

Auszug aus

Denkschrift 2015

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 7

Polizeikostenersatz bei kommerziellen Groß-
veranstaltungen



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 03: Innenministerium

Polizeikostenersatz bei kommerziellen Großveranstaltungen (Kapitel 0314 und 0316)

Die Kosten für Polizeieinsätze bei kommerziellen Großveranstaltungen sind teilweise sehr hoch. Das ist vor allem bei Fußballveranstaltungen der Fall, da es dort vermehrt zu gewalttätigen Ausschreitungen kommt. Bei kommerziellen Veranstaltungen sollten die Veranstalter zumindest einen Teil der Kosten tragen. Das Land sollte hierfür eine Gebührenregelung schaffen.

1 Ausgangslage

Polizeieinsätze bei Großveranstaltungen verursachen teilweise hohe Kosten. Selbst kommerzielle Veranstalter werden nicht an den Kosten beteiligt, auch wenn sie hohe Einnahmen erzielen. Beim Profifußball sind diese Kosten mit Abstand am höchsten. Grund dafür sind von einzelnen oder einer Gruppe Fußballfans verursachte gewalttätige Zwischenfälle. Deren Häufigkeit und Intensität haben zugenommen.

In Baden-Württemberg gab es bis 1991 im Polizeigesetz eine Regelung für einen Polizeikostenersatz. Das Land hob diese nur in Baden-Württemberg bestehende Vorschrift auf, obwohl der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg die Verfassungsmäßigkeit der Regelung bestätigt hatte.

Der Rechnungshof befasste sich mehrfach mit dem Thema. Daraus resultierten ein Beitrag in der Denkschrift 1989, Beitrag Nr. 10, eine Prüfungsmitteilung 1997 sowie mehrere Anfragen beim Innenministerium.

Die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder (Innenministerkonferenz) setzt sich seit 20 Jahren mit der Problematik auseinander. Eine Lösung scheiterte bislang vor allem an der selbst gesteckten Vorgabe, ein Kostenersatz bedürfe einer bundesweit einheitlichen und abgestimmten Vorgehensweise, um Standortnachteile zu vermeiden.

Die Bremische Bürgerschaft beschloss im Oktober 2014 eine Änderung des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes, um den Fußball an den Kosten beteiligen zu können. Die übrigen Länder mit Ausnahme von Berlin und Hamburg lehnten den Vorstoß Bremens ab.

2 Prüfungsergebnisse

Die Finanzkontrolle hat Polizeieinsätze und deren Kosten bei kommerziellen Großveranstaltungen im Land für die Jahre 2012 und 2013 erhoben und

analysiert. Neben dem Fußball wurden andere Sportarten, bedeutende Messen und Märkte und große Open-Air-Konzerte einbezogen. Im Vergleich der Veranstaltungen sind die Polizeieinsatzkosten für den Männerfußball mit Abstand am höchsten. Hierzu folgende Tabellen:

Tabelle1: Sportveranstaltungen

Veranstaltung	Datum/Zeitraum	Besucher	Einsatzkosten in Euro	Kosten je Besucher in Euro
Fußballspiele der ersten fünf Ligen einschließlich Sonderspiele	Saison 2012/2013	2.986.253	rund 12 Mio.	rund 4,00
Public Viewing in Karlsruhe zur Fußball-Europameisterschaft 2012	08.06.-01.07.2012	62.178	267.147	4,30
Deutsche Eishockey-Liga, Heimspiele Adler Mannheim	Saison 2012/2013	338.447	136.593	0,40
Formel 1, Großer Preis von Deutschland, Hockenheimring	20.07.-22.07.2012	139.000	335.247	2,41
Deutsches Tourenwagen-Masters, Hockenheimring	27.04.-29.04.2012	89.000	98.983	1,11
	19.10.-21.10.2012	64.000	97.216	1,52
1. Bundesliga Volleyball Heimspiele VfB Friedrichshafen	Saison 2012/2013	38.444	0	0
1. Bundesliga Handball Heimspiele Frisch Auf Göppingen	Saison 2012/2013	57.891	0	0
Summe			12.935.186	

