

Die Verantwortung der Verbände

Recht und Sport, Band 54

Herausgegeben von der Deutschen Vereinigung
für Sportrecht e. V. (DVSR)

– Konstanzer Arbeitskreis für deutsches und
internationales Sportrecht –

für diese von Prof. Dr. Daniel Zimmer

Die Verantwortung der Verbände

Jahrestagung 2025 der Deutschen Vereinigung für Sportrecht
am 3. und 4. Oktober 2025 in Wien

herausgegeben von

Prof. Dr. Daniel Zimmer

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek | Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

E-ISBN 978-3-415-07921-2

Print-ISBN 978-3-415-07920-5

© 2026 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Die Nutzung sämtlicher Inhalte für das Text- und Data-Mining ist ausschließlich dem Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG vorbehalten. Der Verlag untersagt eine Vervielfältigung gemäß § 44b Abs. 2 UrhG ausdrücklich.

Anfragen gemäß EU-Verordnung über die allgemeine Produktsicherheit (EU) 2023/988 (General Product Safety Regulation – GPSR) richten Sie bitte an: Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Produktsicherheit, Scharrstraße 2, 70563 Stuttgart; E-Mail: produktsicherheit@boorberg.de

Satz und eBook-Umsetzung: abavo GmbH, Nebelhornstraße 8, 86807 Buchloe

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

Inhalt

Vorwort.	7
Dr. Bernd Hoefler	
Die Verantwortung der Verbände für öffentliche Sicherheit	9
Franz Schwarzenbacher	
Staatlicher Verantwortungsersatz? Strafrechtliche Verfolgung von Anti-Doping-Verstößen in Österreich	35
Prof. Dr. Daniel Zimmer	
Europarechtliche Anforderungen an eine internationale Sportschiedsgerichtsbarkeit	43
Ivan Dunjic	
Legal Aid und Kostenerstattung bei CAS, DIS und Verbandsgerichten – Defizite oder Waffengleichheit?	59
Dr. Tanja Haug	
Verbandliche Verantwortung für Maßnahmen zum Schutz der Athleten	77
Dr. Martin Bauer	
Antizipierte Vereinsverantwortung: Aktuelle Tendenzen bei der Sanktionierung von Fanverhalten und „strict liability“ durch die UEFA	101
Herausgeber und Autoren	119

Vorwort

Sportverbände agieren in einem Spannungsfeld zwischen Verbandsautonomie und staatlicher Regulierung, zwischen ökonomischen Interessen und gesellschaftlicher Verantwortung, zwischen dem Schutz der Athletinnen und Athleten und den Anforderungen eines globalisierten Wettbewerbs. Die Jahrestagung der Deutschen Vereinigung für Sportrecht, die am 3. und 4. Oktober 2025 in Wien stattfand, diskutierte eine Reihe der hiermit angesprochenen Probleme aus rechtlicher Perspektive. Das Generalthema „Die Verantwortung der Verbände“ trifft dabei einen Nerv der Zeit. Rechtliche Rahmenbedingungen werden dichter, die an die Verbände gerichteten Erwartungen steigen, juristische Konsequenzen werden gewichtiger.

Die Wiener Tagung greift diese Entwicklungen auf und spannt einen Bogen über zentrale Felder des Sportrechts: öffentliche Sicherheit bei Großveranstaltungen, strafrechtliche Aspekte im Anti-Doping-Bereich, europarechtliche Anforderungen an die Sportschiedsgerichtsbarkeit, Fragen der Kosten- und Verfahrensgerechtigkeit, die Verantwortung von Verbänden gegenüber den Athletinnen und Athleten sowie verbandliche Sanktionen für Fanverhalten und das Prinzip der „strict liability“.

Das Sportrecht ist längst kein Randgebiet mehr. Es hat sich zu einem eigenständigen, dynamischen Rechtsbereich entwickelt, der wesentliche Themen unserer Zeit widerspiegelt – vom Grundrechtsschutz über Integritätsfragen bis hin zu europarechtlichen Governance-Anforderungen. Die große mediale Aufmerksamkeit, die wichtige juristische Auseinandersetzungen in diesem Bereich finden, reflektiert die gesellschaftliche Bedeutung des Sports. Die hier dokumentierte Tagung leistet einen Beitrag zur wissenschaftlichen Reflexion der damit angesprochenen Entwicklungen.

Herrn Wiss. Mitarbeiter Christian Lederer sei für die redaktionelle Bearbeitung dieses Bandes herzlich gedankt.

