



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 2 D 107/25

Im Namen des Volkes!

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

1.

2.

3.

4.

5.

6.

7.

– Antragsteller –

Prozessbevollmächtigte:
zu 1-7:

g e g e n

die Stadtgemeinde Bremen, vertreten durch die Senatorin für Wirtschaft, Häfen und
Transformation,
Zweite Schlachtpforte 3, 28195 Bremen,

– Antragsgegnerin –

Prozessbevollmächtigter:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 2. Senat - durch den Vizepräsidenten des Oberverwaltungsgerichts Dr. Maierhöfer, den Richter am Oberverwaltungsgericht Traub und die Richterin am Oberverwaltungsgericht Stybel sowie die ehrenamtliche Richterin Schlüter und den ehrenamtlichen Richter Karimi Nooreininejad aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 17. Dezember 2025 für Recht erkannt:

Art. 1 Nr. 6 und der Anhang (zu Artikel 1), Art. 1 Nr. 1 e), soweit die Angabe „10“ durch die Angabe „20“ ersetzt wird, Art. 1 Nr. 1 a) aa), sowie Art. 1 Nr. 1 c), Art. 1 Nr. 1 d), soweit darin bestimmt ist, dass der bisherige Absatz 4 zu Absatz 3 wird, Art. 1 Nr. 1 f), soweit darin bestimmt ist, dass der bisherige Absatz 6 zu Absatz 5 wird, Art. 1 Nr. 2, Art. 1 Nr. 3, Art. 1 Nr. 4 soweit darin bestimmt ist, dass der bisherige § 4 zu § 3 wird, und Art. 1 Nr. 5 des Ortsgesetzes zur Änderung der Jahrmarktgebührenordnung vom 21.01.2025 (Brem.GBl. S 16) sind unwirksam.

Die Kosten des Normenkontrollverfahrens trägt die Antragsgegnerin.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kostenentscheidung gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die sieben Antragstellenden sind Gewerbetreibende, die regelmäßig auf einem oder mehreren der durch die Antragsgegnerin als Veranstalterin festgesetzten Volksfeste und Jahrmärkte – der Osterwiese, dem Freimarkt und dem Bremer Weihnachtsmarkt – ihr Gewerbe ausüben. Sie wenden sich mit ihrem Normenkontrollantrag gegen die Änderung der Gebührenordnung für die Volksfeste und Jahrmärkte der Stadt Bremen (Jahrmarktgebührenordnung) vom 10. November 1986 (Brem.GBl. S. 263) (im Folgenden: BrJahrmarktGO) durch das Ortsgesetz zur Änderung der Jahrmarktgebührenordnung vom 21. Januar 2025 (Brem.GBl. S. 16) (im Folgenden: Änderungsortsgesetz).

Nachdem die Jahrmarktgebühren für die Volksfeste und Jahrmärkte in der Stadtgemeinde Bremen seit 2013 unverändert geblieben waren, erarbeitete der Senat der Antragsgegner-

rin federführend durch die Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation einen Änderungsentwurf, der neben einer allgemeinen Gebührenerhöhung eine Überarbeitung der Gebührenbemessungskriterien und Kostenstellen zum Gegenstand hatte. Ziel des Entwurfs war es, dem Befund einer seit Jahren bestehenden und weiter zunehmenden Kostenunterdeckung bei der Durchführung der drei großen Bremer Jahrmärkte und Volksfeste entgegen zu wirken, den die senatorische Behörde maßgeblich auf Kosten im Zusammenhang mit der Sicherstellung der Sicherheit der Veranstaltungen und eine Erhöhung der Personalkosten zurückführte.

Die Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation hörte die bremischen Schaustellerverbände und die Arbeitsgemeinschaft Bremer Märkte zu dem Entwurf des Änderungsortgesetzes an. Diese äußerten Bedenken u.a. hinsichtlich der Tragfähigkeit der Gebührenkalkulation, der Gebührenhöhe und der Berücksichtigung von Kosten für den Sanitäts- und Sicherheitsdienst als gebührenrechtlich zulässige Kostenpositionen.

Der Senat beschloss in seiner Sitzung vom 10.12.2024 aufgrund der Vorlage der Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation vom 09.12.2024 den Entwurf des Änderungsortgesetzes (Brem. Bürgerschaft Drs. 21/441 S) nebst Mitteilung des Senats sowie deren Weiterleitung an die Stadtbürgerschaft mit der Bitte um Beschlussfassung. Nach Zustimmung der städtischen Deputation für Wirtschaft und Häfen am 18.12.2024 und des Haushalts- und Finanzausschusses am 17.01.2025 beschloss die Stadtbürgerschaft das Änderungsortgesetz in ihrer Sitzung vom 21.01.2025. Das Gesetz wurde am 24.01.2025 im Gesetzblatt bekanntgemacht und trat nach seinem Artikel 2 am 25.01.2025 in Kraft.

Nach dem neu gefassten § 1 Abs. 1 BrJahrmarktGO wird eine Zulassungsgebühr von 70 Euro und nach § 1 Abs. 2 BrJahrmarktGO ein Nutzungsentgelt von den zu den Jahrmärkten und Volksfesten der Stadt Bremen zugelassenen Beschickerinnen und Beschickern zur Ausübung eines Gewerbes oder zum Aufstellen von Verkaufseinrichtungen, fliegenden Bauten, Wagen oder Gerätschaften erhoben. Nach der Anlage (zu § 1 Abs. 2) bemisst sich das Nutzungsentgelt pro Quadratmeter der für die Aufstellung des Geschäfts benötigten Fläche in Abhängigkeit von der zugeordneten Art des Geschäfts („Branche“) und der jeweiligen Veranstaltung wie folgt:

Anlage[1]

(zu § 1 Absatz 2)

1. Freimarkt und Osterwiese

Das Entgelt ist pro Quadratmeter der für die Aufstellung des Geschäftes benötigten Fläche gemäß der nachfolgenden Tabelle zu berechnen:

Nr.	Branche	Freimarkt	Osterwiese
		Euro pro Quadratmeter	
101	Vollimbisse, Wurstspezialitäten, Kartoffelspezialitäten, Crêpes, Champignons, Pizza und Eis	70,00 €	30,00 €
102	Verkaufsgeschäfte	40,00 €	17,00 €
103	Verkaufsgeschäfte Süßwaren	60,00 €	30,00 €
104	Verlosungen	50,00 €	25,00 €
105	Schieß-, Spiel- und automatisierte Spielgeschäfte	45,00 €	25,00 €
106	Automaten- und Greiferspielgeschäfte	80,00 €	35,00 €
107	Belustigungsgeschäfte	35,00 €	15,00 €
108	Geisterbahnen	20,00 €	10,00 €
109	Autoscooter, Go-Kart-Bahnen	25,00 €	10,00 €
110	Karusselle	35,00 €	15,00 €
111	Schienenbahnen, Achterbahnen	15,00 €	8,00 €
112	Riesenräder	20,00 €	12,00 €
113	Kinderfahrgeschäfte	25,00 €	12,00 €
114	Zeltgaststätten über 650 m ²	30,00 €	15,00 €
115	sonstige Ausschankbetriebe	60,00 €	30,00 €
116	Bauchläden	250,00 €	150,00 €

2. Bremer Weihnachtsmarkt

Das Entgelt ist pro Quadratmeter der für die Aufstellung des Geschäftes benötigten Fläche gemäß der nachfolgenden Tabelle zu berechnen:

Nr.	Branche	Freimarkt
		Euro pro Quadratmeter
201	Vollimbisse, Wurstspezialitäten, Kartoffelspezialitäten, Crêpes, Champignons, Pizza und Eis	120,00 €

Nr.	Branche	Freimarkt
		Euro pro Quadratmeter
202	Verkaufsgeschäfte	70,00 €
203	Verkaufsgeschäfte Süßwaren	80,00 €
204	Karusselle	35,00 €
205	Riesenräder	35,00 €
206	Kinderfahrgeschäfte	20,00 €
207	sonstige Ausschankbetriebe	225,00 €
208	Kunsth Handwerk	75,00 €

Durch das Änderungsortsgesetz wurden die Branchenbezeichnungen teilweise neu gefasst bzw. die Branchen neu geordnet und das pro Quadratmeter zu entrichtende Entgelt für die meisten Geschäftsarten deutlich erhöht. So fallen z.B. für auf dem Freimarkt zugelassene Vollimbisse nunmehr 70 Euro anstatt wie bisher 24,19 Euro pro Quadratmeter, für auf der Osterwiese zugelassene Verkaufsgeschäfte 17 Euro anstatt wie bisher 5,61 Euro pro Quadratmeter und für auf dem Bremer Weihnachtsmarkt zugelassene Schankbetriebe 225 Euro anstatt wie bisher 57,41 Euro pro Quadratmeter an. Außerdem wurde durch das Änderungsortsgesetz die nach § 2 BrJahrmarktGO in der bis zum 24.01.2025 geltenden Fassung (a.F.) gesondert erhobene Werbeumlage abgeschafft. Die Kosten für Werbemaßnahmen wurden vielmehr bei der Neukalkulation des Nutzungsentgelts nach § 1 Abs. 2 BrJahrmarktGO anteilig (zu 80 %) berücksichtigt. Außerdem wurde die in § 1 Abs. 4 BrJahrmarktGO a.F. vorgesehene Möglichkeit, für Geschäfte auf Marktbereichen mit besonders ungünstiger Geschäftslage das Entgelt niedriger festzusetzen oder nachträglich zu ermäßigen, auf die Fälle erweitert, in denen mit dem Geschäft nicht überwiegend wirtschaftliche Interessen verfolgt werden oder in denen die Gebührenhöhe unverhältnismäßig ist, eine Zulassung jedoch aus Gründen der attraktiven Marktgestaltung erfolgen soll (§ 1 Abs. 3 Nr. 2 und 3 BrJahrmarktGO).

Die Antragstellerinnen und Antragsteller haben am 09.04.2025 einen Normenkontrollantrag gestellt. Sie sind der Meinung, dass das Änderungsortsgesetz aufgrund formeller und materieller Fehler mit höherrangigem Recht unvereinbar sei.

So liege aufgrund widersprüchlicher Überschriften in der neugefassten Anlage zu § 1 Abs. 2 BrJahrmarktGO bereits ein Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz vor. Weiter rügen sie insbesondere, dass die Bemessung des zu entrichtenden Nutzungsentgelts nicht

auf Grundlage einer Gebührenkalkulation erfolgt sei. Jedenfalls sei die Gebührenkalkulation evident unzureichend. Es fehle an einer Aufschlüsselung der in die Kalkulation eingestellten Kosten nach den einzelnen Kostenarten. Die gebührenrechtliche Berücksichtigung von im Zusammenhang mit der Sicherheit der Veranstaltung entstandenen Kosten – namentlich vor allem die eines Sicherheits- und Sanitätsdienstes und der Einzäunung des Veranstaltungsgeländes – widerspreche § 71 Satz 1 GewO und sei auch mit dem gebührenrechtlichen Kostendeckungsprinzip unvereinbar. Es handele sich um nicht umlagefähige Gemeinkosten ohne Sachzielbezug, nicht aber um von den Beschickerinnen und Beschickern in Anspruch genommene Versorgungsleistungen. Zweifel bestünden auch, ob die Antragsgegnerin die Personalkosten nur anteilig für die Zeit der Veranstaltungen oder für das gesamte Jahr berücksichtigt habe. Auch die separat festgesetzte Zulassungsgebühr, die durch Art. 1 Nr. 1 a) aa) Änderungsortsgesetz von 35 Euro auf 70 Euro angehoben worden ist, gelte Personalkosten des Marktreferats ab. Eine doppelte Berücksichtigung der Personalkosten sei unzulässig.

Die Antragsgegnerin habe zudem bei der Gebührenkalkulation rechtswidrig Pachtzahlungen von mehr als 67.000 Euro sowie eine Sonderzahlung für die ganzjährige Pacht der Bürgerweide in Höhe von 119.000 Euro berücksichtigt. Die Antragsgegnerin sei selbst Eigentümerin der Bürgerweide und dürfe verwaltungsinterne Zahlungen für die Nutzung der Bürgerweide durch das Marktreferat nicht an die Beschickerinnen und Beschicker weitergeben. Außerdem beziehe sich die Sonderzahlung auf Instandhaltungsmaßnahmen der Bürgerweide, die nach § 71 Satz 1 GewO nicht gebührenfähig seien.

Unzulässig sei es, die Werbeumlage unmittelbar in die Gebührenkalkulation einzuberechnen, da nicht ersichtlich sei, wie hoch die Werbeumlage sei und wie sie sich zukünftig errechne. Eine Umlage im Umfang von 80 % widerspreche § 71 Satz 2 GewO, der allenfalls eine Kostenteilung „50/50“ zulasse. Insoweit sei zu berücksichtigen, dass die Werbekosten in erheblichem Umfang auch der Antragsgegnerin zugutekämen. Ein Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip folge schließlich daraus, dass die Kostenstelle 116 der Anlage zu § 1 Abs. 2 BrJahrmarktGO auch für Bauchläden eine Gebühr benenne, die sich nach Quadratmetern bemesse, obwohl Bauchläden keine Veranstaltungsfläche in Anspruch nähmen. Weiter verstoße es gegen das Äquivalenzprinzip, dass nach der Jahrmarktgebührenordnung für die Teilnahme am Freimarkt deutlich höhere Gebühren entstünden als für die Teilnahme an der Osterwiese und dem Bremer Weihnachtsmarkt, obwohl die Schaustellerinnen und Schausteller die gemeindlichen Einrichtungen nach Dauer und Umfang jeweils in ähnlicher Weise in Anspruch nähmen.

Die den Antragstellenden gegenüber nach § 1 Abs. 2 BrJahrmarktGO für die Teilnahme an der Osterwiese und dem Freimarkt im Jahr 2025 festgesetzten Gebühren überschritten die für die Vorjahre erhobenen Gebühren um ein Vielfaches. Dies stelle einen erheblichen finanziellen Verlust dar, der wirtschaftlich nicht auszugleichen sei und existenzgefährdend wirke. Während die Bremer Jahrmarktgebühren früher im bundesweiten Durchschnitt gelegen hätten, schnellten sie mit der völlig aus dem Ruder gelaufenen Erhöhung jetzt an die bundesweite Spitze. Derart massive Gebührenerhöhungen könnten aufgrund der aktuellen wirtschaftlichen Situation und der inflationsbedingten Kostensteigerungen nicht an die Besuchenden der Veranstaltungen weitergegeben werden. Es bestehe die Gefahr, dass die Schaustellerinnen und Schausteller die wirtschaftlichen Risiken nicht mehr eingehen könnten und deswegen von den Bremer Jahrmärkten und Volksfesten fernblieben.

Die Antragstellenden haben durch Schriftsatz vom 09.12.2025 zudem ihren Normenkontrollantrag auf die Feststellung der Ungültigkeit der Änderung von § 1 Abs. 4 Satz 2 BrJahrmarktGO durch Art. 1 Nr. 1 e) des Änderungsortsgesetzes erweitert. Die Erhöhung der Gebühr von 10 % auf 20 % für den Fall, dass ein Standplatz nicht in Anspruch genommen wird, eine anderweitige Vergabe des Standplatzes an einen anderen Beschicker aber noch möglich ist, stelle sich als unzulässige Vertragsstrafe dar, die die Beschickerinnen und Beschicker anhalten solle, an dem Jahrmarkt teilzunehmen. Die Forderung erfolge unabhängig von einem der Stadt entstandenen Schaden oder eines Aufwands. Die Sanktion stehe außer Verhältnis zum Gewicht des Verstoßes und differenziere auch nicht nach den Folgen für den absagenden Bewerber und dem Grund der Absage. Die Regelung benachteilige die absagenden Bewerber damit unangemessen.

Die Antragstellerinnen und Antragsteller beantragen,

Art. 1 Nr. 1 a) aa), sowie Art. 1 Nr. 1 e), soweit es den Prozentsatz der No-Show-Gebühr betrifft, und Art. 1 Nr. 6 (mit dem Anhang zu Art. 1) des Ortsgesetzes zur Änderung der Jahrmarktgebührenordnung vom 21. Januar 2025 (BremGBL S. 16) für unwirksam zu erklären.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Sie trägt vor, dass der Vorwurf einer fehlenden Gebührenkalkulation nicht zutreffe, vielmehr seien sämtliche Kalkulationen zur Berechnung der geänderten Gebührensätze übermittelt worden, aus denen sich das Vorgehen der Antragsgegnerin bei der Berechnung und Verteilung der Standgebühren auf die einzelnen Branchen ergebe. Der Vortrag zu den

Bauchläden sei nicht nachvollziehbar. „Bauchläden“ im Sinne der Gebührensatzung seien nicht transportabel, ihnen sei daher auch ein fester Standort auf dem Veranstaltungsgelände zugewiesen.

Die Auffassung der Antragstellerinnen und Antragsteller, bei der Änderung der Jahrmarktgebührenordnung seien nichtumlagefähige Kostenpositionen berücksichtigt worden, sei ebenfalls unzutreffend. Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 71 Satz 1 GewO seien nach dem Willen des Gesetzgebers so auszulegen, dass sie die Umlage von Kosten, die in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Veranstaltung stehen, gestatteten. Das treffe auf diejenigen Sicherheitskosten zu, die bei der Kostenkalkulation berücksichtigt wurden. Ohne die zusätzlichen Sicherheitsmaßnahmen, deren Finanzierung die Jahrmarktgebühren dienten, wäre eine Festsetzung der Jahrmärkte und Volksfeste nach § 69a Abs. 1 Nr. 3 GewO abzulehnen, weil der Schutz der Veranstaltungsteilnehmer vor Gefahren für Leben oder Gesundheit nicht gewährleistet sei. Es seien zudem nur Kosten für die Abwehr solcher Gefahren als umlagefähig angesehen worden, die dem Schutz der Schaustellenden und Besuchenden vor durch die Veranstaltung selbst bedingten Gefahren dienten. Nicht einbezogen worden seien Kosten für die Abwehr von Gefahren, die von außen auf die Veranstaltung einwirkten („Terrorabwehr“). So seien etwa die Kosten für eine erheblich ausgeweitete Videoüberwachung der jeweiligen Veranstaltungsflächen sowie die Errichtung von Zufahrtssperren zur Verhütung von Anschlägen, bei denen Kraftfahrzeuge als Tatmittel eingesetzt werden, nicht umgelegt worden. Das gleiche gelte für die Kosten der sog. „Awareness-Teams“ zur Prävention von Diskriminierung, übergreifigem Verhalten und sexueller Belästigung. Im Übrigen habe das Bundesverfassungsgericht zuletzt festgestellt, dass die Gefahrenvorsorge keine allgemeine staatliche Tätigkeit sei, die zwingend ausschließlich aus dem Steueraufkommen finanziert werden müsse. Die privaten Sicherheitsdienste nähmen ohnehin keine hoheitlichen Aufgaben wahr, sondern übten das Hausrecht der Veranstalterin aus.

Bei den in der Gebührenkalkulation ausgewiesenen Pachtzahlungen in Höhe von 119.000 Euro handele es sich nicht um die Pacht für die Nutzung des Veranstaltungsgeländes durch die Antragsgegnerin, sondern um eine „Sonderpacht“, die auf umfangreiche Renovierungsarbeiten an der Bürgerweide im Jahr 2011 zurückzuführen sei. Die Erneuerung der Infrastruktur sei notwendig gewesen, um auf der Bürgerweide überhaupt weiterhin Volksfeste durchführen zu können. Die dadurch entstandenen Kosten in Höhe von insgesamt 7,46 Mio. Euro seien teilweise durch eine Pachterhöhung refinanziert. Die jährliche Pacht, die das mit der Verwaltung und Verwertung der Bürgerweide betraute städtische Sondervermögen von dem BgA (Betrieb gewerblicher Art) Marktverwaltung erhalte, sei deswegen für die Dauer von 15 Jahren um 150.000 Euro erhöht worden.

