

Gesetzentwurf

der Fraktion der SPD

Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes und zur Änderung des Landesgebührengesetzes

A. Zielsetzung

Angesichts der Zunahme von Strafanzeigen und Gewaltdelikten rund um Fußballspiele muss die Sicherheit für Spieler, Fans, Polizei und Ordner vor, während und nach Fußballspielen erhöht werden. Dem massiven Einsatz von Pyrotechnik sowie der Gewalt gegen Personen und Sachbeschädigungen in öffentlichen Verkehrsmitteln vor allem bei Hochrisikospielen müssen Maßnahmen entgegengesetzt werden.

Die Einführung der Meldeauflage als Standardmaßnahme ins Polizeigesetz soll den Erlass von Meldeauflagen erleichtern. Meldeauflagen können insbesondere bei Fußballspielen dafür sorgen, dass Personen mit Stadionverboten, polizeibekannte Störer und gewaltbereite Personen erst gar nicht ins Stadion bzw. in die Nähe des Stadions gelangen können. Den genannten Personengruppen sind hierzu Meldeauflagen während des Spieltags am Wohnort aufzuerlegen.

Bei Fußballspielen besteht, auch im Vergleich zu anderen kommerziellen Veranstaltungen, eine erhöhte Gefahr für Gewalttätigkeiten.

Die Zahlen des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg belegen, dass die Anzahl der Straftaten in der Saison 2016/2017 von 512 auf 679 gestiegen ist, die Anzahl der Verletzten von 89 auf 145, darunter waren 34 Polizisten und 32 Ordner.

Die Zahl der Einsatzstunden der Polizei Baden-Württemberg ist in der Saison 2016/2017 in den ersten drei Ligen von 160 010 auf 183 900 Stunden gestiegen, insgesamt gab es 317 polizeilich relevante Ligaspiele. Zu einer besonderen polizeilichen Einsatzbelastung führen die sogenannten Spiele mit erhöhtem Risiko („Hochrisikospiele“), bei denen aufgrund allgemeiner Erfahrung oder aktueller Erkenntnisse die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass eine besondere Gefahrenlage eintreten wird. Nach Angaben des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg sind knapp ein Viertel der Polizei-

einsatzstunden in der Saison 2016/2017 bei insgesamt sechs Hochrisikospiele anfallen. Bei diesen Spielen wurden insgesamt 45 000 Einsatzstunden geleistet. Der üblicherweise bei Fußballspielen erforderliche polizeiliche Grundschutz wurde demnach deutlich überstiegen.

Vor dem Hintergrund der polizeilichen Einsatzbelastung bei Hochrisikospiele wird schon seit Jahren die Frage diskutiert, ob Veranstalter von Fußballspielen (DFL, Vereine) an den Kosten beteiligt werden sollen. In Baden-Württemberg gab es von 1968 bis 1991 eine Regelung im Polizeigesetz, die den Polizeikostenersatz normierte. Die Regelung wurde aufgehoben, obwohl der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg die Verfassungsmäßigkeit der Regelung bestätigt hatte.

Die Änderung des Landesgebührengesetzes und die damit verbundene Einführung einer Ermächtigungsgrundlage für ersatzpflichtige Kosten bei kommerziellen Großveranstaltungen für polizeiliche Sicherheitsmaßnahmen, die über das übliche Maß hinausgehen, soll die Polizei entlasten. Für Veranstalter von kommerziellen Großveranstaltungen, insbesondere für DFL und Fußballvereine, soll die Regelung ein Ansporn sein, sich noch stärker von Gewalttätern unter den Fans zu distanzieren und Präventionsmaßnahmen zu verstärken.

Die gebührenpflichtigen Maßnahmen und die Höhe der Gebühren sollen in einer Rechtsverordnung geregelt werden. Die Auswirkungen der gebührenrechtlichen Regelung sollen nach drei Jahren evaluiert werden. Sollte der Personalaufwand der Polizei infolge der gebührenrechtlichen Regelung und weiterer Maßnahmen deutlich zurückgegangen sein, wird die Aufhebung der Rechtsgrundlage geprüft.

