

Entscheidungsbesprechung

BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22¹

Polizeikosten bei Hochrisikospiele – Berufsfreiheit, allgemeiner Gleichheitssatz, Bestimmtheitsgebot, Finanzverfassung, individuelle Zurechnung

1. Als Gebühren lassen sich öffentlich-rechtliche Geldleistungen verstehen, die aus Anlass individuell zurechenbarer Leistungen durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder eine sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden und insbesondere dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistungen deren Kosten ganz oder teilweise zu decken oder deren Vorteil oder deren Wert auszugleichen. Sie beruhen auf dem Aspekt der Gegenleistung, also des Ausgleichs von Vorzügen und Lasten.
2. Die Verfassung kennt keinen allgemeinen Grundsatz, nach dem die polizeiliche Sicherheitsvorsorge durchgängig kostenfrei zur Verfügung gestellt werden muss. Sie ist keine allgemeine staatliche Tätigkeit, die zwingend ausschließlich aus dem Steueraufkommen zu finanzieren ist. Die Verfassung verlangt auch nicht, Polizeikosten nur Störerinnen und Störern oder solchen Personen aufzuerlegen, die nach den Vorschriften des Polizeigesetzes anstelle der Störerinnen und Störer in Anspruch genommen werden können oder die sich rechtswidrig verhalten.
3. Eine Gebühr ist nur dann angemessen, wenn sie auch tatsächlich als Gegenleistung für eine individuell zurechenbare Leistung erhoben wird. Dabei hat der Gebührengesetzgeber zwar einen weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum, welche individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen er einer Gebührenpflicht unterwerfen will. Dieser Spielraum ist aber dann überschritten, wenn kein konkreter Bezug zwischen dem gesetzlich definierten Vorzug und dem Abgabepflichtigen mehr erkennbar ist.
4. Die individuell-konkrete Zurechenbarkeit kann insbesondere gegeben sein, wenn die öffentliche Leistung mit konkreten Vorteilen verbunden ist oder individuell veranlasst wurde, insbesondere bei einer das übliche Maß überschreitenden „Sondernutzung“ öffentlicher Sachen mit einer besonderen Inanspruchnahme begrenzter staatlicher Ressourcen.

(Amtliche Leitsätze)

GG Art. 3 Abs. 1, 12 Abs. 1 S. 1, 19 Abs. 3, 20 Abs. 3, 70 Abs. 1, 104a ff.

BremGebBeitrG § 4 Abs. 4

*Wiss. Mitarbeiter David Selbertinger, Passau**

* Der Verf. ist Wiss. Mitarbeiter und Doktorand am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, insbesondere Finanz- und Steuerrecht (Prof. Dr. Rainer Wernsmann) an der Universität Passau.

¹ Die Entscheidung ist abgedruckt in NJW 2025, 1037 und abrufbar auf der [Website des BVerfG](#) (2.5.2025).

I. Hintergrund und Sachverhalt

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 14.1.2025 stellt das Ende eines über viele Jahre geführten Rechtsstreits dar. Im Kern geht es um die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Gebührenerhebung für den polizeilichen Mehraufwand bei kommerziellen Großveranstaltungen mit erfahrungsgemäß erhöhtem Gewaltpotenzial. Großveranstaltungen wie die Spiele der Fußball-Bundesliga ziehen regelmäßig große Menschenmassen an. Während die Sicherheitskonzepte innerhalb des Veranstaltungsbereichs immer weniger Eskalationen zulassen, erstrecken sich diese Sicherheitsmaßnahmen gerade nicht auf dessen räumliche Umgebung. Die Gefahrenabwehr außerhalb der Veranstaltung zählt nicht zu den Rechtspflichten der Veranstalter, geschweige denn könnten diese den Gefahren mangels hoheitlicher Befugnisse im öffentlichen Raum überhaupt begegnen. Die Zahl eskalierender Gewalthandlungen erhöht sich zum Teil drastisch, im Kontext der Fußball-Bundesliga wird insoweit von sog. Hochrisikospielen gesprochen. Um weiterhin die infrastrukturellen Begebenheiten sowie die Sicherheit der Veranstaltungsbesucher zu gewährleisten und somit die staatliche Pflicht zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit zu erfüllen, erfordern diese Veranstaltungen regelmäßig einen deutlich erhöhten Polizeiaufwand.

Der Entscheidung des BVerfG liegt eine landesgesetzliche Regelung des Bundeslandes Bremen zugrunde, die der bremische Gesetzgeber im Jahr 2014 eingeführt hatte. Wörtlich lautet § 4 Abs. 4 des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes (BremGebBeitrG)²:

„Eine Gebühr wird von Veranstaltern oder Veranstalterinnen erhoben, die eine gewinnorientierte Veranstaltung durchführen, an der voraussichtlich mehr als 5000 Personen zeitgleich teilnehmen werden, wenn wegen erfahrungsgemäß zu erwartender Gewalthandlungen 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.“

Im Hinblick auf ein für den 19.4.2015 angesetztes Spiel der Fußball-Bundesliga zwischen dem SV Werder Bremen und dem Hamburger SV im Bremer Weserstadion unterrichtete die Polizei Bremen die Deutsche Fußball Liga e.V. (DFL) unter Verweis auf § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG über ihre voraussichtliche Gebührenpflicht als Veranstalterin.³ Nach den damaligen Erkenntnissen und Informationen sei am Spieltag mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit mit gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Fans der beiden Vereine zu rechnen, wenn dem nicht durch den Einsatz von starken Polizeikräften und durch entsprechende Einsatzmaßnahmen effektiv begegnet werde.⁴ Am Spieltag selbst verlief der Gesamteinsatz, bei dem die Bremer Polizei von Einsatzkräften aus Schleswig-Holstein, Hamburg, Hessen und der Bundespolizei unterstützt wurde, nach Bewertung der Polizeiführung insgesamt reibungslos.⁵ Dabei waren 969 Polizeibeamte im Einsatz. Es kam zu einer Reihe von polizeilichen Maßnahmen; unter anderem wurden circa 90 Personen in Gewahrsam genommen

² BremGBL 2014, S. 457.

³ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 7.

⁴ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 7.

⁵ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 8.

und circa 150 Platzverweise für das gesamte Stadtgebiet erteilt.⁶ Die Polizei Bremen erließ gegenüber der DFL als Veranstalterin des Spiels einen Bescheid über die Erhebung von Gebühren in Höhe eines mittleren sechsstelligen Eurobetrags für den erforderlichen Einsatz zusätzlicher Polizeikräfte.⁷

Nachdem der hiergegen erhobene Widerspruch erfolglos geblieben war, hob das VG den angefochtenen Gebührenbescheid in Gestalt des Widerspruchsbescheids auf die Klage der DFL auf.⁸ Auf die Berufung der Freien Hansestadt Bremen hat das OVG das Urteil des VG aufgehoben und die Klage abgewiesen.⁹ Die Gebührenregelung des § 4 Abs. 4 S. 1 und 2 BremGebBeitrG sei verfassungsgemäß. In der gegen dieses Urteil gerichteten Revision hat das BVerwG das Urteil des OVG zwar aufgehoben, in der Sache dessen Rechtsauffassung aber weitgehend bestätigt.¹⁰ Nach der Zurückverweisung hat das OVG das Urteil des VG erneut aufgehoben und die Klage der Beschwerdeführerin abgewiesen.¹¹

Mit der Verfassungsbeschwerde wandte sich die DFL nun gegen die Entscheidungen des OVG und des BVerwG sowie mittelbar gegen die Gebührenregelung selbst und rügte unter anderem eine Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG.¹²

Hinweis: Es sei darauf hingewiesen, dass das Finanzverfassungsrecht in der Ersten Juristischen Staatsprüfung nicht vom Pflichtfachstoff umfasst ist. Allerdings weist die vorliegende Entscheidung neben den finanzverfassungsrechtlichen Aspekten auch Bezüge zu prüfungsrelevanten Inhalten des Polizei- und Sicherheitsrechts sowie insbesondere zu den Grundrechten auf. So hat das Bundesverfassungsgericht Art. 12 Abs. 1 GG ausführlich und detailliert geprüft und dabei aufgezeigt, unter welchen Voraussetzungen die Auferlegung einer Geldleistungspflicht einen Eingriff in die Berufsfreiheit darstellen kann und nach welchen Maßstäben dieser zu rechtfertigen ist. Die Entscheidung eignet sich (ggf. mit einigen Hilfestellungen) auch gut für eine mündliche Prüfung. Besondere Relevanz hat sie vor allem für Studierende, die einen steuer- oder finanzrechtlichen Schwerpunktbereich gewählt haben.

II. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Der *Erste Senat* des BVerfG hat die Verfassungsbeschwerde mit seinem Urteil vom 14.1.2025 nun zurückgewiesen. Die Erhebung einer Gebühr für den polizeilichen Mehraufwand bei „Hochrisikospielen“ der Fußball-Bundesliga sei mit dem Grundgesetz vereinbar. Das BVerfG folgt in seiner Prüfung dem bekannten Schema, indem es zunächst die Zulässigkeit und anschließend die Begründetheit der Urteilsverfassungsbeschwerde prüft.

1. Zulässigkeit

Das BVerfG hält die Verfassungsbeschwerde nur insoweit für zulässig, als die Beschwerdeführerin eine Verletzung von Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 1 GG, jeweils in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 GG, geltend macht.¹³ Im Übrigen sei die Verfassungsbeschwerde unzulässig, da sie insbesondere nicht

⁶ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 8.

⁷ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 9.

⁸ VG Bremen, Urt. v. 17.5.2017 – 2 K 1191/16 = SpuRt 2017, 261.

⁹ OVG Bremen, Urt. v. 5.2.2018 – 2 LC 139/17 = NordÖR 2018, 157 = SpuRt 2018, 122.

¹⁰ BVerwG, Urt. v. 29.3.2019 – 9 C 4/18 = NVwZ 2019, 1444.

¹¹ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 20.

¹² Vgl. BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 24.

¹³ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 36.

den aus §§ 23 Abs. 1 S. 2, 92 BVerfGG resultierenden Begründungsanforderungen genüge.¹⁴ Im Rahmen der Begründung müsse sich die Verfassungsbeschwerde gem. §§ 23 Abs. 1 S. 2, 92 BVerfGG mit dem zugrunde liegenden Fachrecht sowie mit der verfassungsrechtlichen Beurteilung des Sachverhalts auseinandersetzen und hinreichend substantiiert darlegen, dass eine Grundrechtsverletzung möglich erscheint.¹⁵ Richtet sich die Verfassungsbeschwerde gegen eine gerichtliche Entscheidung, sei darzulegen, dass sie auf der Anwendung einer verfassungswidrigen Norm beruht oder dass bei der Anwendung von Fachrecht spezifisches Verfassungsrecht oder das Willkürverbot verletzt wurde.¹⁶

a) Art. 14 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 1 GG

Nach diesen Maßstäben genüge die Verfassungsbeschwerde nicht den Darlegungsanforderungen, soweit sie eine Verletzung von Art. 14 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG geltend macht.¹⁷ Hinsichtlich der Rüge, § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG sei ein unzulässiges Einzelfallgesetz, fehle es an einer Auseinandersetzung mit den in den angegriffenen Entscheidungen enthaltenen Hinweisen auf den allgemeinen Charakter des Gesetzes.¹⁸

Die Rüge, die Auferlegung der Gebühr verletze die Beschwerdeführerin in ihrem Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG, bleibe wegen deren Charakters als Geldforderung unsubstantiiert.¹⁹ Nach gefestigter verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung fällt das Vermögen als solches nicht in den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG.²⁰ Demzufolge stellt die Auferlegung einer Geldleistungspflicht grundsätzlich keinen Eingriff in die Eigentumsfreiheit dar.

Auf die von der Beschwerdeführerin gerügte Verletzung ihres Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb geht das BVerfG in seiner Entscheidung nicht explizit ein.²¹ In der BVerfG-Rechtsprechung ist schon unklar, ob dieses im Zivilrecht gem. § 823 Abs. 1 BGB geschützte Recht überhaupt in den Schutzbereich von Art. 14 Abs. 1 GG fällt.²² Eine Verletzung könnte jedoch allenfalls dann angenommen werden, wenn die konkrete Veranstaltung nicht mehr gewinnbringend durchgeführt werden könnte – die Geldleistungspflicht also erdrosselnde Wirkung entfalten würde – oder der Veranstalter wegen der hohen finanziellen Belastung auf die Substanz seines Gewerbebetriebs zurückgreifen müsste.²³ Bei kommerziellen Großveranstaltungen wie Profifußballspielen dürfte dies in der Praxis kaum vorkommen, zumal der finanziellen Belastungswirkung durch eine entsprechende Preisgestaltung der Eintrittskarten entgegengewirkt werden kann.

¹⁴ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 36.

¹⁵ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 37; BVerfG, Urt. v. 26.3.2025 – 2 BvR 1505/20, Rn. 41.

¹⁶ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 37. Hier kommt der für Urteilsverfassungsbeschwerden geltende Grundsatz zum Ausdruck: „Das Bundesverfassungsgericht ist keine Superrevisionsinstanz“, ausführlich dazu *Kingreen/Poscher*, Grundrechte, Staatsrecht II, 40. Aufl. 2024, Rn. 1519 ff.

¹⁷ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 42.

¹⁸ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 42.

¹⁹ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 42.

²⁰ BVerfG, Urt. v. 20.7.1954 – 1 BvR 459/52 = BVerfGE 4, 7 (17); BVerfG, Urt. v. 8.4.1997 – 1 BvR 48/94 = BVerfGE 95, 267 (300).

²¹ Vgl. BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 31.

²² Diese Frage wurde vom BVerfG bisher offengelassen, vgl. BVerfG NVwZ 2009, 1426 (1427); *Papier/Shirvani*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, Grundgesetz, Kommentar, 106. Lfg., Stand: Oktober 2024, Art. 14 Rn. 200 m.w.N.

²³ *Schenke*, NJW 1983, 1882 (1887); *Habermann*, Gebühren für Gefahrenabwehr, 2011, S. 324.

b) Art. 19 Abs. 4 GG

Das Gericht hält die Verfassungsbeschwerde auch hinsichtlich einer möglichen Verletzung von Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG für unzulässig. Die Rüge, dass die Gerichte die polizeiliche Prognose des Gewaltpotenzials nicht angemessen geprüft hätten, genüge den Darlegungsanforderungen nicht.²⁴ Zwar garantiert Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG effektiven und möglichst lückenlosen Rechtsschutz gegen Akte der öffentlichen Gewalt, doch lässt dieser je nach Maßnahme unterschiedliche Kontrolldichten zu, insbesondere bei Gestaltungs- und Beurteilungsspielräumen.²⁵

Nach allgemeinen Regeln ist die Auslegung und Anwendung auch unbestimmter Rechtsbegriffe gerichtlich voll überprüfbar, sofern nicht besondere Gründe für eine nur eingeschränkte gerichtliche Kontrolle sprechen.²⁶ Solche Ausnahmen von der gerichtlichen Kontrolle darf der Gesetzgeber vorsehen, wenn es hinreichende Gründe für die Freistellung gibt, etwa soweit die Verwaltung aufgrund ihrer organisatorischen, personellen und sachlichen Ausgangsbedingungen über eine den Gerichten fachlich überlegene Beurteilungskompetenz verfügt bzw. den benötigten Sachstand in ihren Entscheidungsprozessen besonders gut oder gar besser als ein Gericht einbeziehen kann.²⁷ Würde die Rechtsprechung bei der Kontrolle von Auslegung und Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe an ihre Funktionsgrenzen stoßen, ist eine volle gerichtliche Überprüfung nicht möglich.²⁸

§ 4 Abs. 4 BremGebBeitrG enthalte zwar abstrakte Begriffe wie „Mehrbedarf“ und „erforderlich“ und basiere auf einer polizeilichen Prognose („voraussichtlich“, „erfahrungsgemäß“, „teilnehmen werden“), doch begrenze dies, so das BVerfG, die gerichtliche Kontrolle nicht.²⁹ Vielmehr sei eine effektive richterliche Überprüfung als Ausgleich zu den Handlungsspielräumen des Bürgers notwendig.³⁰ Dennoch bleibe die Verfassungsbeschwerde unsubstantiiert, da nicht ersichtlich sei, warum die Auffassung des OVG, nach der Gerichte nicht für die Festlegung der konkreten Zahl der erforderlichen Polizeibeamten zuständig seien, Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG verletzen soll.³¹

2. Begründetheit

Soweit die Verfassungsbeschwerde zulässig sei, sei sie unbegründet. § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG verletze weder die Berufsfreiheit der Beschwerdeführerin aus Art. 12 Abs. 1 GG, noch verstoße die Regelung gegen den Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG. Auch Auslegung und Anwendung der Norm ließen keinen Verstoß gegen das Grundgesetz erkennen.

a) Art. 12 Abs. 1 GG**aa) Schutzbereich**

Das BVerfG prüft zunächst, ob der Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG eröffnet ist. Art. 12 Abs. 1 GG schütze die Berufsfreiheit als einheitliches Grundrecht.³² Die Berufsfreiheit gewähre das Recht, eine

²⁴ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 47.

²⁵ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 48.

²⁶ Wernsmann, NVwZ 2024, 694 (697).

²⁷ Hoffmann-Riem/Pilniok, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 1, 3. Aufl. 2022, § 12 Rn. 154.

²⁸ Wernsmann, NVwZ 2024, 694 (697).

²⁹ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 50.

³⁰ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 50.

