

Mitteilung

der Landesregierung

**Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags;
hier: Denkschrift 2015 des Rechnungshofs zur Haushalts- und
Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg
– Beitrag Nr. 7: Polizeikostenersatz bei kommerziellen
Großveranstaltungen**

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 18. Juli 2019 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 16/6498 Abschnitt II):

Die Landesregierung zu ersuchen,

- 1. nach Auswertung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichtes sowie unter Berücksichtigung der Beratung in der Innenministerkonferenz erneut zu berichten;*
- 2. die Entwicklung der Einsatzstunden und -kosten der Polizei bei Fußballspielen der ersten fünf Fußballligen in Baden-Württemberg ab der Saison 2013/2014 bis 2019/2020 mitzuteilen;*
- 3. dem Landtag über das Veranlasste bis 30. September 2020 zu berichten.*

Bericht

Mit Schreiben vom 18. September 2020, Az.: I-0451.1, berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Zu Ziffer 1:

Bericht zur Auswertung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichtes sowie unter Berücksichtigung der Beratung in der Innenministerkonferenz

Mit Urteil vom 29. März 2019 hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass die landesgesetzliche Regelung des § 4 Absatz 4 des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes (BremGebBeitrG) rechtmäßig und verfassungskonform ist.

§ 4 Absatz 4 BremGebBeitrG hat folgenden Wortlaut:

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

Das Innenministerium hat die schriftliche Ausfertigung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts ausgewertet. Im Urteil wird ausführlich dargelegt, dass eine landesrechtliche Regelung zum Polizeikostenersatz für kommerzielle Großveranstaltungen grundsätzlich zulässig ist.

- Zunächst stellt das Bundesverwaltungsgericht klar, dass dem Land Bremen die Gesetzgebungskompetenz für die Erhebung einer Polizeigegebühr als Annexkompetenz zum Gefahrenabwehrrecht, das in die Zuständigkeit der Länder falle, nach Artikel 70 Absatz 1 GG zustehe.
- Das Bundesverwaltungsgericht führt aus, dass es sich bei der Gebührenregelung des § 4 Absatz 4 BremGebBeitrG um eine zulässige nichtsteuerliche Abgabe handle, die dem Veranstalter zuzurechnen sei. Eine landesrechtliche Gebührenregelung, die dem Veranstalter für den besonderen Polizeiaufwand aus Anlass einer kommerziellen Hochrisiko-Veranstaltung eine Gebühr auferlege, stehe mit dem Steuerstaatsprinzip (Artikel 104 a ff GG) grundsätzlich in Einklang.
- Der Veranstalter, der zum Zwecke der Gewinnerzielung in besonderem Maße ein öffentliches Gut (hier die staatliche Sicherheitsvorsorge) in Anspruch nehme, dürfe hierfür grundsätzlich mit einer Gebühr belegt werden. Durch die zusätzliche Bereitstellung

von Polizeikräften erhalte er einen Sondervorteil gegenüber demjenigen, der seinen wirtschaftlichen Erfolg ohne besondere staatliche Mitwirkung erreiche. Eine solche Gebühr lasse sich von allgemeinen, steuerfinanzierten öffentlichen Leistungen klar abgrenzen, da es sich nicht um „Sowieso-Kosten“ der Polizei handle, sondern der Mehraufwand sich nur durch die Veranstaltung selbst begründe.

