



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 2 LC 294/19

VG: 2 K 1191/16

Im Namen des Volkes!

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

– 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 Richter Traub, Richterin Stybel und Richter Dr. Kiesow sowie die ehrenamtlichen Richter Döpp und Findeisen aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 11. November 2020 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 – 2. Kammer – vom 17. Mai 2017 auf die Berufung der Beklagten aufgehoben. Die Klage wird abgewiesen.

Von den Kosten des Verfahrens in allen Rechtszügen trägt die Klägerin 9/10 und die Beklagte 1/10.

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

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Klägerin wendet sich gegen einen Gebührenbescheid der Beklagten für den Polizeieinsatz im Zusammenhang mit einem sogenannten Hochrisiko-Fußballspiel.

Anlässlich der Durchführung des Bundesligaspiels SV Werder Bremen gegen den Hamburger SV am 19.04.2015 zog die Beklagte die Klägerin mit Gebührenbescheid vom 18.08.2015 auf der Grundlage des § 4 Abs. 4 des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes (BremGebBeitrG) zu einer Gebühr in Höhe von 425.718,11 Euro heran. Den für die Durchführung des Risikospiels erforderlichen Aufwand für die Bereitstellung von 969 Polizeibeamten mit insgesamt 9537 Einsatzstunden bezifferte sie auf 502.529,76 Euro. Aus der Differenz dieser konkreten Einsatzkosten und dem Basiswert (d.h. dem durchschnittlichen Aufwand für die Bereitstellung von Polizeikräften anlässlich von Fußball-Bundesligaspielen im Bremer Weserstadion der vergangenen drei Spielzeiten, bei denen die besonderen gesetzlichen Voraussetzungen für eine Gebührenerhebung nicht vorlagen (sog. Grün- und Gelbspiele)) in Höhe von 76.811,65 Euro ergab sich die Gebührenhöhe.

Der nach Durchführung des Widerspruchsverfahrens erhobenen Anfechtungsklage gegen den Gebührenbescheid hat das Verwaltungsgericht zunächst stattgegeben. Dagegen hat die Beklagte die durch das Verwaltungsgericht zugelassene Berufung (2 LC 139/17) erhoben. Im Berufungsverfahren haben die Beteiligten den Rechtsstreit in Höhe eines Teilbetrages übereinstimmend für erledigt erklärt, nachdem die Beklagte die Gebührenforderung auf 415.000 Euro reduziert hatte. Das Oberverwaltungsgericht hat durch Urteil vom 05.02.2018 die Entscheidung des Verwaltungsgerichts aufgehoben und die Klage abgewiesen. Dagegen hat die Klägerin Revision eingelegt. In der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverwaltungsgericht hat die Beklagte den Gebührenbescheid in Höhe von weiteren 13.882,05 Euro aufgehoben. In dieser Höhe ist die Beklagte für die Ingewahrsamnahme von 91 Personen im Zusammenhang mit dem Fußballspiel von einer Inrechnungstellung einer Verwaltungsgebühr gegenüber den in Gewahrsam genommenen

Personen für den Transport und die Unterbringung im Polizeigewahrsam ausgegangen. Insoweit haben die Beteiligten das Verfahren übereinstimmend für erledigt erklärt.

Das Bundesverwaltungsgericht hat das Berufungsurteil mit Urteil vom 29.03.2019 aufgehoben, soweit der Rechtsstreit nicht in der Hauptsache erledigt ist, und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung zurückverwiesen. Zur Begründung hat es ausgeführt, dass das Oberverwaltungsgericht ohne Verstoß gegen Bundesrecht davon ausgegangen sei, dass der angefochtene Gebührenbescheid mit § 4 Abs. 4 Satz 1 und 2 BremGebBeitrG i.V.m. Nr. 120.60 der Anlage zu § 1 der Kostenverordnung für die innere Verwaltung – InKostV – vom 20.08.2002 (Brem.GBl. S. 455) in der bei Beendigung der Amtshandlung am 19.04.2015 jeweils geltenden Fassung vom 04.11.2014 (Brem.GBl. S. 546 und 547) auf einer verfassungsgemäßen Rechtsgrundlage beruhe, deren tatbestandliche Voraussetzungen erfüllt seien. Zutreffend sei auch die Einschätzung, dass die Klägerin als Mitveranstalterin des Fußballspiels als Gesamtschuldnerin herangezogen werden durfte. Das Berufungsurteil verletze aber Bundesrecht mit der Annahme, die Gebührenfestsetzung sei auch der Höhe nach nicht zu beanstanden, soweit es um solche Kosten gehe, die nach Bremer Landesrecht konkreten Störern gegenüber geltend gemacht werden können. Aus dem Gebot der Folgerichtigkeit als bereichsspezifischer Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes gemäß Art. 3 Abs. 1 GG im Abgabenrecht folge, dass eine „Doppelabrechnung“ derselben Leistung vermieden werden müsse. Dem Veranstalter könnten deshalb nicht ohne Weiteres auch solche Kosten in Rechnung gestellt werden, die nach den Regelungen des Landesrechts gegenüber Störern geltend zu machen seien. Dabei gehe es vor allem um die Kosten polizeilicher Ingewahrsamnahmen, die unter den in § 15 Abs. 1 Nr. 3 BremPolG genannten Voraussetzungen insbesondere zur Durchsetzung einer Platzverweisung nach § 14 BremPolG erfolgen können. Für diese Amtshandlungen könne auf der Grundlage von § 4 Abs. 1 Nr. 1 BremGebBeitrG i.V.m. Nr. 120.1 Ziff. 3, Nr. 120.30 Alt. 3 der Anl. zu § 1 InKostV eine Verwaltungsgebühr erhoben werden. In welchem Verhältnis diese Kostenregelung gegenüber Störern zu der hier in Rede stehenden Veranstaltergebühr nach § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG stehe, sei in erster Linie eine Frage des Landesrechts. Die Frage habe sich auch nicht dadurch erledigt, dass die Beklagte ausgehend von 91 Ingewahrsamnahmen eine Berechnung nachgereicht und den Gebührenbescheid teilweise aufgehoben hat. Denn die Klägerin habe ausdrücklich bestritten, dass die dieser Berechnung zugrundeliegenden tatsächlichen Annahmen zutreffen. Da das Bundesverwaltungsgericht die erforderlichen tatsächlichen Feststellungen nicht selbst treffen dürfe, müsse die Sache an die Vorinstanz zurückverwiesen werden.

