



## **Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen**

**OVG: 2 LC 139/17**

(VG: 2 K 1191/16)

*Verkündet am 21.02.2018*

*gez. Bothe*

*Justizangestellte als Urkundsbeamtin  
der Geschäftsstelle*

**Im Namen des Volkes!**

### **Urteil**

**In der Verwaltungsrechtssache**

der DFL Deutsche Fußball Liga GmbH, vertreten durch den Geschäftsführer  
Christian Seifert, Guiolletstraße 44 - 46, 60325 Frankfurt am Main,

Klägerin und Berufungsbeklagte,

Prozessbevollmächtigte:

**g e g e n**

die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch den Senator für Inneres,  
Contrescarpe 22 - 24, 28203 Bremen,

Beklagte und Berufungsklägerin,

Prozessbevollmächtigter:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 2. Senat - durch die Richterinnen Meyer, Dr. Jörgensen und Twietmeyer sowie den ehrenamtlichen Richter Dittel und die ehrenamtliche Richterin Tempelmann aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 1. Februar 2018 am 5. Februar 2018 für Recht erkannt:

**Das Verfahren wird eingestellt, soweit die Beteiligten den Rechtsstreit übereinstimmend in der Hauptsache für erledigt erklärt haben.**

**Im Übrigen wird das Urteil des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 17. Mai 2017 - 2. Kammer - auf die Berufung der Beklagten aufgehoben. Die Klage wird abgewiesen.**

**Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.**

**Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 Prozent des jeweils zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.**

**Die Revision wird zugelassen.**

### **Tatbestand**

Die Klägerin wendet sich gegen einen Gebührenbescheid für einen Polizeieinsatz anlässlich einer Begegnung der Fußball-Bundesliga am 19. April 2015 im Bremer Weser-Stadion.

Die Klägerin ist eine hundertprozentige Tochtergesellschaft des DFL Deutsche Fußball Liga e.V. („DFL e.V.“), dem Zusammenschluss der 36 Fußballvereine der Bundesliga und 2. Bundesliga der Männer. Der DFL e.V. ist seit 2001 ordentliches Mitglied des Deutschen Fußball-Bund e.V. („DFB“). Der Grundlagenvertrag zwischen DFB und DFL e.V. räumt dem DFL e.V. unter anderem das Recht ein, die dem DFB gehörenden Vereinseinrichtungen Bundesliga und 2. Bundesliga zu organisieren, und spricht ihm die vollständigen Vermarktungsrechte an den Bundesligen zu. Der DFL e.V. hat das operative Geschäft auf die Klägerin übertragen.

Im Vorfeld des für den 19. April 2015 angesetzten Bundesligaspiels zwischen dem SV Werder Bremen und den Hamburger SV im Bremer Weser-Stadion teilte die Polizei Bremen der Klägerin mit Schreiben vom 24. März 2015 mit, nach aktueller polizeilicher Lageeinschätzung sei davon auszugehen, dass die Voraussetzungen einer Kostenbeteiligung des Veranstalters gemäß § 4 Abs. 4 Bremisches Gebühren- und Beitragsgesetz (BremGebBeitrG) für die oben genannte Fußballbegegnung vorlägen. § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG i.d.F. vom 4. November 2014 hat folgenden Wortlaut:

„Eine Gebühr wird von Veranstaltern oder Veranstalterinnen erhoben, die eine gewinnorientierte Veranstaltung durchführen, an der voraussichtlich mehr als 5.000 Personen zeitgleich teilnehmen werden, wenn wegen erfahrungsgemäß zu erwartender Gewalthandlungen vor, während oder nach der Veranstaltung am Veranstaltungsort, an den Zugangs- oder Abgangswegen oder sonst im räumlichen Umfeld der Einsatz von zusätzlichen Polizeikräften vorhersehbar erforderlich wird. Die Gebühr ist nach dem Mehraufwand zu berechnen, der aufgrund der zusätzlichen Bereitstellung von Polizeikräften entsteht. Der Veranstalter oder die Veranstalterin ist vor der Veranstaltung über die voraussichtliche Gebührenpflicht zu unterrichten. Die Gebühr kann nach den tatsächlichen Mehrkosten oder als Pauschalgebühr berechnet werden.“

In dem Schreiben der Polizei Bremen ist weiter ausgeführt, es sei mit dem Einsatz von etwa 800 Polizeikräften und demzufolge mit einer Gebührenerhebung in Höhe von 250.000,00 Euro bis 300.000,00 Euro zu rechnen. Veränderungen des polizeilichen Kräfteinsatzes auf Grund aktueller Lage- und Kräfteentwicklung blieben vorbehalten.

Am Veranstaltungstag wurden im Hinblick auf die erwarteten Gewalthandlungen 969 Polizeibeamte eingesetzt mit insgesamt 9.537 Einsatzstunden, davon entfielen 4.731 Einsatzstunden auf auswärtige Polizeikräfte.

Nach vorheriger Anhörung erließ die Polizei Bremen unter dem 18. August 2015 einen auf § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG i.V.m. Nr. 120.60 der Anlage zu § 1 Kostenverordnung für die innere Verwaltung (InKostV) und Nr. 103.00 der Anlage zu § 1 Allgemeine Kostenverordnung (AllKostV) gestützten Gebührenbescheid, mit dem sie eine Gebühr in Höhe von 425.718,11 Euro gegen die Klägerin festsetzte. Die Gebührenpflichtigkeit des Polizeieinsatzes begründete sie mit den im Rahmen der Einsatzplanung absehbaren gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen den verschiedenen Fanggruppierungen. Ihre Gefahrenprognose habe sie auf das grundsätzlich von Abneigung und sogar Feindschaft geprägte Verhältnis der Fans beider Vereine, die erfahrungsgemäß hohe Anzahl von Gästefans und die schweren gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Angehörigen beider Fanlager in den zurückliegenden Spielzeiten gestützt. Die Klägerin sei Veranstalterin des Spiels i.S.d. § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG gewesen. Von dem Gesamtaufwand für die Bereitstellung von Polizeikräften in Höhe von 502.529,76 Euro sei ein Basiswert in Höhe von 76.811,65 Euro abgezogen worden, der den durchschnittlichen Aufwand für bereitgestellte Polizeikräfte aus insgesamt 39 Spielbegegnungen der vorangegangenen drei Spielzeiten darstelle, bei denen die in § 4 Abs. 4 Satz 1 BremGebBeitrG genannten Voraussetzungen nicht vorgelegen hätten.

Gegen den Gebührenbescheid legte die Klägerin am 10. September 2015 Widerspruch ein und berief sich insbesondere auf die Verfassungswidrigkeit der Rechtsgrundlage. Die Regelung verstoße gegen das gebührenrechtliche Vorteilsprinzip. Die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit sei grundsätzlich Aufgabe des Staates, die im allgemeinen Interesse wahrgenommen werde und daher aus den allgemeinen Mitteln der öffentlichen Hand zu finanzieren sei. Außerdem verstoße § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG gegen das Verbot eines Einzelfallgesetzes und gegen das aus dem Rechtsstaatsgebot abgeleitete Bestimmtheitsgebot. Die Vorschrift stelle einen unverhältnismäßigen Eingriff sowohl in die Berufsfreiheit nach Art. 12 GG als auch in das Eigentumsrecht aus Art. 14 GG dar und verletze Art. 3 Abs. 1 GG. Auch die tatbestandlichen Voraussetzungen der Gebührenregelung seien nicht erfüllt, denn sie sei nicht Veranstalterin des Bundesligaspiels gewesen. Schließlich sei auch die Höhe der Gebühr unzutreffend berechnet worden.

Den Widerspruch wies der Senator für Inneres mit Widerspruchsbescheid vom 30. März 2016 als unbegründet zurück. § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG sei verfassungsgemäß. Die Bereitstellung zusätzlicher Polizeikontingente betreffe in spezieller und individualisierbarer Weise die Klägerin als Veranstalterin von Großveranstaltungen, denn sie diene dazu, den Besuchern einen objektiven und subjektiven Sicherheitsgewinn zu verschaffen. § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG sei kein Einzelfallgesetz und genüge dem Bestimmtheitsgebot. Der Inhalt der in der Vorschrift verwandten unbestimmten Rechtsbegriffe sei mit juristischen Auslegungsmethoden unschwer zu ermitteln. Die Klägerin nehme bei der Organisation des Fußballbetriebs der Bundesliga eigenständige organisatorische Aufgaben wahr und sei deshalb Veranstalterin. Der Umstand, dass neben der Klägerin andere (Mit-)Veranstalter als Gebührenschuldner in Betracht gekommen seien, sei für die Rechtmäßigkeit des Gebührenbescheides nicht von Bedeutung. Mehrere Kostenschuldner haften nach § 13 Abs. 4 BremGebBeitrG als Gesamtschuldner. Die zuständige Stelle könne nach ihrem Ermessen auswählen, von welchem Gesamtschuldner sie eine Leistung fordern wolle und könne denjenigen in Anspruch nehmen, dessen Wahl ihr namentlich unter dem Blickwinkel der Verwaltungspraktikabilität geeignet und zweckmäßig erscheine. Eine Begründungspflicht bestehe nicht. Schließlich sei auch die Gebührenhöhe zutreffend ermittelt worden, die Überschreitung der prognostizierten Kosten müsse die Klägerin hinnehmen. § 4 Abs. 4 Satz 3 BremGebBeitrG sei mit der Unterrichtung über die Gebührenpflicht genügt.

Am 25. April 2016 hat die Klägerin Klage erhoben. Sie hat ihr Widerspruchsvorbringen vertieft und ergänzend ausgeführt, die Gebührenregelung verstoße gegen die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG), denn Polizeieinsätze

aus Anlass gewinnorientierter Großveranstaltungen seien weder eine abgrenzbare Amtshandlung, noch könnten diese ihr individuell zugerechnet werden. Der Gebührentatbestand und die Regelungen zur Gebührenbemessung seien nicht hinreichend bestimmt, insbesondere sei die Gebührenhöhe nicht im Voraus kalkulierbar. Bei einer Gebühr, die allein von der Lageeinschätzung und der Einsatzplanung der Polizei abhängt, fehle es an der erforderlichen hinreichenden Vorhersehbarkeit. § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG beinhalte einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Schutzbereiche von Art. 12 GG und Art. 14 GG und verstoße gegen den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG. Unabhängig davon sei der Gebührenbescheid rechtswidrig, weil sie nicht Veranstalterin des Bundesligaspiels gewesen sei. Jedenfalls aber habe die Behörde ihr Auswahlermes- sen fehlerhaft bzw. gar nicht ausgeübt. Bei der Berechnung der Gebühr sei auf einen unzutreffenden Basiswert abgestellt und es seien nicht zurechenbare Positionen in Ansatz gebracht worden. Auch seien von Seiten der Polizei- und Ordnungsbehörden keine ausreichenden Maßnahmen zur Gefahrenabwehr ergriffen worden, die zu einer Reduzierung der Gebühr hätten führen können.

Die Klägerin hat beantragt,

den Gebührenbescheid der Polizei Bremen vom 18.8.2015 (Az.: PSt110/KF15/Hamburger SV) in der Gestalt, die er durch den Widerspruchsbescheid des Senators für Inneres vom 30.3.2016 (Az.: 30) erhalten hat, aufzuheben.

Die Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie hat die angefochtenen Bescheide verteidigt und im Übrigen entgegnet: § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG sei mit dem Abgabensystem des Grundgesetzes, das zwischen Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben unterscheide, vereinbar. Die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben setze einen besonderen sachlichen Grund voraus, der eine deutliche Unterscheidung gegenüber der Steuer ermöglichen müsse. Allerdings seien nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die Grenzen der Befugnis des Gesetzgebers, Amtshandlungen einer Gebührenpflicht zu unterwerfen, nicht eng zu ziehen. Der Gesetzgeber verfüge über einen weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum, welche individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen er einer Gebührenpflicht unterwerfen wolle. Hiervon habe der Landesgesetzgeber mit dem Erlass von § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG in nicht zu beanstandender Weise Gebrauch gemacht. Die Bereitstellung und der Einsatz von zusätzlichen Polizeikräften seien dem Veranstalter der gewinnorientierten Veranstaltung individuell zurechenbar. Der Veranstalter habe von der Bereitstellung zusätzlicher Polizeikräfte einen zumindest mittelbaren Nutzen, weil er ohne die Bereitstellung und den

Einsatz der Polizeikräfte befürchten müsse, dass potentielle Besucher von der Teilnahme an der Veranstaltung abgehalten würden und sich dadurch sein Gewinn verringere. Die Regelung in § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG sei auch hinreichend bestimmt. Eine Auslegung der in § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG verwendeten Begriffe sei problemlos möglich. Die Vorschrift regele hinreichend bestimmt, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Höhe eine Gebühr zu erheben sei. Der Gesetzgeber sei weder in der Lage noch verfassungsrechtlich verpflichtet, dem Veranstalter durch die Regelung die Berechnung der konkreten Gebührenhöhe im Einzelfall zu ermöglichen. Auf dessen Interessen werde insoweit Rücksicht genommen, als dieser gemäß § 4 Abs. 4 Satz 3 BremGebBeitrG vor der Veranstaltung über die voraussichtliche Gebührenpflicht zu unterrichten sei. § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG sei mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG und der Eigentumsgarantie nach Art. 14 Abs. 1 GG vereinbar und verletze auch den allgemeinen Gleichheitssatz nicht.

Der Gebührentatbestand des § 4 Abs. 4 Satz 1 BremGebBeitrG sei erfüllt. Der Einsatz von zusätzlichen Polizeikräften am 19. April 2015 sei erforderlich gewesen. Auch sei die Klägerin Veranstalterin, denn sie sei für die Organisation des Spielbetriebs des professionellen Fußballsports in Deutschland zuständig. Sie habe durch die Festsetzung des Spielplans der Fußball-Bundesliga 2014/2015 über Zeitpunkt und Ort des Spiels entschieden. Nach der Präambel und § 1 der Spielordnung des DFL e.V. veranstalte die Klägerin in dessen Auftrag den Wettbewerb Fußballbundesliga und die Spiele der Bundesliga. Ob neben der Klägerin noch weitere Veranstalter als Gebührensschuldner in Betracht kämen, sei nicht von Bedeutung, denn sie sei als eine von mehreren möglichen Gesamtschuldnern ausgewählt worden. Die zuständige Stelle dürfe einen Gesamtschuldner nach dem Gesichtspunkt der Verwaltungspraktikabilität in Anspruch nehmen.

Das Verwaltungsgericht hat der Klage mit Urteil vom 17. Mai 2017, der Beklagten zugestellt am 30. Juni 2017, stattgegeben. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt, der Gebührenbescheid sei rechtswidrig und verletze die Klägerin in ihren Rechten. Die Klägerin sei zwar neben dem Heimverein Veranstalterin im Sinne von § 4 Abs. 4 Satz 1 BremGebBeitrG, für die Berechnung der Gebühr fehle es jedoch an einem hinreichend bestimmten Gebührentatbestand. Dem Gebührensschuldner sei es nicht möglich, dem Kostenverzeichnis der aufgrund von § 3 Abs. 1 und 2 BremGebBeitrG erlassenen Kostenverordnung für die innere Verwaltung die Höhe der zu erwartenden Gebührenlast zu entnehmen. Dies ergebe sich bereits daraus, dass ein Teil der Gebühren nach tatsächlich anfallenden Kosten zu berechnen sei und die Kosten für den Einsatz auswärtiger Polizeikräfte nicht nach der InKostV oder der von ihr in Bezug genommenen All-

KostV, sondern einer Verwaltungsvereinbarung der Länder berechnet würden. Eine ausreichende Vorhersehbarkeit ergebe sich auch nicht aus der Unterrichtungspflicht nach § 4 Abs. 4 Satz 3 BremGebBeitrG, denn eine Unterrichtungspflicht über die voraussichtliche Gebührenhöhe sehe das Gesetz nicht vor. Angesichts der erheblichen Unwägbarkeiten, die mit der Planung eines Polizeieinsatzes verbunden seien, erscheine es fraglich, ob eine hinreichende Kalkulierbarkeit allein durch Bemessungsfaktoren wie Einsatzkraft pro Stunde oder Krafffahrzeug pro Kilometer erreicht werden könne. Die Rechtmäßigkeit der Ermessensauswahl hinsichtlich der verschiedenen Gebührenschuldner und die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigungsgrundlage könnten daher dahingestellt bleiben.