³¹ OVG Bremen, Urt. v. 11.11.2020 – OVG 2 LC 294/19, Rn. 72 (juris); BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 51.

³² BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 54.

Tätigkeit als Beruf zu ergreifen und frei auszuüben.³³ Unter einem Beruf versteht der *Erste Senat* dabei jede auf Dauer angelegte Tätigkeit zur Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage, ohne dass der Schutz der Berufsfreiheit auf traditionell oder gesetzlich fixierte Berufsbilder und erlaubte Tätigkeiten beschränkt wäre.³⁴ Grundrechtsträger können gem. Art. 19 Abs. 3 GG auch inländische juristische Personen sein, soweit das jeweilige Grundrecht seinem Wesen nach auf diese anwendbar ist. Die Organisation von Spielen der Fußball-Bundesliga ist hieran gemessen eine berufliche Tätigkeit, da die Veranstalter diese dauerhaft zwecks Gewinnerzielung ausüben.³⁵

bb) Eingriff

Geldleistungspflichten greifen nach Auffassung des BVerfG in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG ein, wenn sie in engem Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufs stehen und objektiv eine berufsregelnde Tendenz erkennen lassen.³⁶ Die auferlegten Geldleistungspflichten müssen dabei einen spezifischen Einfluss auf die berufliche Tätigkeit haben und zu einer Veränderung der Rahmenbedingungen der Berufsausübung führen.³⁷ § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG knüpfe mit seiner Gebührenpflicht für Hochrisikospiele an einen bestimmten Ausschnitt der Organisation der Bundesliga-Spiele an, erhöhe die finanzielle Belastung erheblich und beeinflusse dadurch die berufliche Tätigkeit spezifisch.³⁸

cc) Rechtfertigung

Eingriffe in die Berufsfreiheit genügen dem in Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG niedergelegten Gesetzesvorbehalt nur dann, wenn die gesetzliche Regelung in formeller und materieller Hinsicht mit dem Grundgesetz vereinbar ist.³⁹

(1) Formelle Verfassungsmäßigkeit

Im Rahmen der formellen Verfassungsmäßigkeit prüft das BVerfG die Gesetzgebungskompetenz des Landes. Grundsätzlich sind die Länder gem. Art. 30, 70 Abs. 1 GG für die Gesetzgebung zuständig, soweit das Grundgesetz diese Befugnis dem Bund nicht ausdrücklich zuweist oder Regelungen bestehen, die einen solchen Zuweisungsgehalt implizit enthalten.⁴⁰

Die Finanzverfassung enthält mit Art. 105 GG für Steuern eine besondere, vom Grundsatz der Art. 70 ff. GG abweichende Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen. Ob Geldleistungspflichten dem Anwendungsbereich des Art. 105 GG oder den Art. 70 ff. GG unterfallen, richtet sich danach, ob es sich um eine Steuer oder um eine sonstige Abgabe – etwa eine Gebühr – handelt. Das Grundgesetz definiert den Steuerbegriff nicht, jedoch findet sich eine einfachrechtliche Legaldefinition in § 3 Abs. 1 AO. Obwohl diese als rangniedrigeres Recht die Auslegung des verfassungsrechtlichen Steuerbegriffs nicht verbindlich vorgeben kann, ist heute weitgehend anerkannt, dass § 3 Abs. 1 AO den

³³ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 54.

³⁴ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 54.

³⁵ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 56.

³⁶ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 55, mit Verweis auf BVerfGE 98, 83 (97); 113, 128 (145); 124, 235 (242); 161, 63 (89 Rn. 43); 162, 325 (346 Rn. 79).

³⁷ St.Rspr. BVerfGE 95, 267 (302) = NJW 1997, 1975; BVerfGE 98, 218 (258) = NJW 1998, 2515; BVerfGE 111, 191 (213) = NJW 2005, 45.

³⁸ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 56.

³⁹ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 57.

⁴⁰ Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 106. Lfg., Stand: Oktober 2024, Art. 70 Rn. 62.

verfassungsrechtlichen Steuerbegriff zutreffend abbildet.⁴¹ § 3 Abs. 1 AO in seiner heutigen Fassung ist im Wesentlichen inhaltsgleich mit § 1 Abs. 1 der Reichsabgabenordnung aus dem Jahre 1919, sodass davon auszugehen ist, dass sich auch der Verfassungsgeber bzw. verfassungsändernde Gesetzgeber an dieser Definition orientiert hat (sog. Rezeption).⁴²

Auch das BVerfG geht somit seit jeher davon aus, dass das Grundgesetz für den Begriff „Steuer“ an die Definition in § 3 Abs. 1 AO anknüpft.⁴³ Danach sind Steuern „Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft“. Kennzeichnend für eine Steuer ist, dass sie *ohne* individuelle Gegenleistung und unabhängig von einem bestimmten Zweck zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben wird.⁴⁴ Im Unterschied dazu lassen sich Gebühren als öffentlich-rechtliche Geldleistungen verstehen, die aus Anlass *individuell zurechenbarer Leistungen* durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder eine sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden und insbesondere dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistungen deren Kosten ganz oder teilweise zu decken oder deren Vorteil oder deren Wert auszugleichen.⁴⁵

Die Gebühr unterscheidet sich damit von der Steuer durch ihren Gegenleistungsbezug. Nach der Auffassung des *Ersten Senats* stellt die Bereitstellung zusätzlicher Polizeikräfte gerade eine *besondere staatliche Leistung* dar.⁴⁶ Der Mehraufwand sei – zumindest quantitativ – klar abgrenzbar von einem regulären Polizeieinsatz an Tagen ohne gefahrträchtige Veranstaltungen.⁴⁷

Nach diesen Maßstäben stelle die vorliegende Geldleistungspflicht keine Steuer, sondern eine Gebühr und somit eine nichtsteuerliche Abgabe dar. Im Gegensatz zu Steuern, deren Kompetenzgrundlagen in Art. 105 ff. GG geregelt sind, ergibt sich die Zuständigkeit für nichtsteuerliche Abgaben aus der jeweiligen Sachmaterie.⁴⁸ Für die allgemeine Gefahrenabwehr existiert keine ausdrückliche verfassungsrechtliche Kompetenzzuweisung an den Bund; sie fällt traditionell in die Zuständigkeit der Länder.⁴⁹ Daher liegt die Gesetzgebungskompetenz für das allgemeine Polizeirecht – einschließlich des „Polizeikostenrechts“ – gem. Art. 70 Abs. 1 GG bei den Ländern.

(2) Materielle Verfassungsmäßigkeit

§ 4 Abs. 4 BremGebBeitrG sei auch materiell verfassungsgemäß.⁵⁰ Die Norm genüge als Berufsausübungsregelung i.S.d. Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit.⁵¹ Das BVerfG

⁴¹ Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 214 m.w.N.

⁴² Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 214.

⁴³ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 60, mit Verweis auf BVerfGE 67, 256 (282); 93, 319 (346); 149, 222 (249).

⁴⁴ BVerfG, Beschl. v. 6.2.1979 – 2 BvL 5/76, BVerfGE 50, 217 (225); BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 60.

⁴⁵ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 61; Wernsmann, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO, FGO, Kommentar, 276. Lfg., Stand: Oktober 2023, AO § 3 Rn. 276; Koenig, in: Koenig, Abgabenordnung, Kommentar, 5. Aufl. 2024, § 3 Rn. 40; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 270.

⁴⁶ Vgl. BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 62.

⁴⁷ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 62.

⁴⁸ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 59; Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 3. Aufl. 2023, Rn. 276.

⁴⁹ Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Aufl. 2023, Rn. 24.

⁵⁰ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 63.

