



Baden-Württemberg  
Rechnungshof

Auszug aus

# Jahresbericht 2025

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung  
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 6

Gebühren für den polizeilichen Mehraufwand bei  
Hochrisikospiele im Fußball -  
ein Urteil ohne Folgen?

## **Einzelplan 03:   Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen**

### **6   Gebühren für den polizeilichen Mehraufwand bei Hoch- risikospiele im Fußball - ein Urteil ohne Folgen? (Kapitel 0314 und 0316)**

Landtagsdrucksache 17/9206

**Das Bundesverfassungsgericht hat entschieden: Gebühren für den polizeilichen Mehraufwand bei kommerziellen Großveranstaltungen sind zulässig. Es sei ein legitimes Ziel, die wirtschaftlichen Nutznießer der Polizeieinsätze an den Kosten zu beteiligen.**

**Einsätze bei kommerziellen Großveranstaltungen sind ressourcenintensiv und deshalb eine besondere Belastung für die Polizei. Beim Profifußball sind die entstehenden Kosten mit Abstand am höchsten. Die Kosten tragen bislang allein die Steuerzahler. Das Land sollte die Vorlage aus Karlsruhe nutzen und eine gebührenrechtliche Regelung schaffen, um auch die Veranstalter zur Finanzierung heranzuziehen.**

#### **6.1   Ausgangslage**

Polizeieinsätze bei Großveranstaltungen verursachen teils hohe Kosten. Bislang werden diese ausschließlich vom Steuerzahler getragen. Auch kommerzielle Veranstalter werden an den Polizeikosten nicht beteiligt, selbst wenn sie hohe Einnahmen erzielen.

Der Rechnungshof hat in seiner Denkschrift 2015 dem Land empfohlen, eine gebührenrechtliche Grundlage für den Ersatz von Polizeikosten zu schaffen<sup>1</sup>. Ersatzpflichtig sollten Maßnahmen sein, die kommerzielle Großveranstaltungen betreffen und die über das normale Maß von Polizeieinsätzen hinausgehen. In der zugrundeliegenden Prüfung hatte sich gezeigt, dass die Einsatzkosten bei Fußballspielen der drei Profiligen der Männer mit Abstand am höchsten sind. Bei anderen kommerziellen Großveranstaltungen wie Konzerten, Leichtathletikveranstaltungen oder Handballspielen fielen deutlich geringere Kosten an.

Die Freie Hansestadt Bremen hat 2014 im Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetz eine rechtliche Grundlage für den Ersatz von Polizeikosten bei großen, gewinnorientierten Veranstaltungen geschaffen. Die Bremer Regelung war über Jahre Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen mit der Deutschen Fußball Liga (DFL). Die DFL hatte

---

<sup>1</sup> Denkschrift 2015, Beitrag Nr. 7, Landtagsdrucksache 15/7007.



gegen einen 2015 erlassenen Gebührenbescheid der Bremer Polizei für den Einsatz zusätzlicher Polizeikräfte bei einem Bundesligaspiel Widerspruch eingelegt. Nach Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts Bremen und des Bundesverwaltungsgerichts erhob die DFL Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht.

Die 36 Vereine und Kapitalgesellschaften der Bundesliga und der 2. Bundesliga haben in der Saison 2023/2024 einen Gesamterlös von 5,87 Mrd. Euro erwirtschaftet, rund 630 Mio. Euro mehr als in der vorangegangenen Spielzeit.<sup>2</sup> Haupteinnahmequellen sind die mediale Verwertung der Spiele sowie Werbe- und Transfererlöse. Dem steht ein Aufwand von 5,79 Mrd. Euro gegenüber.

## 6.2 Polizeieinsätze bei kommerziellen Großveranstaltungen

Die Sicherheit im öffentlichen Raum wird durch die Landespolizei, auf Bahnhöfen und in Zügen durch die Bundespolizei gewährleistet. Bei kommerziellen Großveranstaltungen werden Polizeibeamte für die Verkehrsregelung und -lenkung, zur allgemeinen Kriminalitätsbekämpfung sowie zur Prävention eingesetzt. In den Veranstaltungsorten sorgen üblicherweise die Veranstalter im Rahmen ihres Hausrechts mit eigenen Maßnahmen für die Sicherheit. Die meisten kommerziellen Großveranstaltungen, auch im Sport, kommen mit vergleichsweise wenig Polizeipräsenz aus.