Gegen dieses Urteil hat die Beklagte am 11. Juli 2017 die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung eingelegt. Zur Begründung trägt sie vor: Die Gebührenfestsetzung sei als Erhebung einer Vorteilsabgabe mit dem Steuerstaatsprinzip vereinbar. Die Klägerin sei als Veranstalterin des Fußballspiels durch den kostenpflichtigen Polizeieinsatz begünstigt. Der durch ihre Veranstaltung veranlasste Polizeieinsatz habe neben dem steuerfinanzierten Aufwand in Höhe des Basiswerts für Polizeikosten bei Großveranstaltungen erhebliche zusätzliche Kosten verursacht, welche die Klägerin aus den ihr als Veranstalterin zufließenden Erträgen und nicht der Staat aus dem Steueraufkommen aller Bürgerinnen und Bürger zu tragen habe. Die Kosten der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit bei kommerziellen Großveranstaltungen müsse – soweit es sich um Risikoveranstaltungen mit Gewaltpotential handele – der wirtschaftlich begünstigte Veranstalter dem Staat erstatten. § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG, der die Rechtsgrundlage der Gebührenerhebung bilde, sei hinreichend bestimmt und mit den Grundrechten der Gebührenschuldner aus Art. 12 Abs. 1, 14 Abs. 1 und 3 Abs. 1 GG vereinbar. Für die Berechnung der Gebühr liege entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts ein hinreichend bestimmter Gebührentatbestand in der Kostenverordnung für die innere Verwaltung vor. Es sei rechtlich nicht zu beanstanden, dass hinsichtlich der festzusetzenden Gebühren eine Abrechnung nach den tatsächlichen Zusatzkosten vorgesehen sei. Die Tatbestandsvoraussetzungen der Rechtsgrundlage seien erfüllt. Die Klägerin sei insbesondere Veranstalterin im Sinne von § 4 Abs. 4 Satz 1 BremGebBeitrG. Das Ermessen hinsichtlich der Auswahl zwischen möglichen Gebührenschuldnern sei ordnungsgemäß ausgeübt worden.

Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts aufzuheben und die Klage abzuweisen.

Die Klägerin beantragt,  
die Berufung zurückzuweisen.

Sie wiederholt und vertieft ihr Vorbringen erster Instanz. § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG knüpfe nicht an eine gebührenfähige öffentliche Leistung an. Hierfür sei erforderlich, dass die öffentliche Leistung, für die eine Gebühr erhoben werde, dem Gebührenschuldner individuell zuzurechnen sei. Ein wirtschaftlicher Vorteil allein reiche nicht aus. Die Kostenträgungsverantwortung setze eine Verantwortlichkeit für die Gefahr, die abgewehrt werden solle, voraus. Für Gewalthandlungen außerhalb des Stadions bestehe eine solche Verantwortung des Veranstalters indes nicht, diese lägen außerhalb seines Pflichtenkreises. Nur ein Bruchteil der Amtshandlungen diene der Sicherung der Veranstaltung. Aufgrund seiner Konturenlosigkeit lasse § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG eine Differenzierung nach Pflichtenkreisen aber nicht zu. Bei der Vorschrift handele es sich trotz der allgemein gehaltenen Formulierung zudem um ein auf Fußballspiele zugeschnittenes Einzelfallgesetz. Das Gesetz sei auch zu unbestimmt; weder der Eintritt der Gebührenpflicht sei im Hinblick auf die Vielzahl der im Gesetz verwandten unbestimmten Rechtsbegriffe für den Gebührenschuldner vorhersehbar noch sei es die Gebührenhöhe. Tatsächlich könnten die Kosten sehr kurzfristig erheblich ansteigen, ohne dass eine Großveranstaltung dann noch abgesagt werden könne. Die Einsatztätigkeiten am 19. April 2015 seien zudem nicht so geschildert, dass sie auf ihre Zurechenbarkeit überprüft werden könnten. Dem Gebührenbescheid ließen sich weder Aussagen über den konkreten zeitlichen und örtlichen Einsatz der jeweiligen Polizeikräfte entnehmen noch Angaben dazu, warum statt der zunächst 800 für erforderlich gehaltenen Polizeikräfte 969 im Einsatz gewesen seien. Es sei nicht erkennbar, inwieweit die Einsatzlage sich verändert habe. Die Rivalität zwischen den beiden Vereinen sei im Zeitpunkt des Unterrichtungsschreibens vom 24. März 2015 ebenso bekannt gewesen wie der Tabellenplatz des Hamburger SV, der sich in der Folge nicht geändert habe.

Die Gebührenregelung verstoße gegen Art. 12 GG, da es an einem legitimen Zweck für die berufsregelnde Maßnahme fehle und sie zudem unverhältnismäßig sei. Im Hinblick auf die Gebührenhöhe liege auch ein Verstoß gegen Art. 14 GG vor. Weiterhin fehle es an einer sachlichen Rechtfertigung für die Ungleichbehandlung von gewinnorientierten und nicht gewinnorientierten Veranstaltungen sowie von solchen mit bis zu oder mehr als 5.000 Personen und von Veranstaltungen, bei denen der Einsatz zusätzlicher Polizeikräfte vorhersehbar erforderlich werde und solchen, bei denen es spontan zu Gewalthandlungen komme.



Schließlich sei sie auch nicht Veranstalterin. Sie sei für die Durchführung und Organisation der Veranstaltung nicht verantwortlich. Diese oblägen dem gastgebenden Verein, der auch das wirtschaftliche Risiko der Veranstaltung trage. Ihr einziger Organisationsbeitrag sei die Festlegung von Ort und Zeit des Fußballspiels. Von den Einnahmen aus der Verwertung der Vermarktungsrechte des Wettbewerbs „Bundesliga“ erhalte sie nur 3,15%; von den gesamten Einnahmen eines Bundesligaspiels, die sich weiter aus dem Ticketverkauf und dem Sponsoring zusammensetzten, verbleibe ihr lediglich 1%. Sie habe bis auf die Abstimmung des Spieltermins mit der Polizei auch keinen Einfluss auf sicherheitsrelevante Faktoren. Jedenfalls sei aber das Auswahlermessen nicht oder fehlerhaft ausgeübt worden, da sie den Leistungen der Polizei nicht näher stehe als der Heimverein, nicht leistungsfähiger als dieser und ihre Inanspruchnahme auch nicht aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität gerechtfertigt sei.

In der mündlichen Verhandlung vor dem Senat haben die Beteiligten u.a. die Erforderlichkeit der Kosten der auswärtigen Polizeieinheiten erörtert. Einen hierauf bezogenen Beweisantrag hat die Klägerin zurückgenommen, nachdem die Beklagte die Gebührenforderung zuvor auf 415.000 Euro reduziert hatte. Insoweit haben die Beteiligten das Verfahren übereinstimmend in der Hauptsache für erledigt erklärt.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Behörden- sowie die Gerichtsakten verwiesen.

### **Entscheidungsgründe**

I.

Das Verfahren war gemäß § 125 Abs. 1 i.V.m. § 92 Abs. 3 VwGO in entsprechender Anwendung einzustellen, soweit die Beteiligten den Rechtsstreit übereinstimmend in der Hauptsache für erledigt erklärt haben. Das Urteil des Verwaltungsgerichts ist insoweit wirkungslos (§ 173 Satz 1 VwGO in Verbindung mit § 269 Abs. 3 Satz 1 ZPO analog).

Im Übrigen hat die Berufung der Beklagten Erfolg.

II.

Die Berufung ist zulässig. Sie genügt insbesondere den Anforderungen des § 124a Abs. 3 Satz 4 VwGO, wonach die fristgebundene Begründung einen bestimmten Antrag

enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe) enthalten muss. Die Berufungsbegründung enthält zwar keinen ausdrücklichen Antrag, dem Antragserfordernis ist jedoch genügt, wenn - wie hier - in der Berufungsbegründung hinreichend deutlich zum Ausdruck kommt, dass, in welchem Umfang und weshalb der Berufungsführer an der Durchführung des zugelassenen Berufungsverfahrens festhalten will (BVerwG, Beschlüsse vom 10.3.2011 – 2 B 37/10 –, juris Rn. 11, vom 21.9.2011 – 3 B 56/11 –, juris Rn. 6 und vom 16.12.2004 – 1 B 59/04 –, juris Rn. 2).

### III.

Die Berufung ist auch begründet. Das Verwaltungsgericht hat der Klage zu Unrecht stattgegeben. Der angegriffene Gebührenbescheid der Polizei Bremen vom 18. August 2015 in der Gestalt des Widerspruchsbescheids des Senators für Inneres vom 30. März 2016 ist rechtmäßig (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Rechtsgrundlage für die Erhebung der Gebühr für den Einsatz von Polizeikräften anlässlich des Bundesligaspiels am 19. April 2015 ist § 4 Abs. 4 Satz 1 und 2 Bremisches Gebühren- und Beitragsgesetz (BremGebBeitrG) vom 16.7.1979 (Brem.GBl. S. 279) i.V.m. Nr. 120.60 der Anlage zu § 1 der Kostenverordnung für die innere Verwaltung - InKostV - vom 20.8.2002 (Brem.GBl. S. 455) in der bei Beendigung der Amtshandlung am 19. April 2015 jeweils geltenden Fassung vom 4.11.2014 (Brem.GBl. S. 546 und 547). Danach wird eine Gebühr von Veranstaltern oder Veranstalterinnen erhoben, die eine gewinnorientierte Veranstaltung durchführen, an der voraussichtlich mehr als 5.000 Personen zeitgleich teilnehmen werden, wenn wegen erfahrungsgemäß zu erwartender Gewalthandlungen vor, während oder nach der Veranstaltung am Veranstaltungsort, an den Zugangs- oder Abgangswegen oder sonst im räumlichen Umfeld der Einsatz von zusätzlichen Polizeikräften vorhersehbar erforderlich wird. Die Gebühr ist nach dem Mehraufwand zu berechnen, der aufgrund der zusätzlichen Bereitstellung von Polizeikräften entsteht. Nach der Gebührenziffer 120.60 der Anlage zu § 1 InKostV erfolgt die Abrechnung für den Einsatz des Polizeivollzugsdienstes nach tatsächlichem Aufwand; Auslagen werden gesondert erstattet.

Die Gebührenregelung des § 4 Abs. 4 Satz 1 und 2 BremGebBeitrG ist verfassungsgemäß (1.). Die mit dem angefochtenen Bescheid festgesetzte Gebühr ist weder dem Grunde noch der Höhe nach zu beanstanden (2.).

1.

Gegen die Gebührenregelung bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Das Gesetz fällt in die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers (a.), die allgemeinen Anforderungen an die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben aus Art. 104a ff. GG sind gewahrt (b.), es handelt sich nicht um ein Einzelfallgesetz (c.), die Regelung verstößt nicht gegen den Bestimmtheitsgrundsatz (d.), die Norm greift schließlich nicht in unzulässiger Weise in geschützte Grundrechtspositionen ein (e.).

a) Die Gebührenregelung ist von der Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers für das Gefahrenabwehrrecht gedeckt. Für öffentlich-rechtliche Abgaben, die keine Steuern sind (nichtsteuerliche Abgaben), richtet sich die Gesetzgebungskompetenz nach den allgemeinen Regeln über die Sachgesetzgebungskompetenzen (BVerfG, Beschluss vom 25.6.2014 – 1 BvR 668/10 –, BVerfGE 137, 1-29, juris Rn. 45). Die Gebührenregelung fällt daher aufgrund der allgemeinen Zuständigkeit der Länder für das Gefahrenabwehrrecht als Annexkompetenz in die Gesetzgebungskompetenz des Landes (Art. 70 Abs. 1 GG). Art. 105 GG, der eine abweichende Kompetenzverteilung für Steuern begründet, ist nicht anwendbar, weil es sich bei der streitgegenständlichen Gebühr nicht um eine Steuer handelt.

b) § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG verstößt nicht gegen die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung nach Art. 104a ff. GG. Der Finanzverfassung liegt die Vorstellung zugrunde, dass die Finanzierung der staatlichen Aufgaben in Bund und Ländern einschließlich der Gemeinden in erster Linie aus dem Ertrag der in Art. 105 ff. GG geregelten Einnahmequellen erfolgt (Prinzip des Steuerstaates). Nichtsteuerliche Abgaben verschiedener Art sind allerdings nicht ausgeschlossen (BVerfG, Beschluss vom 7.11.1995 – 2 BvR 413/88 –, BVerfGE 93, 319-352, juris Rn. 149). Erweist sich eine Abgabe wegen ihres Gegenleistungscharakters als nichtsteuerliche Abgabe, stehen die finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften des Grundgesetzes ihrer Erhebung nicht entgegen. Die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben auf der Grundlage der Sachkompetenzen aus Art. 70 ff. GG bedarf mit Blick auf die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung und zur Wahrung der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen (Art. 3 Abs. 1 GG) aber einer über den Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden besonderen sachlichen Rechtfertigung (BVerfG, Beschlüsse vom 17.1.2017, – 2 BvL 2/14 –, juris Rn. 62; vom 25.6.2014 – 1 BvR 668/10 –, BVerfGE 137, 1-29, juris Rn. 43).

Gebühren sind dem Grunde nach durch ihre Ausgleichsfunktion gerechtfertigt. Sie sind öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die - in Abgrenzung zur Steuer - aus Anlass indivi-

duell zurechenbarer öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche Maßnahme auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken (BVerfG, Beschlüsse vom 11.10.1966 – 2 BvR 179/64 –, BVerfGE 20, 257-271, juris Rn. 43, vom 6.11.2012 – 2 BvL 51/06 –, BVerfGE 132, 334-360, juris Rn. 60). Die Gebühr setzt also eine ihr gegenüberstehende Leistung voraus und soll ein finanzieller Ausgleich für diese sein. Innerhalb seiner jeweiligen Regelungskompetenzen verfügt der Gebührengesetzgeber über einen weiten Gestaltungsspielraum bei der Entscheidung, welche individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen er einer Gebührenpflicht unterwerfen und welche Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze er hierfür aufstellen will (BVerfG, Beschlüsse vom 6.2.1979 – 2 BvL 5/76 –, BVerfGE 50, 217-234, juris Rn. 37 und vom 12.10.1994 – 1 BvL 19/90 –, juris Rn. 53 ). Als Zurechnungsgrund kommt allerdings nicht jeder sachlich vertretbare Gesichtspunkt in Betracht. Vielmehr muss die gebührenpflichtige Leistung an eine besondere Verantwortlichkeit der in Anspruch genommenen Personen anknüpfen; diese Verantwortlichkeit muss aus der Sache selbst ableitbar sein. Dem Gesetzgeber ist es grundsätzlich nicht verwehrt, bei der Gebührenpflichtigkeit einer staatlichen Leistung an wirtschaftliche und finanzielle Kriterien anzuknüpfen, soweit der Gebührenpflichtige der Leistung näher steht als die Allgemeinheit. Die für die Kostentragungspflicht erforderliche individuelle Zurechenbarkeit lässt sich aus der rechtlichen oder tatsächlichen Sachherrschaft und der damit verbundenen Möglichkeit herleiten, aus der Sache Nutzen zu ziehen (BVerfG, Beschluss vom 12.10.1994 – 1 BvL 19/90 –, juris Rn. 53).

