

## Inhaltsübersicht

Inhaltsübersicht .....	VII
Gliederung .....	X
Literaturverzeichnis .....	XXI
Abkürzungsverzeichnis .....	XLVIII
Verzeichnis über zitierte Gesetze und Verordnungen .....	LXIII
A. Einführung .....	1
I. Problemaufriss .....	1
II. Ziel der Untersuchung .....	4
III. Thematische Schwerpunkte .....	5
1. Kommerzielle Großveranstaltungen, Begriffsbestimmung und Abgrenzungskriterien .....	6
2. Föderaler Vergleich .....	7
3. Internationaler Rechtsvergleich mit der Schweizer Eidgenossenschaft und der Republik Frankreich .....	7
IV. Stand der Forschung .....	8
V. Praktische Relevanz des Themas: Kosten im Zusammenhang mit Polizeieinsätzen .....	11
1. Einsatzmöglichkeiten des polizeilichen Personals und Equipment .	11
2. Kosten für Polizeieinsätze in der Praxis .....	12
VI. Politische Einflüsse .....	17
1. Werdegang der politischen Diskussion .....	17
2. Politische Diskussion ausgelöst durch die Einführung des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG .....	19
3. Unterschiedliche Auffassungen der GdP und DPolG .....	22
4. Zusammenfassung .....	23
B. Die Möglichkeit der Kostenerhebung: Begriffsbestimmung, rechtsdogmatische Analyse, Rechtsvergleich .....	25

VII

I. Kapitel 1: Kosten bei kommerziellen Großveranstaltungen, Definition und Einordnung in den rechtlichen Kontext.....	25
1. Der Begriff der Veranstaltung im polizeilichen Kostenrecht, Begriffsbestimmung .....	25
2. Verfassungsrechtliche Grenzen der Kostenerhebung .....	31
3. Abgrenzungskriterien für einen Kostentatbestand.....	45
4. Veranstaltereigenschaft und Kostenschuldner .....	59
II. Kapitel 2: Einsatz der Bundes- und Landespolizei.....	77
1. Das staatliche Gewaltmonopol der Polizei .....	77
2. Grundsatz: Einsatz der Polizei der Länder.....	82
3. Ausnahme: Einsatz der Bundespolizei und der Polizei anderer Länder kraft Amtshilfe .....	84
III. Kapitel 3: Die Inanspruchnahme von Veranstaltern nach alter Rechtslage.....	89
1. Historischer Überblick zur Kostenerhebung für kommerzielle Großveranstaltungen .....	89
2. Ergebnis.....	108
IV. Kapitel 4: Die Inanspruchnahme von Veranstaltern nach aktueller Rechtslage in Deutschland.....	109
1. Die rechtliche Inanspruchnahme von Veranstaltern in Bremen ....	109
2. Die rechtliche Inanspruchnahme der Veranstalter in Baden-Württemberg.....	155
3. Die rechtliche Inanspruchnahme der Veranstalter in Bayern .....	164
4. Die rechtliche Inanspruchnahme der Veranstalter in Berlin.....	170
5. Die rechtliche Inanspruchnahme der Veranstalter in Brandenburg.....	174
6. Die rechtliche Inanspruchnahme der Veranstalter in Hamburg.....	175
7. Die rechtliche Inanspruchnahme der Veranstalter in Hessen .....	180
8. Die rechtliche Inanspruchnahme der Veranstalter in Mecklenburg-Vorpommern .....	184

9. Die rechtliche Inanspruchnahme der Veranstalter in Niedersachsen .....	188
10. Die rechtliche Inanspruchnahme der Veranstalter in Nordrhein-Westfalen.....	188
11. Die rechtliche Inanspruchnahme der Veranstalter in Rheinland-Pfalz.....	190
12. Die rechtliche Inanspruchnahme der Veranstalter in Saarland....	191
13. Die rechtliche Inanspruchnahme der Veranstalter in Sachsen.....	191
14. Die rechtliche Inanspruchnahme der Veranstalter in Sachsen-Anhalt .....	194
15. Die rechtliche Inanspruchnahme der Veranstalter in Schleswig-Holstein.....	197
16. Die rechtliche Inanspruchnahme der Veranstalter in Thüringen	198
17. Vergleich der föderalen Kostenregelungen und Fazit.....	201
V. Kapitel 5: Ausgestaltung einer Norm aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse.....	207
1. Anforderungen an einen Kostentatbestand .....	207
2. Vorschlag eines Kostentatbestandes .....	211
VI. Kapitel 6: Internationaler Rechtsvergleich.....	217
1. Die Inanspruchnahme von Veranstaltern in der Schweiz .....	218
2. Die Inanspruchnahme von Veranstaltern in Frankreich .....	248
3. Ergebnis.....	267
C. Fazit .....	269
I. Die verfassungsmäßige Ausgestaltung eines Kostentatbestandes .....	269
II. Die Machbarkeit einer Kostenerhebung und der rechtspolitische Einfluss .....	270
III. Ausblick.....	272