Die Beklagte verteidigt den angefochtenen Gebührenbescheid weiter. Die gegen die Gebührenerhebung dem Grunde nach vorgebrachten Einwände seien bereits deswegen unbeachtlich, weil das Bundesverwaltungsgericht festgestellt habe, dass der angefochtene Gebührenbescheid auf einer verfassungsgemäßen Rechtsgrundlage beruhe, deren tatbestandliche Voraussetzungen erfüllt seien und dass die Klägerin als Mitveranstalterin des Fußballspiels für die Gebühr des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG gesamtschuldnerisch hafte. Das Oberverwaltungsgericht habe diese Einschätzung seiner Entscheidung nach § 144 Abs. 6 VwGO zugrunde zu legen. Die gegen die Gebührenhöhe vorgebrachten Einwände der Klägerin würden überwiegend nicht durchgreifen. Die Beklagte behauptet, dass aufgrund des Fußballspiels 89 Personen in Gewahrsam genommen und in die beim Polizeipräsidium eingerichtete Gefangenensammelstelle verbracht worden seien. Bei der Erfassung der Personendaten sei es zu zwei Fehlerfassungen gekommen, was die Differenz gegenüber den Angaben vor dem Bundesverwaltungsgericht erkläre. Die Kosten der Ingewahrsamnahmen seien den Störern nicht in Rechnung gestellt worden, weil der sachliche und personelle Aufwand für eine Dokumentation, die für eine rechtssichere individuelle Kostenfestsetzung unentbehrlich sei, einsatzbedingt nicht zu gewährleisten gewesen sei. Die Klägerin als Veranstalterin des Fußballspiels und die Störer würden gemäß § 13 Abs. 4 BremGebBeitrG als Gesamtschuldner haften. Zu berücksichtigen seien insoweit lediglich die Kosten für die Gestellung von Beamten und Fahrzeugen zur Begleitung oder Beförderung der Personen in den Polizeigewahrsam (Transportkosten) im Sinne der Nr. 120.1 Ziff. 3, Nr. 120.30 Alt. 3 der Anl. zu § 1 InkostV, nicht aber die Unterbringungskosten nach Nr. 120.30 der Anl. zu § 1 InkostV, weil die Unterbringungskosten nicht zu dem Mehraufwand zählten, mit dem der Veranstalter gemäß § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG belastet werde. Entscheidend für die Gesamtschuldnerschaft sei die Pflicht zur Zahlung derselben Kosten. Die gesamtschuldnerische Haftung von Störer und Veranstalter schließe eine Doppelabrechnung aus. Die Inanspruchnahme der Klägerin sei auch verhältnismäßig. Das Bundesverwaltungsgericht habe festgestellt, dass eine Inanspruchnahme des Veranstalters als Nutznießer des polizeilichen Mehraufwandes zulässig sei. Dem Veranstalter stehe es frei, die Störer im Rahmen des Gesamtschuldnerausgleichs in Anspruch zu nehmen. Die Beklagte habe zudem den Gebührenbescheid in Höhe von 13.882,05 Euro mit der Erwägung aufgehoben, dass bereits die Möglichkeit einer Inrechnungstellung der Kosten für die Ingewahrsamnahmen gegenüber den Störern zu einer Entlastung der Klägerin führen solle. Die Beklagte habe dabei für jeden Störer durchschnittlich zwei Stunden für den Transport und die Begleitung in den Polizeigewahrsam in Ansatz gebracht. Dabei handele es sich um einen geschätzten Durchschnittswert, weil eine konkrete Berechnung aufgrund fehlender Informationen zum Einsatzgeschehen nicht möglich sei.

In der mündlichen Verhandlung vor dem Senat hat die Beklagte die Gebührenforderung um weitere 15.211 Euro auf nunmehr 385.906,95 Euro reduziert und die Klägerin hat im Hinblick auf die Gebührenreduzierung die in den Verwaltungsvorgängen dokumentierten Melde- und Dienstendzeiten, deren Richtigkeit sie zuvor teilweise bestritten hatte, unstreitig gestellt. Soweit die Beklagte die Gebührenforderung reduziert hat, haben die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache für erledigt erklärt.

Die Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen – 2. Kammer – vom 17.05.2017 aufzuheben und die Klage abzuweisen.

Die Klägerin beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie trägt vor, der Gebührenbescheid könne bereits dem Grunde nach keinen Bestand haben. Denn die Kostenregelung der Nr. 120.60 der Anl. zu § 1 InKostV verstoße gegen das Gebot der Folgerichtigkeit als bereichsspezifische Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes, weil das Gebührenrecht eine Doppelabrechnung für dieselbe Verwaltungstätigkeit ermögliche, soweit es um solche Kosten des Polizeieinsatzes anlässlich einer unter § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG fallenden Großveranstaltung gehe, die den Störern in Rechnung gestellt werden können. Die Gebührentatbestände aus Nr. 120.1 Ziff. 3, Nr. 120.30 Alt. 3 der Anl. zu § 1 InKostV und aus Nr. 120.60 der Anl. 1 zu § 1 InKostV ständen gleichrangig nebeneinander. Dem geltenden Gebührenrecht sei weder ausdrücklich noch durch Auslegung ein Vorrang eines der Gebührentatbestände im Falle einer Gebührenkonkurrenz zu entnehmen. Dem Gebührenrecht sei auch nicht zu entnehmen, in welcher Art und Weise der Ausgleich vorzunehmen sei. Dies sei aber zwingend erforderlich, um eine Doppelabrechnung im Einzelfall zu verhindern. Der Veranstalter und die Störer hafteten auch nicht gemäß § 13 Abs. 4 BremGebBeitrG als Gesamtschuldner, weil sie nicht dieselbe Verwaltungsgebühr schuldeten und sie aus dem der Gebührenerhebung zugrundeliegenden Verwaltungshandeln unterschiedlichen Nutzen zögen. Der Gebührentatbestand verstoße zudem gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Es sei für die Beklagte einerseits einfach und vergleichsweise risikoarm, gegen den Veranstalter eine Gebühr nach § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG festzusetzen, während es andererseits aufgrund der von der Beklagten vorgetragenen Probleme der rechtssicheren Dokumentation kompliziert und schwierig sei, den jeweiligen Störern die Kosten der Ingewahrsamnahmen in Rechnung zu stellen. Die Regelung befördere es daher, die Kosten für Gefahrenabwehrmaßnahmen einer Person aufzuerlegen, die polizeirechtlich für die Gefahren nicht verantwortlich sei. Damit sei sie

ungeeignet, den polizeirechtlich gebotenen Schutz vor Störungen zu erreichen und widerspreche dem Verursacherprinzip, wonach in erster Linie der polizeirechtlich Verantwortliche die Kosten zu tragen habe. Die Bindungswirkung der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts aus § 144 Abs. 6 VwGO stehe der Feststellung, dass Nr. 120.60 der Anl. zu § 1 InKostV gegen höherrangiges Recht verstoße, nicht entgegen. Das Bundesverwaltungsgericht habe das Verhältnis der Gebührentatbestände zueinander ausdrücklich offengelassen. Schließlich überzeuge die Auslegung des Oberverwaltungsgerichts im Urteil vom 05.02.2018, wonach auch die Klägerin als Veranstalterin des Fußballspiels anzusehen sei, inhaltlich nicht. Als Veranstalter sei vielmehr lediglich der Heimverein anzusehen, weil nur ihm die Durchführung der Veranstaltung vor Ort obliegen habe. Ungeachtet dessen sei der Gebührenbescheid auch der Höhe nach rechtswidrig. Der gebührenpflichtigen zusätzlichen Bereitstellung von Polizeikräften liege kein plausibler Personalansatz zugrunde. Weder der im Vorfeld der Gebührenfestsetzung angekündigte Wert von 800 noch die spätere Erhöhung auf 969 Polizeikräfte beruhe auf einer nachvollziehbaren Prognose. Der Ausgangswert decke sich nicht mit den Einsatzzahlen beim Nordderby in den vorangegangenen Spielzeiten, die teilweise höher, teilweise aber auch erheblich niedriger gelegen hätten. Welche Erwägungen die Polizei im Vorfeld der Begegnung veranlasst hätten, von einem abweichenden Kräfteansatz auszugehen, sei dem Verwaltungsvorgang nicht zu entnehmen. Eine vorläufige Einsatzplanung, gerade auch im Hinblick auf die anfordernden auswärtigen Kräfte, suche man vergeblich. Zudem fehle es an einer nachvollziehbaren Begründung für die Erhöhung der Einsatzkräfte im Vorfeld der Partie. Dem Verwaltungsvorgang lasse sich vielmehr entnehmen, dass die Polizei mit einer sinkenden Anzahl von Problemfans des Hamburger SV gerechnet habe und die zu erwartende Zahl der Problemfans des Heimvereins sich gegenüber dem Zeitpunkt des Unterrichtungsschreibens nicht verändert habe. Die Klägerin bestreitet weiter die durch die Beklagte vorgetragene Anzahl an Ingewahrsamnahmen. Der angenommene Aufwand von lediglich zwei Stunden pro Ingewahrsamnahme erscheine als zu niedrig bemessen. Zwischen der Anordnung der Ingewahrsamnahme und der Ankunft im Gewahrsam dürfe vielmehr mindestens ein Aufwand von vier Stunden pro Person angefallen sein.