⁵¹ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 63.

verzichtet hier im Einklang mit seiner jüngeren Rechtsprechungsentwicklung auf die Anwendung der „Drei-Stufen-Lehre“.⁵²

Vorliegend sei das legitime Ziel in der Herstellung von Lastengerechtigkeit zu sehen, indem die finanzielle Verantwortung dorthin verlagert werden soll, wo auch die wirtschaftlichen Gewinne anfallen.⁵³ Dadurch wird verhindert, dass die Mehrkosten allein von der Allgemeinheit getragen werden, und stattdessen sichergestellt, dass auch die (un-)mittelbaren wirtschaftlichen Nutznießer der Polizeieinsätze zur Finanzierung beitragen.⁵⁴

Das BVerfG stellt zudem klar, dass der Legitimität des mit § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG verfolgten Ziels kein verfassungsrechtlich verankertes generelles Verbot der Gebührenerhebung im Bereich der öffentlichen Sicherheit und/oder des staatlichen Gewaltmonopols entgegensteht.⁵⁵ Es existiere kein allgemeiner Grundsatz, wonach polizeiliche Sicherheitsvorsorge grundsätzlich kostenfrei bereitzustellen wäre.⁵⁶ Die Gefahrenabwehr sei keine staatliche Aufgabe, die zwingend ausschließlich aus Steuermitteln finanziert werden müsse.⁵⁷ Selbst wenn dies der Fall wäre, bestünde kein absolutes verfassungsrechtliches Verbot einer Gebührenpflicht, wie beispielsweise die als verfassungsrechtlich zulässig anerkannten Gerichtsgebühren belegen würden.⁵⁸

Die Gebührenpflicht sei zur Erreichung des Ziels auch geeignet und erforderlich.⁵⁹

Die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne erfordert, dass der verfolgte Zweck und die zu erwartende Zielerreichung nicht in einem unangemessenen Verhältnis zur Schwere des Eingriffs stehen.⁶⁰

Zwar könne die Gebühr eine beträchtliche Höhe erreichen und die Veranstalter finanziell stark belasten. Zudem liege das Gefahrenpotenzial eines Spiels teilweise außerhalb ihres Einflussbereichs, sodass sie nur begrenzt beeinflussen könnten, ob eine Gebühr erhoben wird.⁶¹ Allerdings würden sog. Hochrisikospiele, die erfahrungsgemäß ein erhöhtes Gefahrenpotenzial aufwiesen, gerade auch im Interesse der Veranstalter durchgeführt, da sie besonders publikumswirksam seien und hohe wirtschaftliche Erträge generierten.⁶² Dagegen abzuwägen sei das legitime Ziel, die wirtschaftlichen Nutznießer bzw. Veranlasser an den Kosten der Polizeieinsätze zu beteiligen.⁶³ Dieses diene dem wichtigen Gemeinwohlinteresse, die Allgemeinheit nicht mit den Mehrkosten umfangreicher Polizeieinsätze bei Hochrisikospiele zu belasten. Stattdessen sollen diese Kosten, die über den regulären Polizeiaufwand hinausgehen, von denjenigen getragen werden, die durch solche Veranstaltungen wirtschaftliche Gewinne erzielen. Eine gerechte Lastenverteilung sei essenziell für ein Gemeinwesen und den sozialen Frieden.⁶⁴

⁵² Lang, NJW 2025, 1013 (1014); Britz, JuS 2024, 905 (912).

⁵³ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 69 f.

⁵⁴ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 69.

⁵⁵ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 71.

⁵⁶ Ebenso schon Wernsmann, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO, FGO, Kommentar, 276. Lfg., Stand: Oktober 2023, AO § 3 Rn. 282; a.A. P. Kirchhof/G. Kirchhof, Das Recht auf unentgeltliche Sicherheit, 2020, S. 90 ff.; Leines, Die Kostentragung für Polizeieinsätze anlässlich von Fußballspielen, 2017, S. 285.

⁵⁷ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 71.

⁵⁸ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 71; Braun, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, 2009, S. 104.

⁵⁹ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 77 ff.

⁶⁰ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 81.

⁶¹ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 83.

⁶² BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 84.

⁶³ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 84.

⁶⁴ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 84.

Nach diesen Maßstäben stehe die Veranstaltungsgebühr in einem angemessenen Verhältnis zur damit verbundenen Einschränkung der Berufsfreiheit.⁶⁵ Weder fehle es ihr an einem materiellen Gegenleistungscharakter noch sei ihre Ausgestaltung unzumutbar.⁶⁶

(a) Materieller Gegenleistungscharakter

Im vorliegenden Fall werde die Gebühr insbesondere auch tatsächlich als Gegenleistung für eine individuell zurechenbare Leistung erhoben.⁶⁷ Die individuelle Zurechenbarkeit einer staatlichen Leistung rechtfertigt es, ausnahmsweise anstatt der Allgemeinheit einen Einzelnen zur Finanzierung einer öffentlichen Aufgabe heranzuziehen.⁶⁸

Nach der Rechtsprechung des BVerfG bedarf die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben mit Blick auf die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) und zur Wahrung der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen einer über den Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden besonderen sachlichen Rechtfertigung.⁶⁹ Für eine Gebührenerhebung muss daher gerade eine besondere Beziehung zwischen der kostenverursachenden Amtshandlung und dem Gebührenschuldner bestehen, die es erlaubt, die Verwaltungstätigkeit und deren Kosten individuell zuzurechnen und sodann aufzuerlegen.⁷⁰ Für die erforderliche individuelle Zurechnung kann einerseits an die Verursachung der besonderen staatlichen Leistung angeknüpft werden (Veranlasserprinzip).⁷¹ Andererseits kommt als Legitimationsgrund für eine Gebühr die Vorteilsabschöpfung in Betracht, also der Ausgleich des dem Einzelnen durch die besondere Amtshandlung erwachsenen Vorteils (Vorteilsprinzip).⁷² Danach kann der Nutznießer staatlicher Maßnahmen zum Kostenersatz verpflichtet werden, damit wenigstens ein Teil der für den Schutz der Großveranstaltung entstehenden staatlichen Ausgaben durch den Begünstigten übernommen wird.⁷³

(b) Individuelle Zurechenbarkeit des polizeilichen Mehraufwands

Hieran gemessen bestehe ein hinreichendes Näheverhältnis der Gebührenpflichtigen zur öffentlichen Leistung, also dem polizeilichen Mehraufwand.⁷⁴ Die Zurechenbarkeit rechtfertigt sich dabei aus einer Gesamtschau mehrerer Gesichtspunkte, die überwiegend dem Veranlasserprinzip zuzuordnen seien.⁷⁵

Die Veranstalter würden durch die Durchführung einer Hochrisikoveranstaltung, bei der erfahrungsgemäß erhebliche Gewalthandlungen zu erwarten sind, eine deutlich gesteigerte staatliche Sicherheitsvorsorge auslösen, die ohne die Veranstaltung nicht erforderlich wäre.⁷⁶ Dadurch bean-

⁶⁵ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 86.

⁶⁶ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 86.

⁶⁷ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 87.

⁶⁸ Mayer, Polizeikosten im Profifußball, 2018, S. 194; *Wienbracke*, JuS 2019, 1070 (1072).

⁶⁹ BVerfG, Beschl. v. 7.11.1995 – 2 BvR 413/88 = BVerfGE 93, 319 (342 f.); BVerfG, Urt. v. 19.3.2003 – 2 BvL 9/98 = BVerfGE 108, 1 (16 f.); BVerfG, Beschl. v. 12.5.2009 – 2 BvR 743/01 = BVerfGE 123, 132 (141); BVerfG, Beschl. v. 6.11.2012 – 2 BvL 51/06 = BVerfGE 132, 334 (349 Rn. 48); BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 66.

⁷⁰ *Leisner-Egensperger*, jM 2019, 290 (292).

⁷¹ *Vogel*, in: FS Geiger, 1989, S. 518 (533).

⁷² *Vogel*, in: FS Geiger, 1989, S. 518 (533); *Leisner-Egensperger*, jM 2019, 290 (292).

⁷³ *Leisner-Egensperger*, jM 2019, 290 (292); *Weill*, NVwZ 2018, 846 (852).

⁷⁴ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 92.

⁷⁵ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 92.

⁷⁶ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 94.

sprechen sie begrenzte öffentliche Ressourcen in außergewöhnlichem Maße und begründen ein Näheverhältnis zur staatlichen Leistung.⁷⁷

Dieses Näheverhältnis bestehe auch bei wertender Betrachtung, da der erhebliche Mehraufwand der Polizei klar abgrenzbar auf die Veranstaltung zurückzuführen sei und nicht von der Allgemeinheit verursacht werde (Aspekt der Veranlassung).⁷⁸ Die sicherheitsrechtliche Lage in einer Stadt, in der eine Hochrisikoveranstaltung durchgeführt wird, unterscheide sich deutlich von der Normalsituation.⁷⁹ So wurden im vorliegenden Fall für das betroffene Hochrisikospiele wesentlich mehr Polizeikräfte eingesetzt als bei regulären Spielen (Aspekt der „quantitativen Sondernutzung“). Die enge Verbindung zum kostenverursachenden polizeilichen Mehraufwand ergebe sich auch aus der besonderen Gefahrträchtigkeit von Hochrisikoveranstaltungen, die zu einer übermäßigen Bindung begrenzter öffentlicher Ressourcen führe.⁸⁰ Insbesondere bei Hochrisikospiele sei der zusätzliche Polizeieinsatz aufgrund der erhöhten Sicherheitsrisiken nachvollziehbar und durch langjährige Erfahrungen belegt.⁸¹

Weiterhin würden die von § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG erfassten staatlichen Maßnahmen deshalb einen spezifischen Bezug zu den in der Vorschrift genannten Veranstaltungen besitzen, weil sie gerade deren Durchführung ermöglichen.⁸² Die Veranstalter seien objektiv, ohne es beantragt oder ausdrücklich erwünscht zu haben, Nutznießer dieser Bereitstellung von Polizeikräften.⁸³ Die hierdurch ermöglichte Risikominimierung komme ihnen zugute, weil sie ohne diese ihre Veranstaltung nicht oder zumindest nicht in der gewählten Form ausrichten könnten (Aspekt des Vorteils).⁸⁴