Reichen die Polizeikräfte, die den Grundschutz sicherstellen, nicht aus, werden zusätzliche Kräfte bereitgestellt. So muss die Polizei bei Hochrisikospielen im Profifußball der Männer einen wesentlich größeren, über das Normalmaß hinausgehenden Aufwand betreiben - z. B. aufgrund rivalisierender Fanggruppen oder sportlicher Brisanz. Teilweise beginnen die Vorbereitungen der Polizei gemeinsam mit Vertretern von Vereinen und Fanggruppierungen schon Wochen vor dem eigentlichen Spiel. Gewaltbereite Fanggruppierungen werden durchgehend, von ihrer Ankunft am Bahnhof bis zur Rückkehr dorthin, von Einsatzkräften begleitet. In den Fußballstadien setzt die Polizei häufig präventiv Kräfte ein. Bei Hochrisikopartien sind deutlich mehr Beamte im Einsatz als bei normalen Spielen. Dies verursacht zusätzliche Kosten.

### 6.2.1 Entwicklung der Polizeieinsatzkosten

Die Landesregierung berichtet auf Ersuchen des Landtags regelmäßig über die Entwicklung der Einsatzstunden und -kosten der Polizei Baden-Württemberg bei Fußballspielen der ersten fünf Fußball-Ligen in Baden-Württemberg. Die nachstehende Tabelle gibt die Angaben der Landesregierung von Juni 2024 auszugsweise wieder.

---

<sup>2</sup> DFL-Wirtschaftsbericht 23/24.

Tabelle 6-1: Einsatzstunden und -kosten der Polizei sowie weitere Kennzahlen

Saison	2016/ 2017	2017/ 2018	2018/ 2019	2019/ 2020	2020/ 2021	2021/ 2022	2022/ 2023	2023/ 2024
Polizeilich relevante Spiele	317	317	334	268	352	375	300	286 (348*)
Anzahl Zuschauer	2.643.969	2.733.052	2.770.064	2.034.256	139.782	1.674.162	2.794.033	3.277.467 (3.294.405**)
Einge- setzte Polizei- kräfte	29.126	25.288	23.318	16.595	1.349	15.312	24.306	27.950 (27.959**)
Einsatz- stunden der Polizei	183.897	154.753	148.763	108.437	6.496	95.368	164.907	188.032 (188.072**)
Verletzte Personen	145	104	127	68	1	71	132	145
Strafan- zeigen	679	602	554	357	10	285	672	661 (709**)
Polizeikos- ten in Mio. Euro (circa)	10,86	9,14	8,77	6,38	0,38	5,62	11,38	13,87

Quelle: Mitteilung der Landesregierung, Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags, Landtagsdrucksache 17/7034 vom 26. Juni 2024.

- \*) Das Innenministerium hat in seiner Stellungnahme mitgeteilt, die Anzahl der polizeilich relevanten Spiele für die Saison 2023/2024 sei aufgrund eines Büroversehens nicht zutreffend. Nach den Erhebungskriterien des Innenministeriums handle es sich um 348 statt um 286 Spiele.
- \*\*) Bei den in Klammern dargestellten Werten handelt es sich um aktualisierte Zahlen. Das Innenministerium weist darauf hin, dass sich die Zahlen nach Ende der offiziellen Meldepflichtungen, z. B. aufgrund von Nachmeldungen, teils noch geringfügig geändert haben.

Die Polizeikosten für Einsätze bei Spielen der ersten fünf Fußball-Ligen in Baden-Württemberg beliefen sich nach Angaben des Innenministeriums in der Saison 2023/2024 auf rund 13,9 Mio. Euro. Diese umfassen Personalkosten auf Basis pauschaler Stundensätze einschließlich Raum- und Ausstattungskosten und sächlichem Verwaltungsaufwand. Weitere relevante Kosten, wie Rüst- und Fahrzeiten oder Fahrzeugkosten, sind nicht berücksichtigt.

Ein Vergleich der Daten der Saison 2023/2024 mit den unmittelbar vorangegangenen Spielzeiten ist wegen der coronabedingten Einschränkungen nicht aussagekräftig. Gegenüber der letzten noch nicht von Corona betroffenen Saison 2018/2019 sind die Einsatzkosten um 5,1 Mio. Euro angestiegen; das ist ein Plus von 58 Prozent. Die Zahl der eingesetzten Polizeikräfte ist um 20 Prozent, die der Einsatzstunden um 26 Prozent angewachsen. Dem Anstieg der Einsatzstunden und -kosten liegen laut Landesregierung u. a. ein Anstieg der Zuschauerzahlen sowie diverse Auf- und Abstiege von Vereinen mit

aktiver Fanszene zugrunde. Auch das damit verbundene Aufeinandertreffen der jeweiligen Störerszene führe oftmals zu höheren Kräfteansätzen.

