

An den
Haushalts- und Finanzausschuss
c./o. Ausschussassistentz
Bürgerschaft Bremen

iaw
Institut Arbeit und Wirtschaft
Universität / Arbeitnehmerkammer Bremen
Forschungsleiter
Finanzpolitik
Gründungsdirektor des IAW

Prof. Dr.
Rudolf Hickel
Fb Wirtschaftswissenschaft

Universitätsalle 21-23
28359 Bremen

Telefon +49 (0)421 218-21861713
Fax +49 (0)421
eMail hickel@uni-bremen.de
www www.iaw.uni-bremen.de
Handy: 01715301125
Privat 0421/2768598/Fax 2768599

Anhörung zum „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes“ (Vorlage der Koalitionsparteien) am 17.10. 2014 in der Bremischen Bürgerschaft

Thesen zur Begründung der gebührenfinanzierten Kosten für Polizeieinsätze bei Großveranstaltungen mit besonderem Risiko

1. Innere Sicherheit ein öffentliches Gut

Zu den unbestrittenen hoheitlichen Kernfunktionen des Staates gehört die Gewährleistung der inneren Sicherheit. Gegenüber Privatgütern handelt es sich um ein öffentliches Gut, das sich wegen seiner übergreifenden Ordnungsfunktionen im Prinzip nicht privatwirtschaftlich herstellen lässt. Das Nutzungs- bzw. Exklusionsprinzip über Preise funktioniert nicht. Zur optimalen Wahrnehmung, vor allem durch die dafür zuständige Polizei, müssen volkswirtschaftliche Ressourcen eingesetzt werden. Aus der hoheitlichen Aufgabe leitet sich im Prinzip der Beamtenstatus des Personals ab. Da es sich im Unterschied zu privaten Sicherheitsdiensten nicht um eine individuell zurechenbare Leistung handelt und damit das Äquivalenzprinzip (monetäre Leistung als Gegenleistung) nicht anwendbar ist, erfolgt die Finanzierung über das allgemeine Entgelt Steuern. Nach der Legaldefinition der Abgabenordnung (§ 3 Abs. 1 AO) dienen Steuern im Prinzip ohne spezifische Verwendungszwecke der Finanzierung der allgemeinen Staatsaufgaben.

2. Die Sicherung von Großveranstaltungen durch Polizeieinsätze

Gegenüber der allgemeinen Steuerfinanzierung des öffentlichen Guts Sicherheit erzeugen Großveranstaltungen mit hohem Gewaltrisiko einen nutzerbezogenen verstärkten Einsatz der Polizei. Die nutzerspezifische Gewinnerzielung des einzelwirtschaftlichen Veranstalters steht im Mittelpunkt. Im Gegensatz zu Steuern, die das „öffentlich rechtliche Gemeinwesen“ (§ 3 Abs. 1 AO) erhebt, erfolgt die Finanzierung von staatlichen Leistungen durch denjenigen, der gewinnorientiert die Kosten zur Gewinnerzielung erzeugt. Dafür steht das Finanzierungsinstrument Gebühren zur Verfügung.

Die ursprünglichen Überlegungen der Kostenbeteiligung im Rahmen des Profi-Fußballs gingen von einer Trennung zwischen der Grundsicherung und eines wegen erhöhten Risikos eingesetzten Zuschlags. Berechnungen zu den Zusatzkosten risikoreicher Fußballspiele des SVW im Weserstadion liegen vor. Unterschieden wird zwischen grünen, gelben und roten Spielen. Bei den vom zu erwartenden Gewaltpotential her riskanten Rotspielen ist der Polizeieinsatz im Durchschnitt fünfmal so hoch wie bei Grünspielen. Der zusätzliche Einsatz an Polizeikräften schwankt im Durchschnitt zwischen 700 und 870 Einsatzkräften. Die daraus abgeleitete Schwankungsmarge der Zusatzausgaben wird zwischen 310 und 350 Tsd. € pro Rotspiel berechnet.

Zu Recht ist die Idee, nur für die finanzielle Differenz zwischen dem normalen und außerordentlichen Einsatz bei Fußballspielen eine Gebühr einzuführen, fallen gelassen worden. Die Unterscheidung zwischen steuerfinanzierter Grundsicherung und beitragsfinanzierten Risikozuschlägen ist finanzwissenschaftlich nicht haltbar. Die gesamten Kosten zur Sicherung allgemein von Großveranstaltungen und speziell der Spiele im Profi-Fußballs sollten im Sinne des Äquivalenzprinzips über das spezielle Entgelt Gebühren finanziert werden.

3. Gebührenfinanzierung für Großveranstaltung mit erwartbarem Risiko

Grundsätzlich wird für den Polizeieinsatz bei allen Großveranstaltungen eine Kostenerstattung unter folgenden Kriterien verlangt:

- Um die Gebührenbelastung kleinerer und mittlerer Veranstaltungen auch wegen nicht notwendiger polizeilicher Vorkehrungen zu vermeiden, setzt die Pflicht zur Kostenerstattung generell erst bei mehr als 5000 Teilnehmern ein.
- Bei dem Gebührenbescheid muss vor Durchführung der Veranstaltung von einem vorhersehbaren Gewaltrisiko und damit einem verstärkten Polizeieinsatz ausgegangen werden.
- Daher ist die Gebühr vor Beginn der Veranstaltung festzulegen. Nach der Veranstaltung ist grundsätzlich keine Änderung des Gebührenbescheids möglich.
- Entsprechend der Definition der Gebühren als spezielles Entgelt für eine vom einzelwirtschaftlichen Veranstalter veranlasste, hoheitliche Leistung richtet sich die Höhe der Gebühr an den Kosten für den Polizeieinsatz aus (Kostendeckungsprinzip).
- Entscheidend ist die Gewinnerzielungsabsicht mit der Großveranstaltung ab mehr als 5 000 Teilnehmern. Der wirtschaftliche Vorteil des Veranstalters zeigt sich im erwarteten Überschuss gegenüber den Kosten. Auch wenn die Gewinnerzielung nicht realisierbar sein sollte, wäre eine nachträgliche Änderung des Gebührenbescheids nicht möglich.

