

Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit

Band 10

Pflicht zur Sicherheit

**Öffentlich-rechtliche Anforderungen an private
Großveranstalter und die Legalisierungswirkung
von Genehmigungen**

Von

Daniel Weidemann



Duncker & Humblot · Berlin

DANIEL WEIDEMANN

Pflicht zur Sicherheit

Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. Markus Thiel, Köln

Band 10

Pflicht zur Sicherheit

Öffentlich-rechtliche Anforderungen an private
Großveranstalter und die Legalisierungswirkung
von Genehmigungen

Von

Daniel Weidemann



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster hat diese Arbeit
im Jahre 2018 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnetet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D6

Alle Rechte vorbehalten

© 2019 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde

Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach

Printed in Germany

ISSN 2199-3475

ISBN 978-3-428-15677-1 (Print)

ISBN 978-3-428-55677-9 (E-Book)

ISBN 978-3-428-85677-0 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2018 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur konnten bis Ende Februar 2018 berücksichtigt werden.

Mein außerordentlicher und herzlicher Dank gilt allen voran meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Hinnerk Wißmann, an dessen Lehrstuhl ich während der Entstehung dieser Arbeit als wissenschaftlicher Mitarbeiter tätig war. Er hat mich gefördert und gefordert, mir Einblicke in die Wissenschaft ermöglicht und die für die Anfertigung einer Dissertation notwendige Diskussionsbereitschaft einerseits und erforderlichen Freiräume andererseits gewährt. Die Zeit an seinem Lehrstuhl war von einer vertrauensvollen Zusammenarbeit geprägt. Ich werde sie menschlich wie fachlich in bester Erinnerung behalten.

Dank gebührt ferner Herrn Professor Dr. Dr. h.c. Dirk Ehlers für die zügige und sorgfältige Erstellung des Zweitgutachtens sowie Herrn Professor Dr. Dr. Markus Thiel für die Aufnahme der Arbeit in die vorliegende Schriftenreihe.

Dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat danke ich vielmals für die Gewährung eines großzügigen Druckkostenzuschusses.

Danken möchte ich auch meinen Kolleginnen und Kollegen am Lehrstuhl. Für den kollegialen Zusammenhalt steht stellvertretend Dr. Timo Schwander, der nicht nur stets hilfsbereiter und wertvoller Diskussionspartner war, sondern zudem einen Teil des Korrekturlesens auf sich genommen hat.

Das Gelingen der Arbeit wäre ohne den Zuspruch und das Vertrauen wichtiger Menschen nicht möglich gewesen. Ganz besonderen Dank schulde ich zunächst meinen Freunden Dr. Christopher Danwerth und Dr. Alexander Hoppe. Gemeinsam haben wir das gesamte Studium bestritten und im Anschluss das Vorhaben Doktorarbeit in Angriff genommen. Beide haben mich durch sämtliche Höhen und Tiefen der Dissertation begleitet und mich bei weitem nicht nur durch das Korrekturlesen unterstützt. Jederzeit auf ihre Unterstützung – vor allem auch in persönlicher Hinsicht – zählen zu können, ist ein wichtiger Halt.

Für die schöne und bereichernde Zeit in Münster steht ebenso Susann Frühauf, der aus den gleichen Gründen besonderer Dank auszusprechen ist.

Auch ihr Beitrag beschränkt sich nicht auf das Korrekturlesen. Ihre verlässliche und geduldige Unterstützung in allen Belangen prägt unsere Freundschaft bis heute.

Auch außerhalb des Juridicums haben Freunde zum Gelingen der Arbeit beigetragen. Für ihr stetes und ausdauerndes Interesse, ihren Zuspruch und ihr Vertrauen sei hier besonders Michael Goßeling und Ansgar Heinemann gedankt.

Dieses Vorwort wäre unvollständig, fehlte meine Familie. Meinen Eltern, Petra und Thomas Weidemann, sowie meiner Schwester und meinem Schwager, Denise und Hans-Jörg Waarlo, bin ich von ganzem Herzen zu Dank verpflichtet. Ihr Vertrauen und unentwegtes Bestärken meines Vorhabens waren die entscheidende Grundlage für die Anfertigung dieser Arbeit. Meine Eltern lassen mir in sämtlichen Lebenslagen unermüdlich jegliche Unterstützung zukommen, die ich mir nur wünschen kann. Ohne sie wäre so viel nicht möglich. Ihnen möchte ich diese Arbeit widmen.

Düsseldorf, im Februar 2019

Daniel Weidemann

Inhaltsübersicht

§ 1 Einführung	25
A. Einleitung	25
B. Problemaufriss und Gang der Untersuchung	29
§ 2 Begriffliche Vorfragen und Konkretisierung des Untersuchungsgegenstands	40
A. Veranstaltung und Großveranstaltung	40
B. Gefahrenquellen bei Großveranstaltungen	61
C. Begriff des privaten Veranstalters	71
§ 3 Zivilrechtliche Pflichtenbegründung	80
A. Einleitung	80
B. Vertragliche Nebenpflichten und deliktsrechtliche Verkehrspflichten ..	81
C. Verbandsrechtliche Vorgaben am Beispiel des Deutschen Fußballbun-des (DFB)	106
D. Ergebnis zu den zivilrechtlichen Pflichten	127
§ 4 Gesetzesunmittelbare öffentlich-rechtliche Pflicht zur Sicherheitsgewährleistung – Das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht als bloße „Befugnisordnung“	128
A. Die allgemeine materielle Polizeipflicht	128
B. Versuch der Herleitung einer gesetzesunmittelbaren Polizeipflicht ..	132
C. Einwände gegen eine allgemeine materielle Polizeipflicht	141
D. Gesetzesunmittelbare materielle Polizeipflicht aus Verfassungsrecht? ..	147
E. Ergebnis	149
§ 5 Pflichtenbegründung durch individuelle behördliche Inanspruchnahme – Der Veranstalter als Verhaltensverantwortlicher	151
A. Die von der allgemeinen polizeirechtlichen Verantwortlichkeit erfasste Konstellation	152
B. Die „klassische“ Verhaltensverantwortlichkeit des Veranstalters	157
C. Der Veranstalter als verhaltensverantwortlicher Zweckveranlasser	188
D. Insbesondere: Die Legalisierungswirkung von Genehmigungen – Ursprung, dogmatische Grundlage und grundsätzlicher Umfang	261
E. Insbesondere: Die Legalisierungswirkung veranstaltungsrelevanter Genehmigungen	347
§ 6 Pflichtenbegründung durch individuelle behördliche Inanspruchnahme – Der Veranstalter als Zustandsverantwortlicher	491
A. Einschlägigkeit der Zustandsverantwortlichkeit bei Großveranstaltun-gen	494