Die Einberechnung der Kosten der Werbung in die Gebühren sei nicht zu beanstanden. Der Wortlaut des § 71 Satz 2 GewO schließe eine Beteiligung der Schaustellenden an den Kosten von mehr als 50 Prozent nicht aus. Die Personalkosten der Marktverwaltung seien eingerechnet worden, soweit die Arbeitszeit der Vorbereitung und Durchführung des Freimarktes, der Osterwiese und des Bremer Weihnachtsmarktes diene, nicht nur hinsichtlich der Veranstaltungszeiten selbst. Nicht berücksichtigt worden seien die Personalkosten, soweit sich die Tätigkeiten auf hoheitliche Aufgaben bezogen hätten; diese Tätigkeiten würden durch eigenständige Gebühren, insbesondere die Zulassungsgebühr, abgegolten. Dadurch, dass die Gebühren für den Freimarkt höher seien als für die Osterwiese und den Weihnachtsmarkt, ergebe sich kein Verstoß gegen das Äquivalenzprinzip. Die Bremer Volksfeste (Osterwiese und Freimarkt) und Jahrmärkte (Bremer Weihnachtsmarkt) seien gebührenrechtlich als eine einheitliche öffentliche Einrichtung zu sehen, deren Kosten nach dem Kostendeckungsprinzip gemeinsam zu tragen seien. Daher sei es zulässig, die stärker defizitären Märkte durch die profitableren Märkte aufzufangen.

Der erhebliche Gebührensprung sei darauf zurückzuführen, dass die letzte Gebührenerhöhung bereits über zehn Jahre zurückliege. Das von den Antragstellenden behauptete Risiko, ein Verlustgeschäft zu machen, belegten sie nicht. Eine Existenzgefährdung sei auch äußerst fernliegend. Vielmehr entspreche das Platzgeld seit der Erhöhung dem marktüblichen bzw. durchschnittlichen Preis vergleichbarer Veranstaltungen.

Die von den Antragstellenden mit Schriftsatz vom 09.12.2025 erstmals angegriffene Erhöhung der Gebühr für den Fall des Nichterscheins gemäß § 1 Abs. 4 Satz 2 BrJahrmarktGO diene nicht nur der Kostendeckung, sondern verfolge auch das Ziel, die zugelassenen Besucherinnen und Besucher dazu anzuhalten, ihre Standplätze tatsächlich zu besetzen. Es sei zu berücksichtigen, dass der Antragsgegnerin sonst Ausfälle in Bezug auf das Nutzungsentgelt drohten, weil die Geschäfte der Ersatzbesucherinnen und Besucher oftmals kleiner seien als das ursprünglich zugelassene Geschäft.

Entscheidungsgründe

Der Normenkontrollantrag ist zulässig und begründet.

I. Der Normenkontrollantrag ist in der Fassung der in der mündlichen Verhandlung gestellten Anträge zulässig.

1. Die Antragstellenden konnten ihren Antrag auf die Überprüfung der von ihnen ausdrücklich bezeichneten Vorschriften des Änderungsortgesetzes – namentlich auf die Erhöhung

des Nutzungsentgelts durch Art. 1 Nr. 6 und der Anhang (zu Art. 1) Änderungsortsgesetz, auf die Erhöhung der Zulassungsgebühr durch Art. 1 Nr. 1 a) aa) Änderungsortsgesetz und auf die Erhöhung der Gebühr für den Fall des Nichterscheinens aus § 1 Abs. 4 BrJahrmarktGO durch Art. 1 Nr. 1 e) Änderungsortsgesetz – beschränken.

Die Antragstellenden bestimmen durch ihren Antrag den Gegenstand des Normenkontrollverfahrens. Daran ist das Normenkontrollgericht dem Grunde nach gebunden, so dass sich seine Prüfung auf den Inhalt der zur Überprüfung gestellten Satzungsregelungen der Änderungssatzung beschränkt (vgl. BVerwG, Beschl. 05.11.2024 – 4 BN 10.24, juris Rn. 6; Urt. v. 24.01.2024 – 6 CN 1.22, juris Rn. 13; Urt. v. 16.12.1999 – 4 CN 7.98, BVerwGE 110, 193 <198> = juris Rn. 14 ff.). Davon zu trennen ist die Frage, ob sich im Falle eines Erfolgs der Antragstellenden die Unwirksamkeit auf weitere Vorschriften des Änderungsortsgesetzes erstreckt. Ist die angegriffene Bestimmung nämlich mit anderen Teilen der Norm untrennbar verbunden, kommt eine Beschränkung des Antrags nicht in Betracht (BVerwG, Urt. v. 17.10.2019 – 4 CN 8.18, BVerwGE 166, 378-389, Rn. 30 ff.; Urt. v. 05.05.2015 – 4 CN 4/14, juris Rn. 19 jeweils m.w.N.) (vgl. dazu die Ausführungen unter III.). Das betrifft indes die Folgen eines Rechtsverstoßes bzw. die Fassung des Entscheidungsausspruchs, nicht aber die Möglichkeit der Antragstellenden, zunächst nur bestimmte Einzelregelungen des Änderungsortsgesetzes zur Überprüfung im Normenkontrollverfahren zu stellen.

2. Die durch den Schriftsatz vom 09.12.2025 erfolgte Antragserweiterung auf die Überprüfung der Vereinbarkeit der Neufassung des § 1 Abs. 4 Satz 2 BrJahrmarktGO mit höher-rangigem Recht ist zulässig. Die Antragserweiterung ist analog § 91 VwGO sachdienlich. Die Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO war zum Zeitpunkt der Erweiterung noch nicht verstrichen und die Berücksichtigung des erweiterten Streitgegenstands erscheint geeignet, weitere Rechtsfragen im Zusammenhang mit den umfangreichen Änderungen der BrJahrmarktGO zu klären und weitere Rechtsstreitigkeiten im Interesse der Rechtssicherheit zu verhindern. Ihre Berücksichtigung verletzt auch nicht das rechtliche Gehör der Antragsgegnerin (Art. 103 Abs. 1 GG). Sie hat in der mündlichen Verhandlung zwar zunächst angegeben, dass ihr der die Antragserweiterung enthaltende Schriftsatz noch nicht zur Kenntnis gebracht worden sei. Inhaltlich hat sie sich gleichwohl zu dem erweiterten Antrag eingelassen und die angegriffene Gebührenregelung verteidigt. Sie hat zudem ohne die Beantragung einer Schriftsatznachlassfrist insgesamt die Antragsablehnung beantragt.

3. Die Sachentscheidungsvoraussetzungen liegen vor.

Das Oberverwaltungsgericht entscheidet gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 1 und 2 VwGO auf Antrag über die Gültigkeit von Satzungen nach dem BauGB und Rechtsverordnungen aufgrund des § 246 Abs. 2 BauGB sowie von anderen im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften, sofern das Landesrecht dies bestimmt. Bei den angegriffenen Regelungen des Änderungsortsgesetzes handelt es sich um im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschriften, die nach Art. 7 Abs. 1 BremAGVwGO dem Normenkontrollverfahren unterstellt sind.

Die Antragstellenden sind zudem antragsbefugt im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Sie unterfallen als Gewerbetreibende, die mit ihren Geschäften regelmäßig zu einem oder mehreren der durch die Antragsgegnerin festgesetzten Jahrmärkte und Volksfeste zugelassen werden, der Gebührenpflicht aus § 1 Abs. 2 Satz 1 BrJahrmarktGO. Sie haben auch dazu vorgetragen, dass sie aufgrund der Änderung der Anlage zu § 1 Abs. 2 BrJahrmarktGO durch Art. 1 Nr. 6 und dem Anhang (zu Art. 1) Änderungsortsgesetz zukünftig ein höheres Nutzungsentgelt entrichten müssen.

Die einjährige Antragsfrist gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO nach Bekanntgabe des Ortsgesetzes am 24.01.2025 ist eingehalten.

II. Der Normenkontrollantrag ist auch begründet.

Die zur Überprüfung gestellten Satzungsvorschriften sind ungültig, weil sie gegen höherrangiges Recht verstoßen. Bei der Prüfung der Begründetheit des Normenkontrollantrags ist der Senat nicht auf die von den Antragstellenden geltend gemachten Mängel beschränkt. Er kann demgemäß die angegriffene Satzungsbestimmung auch aus Gründen als rechtsfehlerhaft ansehen, welche die Antragstellenden nicht vorgetragen haben (BVerwG, Beschl. v. 20.06.2001 – 4 BN 21.01, juris Rn. 12 f.). Dies gilt jedenfalls dann, wenn es sich nicht um eine „ungefragte Fehlersuche“ handelt, weil der Fehler sich schon bei Durchsicht der angefochtenen Satzungen aufdrängt (vgl. NdsOVG, Urt. v. 03.05.2021 – 9 KN 162/17, juris Rn. 102 unter Bezug auf BVerwG, Urt. v. 17.04.2002 – 9 CN 1.01, juris Rn. 43 f.).

1. Das Änderungsortsgesetz ist allerdings formell rechtmäßig erlassen.

a) Fehler beim Zustandekommen des Änderungsortsgesetzes werden durch die Antragstellerinnen und Antragsteller nicht vorgetragen und sind auch sonst nicht ersichtlich. Die am 21.01.2025 von der Stadtbürgerschaft beschlossene und am 24.01.2025 im Bremischen Gesetzblatt verkündete Satzung findet ihre Ermächtigungsgrundlage in § 3 Abs. 3

Satz 1 i.V.m. § 12 Abs. 1 Satz 1 BremGebBeitrG, wonach für die Stadtgemeinde Bremen die Stadtbürgerschaft Benutzungsgebühren als Gegenleistung für die Benutzung öffentlicher Anstalten, Einrichtungen oder Leistungen sowie für damit im Zusammenhang stehende Leistungen festsetzt.

b) Entgegen der Rüge der Antragstellerinnen und Antragsteller ist Art. 1 Nr. 6 und der Anhang (zu Art. 1) Änderungsortgesetz nicht bereits deswegen formell rechtswidrig, weil der Neubestimmung des Benutzungsentgelts keine (nachvollziehbare) Gebührenkalkulation zugrunde gelegen hätte.

Das Oberverwaltungsgericht braucht nicht zu entscheiden, ob eine fehlende bzw. unzureichende Gebührenkalkulation zur formellen Rechtswidrigkeit der Gebührensatzung führt oder ob es für die richterliche Kontrolle des in einer Gebührensatzung festgelegten Gebührensatzes nur darauf ankommt, dass der Gebührensatz im Ergebnis nicht gegen gebührenrechtliche Grundsätze verstoße (so ThürOVG, Urt. v. 18.07.2024 – 4 KO 698/17, juris Rn. 61 zur sog. „Ergebnisrechtsprechung“; vgl. ausführlich Vetter, in: Christ/Oebebecke, KommunalAbgabenR-HdB, 2. Aufl. 2022, Teil D, Rn. 50 ff.). Denn selbst wenn man mit der sog. „Vorgangsrechtsprechung“ annähme, dass eine Gebührenkalkulation mit Blick auf ihre Aufgabe, die tatsächlichen Grundlagen für die rechtssatzmäßige Festsetzung des Gebührensatzes zur Verfügung zu stellen, für die kundigen, mit dem Sachverhalt vertrauten kommunalen Mandatsträger, die sie sich zu eigen machen, jedenfalls transparent, verständlich, nachvollziehbar und in sich schlüssig sein (vgl. VGH B-W, Urt. v. 27.04.2023 – 2 S 1/22, juris Rn. 156; Urt. v. 18.02.2020 – 2 S 1504/18, juris Rn. 72; OVG R-P, Urt. v. 17.02.2004 – 12 A 10826/03.OVG, juris Rn. 14) und die kalkulatorischen Leitentscheidungen widerspiegeln (NdsOVG, Urt. v. 03.05.2021 – 9 KN 162/17, juris Rn. 239) muss, sind diese Voraussetzungen vorliegend erfüllt. Die Stadtbürgerschaft hat das Änderungsortgesetz auf der Grundlage einer grundsätzlich nachvollziehbaren und transparenten Gebührenkalkulation beschlossen.

aa) Die Gebührenkalkulation lässt erkennen, auf welche Weise die Ermittlung der zulässigen Gebührenobergrenze – also die Bestimmung der ansatzfähigen Kosten der Jahrmärkte und Volksfeste – erfolgt ist.

In der Vorlage der Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation für die Sitzung des Senats am 10.12.2024 wird dazu ausgeführt, dass zur Kalkulation der notwendigen Gebührenanpassungen primär die validen IST-Werte, also die rechnerisch ermittelten Kosten der Veranstaltungen des Jahres 2023 herangezogen wurden. Die Kalkulationsgrundlagen

ergeben sich im Wesentlichen bereits aus den den Schaustellerverbänden im Verwaltungsverfahren zur Verfügung gestellten Unterlagen, die die Antragstellenden zu den Akten gereicht haben. Danach wurde zunächst ausgehend von den für die Durchführung der Osterwiese, des Freimarkts und des Bremer Weihnachtsmarkts im Jahr 2023 entstandenen Kosten, soweit die Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation sie als umlagefähig ansah, und abzüglich der von den Schaustellenden im Jahr 2023 geleisteten Jahrmarktsgebühren ein städtisches Defizit von insgesamt über 1,2 Mio. Euro ermittelt. Dieses Defizit wurde sodann als Kostenprognose für den Kalkulationszeitraum zugrunde gelegt. Nicht nachvollziehbar ist der Einwand der Antragstellerinnen und Antragsteller, es sei nicht ersichtlich, welche Kostenpositionen die Antragsgegnerin in welcher Höhe als umlagefähig anerkannt habe. Die den Schaustellerverbänden im Verwaltungsverfahren zunächst noch ohne Angabe der Höhe der jeweiligen Kostenpositionen übermittelte (vorläufige) Gebührenprognose findet sich in überarbeiteter Form als Anlage zur Mitteilung des Senats an die Stadtbürgerschaft vom 10.12.2024 zu dem Entwurf des Änderungsortsgesetzes (Brem. Bürgerschaft Drs. 21/441 S). Darin sind die Veranstaltungskosten für das Jahr 2023, die die Antragsgegnerin ihrer Gebührenprognose zugrunde legt, aufgeschlüsselt. Es wird zudem angegeben, welche Kostenpositionen davon als gebührenfähig und welche als nicht umlagefähig angesehen wurden. Einzig die Kosten der Notbeleuchtung und der Notausgangsbeschilderung sind auch hier geschwärzt; ihre Höhe lässt sich jedoch durch Rückrechnung von den Gesamtkosten aus bestimmen.

bb) Den Kalkulationsgrundlagen ist weiter auch zu entnehmen, nach welchen Gebührenmaßstäben die als umlagefähig erkannten Kosten verteilt werden sollen und welche kalkulatorischen Leitentscheidungen dem zugrunde liegen.

Unter Berücksichtigung der prognostizierten Veranstaltungskosten wurde ausgehend von der jeweiligen Veranstaltungsfläche das zur Kostendeckung durchschnittlich erforderliche Entgelt pro Quadratmeter für jede der drei Veranstaltungen gesondert bestimmt (28 Euro für die Osterwiese, 33 Euro für den Freimarkt und 120 Euro für den Bremer Weihnachtsmarkt). Dabei hat die Antragsgegnerin auch die allgemeinen (also nicht veranstaltungsbezogenen) Kosten der Marktverwaltung – insbesondere die Personalkosten – anteilig nach dem prozentualen Anteil der jeweiligen Fläche von Osterwiese, Freimarkt bzw. Bremer Weihnachtsmarkt an der Gesamtfläche aller Märkte umgelegt und berücksichtigt. Im Anschluss wurde das Platzgeld für die unterschiedlichen Branchen durch Multiplikation mit einem als Verteilungsmaßstab bestimmten Faktor angepasst, der je nach Veranstaltung und Branche differiert; die für die Bemessung des Faktors maßgeblichen Erwägungen sind jeweils wiedergegeben. Daraus ergeben sich die in der Anl. zu § 1 Abs. 2 BrJahrmarktGO

geregelten Kostenstellen. Es wurde weiter überprüft, ob ausgehend von der branchenbezogenen Belegung der Veranstaltungsflächen im Jahr 2023 das zuvor festgestellte Defizit der jeweiligen Veranstaltung auch bei Berücksichtigung der „Faktoren“ durch die Erhöhung des Platzgeldes ausgeglichen wird. Auf diese Weise wurde für die Osterwiese eine Unterdeckung in Höhe von 167.913,44 Euro und für den Bremer Weihnachtsmarkt eine Unterdeckung in Höhe von 21.931,36 Euro, für den Freimarkt hingegen eine Überdeckung in Höhe von 177.445,03 Euro prognostiziert, die sich nach der Rechtsauffassung der Antragsgegnerin gegenseitig ausgleichen, da die Bremer Jahrmärkte und Volksfeste insgesamt als einheitliche öffentliche Einrichtung anzusehen seien. Dieses Vorgehen der Antragsgegnerin ist grundsätzlich in sich schlüssig und ermöglicht eine rechtliche Überprüfung der Gebührenkalkulation.

2. Die durch die Antragstellerinnen und Antragsteller gerügte fehlerhafte Bezeichnung der dritten Spalte der Tabelle zu Ziff. 2 der durch Art. 1 Nr. 6 und dem Anhang (zu Art. 1) Änderungsortsgesetz neu gefassten Anlage zu § 1 Abs. 2 BrJahrmarktGO führt auch nicht zu einem Verstoß gegen die Grundsätze der Normenklarheit und -bestimmtheit (vgl. zum Bestimmtheitsgrundsatz im Gebührenrecht BVerwG, Beschl. v. 05.11.2018 – 3 B 4.18, juris Rn. 25). Vielmehr handelt es sich um ein unbeachtliches Redaktionsversehen des Satzungsgebers.

Die Annahme eines Redaktionsversehens setzt voraus, dass der Gesetzeswortlaut in der Ausgestaltung und Formulierung aufgrund einer fehlerhaften oder missverständlichen redaktionellen oder technischen Umsetzung nicht dem Willen des Gesetzgebers entspricht (BVerwG, Urt. v. 15.01.2019 – 1 C 15/18, BVerwGE 164, 179-203, Rn. 13; OVG Bremen, Beschl. v. 21.08.2024 – 2 LA 177/23, juris Rn. 16; grundlegend Riedl, AöR 119, S. 642 (643)). Die Feststellung und die Folgen von dem Normgeber absichtslos bei der Abfassung eines Normtextes unterlaufenen Fehlleistungen sind jeweils das Ergebnis einer Auslegung (vgl. Riedl, AöR 119, S. 642 (646); Heydemann, NVwZ 1993, 419 (421 ff)). Ausgehend von der mittels der gängigen Auslegungsmethoden getroffenen Feststellung, dass der Normtext den objektivierten Willen des Gesetzgebers unvollständig oder gar nicht wiedergibt, ist wiederum durch Auslegung zu ermitteln, was daraus für die Rechtsanwendung folgt (OVG Bremen, Beschl. v. 21.08.2024 – 2 LA 177/23, juris Rn. 18).