Nach diesen Maßstäben ist die gemäß § 4 Abs. 4 Satz 1 BremGebBeitrG gebührenpflichtige Leistung - der Einsatz zusätzlicher Polizeikräfte aus Anlass der Großveranstaltung - individuell zurechenbar, da eine Konnexität zwischen dem Leistungsinhalt und dem individuellen Erfolg besteht.

aa) Individuelle Zurechnungspunkte für die Verwaltungsleistung bestehen in mehrfacher Hinsicht.

(1) Der Veranstalter einer gewinnorientierten Veranstaltung zieht einen wirtschaftlichen Nutzen aus der Veranstaltung, der maßgeblich auch durch den Einsatz zusätzlicher Polizeikräfte ermöglicht wird. Denn Personen, die das Risiko zu erwartender Gewalthandlungen scheuen, werden sich für einen Besuch der Veranstaltung entscheiden, wenn durch den Einsatz zusätzlicher Polizeikräfte dieses Risiko für sie konkret gemindert wird.

(2) Die Größe einer Veranstaltung und hohe Besucherzahlen erhöhen deren Attraktivität und sind auch bewusst angelegt. Die Interaktion von Akteuren und Zuschauern trägt bei Fußballspielen ebenso wie z.B. bei Großkonzerten zu einer besonderen Atmosphäre am Veranstaltungsort bei und macht diese gleichermaßen für Anwesende wie für Fernsehzuschauer attraktiver. Ein Fußballspiel vor leeren oder schwach besetzten Rängen hat ebenso wie ein Konzert ohne Fans nicht denselben Reiz wie dieselbe Veranstaltung vor großer Kulisse. Dementsprechend heißt es in der Präambel der Ordnung über die Verwertung kommerzieller Rechte (OVR) des DFL e.V. u.a. „Der Lizenzfußball lebt....vom Interesse seiner Anhänger...“. Mit der Attraktivität einer Veranstaltung erhöhen sich zugleich die wirtschaftlichen Nutzungsmöglichkeiten.

(3) Großveranstaltungen bergen grundsätzlich ein erhöhtes Gefahrenpotential in sich, insbesondere dann, wenn wegen des angesprochenen Personenkreises erfahrungsgemäß mit Gewalthandlungen zu rechnen ist. Solche Gewalthandlungen im Zusammenhang mit sog. Risikospiele der Bundesliga - aber auch bei anderen gewinnorientierten Großveranstaltungen mit unfriedlichem Verlauf - wirken sich erfahrungsgemäß immer auch auf Rechtsgüter Unbeteiligter aus, seien es Körperverletzungen, Sachbeschädigungen oder Störungen des Verkehrsflusses. Zwar liegt die Beherrschung dieses Gefahrenpotentials damit auch im öffentlichen Interesse, gleichwohl ist die Verwaltungsleistung der Bereitstellung zusätzlicher Polizeikräfte mit Blick auf das Interesse des Veranstalters an einer störungsfreien Durchführung der Veranstaltung auch diesem zuzurechnen. Selbst wenn mit der gebührenpflichtigen Amtshandlung auch oder in erster Linie öffentliche Interessen verfolgt werden, nimmt das der Amtshandlung und dem damit verbundenen Leistungserfolg nicht die für eine Gebühr vorausgesetzte und erforderliche Individualität. Von Verfassungs wegen wird nicht vorausgesetzt, dass die gebührenpflichtige Amtshandlung allein oder überwiegend im Interesse der Gebührenpflichtigen erfolgt, denn jede staatliche Handlungsweise muss einen Bezug zum öffentlichen Wohl haben (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 8.5.2008 – 1 BvR 645/08 –, juris Rn. 19; BVerwG, Urteil vom 3.3.1994 – 4 C 1/93 –, BVerwGE 95, 188-208, juris Rn. 37; OVG Bremen, Urteil vom 16.5.2017 – 1 LB 234/15 –, juris Rn. 39).

(4) Hält der Veranstalter trotz des Umstandes, dass die Veranstaltung erfahrungsgemäß Gewalthandlungen hervorruft, unverändert an ihr fest, obwohl er grundsätzlich auf verschiedene Weise reagieren kann, etwa indem er die Veranstaltung absagt, in veränderter Form oder an einem anderen Ort durchführt, so steht er dem Polizeieinsatz jedenfalls näher als die Allgemeinheit. Seine besondere Verantwortlichkeit erwächst dann aus den nur im Zusammenhang mit der Durchführung von Veranstaltungen dieser Art zu erwar-

tenden Ausschreitungen. Die als Gebühr in Rechnung gestellten Mehrkosten gegenüber Veranstaltungen mit friedlichem Verlauf entsprechen dabei der überdurchschnittlichen Beanspruchung des staatlichen Sicherheitsapparats (Wahlen, Polizeikostenerstattung kommerzieller Großveranstaltungen, Dissertation 2008, S. 44f.; Broß, Zur Erstattung der Kosten von Einsätzen der Polizei, VerwArch 74 (1983), 396; Kempny, Steuerstaat oder Gebührenstaat? – Zur Finanzierung von Polizeieinsätzen bei Fußballspielen, DVBl. 2017, S. 866; Heise, Einsatzkosten der Polizei im Profifußball, NVwZ 2015, S. 266; Siegel, Erneut auf dem Prüfstand: Kostentragung für Polizeieinsätze bei Fußballspielen?, DÖV 2014, S. 869; Lege, Polizeieinsätze bei Fußball-Bundesligaspielen, VerwArch 89 (1998), 71, 91; Leines, Die Kostentragung für Polizeieinsätze anlässlich von Fußballspielen, Dissertation 2017, S. 244).

Daher lässt sich die individuelle Zurechenbarkeit auch nicht durch die von der Klägerin angestellte, losgelöste Betrachtung der reinen Veranstaltung unter „Wegdenken“ polizeilicher Präsenz während der An- und Abreise sowie im Umfeld der Veranstaltung bestreiten, weil beides miteinander untrennbar verbunden ist.

bb) Rechtlich unerheblich ist, dass der Landesgesetzgeber auf eine gebührenrechtliche Regelung verzichten und die Leistung weiterhin zu Lasten der Allgemeinheit aus dem Steueraufkommen finanzieren könnte. Es ist gerade die politische Entscheidungsbefugnis des Gesetzgebers und des von ihm ermächtigten Ordnungsgebers, darüber zu befinden, ob er eine amtliche Leistung gebührenpflichtig machen will (BVerwG, Urteil vom 3.3.1994 – 4 C 1/93 –, BVerwGE 95, 188-208, juris Rn. 38; Wahlen, a.a.O., S. 45).

cc) Entgegen der Auffassung der Klägerin ist eine Gebührenerhebung für polizeiliches Tätigwerden im Bereich der Gefahrenabwehr grundsätzlich nicht etwa deshalb ausgeschlossen, weil die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit eine Kernaufgabe des Staates ist (so auch: Siegel, a.a.O., S. 871; a.A. Böhm, Polizeikosten bei Fußballspielen, NJW 2015, 3000 ff., 3002). Der von der Klägerin aufgestellte Rechtssatz, dass Leistungen aus dem Bereich der staatlichen Kernaufgaben nur über Steuern finanziert werden dürften, findet sich in der Rechtsprechung nicht. Die Frage, ob sich aus dem Umstand, dass die Polizei funktionell zur "Grundausstattung" eines jeden Staates gehört, rechtliche Schranken für die Erhebung von Gebühren ergeben, hat das Bundesverwaltungsgericht bisher offengelassen (Urteil vom 23.8.1991 – 8 C 37/90 –, juris Rn. 13). Vielmehr gibt es in der Staatspraxis seit jeher eine Vielzahl von Gebühren, welche für Handlungen des Staates zugunsten der verlangten Sicherheit erhoben werden (BVerwG, Urteil vom 3.3.1994 – 4 C 1/93 –, BVerwGE 95, 188-208, juris Rn. 37).

Die Klägerin kann sich für eine generelle Kostenfreiheit polizeilicher Gefahrenabwehrmaßnahmen auch nicht auf § 83 Abs. 1 des Bremischen Polizeigesetzes berufen. Danach sind die Kosten der Polizei, die bei der Wahrnehmung von Aufgaben der Gefahrenabwehr entstehen, zwar von der Körperschaft zu tragen, deren Behörde für die Erfüllung der Aufgabe zuständig ist. Dies gilt jedoch nur, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist. Eine solche abweichende gesetzliche Regelung enthält § 4 Abs. 4 Satz 1 BremGebBeitrG.

dd) Der Gebührenfähigkeit der von § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG erfassten Polizeieinsätze steht entgegen der Auffassung der Klägerin auch nicht entgegen, dass diese eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen umfassen. Gebührenfähig sind nicht nur konkrete Einzeltätigkeiten als jeweils eigenständige Amtshandlungen. Auch hoheitliche Tätigkeiten, die aus einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen bestehen, können öffentliche Leistungen darstellen. Der Gesetzgeber ist frei, von dem im Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetz zugrunde gelegten System im Einzelfall abzurücken und einen insoweit eigenen Begriff der Amtshandlung zugrunde zu legen (vgl. zum LuftVG: BVerwG, Urteil vom 3.3.1994 – 4 C 1/93 –, BVerwGE 95, 188-208, juris Rn. 38). Dies hat der Gesetzgeber aus besonderen Sachgründen hier getan. Die „öffentliche Leistung“, für die die Gebühr als Gegenleistung erhoben wird, ist der über den Polizeiaufwand bei vergleichbaren friedlichen Veranstaltungen hinausgehende und damit hinreichend abgrenzbare Einsatz zusätzlicher Polizeikräfte, der alle Einzelmaßnahmen erfasst.

Die Gebührenfähigkeit setzt auch nicht voraus, dass alle zusätzlichen Polizeikräfte im Einsatzverlauf konkrete Tätigkeiten entfalten. § 4 Abs. 4 Satz 2 BremGebBeitrG stellt auf den durch die zusätzliche Bereitstellung von Polizeikräften entstehenden Mehraufwand ab. Eine inhaltliche Abweichung zu § 4 Abs. 4 Satz 1 BremGebBeitrG, der das Entstehen der Gebührenpflicht unter anderem davon abhängig macht, dass der *Einsatz* von zusätzlichen Polizeikräften vorhersehbar erforderlich wird, besteht nicht. Mit § 4 Abs. 4 Satz 2 BremGebBeitrG wird klargestellt, dass in die Gebührenberechnung nicht nur Kosten der tatsächlich eingesetzten Polizeikräfte, sondern auch Kosten für rechtmäßig bereitgehaltene - aber tatsächlich nicht eingesetzte - Reservekräfte einfließen. Auch wenn § 4 Abs. 4 Satz 2 BremGebBeitrG nicht auf konkrete tatsächliche Gefahrenabwehrmaßnahmen oder Störungsbeseitigungen abstellt, sondern die Bereitstellung von Polizeikräften genügen lässt, hebt dies die individuelle Zurechenbarkeit nicht auf. Maßgeblich ist, dass bereits durch den Einsatz und die Bereitstellung von Polizeikräften Gewalthandlungen verhindert und eingedämmt werden. Das Ausbleiben prognostizierter Gewalthandlungen wird häufig

gerade auch auf dem Einsatz und der Bereitstellung von Polizeieinsatzkräften beruhen, denn schon das Wissen um entsprechende Sicherheitsmaßnahmen kann eine abschreckende Wirkung auf gewaltbereite Personen haben. Es kommt daher nicht darauf an, dass jede Polizeikraft im Einzelfall konkrete Gewalthandlungen verhindert, sondern darauf, ob ohne Polizeipräsenz Gewalthandlungen zu erwarten wären, mithin auf einen ungehinderten Geschehensablauf (vgl. zur Gefahrenabwehr durch Polizeipräsenz: Lege, a.a.O., S. 71, 75). Ungeachtet des Umstands, dass die von der Klägerin geforderte detaillierte Dokumentation aller Einzelmaßnahmen der eingesetzten Polizeikräfte im Rahmen eines polizeilichen Großeinsatzes nicht möglich ist, wird die individuelle Zurechnung nicht dadurch aufgehoben, dass einzelne Polizeibeamte nicht konkret tätig werden müssen, sondern alleine durch ihre Präsenz und die Überwachung des öffentlichen Raums zur Gefahrenabwehr beitragen. Indem § 4 Abs. 4 Satz 1 BremGebBeitrG lediglich solche öffentlichen Leistungen für gebührenfähig erklärt, die sich aus den mit der Veranstaltung in Zusammenhang stehenden Gewalthandlungen ergeben, beschränkt der Landesgesetzgeber die Gebührenfähigkeit zutreffend auch nur auf die Leistungen, die dem Veranstalter einen besonderen Vorteil verschaffen.

c) Bei § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG handelt es sich nicht um ein nach Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG verbotenes Einzelfallgesetz. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG enthält eine Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes; danach ist es dem Gesetzgeber verboten, aus einer Reihe gleichgelagerter Sachverhalte einen Fall herauszugreifen und zum Gegenstand einer Sonderregel zu machen (BVerfG, Beschluss vom 12.5.2015 – 1 BvR 1501/13 –, juris Rn. 53; Urteil vom 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11 –, BVerfGE 143, 246-396, juris Rn. 394). Die Anforderung, dass das Gesetz allgemein zu sein hat, ist dann erfüllt, wenn sich wegen der abstrakten Fassung des gesetzlichen Tatbestandes nicht absehen lässt, auf wie viele und welche Fälle das Gesetz Anwendung findet. Dass der Gesetzgeber einen konkreten Fall vor Augen hat, den er zum Anlass seiner Regelung nimmt, verleiht dieser noch nicht den Charakter des Einzelfallgesetzes, wenn sie nach der Art der in Betracht kommenden Sachverhalte geeignet ist, unbestimmt viele weitere Fälle zu regeln (BVerfG, Urteil vom 12.3.2008 – 2 BvF 4/03 –, BVerfGE 121, 30-69, juris Rn. 85). Das ist hier der Fall. Die Regelung des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG knüpft allgemein an den Einsatz zusätzlicher Polizeikräfte bei gewinnorientierten Großveranstaltungen an, in deren Zusammenhang Gewalthandlungen erfahrungsgemäß zu erwarten sind. Dass sie zurzeit möglicherweise nur die Veranstalter von sog. Risikospielen der Fußball-Bundesliga trifft, ändert nichts an ihrem generellen Charakter, denn sie betrifft auch jeden anderen Veranstalter einer gewinnorientierten Großveranstaltung, wenn die weiteren Voraussetzungen des Gebührentatbestandes erfüllt sind. Insoweit ist es auch unerheblich, dass in den Le-



sungen der Bremischen Bürgerschaft in erster Linie die Gebührenpflichtigkeit von Bundesligaspielen behandelt wurde.

d) § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG genügt auch den Anforderungen des aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG abgeleiteten Bestimmtheitsgebots. Danach sind gesetzliche Tatbestände so zu fassen, dass die Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten daran ausrichten können. Welche Anforderungen an die Bestimmtheit zu stellen sind, lässt sich indes nicht generell und abstrakt festlegen, sondern hängt auch von der Eigenart des Regelungsgegenstands und dem Zweck der betroffenen Norm ab (BVerfG, Beschlüsse vom 24.7.1993 – 1 BvR 689/92 –, BVerfGE 89, 69-91, juris Rn. 60 und vom 18.5.1988, – 2 BvR 579/84 –, BVerfGE 78, 205-214, juris Rn. 27, stRspr) sowie davon, in welchem Ausmaß Grundrechte betroffen sind (BVerfG, Beschlüsse vom 8.1.1981 – 2 BvL 3/77 –, BVerfGE 56, 1-22, juris Rn. 42 und vom 6.6.2006, – 2 BvR 1349/05 –, BVerfGE 78, 205-214, juris Rn. 27).