Entscheidungsgründe

I. Das Verfahren war in entsprechender Anwendung des § 125 Abs. 1 i.V.m. § 92 Abs. 3 VwGO 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, § 269 Abs. 3 Satz 1 ZPO).

II. Die zulässige Berufung der Beklagten ist im Übrigen begründet. Der angefochtene Gebührenbescheid ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

1. Rechtsgrundlage für die Erhebung der Verwaltungsgebühr gegenüber der Klägerin als (Mit-)Veranstalterin des Fußballspiels ist § 4 Abs. 4 Satz 1 und 2 BremGebBeitrG vom 16. Juli 1979 (Brem.GBl. S. 279) i.V.m. Nr. 120.60 der Anl. zu § 1 InKostV vom 20.08.2002 (Brem.GBl. S. 455) in der Fassung vom 4. November 2014 (Brem.GBl. S. 546 und 547).

2. Die Gebührenregelung des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG ist verfassungsgemäß.

a. Der Senat, an den die Sache zur anderweitigen Entscheidung vom Bundesverwaltungsgericht zurückverwiesen ist, hat seiner Entscheidung nach § 144 Abs. 6 VwGO die rechtliche Beurteilung des Revisionsgerichts zugrunde zu legen. Diese Bindungswirkung umfasst die für die Aufhebungsentscheidung kausal ausschlaggebenden Gründe. Erfasst sind die Ausführungen des Revisionsgerichts, aus denen sich die Verletzung von revisiblem Recht ergibt (st. Rspr., BVerwG, Beschl. v. 29.04.2019 - 2 B 25.18 - Buchholz 310 § 144 VwGO Nr. 83 Rn. 9 u. v. 14.07.2020 – 2 B 23/20, juris Rn. 8). Dies schließt die den unmittelbaren Zurückweisungsgründen vorausgehenden Erwägungen jedenfalls insoweit ein, als diese die notwendige (logische) Voraussetzung für die unmittelbaren Aufhebungsgründe waren. Das sind alle diejenigen Erwägungen, die nach der Argumentation des Bundesverwaltungsgerichts die fehlende Spruchreife tragen, die also nicht hinweggedacht werden können, ohne dass die fehlende Spruchreife entfielen (vgl. BVerwG, Beschl. v. 15.04.2020 – 7 B 10/19, juris Rn. 11; Sächsisches OVG, Urt. v. 23.03.2020 – 6 A 556/17, juris Rn. 20).

b. Gebunden ist der Senat an die Rechtsauffassung des Bundesverwaltungsgerichts, dass § 4 Abs. 4 Sätze 1 und 2 BremGebBeitrG i.V.m. Nr. 120.60 der Anl. zu § 1 InKostV eine verfassungsgemäße Rechtsgrundlage des Gebührenbescheids vom 18.08.2015 gegenüber der Klägerin ist. Denn ohne die Einschätzung, dass der Gebührenbescheid auf einer verfassungsgemäßen Grundlage beruht, hätte das Bundesverwaltungsgericht keinen Anlass zur Zurückverweisung der Sache gehabt. Vielmehr hätte in diesem Fall die Notwendigkeit bestanden, § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG nach Art. 100 GG dem Bundesverfassungsgericht vorzulegen.

Offengelassen hat das Bundesverwaltungsgericht in rechtlicher Hinsicht lediglich, wie sich die Veranstalterhaftung aus § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG gegenüber denjenigen Gebührentatbeständen verhält, die die Inrechnungstellung von Kosten gegenüber

konkreten Störern regeln, namentlich gegenüber § 4 Abs. 1 Nr. 1 BremGebBeitrG i.V.m. Nr. 120.1 Ziff. 3, Nr. 120.30 Alt. 2 oder 3 der Anl. zu § 1 InKostV, der die Erhebung einer Verwaltungsgebühr für die Verbringung in den Polizeigewahrsam (Transportkosten) normiert. Die Beurteilung dieses Konkurrenzverhältnisses ist zwar eine Frage des Landesrechts. In Bindungswirkung erwachsen sind jedoch die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts, dass es von Bundesrechts wegen nicht geboten gewesen ist, all diejenigen Kosten im Gebührentatbestand von vornherein unberücksichtigt zu lassen, die die Polizei theoretisch von einzelnen Störern verlangen könnte, wenn es dafür passende Tarifstellen im einschlägigen Bremer Polizeikostenrecht gäbe (BVerwG, Urt. v. 29.03.2019 – 9 C 4/18 –, BVerwGE 165, 138-166, Rn. 39). Dem ist für den Senat bindend die höchstrichterliche Rechtsauffassung zu entnehmen, dass das Konkurrenzverhältnis von Bundesrechts wegen nicht zwingend dahingehend zu lösen ist, dass eine Inrechnungstellung der Störerkosten gegenüber der Veranstalterin per se unzulässig wäre. Anders als die Klägerin meint, folgt ein Verstoß gegen das bundesrechtliche Gebot der Folgerichtigkeit als bereichsspezifischer Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG auch nicht daraus, dass das Gebührenrecht das Verhältnis der Gebührentatbestände zueinander ungeregelt lässt. Das Landesgebührenrecht ist vielmehr – wie noch auszuführen sein wird – einer Auslegung zugänglich, die der Vermeidung von Doppelabrechnungen ausreichend Rechnung trägt.

c. § 144 Abs. 6 VwGO steht einer abweichenden rechtlichen Beurteilung auch insoweit entgegen, als dass die Klägerin einwendet, der Gebührentatbestand sei „unverhältnismäßig“, weil die Regelung dadurch, dass sie es befördere, die Kosten für Gefahrenabwehrmaßnahmen einer Person aufzuerlegen, die polizeirechtlich für die Gefahren nicht verantwortlich sei, und im Gegenzug den polizeilich Verantwortlichen verschone, ungeeignet sei, den polizeirechtlich gebotenen Schutz vor Störungen zu erreichen. Diese Argumentation berücksichtigt nicht, dass der Einschätzung des Bundesverwaltungsgerichts über die Vereinbarkeit des Gebührentatbestandes mit Bundesrecht die Auffassung zugrunde liegt, dass die Gebührenpflicht aus § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG gerade nicht an die polizeirechtliche Verantwortlichkeit des Veranstalters einer Risikoveranstaltung anknüpft, sondern sich ausschließlich an dem gebührenrechtlichen Vorteilsprinzip orientiert (vgl. BVerwG, Urt. v. 29.03.2019 – 9 C 4/18 –, BVerwGE 165, 138-166, Rn. 24 ff., 32 ff.). Zweck der Vorschrift ist es demnach nicht, den „polizeirechtlich gebotenen Schutz vor Störungen“ zu erreichen, sondern die Herstellung von Lastengerechtigkeit dadurch, dass die Kosten für Polizeieinsätze aus Anlass von Großveranstaltungen nicht mehr zu Lasten der Allgemeinheit aus dem Steueraufkommen finanziert, sondern dem wirtschaftlich Begünstigten in Rechnung gestellt werden sollen (BVerwG, Urt. v. 29.03.2019 – 9 C 4/18 –, BVerwGE 165, 138-166,

Rn. 69). Dieser Zweck wird aber nicht dadurch in Frage gestellt, dass sich die Inrechnungstellung von bestimmten Kosten gegenüber der Veranstalterin möglicherweise einfacher gestaltet als gegenüber den polizeirechtlich Verantwortlichen. Das Bundesverwaltungsgericht hat eine parallele polizeirechtliche Störerhaftung zu der gebührenrechtlichen Inanspruchnahme des wirtschaftlichen Nutznießers ausdrücklich gebilligt, solange zur Vermeidung einer unzulässigen Überdeckung eine „Doppelabrechnung“ ein und derselben Leistung gegenüber dem Störer und dem Veranstalter vermieden wird (BVerwG, Urt. v. 29.03.2019 – 9 C 4/18 –, BVerwGE 165, 138-166, Rn. 38 f.).