- Die Schaffung einer solchen Gebührenregelung, welche den Veranstalter nicht als Störer der öffentlichen Sicherheit, sondern ausschließlich gebührenrechtlich als Nutznießer der verstärkten Polizeipräsenz in Anspruch nehme, stehe ferner in keinem Wertungswiderspruch zum Polizeirecht. Jedoch müssten Doppelabrechnungen gegenüber dem Veranstalter und dem Störer vermieden werden.
- Eine Veranstaltergebühr sei ferner mit Artikel 12 GG vereinbar, wenn sie auch unter Berücksichtigung der Art der Veranstaltung regelmäßig in einer angemessenen Relation zu dem wirtschaftlichen Ergebnis stehe, das der Veranstalter auch dank des verstärkten Polizeieinsatzes erzielen könne. Die Erhebung einer Gebühr für den zusätzlichen Sicherheitsaufwand, der ausschließlich aufgrund einer gewinnorientierten privaten Veranstaltung erforderlich werde, sei grundsätzlich auch verhältnismäßig. Hinsichtlich der Bestimmtheit der Norm sei es ausreichend, dass die Bemessungsfaktoren für die Kosten normiert werden.
- Das BVerwG hat das Urteil des OVG Bremen aufgehoben und die Sache an die Vorinstanz zurückverwiesen, weil noch Klärungsbedarf darüber besteht, ob und inwieweit bestimmte Kosten vorrangig gegenüber einzelnen Störern (z. B. bei Gewahrsamnahmen) geltend gemacht werden können.

Nach Auswertung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts zur Gebührenregelung in § 4 Absatz 4 BremGebBeitrG ist das Innenministerium der Auffassung, dass auch der baden-württembergische Gesetzgeber als Annexkompetenz zum Gefahrenabwehrrecht grundsätzlich eine gebührenrechtliche Regelung zum Polizeikostenersatz bei kommerziellen Großveranstaltungen schaffen könnte.

Folgende Vorgaben wären in Anlehnung an die Bremer Regelung und nach Auswertung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts insbesondere zu beachten:

- Eine gebührenrechtliche Regelung zum Polizeikostenersatz müsste – wie auch in § 4 Absatz 4 BremGebBeitrG geschehen – aufgrund des Vorbehalts des Gesetzes durch Gesetz geregelt werden. Eine Regelung im Rahmen einer Rechtsverordnung gemäß § 4 Absatz 2 Landesgebührengesetz (LGebG) wird für nicht ausreichend erachtet.

- Ferner wäre eine landesgesetzliche Regelung zur Erhebung einer Gebühr für den Einsatz von Polizeikräften bei Veranstaltungen nur zulässig, wenn sie an gewinnorientierte private Veranstaltungen anknüpft.
- Insbesondere auch aufgrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes nach Artikel 3 GG und des Verbots von Einzelfallgesetzen nach Artikel 19 Absatz 1 GG dürfte sich eine solche Gebührenregelung auch nicht nur auf Veranstaltungen im Profifußball beziehen, sondern müsste allgemein eine Kostenbeteiligung von allen Veranstaltern kommerzieller Großveranstaltungen erfassen.
- Eine Gebührenregelung müsste auch in angemessenem Verhältnis zum Vorteil stehen, den der Veranstalter dank des Polizeieinsatzes erzielen könnte und die Bemessungsfaktoren für die Kosten müssten hierzu im Gesetz hinreichend normiert werden.

Aus den nachfolgend aufgeführten Gründen bedarf es einer grundlegenden Prüfung unter Abwägung aller Belange, ob eine Gebührenregelung geschaffen werden soll:

Aus der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts folgt keine Pflicht zur Schaffung einer Regelung zum Polizeikostenersatz, da es letztlich in der politischen Entscheidungsbefugnis des Landesgesetzgebers liegt, ob und in welcher Form er eine Gebührenregelung für Veranstalter kommerzieller Hochrisiko-Großveranstaltungen einführen will.

Bezüglich der vom BVerwG festgestellten Möglichkeit einer Gebührenerhebung besteht nach Nr. 3.1 der Verwaltungsvorschrift zu § 34 Landeshaushaltsordnung die Verpflichtung, die Möglichkeiten zur Einnahmeerzielung und -verbesserung zu prüfen und diese Möglichkeiten unter Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen und der Haushaltssituation des Landes zu nutzen.

Andererseits ist die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit jedoch grundsätzlich Kernaufgabe des Staates. Für Maßnahmen des Polizeivollzugsdienstes gilt in Baden-Württemberg dabei der Grundsatz der Kostenfreiheit, der Staat hat für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit durch Polizeieinsätze grundsätzlich die hierbei entstehenden Kosten zu tragen. Derzeit werden Veranstaltern von kommerziellen Hochrisiko-Fußballspielen keine Gebühren für die kostenträchtigen polizeilichen Maßnahmen im öffentlichen Raum auferlegt.