## **Gliederung**

Inhaltsübersicht .....	VII
Gliederung .....	X
Literaturverzeichnis.....	XXI
Abkürzungsverzeichnis .....	XLVIII
Verzeichnis über zitierte Gesetze und Verordnungen.....	LXIII
A. Einführung.....	1
I. Problemaufriss .....	1
II. Ziel der Untersuchung.....	4
III. Thematische Schwerpunkte .....	5
1. Kommerzielle Großveranstaltungen, Begriffsbestimmung und Abgrenzungskriterien .....	6
2. Förderaler Vergleich.....	7
3. Internationaler Rechtsvergleich mit der Schweizer Eidgenossenschaft und der Republik Frankreich.....	7
IV. Stand der Forschung.....	8
V. Praktische Relevanz des Themas: Kosten im Zusammenhang mit Polizeieinsätzen .....	11
1. Einsatzmöglichkeiten des polizeilichen Personals und Equipment .	11
2. Kosten für Polizeieinsätze in der Praxis.....	12
a) Kosten für Polizeieinsätze in Niedersachsen.....	12
b) Kosten für Fußballspiele in Niedersachsen .....	13
c) Weitere Beispiele zur Kostenhöhe der Sicherung von Großveranstaltungen .....	14
d) Ergebnis .....	16
VI. Politische Einflüsse.....	17
1. Werdegang der politischen Diskussion.....	17

2. Politische Diskussion ausgelöst durch die Einführung des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG.....	19
3. Unterschiedliche Auffassungen der GdP und DPoIG .....	22
4. Zusammenfassung .....	23
B. Die Möglichkeit der Kostenerhebung: Begriffsbestimmung, rechtsdogmatische Analyse, Rechtsvergleich .....	25
I. Kapitel 1: Kosten bei kommerziellen Großveranstaltungen, Definition und Einordnung in den rechtlichen Kontext.....	25
1. Der Begriff der Veranstaltung im polizeilichen Kostenrecht, Begriffsbestimmung .....	25
a) Der Veranstaltungsbegriff aus der Disziplin der event studies und des Fernseh- und Medienrechts .....	26
b) Der Veranstaltungsbegriff aus sport(-recht-)licher Sicht.....	27
c) Der Begriff der Veranstaltung aus dem Polizeirecht in Abgrenzung zur Versammlung .....	28
d) Der Veranstaltungsbegriff nach dem Verkehrsrecht.....	30
e) Zusammenfassung und Definition als Ergebnis .....	31
2. Verfassungsrechtliche Grenzen der Kostenerhebung .....	31
a) Einführung und Anknüpfung der Kostenfreiheit an die Erhebung von Eintrittspreisen .....	33
b) Kostenfreiheit von religiösen Veranstaltungen .....	34
aa) Grundsätzliches .....	34
bb) Schutzbereich der Religionsfreiheit.....	35
cc) Eingriff.....	35
dd) Rechtfertigung.....	37
(1) Übersicht zur Rechtsprechung zu Scientology .....	37
(a) Wirtschaftliche Betätigung einer „Religionsgemeinschaft“	

(b) Übertragbarkeit der bei Scientology entwickelten Grundsätze auf kommerzielle religiöse Großveranstaltungen	41
ee) Ergebnis .....	43
c) Kostenfreiheit bei wissenschaftlichen, kulturellen und sportlichen Veranstaltungen .....	43
d) Ergebnis .....	45
3. Abgrenzungskriterien für einen Kostentatbestand .....	45
a) Ablehnung des Gefährdungspotentials als Abgrenzungskriterium .....	45
b) Größe der Veranstaltung als Abgrenzungskriterium.....	46
aa) Großveranstaltungen in Abhängigkeit von einer bestimmten Größe .....	46
bb) Großveranstaltungen ab einer bestimmten Mindestanzahl von Teilnehmern.....	50
c) Kommerzielle Intention als Kostenerhebungskriterium.....	52
aa) Historische Überlegungen .....	52
bb) Abgrenzung nach den Begriffen öffentliche bzw. private Veranstaltung.....	54
cc) Abgrenzung nach der Intention der Gewinnerzielung .....	56
dd) Ablehnung des Merkmals „Erhebung von Eintrittsgeldern“ als zusätzliches Abgrenzungskriterium .....	57
ee) Zusammenfassung Ergebnis zum Abgrenzungskriterium „kommerziell“ .....	58
d) Zusammenfassung und Ergebnis.....	59
4. Veranstaltereigenschaft und Kostenschuldner .....	59
a) Begriffsklärung: Veranstalter .....	60
aa) Der Veranstalter im Versammlungsrecht .....	61
bb) Der Veranstalterbegriff im Bereich des Sportrechts.....	61
cc) Der Veranstalter nach der Gewerbeordnung .....	62