Im Bereich des Gebühren- und Beitragsrechts fordert das Bestimmtheitsgebot eine dem jeweiligen Zusammenhang angemessene Regelungsdichte, die eine willkürliche Handhabung durch die Behörden ausschließt. Dem Gesetzgeber ist dabei auch ein Rückgriff auf unbestimmte Rechtsbegriffe grundsätzlich nicht verwehrt. Die willkürfreie Handhabung eines Gebührentatbestandes ist durch nachträgliche Auslegung gewährleistet, wenn ein Gebührenschuldner mit seiner Heranziehung rechnen musste, weil dies in Anwendung juristischer Methoden ein vertretbares Auslegungsergebnis darstellt (BVerwG, Urteil vom 12.7.2006 – 10 C 9/05 –, BVerwGE 126, 222-233, juris Rn. 30).

Die in § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG verwendeten Begriffe sind zwar auslegungsbedürftig, aber in einem dem Bestimmtheitserfordernis genügenden Maße auslegungsfähig. Sofern die Klägerin beanstandet, die Norm enthalte eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe, führt dies für sich genommen nicht zu einer Unbestimmtheit. Im Falle einer gehäuften Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe in einer Norm sind die einzelnen Begriffe jeweils auszulegen und zu konkretisieren (vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 24.7.2017 – 2 BvR 1487/17 –, juris Rn. 38 und Beschluss vom 12.10.2010 – 2 BvL 59/06 –, juris Rn. 62 ff. - Mindestbesteuerung -). Erst wenn die Norm insgesamt nicht mehr ausgelegt werden kann, führt dies zu einer Unbestimmtheit der Regelung.

aa) Der Begriff „Gewalthandlungen“ lässt sich hinreichend klar bestimmen (a.A. Böhm, a.a.O., NJW 2015, 3000 ff., 3003). Er wird teilweise synonym mit den Begriffen „Gewalttat“, „Gewaltdelikt“ (vgl. Änderungsvorschlag der Fraktion der SPD und Bündnis 90/Die

Grünen vom 15.10.2014 zur Neufassung des Gesetzentwurfs zur Vorlage im staatlichen Haushalts- und Finanzausschuss am 17.10.2014 (im Folgenden: KoaAntrag vom 15.10.2014), nicht veröffentlicht, Seite 3) oder „Gewalttätigkeit“ (vgl. Mitteilung des Senats vom 22.7.2014, Finanzierung von Polizeieinsätzen bei gewinnorientierten Großveranstaltungen, Bürgersch.-Drs. 18/1501, Seite 13) verwendet und bezeichnet, soweit er keine qualifizierenden Zusätze enthält, die Anwendung körperlicher Gewalt gegen Personen oder Sachen, also einfache Körperverletzungen (§ 223 StGB) oder Sachbeschädigungen (§ 303 StGB), aber auch Straftaten wie besonders schweren Landfriedensbruch (§ 125a StGB). Der Begriff stellt nicht auf besonders qualifizierte Gewalthandlungen ab, wie sie die Klägerin aus einem Vergleich mit § 18 Abs. 1 JuSchG herleitet. Für die Auslegung einer Norm kommt es auf den in dieser zum Ausdruck kommenden objektivierten Willen des Gesetzgebers an, so wie er sich aus dem Wortlaut der Vorschrift und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den sie hineingestellt ist (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 31.3.2016 – 2 BvR 1576/13 –, juris Rn. 63 m.w.N.). Weder aus der Norm selbst noch aus der Gesetzesbegründung ergeben sich Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber den Begriff der Gewalthandlung in § 4 Abs. 4 Satz 1 BremGebBeitrG mit demselben Inhalt wie in § 18 Abs. 1 JuSchG verwenden wollte.

Das quantitative Ausmaß der die Gebührenpflicht auslösenden Gewalthandlungen lässt sich unter Heranziehung der Gesetzesbegründung näher bestimmen. Danach führen einzelne zu erwartende Gewalthandlungen nicht zu einer Gebührenpflicht. Vielmehr müssen die zu erwartenden Gewalthandlungen („Gewaltdelikte“) mengenmäßig ein Ausmaß erreichen, das die Polizei zu erhöhten Vorkehrungen veranlasst, so dass ein im Vergleich zum Verlauf einer friedlichen Veranstaltung erhöhter Kräfteaufwand erforderlich wird (s. KoaAntrag vom 15.10.2014, Seite 3). Es muss sich um Gewalthandlungen in nicht unerheblichem Umfang handeln (vgl. Mitteilung des Senats vom 22.7.2014, Bürgersch.-Drs. 18/1501, Seite 13).

bb) Der Begriff „erfahrungsgemäß“ ist ebenfalls mit herkömmlichen juristischen Methoden auszulegen. „Erfahrungsgemäß“ verlangt das Vorliegen konkreter Erfahrungswerte, also nachprüfbarer Tatsachen (vgl. VGH BW, Urteil vom 21.7.2003 – 1 S 377/02 –, juris Rn. 47), die aus der maßgeblichen ex-ante-Sicht der die Prognose anstellenden Polizeibehörde dafür sprechen, dass Gewalthandlungen zu erwarten sind. Grundlage dieser zu stellenden Prognose sind polizeiliche Erfahrungen und Risikoanalysen in Bezug auf vergleichbare Veranstaltungen, insbesondere auch aus früheren Geschehensabläufen (s. KoaAntrag vom 15.10.2014, Seite 3). Eine genauere Umschreibung derjenigen Kriterien, anhand derer die Polizei drohende Gewalthandlungen abzuschätzen hat, ist mit

Rücksicht auf die unvorhersehbare Vielgestaltigkeit der denkbaren Lebenssachverhalte im Bereich der Gefahrenabwehr nicht möglich (BVerwG, Urteil vom 25.8.2004 – 6 C 27/03 –, juris Rn. 33). Entgegen der Auffassung der Klägerin ist es auch nicht erforderlich, dass der Betroffene über dieselben Erfahrungswerte und Erkenntnisse wie die handelnde Behörde verfügt. Mit dem Abstellen auf bestimmte Erfahrungswerte, die ihrerseits an das Vorliegen bestimmter Tatsachen anknüpfen, ist zudem sichergestellt, dass in jedem Fall der Gebührenerhebung die hierfür maßgeblichen Umstände bezeichnet werden müssen. Der Betroffene und die Gerichte sind in solchen Fällen in der Lage, die den Bescheid tragenden Gesichtspunkte auf ihre Begründetheit nachzuprüfen (vgl. zum Grundstücksverkehrsgesetz: BVerfG, Beschluss vom 12.1.1967 – 1 BvR 169/63 –, BVerfGE 21, 73-87, juris Rn. 19).

cc) Der Inhalt des Begriffs „zusätzlich“ in § 4 Abs. 4 Satz 1 BremGebBeitrG ist ohne weiteres bestimmbar. Zusätzlich bedeutet im allgemeinen Sprachgebrauch zunächst, dass zu etwas Vorhandenem etwas hinzukommen muss. Aus den Erörterungen im Gesetzgebungsverfahren und der Gesetzesbegründung lässt sich zudem herleiten, dass der Einsatz „zusätzlicher“ Polizeikräfte den erhöhten Kräfteaufwand für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit bei zu erwartenden Gewalthandlungen beschreibt. Ein erhöhter polizeilicher Kräfteaufwand liegt dann vor, wenn der für eine größere Veranstaltung vergleichbarer Art bei friedlichem Verlauf erforderliche Kräfteaufwand überschritten wird. Das Bestimmtheitsgebot zwingt nicht zu einer zahlenmäßigen Angabe eines „normalen“ bzw. „erhöhten“ Kräfteaufwands.

dd) Der Inhalt der Begriffe „vor, während oder nach der Veranstaltung“ lässt sich ebenso wie die Begriffe „am Veranstaltungsort, an den Zugangs- oder Abgangswegen oder sonst im räumlichen Umfeld“ mit herkömmlichen juristischen Methoden hinreichend bestimmen. Durch diese Begriffe wird ein räumlicher und zeitlicher Zusammenhang zwischen den zu erwartenden Gewalthandlungen und der Veranstaltung hergestellt (s. KoaAntrag vom 15.10.2014, Seite 3).

Der Begriff des Veranstaltungsortes ist aus sich heraus verständlich und bedarf keiner näheren Erläuterung. Der Begriff der „Zu- und Abgangswege“ ist verkehrlich zu verstehen und erfasst sämtliche zur An- bzw. Abreise genutzten Verkehrswege in den Stadtgemeinden. Das Tatbestandsmerkmal des „räumlichen Umfelds“ ist trotz des Fehlens eines genau in Entfernungskilometern bemessenen Radius unter Berücksichtigung des Gesetzeszwecks hinreichend bestimmbar. Es erfasst neben den zur An- und Abreise genutzten Verkehrswegen auch sonstige Örtlichkeiten im Bereich der Stadtgemeinden, an denen

erfahrungsgemäß im Zusammenhang mit der Veranstaltung Gewalthandlungen zu erwarten sind. Das räumliche Umfeld lässt sich angesichts der Vielgestaltigkeit der in Betracht kommenden Konstellationen nicht abstrakt bestimmen, sondern richtet sich nach den individuellen Verhältnissen vor Ort. Durch die Anknüpfung an den Veranstaltungsort wird dabei sichergestellt, dass nicht jeder beliebig entfernte Ort, an dem es anlässlich der Veranstaltung zu Gewalthandlungen kommt, ausreicht, sondern ein räumlicher Bezug zwischen Veranstaltungsort und Gewalthandlungen vorhanden sein muss.

In zeitlicher Hinsicht besteht nach dem Gesetzeszweck ersichtlich ein Zusammenhang mit dem An- und Abreiseverkehr anlässlich der jeweiligen Veranstaltung. Es ist daher davon auszugehen, dass nicht nur Gewalthandlungen am Veranstaltungstag selber von der Regelung erfasst werden. Der zeitliche Horizont kann sich bei Großereignissen, bspw. bei deren Ansetzung in den Abendstunden, vielmehr auf Gewalthandlungen über den Tag der Veranstaltung hinaus erstrecken.

ee) Sofern die Klägerin den Begriff der „Bereitstellung“ von Polizeikräften in § 4 Abs. 4 Satz 2 BremGebBeitrG beanstandet, fallen darunter die bei der jeweiligen Veranstaltung zum Einsatz gelangten heimischen und auswärtigen Polizeikräfte sowie bereitgehaltene Reservekräfte.

ff) Die Gebührenregelung genügt entgegen der Ansicht der Klägerin auch in Bezug auf die Gebührenbemessung dem Bestimmtheitsgrundsatz. Insoweit gilt für alle Abgaben als allgemeiner Grundsatz, dass abgabebegründende Tatbestände so bestimmt sein müssen, dass der Abgabepflichtige die auf ihn entfallende Abgabe - in gewissem Umfang - vorausberechnen (BVerfG, Beschluss vom 17.7.2003 – 2 BvL 1/99 –, juris Rn. 174 m.w.N.) bzw. im Wesentlichen abschätzen kann (BVerwG, Urteil vom 27.6.2013 – 3 C 7/12 –, juris Rn. 16 m.w.N.). Der Gebührenschuldner muss sich aus dem Gesetz oder aus den untergesetzlichen Normen aber nicht in jeder Hinsicht absolute Gewissheit über die Höhe des festzusetzenden Werts verschaffen können. Hinreichende Bestimmtheit kann auch durch Festlegung von Bemessungskriterien und Bemessungsfaktoren für die die Abgabe tragenden Kosten hergestellt werden. Auch insoweit fordert das Bestimmtheitsgebot lediglich eine „dem jeweiligen Sachzusammenhang angemessene“ Regelungsdichte, die eine willkürliche Handhabung durch die Behörden ausschließt (BVerfG, Beschluss vom 17.7.2003 – 2 BvL 1/99 –, juris Rn. 175; vom 9.5.1989 – 1 BvL 35/86 –, BVerfGE 80, 103-109, juris Rn. 17; BVerwG, Urteil vom 27.6.2013 – 3 C 7/12 –, juris Rn. 16 m.w.N.).

Nach § 4 Abs. 4 Satz 2 BremGebBeitrG ist die Gebühr nach dem Mehraufwand zu berechnen, der aufgrund der zusätzlichen Bereitstellung von Polizeikräften entsteht. Es werden also diejenigen Einsatzkosten in Rechnung gestellt, die die Kosten eines Polizeieinsatzes einer vergleichbaren friedlichen Veranstaltung übersteigen. Damit wird die abstrakte Bezugsgröße bestimmt. Der Ordnungsgeber hat sodann von der ihm durch § 4 Abs. 4 Satz 4 BremGebBeitrG eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht, die Gebühr nach den tatsächlichen Kosten zu berechnen, denn nach Nr. 120.60 der Anlage zu § 1 InKostV erfolgt die Abrechnung nach tatsächlichem Aufwand, wobei sich die Einzelheiten der Berechnung des Einsatzes der Beamten und der Einsatzmittel aus den weiteren Gebührensatzungen ergeben.

Die Bemessungstatbestände genügen den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine hinreichende Bestimmtheit, obwohl die Gebührenhöhe damit maßgeblich von der Zahl der eingesetzten Polizeikräfte und der Dauer ihres Einsatzes abhängt und diese variablen Bemessungsfaktoren weitgehend außerhalb der Einwirkungssphäre des Gebührenschuldners liegen (vgl. zur Altenpflegeausbildungsumlage: BVerfG, Beschluss vom 17.7.2003 – 2 BvL 1/99 –, juris Rn. 176). Dies bedingt zwar, dass die Kosten nicht im Vorhinein genau zu beziffern sind, weil sie von der polizeilichen Prognose der erforderlichen Einsatzkräfte abhängen. Unter Berücksichtigung der Besonderheiten des geregelten Sachverhalts hält sich die getroffene Regelung jedoch noch im Rahmen des rechtsstaatlich Vertretbaren. Eine gewisse Offenheit der variablen Bemessungsfaktoren ist angesichts der Komplexität des Sachverhalts und der Dynamik des Geschehens bei Großveranstaltungen unvermeidbar, denn die für einen Polizeieinsatz erforderliche Kräftezahl und die Einsatzdauer hängen von einer Vielzahl von Faktoren ab, die sich einer exakteren gesetzlichen Normierung entziehen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber durch die in § 4 Abs. 4 Satz 3 BremGebBeitrG normierte Unterrichtungspflicht die Höhe der Gebühr für den Gebührenschuldner im Wesentlichen abschätzbar gemacht hat. Der Begriff der Gebührenpflicht in § 4 Abs. 4 Satz 3 BremGebBeitrG ist weit zu verstehen und erfasst nicht nur den Eintritt der Gebührenpflicht, sondern auch deren Umfang, d.h. die voraussichtliche Gebührenhöhe. Dies ergibt sich aus den Gesetzgebungsmaterialien. Nach der Mitteilung des Senats zur Finanzierung von Polizeieinsätzen bei gewinnorientierten Großveranstaltungen dient die Unterrichtungspflicht dem Ziel, dem Veranstalter nach Mitteilung der voraussichtlichen Kosten einen angemessenen Zeitraum zuzubilligen, um zu entscheiden, ob er die Veranstaltung angesichts der voraussichtlichen Kosten weiter durchführen, eingeschränkt durchführen oder absagen will. Da andererseits die Polizei oft erst in zeitlicher Nähe zur

Veranstaltung erkennen könne, in welchem Umfang der Einsatz von Polizeikräften erforderlich werde, müssten diese Interessen daher so ausgeglichen werden, dass zumindest eine ungefähre Information über die voraussichtlichen Kosten rechtzeitig an den Veranstalter gehen könne (Mitteilung des Senats vom 22.7.2014, Bürgersch.-Drs. 18/1501, Seite 21). Diesem Ziel wird die getroffene Regelung allein bei der hier vorgenommenen Auslegung gerecht.