Vorliegend ergibt sich bereits aus der Normsystematik ausgehend von dem objektiven Empfängerhorizont eines der Norm Unterworfenen (Riedl, AöR 119, S. 642 (652)) unzweifelhaft, dass es sich bei der Bezeichnung der dritten Spalte der Tabelle zu Ziff. 2 der Anlage zu § 1 Abs. 2 BrJahrmarktGO mit „Freimarkt“ um ein offensichtliches Redaktionsversehen des Satzungsgebers handelt. Die Anlage zu § 1 Abs. 2 BrJahrmarktGO besteht aus zwei

Tabellen, die die jeweiligen Kostenstellen für das in § 1 Abs. 2 BrJahrmarktGO dem Grunde nach geregelte Benutzungsentgelt für die Volksfeste und Jahrmärkte der Stadt Bremen enthält. Die erste Tabelle (Ziff. 1), überschrieben mit „Freimarkt und Osterwiese“, enthält in den Spalten 3 und 4 unter der Bezeichnung „Freimarkt“ (Spalte 3) bzw. „Osterwiese“ (Spalte 4) das Entgelt pro Quadratmeter für die in Spalte 2 der Tabelle aufgeführten Geschäftsarten („Branchen“), gesondert für jede der in Spalte 1 der Tabelle aufgeführten Kostenstellen (Nrn. 101 bis 116). Die zweite Tabelle (Ziff. 2), überschrieben mit „Bremer Weihnachtsmarkt“, enthält in Spalte 1 die laufenden Kostenstellen (Nrn. 201 bis 208), in Spalte 2 die jeweiligen Geschäftsarten („Branchen“) und in Spalte 3 das Entgelt pro Quadratmeter. Es liegt ausgehend von der Überschrift der Ziff. 2 als „Bremer Weihnachtsmarkt“ und dem dargestellten eindeutigen Aufbau der Anlage zu § 1 Abs. 2 BrJahrmarktGO, wonach die den Freimarkt betreffenden Kostenstellen der Ziff. 1 zugeordnet sind, auf der Hand, dass der Satzungsgeber unter Ziff. 2 der Anlage die Bemessungskriterien für das Benutzungsentgelt in Bezug auf den Bremer Weihnachtsmarkt regeln wollte und es sich bei der Bezeichnung der Spalte 3 als „Freimarkt“ bezogen auf den Regelungsgehalt der Ziff. 2 der Anlage um eine offenkundig widersprüchliche (Falsch-)Bezeichnung handelt. Bei sorgfältigem Redigieren der Anlage zu § 1 Abs. 2 BrJahrmarktGO durch den Satzungsgeber wäre die fehlerhafte Bezeichnung erkannt und vermieden worden, so dass ein offenkundiges Redaktionsversehen anzunehmen ist, dessen Korrektur ohne förmliche Berichtigung durch eine Rechtsanwendung nach dem eindeutig erkennbaren wirklichen Willen des Satzungsgebers erfolgen kann (Riedl, AöR 119, S. 642 (652)).

3. Die Neubemessung des Nutzungsentgelts durch Art. 1 Nr. 6 (mit dem Anhang zu Art. 1) des Änderungsortsgesetzes steht jedoch mit materiellem Gebührenrecht nicht in Einklang.

a) Der gewählte Gebührenmaßstab verletzt höherrangiges Recht.

aa) Die von der Antragsgegnerin festgesetzten Jahrmärkte (§ 68 Abs. 2, § 69 Abs. 1 GewO) und Volksfeste (§ 60b Abs. 1, Abs. 2, § 69 GewO) sind kommunale öffentliche Einrichtungen (vgl. bereits OVG Bremen, Urt. v. 14.11.1995 – 1 BA 13/95, juris Rn. 28; BVerwG, Urt. v. 27.05.2009 – 8 C 10.08, juris), so dass sich das in § 1 Abs. 2 BrJahrmarktGO geregelte Benutzungsentgelt an § 12 BremGebBeitrG messen lassen muss. Nutzungsgebühren sollen nach dem wirtschaftlichen Wert der Benutzung oder Leistung bemessen sein und sollen regelmäßig die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten decken (§ 12 Abs. 2 BremGebBeitrG). Zu den Kosten gehören auch Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen (§ 12 Abs. 3 Satz 1 BremGebBeitrG). Die Gebühren sind nach dem Ausmaß zu bemessen, in dem die Gebührenschuldner die öffentliche Einrichtung benutzen (§ 12 Abs. 5 Satz 1 BremGebBeitrG). Die Erhebung von Grundgebühren

und Zusatzgebühren sowie von Mindestgebühren ist zulässig (§ 12 Abs. 5 Satz 2 BremGebBeitrG).

§ 12 Abs. 2 BremGebBeitrG enthält das Kostendeckungsprinzip, während § 12 Abs. 5 Satz 1 BremGebBeitrG eine einfachrechtliche Ausformung des aus dem Übermaßverbot abzuleitenden Äquivalenzprinzips darstellt, das besagt, dass eine Gebühr – bezogen auf den gesetzlich bestimmten Zweck – nicht in einem groben Missverhältnis zu der vom Träger öffentlicher Verwaltung erbrachten Leistung stehen darf (BVerfG, Beschl. v. 07.02.1991 – 2 BvL 24/84, BVerfGE 83, 363-395 = juris Rn. 98; Urt. v. 14.04.1967 – IV C 179.65, BVerwGE 26, 305-317 = juris Rn. 20).

Das hier in Rede stehende „Platzgeld“ muss sich zudem an Art. 12 Abs. 1 GG messen lassen, weil die Gebühr die Beschickerinnen und Beschicker gerade in ihrer Eigenschaft als Gewerbetreibende trifft und damit die finanzielle Belastung bei der Berufsausübung erheblich erhöht. Da ihre berufliche Tätigkeit dadurch zudem in spezifischer Weise beeinflusst wird, stellt sich die deutliche Gebührenerhöhung als Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der Gebührenpflichtigen dar (zum Ganzen BVerfG, Urt. v. 14.01.2025 – 1 BvR 548/22, juris Rn. 54 ff.). Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieses Eingriffs setzt – wie auch sonst im Gebührenrecht – voraus, dass die Benutzungsgebühr den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wahrt (BVerfG, Urt. v. 14.01.2025 – 1 BvR 548/22, juris Rn. 63 ff.).

Dem Ortsgesetzgeber steht zwar grundsätzlich ein weiter Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum zu, welche öffentlichen Leistungen er einer Gebührenpflicht unterwerfen will (vgl. BVerfG, Urt. v. 19.03.2003 – 2 BvL 9/98 u.a., BVerfGE 108, 1 <19> = juris Rn. 56 ff.; BVerwG, Urt. v. 29.03.2019 – 9 C 4.18, BVerwGE 165, 138 Rn. 21 f. jeweils m.w.N.). Er muss zur Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes jedoch beachten, dass eine Gebühr nur als Gegenleistung für eine Leistung der Verwaltung erhoben werden darf. Die Gebührenerhebung muss durch sachliche Gründe gerechtfertigt sein, die gerade an den Charakter einer Gebühr als Gegenleistung für eine dem Gebührenpflichtigen individuell zurechenbare Leistung der Verwaltung anknüpfen (vgl. BVerfG, Urt. v. 14.01.2025 – 1 BvR 548/22, juris Rn. 87; BVerwG, Urt. v. 29.04.2021 – 9 C 1.20, BVerwGE 172, 292-306, Rn. 16; Beschl. v. 26.04.2018 – 9 BN 4.18, juris Rn. 10). Die normative Anknüpfung des Gebührentatbestandes muss einen Rückhalt in der Wirklichkeit finden (BVerfG, Urt. v. 14.01.2025 – 1 BvR 548/22, juris Rn. 87). Ist der erforderliche materielle Gegenleistungscharakter gegeben, darf die Gebührenbemessung auch der Höhe nach den dadurch gesteckten Rahmen nicht überschreiten: Die durch die Gebührenhöhe bewirkte Belastung muss ihrerseits den Anforderungen an die sachliche Rechtfertigung genügen. Die Belastung muss nach Maßgabe des durch die öffentlich-rechtliche Leistung vermittelten Vorteils

erfolgen, der mit der Gebühr finanziell ausgeglichen beziehungsweise dessen Nutzungsmöglichkeit mit dem Beitrag abgegolten werden soll (BVerfG, Urt. v. 14.01.2025 – 1 BvR 548/22, juris Rn. 104, juris; Beschl. v. 24.06.2014 – 1 BvR 668/10, BVerfGE 137, 1-29, Rn. 51 f.).

Keine wesentlich anderen Anforderungen folgen aus dem Grundsatz der Belastungsgleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG) im Gebühren- und Abgabenrecht: Da die Gebührenschuldner einer nichtsteuerlichen Abgabe regelmäßig zugleich Steuerpflichtige sind und als solche zur Finanzierung der die Gemeinschaft treffenden Lasten herangezogen werden, bedürfen nichtsteuerliche Abgaben, die sie zu einer weiteren Finanzleistung heranziehen, zur Wahrung der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen eines über den Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden, besonderen sachlichen Rechtfertigungsgrundes (BVerfG, Beschl. v. 16.04.2020 – 1 BvR 173/16, juris Rn. 37; Beschl. v. 24.06.2014 – 1 BvR 668/10, BVerfGE 137, 1-29, Rn. 54). Auch insoweit ist die Differenzierung zwischen Gebührenpflichtigen und nicht Gebührenpflichtigen nach Maßgabe des individuellen Vorteils vorzunehmen, der mit der Gebührenerhebung abgegolten werden soll (BVerfG, Beschl. v. 16.04.2020 – 1 BvR 173/16, juris Rn. 38).

bb) Bei Berücksichtigung dieser Maßstäbe erweist sich das Anknüpfen der Antragsgegnerin an die für die Aufstellung des Geschäfts benötigte Fläche als zulässiges Entgeltbemessungskriterium ((1.)). Das Übermaßverbot und der Grundsatz der Belastungsgleichheit werden auch nicht dadurch verletzt, dass das Entgelt pro Quadratmeter je nach Geschäftsart („Branche“) unterschiedlich hoch bemessen ist ((2.)). Die (verfassungs-)rechtlichen Anforderungen sind jedoch nicht gewahrt, soweit der Ortsgesetzgeber durch die Bemessung des Platzgeldes pro Quadratmeter die Beschickerinnen und Beschicker des Freimarkts teilweise an den Kosten der Osterwiese und des Bremer Weihnachtsmarktes beteiligt. Insoweit ist der die Gebühr rechtfertigende Bezug zwischen der gewährten Leistung und den Abgabepflichtigen nicht gegeben ((3.)).

(1.) Dadurch, dass sich nach der Anl. zu § 1 Abs. 2 BrJahrmarktGO die Bemessung der Gebühr nach der durch die jeweiligen Gewerbetriebe genutzten Fläche richtet, wird der Vorgabe, dass die Gebühr an den wirtschaftlichen Wert der Leistung für den Gebührenschuldner anknüpfen muss, genüge getan. Denn der Vorteil, den die Beschickerinnen und Beschicker aus der Teilnahme an den Bremer Volksfesten und Jahrmärkten ziehen, besteht vorrangig in der Möglichkeit, dort zur Gewerbeausübung ihr Geschäft aufstellen und auf die durch die Antragsgegnerin auf dem Veranstaltungsgelände zur Verfügung gestellte Infrastruktur zurückgreifen zu können. Der Grundsatz einer Gebührenbemessung nach

Maßgabe des individuellen Vorteils ist auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Gebührenvorschrift alle Standplätze gleichbehandelt und keine Abschläge für besonders unattraktive und seit der Neufassung des § 1 Abs. 3 BrJahrmarktGO auch keine Zuschläge für besonders attraktive Stellplätze mehr vorsieht. Der gewählte Verteilungsmaßstab muss zwar grundsätzlich dem Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG Rechnung tragen (BVerwG, Beschl. v. 05.11.2001 – 9 B 50/01, juris Rn. 12). Daraus ergibt sich indes kein striktes Gebot der gebührenrechtlichen Leistungsproportionalität. Angesichts des weiten gesetzgeberischen Ermessens bei der Entscheidung, welche Fälle im Gebührenrecht gleich- und welche ungleich behandelt werden sollen, ist aus Gründen der Vereinfachung und der Verwaltungspraktikabilität in gewissem Umfang auch eine pauschalierende Betrachtungsweise gestattet (vgl. BVerwG, Beschl. v. 09.12.1993 – 8 NB 5.93, juris Rn. 6; NdsOVG, Urt. v. 03.05.2021 – 9 KN 162/17, juris Rn. 215). Die gebührenrechtliche Gleichbehandlung aller Standplätze überschreitet den zulässigen Rahmen nicht. Insoweit ist auch zu berücksichtigen, dass § 1 Abs. 3 Satz 1, Satz 2 Nr. 1 BrJahrmarktGO die Möglichkeit einer niedrigeren behördlichen Festsetzung oder nachträglichen Ermäßigung im Ermessenswege für solche Geschäfte vorsieht, denen ein Standplatz auf Marktbereichen zugewiesen wurde, die eine besonders ungünstige Geschäftslage aufweisen.

(2.) Es ist grundsätzlich auch nicht zu beanstanden, dass das Platzgeld pro Quadratmeter je nach Geschäftsart („Branche“) variiert.

Gebührenrechtliche Ungleichbehandlungen innerhalb der Gebührenpflichtigen, wie sie aus der branchenabhängigen Höhe des Platzgeldes folgen, bedürfen ebenfalls der sachlichen Rechtfertigung (vgl. BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014 - 1 BvR 668/10, 1 BvR 2104/10, juris Rn. 50 f.). Es muss jedoch keine absolute, sondern nur eine verhältnismäßige Belastungsgleichheit unter den Gebührenpflichtigen gewahrt bleiben (vgl. BVerwG, Urt. v. 01.12.2005 – 10 C 4.04, juris Rn. 51; Beschl. v. 15.03.2006 – 10 BN 1.06, juris Rn. 51; NdsOVG, Urt. v. 04.06.2024 – 7 LB 109/21, juris Rn. 55). Der Normgeber ist daher nicht gehindert, Differenzierungen zwischen den Gebührenpflichtigen vorzunehmen, solange dies nach Maßgabe des Vorteils erfolgt, den sie aus der Leistung der Verwaltung ziehen. Er darf sie zudem zur Verfolgung weiterer legitimer Gebührenzwecke unterschiedlich belasten, soweit dies auf einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung beruht (vgl. BVerfG, Beschl. v. 06.12.2012 – 2 BvL 51/06, 2 BvL 52/06, juris Rn. 50 ff.). So sind als sachliche Gründe, die die Bemessung einer Gebühr rechtfertigen können, neben dem Zweck der Kostendeckung auch Zwecke des Vorteilsausgleichs, der Verhaltenslenkung sowie soziale Zwecke anerkannt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 06.12.2012 – 2 BvL 51/06, 2 BvL 52/06, juris Rn. 50 ff.; Urt. v. 19.03.2003 – 2 BvL 9/98, BVerfGE 108, 1-34 = juris Rn. 55 ff.).

Die begrenzte Ungleichbehandlung der Gewerbetreibenden dadurch, dass je nach Branche eine Multiplikation des kostendeckenden Platzgeldes pro Quadratmeter mit einem Faktor erfolgt, der sich – mit Ausnahme der Bauchläden – zwischen 0,3 und 1,25 (Osterwiese) und 0,3 und 1,85 (Bremer Weihnachtsmarkt) bewegt, ist nach den dargestellten Maßstäben sachlich gerechtfertigt. Nach dem Willen des Satzungsgebers wird dadurch der unterschiedlichen Erlös- und Kostenstruktur der jeweiligen Branchen Rechnung getragen (vgl. Brem. Bürgerschaft, Drs. 21/441 S, S. 8). Die Gebührenbemessung dient demnach im Wesentlichen dem Vorteilsausgleich: Diejenigen Geschäftsarten, die in wirtschaftlicher Hinsicht besonders von der Veranstaltungsteilnahme profitieren, sollen auch begrenzt stärker an den Kosten beteiligt werden. Damit wird der wirtschaftliche Wert der Benutzung der öffentlichen Einrichtung angesprochen, der auch nach Landesrecht gemäß § 12 Abs. 2 Satz 1 BremGebBeitrG Grundlage der Bemessung von Benutzungsgebühren sein soll. Zu berücksichtigen ist zudem, dass Volksfeste und Jahrmärkte dann, wenn keine begrenzte Umverteilung der Kostentragung von den weniger profitablen zu den profitableren Geschäften stattfinden würde, in ihrer historisch gewachsenen bzw. tradierten Art und Weise nicht stattfinden könnten. Die Märkte erfreuen sich so großer Beliebtheit, weil sich auf ihnen eine Vielzahl ganz unterschiedlicher Geschäftsarten in unmittelbarer Nähe zueinander finden. Gerade deswegen ziehen sie ein so großes Publikum an. Damit profitieren auch diejenigen Gewerbetreibenden, die mit ihrem Geschäft eine vergleichsweise höhere Gebührenpflicht trifft, davon, dass durch den gewählten Verteilungsmaßstab auch solchen Gewerbetreibenden die Teilnahme ermöglicht wird, die den Veranstaltungen sonst möglicherweise aus Kostengründen fernbleiben würden.

Die gewählten Differenzierungskriterien sind zur Erreichung des legitimen Zwecks eines Vorteilsausgleichs geeignet und erforderlich. Die Antragsgegnerin hat bei der Gebührenkalkulation – wenn auch in verkürzter Weise – diejenigen Gesichtspunkte wiedergegeben, die sie zur Bemessung einer höheren bzw. niedrigeren Gebühr veranlasst haben (vgl. Brem. Bürgerschaft, Drs. 21/441 S, S. 8 und S. 220 f. BA). Die dafür verwendeten Kriterien, wie z.B. eine besonders große Grundfläche, Umsatzerwartungen, Wareneinsatz und Höhe der Transport-, Aufbau und Energiekosten halten der gerichtlichen Überprüfung grundsätzlich stand und überschreiten den Beurteilungsspielraum des Normgebers nicht, denn es handelt sich um Kriterien, die Rückschlüsse auf den jeweils zu erwartenden Umsatz bzw. Gewinn zulassen. Soweit die Antragstellenden monieren, dass die Antragsgegnerin ihre Annahmen zur Bestimmung der daraus folgenden Gebührenbemessungsfaktoren nicht tatsachenbezogen getroffen oder zumindest die berücksichtigten Tatsachen nicht offengelegt habe, war eine weitergehende Sachaufklärung deswegen nicht angezeigt, weil die Gebührenmessung bereits aus anderen Gründen der rechtlichen Kontrolle nicht standhält.

Die durch die Antragsgegnerin gewählten Faktoren bewegen sich zudem noch in einem Rahmen, der den Entgeltcharakter der Gebühr wahrt. Eine (unzulässige) gänzliche Abkopplung von dem Ziel der Kostendeckung ist nicht ersichtlich (vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 29.04.2021 – 9 C 1.20, BVerwGE 172, 292; Rn. 30 m.w.N.; OVG Bln-Bbg, Urt. v. 05.01.2023 – OVG 12 A 5.21, juris Rn. 18 f.).

Nicht zu beanstanden ist schließlich, dass die Antragsgegnerin die Benutzungsgebühren auch für die Bauchläden nach dem Entgelt pro Quadratmeter bemisst. Sie hat im Normenkontrollverfahren dazu nachvollziehbar erläutert, dass die auf dem Freimarkt und der Osterwiese zugelassenen „Bauchläden“ nicht transportabel seien und ihnen jeweils ein fester Platz auf dem Veranstaltungsgelände zugewiesen werde. Bei der Gebührenkalkulation hat sie Bauchläden dem entsprechend auch mit einer durchschnittlichen Grundfläche von 1,3 m² (Osterwiese) bzw. 2,38 m² (Freimarkt) berücksichtigt. Anhaltspunkte dafür, dass diese Annahme falsch ist, hat der erkennende Senat nicht.

(3.) Die Antragsgegnerin hat ihren Gestaltungsspielraum jedoch überschritten, soweit sie eine bei Zugrundelegung der neuen Gebührensätze prognostizierte Kostenüberdeckung in Bezug auf den Freimarkt als durch eine Kostenunterdeckung in Bezug auf die Osterwiese und den Bremer Weihnachtsmarkt zulässigerweise ausgeglichen bewertet hat.