Die Veranstalter selbst kommen auch jetzt schon grundsätzlich ihrer Aufgabe nach, für die Sicherheit der Veranstaltung zu sorgen, indem sie etwa Ordnungsdienste einsetzen und diesen das Hausrecht übertragen (zwischenzeitlich setzen die Vereine mehr als die doppelte Anzahl an Ordnern ein als die Polizei Einsatzkräfte – siehe Grafik zu Ziffer 2).

Die Polizei muss demgegenüber im Rahmen ihrer Aufgabenverantwortung für die Gefahrenabwehr über die polizeilich erforderlichen Sicherheitsmaßnahmen im öffentlichen Raum ausschließlich auf Grundlage eigener Lagebeurteilung entscheiden. Dies hat unabhängig von etwaigen finanziellen Erwägungen zu erfolgen.

- Ein Erlass einer Regelung zur Gebührenerhebung hätte zudem zur Folge, dass nach aktuellem Stand Standortnachteile für die Veranstalter und die im Bereich des Fußballs betroffenen Vereine auftreten würden. Pläne zu Gebührenerhebungen in anderen Ländern sind derzeit nicht bekannt. Eine derartige Kostenregelung würde zudem finanzschwache bzw. verschuldete Vereine besonders treffen.
- Nicht zuletzt in den unteren Ligen, z. B. in der Regionalliga Südwest, in der u. a. der SSV Ulm vertreten ist, könnte eine Kostenübertragung zur sofortigen Insolvenz und Handlungsunfähigkeit der jeweiligen Vereine bzw. des Ligaverbandes führen.
- Unter anderem deshalb wurde im Jahr 1991 eine Rechtsgrundlage aus dem Polizeigesetz Baden-Württemberg (§ 81 Absatz 2 PolG a. F.) gestrichen, welche es ermöglichte, Veranstaltern von kommerziellen Großereignissen Kosten für Polizeieinsätze in Rechnung zu stellen.
- Die aktuell bestehende partnerschaftliche Zusammenarbeit der Sicherheitsakteure von Vereinen und Polizei und Profifußball könnte durch künftige Klagen in Bezug auf einen Kostenersatz negativ belastet werden.
- Ein geplant hoher Kräfteansatz wäre – dem Urteil des BVerwG folgend – zudem von der Polizei rechtfertigend darzulegen. Dabei stünde der Polizei zwar ein Prognosespielraum zu, der aber plausibel und fortlaufend gerichtsverwertbar schriftlich bis zur Veranstaltung aktualisiert werden müsste (zur Sicherstellung der Überprüfbarkeit im Rahmen einer Klage vor dem Verwaltungsgericht). Hierdurch entstünde ein weiterer, nicht kalkulierbarer, erhöhter Verwaltungsaufwand für die Polizei, der im aktuellen Einsatzgeschehen zusätzliche Kräfte binden würde.
- Eine Gebührenerhebung führt nicht unbedingt zu einer Reduktion der Einsatzaufwände, da sich diese weiterhin am jeweiligen Bedarf der Veranstaltung orientieren müssen.
- Mit den in Baden-Württemberg initiierten Stadionallianzen hat die Polizei Baden-Württemberg bereits eindrücklich nachgewiesen, dass es mit dieser kooperativen Vorgehensweise gelingen kann, den erforderlichen Kräfteansatz der Polizei soweit als möglich zu

reduzieren und dadurch eine Entlastung der Polizei bei Fußballeinsätzen zu ermöglichen.

- Dazu hat das Innenministerium Baden-Württemberg in enger Zusammenarbeit mit der Deutschen Fußball Liga GmbH (DFL) – gemeinsam mit den beteiligten Sicherheitsakteuren an den jeweiligen Spielorten – erfolgversprechende Lösungen erarbeitet, die mittel- bis langfristig eine weitere Reduzierung der polizeilichen Einsatzaufwände erwarten lassen.
- Zwischenzeitlich hat das Modell Stadionallianzen bundesweite Aufmerksamkeit erlangt, sodass bei einzelnen Ländern großes Interesse an dieser baden-württembergischen Verfahrensweise entstanden ist.