dd) Der Veranstalter im Polizeirecht.....	63
ee) Zusammenfassung und Ergebnis.....	63
b) Die Veranstaltereigenschaft im Profibereich des Fußballs .....	64
aa) DFL als Veranstalterin .....	65
bb) Heimvereine als Veranstalter .....	68
cc) Gastvereine als Veranstalter .....	70
dd) Zwischenergebnis.....	71
c) Mehrheit von Veranstaltern: Gesamtschuldnerschaft am Beispiel von DFL und Heimvereinen .....	71
aa) Gesamtschuldner und Schuldnerauswahl.....	71
(1) Die Störeeigenschaft als Auswahlkriterium für die Schuldnerauswahl .....	71
(2) Die Schuldnerauswahl nach den §§ 421, 426 BGB .....	72
bb) Ausgleich der Gesamtschuldner im Innenverhältnis .....	74
II. Kapitel 2: Einsatz der Bundes- und Landespolizei.....	77
1. Das staatliche Gewaltmonopol der Polizei .....	77
a) Anknüpfungspunkt in der Staatsaufgabenlehre.....	77
b) Das staatliche „Gewaltmonopol“ im Sektor der privaten Sicherheitsdienstleister und in Bezug auf kommerzielle Großveranstaltungen .....	80
c) Ergebnis .....	82
2. Grundsatz: Einsatz der Polizei der Länder.....	82
3. Ausnahme: Einsatz der Bundespolizei und der Polizei anderer Länder kraft Amtshilfe .....	84
a) Amtshilfe zur Sicherung kommerzieller Großveranstaltungen....	84
b) Voraussetzung und Kosten der Amtshilfe.....	86
III. Kapitel 3: Die Inanspruchnahme von Veranstaltern nach alter Rechtslage.....	89

1. Historischer Überblick zur Kostenerhebung für kommerzielle Großveranstaltungen .....	89
a) Die früheren Regelungen in Baden-Württemberg.....	90
aa) Die Tatbestandsmerkmale des § 81 Abs. 2 PolG BaWü 1968 92	
(1) Begriff der privaten Veranstaltung.....	92
(2) Einschätzung der Höhe der Polizeikosten.....	94
(3) Benachteiligung von Veranstaltern aufgrund regionaler Unterschiede.....	95
(a) Der Begriff der „überörtlichen“ Polizeikräfte .....	95
(b) Keine Ungleichbehandlung aufgrund von höheren Kosten im Bereich von kleinen Polizeidienststellen .....	98
(4) Maßstab der Ermessensausübung.....	99
(a) § 81 Abs. 1 und 2 PolG BaWü 1968 als Ermessensnorm	99
(b) Umfang der Ermessensausübung .....	100
(c) Mögliche Grenze des Ermessens: Prognose über die Anzahl der eingesetzten Polizeikräfte .....	102
(d) Zusammenfassung und Ergebnis.....	103
(5) Ergebnis.....	104
bb) Die Gebührenerhebung unter § 82 Abs. 2 PolG BaWü 1968 in der Praxis .....	104
b) Die frühere Rechtslage in Hessen.....	105
2. Ergebnis.....	108
IV. Kapitel 4: Die Inanspruchnahme von Veranstaltern nach aktueller Rechtslage in Deutschland.....	109
1. Die rechtliche Inanspruchnahme von Veranstaltern in Bremen ....	109
a) Inanspruchnahme nach dem bremischen Polizeigesetz.....	110
aa) Grundlagen der Inanspruchnahme von Störern.....	110
bb) Inanspruchnahme der Veranstalter nach § 10 BremPolG.....	111