B.	Gefahrenverursachung durch die Veranstaltungsortlichkeit	496
C.	Zustandsverantwortlichkeit nach erfolgter Einwirkung	507
D.	Keine Legalisierungswirkung veranstaltungsrelevanter Genehmigungen im Rahmen der Zustandsverantwortlichkeit	518
E.	Ergebnis	518
§ 7	Pflichtenbegründung durch individuelle behördliche Inanspruchnahme – Der Veranstalter als Nichtstörer	520
A.	Gegenwärtige erhebliche Gefahr (§ 19 Abs. 1 Nr. 1 OBG NRW)	523
B.	Maßnahmen gegen die Störer sind nicht bzw. nicht rechtzeitig möglich oder versprechen keinen Erfolg (§ 19 Abs. 1 Nr. 2 OBG NRW)	542
C.	Unmöglichkeit der Gefahrenabwehr durch Ordnungsbehörde oder durch Beauftragte (§ 19 Abs. 1 Nr. 3 OBG NRW)	546
D.	Inanspruchnahme des Adressaten ist ohne erhebliche Gefahr für diesen und ohne Verletzung höherer Pflichten möglich (§ 19 Abs. 1 Nr. 4 OBG NRW)	561
E.	Kein Sonderfall der großzügigeren Auslegung der Voraussetzungen des § 19 Abs. 1 Nr. 1–4 OBG NRW im Veranstaltungskontext aufgrund einer besonderen staatlichen Schutzpflicht	563
F.	Ergebnis	564
§ 8	Pflichtenbegründender Sonderfall im besonderen Gefahrenabwehrrecht? – § 38 Abs. 1 und 5 SBauVO NRW	566
A.	Einleitung	566
B.	Persönlicher Anwendungsbereich von § 38 Abs. 1 SBauVO NRW	567
C.	Sachlicher Anwendungsbereich von § 38 Abs. 1 SBauVO NRW	569
D.	Örtlicher Anwendungsbereich von § 38 Abs. 1 SBauVO NRW	578
E.	Funktion von § 38 Abs. 1 SBauVO NRW	579
F.	Übertragung der Pflichten auf den Veranstalter, § 38 Abs. 5 SBauVO NRW	586
G.	Anwendung auf die veranstaltungsspezifischen Gefahrenkonstellationen	593
§ 9	Zusammenfassung	594
	Addendum	620
	Literaturverzeichnis	621
	Sachwortverzeichnis	676

Inhaltsverzeichnis

§ 1 Einführung	25
A. Einleitung	25
B. Problemaufriss und Gang der Untersuchung	29
I. Ausklammerung von Kooperationsformen zwischen Verwaltung und Privaten	30
II. Die öffentlich-rechtliche Pflicht zur Sicherheitsgewährleistung ..	33
III. Die privatrechtliche Pflicht zur Sicherheitsgewährleistung	36
IV. Gang der Untersuchung	36
§ 2 Begriffliche Vorfragen und Konkretisierung des Untersuchungsgegen- stands	40
A. Veranstaltung und Großveranstaltung	40
I. Veranstaltung	40
II. Großveranstaltung	42
1. Normative Konkretisierung des Großveranstaltungsbegriffs? ..	43
2. Konkretisierung durch die Rechtsprechung?	45
3. Sonstige Kriterien zur Konkretisierung	45
4. Ergebnis	49
III. Private und öffentliche Veranstaltungen	49
IV. Kommerzielle Großveranstaltungen	50
V. Abgrenzung zu Versammlungen i. S. d. Art. 8 GG und i. S. d. Versammlungsgesetzes	51
1. Versammlungen i. S. d. Art. 8 GG	52
a) Versammlungsbegriff	52
b) Unterschiede und Gemeinsamkeiten von Versammlungen und Veranstaltungen	54
2. Versammlungen i. S. d. Versammlungsgesetzes	56
3. Ergebnis	60
VI. Abgrenzung zu Events und Incentives	60
VII. Ergebnis	61
B. Gefahrenquellen bei Großveranstaltungen	61
I. Unmittelbar veranstaltungsspezifische Gefahrenherde	63
1. Die Darbietung als Veranstaltungskern	63
2. Die Veranstaltungsorganisation	63
3. Die Veranstaltungsortlichkeit	64
II. Mittelbar veranstaltungsspezifische Gefahrenherde	65
1. Zuschauer	65

a) Zuschauerausschreitungen	66
b) Menschenmasse als eigenständiger Gefahrenherd	68
c) Verkehrsbeeinträchtigung durch An- und Abreise der Besucher	69
2. Terrorismus	69
III. Ergebnis	70
C. Begriff des privaten Veranstalters	71
I. Die Veranstaltereigenschaft	71
II. Der private Veranstalter	76
§ 3 Zivilrechtliche Pflichtenbegründung	80
A. Einleitung	80
B. Vertragliche Nebenpflichten und deliktsrechtliche Verkehrspflichten	81
I. Vertragliche Pflichten	81
II. Deliktsrechtliche Pflichten	83
1. Allgemeines	83
2. Umfang und Begrenzung der Verkehrspflichten	85
a) Vorhersehbarkeit der Rechtsgutbeeinträchtigung	86
b) Zumutbarkeit der Sicherungsmaßnahme	88
3. Konkretisierung der Verkehrspflicht und Einzelfallbetrachtung	90
4. Ergebnis	92
III. Kausalität, Zurechnung und (Mit-)Verschulden	93
1. Kausalität und Zurechnung	93
2. (Mit-)Verschulden	94
IV. Delegation und Haftungsausschluss	95
1. Delegation der Verkehrspflichten auf Dritte	96
2. Haftungsausschluss	97
a) Stillschweigender Haftungsverzicht	98
b) Öffentlich-rechtliche Benutzungsordnung	98
c) Ausdrückliche Vereinbarung einer Haftungsbeschränkung	99
aa) Anforderungen an eine wirksame Einbeziehung von AGB	99
(1) Vorab: Bloßer Aufdruck auf Eintrittskarte reicht nicht aus	99
(2) Anforderungen nach Art des Vertriebswegs	102
(3) Ergebnis	103
bb) Anforderungen an den Inhalt eines Haftungsausschlusses	103
3. Ergebnis	105
V. Ergebnis zu vertraglichen Schutzpflichten und deliktsrechtlichen Verkehrspflichten	106
C. Verbandsrechtliche Vorgaben am Beispiel des Deutschen Fußballbundes (DFB)	106
I. Verbandsautonomie	107