B. Wesentlicher Inhalt

Der Gesetzentwurf sieht im Wesentlichen Folgendes vor:

1. Einführung der Meldeauflage als Standardmaßnahme im Polizeigesetz.
2. Einführung einer gebührenrechtlichen Ermächtigungsgrundlage für die Kostenerstattung von polizeilichen Maßnahmen, die den Einsatz von Polizeibeamtinnen und -beamten über das übliche Maß hinaus erfordern.

C. Alternativen

Beibehaltung der jetzigen Regelungen.

D. Kosten für die öffentlichen Haushalte

Keine.

E. Kosten für Private

Ja, für die Veranstalter in Abhängigkeit der anfallenden Gebühren für die polizeilichen Maßnahmen.

Der Landtag wolle beschließen,
dem nachstehenden Gesetzentwurf seine Zustimmung zu erteilen:

Gesetz zur Änderung des Polizeigesetzes und zur Änderung des Landesgebührengesetzes

Artikel 1

Änderung des Polizeigesetzes

Das Polizeigesetz in der Fassung vom 13. Januar 1992 (GBl. S. 1, ber. S. 596 und 1993 S. 155), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. Oktober 2016 (GBl. S. 569) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

Nach § 27 a wird folgender § 27 b eingefügt:

„§ 27 b

Meldeauflagen

Die Polizei kann gegenüber einer Person anordnen, sich an bestimmten Tagen zu bestimmten Zeiten bei einer bestimmten Polizeidienststelle zu melden (Meldeaufgabe), wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Person eine Straftat begehen oder an einer Straftat teilnehmen wird und die Meldeaufgabe zur vorbeugenden Bekämpfung der Straftat erforderlich ist. Die Meldeaufgabe ist auf höchstens einen Monat zu befristen. Eine Verlängerung um jeweils nicht mehr als denselben Zeitraum ist zulässig, sofern die Voraussetzungen der Anordnung weiterhin vorliegen. Die Verlängerung der Maßnahme bedarf der richterlichen Entscheidung. Zuständig ist das Amtsgericht, in dessen Bezirk die Polizeidienststelle ihren Sitz hat. § 31 Absatz 5 Satz 2 gilt entsprechend.“

Artikel 2

Änderung des Landesgebührengesetzes

Das Landesgebührengesetz vom 14. Dezember 2004 (GBl. S. 895), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 17. Dezember 2015 (GBl. S. 1191, 1199) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach § 4 Absatz 3 wird folgender Absatz 4 eingefügt:

„(4) Eine Gebühr wird von Veranstaltern 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 Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten vorhersehbar erforderlich wird. Die Gebühr ist für die Kosten polizeilicher Maßnahmen zu berechnen, soweit diese dadurch entstehen, dass über das übliche Maß hinaus weitere Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte eingesetzt werden müssen. Das Innenministerium bestimmt im Einvernehmen mit dem Finanzministerium durch Rechtsverordnung gebührenpflichtige polizeiliche Maßnahmen und legt Mindest- und Höchstsätze der zu erhebenden Gebühren fest. Die Veranstalter sind vor der Veranstaltung über die Gebührenpflicht und die Höhe der Gebühr zu unterrichten.

Von der Erhebung der Gebühr kann ganz oder teilweise abgesehen werden, wenn die Erhebung unbillig ist. Diese Regelung ist im Jahr 2020 zu evaluieren.

2. Die bisherigen Absätze 4 und 5 werden die Absätze 5 und 6.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

13.09.2017

Stoch, Gall, Binder

und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Gewalt im Zusammenhang mit Großveranstaltungen, insbesondere bei Fußballspielen, darf nicht allein ein Problem der Polizei sein. Bislang belasten die insbesondere bei Hochrisikospielen begangenen Gewalttätigkeiten aber vor allem die Polizei. Ein Ende dieser Belastung und ein Rückgang der Gewalttätigkeiten sind nicht absehbar. Dies belegen folgende Zahlen des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration: Die Anzahl der Straftaten ist in der Saison 2016/2017 von 512 auf 679 gestiegen, die Anzahl der Verletzten von 89 auf 145, darunter waren 34 Polizisten und 32 Ordner. Die Zahl der Einsatzstunden der Polizei Baden-Württemberg ist in der Saison 2016/2017 in den ersten drei Ligen von 160 010 auf 183 900 Stunden gestiegen, insgesamt gab es 317 polizeilich relevante Ligaspiele. Zu einer besonderen polizeilichen Einsatzbelastung führen die sogenannten Spiele mit erhöhtem Risiko („Hochrisikospiele“), bei denen aufgrund allgemeiner Erfahrung oder aktueller Erkenntnisse die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass eine besondere Gefahrenlage eintreten wird. Nach Angaben des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration Baden-Württemberg sind knapp ein Viertel der Polizeieinsatzstunden in der Saison 2016/2017 bei insgesamt sechs Hochrisikospielen angefallen. Bei diesen Spielen wurden insgesamt 45 000 Einsatzstunden geleistet, der üblicherweise bei Fußballspielen erforderliche polizeiliche Grundschutz wurde demnach deutlich überstiegen.