cc) Inanspruchnahme der Veranstalter nach der Figur des Zweckveranlassers.....	111
dd) Zusammenfassung und Ergebnis .....	115
b) Die Inanspruchnahme nach § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG .....	115
aa) Einführung und Hintergründe.....	116
bb) Grundzüge des Kostenrechts und Einklang mit der Finanzverfassung.....	119
(1) Abgrenzung von Gebühr und Steuer.....	119
(2) Rechtliche Anforderungen an einen Gebührentatbestand..	121
(3) Zusammenfassung und Ergebnis.....	125
cc) Anwendung des Veranlasserprinzips auf Veranstalter kommerzieller Großveranstaltungen .....	125
dd) Grundlagen der Kostenberechnung.....	127
ee) Rechtmäßigkeit des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG .....	129
(1) Verletzung von Grundrechten .....	130
(a) Eingriff in die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG ....	130
(b) Eingriff in die Vereinigungsfreiheit aus Art. 9 Abs. 1 GG	133
(c) Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG	134
(d) Ergebnis .....	136
(2) Verletzung von Verfassungsprinzipien .....	136
(a) Bestimmtheitsgrundsatz.....	136
(b) Keine Verletzung des Willkürverbotes .....	143
(3) Keine Verletzung der Grundsätze des Kostenrechts.....	145
(4) Ergebnis.....	146
ff) Rechtmäßigkeit der Anwendung des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG.....	147

gg) Abweichende rechtliche Bewertung des VG Bremen durch das Urteil vom 17.05.2017.....	149
(1) Verletzung des Bestimmtheitsgebot.....	149
(a) Verspätete Unterrichtung.....	149
(b) Höhere Kosten als in der Unterrichtung durch die Behörde	
151	
(c) Begriff der Kommerzialisierung.....	153
(2) Zusammenfassung und Kritik an der Rechtsprechung des VG Bremen .....	153
(3) Ergebnis.....	154
c) Verbesserungsvorschläge für die Anwendung des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG .....	154
2. Die rechtliche Inanspruchnahme der Veranstalter in Baden-Württemberg.....	155
a) Gebührenerhebung unter Ziffer 15.14 GebVO IM BaWü .....	156
b) Gebührenerhebung unter Ziffer 15.1 i.V.m. Ziffer 15.3.2 GebVO IM BaWü.....	160
c) Gebührenerhebung unter § 4 Abs. 4 LGebG BaWü.....	162
d) Ergebnis .....	163
3. Die rechtliche Inanspruchnahme der Veranstalter in Bayern .....	164
a) Kostenerhebung nach dem Bayerischen Kostengesetz und Kostenverordnung.....	164
b) Kostenerhebung nach Art. 19 Abs. 1 bis 5 LStVG Bay.....	164
aa) Inanspruchnahme nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 10 lit. a) BayKG i.V.m. dem Bayerischen Kostenverzeichnis.....	167
bb) Inanspruchnahme nach Art. 6 Abs. 1 BayKG .....	169
c) Ergebnis .....	170
4. Die rechtliche Inanspruchnahme der Veranstalter in Berlin .....	170

a) Gebührenerhebung unter § 3 Abs. 1 und 2 GebBtrG Bln i.V.m. PolBenGebO Bln .....	170
b) Gebührenerhebung unter § 8 GebBtrG Bln.....	171
c) Ergebnis .....	174
5. Die rechtliche Inanspruchnahme der Veranstalter in Brandenburg	174
6. Die rechtliche Inanspruchnahme der Veranstalter in Hamburg.....	175
a) Gebührenerhebung nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 und 3 GebG HH.....	175
b) Gebührenerhebung nach § 4 Abs. 1 S. 1 GebG HH.....	176
c) Gebührenfreiheit aufgrund von § 10 Abs. 1 Nr. 10 GebG HH ..	177
d) Gebührenerhebung nach der Hamburgischen Gebührenordnung .....	179
e) Ergebnis .....	180
7. Die rechtliche Inanspruchnahme der Veranstalter in Hessen .....	180
a) Gebührenerhebung nach § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 HVwKostG i.V.m. Hessische Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Innenministeriums.....	180
b) Gebührenerhebung nach § 2 Abs. 2 i.V.m. § 4 Abs. 1 HVwKostG .....	183
c) Ergebnis .....	184
8. Die rechtliche Inanspruchnahme der Veranstalter in Mecklenburg- Vorpommern .....	184
9. Die rechtliche Inanspruchnahme der Veranstalter in Niedersachsen .....	188
10. Die rechtliche Inanspruchnahme der Veranstalter in Nordrhein- Westfalen.....	188
11. Die rechtliche Inanspruchnahme der Veranstalter in Rheinland- Pfalz.....	190
12. Die rechtliche Inanspruchnahme der Veranstalter in Saarland....	191
13. Die rechtliche Inanspruchnahme der Veranstalter in Sachsen.....	191