II.	Adressaten des Verbandsrechts	108
1.	Satzungsverweisung	110
2.	Vertragliche Unterwerfung der Vereine und Teilnahme an Wettkämpfen	113
3.	Ergebnis	114
III.	Verbandsrechtliche Sicherheitsgewährleistungspflicht der Vereine und korrelierende Disziplinarmaßnahmen.....	114
1.	Anwendungsbereich des § 9a RuVO	117
a)	Begriff des Anhängers	117
b)	Haftung des gastgebenden und des Gastvereins für „ihre“ Anhänger	118
c)	Zwischenfälle	118
d)	Örtliche und zeitliche Beschränkung	119
e)	Ergebnis	119
2.	Verschuldensunabhängige Haftung der Vereine für Zuschauer-ausschreitungen?.....	120
IV.	Ergebnis	126
D.	Ergebnis zu den zivilrechtlichen Pflichten	127
§ 4	Gesetzesunmittelbare öffentlich-rechtliche Pflicht zur Sicherheitsgewährleistung – Das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht als bloße „Befugnisordnung“	128
A.	Die allgemeine materielle Polizeipflicht	128
B.	Versuch der Herleitung einer gesetzesunmittelbaren Polizeipflicht	132
I.	Entwicklung des Polizei- und Ordnungsrechts	134
II.	Interpretation der polizei- und ordnungsrechtlichen Befugnisnor-men	136
III.	Sofortiger Vollzug im Rahmen der Verwaltungsvollstreckung	139
IV.	Ergebnis	140
C.	Einwände gegen eine allgemeine materielle Polizeipflicht	141
I.	Vermischung von Verhaltens- und Zustandsverantwortlichkeit	141
II.	Ausblendung (privat-)rechtlicher und tatsächlicher Umstände	142
III.	Fehlende Bestimmtheit und Handhabbarkeit der Pflicht	144
IV.	Beeinträchtigung der Effektivität der Gefahrenabwehr?	146
D.	Gesetzesunmittelbare materielle Polizeipflicht aus Verfassungsrecht?	147
E.	Ergebnis	149
§ 5	Pflichtenbegründung durch individuelle behördliche Inanspruchnahme – Der Veranstalter als Verhaltensverantwortlicher	151
A.	Die von der allgemeinen polizeirechtlichen Verantwortlichkeit erfasste Konstellation	152
I.	Eigensicherung	153
II.	Zusatzverantwortlichkeit	156
III.	Ergebnis	157
B.	„klassische“ Verhaltensverantwortlichkeit des Veranstalters	157

I.	Theorien zur Bestimmung der Verhaltensverantwortlichkeit	158
1.	Äquivalenztheorie	158
2.	Adäquanztheorie	158
3.	Theorie der rechtswidrigen Verursachung und Theorie der sozialinadäquaten Verursachung	159
4.	Theorie der Pflichtwidrigkeit und der Risikozurechnung	160
5.	Theorie der unmittelbaren Verursachung	161
6.	Ergebnis	164
II.	Verantwortungszusammenhang zwischen der Durchführung der Veranstaltung und veranstaltungsspezifischen Gefahren	164
1.	Veranstaltungsdurchführung und „unmittelbar veranstaltungsspezifische“ Gefahren	165
2.	Veranstaltungsdurchführung und „mittelbar veranstaltungsspezifische“ Gefahren	168
a)	Durchbrechung des Zurechnungszusammenhangs	168
b)	Auswirkungen einer qualifizierten <i>conditio-sine-qua-non</i> -Kausalität?	171
3.	Ergebnis	172
III.	Verhaltensverantwortlichkeit durch Unterlassen	173
1.	Öffentlich-rechtliche Handlungsgebote	174
2.	Relevanz zivilrechtlicher Handlungsgebote	178
a)	Strukturelle Ähnlichkeit in Bezug auf Gefahrenprävention .	179
b)	Abstrakte vs. konkrete Gefahr	181
c)	Unzulässigkeit der Entkontextualisierung der zivilrechtlichen Verkehrspflichten	182
aa)	Verkehrspflichten entstehen im Lichte des Zivil(haftungs)rechts, nicht des Polizei- und Ordnungsrechts	182
bb)	Berücksichtigung der Disponibilität von Verkehrspflichten durch Ordnungsbehörden?	186
cc)	Ergebnis	187
3.	Ergebnis zur Verantwortlichkeit durch Unterlassen	188
C.	Der Veranstalter als verhaltensverantwortlicher Zweckveranlasser	188
I.	Zulässigkeit der Figur des Zweckveranlassers	190
II.	Maßgebliches Zurechnungskriterium im Rahmen der Zweckveranlasserfigur	196
1.	Äußerer Rahmen für die Kriterienbestimmung	196
2.	Objektives oder subjektives Bezwecken?	198
3.	Exkurs: Die Verhaltensverantwortlichkeit des Veranstalters für mittelbar veranlasste Gefahren am Maßstab des subjektiven Ansatzes	203
4.	Ergebnis	207
III.	Objektives Bezwecken	208
1.	Nicht beherrschbares Sonderrisiko?	209