(c) Keine polizeirechtliche Verantwortlichkeit erforderlich

Die individuelle Zurechnung setze auch nicht die polizeiliche Verantwortlichkeit der Veranstalter voraus. Das Grundgesetz kennt keinen entsprechenden Grundsatz, der es geböte, Polizeikosten nur Störern oder solchen Personen aufzuerlegen, die nach den Vorschriften des Polizeigesetzes anstelle der Störer in Anspruch genommen werden können oder die sich rechtswidrig verhalten.⁸⁵

(d) Keine Unterbrechung des Zurechnungszusammenhangs durch Dritte

Ferner bleibe die gebührenrechtliche Zurechenbarkeit des polizeilichen Mehraufwands selbst dann bestehen, wenn dieser auf dem eigenverantwortlichen, möglicherweise rechtswidrigen Handeln Dritter beruht.⁸⁶ Ein vorsätzliches Dazwischentreten Dritter unterbreche die Zurechnung nicht, sofern die Veranstaltung – wie im vorliegenden Fall der Hochrisikospiele – in Kenntnis ihrer Gefahrträchtigkeit durchgeführt wird.⁸⁷ Die erhöhte Sicherheitsvorsorge bleibe den Veranstaltern zurechenbar, da die Bereitstellung von Polizeikräften gerade auch der Durchführung der Hochrisikoveranstaltung diene.⁸⁸

⁷⁷ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 94.

⁷⁸ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 96.

⁷⁹ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 97.

⁸⁰ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 98.

⁸¹ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 98.

⁸² BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 99.

⁸³ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 99.

⁸⁴ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 99.

⁸⁵ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 101.

⁸⁶ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 102.

⁸⁷ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 102.

⁸⁸ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 102.

(e) Bestimmtheitsgebot und Normenklarheit

Nach der Auffassung des *Ersten Senats* genügt § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG zudem dem Grundsatz der Bestimmtheit und Normenklarheit.⁸⁹ Dieses Gebot erfordere zum einen eine effektive Begrenzung der Befugnisse der Verwaltung, eine explizite Handlungsanleitung für die Verwaltung sowie die Ermöglichung einer effektiven Kontrolle durch die Gerichte (Bestimmtheit).⁹⁰ Zum anderen verlange es die Vorhersehbarkeit von Eingriffen für den Bürger (Normenklarheit).⁹¹ Das Bestimmtheitsgebot fordert im Bereich des Gebühren- und Beitragsrechts eine dem jeweiligen Zusammenhang angemessene Regelungsdichte, die eine willkürliche Handhabung durch die Behörden ausschließt.⁹²

Die in der Verfassungsbeschwerde bezeichneten Merkmale auf Tatbestands- und Rechtsfolgen-seite werfen nach Auffassung des *Ersten Senats* keine Auslegungsprobleme auf, die nicht mit herkömmlichen juristischen Methoden bewältigt werden könnten.⁹³ Auch der Umstand, dass die Gebührenhöhe von den Veranstaltern selbst im Voraus nicht genau berechnet werden konnte, ändere hieran nichts. Das Bestimmtheitsgebot verlange nicht, dass sich aus den Regelungen zur Bemessung der Gebühr vorab deren exakte Höhe ermitteln lässt.⁹⁴ Den Veranstaltern seien mithilfe der konkretisierenden Kostenverordnung und aufgrund der Daten des tatsächlichen Einsatzes die Bemessungsfaktoren für die Vorabberechnung der auf Kostendeckung ausgerichteten Veranstaltungsgebühr des § 4 Abs. 4 S. 2 BremGebBeitrG bekannt.⁹⁵ Auf diese Weise sei hinsichtlich der Berechnung der Mehrkosten von Hochrisikospiele eine angemessene Regelungsdichte erreicht, die eine willkürliche Handhabung durch die Behörden ausschließe.⁹⁶

b) Art. 3 Abs. 1 GG

Die Regelung des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG sei ferner mit dem allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar.⁹⁷

aa) Ungleichbehandlung

Indem die Norm die Gebührenlast für die Bereitstellung zusätzlicher Polizeikräfte nicht allen Veranstaltern, sondern nur denjenigen auferlegt, die die in § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG genannten Kriterien erfüllen, differenziere die Norm zwischen verschiedenen Gruppen.⁹⁸ Als Vergleichsgruppen kommen demnach nicht-kommerzielle Großveranstaltungen mit erfahrungsgemäß zu erwartenden Gewalt-handlungen sowie kommerzielle Veranstaltungen mit weniger als 5.000 Teilnehmern in Betracht.⁹⁹

⁸⁹ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 109 f.

⁹⁰ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 110.

⁹¹ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 110.

⁹² Vgl. BVerfG, Beschl. v. 30.5.2018 – 1 BvR 45/15 = BVerfGE 108, 186 (235 f.); BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 112; *Wernsmann*, in: Hübschmann/Hepp/Spitaler, AO, FGO, Kommentar, 276. Lfg., Stand: Oktober 2023, AO § 3 Rn. 283.

⁹³ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 113.

⁹⁴ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 114.

⁹⁵ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 114.

⁹⁶ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 114.

⁹⁷ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 116.

⁹⁸ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 118.

⁹⁹ Vgl. BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 119 f.

bb) Rechtfertigung

Art. 3 Abs. 1 GG gebietet, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln. Das hieraus folgende Gebot, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln, gilt für Belastungen und Begünstigungen gleichermaßen.¹⁰⁰ Dabei verwehre Art. 3 Abs. 1 GG dem Gesetzgeber nicht jede Differenzierung. Differenzierungen bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch sachliche Gründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind.¹⁰¹ Die verfassungsrechtliche Prüfung folgt dabei einem stufenlosen Maßstab, der sich am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientiert.¹⁰² Dessen konkrete Ausgestaltung und Grenzen lassen sich jedoch nicht abstrakt bestimmen, sondern ergeben sich aus den jeweiligen Sach- und Regelungsbereichen. Je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen variieren die verfassungsrechtlichen Bindungen für den Gesetzgeber – sie können von einem bloßen Willkürverbot bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitsanforderungen reichen.¹⁰³ Eine strengere Bindung des Gesetzgebers kann sich aus den jeweils betroffenen Freiheitsrechten ergeben. Zudem steigen die verfassungsrechtlichen Anforderungen, wenn die für die Differenzierung herangezogenen Merkmale für den Einzelnen nicht frei verfügbar sind oder eine Nähe zu den in Art. 3 Abs. 3 GG genannten Diskriminierungsverboten aufweisen.¹⁰⁴

Daran gemessen nimmt das BVerfG im vorliegenden Fall eine gelockerte Verhältnismäßigkeitsprüfung vor.¹⁰⁵ Zwar unterlägen Gebührentatbestände aufgrund des sie als Vorzugslast prägenden Ausgleichscharakters grundsätzlich keinen hohen Rechtfertigungsanforderungen.¹⁰⁶ Aufgrund der bestehenden Eingriffsintensität in die Berufsfreiheit bedürfe es für die hier maßgeblichen Ungleichbehandlungen allerdings nicht nur eines sachlichen Rechtfertigungsgrundes. Vielmehr müsse der angestrebte Gemeinwohlgewinn in einem angemessenen Verhältnis zur damit verbundenen Ungleichbehandlung stehen.¹⁰⁷

(1) Gewinnorientierung

Nach Auffassung des Gerichts dienen die Differenzierungen gerade dazu, den mit der Regelung verfolgten Zweck zu realisieren.¹⁰⁸ Die finanzielle Belastung soll gezielt dorthin verlagert werden, wo die Gewinne erzielt werden und typischerweise vorhanden sind.¹⁰⁹ Durch die Anknüpfung an die Gewinnorientierung werde sichergestellt, dass die Betroffenen entsprechend ihres wirtschaftlichen Vorteils herangezogen werden. Da der Unterschied zwischen gewinnorientierten Veranstaltungen, die einen monetären Vorteil erzielen, und nicht gewinnorientierten Veranstaltungen so groß sei, sei es gerechtfertigt, Letztere von der Regelung auszunehmen.¹¹⁰

¹⁰⁰ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 117.

¹⁰¹ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 117.

¹⁰² BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 117.

¹⁰³ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 117; zu Art. 3 GG in der Fallbearbeitung [Gentsch, ZJS 2010, 596](#).

¹⁰⁴ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 117.

¹⁰⁵ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 121.

¹⁰⁶ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 122.

¹⁰⁷ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 124.

¹⁰⁸ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 126.

¹⁰⁹ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 126.

¹¹⁰ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 126.