Die daraus folgende begrenzte Beteiligung der Beschickerinnen und Beschicker des Freimarkts an den Kosten der Osterwiese und des Bremer Weihnachtsmarkts verletzt die Berufsausübungsfreiheit der Beschickerinnen und Beschicker des Freimarkts, weil es an der die Gebühr rechtfertigenden individuellen Zurechenbarkeit der Leistung der Verwaltung fehlt. Die Bemessung des Benutzungsentgelts für die Beschickerinnen und Beschicker des Freimarkts ist deswegen rechtswidrig.

(a) Der von der Antragsgegnerin angeführte Grund, bei dem BgA Marktverwaltung handle es sich sowohl steuerrechtlich als auch verwaltungstechnisch um eine funktionelle Einheit, deren Zweck es sei, sämtlich Volksfeste und Jahrmärkte zu planen und durchzuführen, so dass es zulässig sei, die Kosten der für die Schaustellenden weniger profitablen Osterwiese und des Bremer Weihnachtsmarkts anteilig bei der Gebührenbemessung des Benutzungsentgelts für den Freimarkt zu berücksichtigen, rechtfertigt die zusätzliche Belastung der Beschickerinnen und Beschicker des Freimarkts nicht.

Ihre Behauptung, sie habe für die Gebührenkalkulation die drei Bremer Märkte zu einer einheitlichen öffentlichen Einrichtung zusammengefasst, entspricht bereits im Tatsächli-

chen nicht dem Vorgehen der Antragsgegnerin. Ihre Argumentation zielt auf die obergerichtliche Rechtsprechung zum anlagen- bzw. leitungsbezogenen Beitragsrecht ab. Diesbezüglich – also z.B. für das Abfallgebührenrecht (NdsOVG, Urt. v. 03.05.2021 – 9 KN 162/17, juris Rn. 113), für das Kanalbaubeitragsrecht (NdsOVG, Urt. v. 12.11.1991 – 9 L 20/90, juris Rn. 20), für das Straßenausbaubeitragsrecht und für das Abwassergebührenrecht (ThürOVG, Urt. v. 09.11.2021 – 4 KO 659/20, juris Rn. 61 f.) – ist anerkannt, dass es im gerichtlich nur beschränkt überprüfbaren Organisationsermessen des Ortsgesetzgebers steht, festzulegen, ob zur Aufgabenwahrnehmung nur jeweils eine einheitliche kommunale öffentliche Einrichtung bestimmt ist, für die die Gebühren dann (jedenfalls grundsätzlich) auf Grundlage einer Gesamtkalkulation mit einheitlicher Bemessungsregelung bemessen werden können (vgl. z.B. OVG LSA, Urt. v. 05.07.2007 – 4 L 264/06, juris Rn. 28 f) oder ob er mehrere Einrichtungen ausgestaltet, mit der Folge, dass auch der Aufwand für die Beitragserhebung jeweils getrennt zu ermitteln ist (vgl. NdsOVG, Urt. v. 03.05.2021 – 9 KN 162/17, juris Rn. 113). Bei einem einheitlichen Abgabensatz kann dann der Vorteil finanziell abgeschöpft werden, den die öffentliche Einrichtung insgesamt vermittelt (BVerwG, Urt. v. 27.09.2000 – 11 CN 1/00, juris Rn. 24; HessVGH, Beschl. v. 15.05.1997 – 5 N 1460/96, juris Rn. 46 ff.).

Die Antragsgegnerin hat hingegen die Gebühren nicht für alle drei Veranstaltungen einheitlich bemessen. Das hätte – da die Durchführung des Freimarkts nach der Prognose der Antragsgegnerin mit Abstand die höchsten Kosten verursacht – eigentlich umgekehrt dazu führen müssen, dass die Gebühren für die Teilnahme an Osterwiese und Bremer Weihnachtsmarkt steigen. Sie hat vielmehr von vornherein so kalkuliert, dass die Beschickerinnen und Beschicker des Freimarkts ein nach der Gebührenkalkulation verbleibendes Defizit der anderen beiden Veranstaltungen ausgleichen müssen und sollen. Die Kalkulation der Gebührensätze erfolgte ausgehend von der angenommenen Unterdeckung der städtischen Jahrmärkte und Volksfeste zunächst (rein) veranstaltungsbezogen. Auch die allgemeinen Kosten der Marktverwaltung (also insbesondere die Personalkosten) wurden nicht gleichmäßig berücksichtigt, sondern nach dem prozentualen Anteil der Veranstaltungsfläche an der Gesamtfläche aller drei Veranstaltungen veranstaltungsbezogen umgelegt. Das von der Antragsgegnerin prognostizierte Defizit der Osterwiese und des Bremer Weihnachtsmarkts einerseits und die Kostenüberdeckung bezüglich des Freimarkts andererseits, sind Folge dessen, dass sie das so ermittelte kostendeckende Platzgeld pro Quadratmeter nach den von ihr zugrunde gelegten Verteilungsmaßstäben („Faktoren“) für die einzelnen Branchen unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Erlös- und Kostenstruktur angepasst hat. Das aufgrund dieser Anpassungen kalkulierte Gebührenaufkommen für die Osterwiese und den Bremer Weihnachtsmarkt bleibt in der Folge hinter den veranstaltungsbezogen prognostizierten Kosten zurück, während es für den Freimarkt die

prognostizierten Kosten übersteigt. Es entsprach demnach gerade der Absicht der Antragsgegnerin über die Bemessung der Faktoren nicht nur die profitableren Branchen des Freimarkts zugunsten der weniger profitablen Branchen des Freimarkts stärker zu belasten, sondern zugleich die Beschickerinnen und Beschicker des Freimarkts insgesamt zugunsten der Beschickerinnen und Beschicker der aus Sicht der Antragsgegnerin weniger „profitablen“ Osterwiese bzw. des Weihnachtsmarkts zu höheren Gebühren heranzuziehen.

Die Antragsgegnerin bezweckte entgegen ihrem Vortrag im Normenkontrollverfahren demnach nicht, aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität und Wirtschaftlichkeit mit einheitlichen Gebührensätzen arbeiten zu können. Vielmehr wollte sie den von der Antragsgegnerin marktintern herangezogenen zusätzlichen Gebührenzweck eines Vorteilsausgleichs auch marktübergreifend in Ansatz bringen. Hat die Antragsgegnerin ihre Gebührensätze somit gar nicht einheitlich kalkuliert, ist das Argument, es handele sich bei allen drei Veranstaltungen um eine einheitliche Einrichtung, zur Rechtfertigung einer vergleichsweise größeren Gebührenlast der Beschickerinnen und Beschicker des Freimarkts untauglich.

Das Vorgehen der Antragsgegnerin überschreitet im Übrigen auch die Grenzen des Organisationsermessens bei der Ausgestaltung einheitlicher öffentlicher Einrichtungen. Nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung zum Straßenausbaubeitragsrecht findet das kommunale Gestaltungsermessen seine verfassungsrechtlichen Grenzen jedenfalls dort, wo die daraus folgende Umverteilung der Einrichtungskosten sachlich nicht gerechtfertigt ist, weil die Gebührenpflichtigen daraus keinen konkreten Sondervorteil mehr ziehen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014 – 1 BvR 668/10, BVerfGE 137, 1-29, Rn. 51 ff.; 63 ff.; BVerwG, Beschl. v. 19.04.2021 – 9 B 43/20, juris Rn. 4; Beschl. v. 27.05.2020 – 9 B 17.19, juris Rn. 4). Außerhalb des Beitragsrechts der leitungsbezogenen Anlagen hat das Bundesverwaltungsgericht etwa die Zusammenfassung von Ortsteilen in einem als Kurort anerkannten Gebiet zur Erhebung eines (einheitlichen) Kurbeitrags für grundsätzlich zulässig angesehen, solange die Kurgäste einen Vorteil von den Kureinrichtungen haben (vgl. BVerwG, Urt. v. 27.09.2000 – 11 CN 1.00, juris Rn. 28, 32).

Damit wird der allgemeine Grundsatz zum Ausdruck gebracht, dass die Organisationsfreiheit der kommunalen Aufgabenträger ihre Grenzen im Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und im Gleichheitsgrundsatz findet (vgl. NdsOVG Urt. v. 03.05.2021 – 9 KN 162/17, juris Rn. 113; ThürOVG, Urt. v. 09.11.2021 – 4 KO 659/20, juris Rn. 62; Schaup-Haaf, in: KommunalAbgabenR-HdB, 2. Aufl. 2022, E. Rn. 539 f. unter Bezugnahme auf BVerwG, Beschl. v. 03.07.1978, 7 B 118.24 u.a., juris). Die Kommunen müssen also auch insoweit berücksichtigen, dass die Erhebung einer Gebühr einer über die Einnahmeerzielung hinausgehenden

Rechtfertigung in Form einer Ausgleichsfunktion als Gegenleistung für eine konkrete öffentliche Leistung bedarf. Der Sache nach ist damit erneut der konkret zurechenbare Vorteil angesprochen, den der Gebührenschuldner aus der gebührenpflichtigen Gegenleistung der öffentlichen Verwaltung ziehen können muss (dazu BVerfG, Beschl. v. 16.04.2020 – 1 BvR 173/16, juris Rn. 37; Beschl. v. 24.06.2014 – 1 BvR 668/10, BVerfGE 137, 1-29, Rn. 54).

Bei Berücksichtigung dessen ist die Beteiligung der Beschickerinnen und Beschicker des Freimarkts an den Kosten der Osterwiese und des Bremer Weihnachtsmarkts ersichtlich nicht mehr vorteilsgerecht. Die Gewerbetreibenden, die ihr Gewerbe auf dem Freimarkt ausüben, profitieren nicht davon, dass die Antragsgegnerin auch die Osterwiese und den Bremer Weihnachtsmarkt ausrichtet. Einen besonderen wirtschaftlichen Nutzen ziehen sie daraus nicht. Es ist auch nicht so, dass diejenigen Gewerbetreibenden, die ihr Gewerbe auf dem Freimarkt betreiben, deckungsgleich mit den Gewerbetreibenden sind, die auf der Osterwiese oder dem Bremer Weihnachtsmarkt auftreten. Der Kreis der Gebührenschuldner ist noch nicht einmal im Wesentlichen identisch, was sich bereits daraus ergibt, dass aufgrund der erheblich größeren Veranstaltungsfläche deutlich mehr Beschickerinnen und Beschicker zum Freimarkt zugelassen werden können als zu den beiden anderen Veranstaltungen. Auf dem Freimarkt finden sich zudem eine ganze Reihe von Geschäftsarten, die auf dem Bremer Weihnachtsmarkt nicht vertreten sind. Letztlich hat sich die Antragsgegnerin entschlossen, eine Art „Quersubventionierung“ zulasten der Beschickerinnen und Beschicker des Freimarkts durchzuführen, um die Beschickerinnen und Beschicker von Osterwiese und Weihnachtsmarkt nicht (noch) stärker belasten zu müssen. Eine weitere Begründung für ihr Vorgehen, die über den Aspekt einer zusätzlichen Einnahmenerzielung hinaus geht, hat sie nicht gegeben. Sollte es ihr – was anzunehmen ist – darum gehen, auch diese beiden Veranstaltungen attraktiv (weil für viele Gewerbebetriebe profitabel) auszugestalten, wird damit ein rein kommunales Interesse angesprochen. Eine „generelle“ Attraktivität aller Bremer Jahrmärkte und Volksfeste stellt indes keinen hinreichend konkreten wirtschaftlichen Nutzen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 25.06.2014 – 1 BvR 668/10, BVerfGE 137, 1-29, Rn. 52) für die Beschickerinnen und Beschicker des Freimarkts dar.

(b) Der dargestellte Fehler in der Gebührenbemessung führt zur Ungültigkeit des Art. 1 Nr. 6 und des Anhangs (zu Artikel 1) Änderungsortsgesetz.

Es entspricht zwar der obergerichtlichen und höchstrichterlichen Rechtsprechung, dass nicht jede (rechtswidrige) Kostenüberdeckung, wie sie den Gebührensätzen für die Beschickerinnen und Beschicker des Freimarkts prognostisch zu Grunde gelegt wurde, zur Nichtigkeit des Gebührensatzes führt. Erforderlich ist vielmehr eine erhebliche oder gröbliche

Verletzung (vgl. instruktiv ThürOVG, Urt. v. 18.07.2024 – 4 KO 698/17, Rn. 118 ff. m.w.N.; BVerwG, Urt. v. 27.11.2019 – 9 CN 1.18, juris Rn. 31 ff., 38; Urt. v. 17.04.2002 – 9 CN 1/01, juris Rn. 32 ff.). In der obergerichtlichen Rechtsprechung haben sich verschiedentlich Erheblichkeitsschwellen bzw. Toleranzgrenzen herausgebildet, die auf einer Abwägung zwischen der mit der Gewährung einer Fehlertoleranz verbundenen Einschränkung der Rechtsschutzgarantie einerseits mit dem dem Einrichtungsträger eingeräumten Beurteilungsspielraum und dem Grundsatz der Normerhaltung als Ausfluss des Verhältnismäßigkeitsprinzips andererseits beruhen. In der obergerichtlichen Rechtsprechung werden insoweit Fehlertoleranzen von 3 % oder 5 % für zulässig gehalten (vgl. die Rechtsprechungsübersicht bei ThürOVG, Urt. v. 18.07.2024 – 4 KO 698/17, juris Rn. 119). Vorliegend beträgt der prozentuale Anteil der fehlerhaft angesetzten Kosten an den zulässigerweise ansatzfähigen Gesamtkosten des Freimarkts (Einnahmen von 1.233.589,05 Euro und Ausgaben von 1.056.144,02 Euro, Überdeckung von 177.445,03 Euro) 16,8 %. Das liegt deutlich außerhalb jeglicher zulässigen Fehlertoleranz (vgl. BVerwG, Urt. v. 27.11.2019 – 9 CN 1.18, juris Rn. 31 ff., wonach eine Erheblichkeitsschwelle von 12 % nicht mit Art. 19 Abs. 4 GG vereinbar ist).

Die Rechtswidrigkeit des Entgeltbemessungsmaßstabs für den Freimarkt hat zudem die Ungültigkeit des Art. 1 Nr. 6 und des Anhangs (zu Artikel 1) Änderungsortsgesetz insgesamt zur Folge, denn es kann nicht mit Sicherheit angenommen werden, dass die Antragsgegnerin den Entgeltbemessungsmaßstab für Osterwiese und Bremer Weihnachtsmarkt ebenso gewählt hätte, wenn sie um die Unwirksamkeit des Maßstabs für den Freimarkt gewusst hätte.

b) Die Antragsgegnerin hat zudem die bei Berücksichtigung der gebührenrechtlichen Grundsätze ansatzfähigen Kosten der öffentlichen Einrichtungen nicht fehlerfrei ermittelt.

aa) Die Antragsgegnerin hat mit den Kosten der Umzäunung des Veranstaltungsgeländes, der Beauftragung eines privaten Sicherheits- bzw. Sanitätsdienstes sowie damit zusammenhängender weiterer Kosten (Not- und Notausgangsbeleuchtung, Container- und Pagodenanmietung, Toilettenanlagen für Sicherheits- und Sanitätsdienst, Sicherheitstelefone) Kostenpositionen in Höhe von insgesamt ca. 1.000.000 Euro rechtswidrig als berücksichtigungsfähig angesehen, die sie den Gebührenpflichtigen gegenüber nicht in vollem Umfang berücksichtigen durfte.

Zwar handelt es sich bei den genannten „Sicherheitskosten“ um nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähige Kosten der öffentlichen Einrichtung ((1.)) und ihre Berücksichtigung dem Grunde nach verstößt weder gegen allgemeine gebührenrechtliche

Grundsätze ((2.)) noch gegen § 71 Satz 1 GewO ((3.)). Die Berücksichtigung sämtlicher mit der Durchführung der Veranstaltungen verbundenen Sicherheitskosten belastet die Beschickerinnen und Beschicker jedoch der Höhe nach unangemessen, weil die Antragsgegnerin ein erhebliches Allgemeininteresse an der Gewährleistung der Sicherheit auf den Volksfesten und dem Jahrmarkt nicht beitragsmindernd berücksichtigt hat ((4.)).

(1.) Bei den „Sicherheitskosten“ handelt es sich um nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähige Kosten von Osterwiese, Freimarkt und Bremer Weihnachtsmarkt im Sinne des § 12 Abs. 2 BremGebBeitrG.

(a) § 12 Abs. 2 Satz 2 BremGebBeitrG bestimmt, dass bei Anstalten, Einrichtungen oder Anlagen, die überwiegend dem Vorteil einzelner Personen oder Personengruppen dienen, das Gebührenaufkommen die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten decken soll. Die Vorschrift enthält das Kostendeckungsgebot und setzt dem zu erzielenden Gebührenaufkommen mit dem im Kalkulationszeitraum zu erhebenden Gebührenaufkommen eine untere Grenze (Vetter, in: Christ/Oebbecke, KommunalAbgabenR-HdB, 2. Aufl. 2022, Teil D, Rn. 69). Eine ausdrückliche Festlegung, dass das veranschlagte Gebührenaufkommen die voraussichtlichen Kosten der Einrichtung nicht übersteigen darf (Kostenüberschreitungsverbot), enthält § 12 Abs. 2 Satz 2 BremGebBeitrG demgegenüber nicht. § 12 Abs. 2 Satz 2 BremGebBeitrG schließt es daher nicht von vornherein aus, dass das prognostizierte Gebührenaufkommen den Verwaltungsaufwand übersteigt und der Satzungsgeber mit einer Gebührenregelung über die Kostendeckung hinausgehende Zwecke verfolgt (vgl. bereits OVG Bremen, Urt. v. 02.02.1988 – 1 N 1/87, NVwZ-RR 1989, 157 (160)). Das Oberverwaltungsgericht hat in seiner Rechtsprechung aus dem Kostendeckungsgrundsatz aber die Veranschlagungsmaxime abgeleitet, dass eine Gebührenbemessung jedenfalls dann rechtswidrig ist, wenn die veranschlagten Einnahmen die veranschlagten Aufwendungen erheblich übersteigen (vgl. OVG Bremen, Urt. v. 02.02.1988 – 1 N 1/87, NVwZ-RR 1989, 157 (160); Urt. v. 17.05.1988 – 1 N 1/85, NVwZ-RR 1989, 101 (102); Urt. v. 12.10.1993 – 1 N 2/92, juris Rn. 29). Unabhängig davon ist der Normgeber bereits durch das Übermaßverbot gehindert, eine den Verwaltungsaufwand übersteigende Gebühr zu erheben, die völlig losgelöst von den Kosten der gebührenpflichtigen Staatsleistung ist (BVerwG, Urt. v. 29.04.2021 – 9 C 1.20, juris Rn. 30; Urt. v. 30.04.2003 – 6 C 4.02, BVerwGE 118, 123-128 = juris Rn. 13; BVerfG, Beschl. v. 06.02.1979 – 2 BvL 5/76, BVerfGE 50/217 (227) = juris Rn 36 ff.). Will er einen über die Kostendeckung hinausgehenden Gebührenzweck verfolgen, muss dies für den Gebührenpflichtigen zudem hinreichend klar erkennbar sein. Der Normgeber kann nicht nachträglich geltend machen, er habe noch weitere, ungenannte Gebührenzwecke verfolgt (BVerfG, Urt.v.19.03.2003 – 2 BvL 9/98, BVerfGE 108, 1-34 = juris Rn. 63; Beschl. v. 17.01.2017 – 2 BvL 2/14, BVerfGE

144, 369-412, Rn. 65). Die Antragsgegnerin hat ihre Gebührenbemessung vorliegend an den nach ihrer Auffassung gebührenfähigen Kosten der öffentlichen Einrichtungen orientiert. Erkennbarer Gebührenzweck ist daher allein die Kostendeckung. Hieran muss sie sich festhalten lassen. Die prognostizierten „Sicherheitskosten“ machen zudem über 40 % des prognostizierten Kostenaufwandes der Bremer Märkte insgesamt aus. Würde es sich dabei nicht um Kosten der öffentlichen Einrichtungen handeln, wäre das Benutzungsentgelt daher rechtswidrig.