Des Weiteren unterliegt die nach § 4 Abs. 4 Satz 1 BremGebBeitrG von der handelnden Polizeibehörde anzustellende Gefahrenprognose einer nachträglichen gerichtlichen Kontrolle. Das Gebührenrecht enthält als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal jeder Gebührenerhebung die Anforderung, dass die gebührenpflichtige Amtshandlung rechtmäßig gewesen sein muss (NdsOVG, Urteil vom 27.9.2017 – 13 LC 218/16 –, juris Rn. 100). Im vorliegenden Zusammenhang bedeutet dies allerdings, dass sich die Rechtmäßigkeit der von der Polizeibehörde zu treffenden Prognose aus der ex-ante-Sicht beurteilt und nicht nach dem tatsächlichen Geschehensablauf (a.A. Leines, a.a.O. S. 259). Die der polizeilichen Gefahrenbewertung zugrunde liegenden tatsächlichen Annahmen können wegen ihres prognostischen Charakters gerichtlich nur beanstandet werden, wenn sie (sorgfaltswidrig) von unzutreffenden Gegebenheiten ausgehen oder sonst offensichtlich unrichtig sind, etwa weil sie im Widerspruch zu Erfahrungen mit vergleichbaren Veranstaltungen stehen oder gegen allgemeine Erfahrungssätze und Denkgesetze verstoßen. Dabei sind allein polizeiliche Erfordernisse maßgebend, nicht aber ein etwaiges Interesse des Veranstalters an einem möglichst kostengünstigen Einsatz (VGH BW, Urteil vom 15.9.1980 – I 1107/78 –, DVBl. 1981, S. 778 (779); Broß, a.a.O., 388 (396)). Die variablen Bemessungsfaktoren, namentlich die Anzahl der bereitgestellten Polizeikräfte und deren Einsatzdauer sind damit einer gerichtlichen Überprüfung auf ihre Erforderlichkeit zugänglich. Soweit diese Faktoren als zu hoch anzusehen wären, müsste die Gebühr reduziert werden (NdsOVG, Urteil vom 27.9.2017, – 13 LC 218/16 –, juris Rn. 101).

Die Abrechnung der Kosten erfolgt nach dem tatsächlichen Aufwand, wobei die Kosten für die Beamten nach Stundensätzen und diejenigen für Kraftfahrzeuge nach Kilometerpauschalen abgerechnet werden (vgl. Nr. 120.60 i.V.m. Nrn. 120.10 bis 120.16 der Anlage zu § 1 InKostV, § 5 Abs. 1 Nr. 1 BremGebBeitrG). Auslagen werden gesondert erhoben.

Damit ergibt sich insgesamt ein hinreichend bestimmter Rahmen für die Gebührenbemessung, der eine willkürliche Handhabung durch die Behörde ausschließt.

Der Einwand der Klägerin, die Gebührenregelung sei zu unbestimmt, weil es an einer Normierung der Kosten für externe Polizeikräfte nach bestimmten Bemessungsfaktoren, wie z.B. Stunden- und Kilometersätzen fehle, greift ebenfalls nicht durch. Denn bei den Kosten für auswärtige Polizeikräfte handelt es sich nicht um Personal- oder Sachkosten, die wie Kosten für heimische Einsatzkräfte durch Bemessungsfaktoren in der InKostV zu regeln wären. Sie stellen vielmehr Auslagen dar, die nach tatsächlichen Kosten abgerechnet werden. Die Höhe der Kosten für auswärtige Polizeikräfte ist in der Verwaltungsvereinbarung über vereinfachte Regelungen und einheitliche Pauschalen für die Abrechnung von Unterstützungseinsätzen (Bl. 208 Bd. II der Behördenakten) geregelt. Abgerechnet werden nach Art. 2 Abs. 2 der Vereinbarung nicht die vollen Personal- und Sachkosten, sondern lediglich die Auslagen der Unterstützungseinsätze, das heißt die durch die Unterstützung unmittelbar verursachten zusätzlichen Aufwendungen, die ohne die Unterstützung nicht entstanden wären. Die Kostensätze im Einzelnen finden sich in der Anlage zur Verwaltungsvereinbarung. Die konkreten Kosten für den Einsatz auswärtiger Polizeikräfte sind damit für den betroffenen Gebührenschuldner sogar besser abschätzbar als tatsächliche Kosten Dritter, die üblicherweise als Auslagen entstehen.

e) Die in § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG normierte Gebührenpflicht für den Einsatz zusätzlicher Polizeikräfte verstößt nicht gegen grundrechtlich geschützte Positionen.

aa) Entgegen der Auffassung der Klägerin liegt ein Verstoß gegen die Eigentumsfreiheit des Art. 14 Abs. 1 GG nicht vor. Unter den Schutz der Eigentumsgarantie fallen grundsätzlich alle vermögenswerten Rechte, die dem Berechtigten von der Rechtsordnung in der Weise zugeordnet sind, dass er die damit verbundenen Befugnisse nach eigener Entscheidung zu seinem privaten Nutzen ausüben darf (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9.1.1991 – 1 BvR 929/89 – BVerfGE 83, 201-216 –, juris Rn. 36, stRspr). Der verfassungsrechtliche Eigentumsschutz reicht damit zwar erheblich weiter als das zivilrechtliche Eigentum und erstreckt sich auch auf nicht dingliche vermögenswerte Rechtspositionen. Er bleibt aber an Rechtspositionen gebunden. Kein Eigentum im Sinn von Art. 14 Abs. 1 GG ist daher das Vermögen, das selber kein Recht, sondern den Inbegriff aller geldwerten Güter einer Person darstellt (vgl. BVerfG, Urteil vom 20.7.1954 – 1 BvR 459/52 u.a. – BVerfGE 4, 7-27, juris Rn. 34, stRspr). Das Eigentumsgrundrecht schützt nicht gegen die Auferlegung von Geldleistungspflichten, weil diese nicht mittels eines bestimmten Eigentumsobjekts zu erfüllen sind, sondern aus dem fluktuierenden Vermögen, das kein Eigentum im Sinne von Art. 14 Abs. 1 GG ist, bestritten werden (BVerfG, Urteil vom 8.4.1997 – 1 BvR 48/94 –, BVerfGE 95, 267 ff, juris Rn. 131; BVerwG, Urteil vom 27.10.2010 – 6 C 12/09 –, juris Rn. 54). Ein Eigentumsschutz kann insoweit auch nicht über die Rechtsfigur

des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs vermittelt werden. Denn der Schutz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs reicht nicht weiter als der Schutz, den seine wirtschaftliche Grundlage genießt, und erfasst nur den konkreten Bestand an Rechten und Gütern, nicht aber das Vermögen als solches (BVerfG, Urteil vom 6.12.2016 – 1 BvR 2821/11 u.a. –, BVerfGE 143, 246 ff., juris Rn. 240, m.w.N.).

Die Erhebung einer Gebühr ist auch nicht wegen einer erdrosselnden Wirkung unzulässig. Dass sie die Fortführung von Unternehmen, die Großveranstaltungen durchführen, regelmäßig finanziell unmöglich macht, ist nicht ersichtlich.

bb) Auch eine Verletzung der Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG, auf den sich die Klägerin als juristische Person des Privatrechts gemäß Art. 19 Abs. 3 GG berufen kann, liegt nicht vor.

Die in Art. 12 Abs. 1 GG gewährleistete Berufsfreiheit umfasst jede Tätigkeit, die auf Dauer angelegt ist und der Schaffung und Aufrechterhaltung einer Lebensgrundlage dient (BVerfG, Urteil vom 11.6.1958 – 1 BvR 596/56 –, BVerfGE 7, 377-444, juris Rn. 55; Beschluss vom 18.6.1980 – 1 BvR 697/77 –, BVerfGE 54, 301-341, juris Rn. 35). Die Tätigkeiten, die Gegenstand der angegriffenen Regelung sind, genießen grundsätzlich den Schutz der Berufsfreiheit. Öffentliche Abgaben greifen in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG ein, wenn sie in engem Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufs stehen und objektiv eine berufsregelnde Tendenz erkennen lassen (BVerfG, Urteil vom 7.5.1998 – 2 BvR 1876/91 –, BVerfGE 98, 83-105, juris Rn. 117; BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 24.11.2015 – 2 BvR 355/12 –, juris Rn. 35). Eine berufsregelnde Tendenz ist gegeben, wenn die Norm nach Entstehungsgeschichte und Inhalt im Schwerpunkt Tätigkeiten betrifft, die typischerweise beruflich ausgeübt werden (BVerfG, Urteil vom 17.2.1998 – 1 BvF 1/91 –, BVerfGE 97, 228-270, juris Rn. 96). So liegt es hier. Die in § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG normierte Gebühr knüpft tatbestandlich unmittelbar an die gewinnorientierte Tätigkeit eines Veranstalters an. Typischerweise werden gewinnorientierte Großveranstaltungen mit mehr als 5.000 Personen berufsmäßig veranstaltet (Wahlen, a.a.O., S. 86; Kempny, a.a.O., S. 867). Da politische, nicht gewinnorientierte kulturelle und wohltätige Veranstaltungen von der Norm nicht erfasst werden, dürfte der Anteil der unter § 4 Abs. 4 Satz 1 BremGebBeitrG fallenden, nicht berufsmäßig durchgeführten Großveranstaltungen daher gering sein.

Der Eingriff in die Berufsfreiheit ist mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar. Die Berufsfreiheit ist nicht vorbehaltlos gewährleistet, sondern unterliegt gesetzlichen Beschränkungen, deren



Umfang davon abhängt, ob sie sich auf die Berufswahl oder die Berufsausübung beziehen. Die Gebühr greift in die Berufsausübungsfreiheit der betroffenen Veranstalter ein. Für solche Regelungen gilt, dass sie mit Art. 12 Abs. 1 GG vereinbar sind, soweit vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls sie als zweckmäßig erscheinen lassen und das Grundrecht nicht unverhältnismäßig eingeschränkt wird (BVerfG, Urteil vom 17.2.1998 – 1 BvF 1/91 –, BVerfGE 97, 228-270, juris Rn. 99). Dies ist vorliegend zu bejahen. Der Gesetzgeber wollte mit § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG eine amtliche Leistung gebührenpflichtig machen, die in erster Linie dem wirtschaftlichen Interesse gewinnorientierter Großveranstalter nützt. Dem lag der Gedanke zugrunde, dass die in den letzten Jahren immens gestiegenen Kosten für Polizeieinsätze aus Anlass von Großveranstaltungen, namentlich unfriedlich verlaufener Fußballveranstaltungen, künftig nicht mehr zu Lasten der Allgemeinheit aus dem Steueraufkommen finanziert, sondern dem wirtschaftlich Begünstigten in Rechnung gestellt werden sollen. Bei dem Gedanken der Herstellung von Lastengerechtigkeit handelt es sich um einen hinreichend gewichtigen Gemeinwohlgrund.

Die Regelung verletzt nicht das rechtsstaatliche Übermaßverbot (Art. 20 Abs. 3 GG). Für die Erreichung des angestrebten Ziels, die aus zu erwartenden Gewalthandlungen resultierenden zusätzlichen Kosten für Polizeieinsätze bei gewinnorientierten Großveranstaltungen nicht mehr zu Lasten der Allgemeinheit aus dem Steueraufkommen zu finanzieren, sondern dem Veranstalter aufzuerlegen, ist die Regelung geeignet und erforderlich. Soweit die Klägerin hiergegen Steuerminderungseffekte durch die Gebührenbelastung des Veranstalters anführt, ändert dies nichts am Ergebnis. Das Nebeneinander von Steuern und Gebühren führt im vorliegenden Fall vielmehr zu einer gerechten Lastenverteilung, indem der Landeshaushalt - und damit die Steuern zahlende Allgemeinheit - in vollem Umfang von den Kosten für die überdurchschnittliche Inanspruchnahme der Polizei entlastet wird (Heise, a.a.O., S. 267 f.).

Die Vermutung der Klägerin, die Gebührenregelung führe zu einem verringerten Einsatz von Polizeikräften bei denjenigen Veranstaltungen, die § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG nicht unterfielen, ist spekulativ. Es sind keine Gründe dafür ersichtlich, dass die Einführung einer Gebührenpflicht für die überdurchschnittliche Beanspruchung des staatlichen Sicherheitsapparats bei prognostisch unfriedlich verlaufenden Großveranstaltungen dazu führen könnte, dass der Staat die ihm obliegende Aufgabe der Gefahrenabwehr bei anderen Veranstaltungen nicht mehr in gesetzmäßiger Weise wahrnimmt. Eine „wirtschaftliche Prioritätensetzung“ unter mehreren Veranstaltungen wäre rechtswidrig und darf bei der rechtlichen Beurteilung der Gebührenregelung keine Berücksichtigung finden. Dass

es dem Gebührengläubiger nach Ansicht der Klägerin am Anreiz zur Verminderung des Polizeiaufwandes fehle, hat keinen Einfluss auf die Geeignetheit der Regelung zur Erreichung des oben genannten Ziels. Im Übrigen verkennt die Klägerin, dass die Abwälzbarkeit der Kosten den Umfang des Polizeiaufwands nicht maßgeblich beeinflussen dürfte. Die Beklagte hat in der mündlichen Verhandlung erläutert, dass die Unterstützung der Länderpolizeien im Rahmen von Fußballereignissen auf Gegenseitigkeit beruht. Es besteht daher ein erhebliches Interesse der Beklagten, den Einsatz auswärtiger Kräfte zu minimieren, um den Abruf bremischer Polizeikräfte nach Möglichkeit zu vermeiden. Der Landesgesetzgeber bewegt sich mit seiner Entscheidung, Gebühren für Polizeieinsätze aus Anlass unfriedlich verlaufender, gewinnorientierter Großveranstaltungen zu erheben, innerhalb des ihm bei der Beurteilung der Erforderlichkeit eingeräumten Einschätzungsspielraums. Ein alternatives, den gebührenpflichtigen Veranstalter weniger belastendes Mittel der Finanzierung der in Rede stehenden Polizeieinsätze ist nicht ersichtlich.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (im engeren Sinn), demzufolge der mit der Gebührenregelung verfolgte Zweck nicht außer Verhältnis zu der dem Bürger auferlegten Gebühr stehen darf (BVerfG, Beschluss vom 6.2.1979 – 2 BvL 5/76 –, BVerfGE 50, 217-234, juris Rn. 37), ist gewahrt. Die Schwere des Grundrechtseingriffs durch die Erhebung von Gebühren für Polizeieinsätze bei gewinnorientierten Großveranstaltungen in der in Rede stehenden Form steht bei einer Gesamtabwägung nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe. Die dem Veranstalter aufgebürdeten Kosten sind zwar erheblich, sie entsprechen jedoch der erbrachten öffentlichen Leistung. Insofern ist zu berücksichtigen, dass der Landesgesetzgeber den Betroffenen nicht die gesamten Einsatzkosten der gebührenfähigen Veranstaltung auferlegt, sondern nur die im Vergleich zu friedlich verlaufenden Veranstaltungen anfallenden Mehrkosten für zusätzliche Polizeikräfte. Die Gebührenpflicht ist zudem auf kommerzielle Veranstaltungen mit einer bestimmten Mindestgröße beschränkt, so dass die Gebührenhöhe regelmäßig ihre Entsprechung in dem von der Teilnehmer- bzw. Besucherzahl abhängigen wirtschaftlichen Ergebnis der Veranstaltung findet. Entfaltet die Gebührenpflicht im Einzelfall gleichwohl erdrosselnde Wirkung, kann die Gebührenfestsetzung nach § 25 Abs. 1 BremGebBeitrG unterbleiben oder in ermäßigter Höhe erfolgen (OVG Bremen, Urteil vom 27.8.2013 – 1 A 22/11 –, juris Rn. 32).