Aktuell hat Niedersachsen seit Jahresbeginn 2020 die Stadionallianzen eingeführt und befindet sich derzeit im Umsetzungsprozess. Weitere Länder beabsichtigen, diesem Weg ebenfalls zu folgen.

- In diesem Zusammenhang bewertet das Innenministerium Baden-Württemberg die Vorgehensweise nach der Methodik der Stadionallianzen derzeit als einzig bislang erfolgversprechende Handlungsalternative. Dies wird auch vom Deutschen Fußball-Bund (DFB) unterstützt, mit dem Vorschlag, die Leitgedanken der Stadionallianzen in das Nationale Konzept Sport und Sicherheit aufzunehmen und zu institutionalisieren.
- Für die Innenministerkonferenz vom 12. bis 14. Juni 2020 in Kiel wurde das Thema „Kostenbeteiligung bei Polizeieinsätzen“ vom Land Bremen als Tagesordnungspunkt angemeldet. Für einen mutmaßlich im Raum stehenden Vorschlag des Landes Bremen zur Schaffung eines Finanzierungsfonds zur Deckung der Polizeikosten bei Fußballspielen lagen keine Mehrheiten vor, sodass der Tagesordnungspunkt vom Land Bremen – ohne nähere Angabe von Gründen – zurückgezogen wurde. Es erfolgte daher auch keine Beschlussfassung im Rahmen der Innenministerkonferenz.
- Nach aktuellem Kenntnisstand des Innenministeriums Baden-Württemberg beabsichtigt die DFL im Zusammenhang mit dem Urteil des BVerwG den Gang vor das Bundesverfassungsgericht.

Zu Ziffer 2:

Bericht über die Entwicklung der Einsatzstunden und -kosten der Polizei bei Fußballspielen der ersten fünf Fußballligen in Baden-Württemberg ab der Saison 2013/2014 bis 2019/2020

Die Einsatzstunden der Polizei Baden-Württemberg haben sich über den Zeitraum von sieben Spielzeiten in den ersten fünf Fußballligen wie folgt entwickelt:

- Bis zur Saison 2014/2015 ist ein stetiger Anstieg der Einsatzstunden sowie der eingesetzten Beamtinnen und Beamten bei einem ebenso stetigen Anstieg der polizeilich relevanten Spiele im Ligenbetrieb der ersten fünf Fußballligen in Baden-Württemberg festzustellen.
- Bis zur Einführung der Stadionallianzen zur Saison 2017/2018 schwankten die Einsatzstunden der Polizei Baden-Württemberg bei Fußballspielen zwischen knapp 160.000 und ca. 193.000 Einsatzstunden jährlich. Diese Schwankungen waren im Wesentlichen den unterschiedlichen Ligenkonstellationen (welche Mannschaften treffen im Spielbetrieb aufeinander) zuzurechnen. Entsprechend mehr oder weniger Polizeibeamtinnen und -beamte kamen zum Einsatz.
- Erst ab Initiierung der Stadionallianzen ist eine fortwährende und bislang andauernde Reduzierung der Einsatzstunden über drei Spielzeiten hinweg, bei anhaltend hohem Sicherheitsniveau, zu verzeichnen. Dies belegen die rückläufigen Zahlen der registrierten Straftaten.
- Durch die Unterbrechung des Spielbetriebes aufgrund der Corona-Lage und der teilweisen Fortführung des Spielbetriebes mit Geisterspielen lassen sich die statistischen Zahlen aus den vorherigen Spielzeiten nicht mit der Saison 2019/2020 vergleichen.
- Dennoch waren tendenziell bis zur Saisonunterbrechung in nahezu allen relevanten Bereichen erneut leicht verbesserte Kennzahlen zu registrieren als in der Vorsaison 2018/2019.