(b) Unter „nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Kosten“ versteht man den gesamten in Geld ausgedrückten betriebsbedingten Verzehr an Wirtschaftsgütern zum Zweck der betrieblichen Leistungserbringung (NdsOVG, Beschl. v. 16.08.2002 – 9 LA 152/02, juris Rn. 6). Abzustellen ist dabei allein auf diejenigen Kosten, die nach der Prognose der Antragsgegnerin im Kalkulationszeitraum anfallen werden (NdsOVG, Beschl. v. 16.08.2002 – 9 LA 152/02, juris Rn. 7). Nicht nach „betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähig“ sind dagegen diejenigen Kosten, die nicht durch die gebührenpflichtige Leistungserstellung bedingt sind, sei es, weil es sich um Kosten von Leistungen an andere Verwaltungseinheiten oder weil es sich um Kosten für sonstige sachfremde Leistungen handelt (NdsOVG, Urt. v. 03.05.2021 – 9 KN 162/17, juris Rn. 242). Gemäß § 12 Abs. 3 BremGebBeitrG gehören zu den bei der Gebührenberechnung ansatzfähigen Kosten auch Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen. Fremdleistungen sind solche Leistungen, die von einer von der öffentlich-rechtlichen Körperschaft rechtlich getrennten Person für diese im Rahmen von deren Pflichterfüllung erbracht werden. Der Ansatz solcher Entgelte ist am Grundsatz der Erforderlichkeit zu messen. Überflüssige und übermäßige Kosten dürfen in der Kalkulation nicht berücksichtigt werden. Aufwendungen, die erkennbar gegen die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verstoßen, sind aus der Kostenaufstellung auszusondern, wenn sie einen relevanten Umfang erreichen (OVG Bremen, Urt. v. 29.05.2024 – 2 LB 306/23, juris Rn. 35).

(c) Bei Berücksichtigung dieser Grundsätze sind die Kosten der Beauftragung eines privaten Sicherheits- und Sanitätsdienstes, einschließlich der damit zusammenhängenden weiteren Kosten (Container- und Pagodenanmietung, Toilettenanlagen für Sicherheits- und Sanitätsdienst), als Kosten der Jahrmärkte und Volksfeste zu qualifizieren.

Nicht überzeugend ist das Argument der Antragstellenden, dass Kosten, die der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf Großveranstaltungen dienen, zwingend aus Steuermitteln zu finanzieren und bei Berücksichtigung des „staatlichen Gewaltmonopols“ nicht als Veranstaltungskosten anzusehen seien. Die gebührenpflichtige kommunale Leistung muss sich vom staatlichen Handeln, das keiner Gebührenlast unterworfen

ist, nicht der Art nach unterscheiden. Eine Gebührenlast kann vielmehr auch an den Umfang der Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung anknüpfen, solange dadurch nur die Kosten einer individuell zurechenbaren Leistung gedeckt oder deren Vorteil bzw. Wert ausgeglichen wird (vgl. BVerfG, Urt. v. 14.01.2025 – 1 BvR 548/22, juris Rn. 61). Unabhängig davon, dass es hier im Wesentlichen um die Kosten eines privaten Sicherheits- und Sanitätsdienstes geht, dessen Dienste in gleicher Weise auch von einem privaten Veranstalter zum Schutz der Gewerbetreibenden und der Veranstaltungsbesucher in Anspruch genommen werden könnten und deren Inanspruchnahme einen zusätzlichen polizeilichen Schutz auf den Veranstaltungen nicht ersetzt, sondern – z.B. durch die Durchführung von Kontrollen beim Zugang auf das Veranstaltungsgelände – lediglich ergänzt (ähnlich VG München, Urt. v. 11.06.2024 – M 16 K 19.2824, juris) kennt die Verfassung keinen allgemeinen Grundsatz, dass die Gefahrenvorsorge eine allgemeine staatliche Tätigkeit ist, die zwingend ausschließlich aus dem Steueraufkommen zu finanzieren wäre (vgl. ausführlich BVerfG, Urt. v. 14.01.2025 – 1 BvR 548/22, juris Rn. 71 ff).

Es handelt es sich vielmehr um Kosten, die zur Erfüllung der Verkehrssicherungspflichten der Antragsgegnerin als Veranstalterin der Bremer Volksfeste und Jahrmärkte entstehen und damit um erforderliche Kosten der öffentlichen Einrichtung. Die Antragsgegnerin als Veranstalterin eines nach § 69 Abs. 1 GewO festgesetzten Marktes trifft die Verpflichtung, im Rahmen ihres Hausrechts insbesondere präventive Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit von Besucherinnen und Besuchern, aber auch der Gewerbetreibenden auf dem Veranstaltungsgelände zu treffen. Vor dem Hintergrund der seit mehreren Jahren wiederholt ausgeführten Anschläge auf Weihnachtsmärkte – so am 19.12.2016 in Berlin, als ein islamistischer Terrorist einen Sattelzug in die Menschenmenge auf dem Weihnachtsmarkt am Breitscheidplatz steuerte und am 20.12.2024, als ein Attentäter einen PKW durch einen Rettungsweg auf den Magdeburger Weihnachtsmarkt steuerte und dabei sechs Personen tötete und 323 Menschen verletzte – sowie der generell durch das Bundeskriminalamt als erhöht bewerteten Gefahr von islamistischen Anschlägen auch in der Bundesrepublik Deutschland (vgl. dazu ausführlich VG München, Urt. v. 11.06.2024 – M 16 K 19.2824, juris Rn. 42) sind gesteigerte Anforderungen an die Marktsicherheit zu stellen, wie sich auch in den weiteren (polizeilichen) Terrorismusabwehrmaßnahmen in Bezug auf die Bremer Märkte zeigt, die die Antragsgegnerin gebührenrechtlich nicht in Ansatz gebracht hat (insb. den Kosten von Zufahrtssperren und der Videoüberwachung). Die Erforderlichkeit eines Eigenschutzes von Volksfesten und Jahrmärkten hat daher in den letzten Jahren noch einmal mehr an Bedeutung gewonnen. Unabhängig davon brachten Volksfeste und Jahrmärkten schon immer ein besonderes Gefahrenpotential, z.B. durch einen übermäßigen Alkoholkonsum und durch Körperverletzungs- und Diebstahlsdelikte, aber

auch durch das Aufeinandertreffen vieler Menschen auf einer begrenzten Veranstaltungsfläche, mit sich. Diesen Gefahren zu begegnen, um dadurch das Risiko von Schadens- und Haftungsfällen gegenüber Dritten zu minimieren, obliegt zumindest auch den Veranstaltern in Ausübung ihres Hausrechts bzw. ihrer Verkehrssicherungspflichten. Die Ausübung dieses Hausrechts bzw. die Wahrnehmung der Veranstalterrechte zur Durchführung sicherheitsrelevanter Maßnahmen wurde dem Sicherheitsdienst nach den durch die Antragsgegnerin mit dem Schriftsatz vom 09.12.2025 vorgelegten Sicherheitskonzepten von Osterwiese, Freimarkt und Bremer Weihnachtsmarkt übertragen (vgl. Bl. 342, Bl. 366, Bl. 386 GA). Aus den durch die Antragsgegnerin vorgelegten Sicherheitskonzepten der drei Großveranstaltungen für das Jahr 2023 ergibt sich, dass Aufgaben des Sicherheitsdienstes das Steuern der Besucherströme bei hohen Personendichten, freiwillige Kontrollen auffälliger Personen sowie Taschenkontrollen, die „Nachtwache“ außerhalb der Öffnungszeiten und die Lösung von Konflikten auf dem Veranstaltungsgelände einschließlich der Alarmierung der Polizei sind. Dabei handelt es sich durchgängig um Maßnahmen, die gerade die Wahrnehmung des Hausrechts der Veranstalterin und die Verhinderung von Schadens- und Haftungsfällen betreffen. Die dadurch verursachten Kosten sind somit veranstaltungsbezogene Kosten.

Es bestehen zudem keine Anhaltspunkte dafür, dass die kalkulatorisch berücksichtigten Fremdleistungsentgelte nicht erforderlich waren, weil es sich um überflüssige oder übermäßige Kosten handelte. Das gilt auch hinsichtlich der Kosten der Container- und Pagodenanmietung sowie der Toilettenanlagen für den Sicherheits- und Sanitätsdienst. Insoweit verweist die Antragsgegnerin zu Recht darauf, dass dann, wenn sie diese Einrichtungen nicht zur Verfügung gestellt hätte, sie durch den Sicherheitsdienst bzw. Sanitätsdienst selbst beschafft und der Antragsgegnerin wiederum als Fremdkosten in Rechnung gestellt worden wären. Als Fremdleistungsentgelte berücksichtigungsfähig sind nicht nur die Sicherheitsleistungen selbst – also vor allem die Personalkosten – sondern auch die damit zusammenhängenden und aufgrund der Struktur der Märkte ohne Aufenthalts- oder Toilettenräume zur Gewährleistung der Aufgabenwahrnehmung unmittelbar notwendigen Aufwendungen für den Aufenthalt und die Versorgung des Personals und der Aufbewahrung ihrer Ausrüstung. Die Antragstellenden wenden sich schließlich nicht gegen die konkrete Höhe der für den Sanitäts- und Sicherheitsdienst berücksichtigten Kosten. Nach Aktenlage drängen sich hier auch keine Fehler auf, so dass sich eine nähere Überprüfung als ungefragte Fehlersuche verbietet.

(d) Die Einzäunung des Veranstaltungsgeländes dient der Begrenzung des ungehinderten Zutritts zum Veranstaltungsgelände und der Ermöglichung der Überprüfung der Besucherinnen und Besucher, z.B. auf das Mitführen von Waffen oder verbotenen Gegenständen,

und damit – ähnlich einer Zugangskontrolle bei Gebäuden – ebenfalls dem Schutz der Veranstaltungsteilnehmer und der Begrenzung von Schadens- und Haftungsfällen. Die Notbeleuchtung und Notausgangsbeschilderung dienen nach der nachvollziehbaren Begründung der Antragsgegnerin dem Schutz der auf dem Veranstaltungsgelände übernachtenden Schaustellenden außerhalb der Veranstaltungszeiten. Die Sicherheitstelefone sollen einen jederzeitigen Kontakt zu Polizei- und Rettungskräften sicherstellen. Auch diese Maßnahmen sind als Maßnahmen im Rahmen des Hausrechts der Veranstalterin zu verstehen und damit betriebswirtschaftlich ansatzfähige Kosten der Bremer Märkte.

(2.) Die Umlage der im Einzelnen aufgeführten Sicherheitskosten auf die Beschickerinnen und Beschicker der Jahrmärkte und Volksfeste verstößt dem Grunde nicht gegen § 12 Abs. 5 Satz 1 BremGebBeitrG als einfachgesetzliche Ausformung des Äquivalenzprinzips oder gegen gebührenrechtliche Grundsätze mit Verfassungsrang.

Es besteht zunächst kein verfassungsrechtliches Gebührenerhebungsverbot in Bezug auf solche Kosten, die durch Gefahrenvorsorgemaßnahmen verursacht wurden (vgl. ausführlich BVerfG, Urt. v. 14.01.2025 – 1 BvR 548/22, juris Rn. 72 ff.).

Ihre Berücksichtigung als im Rahmen der Bemessung des Benutzungsentgelts nach § 1 Abs. 2 BrJahrmarktGO anrechnungsfähige Kostenposition verstößt auch weder gegen § 12 Abs. 5 Satz 1 BremGebBeitrG noch gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit oder den der Belastungsgleichheit im Abgabenrecht (Art. 3 Abs. 1 GG) (vgl. zum Maßstab bereits oben unter II.3.a). Der rechtfertigende Bezug zwischen den Kosten der Sicherheit und den Beschickerinnen und Beschickern der Bremer Märkte ist gegeben. Der Ansatz der Sicherheitskosten bei der Gebührenbemessung stellt sich für die Gebührenpflichtigen als Gegenleistung für eine individuell zurechenbare Leistung der Antragsgegnerin dar. Erforderlich dafür ist das Vorliegen einer besonderen Nähebeziehung der Gebührenpflichtigen zur öffentlichen Leistung, die es rechtfertigt, von diesen hierfür - auch ohne vertragliche Grundlage und somit gegebenenfalls gegen ihren Willen - eine finanzielle Gegenleistung zu verlangen. Nach der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung kann sich diese rechtfertigende Nähebeziehung aus mit der öffentlichen Leistung konkret verbundenen Vorteilen oder aus einer individuellen Veranlassung durch die Gebührenpflichtigen ergeben (BVerfG, Urt. v. 14.01.2025 – 1 BvR 548/22, juris Rn. 89 ff). Entscheidend ist, ob die Beschickerinnen und Beschicker den „Sicherheits- und Sanitätskosten“ bei wertender Betrachtung näherstehen als die Allgemeinheit (vgl. BVerfG, Urt. v. 14.01.2025 – 1 BvR 548/22, juris Rn. 92). Dies ist hier der Fall.

(a) Nicht in Betracht kommt allerdings eine Zurechnung unter dem Gesichtspunkt der Leistungsveranlassung. Zwar geht von den jeweiligen Volksfesten und Jahrmärkten, wie bereits dargelegt, ein erhöhtes Gefahrenpotential aus, das die besonderen zusätzlichen Sicherheitsmaßnahmen veranlasst. Es handelt sich um Großveranstaltungen, mit deren Durchführung gesteigerte Gefahren für die öffentliche Sicherheit – sei es in Form von Körperverletzungs- und Diebstahlsdelikten oder sogar von Terrorakten, sei es durch das hohe Publikumsaufkommen – einhergeht. Veranlasser (im gebührenrechtlichen Sinne) dieser Gefahren ist aber nur die Antragsgegnerin als Veranstalterin, sind nicht aber die Beschickerinnen und Beschicker, die ihr Gewerbe auf den Veranstaltungen ausüben.

(b) Der materielle Gegenleistungscharakter ergibt sich jedoch aus dem Aspekt der Vorteilsgewährung.

Es steht zwar außer Frage, dass eine sichere Großveranstaltung auch den Besucherinnen und Besuchern zugutekommt. Sie werden wahrscheinlich in absoluten Zahlen öfter individuell von dem Einsatz des Sicherheits- bzw. des Sanitätsdienstes profitieren als die Beschickerinnen und Beschicker der Veranstaltung. Zudem handelt es sich bei Volksfesten und Jahrmärkten um öffentliche Einrichtungen mit kulturellem, sozialem und traditionsbildendem Hintergrund, die als „ureigene Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft“ lange sogar in der kommunalen Alleinverantwortung lagen und an deren „sicherer“ Durchführung auch ein erhebliches Gemeinwohlinteresse besteht (vgl. BVerwG, Urt. v. 27.05.2009 – 8 C 10/08, juris Rn. 29 f.).

Gleichwohl sind die Marktbeschickerinnen und -beschicker in wirtschaftlicher Hinsicht in besonderem Maße von einer möglichst störungsfreien Durchführung der Bremer Märkte abhängig. Die Antragstellenden selbst weisen auf die überragende Bedeutung hin, die die Marktteilnahme für den wirtschaftlichen Erfolg ihrer Gewerbebetriebe hat. So machen sie geltend, dass sie einen großen Teil ihres jährlichen Umsatzes gerade auf diesen besonders attraktiven und ein breites Publikum anziehenden Großveranstaltungen machen und sich eine Nichtteilnahme sogar existenzbedrohend auswirken könne. Die Abhängigkeit des wirtschaftlichen Erfolgs von der Teilnahme an Volksfesten und Jahrmärkten ist ein besonderes Merkmal des Schaustellergewerbes. Die in Rede stehenden Sicherheitsmaßnahmen ermöglichen es nach den Ausführungen der Antragsgegnerin indes erst, dass die Durchführung dieser Großveranstaltungen in ihrer historisch gewachsenen Ausgestaltung auch bei einer sich verschärfenden Sicherheitslage möglich bleibt. Dabei kommt es nicht auf die auch zwischen den Beteiligten umstrittene Frage an, ob die Bremer Märkte ohne die Sicherheitsmaßnahmen als Teil eines Sicherheitskonzepts und das Vorhalten eines Sanitätsdienstes überhaupt nach § 69 GewO festgesetzt werden dürften, weil ohne sie der

Schutz der Veranstaltungsteilnehmer vor Gefahren für Leben oder Gesundheit im Sinne des § 69a Abs. 1 Nr. 3 GewO nicht gewährleistet wäre (vgl. dazu, ob aufgrund der Häufung terroristischer Anschläge insb. auf Weihnachtsmärkten in der jüngeren Vergangenheit die hinreichend konkrete Gefahr für Leib und Leben durch Anschläge mittels Kraft- und Lastkraftwagen anzunehmen ist VG München, Urt. v. 11.06.2024 – M 16 K 19.2824, juris Rn. 39 ff. einerseits und VG Berlin, Urt. v. 30.08.2019 – 24 K 301.18, juris Rn. 48 f. andererseits). Entscheidend ist vielmehr, dass die Antragsgegnerin zur Überzeugung des Oberverwaltungsgerichts das von ihr verfolgte Sicherheitskonzept und die darin vorgesehenen präventiven Maßnahmen zur Erfüllung ihrer Verkehrssicherungspflichten für erforderlich halten durfte, um weiterhin sichere Großveranstaltungen anbieten zu können. Ohne diese Maßnahmen würden die Bremer Märkte demnach von der Antragsgegnerin nicht, zumindest aber nicht in der tradierten Art und Weise, durchgeführt werden. Ein Recht der Beschickerinnen und Beschicker auf eine unveränderte kommunale Fortführung der Bremer Märkte besteht gerade nicht (vgl. BVerwG, Urt. v. 24.04.2024 – 8 C 9/23, juris Rn. 19). Die Beschickerinnen und Beschicker sind daher bereits deswegen Nutznießerinnen und Nutznießer der Durchführung der Sicherheitsmaßnahmen, weil so gewährleistet bleibt, dass sie ihrem Gewerbe weiterhin bzw. in der bewährten Art und Weise nachgehen können. Dies spricht für das Vorliegen eines Zurechnungszusammenhangs (vgl. zu diesem Aspekt BVerfG, Urt. v. 14.01.2025 – 1 BvR 548/22, juris Rn. 99). Überdies sind die getroffenen Maßnahmen auch konkret geeignet, das Sicherheitsgefühl der Besucherinnen und Besucher zu stärken und damit die Attraktivität der Veranstaltungen zu erhöhen. Die Beschickerinnen und Beschicker profitieren auch insoweit in wirtschaftlicher Hinsicht davon, dass das Marktgeschehen von dem Publikum als sicher und die Teilnahme daran als risikoarm eingeschätzt wird. Schließlich dienen die Sicherheitsmaßnahmen auch ihrem Schutz. Aufgrund ihrer dauerhaften Anwesenheit auf dem Veranstaltungsgelände – teilweise auch über Nacht – sind sie den veranstaltungsbezogenen Gefahren sogar in besonderem Maße ausgesetzt. Bei der notwendigen Gesamtbetrachtung stehen die Beschickerinnen und Beschicker den zu finanzierenden Maßnahmen daher näher als die Allgemeinheit, so dass es dem Grunde nach gerechtfertigt erscheint, sie an den Sicherheitskosten zu beteiligen.

(3.) § 71 Satz 1 GewO verbietet die Umlage der Sicherheitskosten nicht.

Danach darf der Veranstalter bei Volksfesten, Wochenmärkten und Jahrmärkten eine Vergütung nur für die Überlassung von Raum und Ständen und für die Inanspruchnahme von Versorgungseinrichtungen und Versorgungsleistungen einschließlich der Abfallbeseitigung fordern.