Tabelle 2: Sonstige kommerzielle Großveranstaltungen

Veranstaltung	Datum/Zeitraum	Besucher	Einsatzkosten in Euro	Kosten je Besucher in Euro
Maimarkt Mannheim	27.04.-08.05.2013	353.000	152.347	0,43
Weihnachtsmarkt in Stuttgart	28.11.-23.12.2012	3.000.000	110.963	0,04
CMT Urlaubsmesse	12.01.-20.01.2013	230.000	9.189	0,04
Frühlingsfest in Stuttgart	20.04.-12.05.2013	1.200.000	438.194	0,37
Cannstatter Volksfest	27.09.-13.10.2013	3.500.000	643.900	0,18
Konstanzer Seenachtsfest	09.08.-11.08.2013	105.000	124.885	1,19
Open-Air-Konzert „Depeche Mode“	03.06.2013	36.000	11.277	0,31
Open-Air-Konzert „Bon Jovi“	21.06.2013	28.000	10.807	0,39
Open-Air-Konzert „Robbie Williams“	11.08.2013	45.000	17.751	0,40
Summe			1.519.313	

Die vertiefte Untersuchung konzentrierte sich daher auf den Männerfußball der ersten fünf Ligen. Die ersten drei Ligen gehören zum Profifußball, die vierte und fünfte Liga zum Amateurfußball.

2.1 Polizeieinsatzkosten

Die Sicherheit im öffentlichen Raum wird vor Ort durch die jeweilige Landespolizei und auf Bahnhöfen und in Zügen durch die Bundespolizei gewährleistet.

Nach Angaben des Innenministeriums leistete die Polizei in der Saison 2012/2013 für Einsätze bei Fußballspielen von Vereinen der ersten fünf Ligen im Land rund 200.000 Stunden. Dies entspricht Personalkosten von 9,2 Mio. Euro, davon betreffen 90 Prozent die drei Profiligen. Das Innenministerium erfasst die Einsatzstunden der Polizei bei Fußballspielen nach bundesweit einheitlichen Standards. Erfasst wird nur die Zeit zwischen der Melde- und der Entlasszeit vor Ort. Unberücksichtigt sind bisher vor allem folgende Zeiten geblieben: Rüstzeiten in der Dienststelle und die Fahrzeiten zum Einsatzort und zurück. Die vom Innenministerium veröffentlichten Zahlen stellen deshalb nur einen Teil der angefallenen Polizeieinsatzkosten dar.

Nach den Berechnungen der Finanzkontrolle liegen die tatsächlichen Einsatzstunden 30 Prozent über denen der Standardberechnung. Die tatsächlichen Einsatzstunden kosten demnach rund 12 Mio. Euro. Außerdem lässt das Innenministerium einsatzbedingte Mehrkosten, wie Fahrzeugkosten und Dienstzulagen, außer Betracht. Unter Berücksichtigung der tatsächlichen Einsatzzeiten und aller Kostenarten ergeben sich unmittelbar Kosten von 13,8 Mio. Euro für die Einsätze der Landespolizei bei Fußballspielen der

ersten fünf Ligen. Die tatsächlichen Einsatzkosten bei Fußballspielen liegen demnach um 50 Prozent über den gemeldeten Zahlen.

In den drei Profiligen spielen bundesweit 56 Mannschaften, davon zehn aus Baden-Württemberg. Das Land gehört damit nach der Zahl der Vereine neben Nordrhein-Westfalen und Bayern zu den drei großen Fußballländern.

