizeikostenprognose
- Kostenprovokation 37
 - *siehe auch* Gebühr/Zurechnung

- Kostenverantwortung 21–24, 30, 33, 38, 55–56, 63
- Landessteuern, Sperrwirkung 48, 49
- Legitimation, demokratische 88, 89
- Leistungsfähigkeit 14, 25–26, 42–44, 49–51, 60, 66, 69
- Lenkungsziel 67
- Luftsicherheitsgebühr 30–31, 33–35, 37
– *siehe auch* Flughafensicherung
- Mehrfachbelastung *siehe* Belastungskumulation
- Mehrkosten *siehe* Polizeikosten/Mehrkosten
- Menschenrecht 1–2, 4
– voraussetzungslose Gewähr 4–7, 13, 25
– Freiheit 4–5, 7, 27
– Gleichheit 4–5, 7, 25, 26
– Sicherheit 1–2, 4–5
- Nichtstörer 5, 8, 18–24, 26, 40, 71, 87
– *siehe auch* Störer
– *siehe auch* Veranstalter/Störereigenschaft
– Kostenverantwortung 21–24, 30, 33, 55–56, 87
– Ausgleichsanspruch 22, 90
– Inanspruchnahme 18–19
– Straßenrecht 30
- Normenklarheit 58
- Normenwahrheit 58
- öffentlicher Raum* 19, 30, 35, 36, 91
- Pflichtenkreis 24, 32–38, 46, 56, 90
- Polizeikosten 9, 12
– -prognose 76, 77
– Kostenverantwortung 21–24, 26, 43, 55, 56, 87
– Mehrkosten 14, 27, 31, 38–40, 76
– Sowieso-Kosten 14, 27, 38
- Polizeirecht VI, 8, 18–27, 30, 57, 71, 87
– *siehe auch* Störer
– *siehe auch* Nichtstörer
– Aufgaben 18, 34
– Freiheitsgehalt 19
– Freiheitsschutz 27
- Hoheitsgewalt 26, 92
– Kostenverantwortung 21–24, 26, 43, 55–56, 87
– *öffentlicher Raum* 19, 30, 35–36, 91
– Prävention 71
– teilerfüllte Aufgabe 26, 27
- Rechtsstaat 5, 25–26, 41, 57, 62
- Reichtum 65, 67, 68
- Risikospiegel 7–9, 56, 92
– Beispiel 9
– Gewinnorientierung 8–9, 14–15, 25, 42, 46–52, 71–72
– Sicherheitskonzept 9, 10, 11, 40
– Veranstalterbegriff 78–81
- Sachkompetenz *siehe* Gesetzgebungskompetenz
- Schutzpflicht, staatliche 18
- Sicherheit 1–7, 15, 18, 25–26, 46, 62, 87
– Brüderlichkeit 2–3
– Bundesligaspiele 9, 82
– Egalität 6
– Existenzminimum 3, 5
– Freiheitsgarantie 62–64
– Gleichheit, und 6
– Gemeinwohluftrag 54–55, 62, 87
– Menschenrecht 1–5
– Rechtsstaatsprinzip 5, 25–26, 43, 62
– Schutzpflicht, staatliche 18
– Sicherheitsnachteile 61
– Sicherheitsvorteile 61
– Sozialstaatsprinzip 6
– Stadien 9, 82
– Staatsaufgabe 5, 18, 87, 90
– Staatsrechtfertigung 1–3, 18, 25, 46, 62, 87, 90
– teilerfüllte Aufgabe 26, 27
– voraussetzungslose Gewähr 4–7, 15, 25–26, 87, 90
- Sicherheitsgebühr, Bremen 7–9, 12, 19, 61
– Gesetzgebungsverfahren 11–13
– Kostenadressat 24
– Wortlaut 8–9
- Sicherheitskonzept
– Fußballspiel 9–11
– gefährdete Anlagen 30–31, 33–34, 37
- Solidarität 3–6