cc) Die Erhebung einer Gebühr für Polizeieinsätze bei unfriedlich verlaufenden Großveranstaltungen ist auch mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar. Innerhalb seiner jeweiligen Regelungskompetenzen verfügt der Gebührengesetzgeber über einen weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum, welche individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen er

einer Gebührenpflicht unterwerfen, welche Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze er hierfür aufstellen und welche über die Kostendeckung hinausreichenden Zwecke, etwa einer begrenzten Verhaltenssteuerung in bestimmten Tätigkeitsbereichen, er mit einer Gebührenregelung anstreben will (BVerfG, Beschluss vom 6.2.1979 – 2 BvL 5/76 –, BVerfGE 50, 217-234, juris Rn. 38). Indem der Gesetzgeber die Kostenschuldnerschaft in § 4 Abs. 4 Satz 1 BremGebBeitrG den Veranstaltern zuweist, entscheidet er zugleich, dass nur diese Gruppe die zusätzlichen Kosten des Polizeieinsatzes aufzubringen hat und dass andere Personen, insbesondere die Allgemeinheit, insoweit mit den Kosten nicht belastet werden. Diese vom Gesetzgeber gewollte Sonderung ist mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung vereinbar. Entschließt sich der Gesetzgeber, eine Gebührenquelle zu erschließen und dadurch eine bestimmte Personengruppe zu belasten, so ist der allgemeine Gleichheitssatz dann nicht verletzt, wenn der Gesetzgeber für seine Entscheidung tragfähige Gründe besitzt (BVerwG, Urteil vom 3.3.1994 – 4 C 1/93 –, BVerwGE 95, 188-208, juris Rn. 42). Das ist hier aus den unter III. 1. b) aa) (Seite 12 ff. des Urteilsabdrucks) genannten Gründen der Fall: Der Landesgesetzgeber folgt mit § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG dem Grundsatz der Verteilungsgerechtigkeit, welcher die Kosten demjenigen aufbürdet, der bei grober und typisierender Betrachtungsweise einen Vorteil von der gebührenpflichtigen Amtshandlung hat. Dass auch andere - etwa die Allgemeinheit - einen Vorteil von den in § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG genannten Polizeieinsätzen haben, hindert den Gesetzgeber nicht, eine Unterscheidung danach vorzunehmen, dass ein Personenkreis diesen Vorteilen näher, ein anderer entfernter steht. Mit der Gebühr zieht der Gesetzgeber die Konsequenz daraus, dass es gerade auch als ungerecht angesehen werden kann, wenn die Gemeinschaft der Bürger für einen einem anderen Vorteile verschaffenden Aufwand aufkommen müsste (BVerwG, Urteil vom 3.3.1994 – 4 C 1/93 –, BVerwGE 95, 188-208, juris Rn. 41).

Das gewählte Differenzierungskriterium - die Veranstaltung einer prognostisch unfriedlich verlaufenden Veranstaltung mit mehr als 5.000 Personen - ist für sich genommen ebenfalls verfassungsgemäß. Es beruht auf dem Gedanken, dass Großveranstaltungen ein höheres Gefahrenpotential in sich bergen und eher Beeinträchtigungen der öffentlichen Sicherheit erwarten lassen als „kleinere“ Veranstaltungen (vgl. Mitteilung des Senats vom 22.7.2014, Bürgersch.-Drs. 18/1501, Seite 23). Die Unterscheidung nach der voraussichtlichen Personenzahl ist daher ein sachgerechtes Kriterium (so auch: Kempny, a.a.O., S. 867; a.A. Böhm, a.a.O., S. 3003). Die Festlegung einer Untergrenze beim Besucher-aufkommen dient dabei der gebührenrechtlichen Präzisierung des Begriffs „Großveranstaltung“. Die Entscheidung des Gesetzgebers, die Grenze zwischen gebührenrechtlich zu belastenden Großveranstaltungen und kleineren Veranstaltungen bei einer Besucher-

zahl von 5.000 Personen zu ziehen, orientiert sich an dem auch von anderen Ländern und Kommunen festgelegten Ausgangswert für die Bestimmung von größeren Veranstaltungen (s. KoaAntrag vom 15.10.2014, Seite 2). Die Annahme, dass Veranstaltungen erst ab einer solchen Größenordnung ein spezifisches Risiko innewohnt, ist sachlich nachvollziehbar. Im Übrigen liegt es im Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers, Regelungen auf eine typisierende Einschätzung der tatsächlichen Verhältnisse zu gründen, die auch im Übrigen nicht sachwidrig erscheint (BVerfG, Beschluss vom 27.7.2016 – 1 BvR 371/11 –, juris Rn. 59).

Zum anderen bezweckte der Landesgesetzgeber mit der Festlegung einer voraussichtlichen Mindestpersonenzahl von 5.000 die Vermeidung einer Gebührenbelastung für kleine und mittlere Veranstaltungen, um deren Durchführung nicht zu verhindern oder unverhältnismäßig zu erschweren. Auch dies ist sachgerecht, weil bei kleineren und mittleren Veranstaltungen das Verhältnis zwischen Ertrag und den möglichen Kosten eines Polizeieinsatzes in der Regel deutlich ungünstiger ausfallen dürfte als bei größeren Veranstaltungen (s. KoaAntrag vom 15.10.2014, Seite 2). Entgegen der Auffassung der Klägerin ist das Abstellen auf die Leistungsfähigkeit der Veranstaltung nicht deshalb unplausibel, weil es andererseits nicht darauf ankommt, ob die Veranstaltung tatsächlich Gewinn erbringt. Der Gesetzgeber hat sich nicht zuletzt im Interesse der Verwaltungspraktikabilität dafür entschieden, eine Gewinnerzielungsabsicht für das Auslösen der Gebührenpflicht ausreichen zu lassen. Hierdurch sollen Probleme bei der Überprüfung der wirtschaftlichen Ertragssituation und anschließende Auseinandersetzungen mit den Veranstaltern vermieden werden (s. KoaAntrag vom 15.10.2014, Seite 2). Das ist rechtlich nicht zu beanstanden. Der Ausschluss nichtkommerzieller Großveranstaltungen rechtfertigt sich aus dem Gedanken der Vorteilsabschöpfung, da den Veranstaltern nichtkommerzieller Großveranstaltungen regelmäßig kein kommerzieller Vorteil aus der überdurchschnittlichen Beanspruchung des staatlichen Sicherheitsapparats erwächst (Kempny, a.a.O., S. 867).

Sofern die Klägerin eine Ungleichbehandlung in Bezug auf Veranstaltungen rügt, bei denen es zu spontanen Gewalthandlungen kommt oder bei denen aufgrund einer unrichtigen polizeilichen Prognose von dem Einsatz zusätzlicher Polizeikräfte abgesehen wurde, dringt sie auch damit nicht durch. Fraglich ist bereits, ob bzw. inwieweit die von der Klägerin geltend gemachte Ungleichbehandlung tatsächlich vorliegt, da in den von ihr genannten Fällen im Vorfeld gerade keine zusätzlichen Polizeikräfte bereitgestellt werden. Unabhängig davon ist die Entscheidung des Gesetzgebers, die Veranstalter im Falle spontan gewalttätiger Verläufe oder unrichtiger Gefahrenprognosen nicht mit Einsatzkos-

ten zu belasten, schon deswegen nicht zu beanstanden, weil die Unterrichtungspflicht des § 4 Abs. 4 Satz 3 BremGebBeitrG in diesen Fällen nicht erfüllt werden kann. Ohne vorherige Unterrichtung wird dem Veranstalter die vom Gesetzgeber ausdrücklich gewollte Entscheidungsmöglichkeit genommen, die Veranstaltung angesichts der drohenden Kostenlast weiter durchzuführen, eingeschränkt durchzuführen oder abzusagen (Mitteilung des Senats vom 22.7.2014, Bürgersch.-Drs. 18/1501, S. 21). Die Unterrichtungspflicht dient damit letztlich dem Schutz des Veranstalters vor wirtschaftlichem Schaden. Die bewusste Ausnahme dieser Konstellationen aus der Gebührenpflicht ist daher sachlich gerechtfertigt.

2.

Der nach obigen Ausführungen auf einer verfassungsgemäßen Rechtsgrundlage beruhende Gebührenbescheid vom 18. August 2015 in Gestalt des Widerspruchsbescheids vom 30. März 2016 ist rechtlich nicht zu beanstanden. Der Gebührentatbestand des § 4 Abs. 4 Satz 1 BremGebBeitrG ist erfüllt. Bei dem in Rede stehenden Fußballspiel am 19. April 2015 handelte es sich um eine gewinnorientierte Veranstaltung, bei der mit mehr als 5.000 Personen zu rechnen war (a). Wegen erfahrungsgemäß zu erwartender Gewalttätigkeiten vor, während und nach der Veranstaltung am Veranstaltungsort, den Zu- und Abgangswegen sowie im räumlichen Umfeld war der Einsatz von zusätzlichen Polizeikräften voraussehbar erforderlich (b). Die Klägerin war (Mit-)Veranstalterin des Fußballspiels (c). Im Rahmen ihrer Haftung als Gesamtschuldnerin durfte die Klägerin als Gebührenschuldnerin herangezogen werden (d.). Die Höhe der ihr auferlegten Gebühr ist nicht zu beanstanden (e).

a) Bei dem am 19. April 2015 im Bremer Weser-Stadion veranstalteten Fußballspiel des SV Werder Bremen gegen den Hamburger SV vor mehr als 40.000 Zuschauern handelte es sich unstreitig um eine gewinnorientierte Großveranstaltung mit mehr als 5.000 Personen.

b) Die auf der Grundlage polizeilicher Erkenntnisse aus früheren Begegnungen der beiden Fußballvereine (sog. Nordderbys) getroffene Gefahrenprognose hinsichtlich zu erwartender Gewalttätigkeiten ist nicht zu beanstanden. Danach war zumindest vor und nach dem Fußballspiel am 19. April 2015 mit nicht nur vereinzelt Gewalthandlungen durch Fußballfans zu rechnen. Die Gefahrenprognose der Polizei Bremen knüpfte zulässigerweise an Erfahrungswerte aus den Einsatzverlaufsberichten der Spielbegegnungen beider Vereine vom 26. September 2010, 11. September 2011, 1. September 2012 und vom 1. März 2014 an. Aus diesen ergaben sich gewalttätige Auseinandersetzungen zwi-

schen Fanggruppen beider Vereine, wie Schlägereien, Flaschenwürfe, Körperverletzungen durch Pyrotechnik und Sachbeschädigungen. Die Lageeinschätzung im Unterstützungsersuchen der Polizei Bremen vom 8. April 2015 an die anderen Länderpolizeien und die Bundespolizei begründete die „besondere Brisanz“ des ausverkauften Spiels mit dem verfeindeten Verhältnis beider Fanggruppen und verwies hierzu auf verschiedene Aspekte wie z.B. Rivalität bei Nordderbys und die aktuelle Tabellensituation des Hamburger SV. Ferner wurde auf Ausschreitungen anlässlich der Begegnung beider Vereine am 1. März 2014 und auf die zu dem Spiel am 19. April 2015 erwarteten Gästefans („Problemklientel“) hingewiesen. Danach war ab dem Vormittag des 19. April 2015 bis in die Abendstunden desselben Tages insbesondere in dem von der Allgemeinverfügung zum Verbot von Fanmärschen vom 10. April 2015 erfassten räumlichen Bereich mit Gewalthandlungen durch Anhänger beider Fußballvereine zu rechnen.

Aus der maßgebenden ex-ante-Sicht der Polizei Bremen erforderte die Gefahrenprognose zur Gewährleistung eines sicheren Ablaufs der Veranstaltung den Einsatz von mehr Polizeikräften als bei sog. Grünspielen (friedlich verlaufende Fußballbegegnungen der Bundesliga) sowie die Anforderung weiterer Polizeikräfte aus anderen Bundesländern. Gegen den von der Polizei Bremen zugrunde gelegten Vergleichsmaßstab (Vergleich mit sogenannten „Grünspielen“ und „Gelbspiele“ der 1. Bundesliga der letzten drei Spielzeiten) ist im Ergebnis nichts einzuwenden. Der Vorstellung des Gesetzgebers entsprach es, im Falle von Polizeieinsätzen bei Bundesligaspielen einen Durchschnittswert aus vorangegangenen Grünspielen zu bilden (s. Mitteilung des Senats vom 22.10.2014, Bürgersch.-Drs. 18/1501. S. 20). Die abweichend davon vorgenommene Durchschnittsbildung aus sog. Grün- und Gelbspiele ist nicht zu beanstanden, weil sie für die Klägerin günstiger ausfällt (vgl. unten III. 2. e) aa) Seite 35 des Urteilsabdrucks). Die Auffassung der Klägerin, wonach ein Vergleich der Fußballbegegnungen der letzten Jahre zwischen den jeweiligen Gegnern anzustellen sei, geht fehl. Maßstab für den Vergleich ist eine friedliche Veranstaltung vergleichbarer Art. Das schließt es aus, eine gewalttätige Veranstaltung zum Maßstab zu erheben. Die sog. Nordderbys der vergangenen Jahre waren aber sämtlich mit erheblichen Gewalthandlungen verbunden.

c) Die Klägerin war (Mit-)Veranstalterin des Fußballspiels am 19. April 2015. Wesentliches Merkmal der Veranstaltereienschaft im Profisportbereich ist die für das Zustandekommen der Veranstaltung und deren Abwicklung erforderliche organisatorische Arbeit, zu der insbesondere der Abschluss von Verträgen mit den Sportlern bzw. Sportvereinen, die Organisation des Austragungsorts, die Werbung für die Veranstaltung und die wirtschaftliche Auswertung der einzelnen Veranstaltungen beispielsweise durch Verkauf von

Eintrittskarten, Programmheften und die Vermarktung von Übertragungs- und Aufzeichnungsrechten gehören (grundlegend zur Veranstaltereigenschaft bei Berufsboxkämpfen: BGH, Urteil vom 29.4.1970 – I ZR 30/68 –, juris Rn. 19 - Bubi Scholz -; vgl. auch OLG Stuttgart, Urteil vom 19.3.2009 – 2 U 47/08 –, juris Rn. 119).