Die Einsätze der Bundes- und Landespolizeien für Fußballspiele der ersten fünf Ligen kosteten in der Saison 2012/2013, basierend auf den standardisierten Einsatzzeiten bundesweit 119 Mio. Euro. Unter Berücksichtigung von nicht erfassten Rüst- und Fahrzeiten sowie weiterer einsatzbedingter Mehrkosten (siehe oben) ergeben sich unmittelbare Gesamtkosten von deutlich über 119 Mio. Euro. Durch die Einsatzstunden sind deutlich mehr als 2.000 Vollzeitäquivalente an Einsatzkräften gebunden.

Neben den unmittelbaren Einsatzkosten fallen in erheblichem Umfang indirekte Kosten für die spezielle Sicherheitsarchitektur zur Gefahrenabwehr rund um Fußballspiele an. Innerhalb der Polizeibehörden bearbeiten eigene Organisationseinheiten ständig das Thema. Eine Vielzahl von Gremien und Ausschüssen, angefangen von der Innenministerkonferenz bis zu Gesprächsrunden auf kommunaler Ebene, sind ebenfalls regelmäßig damit befasst.

2.2 Polizeilicher Grundschutz bei Großveranstaltungen

Bei kommerziellen Großveranstaltungen werden Polizeibeamte für die Verkehrsregelung und -lenkung, zur allgemeinen Kriminalitätsbekämpfung sowie zur Prävention eingesetzt. Die meisten kommerziellen Großveranstaltungen, auch im Sport, kommen mit vergleichsweise wenig Polizeipräsenz aus.

Im Gegensatz zu anderen Veranstaltungen besteht bei Fußballspielen eine größere Gefahr gewalttätiger Ausschreitungen mit hohen Sicherheitsrisiken. Der für den Fußball notwendige Polizeieinsatz übersteigt den sonst üblichen polizeilichen Grundschutz. Davon profitieren die Veranstalter, weil sie ihre Fußballspiele wie geplant vermarkten und durchführen können. Über das Normalmaß hinausgehende Polizeikräfte werden in der Regel bei rivalisierenden Fangruppen, sportlicher Brisanz, schwierigen Spielterminen oder problematischen Stadioninfrastrukturen eingesetzt.

Diese hohe Präsenz der Polizei bei Fußballspielen führt nicht selten zu Engpässen beim Einsatz für parallel stattfindende Veranstaltungen. Außerdem müssen die übrigen Polizeiaufgaben weiterhin erledigt werden. Die Beanspruchung durch den Fußball belastet die gesamte Polizeiarbeit in besonderem Maße.

2.3 Gewaltprävention und Gewaltbekämpfung

2.3.1 Anforderung an die Vereine und die Verbände

Die Fußballverbände Deutscher Fußball-Bund e. V. (DFB) und „Die Liga - Fußballverband e. V.“ (Ligaverband), vertreten durch dessen Tochtergesell-

schaft Deutsche Fußballliga GmbH (DFL), hatten mit der Innenministerkonferenz in der Vergangenheit Maßnahmen zur Gewaltbekämpfung und -prävention vereinbart. Vor allem sollte das Instrument der Stadionverbote deutlich verschärft werden. Ihre Zusagen erfüllten die Verbände mit ihrer Neuregelung für Stadionverbote zum 01.01.2014 nur in deutlich abgeschwächter Form.

Weiter sollten verbindliche Verhaltens-Kodices für Fans eingeführt werden. Die Vereine sollten das Fehlverhalten von Fans mit festgelegten Maßnahmen sanktionieren. Auf Druck der Fan-Szene verzichteten die Verbände darauf. Anstelle verbindlicher Fan-Kodices findet nun ein unverbindlicher offener Dialog statt.

Der Alkoholausschank ist in Fußballstadien grundsätzlich verboten. Ausnahmen sind nur mit Einwilligung der Polizeibehörden möglich. Das Innenministerium hat hierfür Kriterien vorgegeben. Diese Regelungen werden uneinheitlich angewandt und unvollständig umgesetzt, obwohl Alkohol von allen Beteiligten als eine wesentliche Ursache von Gewalt angesehen wird.