2. Gefahrenimmanenz oder Exzess der Besucher?	212
3. Veranstaltung als Bühne für ein gesellschaftliches (Gewalt-)Phänomen?	214
4. Grundrechte des Veranstalters als Zurechnungshindernis?	216
5. Quantitativer Befund als Beleg für (un-)typische Folge	217
a) Zuschauerverhalten während des Fußballspiels und im Stadionumfeld	218
b) Zuschauerverhalten im Fußballfanreiseverkehr in Zügen ..	226
c) Festlegung eines starren zahlenmäßigen Grenzwerts nicht möglich	228
6. Notwendigkeit einer differenzierten Einzelfallbetrachtung trotz quantitativen Befunds	229
7. Zurechnungseinschränkende Elemente?	233
a) Fehlende Einflussnahmemöglichkeit des Veranstalters	233
b) Örtliche und zeitliche Distanz zwischen Veranstaltung und Gefahreintritt	235
8. Stufenfolge – Ergebnis zum objektiven Bezwecken mit Blick auf Zuschauerausschreitungen bei Fußballspielen	239
9. Sonstige mittelbar veranstaltungsspezifische Gefahren	241
a) Verkehrsbeeinträchtigungen	242
b) Massenpanik	243
c) Terroranschläge	248
IV. Modifizierende Kriterien?	250
1. Profit statt Bezwecken	251
2. Beschränkung bzw. Erweiterung der Verantwortlichkeit auf eigentümliche Folgen	255
3. Übertragung der Grundsätze aus dem Brokdorf-Beschluss auf Großveranstaltungen	257
4. Ergebnis	261
D. Insbesondere: Die Legalisierungswirkung von Genehmigungen – Ursprung, dogmatische Grundlage und grundsätzlicher Umfang	261
I. Allgemeines zur Legalisierungswirkung	264
1. Ursprung der Legalisierungswirkung	264
2. Rezeption durch die Literatur und dogmatische Grundlage des Begriffs	266
a) Bindungswirkung	269
b) Tatbestandswirkung	270
aa) Dogmatische Begründung der Tatbestandswirkung	271
bb) Wirksamkeit des Verwaltungsakts als einzige Voraus- setzung der Tatbestandswirkung	275
cc) Ergebnis	277
c) Feststellungswirkung	278
3. Legalisierungswirkung als Konsequenz der Tatbestandswir- kung und das Verhältnis von spezialgesetzlichen Ermäch-	

tigungsgrundlagen zur polizei- und ordnungsrechtlichen Generalklausel	278
II. Reichweite und Inhalt der Legalisierungswirkung	282
1. Maßgebliche Kriterien für den Umfang der Legalisierungswirkung	283
2. Auslegung des Genehmigungsinhalts	286
a) Maßgeblichkeit des Genehmigungsantrags	286
b) Objektiver Erklärungswert der Behörde	287
aa) Bezugspunkt der Inzidentfeststellung – Tatbestandsvoraussetzungen vs. Ermessenserwägungen	288
bb) Feststellung der Erfüllung der Tatbestandsmerkmale	293
(1) Verbotsbegründende und verbotsentbindende Tatbestandsmerkmale	294
(2) Übersicht über das Meinungsspektrum	295
(3) Isolierte Betrachtung der Erteilung einer einzelnen Genehmigung	297
(4) (Ir-)Relevantes Parallelproblem: Parallele Genehmigungserfordernisse	299
(a) Beschränkung der Inzidentfeststellung als notwendige Konsequenz paralleler Genehmigungserfordernisse im Zeitpunkt der Einholung der Genehmigungen	301
(b) Keine Auswirkungen der Beschränkung der Inzidentfeststellung nach Erhalt der Genehmigungen	303
(5) Ergebnis	305
cc) Die Inzidentfeststellung im Lichte des Prognosecharakters der Genehmigung – Legalisierung (nur) des Risikos oder auch der konkreten Gefahr?	306
(1) Behördliche Prognoseentscheidung birgt Unsicherheiten	308
(2) Rückbezug zur polizeirechtlichen Verursachungsdogmatik: Differenzierung zwischen unmittelbarer und mittelbar-zweckveranlassender Gefahrenverursachung	315
(3) Änderung der Sachlage zwischen Genehmigungserteilung und Veranstaltungsdurchführung	317
dd) Ergebnis	321
3. Auswirkungen von beigefügten sicherheitsrelevanten Auflagen	322
a) Auch für Auflagen gilt die Tatbestandswirkung von Verwaltungsakten	323
b) Auflagen im Spannungsfeld von bloßer Alternative zur Genehmigungsversagung einerseits und Einschränkung der Handlungsmöglichkeit des Genehmigungsadressaten andererseits	324

4. Ergebnis	329
III. Kein Ausschluss der Legalisierung mittelbar zweckveranlasster Gefahren aus anderem Grund	330
1. Keine Überprivilegierung des Genehmigungsadressaten	330
2. Kein Ausschluss der Legalisierungswirkung bei Tätigkeiten mit erhöhter Gefahrentendenz	334
3. Keine Auswirkungen von unterschiedlichen Konzeptionen der Genehmigungsnormen	336
4. Keine Einschränkung der Legalisierungswirkung wegen fehlender Handhabbarkeit	339
IV. Legalisierungswirkung und Konzentrationswirkung von Genehmigungen	339
V. Ergebnis	343
E. Insbesondere: Die Legalisierungswirkung veranstaltungsrelevanter Genehmigungen	347
I. Straßen- und straßenverkehrsrechtliche Erlaubnisse	349
1. Beschreibung und Differenzierung von Straßen- und Straßenverkehrsrecht	349
2. Straßenrechtliche Sondernutzungserlaubnis	353
a) Erforderlichkeit der straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis	353
b) Inhalt und Umfang der straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis	355
aa) Sondernutzungserlaubnisvorschriften in den Flächenländern und auf Bundesebene	356
(1) Von der Inzidentfeststellung erfasster tatbestandlicher Prüfungsumfang	356
(2) Rechtsfolge	356
(3) Ergebnis	360
bb) Stadtstaaten	360
(1) Von der Inzidentfeststellung erfasster tatbestandlicher Prüfungsumfang	360
(a) Hamburg	361
(b) Bremen	362
(c) Berlin	365
(d) Ergebnis	367
(2) Ermessenserwägungen und indizielle Legalisierungswirkung	367
(a) Umfassende Ermessenserwägungen	368
(b) Indizielle Legalisierungswirkung durch Beifügung sicherheitsrelevanter Auflagen und Bedingungen	371
c) Fachgesetzliche Eingriffsmöglichkeit bei rechtmäßiger Ausübung der Sondernutzungserlaubnis?	373