## 6.2.2 Beteiligung der Veranstalter an den Polizeikosten?

Die Polizei gewährleistet mit ihrem erhöhten Kräfteinsatz bei Hochrisikospiele die öffentliche Sicherheit im und um das Stadion und damit einen sicheren Zu- und Abgang aller Zuschauer zur Veranstaltung. Ohne den Einsatz der Polizei ließen sich diese Spiele nicht wie geplant durchführen. Sie dient damit unmittelbar dem kommerziellen Interesse der Veranstalter.

Gerade beim Profifußball besteht ein besonderes Spannungsverhältnis zwischen dem wirtschaftlichen Nutzen für die Veranstalter und der Belastung der Allgemeinheit mit Polizeieinsatzkosten. Die Einsätze der Polizei binden über das Normalmaß hinaus Kräfte, die dann für andere Aufgaben nicht zur Verfügung stehen. Da die übrigen Aufgaben der Polizei parallel dazu weiterhin erledigt werden müssen, kann es zu Engpässen kommen. Die Beanspruchung durch den Fußball belastet die Polizeiarbeit in besonderem Maße.

Der Rechnungshof hat deshalb bereits 2015 empfohlen, eine Regelung zu schaffen, mit der Veranstalter kommerzieller Großveranstaltungen an den Kosten des erforderlichen Polizeieinsatzes beteiligt werden können. Maßnahmen, die über den üblichen polizeilichen Grundschutz hinausgehen, sollten den Veranstaltern ganz oder teilweise auferlegt werden. Der Rechnungshof hat sich dabei für eine gebührenrechtliche Lösung ausgesprochen: diese wäre im Vergleich zu einer ebenfalls möglichen Regelung im Polizeigesetz verwaltungsökonomischer und würde dem Veranstalter als Gebührenschuldner mehr Rechtssicherheit und Berechenbarkeit bieten. Auch in anderen Bereichen werden Gebühren erhoben, wenn Sicherheitskräfte über das normale Maß hinaus in Anspruch genommen werden, etwa bei der polizeilichen Begleitung von Großraum- und Schwertransporten.

Mit einer Gebührenregelung, die anhand der tatsächlichen Mehrkosten berechnet oder als Pauschalgebühr ausgestaltet werden kann, könnten die Veranstalter sachgerecht an den erhöhten Kosten der Polizeieinsätze beteiligt werden. Gerade im Profifußball könnte die Möglichkeit der Gebührenerhebung die Veranstalter zu verstärkten eigenen Anstrengungen bewegen, die Sicherheit zu verbessern. Dadurch könnte perspektivisch auch der Kräftebedarf der Polizei für Spiele der Fußball-Profiligen sinken. Die Polizei könnte sich dann vermehrt anderen wichtigen Aufgaben zuwenden.

Die Entscheidungskompetenz für die Erhebung von Gebühren für Polizeieinsätze liegt bei den Ländern. Außer Bremen hat bislang kein Land eine entsprechende Regelung getroffen; Anläufe für eine bundesweite Lösung waren in der Vergangenheit nicht erfolgreich. Die Darstellung der Landesregierung zur Entwicklung der Rechtslage<sup>3</sup> zeigt aber,

---

<sup>3</sup> Landtagsdrucksache 17/7034 vom 26. Juni 2024.

dass einzelne Länder durchaus Interesse an einer solchen Regelung zeigen. Überwiegend verwiesen die Länder aber auf das ausstehende Urteil des Bundesverfassungsgerichts.

### 6.2.3 Haltung der Landesregierung

Die Landesregierung hat sich in der Vergangenheit zurückhaltend bis ablehnend zu einer Gebührenregelung im Land geäußert. Nachdem das Bundesverwaltungsgericht am 29. März 2019 geurteilt hatte, dass die Bremer Regelung verfassungskonform ist, hat sie zwar bestätigt, dass auch das Land eine vergleichbare rechtliche Grundlage schaffen könne. Gleichzeitig wies sie aber darauf hin, dass keine Pflicht zur Schaffung einer Regelung zum Polizeikostenersatz bestehe.<sup>4</sup>

Sie warnte überdies vor den möglichen Folgen einer Regelung zur Gebührenerhebung. So würden Standortnachteile für die Veranstalter und die im Bereich des Fußballs betroffenen Vereine auftreten. Eine Kostenregelung würde finanzschwache beziehungsweise verschuldete Vereine besonders treffen. Eine Kostenübertragung könne zur sofortigen Insolvenz und Handlungsunfähigkeit einzelner Vereine beziehungsweise des Ligaverbandes führen. Die bestehende partnerschaftliche Zusammenarbeit der Sicherheitsakteure von Vereinen und Polizei könnte durch künftige Klagen in Bezug auf einen Kostenersatz negativ belastet werden.