4. Gewinnerzielungsabsicht der Profi-Fußballvereine im System der DFL und des DFB

Dieses einzelwirtschaftliche Ziel trifft für die Profi-Fußballvereine innerhalb des Gesamtsystems mit der Deutschen-Fußball-Liga (DFL) und dem Deutschen Fußball-Bund (DFB) zu. Belegt wird dies vor allem durch die Organisation der Ligavereine als Unternehmensgesellschaften sowie deren Geschäftsmodell. Mit der Idee eines gemeinnützigen Vereins hat der Profi-Fußball schon lange nichts mehr zu tun. Genau diese einzelwirtschaftliche Gewinnerzielung lässt eine allgemeine Finanzierung über Steuern, die "Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen" (§ 3 Abs. a AO), nicht zu. Eine Sonderabgabe, die wie eine verkappte Steuer wirkt, ist ebenfalls nicht sinnvoll. Auch Beiträge, die für Leistungen zugunsten einer einigermaßen homogenen Gruppe erhoben werden, kommen nicht in Frage

(beispielsweise Straßenanliegerbeiträge oder Sozialversicherungsbeiträge). Nach dem Prinzip der einzelwirtschaftlichen Gewinnerzielung von Profivereinen ist die Erhebung einer speziellen Gebühr einzig und allein begründbar. Gebühren sind Zahlungen für besondere Leistungen einer öffentlichen Körperschaft (Verwaltungsgebühren sowie Nutzungsgebühren) durch einen individuellen, einzelwirtschaftlichen Nutznießer. Im Gegensatz zu Steuern gilt hier das Prinzip der Äquivalenz zwischen dem öffentlichen Leistungsangebot und der monetären Gegenleistung durch den individuellen Nutznießer.

5. Gebührenregelung ein Systemproblem

Insgesamt geht es um eine bundeseinheitliche Lösung der Finanzierung durch risikobedingte Einsätze der Polizei bei Großveranstaltungen. Im Bereich des Fußballs macht nur eine einheitliche Regelung für das gesamte System Sinn. Im Zentrum dieses Systems stehen die DFL und der DFB. In der Debatte des Bremer Vorstoßes ist dieser Grundgedanke gelegentlich bewusst verdrängt worden. So hat die Geschäftsführung des SVWerder in der Öffentlichkeit den Eindruck erweckt, es handle sich um eine gezielte Belastung ausschließlich des SVW durch die Politik. Dies ist falsch. Wie gesagt, durch die Bremer Initiative wird eine Lösung für das Gesamtsystem Profifußball angestrebt.

Der Vorwurf, das Land Bremen übernehme sich mit seiner Initiative, ist verständlich, aber er wirkt defensiv. Einer muss die Initiative übernehmen. Dabei stellt sich die Frage, warum andere Bundesländer in dieser wichtigen Frage der Finanzierung von riskanten Großveranstaltungen wie Profi-Fußballspiele kaum aktiv geworden sind. Jedenfalls darf sich das System des deutschen Fußballs nicht gegenüber demokratisch fundierten Debatten über die Finanzierung seines Geschäftsmodells machtvoll entziehen.

6. Reduzierung der polizeilichen Zusatzkosten durch Gewaltprävention

Die beste Strategie, die über die Grundsicherung hinausgehenden Kosten zu senken, ist die koordinierte Gewaltprävention vor und in den Fußballstadien. In diesem Bereich ist der SVWerder vorbildlich aktiv, vor allem mit seiner Fanarbeit. Aus gesellschaftlichen Gründen tobt sich jedoch die organisierte Gewalt immer wieder aus. Deshalb ist eine gegen die Gewalt ursächlich gerichtete Arbeit wichtig. Jedoch, die Finanzierung der Kosten für Polizeieinsätze über das Instrument der Gebühren wird (leider) erst einmal nicht vermeidbar.

Fazit:

Die hier vorgelegten Thesen zeigen, dass die angestrebte Änderung des „Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes“ gut begründet ist. Hervorzuheben ist die angestrebte generelle Gebührenregelung für Großveranstaltungen, die nach definierten Kriterien einen notwendigen Mehreinsatz der Polizei herausfordern. Im Mittelpunkt steht dabei die Gewinnerzielung der Großveranstalter. Diese müssen über Gebühren nutzerspezifisch die durch sie ausgelösten Kosten des polizeilichen Einsatzes übernehmen. Unter dieses Finanzierungsinstrument fällt logischerweise der Profi-Fußball, der regelmäßig Großveranstaltungen mit hohen Sicherheitsrisiken und der Gewinnerzielungsabsicht durchführt. Auf der Basis der Kostendeckung müssen noch viele Details zur Höhe der Rechnung, die dem gesamten System, also der Deutschen-Fußball-Liga (DFL) zugesendet werden wird, geklärt werden.

gez. Rudolf Hickel