3. Die Klägerin dringt mit dem Einwand, sie sei nicht Veranstalterin im Sinne des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG, nicht durch.

Das Bundesverwaltungsgericht hat die Annahme des Oberverwaltungsgerichts im aufgehobenen Berufungsurteil, wonach die Klägerin jedenfalls als (Mit-)Veranstalterin des Bundesligaspiels vom 19.04.2015 anzusehen ist, als mit Bundesrecht vereinbar gebilligt. Dabei hat es entscheidend darauf abgestellt, dass der gebührenrechtlich relevante (wirtschaftliche) Vorteil durch die zusätzliche Bereitstellung von Polizeikräften gerade auch ihr zugerechnet werden könne, weil sie durch die Verwertung der Vermarktungsrechte ein eigenes wirtschaftliches Interesse an der Durchführung des Fußballspiels habe. Für die Frage, wer die Veranstaltung „durchführt“ komme es nicht darauf an, wer den Veranstaltungsort stellt oder wer für die Gewährleistung der Sicherheit vor Ort zuständig sei (BVerwG, Urt. v. 29.03.2019 – 9 C 4/18 –, BVerwGE 165, 138-166, Rn. 86).

Der weitere Vortrag der Klägerin gibt keinen Anlass zu einer hiervon abweichenden Auslegung des Veranstalterbegriffs. Der in § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG normierten gebührenrechtlichen Inanspruchnahme nach dem Vorteilsprinzip wird ein Verständnis der Regelung nicht gerecht, das für die Begründung der Gebührensschuldnerschaft wiederum an die polizeirechtliche Verantwortlichkeit anzuknüpfen versucht. Soweit die Klägerin sich gegen die Einschätzung wendet, sie erlange keinen relevanten wirtschaftlichen Vorteil aus der Durchführung des Fußballspiels, weil ihr lediglich 3,15 % der Erlöse der Vermarktung des Gesamtwettbewerbs „Bundesliga“ zustehen, wiederholt sie ihr Vorbringen aus dem Revisionsverfahren. Das Bundesverwaltungsgericht hat sich mit diesem Einwand auseinandergesetzt (BVerwG, Urt. v. 29.03.2019 – 9 C 4/18 –, BVerwGE 165, 138-166, Rn. 89). Der Senat macht sich diese Ausführungen zu eigen.

4. Die Klägerin als Gebührensschuldnerin nach § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG und diejenigen Störer, denen auf der Grundlage von § 4 Abs. 1 Nr. 1 BremGebBeitrG i.V.m. Nr. 120.1 Ziff.

3, Nr. 120.30 Alt. 2 oder 3 der Anl. zu § 1 InKostV eine Verwaltungsgebühr für die Verbringung in den Polizeigewahrsam (Transportkosten) in Rechnung gestellt werden können, haften analog § 13 Abs. 4 BremGebBeitrG für die Transportkosten gesamtschuldnerisch im Sinne von §§ 421 ff. BGB. § 13 Abs. 4 BremGebBeitrG bestimmt, dass mehrere Kostenschuldner als Gesamtschuldner haften, soweit nicht in Rechtsvorschriften etwas anderes bestimmt ist.

a. Das Konkurrenzverhältnis der Veranstaltergebühr aus § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG und der Verwaltungsgebühr aus § 4 Abs. 1 Nr. 1 BremGebBeitrG i.V.m. Nr. 120.1 Ziff. 3, Nr. 120.30, Alt. 3 der Anl. zu § 1 InKostV wird durch das Bremische Gebührenrecht an anderer Stelle nicht geregelt.

aa. Weder § 4 Abs. 1 BremGebBeitrG noch den Regelungen der InKostV ist ein ausdrücklicher Festsetzungsvorrang eines der beiden Gebührentatbestände gegenüber dem anderen zu entnehmen. Die Kostentatbestände der Nr. 120 der Anl. zu § 1 InKostV stehen vielmehr gleichrangig nebeneinander. Insbesondere ist die Erhebung einer Verwaltungsgebühr für Personal- und Transportkosten gegenüber den in Gewahrsam genommenen Personen nicht als der speziellere Gebührentatbestand anzusehen, der die Inrechnungstellung dieser Kosten gegenüber der Veranstalterin von Vornherein ausschließt.

Der Gesetzgeber hat dem § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG einen eigenständigen Begriff der Amtshandlung zugrunde gelegt, der eine Vielzahl von der Veranstalterin zurechenbaren polizeilichen Einzelmaßnahmen umfasst. Eine Aufspaltung in einzelne Einsatzabschnitte oder Tätigkeiten sollte gerade nicht erfolgen (vgl. BVerwG, Urt. v. 29.03.2019 - 9 C 4/18 -, BVerwGE 165, 138-166, Rn. 29). Das spricht dagegen, anzunehmen, dass er den gebührenfähigen polizeilichen Mehraufwand von vornherein auf solche Kosten beschränken wollte, die die Polizei nicht zugleich nach dem einschlägigen Gebührenrecht gegenüber den polizeirechtlich Verantwortlichen geltend machen könnte.

Die Gesetzesbegründung verhält sich zu dem daraus folgenden Konkurrenzverhältnis der Gebührentatbestände nicht. Ihr ist lediglich die Absicht des Gesetzgebers zu entnehmen, die Veranstalter einer vorhersehbar unfriedlichen Veranstaltung für die tatsächlichen Mehrkosten im Sinne des aufgrund der zu erwartenden Gewalthandlungen erforderlichen höheren polizeilichen Aufwands haften zu lassen und dass bei einer Berechnung nach den tatsächlichen Kosten die erforderlichen polizeilichen Einsatzkosten festzustellen seien (vgl. Koa-Antrag vom 15. Oktober 2014, S. 3). Die Ausführungen enthalten keinen Hinweis darauf, dass der Gesetzgeber den Fall, dass der durch den Veranstalter zu zahlende

Mehraufwand (teilweise) auch gegenüber einem polizeirechtlichen Störer in Rechnung gestellt werden kann, bei der Neuregelung überhaupt bedacht hat. Die Beteiligung mehrerer Kostenschuldner wird lediglich im Kontext eines Zusammenwirkens mehrerer Personen bzw. Organisationen angesprochen, die jeweils selbst die Veranstaltereigenschaft erfüllen; in diesem Fall soll ein Auswahlermessen bestehen (vgl. Koa-Antrag vom 15. Oktober 2014, a.a.O.). Die weiteren Gesetzesmaterialien sind insoweit ebenfalls unergiebig. Der Mitteilung des Senats vom 22. Juli 2014 ist zwar zu entnehmen, dass die individuelle Zurechenbarkeit der polizeilichen Leistung gegenüber den Gefahren verursachenden Besuchern grundsätzlich erkannt worden ist (vgl. BT-Drucks. 18/1501, S. 9). Dafür, dass die parallele Störerhaftung zu der Veranstalterhaftung ins Verhältnis gesetzt worden wäre, findet sich aber auch hier kein Anhalt.

bb. Die Bemessungsgrundsätze des § 4 Abs. 2 Satz 1 BremGebBeitrG verbieten es nicht, diejenigen Kosten, die nach dem einschlägigen Gebührenrecht den Störern in Rechnung gestellt werden könnten, der Klägerin als Veranstalterin nach § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG in Rechnung zu stellen.