(2) Teilnehmeranzahl

Die Begrenzung auf Veranstaltungen mit mehr als 5.000 gleichzeitig anwesenden Personen diene dazu, nur solche Veranstaltungen zu erfassen, die auch tatsächlich einen erheblichen polizeilichen Mehraufwand erfordern.¹¹¹ Dieses Kriterium überschneide sich teilweise mit dem der besonderen Gefahrträchtigkeit und zielt darauf ab, lediglich solche Veranstaltungen zu erfassen, die eine administrativ und finanziell erhebliche Sonderbelastung der Sicherheitsbehörden verursachen.¹¹² Die Grenzziehung trage somit dem Zweck der Regelung Rechnung, ohne eine unverhältnismäßige Belastung zu schaffen.¹¹³

III. Einordnung und Würdigung

1. Kernaussagen

Das BVerfG präzisiert mit seinem Urteil die Maßstäbe für eine Gebührenerhebung im Bereich des Sicherheitsrechts und positioniert sich dabei zu grundlegenden rechtlichen Fragen, die zuvor teilweise heftig umstritten waren.¹¹⁴ So stellt es klar, dass der Staat nicht verpflichtet ist, die Gewährleistung öffentlicher Sicherheit ausnahmslos unentgeltlich zu erbringen.¹¹⁵ Auch im Bereich staatlicher Kernaufgaben – namentlich im Bereich der öffentlichen Sicherheitsvorsorge – existiert demnach kein generelles Verbot der Gebührenerhebung.¹¹⁶ Weiterhin besteht im vorliegenden Fall der Hochrisikospiele gerade ein für die Inanspruchnahme erforderliches hinreichendes Näheverhältnis der Veranstalter zur öffentlichen Leistung.¹¹⁷ Die Zurechenbarkeit rechtfertigt sich dabei aus einer Gesamtschau mehrerer Gesichtspunkte, die überwiegend dem Veranlasserprinzip zuzuordnen sind, wobei die individuelle Zurechnung nicht die polizeiliche Verantwortlichkeit der Veranstalter voraussetzt.¹¹⁸

2. Genauere Betrachtung des Veranlasserprinzips

Insbesondere unter dem Gesichtspunkt eines gebührenrechtlichen Veranlasserprinzips wäre eine Auseinandersetzung mit der Frage wünschenswert gewesen, ob dieses aufgrund des spezifisch normativen Zusammenhangs des Rechts der inneren Sicherheit und des Finanzverfassungsrechts in der vorliegenden Fallkonstellation einer restriktiven Auslegung bedarf.¹¹⁹ Das Veranlasserprinzip ist das umfassendste der Gebührenprinzipien und besagt in seiner weitesten Auslegung lediglich, dass die gebührenpflichtige Leistung durch ein Verhalten des Gebührenschuldners verursacht sein muss.¹²⁰ Im Grunde genügt die schlichte Verursachung der Leistung im Sinne einer reinen *conditio sine qua*

¹¹¹ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 127.

¹¹² BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 127.

¹¹³ Vgl. BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 127.

¹¹⁴ Meyer, NVwZ 2025, 411 (411).

¹¹⁵ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 71.

¹¹⁶ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 74.

¹¹⁷ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 92.

¹¹⁸ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 92, 94, 101.

¹¹⁹ Zum spezifisch normativen Zusammenhang: *Leisner-Egensperger*, jM 2019, 290 (291).

¹²⁰ *Wahlen*, Polizeikostenerstattung kommerzieller Großveranstalter, 2008, S. 50.

non Formel.¹²¹ Dies dürfte bei Großveranstaltungen wie den Hochrisikospiele der Fußball-Bundesliga regelmäßig der Fall sein, da das Veranstaltungsereignis eine nicht hinwegdenkbare Bedingung für das polizeiliche Tätigwerden darstellt.¹²² Das würde bedeuten, dass bereits das bloße Abhalten einer Hochrisikoveranstaltung, die aufgrund der mit ihr einhergehenden Risiken für die öffentliche Sicherheit einen polizeilichen Mehraufwand erfordert, zu einer gebührenrechtlichen Verantwortlichkeit der Veranstalter führt. Jedoch bedarf die Gebühr als nichtsteuerliche Abgabe im Hinblick auf die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung gerade einer *besonderen sachlichen Rechtfertigung*.¹²³ Will man eine Finanzierungsverantwortung der Veranstalter durch das Veranlasserprinzip konstruieren, so sind hieran grundsätzlich erhöhte, über eine rein formal-kausale Beziehung hinausgehende Anforderungen zu stellen.¹²⁴ Dies erfordert, dass die Veranstalter gerade eine besondere Verantwortlichkeit für den polizeilichen Mehraufwand trifft, die nach dem BVerfG „aus der Sache selbst ableitbar sein muss“.¹²⁵

Dies könnte bedeuten, dass im hier einschlägigen Bereich der öffentlichen Sicherheitsvorsorge die für eine Gebührenerhebung erforderliche besondere Verantwortlichkeit mit der polizeirechtlichen Verantwortlichkeit korreliert. Deshalb sprachen sich in der Literatur wiederholt einige Stimmen dafür aus, den gebührenrechtlichen Veranlassermaßstab im Bereich der Gefahrenabwehr an den Wertungen des Polizeirechts auszurichten.¹²⁶ So wurde teilweise dafür plädiert, die Zurechnungskriterien des Polizeirechts unmittelbar anzuwenden; jedenfalls sei jedoch eine Gebührenerhebung nach dem Veranlasserprinzip in Fällen polizeirechtlicher Nichtverantwortlichkeit als unverhältnismäßig anzusehen.¹²⁷

a) Polizeirechtliche Verantwortlichkeit der Veranstalter?

Fraglich war somit, ob die Veranstalter polizeirechtlich für Ausschreitungen im Umfeld der Veranstaltung verantwortlich sind. Nach polizeirechtlicher Dogmatik gilt als Verhaltensstörer¹²⁸, wer unmittelbar eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung verursacht.¹²⁹ Die Veranstalter selbst lösen jedoch keine Unruhen oder Ausschreitungen im öffentlichen Raum aus.¹³⁰ Vielmehr sind sie als potenziell „Gestörte“ anzusehen, die durch polizeiliches Handeln in der Ausübung ihrer grundrecht-

¹²¹ Mayer, Polizeikosten im Profifußball, 2018, S. 193; Braun, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, 2009, S. 264.

¹²² Vgl. Heise, NVwZ 2015, 262 (264).

¹²³ BVerfG, Beschl. v. 7.11.1995 – 2 BvR 413/88 = BVerfGE 93, 319 (342 f.); BVerfG, Urt. v. 19.3.2003 – 2 BvL 9/98 = BVerfGE 108, 1 (16 f.); BVerfG, Beschl. v. 12.5.2009 – 2 BvR 743/01 = BVerfGE 123, 132 (141); BVerfG, Beschl. v. 6.11.2012 – 2 BvL 51/06 = BVerfGE 132, 334 (349 Rn. 48); BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 66.

¹²⁴ Mayer, Polizeikosten im Profifußball, 2018, S. 195.

¹²⁵ BVerfG, Beschl. v. 12.10.1994 – 1 BvL 19/90 = BVerfGE 91, 207 (223); BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 89 (Hervorhebungen im Original?).

¹²⁶ Vgl. Leines, Die Kostentragung für Polizeieinsätze anlässlich von Fußballspielen, 2017, S. 151 f.; Mayer, Polizeikosten im Profifußball, 2018, S. 195 m.w.N.

¹²⁷ Leisner-Egensperger, Jm 2019, 290 (292); Heise, NVwZ 2015, 262 (264); Braun, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, 2009, S. 183; Leines, Die Kostentragung für Polizeieinsätze anlässlich von Fußballspielen, 2017, S. 152; Mayer, Polizeikosten im Profifußball, 2018, S. 195 m.w.N.

¹²⁸ Vgl. die Bestimmungen in den jeweiligen Landesgesetzen, z.B. Art. 7 BayPAG; § 4 PolG NRW; § 6 NPOG; § 5 BremPolG.

¹²⁹ Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Aufl. 2023, Rn. 314; Huber/Wollenschläger, Landesrecht Bayern, 3. Aufl. 2025, § 4 Rn. 226.

¹³⁰ So auch Schiffbauer, NVwZ 2014, 1282 (1283).

lich geschützten Tätigkeit geschützt werden.¹³¹ Allerdings könnte eine polizeirechtliche Verantwortlichkeit der Veranstalter möglicherweise über die Figur des sog. *Zweckveranlassers* begründet werden.