Zudem wäre ein geplant hoher Kräfteansatz von der Polizei rechtfertigend darzulegen. Dabei stünde der Polizei zwar ein Prognosespielraum zu, der aber plausibel und gerichtsverwertbar bis zur Veranstaltung aktualisiert werden müsse. Hierdurch entstünde ein erhöhter Verwaltungsaufwand für die Polizei. Eine Gebührenerhebung führe nicht unbedingt zu einer Reduktion der Einsatzaufwände.

Mit den in Baden-Württemberg initiierten Stadionallianzen habe die Polizei eindrücklich nachgewiesen, dass es mit einer kooperativen Vorgehensweise gelingen könne, den Kräfteansatz zu reduzieren und eine Entlastung der Polizei zu ermöglichen.

Auch im Vorfeld des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Januar 2025 blieb die Landesregierung bei ihrer zurückhaltenden Linie. Im Rahmen einer Presseumfrage wird das Innenministerium wie folgt zitiert:<sup>5</sup> „Eine Bezahlung der Polizeieinsätze mindert weder die Ursachen von Gewalt oder anderen Problemstellungen im Fußball wie z. B. der Einsatz von Pyrotechnik im Stadion, noch gibt es dadurch eine einzige Polizeibeamtin oder einen einzigen Polizeibeamten mehr“. Stattdessen werde seit 2017 erfolgreich auf das Projekt „Stadionallianzen“ gesetzt, also die enge Zusammenarbeit von Polizei, Kommune, Vereinen und Fan-Organisationen.

---

<sup>4</sup> Landtagsdrucksache 16/8813 vom 18. September 2020.

<sup>5</sup> Polizeikosten im Fußball: Ein wegweisendes Urteil nicht nur für die Bundesliga; 14. Januar 2025; <https://www.welt.de/sport/article255099772/Polizeikosten-im-Fussball-Ein-wegweisendes-Urteil-nicht-nur-fuer-die-Bundesliga.html?icid=search.product.onsitesearch>.



### 6.3 Beratungsstand im Land

Die parlamentarische Beratung des Beitrags in der Denkschrift 2015 ist noch nicht abgeschlossen. Über die Berichterstattung zur Entwicklung der Einsatzstunden und -kosten bei Fußballspielen sowie zur Entwicklung der Rechtslage in anderen Ländern hinaus hat sich die Landesregierung noch nicht abschließend positioniert, was eine mögliche Gebührenregelung im Land betrifft. Auch sie wollte die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts abwarten.

Der Landtag hat die Landesregierung im Oktober 2024 ersucht, spätestens 6 Monate nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts über die weitere Entwicklung der Rechtslage in den anderen Ländern und ihre eigenen Überlegungen zum Polizeikostenersatz bei kommerziellen Großveranstaltungen zu berichten.

Der Bericht der Landesregierung ist bis Mitte Juli 2025 zu erwarten, in etwa zeitgleich mit der Veröffentlichung dieses Jahresberichts.

### 6.4 Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Januar 2025

Das Bundesverfassungsgericht hat die Verfassungsbeschwerde gegen die Regelung des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes zurückgewiesen.<sup>6</sup> Diese ist mit dem Grundgesetz vereinbar. Die Erhebung einer Gebühr für den polizeilichen Mehraufwand bei Hochrisikospiele im Fußball ist zulässig.

Die Verfassung kenne keinen allgemeinen Grundsatz, nach dem die polizeiliche Sicherheitsvorsorge durchgängig kostenfrei zur Verfügung gestellt werden müsse. Sie sei keine allgemeine staatliche Tätigkeit, die zwingend ausschließlich aus dem Steueraufkommen zu finanzieren sei.

Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Gebühr ist eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung. Die individuell-konkrete Zurechenbarkeit könne insbesondere dann gegeben sein, wenn die öffentliche Leistung mit konkreten Vorteilen verbunden ist oder individuell veranlasst wurde, insbesondere bei einer das übliche Maß überschreitenden „Sondernutzung“ öffentlicher Sachen mit einer besonderen Inanspruchnahme begrenzter staatlicher Ressourcen.

Dem Gesetzgeber sei es darum gegangen, dass die steigenden Polizeikosten für die Begleitung gewinnorientierter privater Veranstaltungen im öffentlichen Raum nicht nur durch die Gesamtheit der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler, sondern jedenfalls auch durch die wirtschaftlichen Nutznießerinnen und Nutznießer geschultert werden sollten. Dieser Zweck, so das Bundesverfassungsgericht, sei legitim.