(a) § 71 Satz 1 GewO begrenzt das Gestaltungsermessen der Antragsgegnerin bei der Erhebung von Entgelten für Volksfeste und Jahrmärkte.

§ 71 GewO richtet sich an „Veranstalter“ und damit nach seinem Wortlaut an private und öffentliche Veranstalter gleichermaßen. Für gemeindliche Veranstalter begrenzt die Vorschrift das Recht zur Entgelterhebung nach kommunalem Abgabenrecht (vgl. Hilderscheid, in: Friauf/Korte/Repkewitz/Schulze-Werner, GewO, 348. Lfg. § 71 Rn. 13; VG Minden, Urt. v. 26.05.2021 – 3 K 95/18, juris Rn. 32 ff.; VG Münster, Urt. v. 07.12. 2012 – 7 K 2010/10, juris Rn. 16, juris).

Dafür spricht auch die Auslegung unter Berücksichtigung der Gesetzeshistorie. Eine Vorläuferregelung zu § 71 GewO enthielt bereits die Preußische Gewerbeordnung vom 17.01.1845 und später auch die Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund vom 21.06.1869 (vgl. Hilderscheid, in: Friauf/Korte/Repkewitz/Schulze-Werner, GewO, 348. Lfg. § 71 Rn. 1 f.). Auf Grund der bis zum 30.04.1977 geltenden Regelung im Titel IV der Gewerbeordnung (§ 68 aF) durfte der Marktverkehr nur mit Abgaben belastet werden, die eine Vergütung für den überlassenen Raum und den Gebrauch von Buden und Gerätschaften bildeten (Schönleiter/Heß, in: Landmann/Rohmer, GewO, 93. EL März 2024, § 71 Rn. 1). Die Vergütungsregelung wurde durch das Gesetz zur Änderung des Titels IV und anderer Vorschriften der Gewerbeordnung vom 05.07.1978 (BGBl. I, 1773) vom 5. Juli 1976 in § 71 GewO neu gefasst. Der Regierungsentwurf wollte die Privilegierung zunächst allein für Wochenmärkte fortschreiben, um der „volkswirtschaftlich wichtigen Funktion“ dieser Märkte zur Versorgung der Bevölkerung mit frischen Lebensmitteln Rechnung zu tragen (BT-Drs. 7/3859, S. 12, 17; Schwarz, in: GewA 2015, 289 (292)). Es sollte verhindert werden, dass der Veranstalter Wochenmärkte dadurch zum Erliegen bringt, dass er durch die Forderung eines Eintrittsgeldes Besucher und Beschicker fernhält (vgl. BT-Drs. 7/3859, S. 17). In den parlamentarischen Beratungen wurde auf Grund von Verbandsinitiativen der Regierungsentwurf dahin abgeändert, dass neben den Wochenmärkten auch die Jahrmärkte sowie die Volksfeste einbezogen wurden (vgl. Bericht und Antrag des Ausschusses für Wirtschaft, BT-Drucks. 7/4846, S. 11). Auf Vorschlag des vom Bundesrat angerufenen Vermittlungsausschusses erhielt der Satz 1 seine endgültige Fassung. Dem Begehren des Bundesrates, Jahrmärkte und Volksfeste nicht in § 71 GewO aufzunehmen, um hier die Erhebung von Eintrittsgeldern zu ermöglichen (vgl. BT-Drs. 7/5023, S. 2), folgte der Vermittlungsausschuss nicht (BT-Drucks. 7/5142) (zum Ganzen ausführlich Hilderscheid, in: Friauf/Korte/Repkewitz/Schulze-Werner, GewO, 348. Lfg. § 71 Rn. 6).

§ 68 GewO a.F. bezog sich auf „Abgaben und Beiträge“ und sprach damit ausdrücklich das öffentliche Marktwesen an; es bestanden aufgrund der Formulierung sogar Zweifel, ob

die Bestimmung auch für privatrechtlich begründete Forderungen gelten sollte (vgl. Schönleiter/Heß, in: Landmann/Rohmer, GewO, 93. EL März 2024, § 71 Rn. 5). Der Gesetzgeber hat durch § 71 GewO an diese Regelung angeknüpft und dabei nicht zum Ausdruck gebracht, dass er die Vorschrift nunmehr auf private Veranstalter begrenzen wollte. Insbesondere ist der Begriff „Vergütung“ neutral gewählt und erfasst sowohl öffentlich-rechtliche als auch auf privatrechtliche Entgeltforderungen (vgl. Hilderscheid, in: Friauf/Korte/Repkewitz/Schulze-Werner, GewO, 348. Lfg. § 71 Rn. 18).

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus § 71 Satz 3 GewO, der bestimmt, dass landesrechtliche Bestimmungen über die Erhebung von Benutzungsgebühren durch Gemeinden und Gemeindeverbände „unberührt“ bleiben.

Die Gesetzesbegründung (BT-Drs. 7/3859, S. 17) führt zu § 71 Satz 3 GewO aus:

„§ 71 Satz 1 bestimmt nur, für welche Leistungen bei Wochenmärkten eine Vergütung gefordert werden darf, sagt jedoch nichts über deren Höhe aus; sie wird nach den Aufwendungen des Veranstalters zu bemessen sein. Sind die Gemeinden Träger von Wochenmärkten, so richtet sich die Höhe der Vergütung nach den Gebührenvorschriften der Länder. Satz 2 [jetzt: Satz 3] stellt klar, daß Satz 1 keine Gebührenbemessungsregelung darstellt.“ (Anm. durch den erkennenden Senat)

Das ist so zu verstehen, dass § 71 Satz 1 GewO kommunalen Veranstaltern auf der „1. Stufe“ der Gebührenbemessung die bei der Gebührenkalkulation berücksichtigungsfähigen Kosten vorgibt, den Gemeinden jedoch keine Vorgaben hinsichtlich der „2. Stufe“, also hinsichtlich des Verteilungsmaßstabs und der Bemessungskriterien, macht. § 71 Satz 3 GewO stellt klar, dass es insoweit bei den landesrechtlichen Bestimmungen über die Erhebung von Benutzungsgebühren durch Gemeinden bleibt. Ob und bei welchen Arten von Veranstaltungen im Bereich des Titels IV GewO Vergütungen erhoben werden, in welcher Höhe sie zu erheben sind, wem die Festsetzung zusteht, wo und wann sie zu entrichten sind, in welche Kasse sie fließen, wie die Beitreibung erfolgt und welche Behörde über die Verpflichtung zur Entrichtung der Vergütung zu entscheiden hat, ist nach landesrechtlichen Bestimmungen zu beurteilen (Schönleiter/Heß, in: Landmann/Rohmer, GewO, 93. EL März 2024, § 71 Rn. 5; VG Minden, Urt. v. 26.05.2021 – 3 K 95/18, juris Rn. 32 ff.; VG Münster, Urt. v. 07.12. 2012 – 7 K 2010/10, juris Rn. 22 f.; so wohl auch Hilderscheid, in: Friauf/Korte/Repkewitz/Schulze-Werner, GewO, 348. Lfg. § 71 Rn. 22, 30 f. missverständlich Pielow, in: BeckOK GewO, 67. Edition., Stand: 01.12.2022, § 71 Rn. 11, 13).

(b) Die Antragsgegnerin ist durch § 71 Satz 1 GewO jedoch nicht gehindert, die „Sicherheitskosten“ bei der Gebührenkalkulation zu berücksichtigen. Die Vorschrift regelt, dass

nur solche Kostenpositionen Berücksichtigung finden können, die sich als Gegenleistung „für die Überlassung von Raum und Ständen und für die Inanspruchnahme von Versorgungseinrichtungen und Versorgungsleistungen“ darstellen.

Unter der Überlassung von „Raum“ ist die Vermietung eines Teiles des Markt- oder Festplatzes zu verstehen, der dem einzelnen Anbieter zugewiesen wird. Unter „Ständen“ sind nur solche Marktstände zu verstehen, die vom Veranstalter zur Verfügung gestellt werden und Bestandteile des Marktplatzes sind (also „Buden“) (Hilderscheid, in: Friauf/Korte/Repkewitz/Schulze-Werner, GewO, 348. Lfg. § 71 Rn. 13). Unter Inanspruchnahme von Versorgungseinrichtungen ist der Anschluss an solche Einrichtungen (z.B. Wasser- und Kanalanschluss) zu verstehen, nicht aber die für die Herstellung der Versorgungseinrichtung entstandenen Kosten (BT-Drs. 7/3859, S. 17). Die Inanspruchnahme von Versorgungsleistungen soll sich zum einen auf die Inanspruchnahme von z.B. Wasser und Strom einschließlich der Abfallbeseitigung beziehen, also auf den Verbrauch. Nach der Vorstellung des Gesetzgebers sollen hierunter aber auch die dem Veranstalter durch die Veranstaltung entstehenden Gemeinkosten (z. B. anteilige Gehälter und Vergütungen für Marktmeister und Marktverwalter) sowie Abschreibungskosten berücksichtigt werden (BT-Drs. 7/3859, S. 17).

Die „Sicherheitskosten“ (Sanitätsdienst, Sicherheitsdienst einschließlich damit zusammenhängender Kosten, Sicherheitstelefon, Notbeleuchtung und -beschilderung, Sicherheitstelefon, Umzäunung) erweisen sich bei sachgerechter Auslegung als Gegenleistung für die „Inanspruchnahme von Versorgungsleistungen“ in diesem Sinne.

Der Gesetzeswortlaut lässt es zu, sie unter den Begriff der „Versorgungsleistungen“ zu subsumieren. „Versorgen“ ist das Bereitstellen von etwas Fehlendem oder dringend Gebrauchtem (<https://www.wortbedeutung.info/Versorgung/>), worunter auch personelle und sachliche Ressourcen gefasst werden können. Versorgungsleistungen zielen begrifflich auf die Deckung eines bestimmten Bedarfs ab, der in diesem Fall in der Sicherstellung der Sicherheit der Veranstaltungen und dem Schutz der Veranstaltungsteilnehmer (Besucher/Beschicker) durch die Veranstalterin zu sehen ist. Der grammatischen Auslegung widerspricht es auch nicht, anzunehmen, dass die Beschickerinnen und Beschicker die Versorgungsleistungen tatsächlich in Anspruch nehmen. „Inanspruchnahme“ ist das Gebrauch machen, beanspruchen oder nutzen eines Vorteils, also z.B. einer Sache oder eines Rechts. Das setzt begrifflich nicht unbedingt ein aktives Tun voraus, sondern kann auch in der passiven Entgegennahme z.B. einer Dienstleistung liegen. Wie bereits oben unter II. 3. b. aa (2.) dargestellt, stellen sich die Sicherheitsmaßnahmen als eine den Beschickerinnen und Beschickern individuell zurechenbare Leistung der Antragsgegnerin dar, weil sie

ihnen in besonderer Weise zugutekommen. Dann liegt in der Teilnahme an der jeweiligen so gesicherten Veranstaltung auch begrifflich eine Inanspruchnahme dieser Leistung, unabhängig davon, ob die Sicherheitsmaßnahmen von den Gebührenpflichtigen gewollt sind oder nicht. Eine Einschränkung, wie sie von den Antragstellenden vertreten wird, dass „Versorgungsleistungen“ nur solche Leistungen der Marktverwaltung seien, die sich unmittelbar auf die Überlassung von Raum und Ständen als „Hauptleistung“ bezögen, ist dem Gesetzeswortlaut nicht zu entnehmen. Vielmehr steht die Vergütungsfähigkeit von Versorgungsleistungen gleichrangig neben derjenigen der Überlassung von Raum und Ständen.

Auch die historische und die teleologische Auslegung sprechen für eine grundsätzliche Vergütungsfähigkeit der Sicherheitskosten.

Der Gesetzgeber wollte den Begriff der „Versorgungsleistung“ nicht auf die Befriedigung des konkreten Bedarfs beschränkt wissen, der den Gewerbetreibenden unmittelbar und individuell durch den Betrieb ihres Geschäfts entsteht (vgl. BT-Drucks. 7/3859, S. 17). „Versorgungsleistungen“ des Veranstalters sollen vielmehr auch die durch die Veranstaltung entstehenden Gemeinkosten des Veranstalters sein. Beispielfhaft angeführt werden die anteiligen Gehälter und Vergütungen für Marktmeister und Verwalter. „Gemeinkosten“ sind diejenigen Kosten eines Unternehmens, die einem Kostenträger oder einer Kostenstelle nicht direkt zugeordnet werden können. Sie bilden somit das Gegenstück zu den Einzelkosten und mit ihnen gemeinsam die Gesamtkosten; sie werden auch als indirekte Kosten bezeichnet (<https://www.bwl-lexikon.de/wiki/gemeinkosten>). Demnach wollte der Gesetzgeber es den Veranstaltern ermöglichen, indirekte Kosten abzurechnen, die durch die Inanspruchnahme seitens der Beschickerinnen und Beschicker entstehen.

Zwar hat sich der Wirtschaftsausschuss des Bundestags im Gesetzgebungsverfahren im Zusammenhang mit der Frage der Erstattungsfähigkeit von Gemeinkosten für eine restriktive Anwendung der Vergütungsregel ausgesprochen (BT-Drucks. 7/4846, S. 3). Der Ausschuss wollte verhindert wissen, dass ein Veranstalter sämtliche Gemeinkosten einer Marktverwaltung in die Gebührenkalkulation eingehen lässt; er hat insoweit einen unmittelbaren Zusammenhang der Kosten mit der jeweiligen Veranstaltung gefordert (BT-Drs. 7/4846, S. 3). Daraus wird zum Teil geschlossen, dass eine die Vergütung rechtfertigende „Inanspruchnahme von Versorgungsleistungen“ in Bezug auf Gemeinkosten nur dann gegeben sei, wenn sie durch den „Betrieb eines Geschäfts“ veranlasst wurden (so wohl VG Minden, Urte. v. 26.05.2021 – 3 K 95/18, juris Rn. 49, 56, 75; ähnlich wohl auch Pielow, GewA 2019, 287 (288 f.)). Gefordert wird der Sache nach damit – so tragen es auch die Antragstellenden vor – ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen den „Versorgungsleis-

tungen“ und der Überlassung von Raum und Ständen als (vermeintliche) „Hauptleistungspflicht“ der Veranstalter. Diese Auffassung überzeugt jedoch nicht. Abzustellen ist nach der bereits dargelegten Gesetzeshistorie auf einen unmittelbaren Zusammenhang der indirekten Kosten mit der jeweiligen Veranstaltung, nicht aber notwendigerweise mit dem Betrieb eines Geschäftes. Deswegen kommt es, anders als die Antragstellenden meinen, für die Vergütungsfähigkeit von Personalkosten auch nicht darauf an, ob sie sich auf den Verwaltungsaufwand beziehen, der für die Überlassung des Raums und der Versorgungseinrichtungen angefallen ist (also z.B. für die Planung der Standplätze und für die Prüfung der Zulassungsanträge). Entscheidend ist vielmehr der unmittelbare Zusammenhang mit der Veranstaltung und die Qualifizierung als den Beschickerinnen und Beschickern zugutekommende Leistung des Veranstalters. Dies ist - wie oben ausgeführt - in Bezug auf die Sicherheitskosten gegeben. Kein anderes Ergebnis folgt vorliegend daraus, dass es zu einem großen Teil nicht um Personalkosten der Marktverwaltung, sondern um die Kosten eines privaten Sicherheits- und Sanitätsdienstes geht. Es ist letztlich nur eine Frage der Größe der Veranstaltung, ob die Marktverwaltung auf dem Veranstaltungsgelände das Hausrecht durch eigenes Personal ausüben lässt oder ob sie – weil die Größe des Marktes die Kapazitäten der Marktverwaltung übersteigt – sich dafür einen Sicherheitsdienst „einkauft“. Es wäre widersprüchlich, wenn sie im ersten Fall für die dafür aufgewendeten Personalkosten eine Vergütung fordern könnte, im zweiten Fall aber auf den Kosten „sitzen“ bleiben würde.

Für dieses Auslegungsergebnis sprechen auch Sinn und Zweck des § 71 Satz 1 GewO. Aus Sicht des (historischen) Gesetzgebers erfüllen Wochenmärkte, Jahrmärkte und Volksfeste eine besondere Funktion für die Bevölkerung. Sie gelten als besonders erhaltenswert und sollen daher nicht durch die Forderung eines Eintrittsgeldes zum Erliegen gebracht werden. Dem ist zu entnehmen, dass die Vergütungsforderungen der Veranstalter jedenfalls in Bezug auf die „Versorgungsleistungen“ nach oben hin durch ihre Aufwendungen begrenzt sind und insbesondere – wie es zum Beispiel außerhalb des Anwendungsbereichs eines Kostenüberschreitungsgrundsatzes in den durch das Äquivalenzprinzip gesetzten Grenzen rechtlich zulässig wäre – eine Umsatzbeteiligung nicht stattfinden darf (Ennuschat/Wank/Winkler, GewO, 9. Aufl. 2020, Rn. 6; Hilderscheid, in: Friauf/Korte/Repkewitz/Schulze-Werner, GewO, 348. Lfg. § 71 Rn. 16). Dass es den Veranstaltern aber nicht möglich sein soll, tatsächlich entstandene Kosten umzulegen, soweit eine Inanspruchnahme durch die Beschickerinnen und Beschicker erfolgt, sie also quasi bei der Durchführung der Veranstaltung „draufzahlen“ müssen, widerspräche dem Ziel eines Markterhalts.

Bei Berücksichtigung dessen ist § 71 Satz 1 GewO so auszulegen, dass eine „Vergütung für die Inanspruchnahme von Versorgungsleistungen“ gefordert werden kann, wenn und soweit unmittelbar durch die Veranstaltung nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähige Kosten entstehen und den Beschickerinnen und Beschickern durch die kosten- auslösende Leistung des Veranstalters ein die Gebührenerhebung rechtfertigender konkret zurechenbarer Vorteil zugutekommt. Für kommunale Veranstalter, die ohnehin durch die Grundrechte der Gewerbetreibenden, das Übermaßverbot und den Grundsatz der Belastungsgleichheit gebunden sind, beschränkt sich der eigenständige Anwendungsbereich des § 71 Satz 1 GewO damit in Bezug auf die Vergütungsfähigkeit von Versorgungsleistungen auf die bundesrechtliche Regelung eines Kostenüberschreitungsverbots, das keinen Verfassungsrang hat, und auf das Verbot, von den Besucherinnen und Besuchern der Veranstaltung ein Eintrittsgeld zu fordern (vgl. insoweit auch Pielow, in: BeckOK GewO, § 71 Rn. 10, wonach § 71 GewO das Äquivalenzprinzip enthält). § 71 Satz 1 GewO hindert die kalkulatorische Berücksichtigung der in Streit stehenden Sicherheitskosten somit dem Grunde nach nicht, denn es handelt sich um unmittelbar veranstaltungsbezogene Kosten als Gegenleistung für die (auch) unmittelbar den Beschickerinnen und Beschickern der Veranstaltungen zugutekommende Gewährleistung der Sicherheit auf dem Veranstaltungsgelände.

(4.) Die Antragsgegnerin ist zur Wahrung des Übermaßverbots jedoch verpflichtet, das erhebliche Allgemeininteresse an der Gewährleistung der Sicherheit auf den Bremer Jahrmärkten und Volksfesten gebührenmindernd zu berücksichtigen.