Danach war die Klägerin Mitveranstalterin des Fußballspiels zwischen dem SV Werder Bremen und dem Hamburger SV. Zwar tragen die jeweiligen Heimvereine - vorliegend also die SV Werder Bremen GmbH & Co. KGaA - die Spiele aus (§§ 1, 3 der Richtlinien zur Spielordnung), die übergreifende Organisation erfolgt jedoch durch die Klägerin. Diese führt nach § 2 Nr. 1 ihrer Satzung das operative Geschäft des DFL e.V., der die Spiele der Bundesliga nach § 1 a) Spielordnung (SpOL) veranstaltet. Durch die Übertragung des operativen Geschäfts auf die Klägerin hat sich der DFL e.V. seiner organisatorischen Aufgaben in Bezug auf den Spielbetrieb weitgehend begeben. Der Klägerin obliegen damit die verantwortliche Leitung des Spielbetriebs der Lizenzligen, die Durchführung der Wettbewerbe des DFL e.V. und die Erfüllung der damit zusammenhängenden Aufgaben wie beispielsweise die Festlegung der Mannschaftspaarungen, Spielzeiten und Spielorte sowie die Festlegung von allgemeinen Spielstandards, wie etwa die Regelung der Vergabe von Kartenkontingenten an Gastvereine. Ferner ist die Klägerin für die Vermarktung der Verwertungsrechte an den Spielen der Bundesliga zuständig. Hierzu zählen u.a. die abschließende Verhandlung von Verträgen über die Vergabe von Rechten an Spielen der Lizenzligen für Fernseh- und Hörfunkübertragungen, für alle anderen Bild- und Tonträger, künftige technische Einrichtungen jeder Art, in jeder Programm- und Verwertungsform und über vergleichbare Vermarktungsrechte von erheblichem Umfang (§ 2 Nr. 1 der Satzung der Klägerin). Auch der BGH geht für den Bereich der Vermarktung von Übertragungs- und Aufzeichnungsrechten für Fußballveranstaltungen im Profibereich davon aus, dass neben dem Heimverein auch der Dachverband als Mitveranstalter zu qualifizieren ist (BGH, Urteil vom 28.10.2010 – I ZR 60/09 –, BGHZ 187, 255-268, juris Rn. 26 „Hartplatzhelden“). Von einer Mitveranstaltereigenschaft sowohl der Klägerin als auch der SV Werder Bremen GmbH & Co. KGaA ist auch im vorliegenden Fall auszugehen (a.A. Leines, Die Kostentragung für Polizeieinsätze anlässlich von Fußballspielen, Diss. jur. 2017, S. 195 ff., der auf einen ordnungsrechtlichen Bezugsrahmen abstellt.). Die Klägerin schafft einen organisatorischen Rahmen für den Wettbewerb „Fußball-Bundesliga“, während die Heimvereine eine maßgebliche Rolle bei der Durchführung der in diesen Wettbewerb eingebetteten Spiele in ihren Stadien erbringen. Ohne die Einbindung in den Wettbewerb „Fußball-Bundesliga“ handelte es sich bei dem Fußballspiel zwischen dem SV Werder Bremen und dem Hamburger SV um ein Freundschaftsspiel. Erst durch die sachliche und organisatorische Zusammenarbeit beider Akteure wird die Durchführung

der (Wettbewerbs-)Veranstaltung möglich, was sie zu Mitveranstaltern der Fußballspiele des Wettbewerbs „Bundesliga“ macht.

d) Die Inanspruchnahme der Klägerin als Gebührenschuldnerin ist rechtlich nicht zu be-  
anstanden. Da sowohl die Klägerin als auch die SV Werder Bremen GmbH & Co. KGaA  
nach obigen Ausführungen als Mitveranstalter anzusehen sind, haften sie mangels an-  
derweitiger gesetzlicher Bestimmungen gemäß § 13 Abs. 4 BremGebBeitrG als Gesamt-  
schuldner im Sinne von §§ 421 ff. BGB. Die Beklagte durfte die Klägerin also zu der Ge-  
bühr heranziehen. Das Gesamtschuldnerverhältnis knüpft allein an die Veranstalterei-  
genschaft an; ein "Rangverhältnis" zwischen mehreren Mitveranstaltern begründet das  
Gesetz nicht. Es ordnet lediglich die Gesamtschuldnerschaft mehrerer Kostenschuldner  
an und verweist damit sinngemäß auf die §§ 421 ff. BGB. Jeder Kostenschuldner ist ent-  
sprechend § 421 Satz 1 BGB verpflichtet, die gesamte Leistung zu bewirken, wobei die  
Behörde diese nur einmal fordern darf. In diesem Sinne werden seit jeher auch sonstige  
öffentlich-rechtliche - namentlich abgabenrechtliche - Regelungen einer Gesamtschuld-  
nerschaft verstanden (BVerwG, Urteil vom 22.1.1993 – 8 C 57/91 –, juris Rn. 12 m.w.N.).

Es bedurfte im angefochtenen Gebührenbescheid weder eines Hinweises auf die ge-  
samtschuldnerische Haftung der SV Werder Bremen GmbH & Co. KGaA, noch leidet der  
Gebührenbescheid an einem Ermessensfehler. Die zuständige Stelle kann nach ihrem  
pflichtgemäßen Ermessen auswählen, von welchem Gesamtschuldner sie die Leistung  
fordern will. Das folgt aus dem - mangels einer abweichenden Ausgestaltung des Ge-  
samtschuldnerverhältnisses in § 13 Abs. 4 BremGebBeitrG - ergänzend heranzuziehenden  
§ 421 BGB. An die Stelle von dessen Worten "nach Belieben" treten sinngemäß die Wor-  
te "nach Ermessen" (BVerwG, Urteil vom 22.1.1993 – 8 C 57/91 –, juris Rn. 22 m.w.N. zu  
§ 1 Abs. 1 Satz 2 AFWoG; OVG Bremen, Urteil vom 21.10.2014 – 1 A 253/12 –, juris Rn.  
35). Das der zuständigen Stelle hinsichtlich der Auswahl der Kostenschuldner einge-  
räumte Ermessen ist sehr weit. Sinn und Zweck der den Kostenschuldnern auferlegten  
gesamtschuldnerischen Haftung ist es, der Verwaltung den Gesetzesvollzug zu erleich-  
tern und den damit verbundenen Verwaltungsaufwand zu verringern. So soll der Gebüh-  
renschuldner einfach, schnell und eindeutig zu ermitteln und zu bestimmen sein und die  
Gebührenforderung rasch und sicher verwirklicht werden. Zu diesem Zweck darf die zu-  
ständige Stelle nach ihrer Wahl einen Gesamtschuldner zur Ausgleichszahlung in voller  
Höhe heranziehen und es ihm überlassen, bei dem (oder den) mithaftenden weiteren  
Kostenschuldnern einen Ausgleich zu suchen. Innerhalb der ihrem Ermessen lediglich  
durch das Willkürverbot und offenbare Unbilligkeit gezogenen Grenzen kann sie den Ge-  
samtschuldner in Anspruch nehmen, dessen Wahl ihr namentlich unter dem Blickwinkel



der Verwaltungspraktikabilität geeignet und zweckmäßig erscheint. Die Regelung dient nicht dem Schuldnerschutz (BVerwG, Urteil vom 22.1.1993 – 8 C 57/91 –, juris Rn. 22 zu § 1 Abs. 1 Satz 2 AFWoG). Vor diesem Hintergrund ist die Behörde im Regelfall nicht verpflichtet, die Gründe ihrer Ermessensentscheidung im Hinblick auf die Auswahl der Kostenschuldner anzugeben (BVerwG, Urteil vom 21.10.1994 – 8 C 11/93, NVwZ-RR 1995, 305, 308 zu § 25 Abs. 5 SchfG a.F.). Diese Grundsätze gelten entgegen der Auffassung der Klägerin nicht nur für Massenverfahren, sondern auch in Fällen mit wenigen in Betracht kommenden Gesamtschuldnern (zur Gesamtschuldnerhaftung von Polizeivollzugsbeamten: BVerwG, Urteil vom 2.2.2017 – 2 C 22/16 –, juris; zur Gesamtschuldnerhaftung von Miterben: BVerwG, Beschluss vom 4.10.2010 – 3 B 17/10 –, juris). Die Begrenzung der Begründungspflicht ergibt sich aus den oben genannten für die Anordnung der Gesamtschuldnerschaft sprechenden Gesichtspunkten. Mit der der Behörde eingeräumten Auswahlfreiheit lässt sich eine regelmäßige Erwägungs- und Begründungspflicht nicht vereinbaren. Auf Fragen der Billigkeit muss sich die Begründung eines Bescheids nur dann erstrecken, wenn Billigkeitsgründe geltend gemacht werden und tatsächlich vorliegen (vgl. zur gesamtschuldnerischen Haftung von Wohnungsinhabern für die Fehlbelegungsabgabe: BVerwG, Urteil vom 22.1.1993 – 8 C 57/91 –, juris Rn. 22 m.w.N.). Billigkeitsgründe hat die Klägerin nicht geltend gemacht.

Ungeachtet einer nicht bestehenden Begründungspflicht ist die Beklagte auf Seite 8 des Widerspruchsbescheids auf die organisatorischen Beiträge der SV Werder Bremen GmbH & Co. KGaA und damit deren Eigenschaft als Mitveranstalterin des gebührenausschließenden Bundesligaspiels eingegangen. Darüber hinaus war sie nicht verpflichtet, die Gründe ihrer Ermessensentscheidung über die Auswahl zwischen beiden Gesamtschuldnern im Gebührenbescheid oder im Widerspruchsbescheid näher darzulegen. Entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts sind insbesondere in Bezug auf die für die Inanspruchnahme von Gesamtschuldnern maßgebliche Frage der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der beiden in Betracht kommenden Kostenschuldnerinnen keine Besonderheiten erkennbar, die eine Begründungspflicht auslösen könnten. Solche ergeben sich auch nicht aus dem Vorbringen der Klägerin, die Beklagte habe bei der Beurteilung ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht auf die Verteilung der Gesamteinnahmen der Bundesliga abstellen dürfen, weil ihr hieran nur ein geringer Teil zustehe. Einer näheren Begründung der Auswahlentscheidung hätte es nur bedurft, wenn die Klägerin ein wirtschaftliches Unvermögen tatsächlich geltend gemacht und entsprechend dargelegt hätte. Die Klägerin hat ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit im laufenden Gerichtsverfahren jedoch nicht bestritten, sondern sich lediglich auf den Standpunkt gestellt, dass sich aus den Umsatz- und Gewinnzahlen der Bundesliga kein „legitimerweise abschöpfbarer Vor-

teil“ bei ihr ableiten lasse. Angesichts des Umstandes, dass der Klägerin 3,15% aus dem Erlös der Verwertung der Vermarktungsrechte aus den Wettbewerben der Lizenzigen zustehen, drängt sich ein wirtschaftliches Unvermögen der Klägerin auch nicht auf.

Für die Vermutung des Verwaltungsgerichts, die Beklagte habe sich bei der Auswahl der Klägerin als Kostenschuldnerin von der Erwägung leiten lassen, eine Wettbewerbsverzerrung innerhalb des Profifußballs in Deutschland zu vermeiden, fehlt es an hinreichenden Anknüpfungspunkten. Zwar wird im Widerspruchsbescheid auf die Mitteilung des Senats vom 22. Juli 2014 (Bürgersch.-Drs. 18/1501) hingewiesen und diese ausdrücklich in Bezug genommen. Die Bezugnahme betrifft allerdings allgemein die Frage der Veranstaltereigenschaft, die in der Mitteilung des Senats ab Seite 14 ff. (bis Seite 19) erörtert wird. Die Frage des Adressaten einer etwaigen Kostenforderung und die Äußerung, dass der Senator für Inneres zur Vermeidung einer Wettbewerbsverzerrung die Heranziehung der Klägerin beabsichtige, finden sich hingegen erst auf Seite 24 der Mitteilung. Es kann daher nicht aus dem Sinnzusammenhang der Ausführungen im Widerspruchsbescheid hergeleitet werden, dass die Beklagte entgegen ihren zunächst genannten Erwägungen, dass die Inanspruchnahme der Klägerin aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität geeignet und zweckmäßig sei, sich tatsächlich von einem anderen unzulässigen Gesichtspunkt hat leiten lassen. Unabhängig davon hat der Gesichtspunkt der Vermeidung einer Wettbewerbsverzerrung den Gesetzgeber letztlich nicht von einer gesetzlichen Regelung abgehalten, die zu einer Inanspruchnahme der SV Werder Bremen GmbH & Co. KGaA durch die Beklagte oder im Rahmen eines Gesamtschuldnerausgleichs durch die Klägerin führen kann.

e) Die Gebührenfestsetzung ist auch der Höhe nach nicht zu beanstanden. Ihr liegt ein zutreffender Vergleichsmaßstab zugrunde (aa), die Anzahl der bereitgestellten Polizeikräfte ist rechtlich nicht zu beanstanden (bb); die Gebührenhöhe verstößt auch nicht gegen die Bemessungsgrundsätze des § 4 Abs. 2 Satz 1 BremGebBeitrG (cc). Schließlich war die Inanspruchnahme der Klägerin verhältnismäßig im engeren Sinne (dd).

aa) Entgegen der Auffassung der Klägerin sind die Kosten des Polizeieinsatzes am 19. April 2015 nicht in einen Vergleich mit dem aufwendigsten „Grünspiel“ aus der Saison 2013/2014 zu setzen. Sind - wie hier - mehrere vergleichbare Veranstaltungen vorhanden, ist es sachgerecht, aus diesen einen Durchschnittswert zu bilden, zumal der Landesgesetzgeber ein Abstellen auf einen Durchschnittswert aller vergleichbaren Veranstaltungen beabsichtigte, wie die Beispielsrechnung auf Seite 20 der Mitteilung des Senats vom 22. Juli 2014 (Bürgersch.-Drs. 18/1501) zweifelsfrei belegt.

Davon zu trennen ist die Frage, ob im Falle von Polizeieinsätzen bei Bundesligaspielen neben den sogenannten Grünspielen auch Gelbspiele bei der Bildung des Basiswerts zu berücksichtigen sind. Hiervon ist jedenfalls auszugehen, solange die Einstufungen der Spiele nicht ohne weiteres plausibel sind. Ein Indiz hierfür ist, dass die Kosten einzelner Gelbspiele in den Spielzeiten 2010/2011 bis 2013/2014 ausweislich der vorliegenden Behördenakten unter den Kosten einzelner Grünspiele lagen. Ob die Einstufungen nachvollziehbar sind, kann aber dahinstehen, denn insgesamt lagen die Kosten für Polizeieinsätze aller Gelbspiele über den Einsatzkosten aller Grünspiele. Die durchschnittlichen Kosten eines Gelbspiels betragen 97.264,28 Euro, während die durchschnittlichen Kosten eines Grünspiels 57.381,67 Euro betragen. Indem die Beklagte bei der Durchschnittsbildung sowohl auf Grün- als auch auf Gelbspiele abgestellt hat, hat sie daher einen für die Klägerin günstigeren Vergleichsmaßstab gewählt, so dass eine Rechtsverletzung der Klägerin insoweit ausgeschlossen ist. Gegen die Zugrundelegung eines Basiswerts von 76.811,65 Euro bestehen daher weder rechtliche noch rechnerische Bedenken.

bb) Die entstandenen Personalkosten durften entgegen der Auffassung der Klägerin in die Berechnung der Gebühr eingehen. Die Zahl von 969 eingesetzten Polizeikräften ist rechtlich nicht zu beanstanden.

Maßgeblich ist dabei nach den oben stehenden Ausführungen (Seite 22 des Urteilsabdrucks) die Prognose der Polizei aus der ex-ante-Perspektive. Nur die Verfolgung unzulässiger Zwecke oder eine Festsetzung des Kräftebedarfs, die offensichtlich exzessiv ist oder auf offensichtlich fehlerhaften rechtlichen oder taktischen Erwägungen beruht, können insoweit zu einer gerichtlichen Beanstandung führen (VGH BW, Urteil vom 18.6.1979 – I 47/79 –, juris Rn. 22; Urteil vom 15.9.1980, – I 1107/78 –, DVBl. 1981, 778, 779).