d) Konzentrationswirkung	376
e) Ergebnis	377
3. Straßenverkehrsrechtliche Erlaubnis	378
a) Erforderlichkeit	378
aa) Begriff der Veranstaltung	378
bb) Mehr als verkehrsübliche Inanspruchnahme der Straße	382
cc) Ergebnis	385
b) Inhalt und Umfang der straßenverkehrsrechtlichen Erlaubnis	385
aa) Von der Inzidentfeststellung erfasster tatbestandlicher Prüfungsumfang	385
bb) Rechtsfolge	386
(1) Zulässige Ermessenserwägungen	386
(2) Sicherheitsrelevante Nebenbestimmungen	389
cc) Ergebnis	390
c) Exkurs: § 29 Abs. 3 StVO	391
d) Fachgesetzliche Eingriffsmöglichkeit bei rechtmäßiger Ausübung der straßenverkehrsrechtlichen Erlaubnis?	392
e) Konzentrationswirkung	394
f) Ergebnis	396
II. Gewerberechtliche Festsetzung	397
1. Bedeutung der Festsetzung	398
2. Von der Inzidentfeststellung erfasster tatbestandlicher Prüfungsumfang	399
a) Veranstaltung i. S. d. §§ 64 ff., 60b GewO	400
b) Zuverlässigkeit des Antragstellers oder der mit der Leitung der Veranstaltung beauftragten Personen	402
c) Durchführung der Veranstaltung widerspricht nicht dem öffentlichen Interesse	403
aa) Umfasst § 69a Abs. 1 Nr. 3 GewO auch ordnungsbehördlich relevante mittelbare Gefahrenverursachungen?	404
bb) Rückbezug zur ordnungsbehördlichen Generalklausel	407
d) Im Falle des Jahr- oder Spezialmarkts findet die Veranstaltung nicht in Ladengeschäften statt	408
e) Ergebnis	409
3. Rechtsfolge	410
a) Indizielle Legalisierungswirkung durch Verbindung der Festsetzung mit Auflagen (§ 69a Abs. 2 GewO)	410
b) Nebenbestimmungen aufgrund von § 36 Abs. 1 Var. 2 VwVfG	412
4. Nachträgliche Auflagen, festsetzungsspezifische Widerrufs- bzw. Rücknahmemöglichkeiten und deren Auswirkungen auf die Legalisierungswirkung	412
5. Konzentrationswirkung	415

6. Ergebnis	416
III. Baurechtliches Genehmigungs- und Einvernehmenserfordernis ..	418
1. Erforderlichkeit einer Baugenehmigung	419
2. Ausführungsgenehmigung und Gebrauchsabnahme für Fliegen-de Bauten	422
3. § 43 Abs. 2 SBauVO NRW als Teil der auf den tatbeständi-chen Prüfungsumfang bezogenen Inzidentfeststellung der Baugenehmigung?	425
a) Anwendungsbereich der SBauVO NRW	426
b) Legalisierende Auswirkungen des Sicherheitskonzepts	
i. S. d. § 43 Abs. 2 SBauVO NRW	429
aa) Inhalt des Sicherheitskonzepts i. S. d. § 43 Abs. 2 SBau-VO NRW	429
bb) Bedeutung des Einvernehmens und Prüfungsbefugnis der Bauaufsichtsbehörde – Rechtlicher Anknüpfungs-punkt für die Legalisierungswirkung	431
cc) Dreifache Einschränkung der Legalisierungswirkung?	437
(1) Keine Einschränkung aufgrund des „Adressaten“ der Sicherheitskonzeptpflicht	437
(2) Einschränkung aufgrund des sachlichen Bezugs-punkts des Sicherheitskonzepts?	438
(a) Das Verhältnis von § 43 Abs. 1 und 2 SBau-VO NRW	438
(b) Konsequenzen für die Legalisierungswirkung	442
(c) Herstellung eines Einzelveranstaltungsbezugs in Sonderfällen und durch das Vorgehen der Verwaltungspraxis	443
(3) Örtliche Beschränkung der Legalisierungswirkung auf den Bereich der Versammlungsstätte	444
4. Rechtsfolge	445
5. Fachgesetzliche Eingriffsmöglichkeit bei Einhaltung des Sicherheitskonzepts?	446
6. Konzentrationswirkung	451
7. Ergebnis	452
IV. Sondersituation im allgemeinen Gefahrenabwehrrecht in Bayern und Thüringen	454
1. Einführung und Konzeption der Normen	454
2. Von der Inzidentfeststellung erfasster tatbeständlicher Prü-fungsumfang	456
a) Verbotsbegründende Tatbestandsvoraussetzungen	457
aa) Allgemein: Öffentliche Vergnügen als Grundvoraus-setzung	457
bb) Konkret: Verbotsbegründende Voraussetzungen der Nr. 1–3	458

b) Verbotsentbindende Tatbestandsvoraussetzungen (Art. 19 Abs. 4 BayLStVG, § 42 Abs. 4 ThürOBG)	459
aa) § 42 Abs. 4 ThürOBG	460
bb) Art. 19 Abs. 4 BayLStVG	461
(1) Erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder Nachbarschaft	461
(2) Erhebliche Beeinträchtigungen der Natur oder Landschaft	462
(3) Auswirkungen der Inzidentfeststellung und Rückbezug zur polizei- und ordnungsrechtlichen Generalklausel	463
cc) Einbeziehung von Drittverhalten in die behördliche Prognose und Auswirkungen auf die Legalisierungswirkung	464
c) Ergebnis	465
3. Rechtsfolge	466
4. Nachträgliche Anordnungen nach Art. 19 Abs. 5 BayLStVG bzw. § 42 Abs. 5 ThürOBG und deren Auswirkungen auf die Legalisierungswirkung	467
5. Subsidiaritätsanordnung statt Konzentrationswirkung	470
6. Ergebnis	474
V. Verwaltungspraxis	475
1. Forderung eines Sicherheitskonzepts auf Grundlage der ordnungsbehördlichen Generalklausel	476
2. Forderung eines Sicherheitskonzepts mittels Auflagen im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens	478
3. Exemplarische Darstellung eines behördlichen Leitfadens und dessen Auswirkungen auf die Legalisierungswirkung	481
a) Anwendungsbereich des Orientierungsrahmens für Großveranstaltungen im Freien in NRW und Erforderlichkeit eines Sicherheitskonzepts	482
b) Inhalt eines Sicherheitskonzepts	484
c) Erteilung des Einvernehmens als dogmatischer Anknüpfungspunkt für die Legalisierungswirkung	484
4. Ergebnis	487
VI. Ergebnis zur Legalisierungswirkung von Genehmigungen im Veranstaltungskontext	489
§ 6 Pflichtenbegründung durch individuelle behördliche Inanspruchnahme – Der Veranstalter als Zustandsverantwortlicher	491
A. Einschlägigkeit der Zustandsverantwortlichkeit bei Großveranstaltungen	494
I. Sachbegriff	494
II. Ausweitung des Sachbegriffs wegen der Beherrschbarkeit von „Etwas“?	495