§ 4 Abs. 2 Satz 1 BremGebBeitrG konkretisiert das aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip und aus Art. 3 Abs. 1 GG abgeleitete Äquivalenzprinzip, nach dem die Gebühr in keinem groben Missverhältnis zu dem Wert der mit ihr abgeholzten Leistung der öffentlichen Hand stehen darf (BVerwG, Urt. v. 30.04.2003 – 6 C 5/02, juris Rn. 13; OVG Bremen, Urt. v. 16.05.2017 – 1 LB 234/15). Die Gebührenbemessung muss sich zudem im Rahmen des Gebührenzwecks halten, den der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Gebührentatbestandes erkennbar und zulässigerweise verfolgt (BVerwG, Urt. v. 10.12.2009 – 3 C 29/08 –, BVerwGE 135, 352-367, Rn. 13). Dient die Gebühr – wie die Veranstaltergebühr des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG – allein Kostendeckungszwecken (vgl. auch Bericht und Antrag des staatlichen Haushalts- und Finanzausschusses, Bürgersch.-Drs. 18/1591, S. 2; Plenarprotokoll der 68. Sitzung der Bremischen Bürgerschaft vom 22.10.2014, Pl.Pr. 18/68, S. 5064), ist zusätzlich das Kostendeckungsprinzip zu berücksichtigen, das besagt, dass eine Gebühr dann nicht mehr den finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen an die Bemessung von Gebühren genügt, wenn sie ihrer Höhe nach in einem groben Missverhältnis zu dem Gebührenzweck der Kostendeckung steht (BVerfG, Urt. v. 19.03.2003 – 2 BvL 9/98, juris Rn. 65; Beschl. v. 17.01.2017 – 2 BvL 2/14, juris Rn. 66; vgl. auch Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, vor Art. 104a Rn. 108, beck-online). Diese Anforderungen wurden gewahrt. Die Abrechnung des gebührenpflichtigen Mehraufwandes erfolgte gemäß § 4 Abs. 4 Satz 4 BremGebBeitrG i.V.m. Nr. 120.60 der Anl. zu § 1 InkostV nach den tatsächlichen (Personal-)Kosten der Polizei anlässlich des Risikospiels (vgl. im Einzelnen das aufgehobene Berufungsurteil - 2

LC 139/17 -, juris Rn. 101). Das Kostendeckungsprinzip verbietet darüber hinaus aber nicht, der Klägerin solche Kosten in Rechnung zu stellen, die sie nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 BremGebBeitrG i.V.m. Nr. 120.1 Ziff. 3, Nr. 120.30, Alt. 3 Anl. zu § 1 InkostV auch gegenüber den Störern geltend machen könnte. Eine Zweckverfehlung steht nicht allein deswegen im Raum, weil die Polizei die Möglichkeit hat, die Kosten für einen bestimmten personellen und sächlichen Aufwand gegenüber zwei unterschiedlichen Kostenschuldnern abzurechnen. Das vom Bundesverwaltungsgericht (Urt. v. 29.03.2019 – 9 C 4/18, juris Rn. 112) herangezogene Folgerichtigkeitsgebot besagt, dass eine gesetzliche Belastungsentscheidung folgerichtig im Sinne von Belastungsgleichheit umgesetzt werden muss und Ausnahmen von einer solchen folgerichtigen Umsetzung eines besonderen sachlichen Grundes bedürfen (vgl. BVerfG, Beschl. vom 01.04.2014 – 2 BvL 2/09, BVerfGE 136, 127-152, Rn. 51). Es dient damit zwar wie das Äquivalenzprinzip und das Kostendeckungsprinzip der Abgabengerechtigkeit (vgl. Hamb.OVG, Urt. v. 23.02.2010 – 3 Bf 70/09, juris Rn. 133). Es knüpft aber nicht an das Verhältnis von Leistung und Gegenleistung an, sondern fragt danach, ob die zur Erreichung des Gebührenzwecks eingesetzten Mittel in Ansehung des Gleichheitssatzes „folgerichtig“ sind.

cc. Auch aus der Verwaltungspraxis der Polizei in Bezug auf die Festsetzung von Verwaltungsgebühren gegenüber den polizeirechtlich Verantwortlichen bei Großveranstaltungen folgt nicht, dass ein Konkurrenzverhältnis der Gebührentatbestände jedenfalls faktisch nicht gegeben ist, weil die Polizei bei unfriedlichen Großveranstaltungen stets auf eine Inrechnungstellung gegenüber den Störern verzichtet.

Die Beklagte hat in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat erläutert, dass sie zwar anlässlich des Fußballspiels am 19.04.2015 davon abgesehen habe, den Störern eine Verwaltungsgebühr für die Verbringung in den Polizeigewahrsam in Rechnung zu stellen. Dies hat sie mit der auch für ein „Rot-Spiel“ ungewöhnlich hohen Anzahl an Ingewahrsamnahmen und mit der schwierigen und unübersichtlichen Sicherheitslage begründet, die es nicht erlaubt habe, die eingesetzten Polizeikräfte zusätzlich mit der für eine Inrechnungstellung erforderlichen rechtssicheren Dokumentation der Ingewahrsamnahmen zu beauftragen. Sie hat aber zugleich darauf hingewiesen, dass sie auch bei Risikospielen nicht stets auf eine Gebührenfestsetzung verzichte und sie vielmehr davon abhängig mache, ob die personellen Ressourcen im Einzelfall die dafür erforderlichen Feststellungen zuließen.

dd. Der gegenüber der Klägerin festsetzungsfähige Mehraufwand war auch nicht im Wege einer Billigkeitsentscheidung nach § 25 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BremGebBeitrG um diejenigen Kosten zu reduzieren, die nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 BremGebBeitrG i.V.m. Nr. 120.1

Ziff. 3, Nr. 120.30, Alt. 3 der Anl. zu § 1 InKostV gegenüber den Störern in Rechnung gestellt werden können.

§ 25 Abs. 1 BremGebBeitrG bestimmt, dass die Behörde bereits im Rahmen der Kostenfestsetzung über einen Billigkeitserlass zu entscheiden hat, wenn Billigkeitsgründe tatsächlich vorliegen und diese Billigkeitsgründe aufgrund des Vortrages des Betroffenen oder sonst aus den Umständen ohne weiteres erkennbar sind (so bereits OVG Bremen, Ur. v. 16.06.1986 - 1 BA 39/84 -). Liegen Billigkeitsgründe vor, bestimmt dies zugleich Inhalt und Grenzen des Ermessens, das die Behörde in einer einheitlichen Ermessensentscheidung pflichtgemäß auszuüben hat (vgl. Gemeinsamer Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes, Beschl. v. 19.10.1971 – GmS-OGB 3/70, BVerwGE 39, 355, 366 f.; OVG Bremen, Ur. v. 27.08.2013 – 1 A 22/11, juris Rn. 32 ff.; Ur. v. 15.04.2014 – 1 A 288/12, nicht veröffentlicht).