---

<sup>6</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 14. Januar 2025 - 1 BvR 548/22.

## 6.5 Bewertung

Mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts besteht Rechtsklarheit: Gebühren für den polizeilichen Mehraufwand bei kommerziellen Großveranstaltungen sind zulässig. Die wirtschaftlichen Nutznießerinnen und Nutznießer der Polizeieinsätze können an den Kosten beteiligt werden.

Angesichts der hohen Einsatzbelastung der Polizei und der hohen Kosten, die dem Land insbesondere bei Hochrisikospiele im Fußball entstehen, hält es der Rechnungshof für geboten, nunmehr auch in Baden-Württemberg eine entsprechende landesrechtliche Regelung zu schaffen. Die gegen eine Gebührenregelung vorgebrachten Argumente überzeugen überwiegend nicht.

Es trifft zu, dass eine Gebührenerhebung nicht die Ursachen von Gewalt oder anderen Problemstellungen im Fußball mindert. Sie könnte aber dazu beitragen, die Veranstalter zu stärkeren Eigenanstrengungen bei der Sicherheit zu bewegen. Gerade das von der Landesregierung angeführte Thema Pyrotechnik legt nahe, dass es von Veranstalterseite noch Verbesserungspotenziale gibt.

Es trifft auch zu, dass es durch Gebühren keine einzige Polizeibeamtin und keinen einzigen Polizeibeamten mehr gibt. Allerdings geht es bei der Erhebung von Gebühren nicht um das Generieren zusätzlichen Personals - dies gilt für alle im Polizeibereich vorgesehenen Gebührentatbestände. Es geht vielmehr um die Abgeltung eines Sondernutzens aus individuell zurechenbaren Leistungen durch eine hoheitliche Maßnahme. Darauf hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil deutlich hingewiesen. Wenn es durch eine Gebührenerhebung und stärkere Anstrengungen seitens der Veranstalter gelänge, den Kräfteinsatz der Polizei zu reduzieren, stünde der Polizei mehr Personal für die Erfüllung anderer Sicherheitsaufgaben zur Verfügung.

Hinsichtlich der Wirksamkeit der Stadionallianzen verweist die Landesregierung in ihrer Mitteilung von Juni 2024 unter anderem auf eine positive Entwicklung im Vergleich der Spielzeit 2018/2019 und der Saison 2016/2017. Damals waren die Zahl der Straftaten, die Zahl der verletzten Personen und die Einsatzstunden zurückgegangen. Die Daten am aktuellen Rand zeigen hingegen ein weniger günstiges Bild: In der Spielzeit 2023/2024 sind gegenüber der Saison 2018/2019 mehr Einsatzstunden, mehr Strafanzeigen und mehr verletzte Personen zu verzeichnen (siehe Tabelle 6-1). Aus den Angaben der Landesregierung lassen sich weitere Kennzahlen mit Durchschnittswerten je polizeilich relevantem Spiel ableiten:

Tabelle 6-2: Kennzahlen je polizeilich relevantem Spiel

Saison	2018/2019	2023/2024*)
Polizeilich relevante Spiele	334	286 (348)
Zuschauer je Spiel	8.294	11.460 (9.467)
Eingesetzte Polizeikräfte je Spiel	69,8	97,7 (80,3)
Eingesetzte Polizeikräfte je 1.000 Zuschauer	8,4	8,5
Einsatzstunden der Polizei je Spiel	445	657 (540)
Verletzte Personen je Spiel	0,4	0,5 (0,4)
Strafanzeigen je Spiel	1,7	2,3 (2,0)
Polizeikosten in Euro je Spiel (auf Tsd. Euro gerundet)	26.000	48.000 (40.000)
Polizeikosten in Euro je 1.000 Zuschauer (auf 100 Euro gerundet)	3.200	4.200

\*) Die Werte in Klammern beziehen sich auf die vom Innenministerium im Rahmen der Stellungnahme mitgeteilte Basis von 348 polizeilich relevanten Spielen sowie die weiteren aktualisierten Kennzahlen (siehe Tabelle 6-1).