Der Gesetzentwurf sieht zwei Maßnahmen vor, die zusammen mit weiteren Maßnahmen von DFB, DFL und Vereinen zur Entlastung der Polizei führen und einen Beitrag für mehr Sicherheit leisten sollen.

Mithilfe von Meldeauflagen soll verhindert werden, dass Gewalttäter, polizeibekanntete Störer und Personen mit Stadionverbot in das Stadion bzw. in die Nähe des Stadions gelangen. Dies soll einen Baustein zur Reduzierung von Gewalt bei Fußballspielen darstellen. Bislang ist die Meldeauflage allein über die polizeiliche Generalklausel möglich, die aber lediglich einen Auffangtatbestand darstellt. Mit der Schaffung einer Standardmaßnahme im Polizeigesetz soll eine spezifische Rechtsgrundlage geschaffen werden, die den Erlass einer Meldeauflage durch die Konkretisierung der Voraussetzungen erleichtert. Auch der Städtetag unterstützt die Anordnung von Meldeauflagen und spricht sich für ein einheitliches Vorgehen auf Landesebene aus, damit alle Vereine und Kommunen eine gemeinsame Grundlage für die Sanktionierung von Straftaten haben.

Die Verhinderung von Gewalttätigkeiten rund um Fußballspiele obliegt nicht nur der Polizei, sondern allen Beteiligten. Die Vereine sind in der Pflicht, schwarze Schafe in ihren eigenen Reihen zu identifizieren und gegen diese konsequenter vorzugehen. Die Vereine müssen ihre Möglichkeiten an dieser Stelle besser ausschöpfen. Neben der Verbesserung von Präventionsmaßnahmen wird deshalb seit Jahren die Frage diskutiert, ob beispielsweise Veranstalter von Fußballspielen (DFL, Vereine) an den Kosten beteiligt werden sollen. In Baden-Württemberg gab es von 1968 bis 1991 eine Regelung im Polizeigesetz, die den Polizeikostenersatz regelte. Die Regelung wurde aufgehoben, obwohl der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg die Verfassungsmäßigkeit der Regelung bestätigt hatte.

Das Gesetz zur Änderung des Landesgebührengesetzes und die damit verbundene Einführung einer Ermächtigungsgrundlage zur Kostenbeteiligung knüpft an den Gedanken der bis 1991 geltenden Regelung im Polizeigesetz an und sieht eine Kostenbeteiligung von Veranstaltern kommerzieller Großveranstaltungen an den Kosten für Polizeieinsätze vor, in denen ihre Veranstaltungen den Einsatz von Polizeikräften erforderlich machen, die über das übliche Maß hinaus gehen. Dies soll dazu dienen, das Bewusstsein aller Beteiligten dahingehend zu schärfen, dass Gewalttätigkeiten nicht nur ein Problem der Polizei und damit des Staates sein

dürfen. Alle Beteiligten sind stattdessen in der Pflicht, sich ernsthaft um einen Rückgang der Gewalttätigkeiten zu bemühen. Dazu ist erforderlich, dass sich die Vereine noch stärker von Straftätern unter den Fans distanzieren und Präventionsmaßnahmen verstärken. Ziel des Gesetzes ist es damit auch, Veranstalter stärker zu den genannten Eigensicherungsmaßnahmen anzuhalten, die sie sonst aus finanziellen Interessen angesichts der unentgeltlich zur Verfügung stehenden Polizei unterlassen würden.