III. Ergebnis	496
B. Gefahrenverursachung durch die Veranstaltungsortlichkeit	496
I. Die Veranstaltungsortlichkeit als solche vs. Einwirkungen durch Dritte	496
II. Sonderfall bei besonders gefährdeten Objekten?	497
III. Grundgedanke aus explizit normierten „Eigensicherungspflichten“ übertragbar?	503
IV. Ergebnis und Anwendung auf die veranstaltungsspezifischen Gefahrenzenarien	505
C. Zustandsverantwortlichkeit nach erfolgter Einwirkung	507
I. Altlasten-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts	509
II. Übertragbarkeit auf Großveranstaltungen und Bewertung der Kriterien des Altlasten-Beschlusses	511
1. Vorliegen einer gefährlichen Sache	512
2. Grenze der finanziellen Belastung	512
3. Ursächlichkeit der Gefahr außerhalb der Sachherrschaft des Eigentümers bzw. des Sachherrschaftsinhabers	513
4. Keine billigende Inkaufnahme bzw. fahrlässige Unkenntnis ..	515
III. Ergebnis	517
D. Keine Legalisierungswirkung veranstaltungsrelevanter Genehmigungen im Rahmen der Zustandsverantwortlichkeit	518
E. Ergebnis	518
§ 7 Pflichtenbegründung durch individuelle behördliche Inanspruchnahme – Der Veranstalter als Nichtstörer	520
A. Gegenwärtige erhebliche Gefahr (§ 19 Abs. 1 Nr. 1 OBG NRW)	523
I. Erheblichkeit der Gefahr	523
II. Gegenwärtigkeit der Gefahr	525
1. Auseinanderfallen von Gegenwärtigkeit und Wahrscheinlichkeit – Das Kartenabgabeverbot beim Fußballspiel FC St. Pauli – FC Hansa Rostock als Grundlage der Überlegungen	526
2. Die Notwendigkeit der streng am Wortlaut orientierten restriktiven Handhabe der Gegenwärtigkeit	529
3. Keine entscheidende Auswirkung auf die Anforderungen an die Gegenwärtigkeit durch den Grundsatz der umgekehrten Proportionalität	535
a) Anwendbarkeit der umgekehrten Proportionalität bei qualifizierten Gefahrenbegriffen	536
b) Umgekehrte Proportionalität von Schadensintensität und zeitlicher Nähe des Schadenseintritts	537
c) Umgekehrte Proportionalität von Schadenswahrscheinlichkeit und zeitlicher Nähe des Schadenseintritts	538
d) Ergebnis	540
4. Ergebnis zur Gegenwärtigkeit	540

B.	Maßnahmen gegen die Störer sind nicht bzw. nicht rechtzeitig möglich oder versprechen keinen Erfolg (§ 19 Abs. 1 Nr. 2 OBG NRW)	542
C.	Unmöglichkeit der Gefahrenabwehr durch Ordnungsbehörde oder durch Beauftragte (§ 19 Abs. 1 Nr. 3 OBG NRW)	546
I.	Grenzenlose Ausschöpfung aller Mittel in finanzieller Hinsicht?	546
II.	Faktische Begrenzung des theoretisch möglichen Aufwands durch begrenztes Personal und Priorisierung gleichzeitig stattfindender Veranstaltungen	548
III.	Unzumutbarkeit der Ausschöpfung aller Mittel aufgrund von Rechtsgutbeeinträchtigungen auf Seiten der Polizeibeamten	555
IV.	Darlegungspflicht	558
V.	Ergebnis	560
D.	Inanspruchnahme des Adressaten ist ohne erhebliche Gefahr für diesen und ohne Verletzung höherer Pflichten möglich (§ 19 Abs. 1 Nr. 4 OBG NRW)	561
E.	Kein Sonderfall der großzügigeren Auslegung der Voraussetzungen des § 19 Abs. 1 Nr. 1–4 OBG NRW im Veranstaltungskontext aufgrund einer besonderen staatlichen Schutzpflicht	563
F.	Ergebnis	564
§ 8	Pflichtenbegründender Sonderfall im besonderen Gefahrenabwehrrecht? – § 38 Abs. 1 und 5 SBauVO NRW	566
A.	Einleitung	566
B.	Persönlicher Anwendungsbereich von § 38 Abs. 1 SBauVO NRW	567
C.	Sachlicher Anwendungsbereich von § 38 Abs. 1 SBauVO NRW	569
I.	Die Vorgängerregelung von § 38 Abs. 1 SBauVO NRW	569
II.	Differenzierung zwischen „Vorschriften“ und „Betriebsvorschriften“	570
III.	Eigenständige Bedeutung der Formulierung der „Sicherheit der Veranstaltung“ in § 38 Abs. 1 SBauVO NRW?	571
1.	Veranstaltung vs. Betrieb der Versammlungsstätte	571
2.	Eigenständiger Gehalt der „Sicherheit der Veranstaltung“?	572
a)	Grammatikalisch weite Interpretationsmöglichkeit der „Sicherheit der Veranstaltung“	572
b)	Regelungsgehalt der einzelnen Vorschriften der SBauVO NRW und Bestimmtheit von § 38 Abs. 1 SBauVO NRW .	573
c)	Systematische Erwägungen zur restriktiven Auslegung der Formulierung „Sicherheit der Veranstaltung“	576
d)	Ergebnis	577
IV.	Ergebnis zum sachlichen Anwendungsbereich	577
D.	Örtlicher Anwendungsbereich von § 38 Abs. 1 SBauVO NRW	578
E.	Funktion von § 38 Abs. 1 SBauVO NRW	579
I.	§ 38 Abs. 1 SBauVO NRW als Adressatenbestimmung für bauordnungsrechtliche Maßnahmen	579

II.	Verhältnis von § 38 Abs. 1 SBauVO NRW zur BauO NRW und zum allgemeinen Gefahrenabwehrrecht	582
III.	Statuierung eines neuen Verantwortlichen in Rechtsverordnung von Ermächtigungsgrundlage gedeckt	584
IV.	Ergebnis	585
F.	Übertragung der Pflichten auf den Veranstalter, § 38 Abs. 5 SBauVO NRW	586
I.	Begriff des Veranstalters i. S. d. § 38 Abs. 5 S. 1 SBauVO NRW ..	586
II.	Schriftliche Vereinbarung zwischen Betreiber und Veranstalter ..	587
III.	Vertrautsein des Veranstalters bzw. des Veranstaltungsleiters ..	588
IV.	Der Veranstalter als weiterer Adressat baubehördlicher Ordnungsmaßnahmen	589
V.	Ergebnis	592
G.	Anwendung auf die veranstaltungsspezifischen Gefahrenkonstellationen	593
§ 9 Zusammenfassung	594
Addendum	620
Literaturverzeichnis	621
Sachwortverzeichnis	676