Bonn, im Dezember 2025

Professor Dr. Daniel Zimmer

Die Verantwortung der Verbände für öffentliche Sicherheit

Anmerkungen zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts in Sachen Polizeikosten für Hochrisikospiele

Dr. Bernd Hoefler

I.	Einleitung	9
II.	Vom Weserstadion ins Verfassungsgericht – die Verfahrensgeschichte	10
III.	Die wesentlichen Aussagen des Bundesverfassungsgerichts.	12
	1. Gebührenerhebung für Polizeieinsätze bei Hochrisikoveranstaltungen zulässig	14
	2. Gebührenerhebung gegenüber dem Organisator des Wettbewerbs	24
IV.	Folgen für Sport- und andere Veranstaltungen	25
	1. Vorliegen einer gefahrträchtigen Veranstaltung	26
	2. Kontrolle des Kräfteansatzes der Polizei	29
	3. Berechnung des Basiswertes	31
	4. Absenkung der Gebührenschwelle unter 5.000 Veranstaltungsteilnehmer	32
V.	Abschließende Bemerkungen: Verantwortung der Verbände durch Gebühren für die öffentliche Sicherheit	33

I. Einleitung

Am 14.01.2025 verkündete das Bundesverfassungsgericht unter großer medialer Beachtung sein Urteil zur Erhebung von Gebühren für Polizeieinsätze im Zusammenhang mit Hochrisikospiele der Fußball-Bundesliga¹. Dieses Urteil beendete einen Rechtsstreit, der, unter Einschluss des Widerspruchsverfahrens, über fast zehn Jahre mehrere Instanzen beschäftigte, einige sogar mehrfach. Das Bundesverfassungsgericht wies die Verfassungsbeschwerde gegen die Gebührenerhebung zurück. Verfassungsrechtlich ist damit geklärt, dass es zulässig ist, Gebühren für bestimmte Polizeieinsätze bei Großveranstaltungen zu erheben. Der Staat kann Veranstalter von Groß-

1 BVerfG, Urteil vom 14.01.2025 – 1 BvR 548/22 –, BVerfGE 171, 177.

veranstaltungen unter näher zu regelnden Voraussetzungen zu Gebühren heranziehen, um die Kosten für den Einsatz von Polizeikräften zu decken.

Im Folgenden soll beleuchtet werden, welche Fragen das Bundesverfassungsgericht hierzu ausdrücklich beantwortet hat, welche Fragen sich aus den Urteilsgründen beantworten lassen und welche Fragen noch offen sind, namentlich mit Blick auf Sportveranstaltungen.

II. Vom Weserstadion ins Verfassungsgericht – die Verfahrensgeschichte

Das Bundesverfassungsgericht hatte über eine Verfassungsbeschwerde der DFL Deutsche Fußball-Liga GmbH zu entscheiden. Die Freie Hansestadt Bremen hatte gegenüber der DFL am 18.08.2015 einen Gebührenbescheid erlassen, um mit der Gebühr die Kosten – genauer gesagt: einen Teil der Kosten – zu decken, die ihr für den Einsatz von Polizeikräften rund um das Bundesligaspiel zwischen Werder Bremen und dem Hamburger SV am 19.04.2015 im Bremer Weserstadion entstanden waren. An jenem Tag waren in Bremen 969 Polizeibeamtinnen und -beamte im Einsatz².

Etwa ein halbes Jahr zuvor hatte das Land Bremen sein Gebühren- und Beitragsgesetz geändert und § 4 – die Vorschrift regelt die Verwaltungsgebühren – einen Absatz 4 angefügt³. § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG lautet seither:

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

2 Diese Zahlen beziehen sich allein auf die Kräfte, die der Führung der Bremer Landespolizei unterstellt waren. Die auf den Bahnhöfen oder in den Zügen des Regional- und Fernverkehrs eingesetzten Kräfte, die unter dem Befehl der Bundespolizei standen, sind nicht mitgezählt.

3 Gesetz zur Änderung des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes vom 04.11.2014 (Brem.GBl. S. 457, berichtet S. 547).

pflicht zu unterrichten. Die Gebühr kann nach den tatsächlichen Mehrkosten oder als Pauschalgebühr berechnet werden.“

Auf dieser Rechtsgrundlage erhob die Polizei Bremen gegenüber der DFL eine Gebühr in Höhe von zunächst rund 425.000 €. Am 19.04.2015 war ihr ein Gesamtaufwand für die Bereitstellung von Polizeikräften in Höhe von 502.000 € entstanden. Von diesem Gesamtaufwand zog die Freie Hansestadt Bremen knapp 77.000 € als so genannten Basisaufwand ab. Dieser Basisaufwand stellt den rechnerischen Durchschnitt für die Bereitstellung von Polizeikräften bei den 39 Spielen der drei vorangegangenen Spielzeiten der Bundesliga bei Spielen im Bremer Weserstadion dar, bei denen die Voraussetzungen des § 4 Abs. 1 Satz 1 BremGebBeitrG nicht erfüllt waren⁴, die also keine Hochrisikospiele waren.