Statistische Zahlen (ausschließlich Ligaspielbetrieb ohne Relegation)

Bundesliga, 2. Bundesliga, 3. Liga und Regionalliga Südwest	Saison 2018/2019 (im selben Vergleichszeitraum)	Saison 2019/2020 (bis zur Saison- unterbrechung)
Spiele in BW (vergleichbarer Zeitraum)	187	187
Zuschauer	1.874.824	1.977.947
Eingesetzte Ordner	33.627	34.419
Einsatzstärke Polizei	15.576	15.182
- pro Spiel	83	81
Einsatzstunden	102.536	99.821
- pro Spiel	548	533
Verletzte Personen	68	67
- davon Polizeibeamte	8	12
Strafanzeigen	346	349

- Dies ist umso bemerkenswerter, als mit dem Aufeinandertreffen von VfB Stuttgart, Karlsruher SC und Dynamo Dresden in der 2. Fußball-Bundesliga exakt dieselben Bedingungen vorlagen wie in der durchaus als unbefriedigend zu bewertenden Saison 2017/2018. Erschwerend kam hinzu, dass der SV Waldhof Mannheim in die 3. Liga aufgestiegen war. Es war damit zu befürchten, dass in dieser Spielzeit wieder ansteigende Ressourcen in die Aufrechterhaltung der Sicherheit investiert werden müssen. Dies war aber nicht der Fall.
- In der vergleichenden Betrachtung der beiden Spielzeiten 2018/2019 und 2019/2020 waren bis zum Lockdown weniger Verletzte, eine stabile Anzahl von Straftaten auf niedrigem Niveau und erneut weniger Einsatzstunden (ca. 2.700) zu verzeichnen.

Die Kosten für die Einsätze der Polizei entwickelten sich – analog zu den Einsatzzahlen – von 9,76 Mio. EUR in der Saison 2013/2014 über den Höchststand von 10,86 Mio. EUR in der Saison 2016/2017 auf 6,38 Mio. EUR in der Saison 2019/2020.

Seit Einführung der Stadionallianzen in der Saison 2017/2018 fallen derzeit jährlich gut 2 Mio. EUR weniger Kosten an als in vergleichbaren Spielzeiten zuvor – mit der anhaltenden Tendenz zur weiteren Reduzierung der Einsatzbelastung der Polizei.

- Ergänzend ein Blick auf die statistischen Daten:

Statistische Daten	Saison 2013/14	Saison 2014/15	Saison 2015/16	Saison 2016/17	Saison 2017/18	Saison 2018/19	Saison 2019/20
Polizeilich relevante Spiele	314	348	364	317	317	334	268
Zuschauer	2.589.632	2.772.221	2.817.735	2.643.969	2.733.052	2.770.064	2.034.256
Eingesetzte Ordner	43.050	48.395	51.993	49.597	49.143	48.892	37.077
Eingesetzte Polizeikräfte	29.392	30.219	26.343	29.126	25.288	23.318	16.595
Einsatzstunden der Polizei	184.921	193.603	159.802	183.897	154.753	148.763	108.437
Verletzte Personen	100	99	89	145	104	127	68
Strafanzeigen	709	758	583	679	602	554	357
Polizeikosten* in Mio. EUR	ca. 9,76	ca. 10,32	ca. 8,9	ca. 10,86	ca. 9,14	ca. 8,77	ca. 6,38

* Stundenpauschsätze nach jeweils aktueller VwV Kostenfestlegung inklusive Raum- und Ausstattungskosten sowie sächlichen Verwaltungsaufwand ohne Rüst- und Fahrzeiten.

Zu Ziffer 3:

Bericht an den Landtag über das Veranlasste bis 30. September 2020

Die konsequente Weiterentwicklung der Stadionallianzen in Baden-Württemberg in enger Zusammenarbeit mit der DFL, die die Implementierung der Stadionallianzen bereits bisher voll unterstützt hat, wird fortgeführt. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat hat ferner zugesagt, eine wissenschaftliche Begleitung und Evaluierung der Stadionallianzen zu finanzieren.