Benutzungsgebühren sind selbst dann, wenn sie sich als Gegenleistung für eine den Gebührenpflichtigen unmittelbar zurechenbare Leistung der öffentlichen Verwaltung darstellen, sachlich erst gerechtfertigt, wenn die Gebührenbemessung auch der Höhe nach den dadurch gesteckten Rahmen nicht überschreitet. Die Belastung muss nach Maßgabe des durch die öffentlich-rechtliche Leistung vermittelten Vorteils erfolgen, der mit der Gebühr finanziell ausgeglichen beziehungsweise dessen Nutzungsmöglichkeit mit dem Beitrag abgegolten werden soll (BVerfG, Urt. v. 14.01.2025 – 1 BvR 548/22, juris Rn. 104; Beschl. v. 24.06.2014 – 1 BvR 668/10, BVerfGE 137, 1-29, Rn. 51 f.). Auf die Gebührenpflichtigen kann daher grundsätzlich nur der Aufwand umgelegt werden, der ihrem Vorteil entspricht (BVerwG, Urt. v. 22.11.2000 – 6 C 8/99, BVerwGE 112, 194-214 = juris Rn. 35).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist in bestimmten Fallgestaltungen bei der Gebührenbemessung einem zugleich bestehenden Allgemeinwohlinteresse durch einen sogenannten „Gemeinwohlabschlag“ Rechnung zu tragen (dazu BVerwG, Urt.

v. 29.03.2019 – 9 C 4.18, BVerwGE 165, 138-166, Rn. 78). Ein derartiger Abzug ist insbesondere dann erforderlich, wenn ein Leistungsangebot der öffentlichen Hand in nennenswertem Umfang auch von Personen genutzt wird, denen kein individueller Vorteil zugeordnet werden kann (vgl. BVerwG, Urt. v. 18.03.2016 – 6 C 6.15, BVerwGE 154, 275-296, juris Rn 42; Urt. v. 22.11.2000 - 6 C 8.99, BVerwGE 112, 194 (205 ff.) = juris Rn. 33 und v. 24.06.2015 - 9 C 23.14, juris Rn. 23 [Beiträge nach dem Gesetz über die elektromagnetische Verträglichkeit von Geräten]; Urt. v. 07.04.1989 – 8 C 90.87, BVerwGE 81, 371-376 = juris Rn. 16 und v. Urt. v. 25.05.1984 – 8 C 55.82, 8 C 58.82, juris Rn. 17 f. [Straßenreinigungsgebühr]). In solchen Fällen gebieten es der Grundsatz der Belastungsgleichheit und der vorteilsgerechten Verteilung von Lasten, das bestehende und messbare Allgemeininteresse beitragsmindernd zu berücksichtigen. Im Ergebnis Ähnliches ist der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit der Veranstalterhaftung aus § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG zu entnehmen. Das Bundesverfassungsgericht hielt dort einen Gemeinwohlabschlag deswegen nicht für erforderlich, weil das allgemeine Teilhabeinteresse an einem Fußballspiel der Bundesliga durch die öffentliche Hand finanziert wird und die Veranstalterhaftung sich nur auf den Mehraufwand bei sogenannten „Hochrisikospielen“ bezieht (BVerfG, Urt. v. 14.01.2025 – 1 BvR 548/22, juris Rn. 105).

Die Berücksichtigung des Allgemeininteresses an der Gewährleistung der Sicherheit auf den Bremer Märkten gebietet es vorliegend in vergleichbarer Weise, die Umlage der prognostizierten Sicherheitskosten auf die Beschickerinnen und Beschicker zu begrenzen. Ein „Gemeinwohlabschlag“ ist zum einen deswegen erforderlich, weil es sich bei Volksfesten und Jahrmärkten um öffentliche Einrichtungen mit einem besonderen kulturellen, sozialen und traditionsbildenden Hintergrund handelt (vgl. BVerwG, Urt. v. 27.05.2009 – 8 C 10.08, juris Rn. 29 f.). Wie bereits dargelegt, besteht ein erhebliches öffentliches Interesse daran, derartige Veranstaltungen trotz der sich in der jüngeren Vergangenheit verschärfenden Sicherheitslage weiterhin in ihrer historisch gewachsenen Art und Weise durchzuführen und zugleich den Erfordernissen an die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit Rechnung zu tragen. Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass die Einführung einer Gebührenpflicht der Besucherinnen und Besucher durch § 71 GewO ausgeschlossen ist. Eine Benutzungsgebühr nach § 12 BremGebBeitrG kann daher von vornherein nur von einem Teil der Benutzerinnen und Benutzer der öffentlichen Einrichtung, nämlich von den Gewerbetreibenden, erhoben werden. Die Situation ist insoweit vergleichbar zu der durch das Bundesverwaltungsgericht anerkannten Fallgruppe, dass ein Leistungsangebot der öffentlichen Hand in nennenswertem Umfang auch von Personen genutzt wird, denen kein individueller Vorteil zugeordnet werden kann (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.11.2000 – 6 C 8.99, BVerwGE 112, 194-214 = juris Rn. 33). Auch wenn die Gewährleistung einer sicheren Durchführung der

Veranstaltungen in besonderer Weise den Gewerbetreibenden zugutekommt, weil der wirtschaftliche Erfolg ihrer gewerblichen Tätigkeit in besonderer Weise hiervon abhängt, ist dem bestehenden Allgemeininteresse an der Durchführung sicherer Volksfeste und Jahrmärkte zur Wahrung einer vorteilsgerechten Belastung der Beschickerinnen und Beschicker gleichwohl durch einen substantiellen Gebührenabschlag Rechnung zu tragen.

Die Festlegung der Höhe des auf das Allgemeininteresse entfallenden Kostenanteils liegt im Ermessen des Ortsgesetzgebers (BVerwG, Urt. v. 07.04.1989 – 8 C 90.87, BVerwGE 81, 371-376, LS 2; Urt. v. 25.05.1984 – 8 C 55.82, 8 C 58.82, juris Rn. 20). Dabei belässt ihm der Gleichheitssatz für die Bewertung des Allgemeininteresses eine weitgehende Einschätzungsfreiheit (vgl. BVerwG, Urt. v. 07.04.1989 - 8 C 90.87, juris Rn. 19). Die Ermessenserwägungen müssen aber alle für die Bemessung der Höhe des Allgemeininteresses wesentlichen Aspekte berücksichtigen (NdsOVG, Urt. v. 16.02.2016 – 9 KN 288/13, juris Rn. 17). Angesichts dessen, dass die Marktbeschicker in größerem Umfang von den hier in Rede stehenden Sicherheitsmaßnahmen profitieren als die Allgemeinheit, dürften ohne Verfassungsverstoß jedenfalls mehr als die Hälfte der zulässigen Sicherheitskosten Berücksichtigung finden können. Ein nur ganz unwesentlicher oder gar „symbolischer“ Abschlag dürfte wiederum dem dargestellten gewichtigen Allgemeininteresse nicht ausreichend Rechnung tragen. Die Berücksichtigung des auf das Allgemeininteresse entfallenden Kostenanteils bei der Gebührenerhebung kann in der Weise erfolgen, dass der im Allgemeininteresse aufgewendete Kostenanteil bereits bei der Feststellung der durch Gebühren zu deckenden Kosten abgesetzt wird. Möglich ist auch, dass dieser Anteil der Höhe nach in einer Satzung festgelegt wird (BVerwG, Urt. v. 25.05.1984 – 8 C 55.82, 8 C 58.82, juris Rn. 18 f.).

bb) Die Berücksichtigung der von der Antragsgegnerin als „Pacht Bürgerweide“ und als „Pacht Bürgerweide Sonderzahlung“ bezeichneten Kostenpositionen in Höhe von 67.302,88 Euro bzw. 119.000 Euro verletzt das Äquivalenzprinzip und ist zudem mit § 71 Satz 1 GewO unvereinbar.

(1.) Die Antragsgegnerin durfte diese Kosten nicht wie von ihr geltend gemacht zur Verfolgung des Gebührenzwecks einer Kostendeckung als unmittelbar veranstaltungsbezogene Kosten an die Beschickerinnen und Beschicker weitergeben. Die Aufwendungen sind bei Berücksichtigung des Gebührenzwecks der Kostendeckung nicht gebührenfähig.

Nach den im gerichtlichen Verfahren vorgelegten Unterlagen und dem Vortrag der Antragsgegnerin sollen mit den genannten Kostenpositionen veranstaltungsbezogene Aufwendungen auf die Beschickerinnen und Beschicker umgelegt werden, die der Antragsgegnerin

aufgrund von Zahlungsansprüchen des Sonstigen Sondervermögens Gewerbeflächen – Teilsondervermögen Veranstaltungsflächen (im Folgenden: TSVV) als Gegenleistung für die Überlassung der Bürgerweide während der Veranstaltungszeiten von Osterwiese und Freimarkt entstünden. Diese Aufwendungen sind jedoch bereits deswegen nicht gebührenfähig, weil die Antragsgegnerin selbst Eigentümerin der Bürgerweide ist und sie daher nicht als Pächterin dieser Veranstaltungsfläche am Rechtsverkehr teilnimmt. Es besteht auch kein rechtsgültiger Pachtvertrag zwischen dem TSVV und der Antragsgegnerin. Bei dem TSVV handelt es sich um ein von der Antragsgegnerin nach § 1 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 2 des Ortsgesetzes über die Errichtung eines „sonstigen Sondervermögens Gewerbeflächen“ der Stadtgemeinde Bremen (BremSVGewerbeOG) geschaffenes kommunales Sondervermögen ohne eigene Rechtspersönlichkeit (§ 1 Abs. 1 BremSVGewerbeOG), dem die Verwaltung und Verwertung der stadtbremischen Veranstaltungsflächen obliegt. Von der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa an das TSVV zu leistende „Pachtzahlungen“, wie sie sich aus der von der Antragsgegnerin vorgelegten undatierten „Vereinbarung zur Zahlung einer Zusatzpacht für die Sanierung der Infrastruktur Bürgerweide“ zwischen der damaligen Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa und dem TSVV ergeben, begründen daher keine Verbindlichkeiten der Antragsgegnerin aufgrund eines Vertrages zwischen zwei Rechtssubjekten. Der sich daraus ergebende finanzielle Aufwand führt nicht zu gebührenfähigen Kosten der Antragsgegnerin durch den Betrieb der öffentlichen Einrichtungen. Maßgeblich für die Gebührenkalkulation ist nicht, was sich bei einer ihrer Verwaltungseinheiten als Verwaltungsaufwand gegenüber einer anderen ihrer Verwaltungseinheiten ergibt, sondern allein, was bei der Antragsgegnerin selbst durch den Betrieb der öffentlichen Einrichtung an Kosten anfällt. Sonderrechtsbedingte Verschiebungen, die sich auf Grund der im Einzelfall gewählten Organisation der Einrichtung ergeben, haben auf den Umfang der gebührenfähigen Kosten und damit auf die Gebührenhöhe keinen Einfluss (vgl. OVG S-H, Urt. v. 28.11.2001 – 2 K 6/99, juris Rn. 18; OVG Saarland, Beschl. v. 07.05.2020 – 1 A 196/19, juris Rn. 14). Bereits das schließt es aus, die „Pachtzahlungen“ des Marktreferats an das TSVV als Teil der Leistung der Antragsgegnerin gegenüber den Beschickerinnen und Beschickern zu verstehen, für die sie im Rahmen der Gebührenbemessung eine Gegenleistung verlangen kann.

Dahinstehen kann, ob die Antragsgegnerin berechtigt wäre, anstatt der tatsächlich mit dem TSVV vereinbarten Pacht für die Bereitstellung der eigenen Veranstaltungsfläche – anstelle von Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen gemäß § 12 Abs. 3 BremGebBeitrG – eine kalkulatorische Pacht bei der Gebührenkalkulation in Ansatz zu bringen (vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 17.04.2002 – 9 CN 1.01, BVerwGE 116, 188-197 = juris Rn. 30; OVG Bln-BBg, Urt. v. 20.06.2016 – OVG 1 B 2.12, juris Rn. 279; OVG S-H, Urt. v. 28.11.2001 – 2 K 6/99, juris Rn. 19; Urt. v. 23.09.2009 – 2 LB 34/08, juris Rn. 6; OVG Bremen, Beschl.

v. 11.08.2006 – 1 A 49/06, juris Rn. 33; VGH B-W, Beschl. v. 27.02.1996 – 2 S 1407/94, juris Rn. 84; Urt. v. 16.02.1989 – 2 S 2279/87; Vetter/Schönenbroicher/Pommer, in: Christ/Oebbecke, KommunalAbgabenR-HdB, 2. Aufl. 2022, Teil D, Rn. 316; Gallasch, in: BeckOK KommunalabgabenR Baden-Württemberg, 6. Ed. 01.11.2025, § 14 KAG Rn. 185). Denn dazu hätte es zumindest weiterer Darlegungen in der Gebührenkalkulation zur Ermittlung der angemessenen kalkulatorischen Pacht für die Veranstaltungszeiten bedurft. Die Angaben der Antragsgegnerin dazu gehen über die Höhe der im Jahr 2023 gegenüber dem TSVV tatsächlich geleisteten Pachtzahlung nicht hinaus. Die Antragsgegnerin hat in der mündlichen Verhandlung zudem ausgeführt, dass die „Pachthöhe“ gemäß der Abrede mit dem TSVV in Abhängigkeit von der Höhe des Gebührenaufkommens von Osterwiese und Freimarkt des Vorjahres sei. Das schließt es aus, die Zahlungen an das TSVV als kalkulatorische Pacht zugrunde zu legen, da sie Kostenbestandteile enthält, die nicht lediglich auf eine Kapitalerhaltung gerichtet sind. Durch die Umlage der Pachtzahlung auf die Beschickerinnen und Beschicker steigt das Benutzungsentgelt und dadurch das Gebührenaufkommen, was wiederum zu höheren Zahlungen an das TSVV im Folgejahr führt. Dies bedingt über mehrere Kalkulationsperioden ein Anwachsen der „Pachtzahlungen“, wodurch sie sich immer weiter von dem entfernen, was die Antragsgegnerin bei einer anderweitigen Verpachtung der Bürgerweide üblicherweise verlangen könnte.

(2.) Die „Sonderpacht“ stellt sich überdies nicht als Entgelt für die Überlassung der Bürgerweide während der Veranstaltungszeiten dar. Die für die „Sonderpacht“ vorgesehene Gegenleistung des TSVV ist nämlich nicht die Überlassung der Bürgerweide, sondern die Erstattung von Kosten der Sanierung ihrer Infrastruktur in 2012/2013 (vor allem der Erneuerung der Elektroversorgung und der Sanierung der Lösch- und Trinkwasserversorgung) zur Gewährleistung weiterer Großveranstaltungen auf dem Veranstaltungsgelände. Diese Kosten wurden seinerzeit von der Antragsgegnerin über das TSVV finanziert. Die (Teil-)Refinanzierung der Kosten sollte über einen Zeitraum von 15 Jahren, beginnend ab dem 01.01.2013, durch Zahlungen der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa an das TSVV erfolgen. Es handelt sich demnach um die Abrede einer zeitabschnittsweise zu entrichtenden zusätzlichen Beteiligung an den durch das TSVV geleisteten Instandsetzungsarbeiten. Der Umlage des darauf entfallenden Verwaltungsaufwands steht bereits § 71 Satz 1 GewO entgegen. Danach darf der Veranstalter eine Vergütung (nur) für die Inanspruchnahme von Versorgungseinrichtungen verlangen. Die „Herstellung“ von Versorgungseinrichtungen soll nach dem Willen des Gesetzgebers ausdrücklich nicht darunterfallen (so ausdrücklich BT-Drs. 7/3859, S. 17). Das schließt es auch aus, die Sanierungsleistungen als „Versorgungsleistungen“ im Sinne des § 71 Satz 1 GewO zu qualifizieren, zumal sich die Leistungserbringung allein auf die Vergangenheit bezieht und gerade nicht auf zukünftige Veranstaltungen. Zu gebührenfähigem Aufwand können solche längerfristigen Investitionen nur

dadurch werden, dass sie über eine Abschreibung i.S. von § 12 Abs. 3 BremGebBeitrG der jeweiligen Kalkulationsperiode zugeordnet und auf diese Weise in betriebswirtschaftliche Kosten umgewandelt werden. Die Abschreibung erfasst dabei diejenige Wertminderung, die die Anlagegüter durch die Nutzung zur Leistungserstellung, hier der Durchführung von Osterwiese und Freimarkt, innerhalb einer bestimmten Periode erfahren. Der Wertverlust wird in Form von Kosten auf die einzelnen Jahre entsprechend der Nutzung aufgeteilt (vgl. ausführlich NdsOVG, Beschl. v. 16.08.2002 – 9 LA 152/02, juris Rn. 7 ff.). § 71 Satz 1 GewO gestattet als „Inanspruchnahme von Versorgungsleistungen“ die teilweise Berücksichtigung solcher Abschreibungskosten (BT-Drs. 7/3859, S. 17). Abschreibungen hat die Antragsgegnerin indes nicht in Ansatz gebracht.

(3.) Die Kostenpositionen „Pacht Bürgerweide“ und „Pacht Bürgerweide Sonderzahlung“ sind im Übrigen auch nicht als Vergütung für die Überlassung von Raum und Ständen gebührenfähig.

Allerdings steht es dem Satzungsgeber dem Grunde nach frei, bei der Gebührenbemessung auch den wirtschaftlichen Vorteil zu berücksichtigen, den die Gewerbetreibenden aus der Überlassung eines Platzes auf dem Veranstaltungsgelände ziehen, solange er sich dabei nicht völlig von den Kosten des Betriebs des jeweiligen Volksfests oder des Jahrmarkts entfernt (BVerwG, Urt. v. 29.04.2021 – 9 C 1.20, juris Rn. 30; Urt. v. 30.04.2003 – 6 C 4.02, BVerwGE 118, 123-128 = juris Rn. 13; BVerfG, Beschl. v. 06.02.1979 – 2 BvL 5/76, BVerfGE 50/217 (227) = juris Rn 36 ff.). § 12 Abs. 2 Satz 1 BremGebBeitrG lässt die Gebührenbemessung nach dem wirtschaftlichen Wert der Benutzung ausdrücklich zu. Im Übrigen enthält das bremische Gebührenrecht – wie bereits dargelegt – kein striktes Kostenüberschreitungsverbot. Auch § 71 Satz 1 GewO sieht das Recht der Veranstalter vor, von den Beschickerinnen und Beschickern eine Vergütung für die Überlassung von Raum und Ständen zu verlangen.

Voraussetzung für die Berücksichtigung eines über den Zweck der Kostendeckung hinausgehenden Gebührenzwecks ist jedoch, dass sich der Gebührennormgeber bei der Gebührenbemessung zum Zweck der sachlichen Rechtfertigung der Gebührenhöhe erkennbar (auch) auf diesen Zweck stützen will (BVerfG, Urt. v. 19.03.2003 – 2 BvL 9/98, BVerfGE 108, 1-34 = juris Rn. 63). Das Fehlen einer solchen klar erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung schließt es vorliegend aus, die von der Antragsgegnerin bei der Gebührenkalkulation berücksichtigten „Pachtzahlungen“ als Vergütung für die Überlassung von Raum und Ständen im Sinne des § 71 Satz 1 GewO zu qualifizieren. Denn die Antragsgegnerin wollte dadurch nach ihrer erkennbaren normgebenden Entscheidung lediglich (vermeintlich) durch den Betrieb der Bremer Märkte entstehende Aufwendungen umlegen,

nicht aber den wirtschaftlichen Vorteil der Gewerbetreibenden durch die Ausübung ihres Gewerbes auf dem Veranstaltungsgelände jenseits des Verwaltungsaufwands ausgleichen.

cc) Ob die Antragsgegnerin die Personalkosten der Marktverwaltung korrekt ermittelt hat und ihre Berücksichtigung den gebührenrechtlichen Vorgaben entsprochen hat, braucht das Oberverwaltungsgericht mangels Entscheidungserheblichkeit nicht abschließend zu entscheiden.