14. Die rechtliche Inanspruchnahme der Veranstalter in Sachsen-Anhalt .....	194
15. Die rechtliche Inanspruchnahme der Veranstalter in Schleswig-Holstein.....	197
16. Die rechtliche Inanspruchnahme der Veranstalter in Thüringen .	198
17. Vergleich der föderalen Kostenregelungen und Fazit.....	201
V. Kapitel 5: Ausgestaltung einer Norm aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse.....	207
1. Anforderungen an einen Kostentatbestand .....	207
a) Anknüpfungspunkte eines Tatbestandes .....	207
aa) Anknüpfung an die Anzahl der verkauften Tickets .....	207
bb) Anknüpfung an verschiedene Spielkategorien.....	208
cc) Gebührenart als Anknüpfungspunkt.....	208
b) Rechtsfolgen eines Kostentatbestandes .....	209
c) Zusammenfassung und Ergebnis .....	210
2. Vorschlag eines Kostentatbestandes .....	211
a) Untersuchung eines vorhandenen Vorschlags .....	211
b) Das „ausschließlichen öffentlichen Interesse“ im Licht der Luftsicherheitsgebühr .....	212
c) Zusammenfassung und Zwischenergebnis .....	213
d) Konkreter Vorschlag für eine Kostenregelung.....	214
VI. Kapitel 6: Internationaler Rechtsvergleich.....	217
1. Die Inanspruchnahme von Veranstaltern in der Schweiz .....	218
a) Kurze Einführung in die Systematik des Schweizer Rechts .....	218
b) Polizei- und Kostenrecht .....	219
aa) Rechtsquellen.....	219
bb) Einzelne Gesetze des Bundes.....	222
c) Kostenerhebung in der Schweizerischen Eidgenossenschaft .....	222
aa) Zurechnung der Kosten anhand des Störerprinzips.....	222

bb) Kostenerhebung durch Gebühren .....	223
cc) Kostenerhebung für die fedpol .....	226
dd) Konkordat über Massnahmen gegen Gewalt anlässlich von Sportveranstaltungen .....	226
d) Regelungen in den verschiedenen Kantonen.....	227
aa) Kanton Neuenburg.....	227
(1) Kostenrecht nach dem Polizeigesetz .....	228
(2) Polizeikostenverordnung.....	228
(3) Kostenerhebung für zu Gewalt neigende Sportveranstaltungen.....	229
(a) Darstellung der früheren Regelungen im Kanton Neuenburg.....	229
(b) Kostenerhebung nach dem Gesetz für die Prävention von Gewalt bei Sportveranstaltungen, LViSpo .....	233
(c) Kostenberechnung nach dem LViSpo .....	234
(4) Zusammenfassung .....	236
bb) Kanton Bern .....	237
(1) Ersatz der Kosten für Polizeieinsätze zwischen Kanton und Gemeinden .....	237
(2) Ersatz der Kosten im Verhältnis zu Privaten .....	238
(3) Zusammenfassung .....	241
(4) Unterschied zu anderen Kantonen .....	241
cc) Kanton Freiburg.....	241
(1) Kosten nach dem Polizeigesetz .....	242
(2) Kosten nach Verordnungen .....	242
(3) Zusammenfassung .....	245
(4) Vergleich zu anderen Kantonen .....	245
e) Zusammenfassung und Vergleich.....	246
2. Die Inanspruchnahme von Veranstaltern in Frankreich .....	248

a) Kurze Einführung in die Systematik des französischen Rechtssystem.....	248
b) Rechtsquellen des französischen Rechts .....	250
c) Kostenerhebung in Frankreich.....	251
aa) Regelungen aus dem Code de la sécurité intérieure.....	252
(1) Darstellung der Rechtsnormen aus dem code de la sécurité intérieure .....	252
(a) Partie législative.....	252
(b) Partie réglementaire.....	253
(2) Zusammenfassung und Bedeutung .....	256
bb) Regelungen des Code du sport.....	257
(1) Partie législative .....	257
(2) Partie réglementaire.....	258
cc) Konkrete Kostenfestsetzung aus Dekret und Erlass.....	259
(1) Décret No. 97-199 .....	260
(2) Décret No. 2008-252 .....	261
(3) Arrêté vom 28.10.2010, fixant le montant des remboursements de certaines dépenses supportées par les forces de police et de gendarmerie .....	262
d) Zusammenfassung .....	264
e) Vergleich.....	265
f) Ergebnis.....	267
3. Ergebnis.....	267
C. Fazit .....	269
I. Die verfassungsmäßige Ausgestaltung eines Kostentatbestandes .....	269
II. Die Machbarkeit einer Kostenerhebung und der rechtspolitische Einfluss .....	270
III. Ausblick.....	272