Danach kann auch derjenige als Störer im polizeirechtlichen Sinne qualifiziert werden, der sich zwar selbst ordnungsrechtlich neutral verhält, aber dadurch ein gefahrverursachendes Verhalten Dritter unmittelbar auslöst.¹³² Umstritten ist, wie beim sog. *Zweckveranlasser* der Zusammenhang zu bestimmen ist, der die polizeirechtliche Verantwortlichkeit begründet. Nach der subjektiven Theorie müsste der Veranstalter beabsichtigen oder zumindest billigend in Kauf nehmen, dass andere Personen unmittelbar zu einem gefahrverursachenden Verhalten veranlasst werden.¹³³ Die objektive Theorie fordert hingegen eine derart enge Verbindung zwischen dem Verhalten des „Hintermanns“ und der tatsächlichen Gefahrenverursachung, dass Veranlassung und Erfolg eine typische Einheit bilden.¹³⁴

Auf subjektiver Seite lässt sich weder nachweisen noch unterstellen, dass Veranstalter Hochrisikoveranstaltungen mit der Absicht durchführen, Gefahren hervorzurufen oder Anreize für gewalttätige Eskalationen zu schaffen. Im Gegenteil: Die DFL und die Vereine der Fußball-Bundesliga investieren erhebliche Ressourcen in Sicherheitsmaßnahmen, um Störungen zu vermeiden. Sie haben selbst ein großes Interesse an einem reibungslosen und sicheren Ablauf ihrer Veranstaltungen.

Auch aus objektiver Sicht ergibt sich kein anderes Ergebnis. Das bloße Ausrichten einer Hochrisikoveranstaltung führt nicht zwangsläufig zu Ausschreitungen oder Gefahren für die öffentliche Sicherheit. Dies zeigt auch der vorliegende Fall: Am Spieltag selbst verlief der Gesamteinsatz insgesamt reibungslos. Vielmehr sind es wenige gewaltbereite Individuen, die diese Veranstaltungen für ihre eigenen Zwecke instrumentalisieren – sei es durch Auseinandersetzungen im räumlichen Umfeld der Veranstaltung oder innerhalb des Stadions.

Die Veranstalter sind somit keine Störer im polizeirechtlichen Sinne, sodass nach einigen Stimmen in der Literatur auch eine gebührenrechtliche Inanspruchnahme unter Heranziehung des Veranstalterprinzips ausscheiden müsste.¹³⁵

b) Ansicht des Bundesverfassungsgerichts

Nach der Auffassung des BVerfG kommt es vorliegend auch im Rahmen des Veranstalterprinzips auf eine polizeirechtliche Verantwortlichkeit der Veranstalter nicht entscheidend an. Zwar begnügt es sich mit der etwas nüchternen Feststellung, dass die Veranstalter den polizeilichen Mehraufwand veranlassen, ohne notwendigerweise Zweckveranlasser im gefahrenabwehrrechtlichen Sinne sein zu müssen.¹³⁶ Gleichwohl überzeugt die Auffassung des Gerichts. Das Grundgesetz kennt in der Tat keinen Grundsatz, der es geböte, Polizeikosten nur Störern oder solchen Personen aufzuerlegen, die nach den Vorschriften des Polizeigesetzes anstelle der Störer in Anspruch genommen werden kön-

¹³¹ P. Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 5, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 34; Buchberger, in: Liskén/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, Kap. L Rn. 147.

¹³² Schoch, Jura 2009, 360 (361); Huber/Wollenschläger, Landesrecht Bayern, 3. Aufl. 2025, § 4 Rn. 228.

¹³³ Selmer, JuS 1992, 97 (99 f.); Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Aufl. 2023, Rn. 316 f.

¹³⁴ Huber/Wollenschläger, Landesrecht Bayern, 3. Aufl. 2025, § 4 Rn. 228; Schoch, Jura 2009, 360 (363); Beutel, Wirtschaftlich vorteilhafte Gefahrenverursachung, 2014, S. 164.

¹³⁵ Heise, NVwZ 2015, 262 (264); Leisner-Egensperger, jM 2019, 290 (292); Braun, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, 2009, S. 183; P. Kirchhof/G. Kirchhof, Das Recht auf unentgeltliche Sicherheit, 2020, S. 38 f.; Leines, Die Kostentragung für Polizeieinsätze anlässlich von Fußballspielen, 2017, S. 168 f.; Mayer, Polizeikosten im Profifußball, 2018, S. 195.

¹³⁶ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 94.

nen oder die sich rechtswidrig verhalten.¹³⁷ Bei dem Gebührenrecht einerseits und dem Polizeirecht andererseits handelt es sich um voneinander unabhängige Rechtsräume, die sich maßgeblich durch ihre jeweiligen Zweckrichtungen unterscheiden.¹³⁸

Anders als beim polizei(kosten)rechtlichen Ansatz, der auf polizeirechtlicher Primärebene unter dem bestimmenden Gesichtspunkt effektiver Gefahrenabwehr zuvorderst die Gefahrenzurechnung zum Gegenstand hat, zielt die gebührenrechtliche Zurechnungsfrage unter dem Aspekt gerechter Lastenverteilung auf die individuelle Verantwortlichkeit und/oder Vorteilhaftigkeit in Bezug auf die polizeilichen Leistungen zur Abwehr eben dieser Gefahren ab.¹³⁹ Dass das Polizeirecht einerseits und das Gebührenrecht andererseits unterschiedliche Ziele verfolgen, ergibt sich auch bei einer wertenden Betrachtung. Während das Polizeirecht im Rahmen der effektiven Gefahrenabwehr darauf abzielt, einen konkreten Störer zu individualisieren, setzt das Gebührenrecht das Individuum stets in Relation zur Allgemeinheit und untersucht, warum die Finanzierungsverantwortung gerade dieses konkrete Individuum und nicht die Allgemeinheit treffen soll. Dafür bedarf es gerade einer hinreichenden Nähebeziehung zur besonderen staatlichen Leistung.

In der vorliegenden Fallkonstellation besteht ein solches Näheverhältnis zwischen der Veranstaltung und dem polizeilichen Mehraufwand. Der zusätzliche Mehraufwand entsteht nicht zufällig, sondern ist unmittelbar auf die Veranstaltung zurückzuführen. Im Kern geht es um die übermäßige Inanspruchnahme und somit Bindung nur begrenzt vorhandener staatlicher Ressourcen zur Durchführung gewinnbringender Veranstaltungen.¹⁴⁰ Das dadurch zum Ausdruck kommende besondere Näheverhältnis grenzt die Veranstalter entscheidend von der Allgemeinheit ab und rechtfertigt es, die Kosten für den polizeilichen Mehraufwand nicht aus allgemeinen steuerlichen Mitteln zu finanzieren, sondern gerade den Veranstaltern aufzuerlegen.

Die Sichtweise des BVerfG führt im Ergebnis dazu, dass das Veranlasserprinzip auch im gefahrenabwehrrechtlichen Kontext weit verstanden wird und für den Fall der Hochrisikospiele das zentrale Zurechnungskriterium abbildet.¹⁴¹ Gleichwohl führt dies über den Bereich der Hochrisikospiele hinaus nicht zu einer unbegrenzten Ausweitung der Möglichkeit, für die Wahrnehmung staatlicher Kernaufgaben – insbesondere die öffentliche Sicherheitsvorsorge – Gebühren zu erheben. Die Entscheidung bezieht sich ausdrücklich auf den besonderen Fall der Hochrisikospiele und ist durch sachliche Kriterien wie die Gewinnorientierung, das erfahrungsgemäß erhöhte Gewaltpotenzial sowie den zusätzlich erforderlichen polizeilichen Mehraufwand klar begrenzt.¹⁴²

3. Vorteilsprinzip

Darüber hinaus stellt das BVerfG zur Begründung der individuellen Zurechnung zwar auch auf den durch die Risikominimierung vermittelten individuellen Vorteil für die Veranstalter ab („Vorteilsprinzip“), misst diesem Argument jedoch eine lediglich unterstützende Rolle bei.¹⁴³ Dem Vorteilsprinzip liegt der Gedanke zugrunde, dass diejenigen, die aus einer besonderen staatlichen Leistung wirtschaftlichen Nutzen ziehen, diesen teilweise im Wege der Vorteilsabschöpfung an den Staat weiter-

¹³⁷ Vgl. BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 101.

¹³⁸ Vgl. BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 101.

¹³⁹ Heise, NVwZ 2015, 262 (264).

¹⁴⁰ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 98.

¹⁴¹ Deshalb kritisch [Koch, Verfassungsblog v. 24.1.2025](#) (2.5.2025).

¹⁴² Vgl. Lang, NJW 2025, 1013 (1016).