Nachdem der Widerspruch erfolglos geblieben war, erhob die DFL Klage vor dem Verwaltungsgericht Bremen. In erster Instanz hatte die Klage Erfolg. Das Verwaltungsgericht sah die Gebührenregelung als zu unbestimmt an. § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG ermögliche, auch im Zusammenspiel mit den auf der Grundlage des Gebühren- und Beitragsgesetzes erlassenen Verordnungen, dem Gebührenschuldner nicht, die zu erwartende Gebührenlast hinreichend bestimmt zu kalkulieren⁵. Im Berufungsverfahren wies das Oberverwaltungsgericht die Klage jedoch ab⁶. Sowohl sei die Gebührenregelung mit höherrangigem Recht vereinbar als auch ihre Anwendung im konkreten Einzelfall nicht zu beanstanden. Das Bundesverwaltungsgericht hob auf die Revision der DFL das Berufungsurteil des Oberverwaltungsgerichts zwar auf. Allerdings teilte das Bundesverwaltungsgericht die Auffassung des Oberverwaltungsgerichts, wonach die Gebührenregelung dem Grunde nach verfassungsgemäß sei. Es bemängelte lediglich, dass das Verhältnis der „Veranstaltergebühr“ aus § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG zu Gebührentatbeständen unklar sei, mit denen Kosten für dieselben polizeilichen Maßnahmen unmittelbar gegenüber einzelnen Störern erhoben werden können, weshalb die Gefahr einer Doppelabrechnung bestehe⁷. Das Oberverwaltungsgericht hatte daher in einem erneuten Berufungsverfahren zu klären, ob eine solche Doppelabrechnung tatsächlich vermieden worden war. Wegen der Bindungswirkung des zurückverweisenden Urteils des Bundesverwaltungsgerichts aus § 144 Abs. 6 VwGO⁸ war die Grundfrage, nämlich die nach der Verfassungsmäßig-

4 Zu diesem Teil des Sachverhalts OVG Bremen, Urteil vom 05.02.2018 – 2 LC 139/17 –, NVwZ 2018, 913, 914.

5 VG Bremen, Urteil vom 17.05.2017 – 2 K 1191/16 –, SpuRt 2017, 261 (juris Rn. 28).

6 OVG Bremen, Urteil vom 05.02.2018 – 2 LC 139/17 –, NVwZ 2018, 913.

7 BVerwG, Urteil vom 29.03.2019 – 9 C 4.18 –, BVerwGE 165, 138, 164 f. (Rn. 111 ff.).

8 Vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 29.04.2022 – 5 CN 2.21 –, NVwZ 2023, 268 (Rn. 10).

keit der Bremer Gebührenregelung, damit jedoch für das Verfahren vor der Verwaltungsgerichtsbarkeit geklärt. Weder das zweite Berufungsverfahren vor dem Oberverwaltungsgericht⁹ noch die anschließende Nichtzulassungsbeschwerde zum Bundesverwaltungsgericht¹⁰ konnten der DFL grundlegend zum Erfolg verhelfen¹¹. Lediglich die Gebührenhöhe verringerte sich im Laufe der gerichtlichen Auseinandersetzung in drei Schritten auf zuletzt rund 385.000 €.

Gegen die für sie negativen Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts Bremen und des Bundesverwaltungsgerichts und mittelbar gegen die Gebührenregelung erhob die DFL Verfassungsbeschwerde. Am 25.04.2024 fand, durchaus bemerkenswert für eine Urteilsverfassungsbeschwerde, eine mündliche Verhandlung vor dem Ersten Senat statt. Am 14.01.2025 verkündete das Bundesverfassungsgericht schließlich sein Urteil und wies die Verfassungsbeschwerde zurück.

III. Die wesentlichen Aussagen des Bundesverfassungsgerichts

Die wichtigste Erkenntnis aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts: Es ist zulässig, dass der Staat vom Veranstalter einer vom Bundesverfassungsgericht sogenannten Hochrisikoveranstaltung, also einer Veranstaltung, bei der erfahrungsgemäß Gewalthandlungen in erheblichem Maße zu erwarten sind¹², Gebühren erhebt, um den Mehraufwand für den Einsatz von Polizeikräften aus Anlass dieser Veranstaltung abzudecken. Dieser Mehraufwand ist die Differenz zwischen dem tatsächlich betriebenen Aufwand bei der Hochrisikoveranstaltung und dem Aufwand, den vergleichbare nicht gefahrträchtige Veranstaltungen hervorrufen¹³. Denn das ist der wesentliche Inhalt der Bremer Gebührenregelung, gegen die sich mittelbar die Verfassungsbeschwerde richtete.