Die in vorliegender Arbeit verwendeten Abkürzungen gehen in der Regel zurück auf das Abkürzungs-verzeichnis der Rechtssprache, begr. von *Kirchner; Hildebert*, bearb. von *Böttcher; Eike*, 8. Aufl., Berlin 2015

§ 1 Einführung

A. Einleitung

Großveranstaltungen sind fester Bestandteil der hiesigen kulturellen Landschaft. Jedes Jahr ziehen sie viele Millionen Menschen in ihren Bann: Bei einem wichtigen sportlichen Wettkampf hautnah dabei zu sein und mit der Lieblingsmannschaft mitzufiebern, im Rahmen von Konzerten und Festivals Musik zu genießen und die Künstler¹ zu bejubeln oder sonstige kulturelle Darbietungen in Gemeinschaft mit einer Vielzahl anderer Personen zu erleben, stellen aus dem Alltag herausgehobene Ereignisse dar, die einen starken Reiz auf zahlreiche Menschen ausüben. Allein für die Partien der 1. und 2. Herrenfußballbundesliga machen sich jährlich über 18 Millionen Zuschauer auf den Weg in die Stadien.² Neben diesen positiven sozialen Aspekten können Großveranstaltungen auch zur Belebung des regionalen Wirtschaftsraums beitragen. In ökonomischer Hinsicht wünschenswerte Auswirkungen lassen sich insbesondere in Steuereinnahmen, Vermarktungsmöglichkeiten durch Sponsoren, im Konsumverhalten der Besucher sowie in der Schaffung von Werbewerten und Infrastrukturen ausmachen.³

Doch beschränken sich die Begleiterscheinungen von Großveranstaltungen nicht immer auf die Bereicherung kultureller Vielfalt, die Möglichkeit zur Zerstreuung, das Erleben von Gemeinschaft und wirtschaftliche Impulse. Auch Unannehmlichkeiten, wie veranstaltungsbedingte Immissionen, Gewalttätigkeiten unter den Besuchern, Sachbeschädigungen auf An- und Abreisewegen, Verkehrsbeeinträchtigungen durch Besucherströme oder die Ge-

¹ Die Verwendung der männlichen Form soll keine Benachteiligung anderer Geschlechter implizieren, sondern der sprachlichen Vereinfachung dienen und als geschlechtsneutral zu verstehen sein.

² 2013/14: 18,4 Millionen (ZIS, Jahresbericht Fußball Saison 2013/14, S. 5); 2014/15: 18,5 Millionen (ZIS, Jahresbericht Fußball Saison 2014/15, S. 9); 2015/16: 18,8 Millionen (ZIS, Jahresbericht Fußball Saison 2015/16, S. 9).

³ Vgl. zum Einfluss des Fußballsports auf die (Regional-)Wirtschaft BMWi (Hrsg.), Wirtschaftsfaktor Fußball, S. 5 ff.; *Vöpel/Steinhardt*, Wirtschaftsfaktor Fußball, S. 40 ff.; *Preuß/Könecke/Schütte*, Ökonomische Auswirkungen des 1. FC Kaiserslautern, S. 8 ff.; S. L. Schmidt/Bünning, in: Höfling/Horst/Nolte (Hrsg.), Fußball, S. 9 (10 ff.), die neben wirtschaftlichen auch noch auf soziale Abstrahleffekte des Fußballsports hinweisen. Siehe ferner Hamm, RuR 56 (1998), S. 43; ders., Tourismus Journal 1999, 303.

fahr, Ziel eines terroristischen Anschlags zu werden, können mit Großveranstaltungen verbunden sein.

In den Medien wird insoweit ein teils düsteres Bild über die Zustände mancher Veranstaltungen, insbesondere des Fußballs, gezeichnet. So ist etwa die Rede davon, der Fußball beherberge eine „Gewaltkultur“⁴ und habe ein „Anstands-Problem“⁵. Rainer Wendt, Bundesvorsitzender der Deutschen Polizeigewerkschaft (DPoG), sah sich im Jahr 2009 gar bemüßigt, Fußballfans den Hinweis zu geben, dass ein Stadionbesuch lebensgefährlich sei.⁶

Unabhängig davon, ob die mitunter skizzierte öffentliche Wahrnehmung mit der tatsächlichen Lage übereinstimmt,⁷ stellen sich angesichts der beschriebenen Schattenseiten von Großveranstaltungen zwei Folgefragen, die in der jüngeren Vergangenheit verstärkt in den Mittelpunkt geraten sind. Sie betreffen einerseits die Primär-, andererseits die Sekundärebene der polizei- und ordnungsrechtlichen Verantwortlichkeit des Veranstalters.

Wenngleich letztere kein Gegenstand vorliegender Arbeit sein wird, ist zu konstatieren, dass es im Rahmen von Großveranstaltungen zu einem personal- und kostenintensiven Polizeieinsatz kommen kann.⁸ Angesichts dessen

⁴ <https://www.welt.de/debatte/kommentare/article137439609/Profi-Fussball-soll-fuer-seine-Gewaltkultur-bezahlen.html>. Alle Internetquellen dieser Arbeit wurden – sofern nicht anders angegeben – zuletzt am 28.2.2018 abgerufen.

⁵ http://www.focus.de/sport/fussball/bundesliga1/hassbotschaften-und-spuckende-fans-die-bundesliga-hat-ein-anstands-problem_id_6672003.html.

⁶ http://www.kicker.de/news/fussball/bundesliga/startseite/516506/artikel_Stadionverbote-auf-Verdacht-zulaessig.html. Allen Ausschreitungen zum Trotz ist indes bis heute kein Todesfall innerhalb eines deutschen Fußballstadions bekannt, der auf gewalttätige Ausschreitungen zurückzuführen ist. Anders sieht dies für das Umfeld von Fußballspielen aus. Zu nennen sind hier drei Fälle aus den Jahren 1982, 1990 und 2016, bei denen ein Hooliganangriff auf dem Weg zum Stadion (<https://www.11freunde.de/artikel/die-tragische-geschichte-von-adrian-maleika>), Schüsse der Polizei (<http://www.zeit.de/sport/2015-11/mike-polley-bfc-hooligans>) sowie ein Sturz aus dem Zug jeweils ein Todesopfer forderten (<http://www.spiegel.de/sport/fussball/magdeburg-fan-hannes-stirbt-nach-sturz-aus-zug-a-1116291.html>).