- Sonderabgaben 61, 74
 Sondernachteil 28, 36, 38–39, 91
 – *siehe auch* Benachteiligungsalternativität
 Sondervorteil 14–15, 27–28, 36, 46, 60–61, 67, 71
 Souveränität 1, 18
 Soziallehre, katholische 5
 Sozialstaatsprinzip 6
 Sperrwirkung *siehe* Bundessteuer, Gleichartigkeitsverbote, Landessteuer
 Sport 56
 – Fairness 56
 – Regeln 56, 57
 Staatsaufgabe 5, 18, 25
 Staatsrechtfertigung 1–3, 18, 25
 Staatszweck 1–3, 18, 25
 Stadionverbot 10, 12, 38
 Steuer 1–8, 25, 46–47, 67, 68
 – *siehe auch* Allgemeinäquivalenz
 – *siehe auch* Finanzverfassung
 – Aufwandsteuer 49–50
 – Belastungsgrund *siehe* Belastungsgrund
 – Bundessteuer 48, 49
 – Einkommensteuer 42, 47, 69–70, 89, 93
 – Erbschaftsteuer 50
 – Findungsrecht 47
 – Gebühr, Abgrenzung 7–8, 29, 42–43, 46–47, 53
 – Gebühr, Vermengung 46–47, 55, 75–76, 88
 – Gegenleistungslos 14, 42
 – Gesetzgebungskompetenz 42, 47–50
 – Gewerbesteuer 50
 – Gleichartigkeitsverbote 48–50
 – Gleichheit 46, 52–53
 – Jedermannsteuer 25–26
 – Kopfsteuer 55
 – Kumulation *siehe* Belastungskumulation
 – Landessteuer 48, 49
 – Leistungsfähigkeit 14, 25, 43–44, 51, 90
 – Rechtfertigung 25
 – Steuerstaat 8, 25–26, 31–32, 68, 88
 – Substanzbesteuerung 67, 68
 – Umverteilung 65–67
 Steuerfindungsrecht 42, 47
 Steuerkonkurrenz 48–51
 Steuerquelle 48–50, 88, 93
 Steuerstaat 8, 25–26, 31–32, 68, 88
 Steuervorteil 66
 Störer 5–8, 13, 18–26, 38–40, 58, 71, 84
 – *siehe auch* Nichtstörer
 – Gesamtschuld 84–86
 – Gesetzgebungsverfahren, Bremen 13, 15
 – Kostenverantwortung 21–24, 38, 45, 55–56, 87
 – Störungsbetroffenheit 26, 39, 45, 58, 62, 64–65, 82
 – Straßenrecht 30
 – Zustandsstörer 33, 35, 87, 90
 – Zweckveranlassung 20–21
 Störungsbetroffenheit 6, 26, 39–40, 58, 62, 64–65, 82
 Straßenrecht 30
 Subvention 66
 SV Werder Bremen *siehe* Werder Bremen
 Typisierung 69
 Typusbegriff 47–48
Übermaßverbot *siehe* Verhältnismäßigkeit
 Umverteilung 65–67
 Unternehmen 63
 – gebietsfremde 83
 Veranstalter 78–81
 – Begriff 78–81
 – Finanzverantwortung, sicherheitsrechtliche 18–28
 – Finanzverantwortung, gebührenrechtliche 29–41
 – Gesamtschuld 85–86
 – Gewinnerorientierung 8–9, 14–15, 25, 42, 46–52, 71, 75–76
 – Pflichtenkreis 24, 32–38, 46, 56, 90
 – Störereigenschaft 13, 15, 19–21, 26, 30, 54–56, 90
 – Störungsbetroffenheit 6, 26, 39–40, 58, 62, 64, 65
 – Verantwortungsbereich *siehe* Pflichtenkreis
 – Zweckveranlassung 20–21

- Veranstaltung, kulturelle 53, 55, 93
Verhältnismäßigkeit 18, 23, 29, 45, 61–63, 93
Vermögensteuer 68
Versammlungsfreiheit 54–55
Versammlungsrecht 33
– *siehe auch* Demonstration
Verteilungsgerechtigkeit 66
Verwaltungspreis 7, 31, 71
– *siehe auch* Gebühr/Vorteilsausgleich
Voraussetzungslose Gewähr
– Menschenrecht 4–7, 25
– Sicherheit 4–7, 15, 25–26, 87, 90
Vorhersehbarkeit *siehe* Bestimmtheitsgebot
Vorteilsausgleich 8, 27–31, 39, 42–46, 61, 93
Vorteilsprinzip *siehe* Gebühr/Vorteilsausgleich
Vorzugslast 31–33, 37, 42–44, 63, 91
– *siehe auch* Gebühr/Vorteilsausgleich
Werder Bremen
– Sicherheitskonzept 9–11
– Fanmarschverbot 11
Widerspruchsfreiheit 57–58, 75
Zurechnung *siehe* Gebühr/Zurechnung
Zusatzkosten *siehe* Polizeikosten/
Mehrkosten
Zuständigkeit *siehe* Gesetzgebungs-
kompetenzen
Zweckveranlassung 20–21