Bei näherer Betrachtung erschöpft sich das Urteil allerdings nicht darin, die Verfassungsmäßigkeit der Bremer Gebührenregelung festzustellen. Mal mehr, mal weniger deutlich gibt das Gericht zugleich Hinweise dar-

9 OVG Bremen, Urteil vom 11.11.2020 – 2 LC 294/19 –, DVBl. 2021, 1243.

10 BVerwG, Beschluss vom 21.12.2021 – 9 B 6.21 –, NJW 2022, 1694.

11 Zur Bindungswirkung für das Bundesverwaltungsgericht BVerwG, Urteil vom 22.06.1977 – 8 C 49.76 –, BVerwGE 54, 116, 123; Beschluss vom 23.11.2020 – 6 B 33.20 –, juris Rn. 6.

12 BVerfG, Urteil vom 14.01.2025 – 1 BvR 548/22 –, BVerfGE 171, 177, 210 (Rn. 94).

13 BVerfG, Urteil vom 14.01.2025 – 1 BvR 548/22 –, BVerfGE 171, 177, 198 (Rn. 62).

auf, wo die Grenzen für die Erhebung von Gebühren für Polizeieinsätze verlaufen, und zwar sowohl für den Gesetzgeber als auch bei der Auslegung und Anwendung einer Vorschrift wie § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG. Das Bundesverfassungsgericht ist dabei ersichtlich bemüht, die Zulässigkeit der Gebührenerhebung in zweierlei Weise einzuhegen.

Thesenartig lässt sich dies wie folgt zusammenfassen:

- Zulässig ist die Gebührenerhebung für den Polizeieinsatz bei gewinnorientierten Hochrisikoveranstaltungen, nicht aber für den polizeilichen Aufwand für Veranstaltungen, die nicht in besonderer Weise gefahrenträchtig sind. Dass Großveranstaltungen polizeilich begleitet werden müssen und der Polizei ein Mehraufwand gegenüber der Lage ohne die Veranstaltung entsteht, löst für sich betrachtet keine Gebührenpflicht aus.
- Der Veranstalter einer Hochrisikoveranstaltung darf insbesondere dann zu Gebühren herangezogen werden, wenn das hohe Risiko für Gefahren für die öffentliche Sicherheit aus der Art der Veranstaltung selbst hervorgeht, etwa aus einem Wettkampfcharakter mit gegnerischen Lagern.

Wer daraus folgert, dass – jedenfalls in Deutschland – im Wesentlichen nur Hochrisikospiele der Fußball-Profiligen als Anwendungsfälle solcher Gebührenregelungen verbleiben, liegt vermutlich nicht ganz falsch¹⁴. Das Bundesverfassungsgericht überprüft die Bremer Gebührenregelung zwar nur in ihrem Anwendungsbereich für Hochrisikospiele der Fußball-Bundesliga¹⁵, was dem Umstand geschuldet ist, dass es sich um eine Urteilsverfassungsbeschwerde handelt. Die zur Begründung der Verfassungsmäßigkeit der Vorschrift angeführten Gründe lassen aber erkennen, dass das Bundesverfassungsgericht durchaus zufrieden wäre, wenn sich der Anwendungsbereich § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG auch darauf bzw. auf sehr ähnliche Fälle beschränkte.

Im vorliegenden Rahmen möchte ich zunächst einen Blick auf einige wenige, aber bedeutsame Aspekte der Entscheidungsgründe des Bundesverfassungsgerichts werfen, ehe wir uns in einem zweiten Schritt mit den Folgen des Urteils befassen – also damit, wie eine Gebührenregelung, wie sie in Bremen besteht, im Lichte der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auszulegen und anzuwenden ist bzw. welchen Gestaltungsspielraum die Gesetzgeber in Bund und Ländern für gesetzliche Regelungen haben, auf deren Grundlage Gebühren für die Einsätze der Polizei im Zusammenhang mit Veranstaltungen erhoben werden können.

¹⁴ In diese Richtung auch *Lang*, NJW 2025, 1013, 1016 f.

¹⁵ BVerfG, Urteil vom 14.01.2025 – 1 BvR 548/22 –, BVerfGE 171, 177, 195 (Rn. 52).