⁷ Dies stellen etwa Böhm/Mayer, DÖV 2017, 325 (326) in Frage; für die Fußball-Europameisterschaft 1988 in Deutschland bereits Rathgeb, in: WfV (Hrsg.), Sicherheit im Stadion, S. 7 (7, 20).

⁸ Einen Überblick über die Kosten von Polizeieinsätzen im Rahmen verschiedener Veranstaltungen in Bremen liefert für das Jahr 2013 LT-Drs. (Bremen) 18/1501, S. 5 f.: Die Begleitung des Bremer Marathons führte zu Personalkosten von 68.000 Euro, die Absicherung einer Kampfsportveranstaltung zu 95.000 Euro. Letztgenannte Summe fiel in den Fußballbundesligasaisons 2012/13 und 2013/14 auch in etwa durchschnittlich pro Spiel in Bremen an: Die Personalkosten beliefen sich für 34 Partien in den beiden Spielzeiten auf ca. 3,4 Millionen Euro. Bundesweit summieren sich die geleisteten Stundenzahlen von Bundes- und Landespolizisten im Rahmen sämtlicher in den Austragungsorten der ersten drei Fußballbundesligen stattfindenden

wird sowohl aus rechtlichen als auch rechtspolitischen Gründen die Fragestellung virulent, ob und inwieweit der Veranstalter an anfallenden Einsatzkosten beteiligt werden kann. Nachdem es bereits in den 1980er Jahren in Baden-Württemberg eine explizite gesetzliche Regelung gegeben hat, die eine Kostenabwälzung auf den Veranstalter vorsah,⁹ hat nunmehr 2014 der Bremer Landesgesetzgeber mit § 4 Abs. 4 S. 1 BremGebBeitrG¹⁰ einen Vorstoß gewagt und die juristische Diskussion um die Kostentragungspflicht von Veranstaltern erneut befeuert.¹¹

Die zweite – und für die vorliegende Untersuchung maßgebliche – Frage tangiert die der Kostentragungspflicht vorgelagerte Primärebene der Gefahrenabwehr: Inwieweit trifft den Veranstalter die Pflicht, im Veranstaltungskontext für Sicherheit zu sorgen und die skizzierten, negativen Begleitum-

Fußballspielen auf über 2 Millionen Arbeitsstunden (2014/15: 2.234.671 h, 2015/16: 2.089.601 h), vgl. ZIS, Jahresbericht Fußball 2015/16, S. 27. Konkret zur Anzahl der in Bayern im Zeitraum von 2005–2014 anlässlich von Fußballspielen eingesetzten Polizeikräfte und von diesen abgeleisteten Einsatzstunden (ohne Darstellung entstandener Kosten) LT-Drs. (Bay.) 17/3068, S. 2 f. Kostspielig war auch die polizeiliche Begleitung des dreitägigen „Daytona Europe Festivals“ im baden-württembergischen Lahr im Jahr 1997, die zu Personalkosten von über 2 Millionen DM geführt hat (vgl. LT-Drs. (BW) 12/1731, S. 1 f.).

⁹ Vgl. § 81 Abs. 2 S. 1 PolG BW a.F. (Gesetz vom 16.1.1961, GBl. S. 61; aufgehoben durch Gesetz vom 2.10.1991, GBl. S. 625): „Für die Kosten polizeilicher Maßnahmen bei privaten Veranstaltungen kann von dem Veranstalter Ersatz verlangt werden, soweit sie dadurch entstehen, daß weitere als die im üblichen örtlichen Dienst eingesetzten Polizeibeamten herangezogen werden müssen.“ Die Norm wurde vom Landesgesetzgeber 1991 unter Hinweis darauf aufgehoben, dass es in allen anderen Bundesländern an vergleichbaren Vorschriften fehlte (vgl. dazu LT-Drs. (BW) 13/3808, S. 2). – Näher zu § 81 Abs. 2 S. 1 PolG BW a.F. *Wahlen*, Polizeikostenernstattung kommerzieller Großveranstalter, S. 28 ff.

¹⁰ In der Fassung des Änderungsgesetzes v. 4.11.2014 (GBl. S. 457).

¹¹ Näher zu § 4 Abs. 4 S. 1 BremGebBeitrG *Böhm*, NJW 2015, 3000; *Hermann/Buljevic*, NordÖR 2015, 198 (200 ff.); *S. Heise*, NVwZ 2015, 262; *Schiffbauer*, NVwZ 2014, 1282; *N. Klein*, DVBl. 2015, 275. Das VG Bremen hat mit Urteil vom 17.5.2017 einen gegen die Deutsche Fußball Liga GmbH (DFL) gerichteten Gebührenbescheid in Höhe von 425.718,11 Euro für den Einsatz zusätzlicher Polizeikräfte bei der Partie SV Werder Bremen gegen den Hamburger SV im Jahr 2015 aufgehoben (Urt. v. 17.5.2017 – 2 K 1191/16 –, juris, insb. Rn. 23 ff.): Die Gebührenfestsetzung sei rechtswidrig, da die Berechnungsmethode zu unbestimmt sei. Ob § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG verfassungsrechtlichen Anforderungen genüge, wurde ausdrücklich offen gelassen. Gleicher gilt hinsichtlich der Frage, ob das Auswahlemessen mit Blick auf die Wahl des Gebührentschuldners rechtmäßig ausgeübt wurde. Zu diesen Fragen hat sich das OVG Bremen als Berufungsinstanz mit Urteil vom 5.2.2018 geäußert und die Berechnungsmethode als hinreichend bestimmt eingestuft. Die Vorschrift sei insgesamt verfassungsgemäß. Zudem sei die Auswahl des konkreten Gebührentschuldners ermessensfehlerfrei erfolgt. Siehe zu alledem: OVG Bremen, Urt. v. 5.2.2018 – 2 LC 139/17 –, juris, Rn. 34 ff., 51 ff. (insb. Rn. 62 ff.), 89 ff.