Hier sind keine Gründe ersichtlich, denen im Wege einer Entscheidung nach § 25 Abs. 1 BremGebBeitrG bei der Festsetzungsentscheidung Rechnung getragen werden könnte. Nach § 25 Abs. 1 Satz 1 und 2 BremGebBeitrG beachtliche Billigkeitsgründe liegen dann vor, wenn nach den besonderen Umständen des Einzelfalls die Kostenerhebung mit Sinn und Zweck der Kostennorm unvereinbar ist und den Wertungen des Gesetzgebers zuwiderläuft. Besondere Umstände des Einzelfalls sind dabei Besonderheiten desjenigen Lebenssachverhalts, der den Gebührentatbestand verwirklicht (vgl. OVG Bremen, Ur. v. 15.04.2014 – 1 A 288/12, nicht veröffentlicht, m.w.N.). Es fehlt jedenfalls bereits an diesem Erfordernis der besonderen Einzelfallumstände. Dass im Rahmen einer prognostisch unfriedlichen Großveranstaltung Störer in Polizeigewahrsam genommen werden müssen, ist keine Besonderheit, sondern entspricht vielmehr dem gewöhnlichen und prognostizierten Verlauf einer solchen Veranstaltung. Dementsprechend ist es auch kein Problem des Einzelfalls, dass der gegenüber dem Veranstalter nach § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG in Rechnung zu stellende Mehraufwand solche Kosten umfasst, die (auch) den Störern in Rechnung gestellt werden können.

b. Die Klägerin als Gebührenschildnerin aus § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG und die Störer, denen für die Verbringung in den Polizeigewahrsam eine Verwaltungsgebühr in Rechnung gestellt werden kann, haften aufgrund einer analogen Anwendung des § 13 Abs. 4 BremGebBeitrG gesamtschuldnerisch für die Transportkosten.

aa. Nach § 13 Abs. 1 BremGebBeitrG ist Schuldner einer Verwaltungsgebühr derjenige, der die Amtshandlung selbst oder durch Dritte, deren Handeln ihm zuzurechnen ist, beantragt oder veranlasst hat, oder in dessen Interesse sie vorgenommen wird. Die

Klägerin und die Störer sind demnach nicht Schuldner derselben Verwaltungsgebühr. Denn Bezugspunkt der Gebührenerhebung sind unterschiedliche Amtshandlungen der Polizei der Beklagten. § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG liegt ein eigener Begriff der Amtshandlung zugrunde, der eine Vielzahl von polizeilichen Einzelmaßnahmen mit umfasst (vgl. bereits das aufgehobene Berufungsurteil – 2 LC 13/17, juris Rn. 48). Die Gebührenkonkurrenz bezieht sich lediglich auf einen kleinen Teil des gegenüber der Klägerin festsetzungsfähigen Mehraufwandes: Nämlich auf diejenigen (Personal-)Kosten, die auch Gegenstand der Verwaltungsgebühr des § 4 Abs. 1 Nr. 1 BremGebBeitrG i.V.m. Nr. 120.1 Ziff. 3, Nr. 120.30 Alt. 2 oder 3 der Anl. zu § 1 InKostV sind. Die Gebührenkonkurrenz bezieht sich richtigerweise nicht auch auf die Unterbringungskosten nach Nr. 120.30 der Anl. zu § 1 InKostV selbst, denn die Unterbringungskosten sind gegenüber der Veranstalterin nicht nach § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG festsetzungsfähig und wurden ihr gegenüber auch nicht festgesetzt (vgl. BVerwG, Urt. v. 29.03.2019 – 9 C 4/18 –, BVerwGE 165, 138-166, Rn. 114).

bb. Dass die Klägerin und die Störer nicht dieselbe Verwaltungsgebühr schulden, schließt die Annahme einer gesamtschuldnerischen Gebührenschaft jedoch nicht aus. § 13 Abs. 4 BremGebBeitrG ist auf die Gebührenhaftung von Veranstalterin und Störern hinsichtlich desjenigen Teils des gebührenpflichtigen Mehraufwandes, der auch Gegenstand der Verwaltungsgebühr des § 4 Abs. 1 Nr. 1 BremGebBeitrG i.V.m. Nr. 120.1 Ziff. 3, Nr. 120.30 Alt. 3 der Anl. zu § 1 InKostV sein kann, analog anwendbar.

Eine Analogie ist zulässig, wenn die maßgebliche Norm eine planwidrige Regelungslücke aufweist und der zu beurteilende Sachverhalt in rechtlicher Hinsicht so weit mit dem Tatbestand, den der Normgeber geregelt hat, vergleichbar ist, dass angenommen werden kann, der Normgeber wäre bei einer Interessenabwägung, bei der er sich von den gleichen Grundsätzen hätte leiten lassen wie bei dem Erlass der herangezogenen Vorschrift, zu dem gleichen Abwägungsergebnis gekommen (BVerwG, Urt. v. 14.12.2017 – 4 C 6/16 –, BVerwGE 161, 99-105, Rn. 15; BGH, Urt. v. 14.12.2016 - VIII ZR 232/15 - NJW 2017, 547 Rn. 33 m.w.N.). Diese Voraussetzungen liegen hier vor.

(1.) Kennzeichnend für der Gesamtschuld unterliegende Verbindlichkeiten ist, dass sie der Befriedigung desselben Leistungsinteresses dienen und gleichstufig nebeneinanderstehen (vgl. § 44 Abs. 1 Satz 1 AO „Personen, die nebeneinander dieselbe Leistung aus dem Steuerschuldverhältnis schulden...sind Gesamtschuldner“; vgl. zum ganzen auch Heinemeyer, in: MüKO, BGB, 8. Aufl. 2019, § 421 Rn. 5 ff; Koenig, in: Koenig, AO, 3. Aufl. 2014, § 44 Rn. 2; BGH, Urt. v. 21.09.1983 – VIII ZR 163/82, juris Rn. 23; Urt. v. 28.11.2006 – VI ZR 136/05, juris Rn. 17 f.; Urt. v. 22.12.2011 – VII ZR 7/11 –, BGHZ 192, 182-189, Rn.

18). Gesamtschuldner bilden eine wechselseitige Erfüllungs- und Tilgungsgemeinschaft (Heinemeyer, in: MüKO, BGB, 8. Aufl. 2019, § 421 Rn. 8).

Soweit ein Gesamtschuldverhältnis – wie hier in § 13 Abs. 4 BremGebBeitrG – durch Gesetz bestimmt ist, bedarf es der Prüfung desselben Leistungsverhältnisses und der Gleichstufigkeit der Verpflichtungen nicht (vgl. BGH, Urt. v. 28.11.2006 – VI ZR 136/05, juris Rn. 17 f.; Urt. v. 10.07.2014 – III ZR 441/13, juris, Rn. 15). Der Gesetzgeber bringt durch die Anordnung der gesamtschuldnerischen Haftung vielmehr zum Ausdruck, dass er die Voraussetzungen einer wechselseitigen Erfüllungs- und Tilgungsgemeinschaft als gegeben erachtet. § 13 Abs. 4 BremGebBeitrG hat zur Folge, dass mehrere Gebührenschuldner immer dann, wenn der Gebührengläubiger die Leistung von jedem Schuldner nach seinem Belieben ganz oder teilweise fordern kann, diese aber nur einmal beanspruchen darf (vgl. § 421 BGB; Koenig, in: Koenig, AO, 3. Aufl. 2014, § 44 Rn.1), ohne Berücksichtigung der Rechtsbeziehungen zwischen den Gebührenschuldnern im Innenverhältnis, per se als Gesamtschuldner haften.