Die gebührenpflichtigen Maßnahmen und die Höhe der Gebühren sollen in einer Rechtsverordnung geregelt werden. Die Auswirkungen der gebührenrechtlichen Regelung sollen nach drei Jahren evaluiert werden. Sollte der Personalaufwand der Polizei infolge der gebührenrechtlichen Regelung und weiterer Maßnahmen deutlich zurückgegangen sein, wird die Aufhebung der Rechtsgrundlage geprüft.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 – Änderung des Polizeigesetzes

Meldeauflagen dienen der Gefahrenabwehr und sollen die Begehung von Straftaten verhindern.

Bislang ermöglicht die polizeiliche Generalklausel gemäß §§ 1, 3 Polizeigesetz eine Meldeauflage. Der neu geschaffene § 27 b regelt die Meldeauflage bereichsspezifisch, indem der Gefahrstatbestand durch den Bezug auf die vorbeugende Bekämpfung von Straftaten näher konkretisiert wird. Inhalt der Meldeauflage ist die Pflicht, sich an bestimmten Tagen zu bestimmten Zeiten bei einer bestimmten Polizeidienststelle zu melden. Dadurch soll verhindert werden, dass die Verantwortlichen an gewalttätigen Auseinandersetzungen am Veranstaltungsort teilnehmen.

Satz 1 befugt die Polizei zum Erlass von Meldeauflagen gegenüber einer Person, sofern Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Person eine Straftat begehen oder an einer Straftat teilnehmen wird. Die Meldeauflagen haben das Ziel, insbesondere Großveranstaltungen wie Fußballspiele oder Versammlungen vor Gewalttäterinnen und Gewalttätern zu schützen. Meldeauflagen greifen in den Schutzbereich der allgemeinen Handlungsfreiheit gemäß Artikel 2 Absatz 1 des Grundgesetzes und in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung gemäß Artikel 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes ein. Zudem wird die verantwortliche Person regelmäßig in ihrer Freizügigkeit gemäß Artikel 11 Absatz 1 des Grundgesetzes eingeschränkt. Meldeauflagen sind deshalb nur gerechtfertigt, wenn Tatsachen auf die Begehung von Straftaten hindeuten. Die Norm setzt damit eine auf Tatsachen beruhende Prognose voraus und verlangt, dass von der Adressatin oder dem Adressaten der Meldeauflage die Begehung von Straftaten droht. Die Ermächtigung lässt hingegen keine Meldeauflagen im Vorfeld einer Gefahr zu.

Satz 2 berücksichtigt den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und sieht vor, dass die Meldeauflage auf höchstens einen Monat zu befristen ist.

Satz 3 regelt, dass die Meldeauflage maximal um denselben Zeitraum verlängert werden darf, für den sie erstmalig ausgesprochen wurde, sofern die Voraussetzung der Anordnung weiterhin vorliegt.

Nach Satz 4 besteht ein Richtervorbehalt für die Verlängerung der Anordnung. Dieser ist in der mit der Verlängerung einhergehenden Eingriffsintensivität der Maßnahme begründet.

Sätze 5 und 6 regeln Zuständigkeits- und Verfahrensfragen.

Zu Artikel 2 – Änderung des Landesgebührengesetzes

Zu Nummer 1

Die Ermächtigungsgrundlage sieht eine Erhebung von Gebühren bei Veranstaltern für die Kosten polizeilicher Maßnahmen vor, die dadurch entstehen, dass über das übliche Maß hinaus Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte eingesetzt werden müssen. Die Regelung soll die Polizei entlasten und speziell im Bereich des Fußballs für die Vereine Ansporn sein, sich noch stärker von Gewalttätern unter den Fans zu distanzieren und Präventionsmaßnahmen zu verstärken.

Satz 1 regelt die Voraussetzungen, die für eine Gebührenerhebung vorliegen müssen. Um den Begriff der Veranstaltung zu konkretisieren, wird eine Abgrenzung nach der Zahl der zu erwarteten Besucherinnen und Besucher vorgenommen. Es muss sich um eine Veranstaltung handeln, die zeitgleich von mehr als 5 000 Personen besucht wird. Damit soll sichergestellt werden, dass kleinere Veranstaltungen nicht mit einer Gebühr belastet werden. Hinzukommen muss das Gefahrenpotenzial der Veranstaltung als weiteres Abgrenzungskriterium. Es sollen nicht alle Großveranstaltungen mit einer Gebühr belastet werden, sondern nur die, bei denen eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch Gewalthandlungen vor, während oder nach der Veranstaltung zu erwarten sind. Die Veranstaltung muss gewinnorientiert sein. Hierbei wird auf die Gewinnerzielungsabsicht des Gewerbetreibenden abgestellt.