Bei der Spieltageplanung nehmen die Fußballverbände häufig zu wenig Rücksicht auf die Risikoeinschätzungen der Polizei. Fußballspiele werden selten - oft unter Hinweis auf die teuer verkauften medialen Rahmenbedingungen - verlegt, Risikospiele werden praktisch nie abgesagt.

2.3.2 Finanzielles Engagement der Verbände

Auf Druck der Innenministerkonferenz erhöhten der DFB und die DFL ihr Budget für Sicherheit und Präventionsarbeit ab der Saison 2013/2014 von 2,8 Mio. Euro auf 10 Mio. Euro jährlich. Hierfür sollten Mittel aus der Vermarktung von Fußballübertragungsrechten eingesetzt werden. Die Innenministerkonferenz wollte im Gegenzug darauf verzichten, einen Kostenersatz anzustreben.

Von den 10 Mio. Euro wollten der DFB und die DFL die Hälfte für konkrete Fanprojekte einsetzen. Über die Verwendung der restlichen 5 Mio. Euro sollte noch entschieden werden. Deshalb billigte die Innenministerkonferenz noch im Dezember 2013 dem DFB und der DFL mehr Zeit für die Umsetzung der Sicherheitsmaßnahmen zu. Die Zweckmäßigkeit der Maßnahmen, ihre Auswirkungen und deren Effektivität für die Reduzierung der gewalttätigen Ausschreitungen wurden bisher nicht nachgewiesen.

2.4 Wirtschaftliche Situation des Profifußballs

Die 1. Bundesliga ist die zweitumsatzstärkste Liga in Europa. Ihr Umsatz verdoppelte sich innerhalb von zehn Jahren und lag in der Saison 2012/2013 bei 2,2 Mrd. Euro. Der Umsatz der drei Profiligen zusammen lag bei 2,7 Mrd. Euro.

Haupteinnahmequellen sind die mediale Verwertung der Spiele sowie Werbe- und Spieltageerlöse.

2.5 Rechtliche Möglichkeiten für einen Polizeikostenersatz

In den Veranstaltungsstätten (z. B. Stadien, Open-Air-Arenen, Festzelten) sorgen üblicherweise die Veranstalter im Rahmen ihres Hausrechts mit eigenen Maßnahmen und Ordnern für die Sicherheit. Dennoch ist bei Ausschreitungen im „Innenbereich“, vor allem bei Fußballveranstaltungen, häufig der Einsatz von Polizei unverzichtbar. Sicherheitsmaßnahmen außerhalb der Veranstaltungsstätten, u. a. an öffentlichen Straßen, Busparkplätzen und Bahnhöfen, obliegen der Polizei. Reichen die Kräfte, die den Grundschutz sicherstellen, nicht aus, müssen zusätzliche Polizeikräfte bereitgestellt werden. Die erhöhte Polizeipräsenz ist für die Veranstalter von Vorteil, da die Polizei z. B. eine pünktliche An- und Abreise aller Zuschauer ermöglicht oder ihnen einen sicheren Zugang und Abgang zum und vom Veranstaltungsgelände gewährleistet. Ohne eine erhöhte Polizeipräsenz ließen sich z. B. Fußballspiele mit besonderen Sicherheitsrisiken nicht wie geplant durchführen. Die Kosten hierfür trägt bisher die Allgemeinheit.