Unabhängig davon, ob die ursprünglichen oder die aktualisierten Daten zugrunde gelegt werden: Der Aufwand, den die Polizei je relevantem Spiel betreiben musste, lag in der Saison 2023/2024 gegenüber der Spielzeit 2018/2019 deutlich höher. Dies gilt für die Zahl der eingesetzten Polizeikräfte insgesamt wie auch für die Zahl der Einsatzstunden. Der Einsatz bei einem polizeilich relevanten Spiel kostet das Land im Schnitt rund 48.000 Euro oder - auf Basis der aktualisierten Zahl an Spielen - 40.000 Euro. 5 Jahre zuvor waren es noch 26.000 Euro. Auf je 1.000 Zuschauer entfallen Polizeikosten von rund 4.200 Euro, das sind rund 1.000 Euro mehr als in der Saison 2018/2019. Der Erfolg der Stadionallianzen hinsichtlich des Kräfteinsatzes der Polizei ist bei Betrachtung dieser Kennzahlen jedenfalls nicht auf den ersten Blick nachvollziehbar.

Die Erhebung von Gebühren wäre für die Polizei mit einem höheren administrativen Aufwand verbunden. Tatsächlich steigen die Anforderungen an die Rechtfertigung und die Dokumentation des Kräfteinsatzes an, wenn diese zur Grundlage eines Gebührenbescheides werden. Insoweit ist die Argumentation der Landesregierung nachvollziehbar. Allerdings verfügen Polizei und Veranstalter über eine jahrelange Erfahrung hinsichtlich des voraussichtlichen Kräftebedarfs bei Hochrisikospielen. Zwischenzeitlich liegen Einsatzdaten über einen längeren Zeitraum vor, sodass auch hieraus Orientierungswerte gewonnen werden können. Es ist anzunehmen, dass sich die einer Gebührenerhebung

zugrundeliegenden Mechanismen nach einem anfänglichen Mehraufwand einspielen werden.

Zum administrativen Mehraufwand gehört auch, dass zunächst der relevante Gebührenatbestand geschaffen und hinreichend bestimmt werden müsste. Hierbei besteht ein gewisser Spielraum, doch müssen die Kriterien plausibel sein. Anhaltspunkte könnte dabei die - vom Bundesverfassungsgericht bestätigte - Regelung der Freien Hansestadt Bremen bieten, die an einer gewinnorientierten Veranstaltung anknüpft, an der voraussichtlich mehr als 5.000 Personen zeitgleich teilnehmen werden und bei der der Einsatz zusätzlicher Polizeikräfte vorhersehbar erforderlich wird. Nicht-kommerzielle, kleinere und absehbar nicht risikogeneigte Veranstaltungen wären damit von vornherein nicht von einer Gebührenregelung betroffen.

Bei der Frage, ab wann ein Einsatz über das übliche Maß hinausgeht und insoweit mit einem „Sondernutzen“ des Veranstalters verbunden ist, könnten Kennzahlen aus vorhandenen beziehungsweise laufend erhobenen Daten herangezogen werden. So könnte eine Orientierung beispielsweise am Kräfteinsatz oder den Polizeikosten je 1.000 Zuschauern beziehungsweise Teilnehmern dazu beitragen, auch innerhalb der kommerziellen Veranstaltungen die Gebührenerhebung auf die besonders einsatzintensiven zu beschränken. Frühere Erhebungen des Rechnungshofs, die dem Beitrag in der Denkschrift 2015 zugrunde lagen, haben gezeigt, dass die entsprechenden Kennzahlen für den Profifußball meist um ein Mehrfaches über jenen für andere kommerzielle Großveranstaltungen liegen. Selbst der Kräfteinsatz bei Volksfesten bleibt, bezogen auf die Teilnehmerzahl, weit dahinter zurück.

## 6.6 Empfehlung

Baden-Württemberg sollte eine gebührenrechtliche Grundlage für die Kostenerstattung von polizeilichen Maßnahmen bei kommerziellen Großveranstaltungen schaffen. Dies sollte idealerweise im Rahmen eines gemeinsamen, ländereinheitlichen Vorgehens erfolgen, gegebenenfalls aber auch ohne einen Konsens mit den anderen Ländern. Ersatzpflichtig sollte der Mehraufwand an Sicherheitsmaßnahmen sein, der aufgrund einer zusätzlichen, über das übliche Maß hinausgehenden, Bereitstellung von Polizeikräften entsteht.

## 6.7 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium teilt mit, die Aussage, wonach die Polizei häufig präventiv Kräfte in den Fußballstadien einsetze, erscheine nicht zutreffend. Eine polizeiliche Maßnahme im Stadion komme erst dann in Betracht, wenn eine konkrete polizeiliche Aufgabe vorliege und der Veranstalter nicht in der Lage sei, die Aufgabe selbst zu bewältigen.