Allerdings widerspricht es entgegen der Annahme der Antragstellenden nicht § 71 Satz 1 GewO, dass die Antragsgegnerin prognostisch Personalkosten berücksichtigt, soweit die Arbeitszeit der Vorbereitung und Durchführung der Bremer Märkte dient. Als „Versorgungsleistungen“ können die dem Veranstalter durch die Veranstaltung entstehenden Gemeinkosten, einschließlich anteiliger Gehälter und Vergütungen für Marktmeister und Marktwalter, umgelegt werden, soweit sie in unmittelbarem Zusammenhang mit der jeweiligen Veranstaltung stehen (BT-Drs. 7/3859, S. 17, BT-Drucks. 7/4846, S. 3, vgl. bereits oben II. 3. aa) b) (3.) (b)). Eine weitergehende Einschränkung bzw. Differenzierung nach der Art der veranstaltungsbezogenen Tätigkeit ist grundsätzlich nicht angezeigt. Entgegen der Annahme der Antragstellenden sind die Personalkosten daher nicht erst dann als Versorgungsleistungen ersatzfähig, wenn die aufgewendete Arbeitszeit einen unmittelbaren Bezug zur Überlassung der Veranstaltungsfläche an die Beschickerinnen und Beschicker hat.

Die Antragsgegnerin hat zudem nicht die Personalkosten, die bereits bei der Bemessung der Zulassungsgebühr (§ 1 Abs. 1 BrJahrmarktGO) berücksichtigt wurden, auch bei der Bemessung des Benutzungsentgelts nach § 1 Abs. 2 BrJahrmarktGO und damit doppelt in Ansatz gebracht. Vielmehr hat sie auf Nachfrage des Gerichts dem Grunde nach überzeugend dargelegt, dass sie den Personalkostenanteil, der auf „hoheitliche Tätigkeiten“ – also insbesondere auf den Erlass der Zulassungsbescheide – entfalle, vorab aus den bei der Gebührenkalkulation des Nutzungsentgelts berücksichtigten Personalkosten ausgeschieden habe. Den darauf entfallenden Anteil an den Gesamtpersonalkosten hat sie im Normenkontrollverfahren mit 20 % beziffert. Dass dieses Vorgehen – wie noch auszuführen sein wird – gegen § 12 Abs. 1 Satz 2 BremGebBeitrG verstößt, wonach, soweit die Benutzung eine Verwaltungstätigkeit voraussetzt oder hiermit verbunden ist, diese mit der Nutzungsgebühr abgegolten ist, führt nicht zur Kostenüberhebung des Benutzungsentgelts. Die nach Auffassung der Antragsgegnerin auf die Bearbeitung der Zulassungsanträge entfallenden Personalkosten sind bei Ermittlung des gebührenfähigen Verwaltungsaufwands für das Benutzungsentgelt gerade unberücksichtigt geblieben.

Nicht mehr nachzugehen ist jedoch der weitergehenden Rüge der Antragstellenden, dass der bei der Bemessung des Benutzungsentgelts berücksichtigte Personalkostenanteil Personalaufwand enthalte, der sich gar nicht auf die Planung und Durchführung von Osterwiese, Freimarkt und Bremer Weihnachtsmarkt beziehe – so z.B. die Kosten der Feuerwehr – und dass der BgA Marktverwaltung über das Jahr überwiegend ganz andere Aufgaben wahrnehme. Die zur Klärung dieser Frage erforderliche weitere Sachaufklärung – ergänzende Angaben zur Personalstärke und personellen Zusammensetzung des Marktreferats sowie Plausibilisierung der Aufgabenwahrnehmung – verbietet sich, weil die angegriffenen Gebührenvorschriften bereits aus anderen Gründen keinen Bestand haben.

dd) Gleiches gilt für die Einwendungen der Antragstellenden gegen die Berücksichtigung von prognostizierten Kosten der Werbung in Höhe von 80 % der nach Angaben der Antragsgegnerin im Jahr 2023 je Veranstaltung insoweit entstandenen Kosten.

Zwar dürfte es dem Grunde nach nicht zu beanstanden sein, dass die Antragsgegnerin nunmehr nicht mehr gesondert eine Werbeumlage erhebt, sondern die prognostizierten Werbekosten bereits bei der Berechnung des Benutzungsentgelts nach § 1 Abs. 2 BrJahrmarktGO einpreist. Es ist nicht ersichtlich, dass dieses Vorgehen § 71 Satz 2 GewO widerspricht, wonach der Veranstalter bei Volksfesten und Jahrmärkten eine Beteiligung an den Kosten für die Werbung verlangen kann. § 71 Satz 2 GewO ist keine Aussage dahingehend zu entnehmen, dass die Kostenbeteiligung stets ausgehend von den konkreten Werbekosten der jeweiligen Veranstaltung zu erfolgen hat und eine Kostentragungspflicht aufgrund einer Prognose der voraussichtlichen Kosten ausgeschlossen ist. § 71 Satz 3 GewO stellt insoweit klar, dass es sich bei den Vorgaben des § 71 GewO nicht um Gebührenbemessungsregelungen handelt (vgl. BT-Drs 7/3859, S. 17). Einen bestimmten Verteilungsschlüssel gibt § 71 Satz 2 GewO nicht vor (vgl. Ennuschat, in: Ennuschat/Wank/Winkler, GewO, 9. Aufl. 2020, Rn. 20).

Die Antragstellenden kritisieren jedoch, dass die Antragsgegnerin ihre Prognose zur Höhe der Werbekosten auf fehlerhafter bzw. unzureichender Tatsachengrundlage getroffen habe, weil die im Rahmen der Gebührenkalkulation berücksichtigten Kostenpositionen für die Werbung in erster Linie Kosten des Bremer Standortmarketings enthalte, mit dem die Antragsgegnerin vor allem für sich selbst werbe. Veranstaltungsspezifische Werbekosten seien hingegen nur zu einem kleinen Teil berücksichtigt worden. Diesem Einwand ist jedoch nicht nachzugehen; denn das Ergebnis der Sachverhaltsaufklärung wäre nicht entscheidungserheblich. Der erkennende Senat braucht daher auch nicht zu entscheiden, ob die Antragsgegnerin bei der Bemessung des umzulegenden Anteils der Werbekosten ihr Gestaltungsermessen (vgl. dazu Pielow, in: BeckOK GewO, Stand: 01.12.2022, § 71

GewO Rn. 8) überschritten hat, weil, wie die Antragstellenden geltend machen, der umgelegte Kostenanteil nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis zu den aus der Veranstaltungswerbung für sie zu erwartenden Vorteilen stehe und auch das Eigeninteresse der Antragsgegnerin an einem guten Gelingen der Veranstaltungen nicht ausreichend berücksichtigt sei (vgl. zu den Ermessensgrenzen Schönleiter/Heß, in: Landmann/Rohmer GewO/, 93. EL März 2024, GewO § 71 Rn. 4; Ennuschat, in: Ennuschat/Wank/Winkler, GewO, § 71 Rn. 18).

ee) Soweit die Antragstellenden in ihrem Schriftsatz vom 09.12.2025 erstmals die Gebührenfähigkeit weiterer (kleinerer) Kostenpositionen dem Grunde und der Höhe nach rügen, ist dem mangels Entscheidungserheblichkeit ebenfalls nicht weiter nachzugehen.

4. Die Zulassungsgebühr des § 1 Abs. 1 BrJahrmarktGO verstößt gegen § 12 Abs. 1 Satz 2 BremGebBeitrG. Deswegen kann auch die durch die Antragstellenden angegriffene Erhöhung dieser Gebühr von 35 auf 70 Euro durch Art. 1 Nr. 1 a) aa) Änderungsortsgesetz keinen Bestand haben.

Gemäß § 12 Abs 1 Satz 2 BremGebBeitrG ist, soweit die Benutzung eine Verwaltungstätigkeit voraussetzt oder hiermit verbunden ist, diese mit der Benutzungsgebühr abgegolten. Damit sollte gerade die Erhebung einer separaten Verwaltungsgebühr neben der Benutzungsgebühr ausgeschlossen sein (vgl. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft (Landtag) Nr. 24 vom 18. August 1964, S. 7 zur inhaltsgleichen Vorgängerregelung in § 2 Abs. 2 Satz 2 des Bremischen Gebührengesetzes). Dem liegt die gesetzgeberische Entscheidung zugrunde, dass die Verwaltungstätigkeit bereits bei der Bemessung der Benutzungsgebühr zu berücksichtigen ist und derselbe Verwaltungsaufwand gegenüber den Benutzenden nicht doppelt festgesetzt werden darf. Das Vorgehen der Antragsgegnerin, den auf die Vorbereitung und Prüfung der Zulassungsentscheidungen und das Erstellen der Zulassungsbescheide entfallenden Personalaufwand aus der Gebührenkalkulation des Benutzungsentgelts „auszuklammern“ und die Verwaltungstätigkeit stattdessen einer gesonderten Verwaltungsgebühr im Sinne des § 4 BremGebBeitrG zu unterwerfen, ist daher rechtswidrig.

5. Mit höherrangigem Recht unvereinbar ist zudem die Anhebung der Verwaltungsgebühr aus § 1 Abs. 4 Satz 2 BrJahrmarktGO von 10 % auf 20 % des Benutzungsentgelts durch Art. 1 Nr. 1 e) Änderungsortsgesetz.

§ 1 Abs. 4 BrJahrmarktGO regelt das zu entrichtende Entgelt, wenn der Standplatz nach der Zulassung nicht in Anspruch genommen wird. Nach § 1 Abs. 4 Satz 1 BrJahrmarktGO,

der inhaltlich unverändert geblieben ist, ist das „Entgelt“ – gemeint ist das Benutzungsentgelt nach § 1 Abs. 2 Satz 1 BremGebBeitrG – auch zu entrichten, wenn der Standplatz nach der Zulassung nicht in Anspruch genommen wird und vor Beginn der Veranstaltung nicht mehr für ein vergleichbares anderes Geschäft vergeben werden kann. § 1 Abs. 4 Satz 2 BrJahrmarktGO regelt die Gebühr für den Fall, dass eine anderweitige Vergabe des Standplatzes vor Beginn der Veranstaltung erfolgen konnte: Dann wird gleichwohl ein Entgelt in Höhe von 20 Prozent, mindestens jedoch von 100 Euro zuzüglich der Umsatzsteuer von demjenigen erhoben, der den Standplatz nicht in Anspruch genommen hat.

Es kann offenbleiben, ob sich die Rechtswidrigkeit der Erhöhung der Gebühr aus § 1 Abs. 4 Satz 2 BremGebBeitrG von 10 % auf 20 % des Benutzungsentgelts ebenfalls bereits aus § 12 Abs. 1 Satz 2 BremGebBeitrG ergibt. Denn selbst bei der Annahme, dass die Erhebung der „No Show“-Gebühr nicht an den Verwaltungsaufwand anknüpft, der für die Benutzung der öffentlichen Einrichtung entsteht bzw. mit der Benutzung verbunden ist, wäre ihre Erhebung rechtswidrig. Die Gebührenhöhe steht nicht im Einklang mit § 4 Abs. 2 BremGebBeitrG.

a) Nach § 4 Abs. 1 BremGebBeitrG werden Verwaltungsgebühren u.a. für Amtshandlungen erhoben, die „auf Veranlassung“ der Beteiligten vorgenommen werden (§ 4 Abs. 1 Nr. 1, 2. Alt BremGebBeitrG). Insoweit genügt es, dass die Verwaltungsleistung dem Gebührenschuldner individuell zurechenbar ist; es gilt ein gebührenrechtlicher Veranlasserbegriff (vgl. OVG Bremen, Urt. v. 27.04.1993 – 1 BA 36/92, juris Rn. 31 und Urt. 16.05.2017 – 1 LB 234/15, juris Rn. 43). In der Umplanung, die erfolgen muss, wenn der Gebührenschuldner seinen Veranstaltungsplatz trotz Zulassung nicht antritt, ist „eine Veranlassung“ von Amtshandlungen zu sehen, die dem Beschicker, der seinen Platz nicht antritt, zurechenbar ist. Dagegen lässt sich nicht anführen, dass der Platz auch einfach frei bleiben könnte. Denn es besteht zum einen ein aner kennenswertes öffentliches Interesse an einer möglichst attraktiven und „lückenlosen“ Gestaltung des Veranstaltungsgeländes und zum anderen sind auch die Ansprüche von zunächst nicht zum Zuge gekommenen Mitbewerbern bei dann nicht ausgeschöpfter Marktkapazität zu berücksichtigen.

b) Nach § 4 Abs. 2 BremGebBeitrG sind Verwaltungsgebühren so zu bemessen, dass zwischen der den Verwaltungsaufwand berücksichtigenden Höhe der Gebühr einerseits und der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen der Amtshandlung andererseits ein angemessenes Verhältnis besteht. Die Vorschrift konkretisiert wiederum das Äquivalenzprinzip, nach dem die Gebühr in keinem groben Missverhältnis zu dem Wert der mit ihr abgegoltenen Leistung der öffentlichen Hand stehen darf (OVG Bre-

men, Urt. v. 16.05.2017 – 1 LB 234/15, juris Rn. 61). Den Verwaltungsaufwand, der entsteht, wenn ein Beschicker seinen Veranstaltungsplatz nicht antritt, hat die Antragsgegnerin ermittelt und nachvollziehbar und insoweit auch nicht von den Antragstellenden angegriffen mit 98,50 Euro beziffert (vgl. Bl. 217 BA). Es handelt sich um den „Mehraufwand“ der Umplanung, der nicht dadurch kompensiert wird, dass nunmehr ein anderer Bewerber das Benutzungsentgelt zu zahlen hat. Dieser zusätzliche Verwaltungsaufwand findet sich in der Mindestgebühr des § 1 Abs. 4 Satz 2 BremGebBeitrG wieder. Die Gebühr des § 1 Abs. 4 Satz 2 BremGebBeitrG kann den Verwaltungsaufwand aber auch um ein Vielfaches übersteigen. So wurde etwa für den Antragsteller zu 3. für die Zulassung zur Osterwiese 2025 ein Benutzungsentgelt in Höhe von ca. 15.700 Euro festgesetzt, die „No Show“-Gebühr läge demnach bei 3.140 Euro (und für den Freimarkt nochmals deutlich höher). Diese Gebührenhöhe übersteigt den Verwaltungsaufwand um mehr als das 30-fache und steht daher nicht mehr in einem angemessenen Verhältnis zu ihm.

Dass die Antragsgegnerin über den Zweck der Kostendeckung hinaus mit der „No Show“-Gebühr noch weitere Zwecke verfolgt, wie sie es in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht hat, ist der Begründung des Satzungsgebers (vgl. Brem. Bürgerschaft Drs. 21/441 S. 6) nicht hinreichend sicher zu entnehmen. Dort ist lediglich die Rede davon, dass „die zumindest teilweise Inanspruchnahme derjenigen Beschickerinnen und Beschicker, die zugelassen wurden“, „vor dem Hintergrund, dass diesen die Teilnahme am jeweiligen Markt und die Inanspruchnahme eines entsprechenden Standplatzes ermöglicht wurde“, geboten sei. Dazu, warum diese Inanspruchnahme gerade auch über die der Antragsgegnerin tatsächlich entstehenden Kosten hinaus erforderlich sein sollte, verhält sich die Begründung nicht. Insbesondere hat die von der Antragsgegnerin angesprochene Erwägung, dass nachträglich zugelassene Geschäfte oftmals nur eine geringere Standfläche in Anspruch nähmen und daher nur ein vergleichsweise niedrigeres Benutzungsentgelt zu zahlen hätten, keinen erkennbaren Eingang in das Satzungsverfahren gefunden.

III. Die Unwirksamkeit der Erhöhung des Benutzungsentgelts nach § 1 Abs. 2 BrJahrmktGO durch Art. 1 Nr. 6 und den Anhang (zu Artikel 1) des Änderungsortsgesetzes führt zur Unwirksamkeit weiterer Bestimmungen des Änderungsortsgesetzes.

Die Unwirksamkeit eines Teils einer Satzungsbestimmung hat nur dann nicht die Gesamtwirksamkeit zur Folge, wenn die Restbestimmungen auch ohne den nichtigen Teil sinnvoll bleiben (Grundsatz der Teilbarkeit) und mit Sicherheit anzunehmen ist, dass sie auch ohne diesen Teil erlassen worden wären (Grundsatz des mutmaßlichen Willens des Normgebers) (BVerwG, Urt. v. 25.01.2022 – 4 CN 5.20, juris Rn. 16; Urt. v. 17.10.2019 – 4 CN 8.18, BVerwGE 166, 378-389, Rn. 37, Urt. v. 03.04.2008 – 4 CN 3.07, juris Rn. 30).

Diese Voraussetzungen liegen für die in der Tenorierung aufgezählten weiteren Satzungsbestimmungen nicht vor. Es ist nicht anzunehmen, dass die Abschaffung der Entgeltzuschläge aus § 1 Abs. 3 BrJahrmarktGO a.F. durch Art. 1 Nr. 1 c) des Änderungsortsgesetzes und der Werbeumlage aus § 2 BrJahrmarktGO a.F. durch Art. 1 Nr. 2 des Änderungsortsgesetzes dem mutmaßlichen Willen des Ortsgesetzgebers entspräche, denn dann müsste er das Benutzungsentgelt nach den „alten“ Bemessungskriterien bemessen, die zu deutlich niedrigeren Gebühren führen, könnte zugleich aber nicht einmal die Entgeltzuschläge bzw. die Werbeumlage mehr erheben. Die Antragsgegnerin hat die Aufhebung der Werbeumlage ausdrücklich damit begründet, dass die Werbekosten zukünftig anteilig unmittelbar in die sich aus der Anlage zu § 1 Abs. 2 BrJahrmarktGO n.F. ergebenden Entgelte einzuberechnen seien. Der Normgeber wollte die Werbeumlage daher nicht ersatzlos streichen, sondern sie in den Benutzungsentgelten aufgehen lassen. Die Unwirksamkeit hat zudem die Unwirksamkeit weiterer Änderungsvorschriften zur Folge, durch die die Paragraphenreihenfolge der Gebührenordnung geändert wird, und die nicht mehr sinnvoll bestehen bleiben können.

Im Übrigen haben die Regelungen des Änderungsortsgesetzes Bestand. Insoweit ist eine Teilbarkeit gegeben und es ist davon auszugehen, dass die Antragsgegnerin sie auch ohne den unwirksamen Teil erlassen hätte. Bis zu einer erneuten Entscheidung des Satzungsgebers richtet sich die Berechnung und die Höhe des Benutzungsentgelts daher nach § 1 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. der Anlage (zu § 1 Abs. 2) BrJahrmarktGO a.F. unter Berücksichtigung derjenigen Vorschriften des Änderungsortsgesetzes, auf die sich die Unwirksamkeit nicht erstreckt.

IV. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. § 709 ZPO.

V. Die Revision war nicht zuzulassen, da die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen. Insbesondere kommt der Rechtssache keine grundsätzliche Bedeutung zu (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO). Die Feststellung, dass der gewählte Gebührenmaßstab durch die teilweise Beteiligung der Beschickerinnen und Beschicker des Freimarkts an den Kosten der Osterwiese und des Bremer Weihnachtsmarktes das Äquivalenzprinzip und den Grundsatz des Belastungsgleichheit verletzt, trägt die Unwirksamkeit der Erhöhung des Benutzungsentgelts selbstständig. Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung stellen sich hier nicht, weil die anzuwendenden Maßstäbe höchstrichterlich ausreichend geklärt sind. Auf die grundsätzlich bedeutsame Frage nach der Gebührenfähigkeit der „Sicher-

heitskosten“ kommt es daher nicht entscheidungserheblich an, was die Revisionszulassung ausschließt (vgl. Buchheister, in Schoch/Schneider, VwGO, 48. EL Juli 2025, § 132 Rn. 52 f. m.w.N.).

Dr. Maierhöfer

Traub

Stybel