Der Einsatz von 969 Polizeibeamten anlässlich des Fußballspiels am 19. April 2015 war weder offensichtlich exzessiv noch beruhte er auf fehlerhaften rechtlichen oder taktischen Erwägungen. Fehler bei der Einsatzplanung sind nicht ersichtlich. Der Einsatz folgte ausweislich der vorliegenden Einsatzunterlagen einem schlüssigen Einsatzkonzept. Die Lagebeurteilung beruhte auf polizeilichen Erkenntnissen aus früheren sog. Nordderbys und damit auf einer tragfähigen Grundlage. Der von der Klägerin angestellte Blick auf die Entwicklung der von der Polizei erwarteten Problemfans entkräftet die Lageeinschätzung nicht, sondern bestätigt diese. Erstmals im Befehl Nr. 1 der Zentralen Einsatzsteuerung - ZES 20/Einsatzplanung vom 16.4.2015 wurde eine Aussage zur Zahl der erwarteten

heimischen Problemfans genannt (250 Heimfans der Kategorie B / 100 Heimfans der Kategorie C), während sich die Zahl der auswärtigen Problemfans auf 180 reduzierte (120 Auswärtsfans der Kategorie B / 60 Auswärtsfans der Kategorie C). Damit wurden zu dem Fußballspiel insgesamt 370 Fans der Kategorie B und 160 Fans der Kategorie C erwartet. Hinzu kamen Informationen über die Unterstützung der Bremer Hooliganszene durch befreundete Essener Hooligans, so dass mit weiteren ca. 10 gewaltbereiten Hooligans gerechnet wurde. Diese Gesamtzahl lag oberhalb des Nordderbys vom 1. September 2012 (270 Fans der Kategorie B / 150 Fans der Kategorie C), bei dem 623 Polizeikräfte im Einsatz waren und unterhalb des Nordderbys vom 1. März 2014 (440 Fans der Kategorie B / 230 Fans der Kategorie C), bei dem 1.113 Polizeikräfte eingesetzt waren. Die Zahl der bei dem Fußballspiel am 19. April 2015 eingesetzten Polizeikräfte lag mit 969 zwischen den beiden vorangegangenen Begegnungen. Die Erhöhung des ursprünglich prognostizierten Personalansatzes von 800 Beamten (vgl. Unterrichtsschreiben vom 24. März 2015) auf 969 Beamte ist mit dem Hinweis auf die wenige Tage vor der Partie angestellte Lagebeurteilung, die von einer besonderen Brisanz des Fußballspiels ausging, überzeugend und nachvollziehbar dargelegt. Laut Befehl Nr. 1 der Zentralen Einsatzsteuerung - ZES 20/Einsatzplanung vom 16.4.2015 überstieg die Anzahl der heimischen Problemfans die Angaben im Infopaket. Zudem sei wegen des Derbys und des traditionell feindschaftlichen Verhältnisses nicht mit dem gewohnten Verhalten der untereinander verfeindeten Bremer Problemfans (Ultras/Hooligans) zu rechnen. Aufgrund der hohen Emotionalisierung werde mit einem hohen Solidarisierungseffekt innerhalb der Bremer Problemfanszene und einem problemfantypischem Verhalten auch bei einzelnen Fans der Kategorie A gerechnet. In der mündlichen Verhandlung hat die Beklagte hierzu nachvollziehbar geschildert, dass sich die Brisanz der Fußballbegegnung besonders durch die Ergebnisse der vorherigen Spieltage und den drohenden Abstieg des Hamburger SV verschärft habe. Mit dem Hinweis, dass der Hamburger SV bereits im Zeitpunkt des Unterrichtsschreibens denselben ungünstigen Tabellenplatz belegt habe wie unmittelbar vor dem Fußballspiel am 19. April 2015, kann die Klägerin die Erhöhung des prognostizierten Bedarfs an Polizeikräften nicht in Frage stellen. Ihre Annahme trifft nicht zu. Vor dem Fußballspiel am 19. April 2015, dem 29. Spieltag, belegte der Hamburger SV den letzten Tabellenplatz, während er im Zeitpunkt des Unterrichtsschreibens, d.h. nach dem 26. Spieltag, den 16. Tabellenplatz innehatte. Es leuchtet ohne weiteres ein, dass sich nicht nur mit der Verschlechterung des Tabellenplatzes, sondern auch mit dem Heranrücken des Saisonendes die Abstiegsgefahr für den Hamburger SV erhöht hatte. Auf die Möglichkeit einer Lageveränderung ist die Klägerin im Unterrichtsschreiben hingewiesen worden. Ob der Einsatz auch mit weniger Beamten zu bewältigen gewesen wäre, ist - wie bereits ausgeführt - eine polizeitaktische Frage.

cc) Die Gebührenhöhe verstößt auch nicht gegen die Bemessungsgrundsätze des § 4 Abs. 2 Satz 1 BremGebBeitrG. Danach sind die Gebühren 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 das aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip abgeleitete Äquivalenzprinzip, nach dem die Gebühr in keinem groben Missverhältnis zu dem Wert der mit ihr abgegoltenen Leistung der öffentlichen Hand stehen darf (BVerwG, Urteil vom 30.4.2003 – 6 C 5/02 –, juris Rn. 13). Die Gebührenbemessung muss sich im Rahmen des Gebührenzwecks halten, den der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Gebührentatbestandes erkennbar und zulässigerweise verfolgt (BVerwG, Urteil vom 10.12.2009 – 3 C 29/08 –, BVerwGE 135, 352-367, juris Rn. 13). Mit der Gebühr nach § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG werden allein Kostendeckungszwecke verfolgt (Bericht und Antrag des staatlichen Haushalts- und Finanzausschusses, Bürgersch.-Drs. 18/1591, Seite 2; Plenarprotokoll der 68. Sitzung der Bremischen Bürgerschaft vom 22.10.2014, PIPr 18/68, Seite 5064).

(1) Die Abrechnung nach tatsächlichen Kosten gemäß § 4 Abs. 4 Satz 4 BremGebBeitrG i.V.m. Nr. 120.60 der Anlage zu § 1 InKostV entspricht diesen Anforderungen. Danach erfolgt die Abrechnung der Kosten für den Einsatz des Polizeivollzugsdienstes nach dem tatsächlichen Aufwand, soweit möglich nach Maßgabe der Nummern 120.10 bis 120.16. Auslagen werden gesondert erhoben. Nach Nr. 120.10 wird für jeden Beamten der Stundensatz nach der Allgemeinen Kostenverordnung abgerechnet. Auslagen werden gesondert erhoben. Bei angebrochenen Stunden sind gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 1 BremGebBeitrG für einen Zeitaufwand von weniger als 16 Minuten 25 v.H., weniger als 31 Minuten 50 v.H., weniger als 46 Minuten 75 v.H., zu berechnen. Die Kostenabrechnung für Kraftfahrzeuge erfolgt nach den Nrn. 120.11 bis 120.14 für jeden angefangenen Kilometer nach einer bestimmten Pauschale. Bei der Festsetzung der Gebühren werden Wege zum oder vom Einsatzort mitberechnet. Die Kosten für den Einsatz auswärtiger Kräfte wurden in Höhe der von den unterstützenden Landespolizeien vorgelegten Abrechnungen berechnet. Für eine Fehlerhaftigkeit der auf dieser Grundlage vorgenommenen Berechnung der Einsatzkosten sind keine Anhaltspunkte ersichtlich und auch von der Klägerin nicht vorgetragen worden.

(2) Entgegen der Auffassung der Klägerin sind aus den festgesetzten Gebühren keine Kosten für bestimmte Einsatzabschnitte oder einzelne Amtshandlungen herauszurechnen. Einsatzplanungen der vorliegenden Art erfassen eine Vielzahl unterschiedlicher Ge-

fahrenlagen, an die sich konkrete polizeiliche Maßnahmen anschließen können, die aber insgesamt in einen einheitlichen Polizeieinsatz münden. Die Klägerin vermag hieraus nicht einzelne Einsatzabschnitte oder Tätigkeiten als „nicht gebührenfähig“ mit Verweis darauf herauslösen, dass die Maßnahmen nicht am Veranstaltungsort, d.h. im Bremer Weser-Stadion stattgefunden (so etwa zu den Einsatzabschnitten 01, 02 und 08) oder lediglich bzw. überwiegend der Allgemeinheit (so zu den Einsatzabschnitten 01 bis 05, 07 und 08) gedient hätten. Ist der Polizeieinsatz grundsätzlich in seiner Gesamtheit individuell zurechenbar, erfasst er sämtliche Einsatzabschnitte. Soweit die Klägerin rügt, dass sich aus dem Einsatzplan nicht ergebe, wann welche Kräfte wo und wofür eingesetzt worden seien, ist auf die in der mündlichen Verhandlung erörterte Kräfteaufstellung im Befehl Nr. 1 der Zentralen Einsatzsteuerung - ZES 20/Einsatzplanung vom 16.4.2015 sowie die dazugehörigen grafischen Befehle mit diversen Einzelaufträgen zu verweisen, die sowohl eine Auflistung der den verschiedenen Einsatzabschnitten zugewiesenen Aufgaben als auch deren Lage im Raum enthalten. Detaillierte Angaben enthalten die Einsatzverlaufsberichte (insbes. Einsatzabschnitte Stadion und Umfeld) nebst Statistiken, in denen der Einsatzverlauf in seinen wesentlichen Zügen sowie besondere Vorkommnisse zeitlich nachgezeichnet werden. Die von der Klägerin darüber hinaus aufgestellte Forderung nach einem „detaillierten Nachvollzug des Einsatzverlaufs“ geht in Richtung eines „Bewegungsprofils“ für alle 969 Einsatzbeamten, das weder im tatsächlichen Einsatzgeschehen umsetzbar noch rechtlich geboten ist.

(3) Nicht zu beanstanden ist ferner, dass bei der Abrechnung der tatsächlichen Kosten nicht diejenigen Kosten herausgerechnet wurden, die für die Verfolgung einzelner Straftaten angefallen sind. Auch die Abrechnung nach Dienststunden und die Berechnung von Kosten für eine Einsatzreserve bzw. nicht zum Einsatz gekommene Polizeikräfte sind grundsätzlich nicht zu beanstanden. Die Entscheidung des Landesgesetzgebers, im Interesse der Einzelfallgerechtigkeit nach tatsächlichen Kosten abzurechnen, bedeutet nicht, dass jede einzelne Maßnahme zu belegen ist, die während dieser Zeit anfällt. Dies ist bei Großeinsätzen der Polizei mit teilweise mehr als 1.000 Einsatzkräften nicht möglich und aus rechtlichen Gründen auch nicht geboten. Auch kommt den anteilig auf Maßnahmen der Strafverfolgung entfallenden Personalkosten der Polizei eine gebührenrechtlich absolut untergeordnete Bedeutung zu. Dem Veranstalter werden zudem nur diejenigen Kosten in Rechnung gestellt, die aus der Bereitstellung zusätzlicher Polizeikräfte folgen. Eine konkrete Zuordnung vereinzelter Strafverfolgungsmaßnahmen explizit zu den „Mehrkosten“ des Polizeieinsatzes ist daher nicht angezeigt, denn diese könnten ebenso im Rahmen des „Normaleinsatzes“ bewältigt werden, führen mithin nicht zu Mehrkosten für den Betroffenen. Auch im Übrigen greifen die Einwände der Klägerin nicht durch. Auseinan-

dersetzungen zwischen Hooligans und linksgerichteten Ultra-Gruppierungen standen ersichtlich im Zusammenhang mit dem an diesem Tag stattfindenden Fußballspiel und sind damit „Gewalthandlungen“ im Sinne des § 4 Abs. 4 Satz 1 BremGebBeitrG, so dass es nicht darauf ankommt, inwieweit solchen Auseinandersetzungen (auch) eine politische Motivation zugrunde lag.

(4) Der Einwand der Klägerin, die Unterbringungs- und Verpflegungskosten für auswärtige Kräfte seien nicht angemessen, ist unbegründet. Insoweit verkennt sie bereits, dass sie keinen Anspruch auf einen möglichst günstigen („kostenoptimierten“) Polizeieinsatz hat (vgl. VGH BW, Urteil vom 18.6.1979 – I 47/79 –, juris Rn. 22). Solange die Kosten für die Unterbringung und Verpflegung nicht offensichtlich unangemessen hoch ausfallen, sind sie zu erstatten. Von einer offensichtlichen Unangemessenheit kann bei einem Übernachtungspreis von 80,00 Euro für ein Doppelzimmer und einem Frühstückspreis von 9 Euro pro Person im Bremer Stadtgebiet nicht ausgegangen werden. Die Kosten für gebuchte und nicht in Anspruch genommene Unterbringungsmöglichkeiten („No-Show“) sind als tatsächliche Aufwendungen im Rahmen des Gesamteinsatzes ebenfalls erstattungsfähig, solange sie - wie hier mit 142,20 Euro - nur in einer ganz untergeordneten Größenordnung anfallen. Dass eine Übernachtung der Eutiner Einsatzkräfte erforderlich war, weil diese die zulässige Höchstarbeitszeit von 12 Stunden für den Schwerpunktdienst (vgl. Nr. 3.3 des Erlasses über die Arbeitszeit in der Landespolizei Schleswig-Holstein) erreicht bzw. überschritten hatten, steht außer Zweifel.

(5) Ohne Erfolg rügt die Klägerin, dass die handelnde Behörde auf andere der Gefahrenabwehr dienende Maßnahmen im Vorfeld verzichtet habe. Insoweit wird auf die zutreffenden Ausführungen im Widerspruchsbescheid verwiesen. Danach hat die Polizei Bremen im Rahmen der Einsatzplanung die erforderlichen Gefahrenabwehrmaßnahmen geprüft, entsprechende Maßnahmen getroffen bzw. bei anderen zuständigen Behörden angeregt. Dies betrifft insbesondere Betretungs- und Aufenthaltsverbote gemäß § 14 Abs. 2 BremPolG, das sogenannte Fanmarschverbot und die Errichtung eines Sichtschutzzauns am Osterdeich. Es ist nicht ersichtlich, dass die Beklagte weitere Maßnahmen hätte ergreifen müssen.

dd) Die Inanspruchnahme der Klägerin war verhältnismäßig im engeren Sinne. Die der Klägerin in Rechnung gestellten Kosten folgen aus der überdurchschnittlichen Beanspruchung des staatlichen Sicherheitsapparats für eine Veranstaltung, aus der die Klägerin wirtschaftlichen Nutzen zieht. Zwar übersteigen die tatsächlich abgerechneten Kosten von nunmehr noch 415.000 Euro die im Unterrichtungsschreiben vom 24. März 2015 an-

gegebenen voraussichtlichen Kosten von 250.000 bis 300.000 Euro um 115.000 bis 165.000 Euro. Das Unterrichtungsschreiben enthält jedoch auch eine Mitteilung über den anlässlich früherer Rotspiele entstandenen Mehraufwand von rund 510.000 Euro in der Saison 2013/2014 und schließt mit der Bemerkung, dass Veränderungen des polizeilichen Kräfteansatzes aufgrund aktueller Lage- und Kräfteentwicklungen vorbehalten bleiben. Es war damit für die Klägerin absehbar, dass sich der Mehraufwand noch wesentlich erhöhen konnte.

IV.

Die einheitlich zu treffende Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 1, 155 Abs. 1 Satz 3, 161 Abs. 2 VwGO. Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit übereinstimmend in der Hauptsache für erledigt erklärt haben, fällt das geringfügige Nachgeben der Beklagten nicht ins Gewicht.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 709 ZPO.

V.

Die Revision ist gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen. Die Frage, ob es gegen das sich aus Art. 20 Abs. 3 GG ergebende Bestimmtheitsgebot in seiner Ausprägung als Gebot der Gebührenvorhersehbarkeit verstößt, wenn die Gebührenhöhe maßgeblich von einer aus der ex-ante-Sicht zu beurteilenden polizeilichen Lageeinschätzung abhängt, hat ebenso grundsätzliche Bedeutung wie die Frage, ob die Erhebung einer Gebühr für Polizeieinsätze anlässlich unfriedlich verlaufender Großveranstaltungen gegen die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung nach Art. 104a ff. GG verstößt.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Das Urteil kann durch Revision angefochten werden.

Die Revision ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des Urteils beim

Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198,  
28195 Bremen, (Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich),

schriftlich einzulegen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht eingelegt wird. Die Revision muss das angefochtene Urteil bezeichnen.



Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag von dem Vorsitzenden verlängert werden. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Für das Revisionsverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Revision und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

gez. Meyer

gez. Dr. Jörgensen

gez. Twietmeyer

## **Beschluss**

**Der Streitwert wird gemäß § 47 Abs. 1, § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG auf 425.718,11 Euro festgesetzt.**

Bremen, den 05.02.2018

gez. Meyer

gez. Dr. Jörgensen

gez. Twietmeyer