¹⁴³ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 92: „[...] aus Gesamtschau mehrerer Gesichtspunkte, die überwiegend dem Veranlasserprinzip zuzuordnen sind“; BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 99: „[...] besitzen weiter deshalb einen spezifischen Bezug [...]“.

geben müssen.¹⁴⁴ Wie das BVerfG zutreffend ausführt, sind die Veranstalter objektiv, ohne dies beantragt oder ausdrücklich gewünscht zu haben, Nutznießer der Bereitstellung zusätzlicher Polizeikräfte.¹⁴⁵ Denn unabhängig davon, ob die polizeilichen Maßnahmen auf dem Veranstaltungsgelände oder im Vor- und Nachgang der Veranstaltung im öffentlichen Raum stattfinden, dürfte feststehen: Ohne den zusätzlichen Polizeiaufwand am Tag der Veranstaltung könnte diese kaum geregelt ablaufen.¹⁴⁶ Das Verkehrsnetz wäre überlastet, die Besucher gelangten nicht oder nur unter großem Aufwand zur Veranstaltung bzw. nach Hause.¹⁴⁷ Durch die Polizeikräfte wird die Großveranstaltung in Gänze ermöglicht und das Risiko reduziert, dass ihre Durchführung in chaotische Zustände verfällt.¹⁴⁸ Ohne eine Gefahreineinhegung könnten die Spiele wegen Ausmaß und Schwere der drohenden Schäden gegebenenfalls nicht zugelassen werden.¹⁴⁹ Die polizeilichen Maßnahmen dienen unzweifelhaft dem geregelten Ablauf und setzen mitunter eine Ursache für den (wirtschaftlichen) Erfolg der Veranstaltung.

Im Ergebnis wäre es wohl schon ausreichend gewesen, für die Begründung der individuellen Zurechenbarkeit allein das Vorteilsprinzip heranzuziehen, da die besondere Nähebeziehung hier ohne weiteres in dem Sondervorteil gesehen werden kann, der den Veranstaltern aus der Bereitstellung des zusätzlichen Polizeiaufwands erwächst und sie entscheidend von der Allgemeinheit abgrenzt. Im Bereich des Vorteilsprinzips hätte sich auch die Frage nach der Determination¹⁵⁰ durch polizeirechtliche Wertungen nicht gestellt; eine Vorteilsabschöpfung ist dem Polizeirecht systematisch fremd.

Allerdings dürfte feststehen: Die Veranstalter stehen dem Polizeieinsatz jedenfalls näher als die Allgemeinheit¹⁵¹, sei es durch „Veranlassung“ der besonderen staatlichen Leistung und/oder individuelle „Begünstigung“. Damit liegt es im politischen Gestaltungsspielraum des sachlich hierfür zuständigen Landesgesetzgebers sowie des von ihm ermächtigten Verordnungsgebers, darüber zu befinden, ob für eine amtliche Leistung Gebühren erhoben werden.¹⁵²

IV. Ausblick

Abschließend stellt sich die Frage, welche Auswirkungen die Entscheidung des BVerfG auf andere Veranstaltungen hat, insbesondere auch solche, die der Ausübung ideeller Freiheitsgrundrechte wie Art. 5 Abs. 1 GG oder Art. 8 Abs. 1 GG dienen. Das BVerfG konstatiert in seiner Entscheidung, dass die Gebührentatbestände aus Gründen der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne den Freiheitsgebrauch nicht unzumutbar beeinträchtigen dürfen.¹⁵³ Dies wäre insbesondere dann der Fall, wenn die Gebühr von dem Gebrauch der grundrechtlich geschützten Freiheit abschrecken, diese unzumutbar erschweren würde oder in sonstiger Weise erdrosselnde Wirkung hätte.¹⁵⁴

¹⁴⁴ Koch, *Verfassungsblog v. 24.1.2025* (2.5.2025).

¹⁴⁵ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 99.

¹⁴⁶ Vgl. Konrath, *StudZR – WissOn* 2016, 162 (173).

¹⁴⁷ Konrath, *StudZR – WissOn* 2016, 162 (173).

¹⁴⁸ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 100.

¹⁴⁹ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 100.

¹⁵⁰ Zum Begriff der „Determinations“ Braun, *Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung*, 2009, S. 273.

¹⁵¹ Vgl. Leisner-Egensperger, *jM* 2019, 290 (295).

¹⁵² Leisner-Egensperger, *jM* 2019, 290 (295).

¹⁵³ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 107.

¹⁵⁴ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 107; zur erdrosselnden Wirkung Wernsmann, *NJW* 2006, 1169 (1172 ff.).

Wenngleich dies eine Gebührenerhebung über den Anwendungsfall der Hochrisikospiele hinaus nicht generell ausschließt, kommt eine solche nur in sehr eng definierten Ausnahmefällen in Betracht. Grund dafür ist einerseits, dass das BVerfG in Anlehnung an die Bremer Gebührenregelung die Gebührenpflicht schon durch die sachlichen Kriterien der Gewinnorientierung, des zusätzlich erforderlichen Mehraufwands und der Gefahrträchtigkeit deutlich begrenzt (siehe oben).¹⁵⁵ Gerade angesichts des Merkmals des erfahrungsgemäß erhöhten Gewaltpotenzials dürfte eine Gebührenerhebung für Großveranstaltungen wie Festivals, Volksfeste und Weihnachtsmärkte in aller Regel ausscheiden. Andererseits ist im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung bei Veranstaltungen, die im Zusammenhang mit den angesprochenen, ideellen Grundrechten stehen, der hohe Stellenwert dieser Freiheitsgrundrechte für die freiheitliche demokratische Grundordnung¹⁵⁶ in besonderem Maße zugunsten der Veranstalter zu berücksichtigen.¹⁵⁷

Überdies liegt ein wesentlicher Grund dafür, dass solche Veranstaltungen (auch weiterhin) keiner Gebührenpflicht unterliegen, in der unterschiedlichen Art und Weise, wie sich die Begünstigung beim Veranstalter auswirkt. Während Versammlungen i.S.d. Art. 8 Abs. 1 GG typischerweise Belange der Allgemeinheit betreffen, adressiert Art. 12 Abs. 1 GG eher partikulare Interessen.¹⁵⁸ Die Bereitstellung zusätzlicher Polizeikräfte verschafft den Veranstaltern der Hochrisikospiele gerade einen konkret-individuellen – vor allem wirtschaftlichen – Vorteil. Bei (nicht-kommerziellen) Veranstaltungen, die der Ausübung ideeller Freiheitsgrundrechte dienen, wird hingegen im Regelfall kein vergleichbarer, abschöpfbarer Vorteil vorhanden sein.

Eine absolute Zumutbarkeitsgrenze ist schließlich (auch bei kommerziellen Hochrisikoveranstaltungen) erreicht, wenn die Ausübung der Grundrechte aufgrund der – von der finanziellen Belastung ausgehenden – erdrosselnden Wirkung faktisch unmöglich wird.¹⁵⁹ Eine Gebühr, die faktisch auf das Verbot einer Veranstaltung abzielt, ist nicht nur unverhältnismäßig, sondern verstößt auch gegen das Gebot der Normenwahrheit.¹⁶⁰

Es bleibt abzuwarten, wie die künftige (rechts-)politische Entwicklung aussehen wird. Wie auch das BVerfG betont hat, sagt das Urteil nichts darüber aus, ob eine Gebühr – wie sie in § 4 Abs. 4 Brem-GebBeitrG vorgesehen ist – politisch klug, vernünftig oder gar wünschenswert ist. Auch wenn eine Gebührenerhebung in der Gesellschaft überwiegend auf Zustimmung trifft, obliegt es nun der politischen Entscheidung der Landesgesetzgeber, ob sie dem Beispiel Bremens folgen wollen.¹⁶¹ Werden entsprechende Gebührentatbestände in das Landesrecht aufgenommen, sind weitere Rechtsstreitigkeiten mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten, nur dann nicht mehr wegen des „Ob“ der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit, sondern in Bezug auf die Ausgestaltung des konkreten Gebührenbescheids, sei es, ob die tatbestandlichen Voraussetzungen vorliegen, sei es, ob die Rechtsfolge – also insbesondere die Gebührenhöhe – ordnungsgemäß gewählt wurde.

¹⁵⁵ BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, Rn. 108, 126; *Lang*, NJW 2025, 1013 (1016).

¹⁵⁶ Zur freiheitlich demokratischen Grundordnung jüngst *Barczak*, JuS 2025, 97.

¹⁵⁷ BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985 – 1 BvR 233/81 = BVerfGE 69, 315 (343 f.); BVerfG, Beschl. v. 10.10.1995 – 1 BvR 1476/91 = BVerfGE 93, 266 (292 f.); *Braun*, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung, 2009, S. 112 ff.; *Habermann*, Gebühren für Gefahrenabwehr, 2011, S. 324 ff.; *P. Kirchhof*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Bd. 5, 3. Aufl. 2007, § 119 Rn. 34.

¹⁵⁸ *Koch, Verfassungsblog v. 24.1.2025* (2.5.2025).

¹⁵⁹ Vgl. *Lang*, NJW 2025, 1013 (1016).

¹⁶⁰ Zur Normenwahrheit *Wernsmann*, NVwZ 2024, 694 (696).

¹⁶¹ *WDR-Umfrage: Bundesliga-Clubs sollen sich an Polizei-Kosten bei Risikospiele beteiligen* (3.7.2025).