Satz 2 stellt klar, dass die Gebühr nur für Kosten polizeilicher Maßnahmen erhoben werden kann, die über das übliche Maß hinausgehen. Die Finanzierung des polizeilichen Grundschutzes ist auch in Zukunft Aufgabe des Staates. Dies bedeutet, dass für Veranstaltungen, bei denen von einem insgesamt störungsfreien Verlauf auszugehen ist, keine Gebühren von den Veranstaltern verlangt werden. Die hierfür erforderliche Bereitstellung von Polizeikräften liegt ausschließlich im öffentlichen Interesse. Die Kosten fallen nur dann an, wenn für die Veranstaltung aufgrund der vorhersehbar zu erwartenden Gewalthandlungen mehr Polizeikräfte eingesetzt werden müssen als es bei einem zu erwartenden störungsfreien Verlauf der Veranstaltung der Fall wäre. Für den Bereich des Fußballs kommen für den Einsatz von Polizeibeamtinnen und Polizeibeamten über das übliche Maß hinaus grundsätzlich Spiele mit einem erhöhten Risiko von besonderen Gefahrenlagen in Betracht. Bei anderen kommerziellen Großveranstaltungen muss aufgrund der Vielzahl von unterschiedlichen Veranstaltungen eine Einzelfallbetrachtung erfolgen.

Satz 3 legt fest, dass die gebührenpflichtigen Maßnahmen in einer Rechtsverordnung geregelt werden. Die Gebühren werden als Rahmengebühren ausgestaltet. Durch die Festlegung von Mindest- und Höchstsätzen soll berücksichtigt werden, dass der Gebührentatbestand verschiedene Fallkonstellationen umfasst und es soll sichergestellt werden, dass auf individuelle Besonderheiten Rücksicht genommen werden kann. In der Rechtsverordnung sollte darüber hinaus auch eine absolute Obergrenze für den Umfang der Kostenerstattung festgelegt werden. Auch dies soll der Wahrung der Rechtssicherheit dienen.

Satz 4 sieht vor, dass Veranstalter vor der Veranstaltung über die Gebührenpflicht und die Höhe der Gebühr zu unterrichten sind. Den Veranstaltern muss ein verbindlicher Kostenvoranschlag vorgelegt werden. Dies ist aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit erforderlich. Die Veranstalter haben ein Recht darauf zu wissen, in welcher Höhe Kosten auf sie zukommen. Dies ermöglicht ihnen auch, die Veranstaltung nicht oder eingeschränkt durchzuführen. Die Unterrichtung muss in einem angemessenen Zeitraum vor der Veranstaltung stattfinden. Für die Bestimmung der Angemessenheit müssen das Interesse der Veranstalter an einer frühzeitigen Unterrichtung und der Umstand, dass der Polizei oftmals erst in zeitlicher Nähe zur Veranstaltung die Einschätzung des Gefahrenpotenzials möglich ist, in Einklang gebracht werden.

Satz 5 regelt, dass von der Erhebung der Gebühr ganz oder teilweise abgesehen werden kann, wenn die Erhebung unbillig ist. Die Billigkeitsklausel soll sicherstellen, dass auf atypische Sachverhalte reagiert werden kann und Besonderheiten des Einzelfalls Berücksichtigung finden können.

Satz 6 sieht eine Evaluierung des § 4 Absatz 4 im Jahr 2020 vor. Die Evaluierung soll insbesondere untersuchen, ob der Personalaufwand der Polizei infolge der Regelung und weiterer Maßnahmen deutlich reduziert werden konnte. Sollte die Evaluierung einen deutlichen Rückgang des Personalaufwands der Polizei ergeben, wird die Aufhebung der Rechtsgrundlage geprüft.

Zu Nummer 2

Folgeänderung zu Nummer 1.

Zu Artikel 3 – Inkrafttreten

Diese Vorschrift regelt das Inkrafttreten.