(2.) Zwischen der Klägerin als Schuldnerin der Veranstaltergebühr des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG und den Schuldnern der Verwaltungsgebühr des § 4 Abs. 1 Nr. 1 BremGebBeitrG i.V.m. Nr. 120.1 Ziff. 3, Nr. 120.30 der Anl. zu § 1 InKostV besteht - soweit sie für denselben Polizeiaufwand haften - eine ebensolche Erfüllungs- und Tilgungsgemeinschaft, die die analoge Anwendung des § 13 Abs. 4 BremGebBeitrG rechtfertigt. Dem Einwand der Klägerin, der Annahme einer Gesamtschuld stehe entgegen, dass die Veranstalterin und die Störer nicht dieselbe Leistung beziehen bzw. veranlassen, ist nicht zu folgen. Es kommt nicht auf den Zurechnungsgrund als Anknüpfungspunkt für die Gebührenerhebung an, sondern allein darauf, ob sie dieselbe Leistung schulden, also ob die Leistung des einen dem anderen zugutekommen soll. Nichts Anderes ist auch der durch die Klägerin angeführten Entscheidung des Obergerichtes Sachsen-Anhalts zu entnehmen (vgl. OVG LSA, Beschl. v. 27.10.2009 – 4 M 214/09, juris Rn. 3). Auch § 13 Abs. 4 BremGebBeitrG differenziert nicht nach dem Zurechnungsgrund der Gebührenerhebung. Aus dem Verbot einer „Doppelabrechnung“ derselben Leistung folgt, dass die Beklagte in Bezug auf denjenigen Personalaufwand, der mit der Verbringung der Störer in den Polizeigewahrsam verbunden ist, nur einmal Erfüllung verlangen kann, denn die Kosten sind nur einmal angefallen. Die Leistung der Veranstalterin muss daher auch den Störern zugutekommen und umgekehrt. Auch wenn die Klägerin und die Beklagte formal für unterschiedliche „Amtshandlungen“ in Anspruch genommen werden, befriedigen die Verwaltungsgebühren dasselbe Leistungsinteresse: Beide Verwaltungsgebühren sind inhaltlich darauf gerichtet, der Beklagten den durch den Polizeieinsatz erforderlich gewordenen (Personal-)Aufwand zu ersetzen.

Auch das Erfordernis der Gleichstufigkeit der Haftung ist erfüllt. Die Gleichstufigkeit der Verpflichtungen würde fehlen, wenn der Leistungszweck der einen gegenüber der anderen Verpflichtung vorläufig oder subsidiär und damit nachrangig wäre (BGH, Urt. v. 28.11.2006 – VI ZR 136/05, juris Rn. 17 f.; Koenig, in: Koenig, AO, 3. Aufl. 2014, § 44 Rn. 2). Maßgebend ist dabei der unterschiedliche Rang der Verpflichtung im Außenverhältnis (OLG Stuttgart, Urt. v. 10.05.2011 – 1 U 6/11, juris Rn. 36). Der Gesetzgeber hat die Haftung des Veranstalters einer unfriedlichen Großveranstaltung für den Mehraufwand nicht als bloße Ausfallhaftung konzipiert. Wie bereits ausgeführt, ist weder § 4 Abs. 1 BremGebBeitrG noch den Regelungen der InKostV ein ausdrücklicher Festsetzungsvorrang einer der beiden Gebühren gegenüber der anderen zu entnehmen. Die Veranstalterin zieht regelmäßig einen eigenen Vorteil aus dem Einschreiten der Polizei gegen einzelne Störer, die aus Anlass der Großveranstaltung nicht nur die öffentliche Sicherheit, sondern auch den reibungslosen Ablauf der Veranstaltung stören (vgl. BVerwG, Urt. v. 29.03.2019 – 9 C 4/18 –, BVerwGE 165, 138-166, Rn. 39). Ein solch eigenes Interesse an der Vornahme der einzelnen Ingewahrsamnahme schließt es aus, anzunehmen, dass die Haftung der Veranstalterin nur (ähnlich der Verpflichtung einer selbstschuldnerischen Bürgin) der leichten und sicheren Durchsetzung der Gebührenforderung gegenüber den Störern dient. Es mag erwägenswert sein, ob eine vorrangige Inanspruchnahme der Verhaltensverantwortlichen – jedenfalls bei einer komplikationslosen Möglichkeit zur Durchsetzung der Gebührenforderung ihnen gegenüber – regelmäßig der Billigkeit entspricht. Derartigen Billigkeitserwägungen kann im Rahmen der Gesamtschuldnerauswahl aber unter Berücksichtigung der jeweiligen Besonderheiten des Einzelfalls ausreichend Rechnung getragen werden.

Für die Annahme einer Erfüllungs- und Tilgungsgemeinschaft ohne Bedeutung ist es schließlich, dass dann, wenn der Störer die Kosten des Polizeiaufwands für seinen Transport in den Polizeigewahrsam zahlt, jedenfalls in aller Regel eine Ausgleichspflicht der Veranstalterin im Wege des Gesamtschuldnerausgleichs (§ 425 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 BGB) ausscheiden wird. Dass im Innenverhältnis einer der Schuldner im Wege des Ausgleichs die gesamte geschuldete Leistung zu tragen hat, schließt das Bestehen einer Gesamtschuld nicht aus; entscheidend ist vielmehr, ob aus der Gläubigerperspektive ein Schuldner erkennbar nur für die Liquidität eines anderen einzustehen hat (OLG Stuttgart, Urt. v. 10.05.2011 – 1 U 6/11, juris Rn. 36; Heinemeyer, in: MüKO, BGB, 8. Aufl. 2019, § 421 Rn. 12; str., vgl. Stürner, in: Jauernig, BGB, 17. Aufl. 2018, § 421 BGB, Rn. 2). § 426 Abs. 1 Satz 1 BGB bietet gerade die Möglichkeit zum Innenausgleich unter mehreren Gebührenpflichtigen nach den zu § 254 BGB entwickelten Grundsätzen. Entscheidend ist daher im Regelfall in erster Linie das Maß der Verursachung und in zweiter Linie ein

etwaiges Verschulden eines der Gesamtschuldner. Die vorzunehmende Abwägung kann zu einer Quotelung, aber eben auch zur alleinigen Belastung eines Ersatzpflichtigen führen (BGH, Urt. v. 10.07.2014 – III ZR 441/13, juris Rn. 21), ohne dass dadurch die Gesamtschuldnerschaft als solche in Frage gestellt wird.