Hinsichtlich der Entwicklung der Polizeikosten weist das Ministerium darauf hin, dass die Anzahl der polizeilich relevanten Spiele in der Tabelle für die Saison 2023/2024 aufgrund eines Büroversehens nicht zutreffend sei (348 statt 286 Spiele).

Die Darstellung, dass die Einsatzkosten um 5,1 Mio. Euro angestiegen seien, bedürfe der zusätzlichen Erläuterung. Aus Sicht der Landesregierung erscheine der Vergleich der Saison 2018/2019 mit der Saison 2023/2024 nicht zielführend, da die veränderten Bedingungen nach der Corona-Pandemie unberücksichtigt blieben. So hätten sich die Restriktionen während der Corona-Pandemie nicht unerheblich auf die Zusammenarbeit der Sicherheitsakteure in den Stadionallianzen ausgewirkt, darunter:

- ein Kommunikationsverlust und damit einhergehend eine Reduzierung des Vertrauens gegenüber den Sicherheitsakteuren,
- eine hohe Anzahl von personellen Veränderungen, insbesondere bei der Polizeiführung,
- eine Unsicherheit bei der Einschätzung des Kräftebedarfs vor dem Hintergrund einer sich veränderten Fanszene.

Das Ministerium habe in enger Zusammenarbeit mit der Deutschen Fußball Liga im Jahre 2016/2017 eine neue Form der Zusammenarbeit zwischen den Vereinen, der Polizei, der Kommunen und den Fanprojekten initiiert, um die Gewalt in Fußballstadien und den Personalaufwand der Polizei sowie der Vereine zu reduzieren. Hierfür hätten die handelnden Sicherheitsakteure passgenaue Maßnahmen ausgearbeitet, vereinbart und ab der Saison 2017/2018 bis zum Ausbruch der Corona-Pandemie beachtliche Erfolge erzielt. Die Einsatzstunden hätten hierdurch deutlich reduziert werden können.

Nach dem Ende der Corona-Pandemie hätte ein Neustart in den lokalen Stadionallianzen erfolgen müssen. In der Saison 2024/2025 sei es durch die Stadionallianz-Offensive erneut gelungen, die Zusammenarbeit der handelnden Sicherheitsakteure deutlich zu verbessern. Dadurch seien die Anzahl der Straftaten und der Verletzten sowie der polizeiliche Kräfteaufwand deutlich gesunken.

Aktuell würden in verschiedenen Arbeitsgruppen der Fußballverbände die Sicherheitsrichtlinien sowie die Stadionverbotsrichtlinien überarbeitet und verschärft. Zugleich habe die Innenministerkonferenz eine Arbeitsgruppe eingerichtet, welche die Verbesserung der Sicherheitstechnik (Videoüberwachung, elektronischer Einlass, KI-Unterstützung) in den Stadien angehe. Die Umsetzung dieser Ergebnisse erfolge durch die handelnden Sicherheitsakteure in den Stadionallianzen.

In Baden-Württemberg hätten die Stadionallianzen zu einer nachhaltigen Reduzierung von Strafanzeigen und Verletzten sowie von Einsatzkräften und -stunden geführt.

Die Aussage, dass Fußballereinsätze die Kräfte der Polizei über das Normalmaß hinaus binden, die dann für andere Aufgaben nicht zur Verfügung stehen, sei aus Sicht der Landesregierung zutreffend. Aus diesem Grund würden in den Stadionallianzen passgenaue Maßnahmen für die jeweiligen Spielorte getroffen, die zur Kräftereduzierung beitragen. Eine Erhebung von Polizeikosten verringere diesen Kräfteansatz nicht.

Die Annahme, dass die Veranstalter nicht alles für die Sicherheit der Veranstaltungen tun würden, erscheine aus Sicht der Landesregierung nicht nachvollziehbar. So kämen die Veranstalter bereits jetzt grundsätzlich ihrer Aufgabe nach, für die Sicherheit der Veranstaltungen zu sorgen, indem sie u. a. Ordnungsdienste einsetzen und diesen das Hausrecht übertragen. Bei den Veranstaltungsleitern und Sicherheitsbeauftragten handele es sich in der Regel um hochqualifizierte und erfahrene Personen, die Fußballveranstaltungen auf einem hohen Sicherheitsniveau durchführen können. Auch sei die Expertise der Veranstalter bedeutsam für die Beurteilung der Lage durch die Polizei und somit auch für die Wahl des Kräfteansatzes durch den Polizeiführer. Die Zusammenarbeit im Netzwerk trage seit vielen Jahren zu einem hohen Sicherheitsniveau bei Fußballspielen in Baden-Württemberg bei.