Die Gewährleistung der inneren Sicherheit im öffentlichen Raum und gegebenenfalls im Stadion ist originäre polizeiliche Aufgabe. Diese Aufgabe wird als öffentliches Gut bzw. Allgemeingut steuerfinanziert. Gleichwohl ist es rechtlich möglich und unter verschiedenen Aspekten geboten, den Veranstalter finanziell heranzuziehen. Indem die Polizei die öffentliche Sicherheit im und um das Stadion gewährleistet, dient sie unmittelbar dem wirtschaftlichen Interesse der Vereine und der DFL. Im Profifußball generieren die Veranstalter daraus einen beachtlichen finanziellen Vorteil. Kommerzielle Großveranstaltungen werden gewinnorientiert durchgeführt. Bei erheblichen Einnahmen sollten die Kosten für präventive polizeiliche Maßnahmen, die über den üblichen polizeilichen Grundschutz hinausgehen, dem Veranstalter ganz oder teilweise auferlegt werden. Eine dazu notwendige rechtliche Regelung fällt in die Entscheidungskompetenz der Länder. Mehrere Länder befürworten die Einführung einer Polizeikostenerstattung bei kommerziellen Großveranstaltungen. Sie haben bislang zugunsten einer bundeseinheitlichen Lösung darauf verzichtet. Da die Innenministerkonferenz sich jedoch nicht auf eine Kostenerstattung einigen konnte, sollte der Landesgesetzgeber nicht länger zuwarten, sondern initiativ werden.

Rechtlich kommen zwei Möglichkeiten in Betracht: die Wiedereinführung einer gesetzlichen Regelung entsprechend dem früheren Polizeigesetz oder auf Basis des Gebührenrechts. Die alte Regelung des damaligen § 81a Polizeigesetz begegnet aus heutiger Sicht einer Reihe von Einwänden und sollte daher nicht aufgegriffen werden. Eine Gebührenregelung wäre verwaltungsökonomischer. Sie würde dem Veranstalter als Gebührenschuldner mehr Rechtssicherheit und Berechenbarkeit bieten. Bei Fußballspielen wäre der ausrichtende Verein Gebührenschuldner. Bei Profifußballspielen der Bundesliga und der 2. Bundesliga könnte auch die DFL herangezogen werden.

Die Gebühr sollte als Rahmengebühr ausgestaltet werden. Dabei könnte gewürdigt werden, dass der Sport letztlich auch ein allgemeines Anliegen der Bevölkerung ist.

Eine angemessene Rahmengebühr würde es ermöglichen, Ligen und Vereine in die Pflicht zu nehmen, und so ein stärker auf die Sicherheitsbelange abgestimmtes Vorgehen zu erreichen.

Wenn eine entsprechende Rechtsgrundlage geschaffen ist, sind die Polizeibehörden jedoch nicht verpflichtet, Gebührenbescheide zu erlassen. Sie könnten im Vorfeld von Veranstaltungen mittels öffentlich-rechtlicher Verträge mit kommerziellen Großveranstaltern die Berechnung und die Höhe der Polizeikostenerstattung regeln. Im Schrifttum wird ein solcher Vertrag auch dann als zulässig erachtet, wenn keine gebührenrechtliche Grundlage für die Erstattung der Polizeikosten besteht.

2.6 Bewertung

Die vom Innenministerium verlautbarten Kosten für Polizeieinsätze bei Fußballspielen liegen deutlich unter den tatsächlichen Kosten.

Bei Profifußballspielen besteht ein besonderes Spannungsverhältnis zwischen dem wirtschaftlichen Nutzen für die Veranstalter und der Belastung der Allgemeinheit mit Polizeieinsatzkosten. Nur für den Profifußball geht der notwendige Polizeieinsatz zum Teil weit über den üblichen Grundschutz der Polizei bei sonstigen Großveranstaltungen hinaus.

Auch in anderen Wirtschaftszweigen werden Gebühren erhoben, wenn Sicherheitskräfte über das normale Maß hinaus in Anspruch genommen werden, wie z. B. bei der polizeilichen Begleitung von Großraum- und Schwertransporten oder der Luftsicherheitsgebühr. Die Rechtsprechung hat die Zulässigkeit solcher Gebühren bestätigt.

Die Aufwendungen für einen Polizeikostenersatz wären im Verhältnis zu den Etats der Profivereine tragbar.