Die Landesregierung teile die Ausführungen zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Grundsätzlich könnte die Landesregierung als Annexkompetenz zum Gefahrenabwehrrecht eine gebührenrechtliche Regelung zum Polizeikostenersatz bei kommerziellen Großveranstaltungen schaffen. Eine entsprechende Pflicht ließe sich aus dem Urteil jedoch nicht ableiten.

Zur Bewertung des Rechnungshofs bemerkt das Ministerium, die von der Landesregierung vorgebrachten Argumente seien in erster Linie auf die bestmögliche Gewährleistung der Sicherheit bei Fußballspielen ausgerichtet und nicht auf die Erhebung von Polizeikosten.

Die eng verzahnte und intensive gemeinsame Netzwerkarbeit habe in den letzten Jahren wesentlich zur Verbesserung der Sicherheit bei Fußballspielen beigetragen. Dieser enorm wichtige, vertrauensvolle und gegenseitige Informationsaustausch zwischen den für die Sicherheit verantwortlichen Akteuren würde durch eine Kostenübertragung unweigerlich belastet und zugleich erschwert werden.

So sei zu befürchten, dass Informationen, die eine Einstufung zum Hochrisikospiele und einen damit verbundenen erhöhten Kräfteansatz nach sich ziehen würden, zurückgehalten werden könnten. Nicht unberücksichtigt bleiben dürfe auch, dass die Gewährleistung der Sicherheit bei Fußballspielen nicht allein Aufgabe der Polizei sei, sondern insbesondere des Veranstalters (Vereine), der Kommunen und weiterer Netzwerkpartner.

Darüber hinaus unterscheide sich die Lage in Baden-Württemberg durch die funktionierende Sicherheitspartnerschaft und die dadurch sinkenden Polizeikosten teilweise derart von den Lagen in anderen Ländern, dass die Mehraufwände (Abrechnung, Prozessbegleitung, Prozesskostenrisiko) in einem deutlich anderen Verhältnis zu den zu erhebenden Gebühren stünden, als z. B. in Bremen.

Mit Blick auf die Beschlussempfehlung des Rechnungshofs empfehle die Landesregierung, den Fokus auf die bestmögliche Gewährleistung der Sicherheit der jeweiligen Veranstaltungen zu legen und den Fußballvereinen keine Mehrkosten für Hochrisikospiele in Rechnung zu stellen.

Letztlich werde in Baden-Württemberg die Sicherheit bei Fußballspielen insbesondere durch das Zusammenwirken im Netzwerk (Stadionallianzen) hergestellt und nicht durch eine Rechnungsstellung von Polizeikosten an den Veranstalter. Das Motto der Landesregierung laute: „Mehr Sicherheit und weniger Kosten!“

## 6.8 Schlussbemerkung

Mit Blick auf die vorliegenden Zahlen teilt der Rechnungshof die Auffassung des Innenministeriums nicht, die Stadionallianzen hätten zu einer „nachhaltigen“ Reduzierung von Einsatzkräften und -stunden geführt. Er sieht keinen Widerspruch, die Stadionallianzen fortzuführen und parallel dazu eine Gebührenregelung zu schaffen: Erreichen die Stadionallianzen ihr Ziel, zu mehr Sicherheit in den und um die Stadien beizutragen und den polizeilichen Aufwand tatsächlich signifikant zurückzuführen, wird auch die Zahl der potenziell für eine Gebührenerhebung relevanten Spiele sinken. Erfolgreiche Stadionallianzen tragen dann dazu bei, eine Gebührenerhebung im konkreten Fall zu vermeiden.

Der Rechnungshof hält an seiner Auffassung fest, dass durch die Möglichkeit einer Gebührenerhebung die Veranstalter zu stärkeren eigenen Bemühungen angehalten werden können, die Sicherheitslage zu verbessern. Jüngste Ereignisse machen deutlich, dass es hier durchaus Verbesserungspotenziale gibt. So kam es anlässlich eines Spiels der 3. Liga in Baden-Württemberg im Mai 2025 zu Ausschreitungen in einem Stadion, bei denen es nach Presseberichten zu Sachbeschädigungen und zahlreichen Körperverletzungen sowie zum Einsatz von Pyrotechnik kam.

Bei diesem Spiel mit rund 23.000 Zuschauern musste die Polizei etwa 700 Einsatzkräfte aufbieten - die Zahl der Einsatzkräfte je 1.000 Zuschauer lag mit rund 33 weit oberhalb der Durchschnittswerte. Der Rechnungshof hält es - anknüpfend an das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes - für legitim, die Kosten solcher Einsätze nicht allein der Allgemeinheit aufzubürden.