3 Empfehlungen

3.1 Gebührenrechtliche Ermächtigungsgrundlage schaffen

In einem ersten Schritt sollte in Baden-Württemberg eine gebührenrechtliche Ermächtigungsgrundlage als Rahmengebühr für einen Polizeikostenersatz geschaffen werden. Ersatzpflichtig sollten die Sicherheitsmaßnahmen sein, die über das normale Maß von Polizeieinsätzen hinausgehen.

3.2 Einsatzzeiten und Kosten vollständig dokumentieren

Die Einsatzzeiten und die einsatzbedingten Mehrkosten sollten zumindest bei kommerziellen Großveranstaltungen mit ständig hohen Belastungen der Polizei (z. B. Fußballspiele der Profiligen) künftig vollständig und transparent dokumentiert werden.

3.3 Präventionsmaßnahmen konsequent umsetzen

Zur besseren Gewaltprävention werden folgende Maßnahmen empfohlen:

- Wenn die Vereine nicht ausreichend Stadionverbote aussprechen, sollte das Innenministerium darauf hinwirken, polizeibekanntem Störern und Gewalttätern auf Basis des Polizeigesetzes den Aufenthalt auf dem Stadiongelände zu untersagen.
- Das Innenministerium sollte über die Polizeibehörden veranlassen, im Stadion das Alkoholverbot konsequenter durchzusetzen.
- Das Innenministerium sollte auf eine besser mit der Polizei abgestimmte Spieltageplanung hinwirken. Die Absetzung von Hochrisiko-Spielen sollte nicht länger tabu sein.

3.4 Verwendung und Wirkung der von Fußballverbänden zugesagten Mittel für Gewaltprävention nachweisen lassen

Das Innenministerium sollte die Innenministerkonferenz auffordern, sich von den Fußballverbänden jährlich die Verwendung und die Wirkung der für die Gewaltprävention zugesagten 10 Mio. Euro konkret nachvollziehbar belegen zu lassen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Innenministerium sieht es nicht als sachgerecht an, den Veranstaltern von Fußballspielen Gebühren für polizeiliche Maßnahmen im öffentlichen Raum aufzuerlegen. Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit sei Kernaufgabe des Staates. Erwägenswert erscheine aber eine auf die Kosten für polizeiliche Unterstützungen bei der Erfüllung von Veranstalterpflichten im und um das Stadion beschränkte Regelung. Das Innenministerium will sich darüber hinaus für die Errichtung einer unabhängigen zentralen Stelle für privatrechtliche Stadionverbote einsetzen, um eine bundesweite einheitliche Praxis zu gewährleisten. Privatrechtliche Stadionverbote seien effektiver und leichter durchsetzbar. Zudem sei die Schaffung einheitlicher Standards für Alkoholausschank sinnvoll. Landesinteressen bei der Spieltagsplanung seien künftig stärker zu berücksichtigen und bei kräfteintensiven Einsatzlagen auch Terminverschiebungen bzw. Neuansetzungen notwendig. Ein jährlicher Nachweis über die Verwendung der zugesagten Geldmittel für Fanarbeit werde angestrebt.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof erachtet es - neben seinen anderen Empfehlungen - als wichtig, eine gebührenrechtliche Ermächtigungsgrundlage zu schaffen. Sie ist die Voraussetzung dafür, dass der polizeiliche Sondernutzen für kommerzielle Großveranstaltungen von den Veranstaltern zumindest teilweise

finanziell mitgetragen wird. Wenn es darüber hinaus im Vorfeld gelingt, eine Kostenerstattung auf freiwilliger Basis auszuhandeln, wäre allen Seiten gedient. Hierbei sollte den Fußballverbänden und Vereinen deutlich gemacht werden, dass durch ein gemeinsames, konsequentes Vorgehen mit den Polizeibehörden (Strafverfolgung, Stadionverbote, Alkoholverbote, Geltendmachung von Schadensersatz bei den Tätern usw.) die Chance bestünde, die Zahl gewalttätiger Ausschreitungen einzudämmen. Infolgedessen könnten sich die Einsatzkosten mittelfristig verringern.