Unabhängig hiervon hat der Landesgesetzgeber zudem durch § 13 Abs. 4 BremGebBeitrG zum Ausdruck gebracht, dass er Gebührenforderungen, die auf die Befriedigung desselben Leistungsinteresses gerichtet sind, der gesamtschuldnerischen Haftung unterwerfen will, ohne dass es auf die Rechtsbeziehungen der Ausgleichspflichtigen im Innenverhältnis ankommt (vgl. für den Gesamtschuldnerausgleich mehrerer polizeilicher Störer untereinander BGH, Urt. v. 10.07.2014 – III ZR 441/13, juris Rn. 14 f.). Dass es bei der Erhebung von Verwaltungsgebühren für polizeiliche Amtshandlungen regelmäßig zu einem Nebeneinander mehrerer Gebührenpflichtiger kommen kann, deren unterschiedliche Verursachungsbeiträge sich auf den Gesamtschuldnerausgleich im Innenverhältnis auswirken können, war dem Gesetzgeber bei Erlass der Vorschrift bekannt. Dies hat ihn aber nicht gehindert, die Ersatzpflichtigen im Außenverhältnis als Gesamtschuldner gleichrangig haften zu lassen. Diese Wertung ist auf den Fall eines Zusammentreffens von Veranstalterhaftung aus § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG mit einer Gebührenhaftung aus § 4 Abs. 1 Nr. 1 BremGebBeitrG i.V.m. Nr. 120.1 Ziff. 3, Nr. 120.30 der Anl. zu § 1 InKostV, ohne weiteres übertragbar, auf den § 13 Abs. 4 BremGebBeitrG nur deswegen keine direkte Anwendung findet, weil § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG eine Vielzahl von Amtshandlungen zu einem festsetzungsfähigen Mehraufwand zusammenfasst.

(3.) Die Gesetzeslücke ist planwidrig. Hätte der Landesgesetzgeber erkannt, dass er das Konkurrenzverhältnis des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG zu den Störer-Gebühren ungeregelt gelassen hat, hätte er das Gebührenrecht um eine dem § 13 Abs. 4 BremGebBeitrG vergleichbare Regelung ergänzt. Denn es war zum einen seine Absicht, mit § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG eine möglichst umfassende Haftung der Veranstalterin für sämtliche durch die Hochrisikoveranstaltung ausgelösten Polizei(mehr-)kosten zu begründen, ohne von vornherein solche Gebührenpositionen unberücksichtigt zu lassen, für die gegenüber Dritten Ausgleich erlangt werden könnte. Zum anderen dient die Gebühr allein Kostendeckungszwecken, was es verbietet, denselben Personalaufwand kumulativ gegenüber mehreren Kostenschuldnern abzurechnen. Durch § 13 Abs. 4 BremGebBeitrG wird eine solche doppelte Gebührenerhebung effektiv vermieden. Außerdem bietet die danach erforderliche Gesamtschuldnerauswahl ausreichend Möglichkeit, einerseits den von der Beklagten geltend gemachten Praktikabilitätserwägungen und Problemen bei der Gebührenfestsetzung gegenüber den Störern, andererseits aber auch

Billigkeitserwägungen, die eine vorrangige Inanspruchnahme der polizeirechtlich Verantwortlichen nahelegen mögen, ausreichend Rechnung zu tragen.

5. Die Klägerin kann sich jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht mehr darauf berufen, dass die Beklagte ihr Ermessen bei der Gesamtschuldnerauswahl zwischen der Klägerin und den auf die Verwaltungsgebühr nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 BremGebBeitrG i.V.m. Nr. 120.1 Ziff. 3, Nr. 120.30 der Anl. zu § 1 InKostV haftenden Störern nicht ausgeübt hat. Denn die Beklagte hat die konkreten Störerkosten von der Gebührenforderung vollumfänglich abgesetzt, indem sie den Gebührenbescheid in Höhe von 13.882,05 Euro in der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverwaltungsgericht aufgehoben hat. Die Einwände der Klägerin gegen die der Berechnung der Transportkosten durch die Beklagte zugrundeliegenden tatsächlichen Annahmen greifen nicht durch.

a. Die Klägerin hat zur Überzeugung des Gerichts dargelegt, dass es im Zuge des Risikospieles zu 89 gebührenpflichtigen Ingewahrsamnahmen gekommen ist. In der mündlichen Verhandlung vor dem Senat hat sie nachvollziehbar erläutert, dass die Personalien sämtlicher Störer jeweils direkt nach der Überstellung in den beim Polizeipräsidium in der Vahr eingerichteten Polizeigewahrsam (sogenannte „Zentrale Gefangenessammelstelle“ - GeSa) durch Beamte des EA Folgemaßnahmen erfasst worden sind. Dazu hat sie eine Liste mit 89 Eintragungen vorgelegt, die Vor- und Zuname sowie Geburtsdatum der Störer enthält. Dass dort als Festnahmegrund in der Regel jeweils „Vorläufige Festnahme gemäß § 127 StPO“ vermerkt wurde, ist unschädlich. Die Beklagte hat dazu erklärt, dass die Störer jeweils nach Beendigung der strafprozessualen vorläufigen Festnahme zur Verhinderung weiterer Straftaten in Gewahrsam genommen worden sind. Die Anzahl der so dokumentierten Ingewahrsamnahmen deckt sich mit den weiteren aktenkundigen Erkenntnissen. Sie weicht nicht relevant von der in der Erkenntnismitteilung der Polizeidirektion Zentrale Einsatzsteuerung ZES 20 – EA „Lagezentrum“ vom 19.04.2015 vermerkten Anzahl von 91 polizeirechtlichen Ingewahrsamnahmen ab. Die geringe Differenz dürfte auf die beiden aus der Personalienliste ersichtlichen Fehlerfassungen (laufende Nummern 88 und 89) zurückgehen. Soweit die Klägerin bemängelt hat, dass die in der Erkenntnismitteilung aufgeführten 91 „strafprozessualen“ Freiheitsentziehungen nicht berücksichtigt worden seien, hat die Beklagte – insoweit übereinstimmend mit den Angaben in der Personalienliste – nachvollziehbar dargelegt, dass es sich nicht um 91 weitere Festnahmen gehandelt habe, sondern dass die zunächst strafprozessual vorläufig festgenommenen Störer im Anschluss zur Verhinderung weiterer Straftaten in Gewahrsam genommen worden seien. Dies deckt sich auch mit den Angaben im Einsatzverlaufsbericht des EA „Umfeld“ vom 19.04.2015. Dort ist für Ingewahrsamnahmen teilweise ausdrücklich

vermerkt, dass sie im Anschluss an ein strafprozessuales Einschreiten erfolgt sind (z.B. „Nach Steinwurf auf das Schiff“; „Nach Beleidigung im Rixx“; „Nach Schlägerei“). Eigenständige strafprozessuale Freiheitsentziehungen werden dort nicht aufgeführt.

Von den im Einsatzverlaufsbericht des EA „Umfeld“ unter Punkt 1.2 vermerkten insgesamt 120 Freiheitsentziehungen betrafen 29 keine Ingewahrsamnahmen. Die Erläuterung der Beklagten, um 17:38 Uhr seien 29 Störer nach einer Schlägerei an der Ecke Hamburger Str./ Verdener Str. lediglich zur Identitätsfeststellung umstellt worden, ist angesichts der weiteren Dokumentation des Vorfalls plausibel. So beinhaltet sowohl der „Einsatzstatistikbogen für die Einheitsführer zur Abgabe an die AFG durch den EA-L/UA-L“ über Meldewürdige Sachverhalte als auch der Einsatzverlaufsbericht des EA Umfeld den Hinweis auf die 29 Identitätsfeststellungen nach Landfriedensbruch. Der Einsatzverlaufsbericht des EA „Stadion“ enthält ebenfalls den Hinweis auf eine „Kontrollmaßnahme“ bzw. „Überprüfung“ des EA Umfeld nach vorangegangener Auseinandersetzung an der Hamburger Str. / Verdener Str. (Bl. 161 des Verwaltungsvorgangs bei 18:07 Uhr) und die Dokumentation von 29 Identitätsfeststellungen im Bereich der Verdener Str. (Bl. 163 des Verwaltungsvorgangs). Hinweise auf eine Ingewahrsamnahme dieser Personen finden sich hingegen nicht. Es ist zudem plausibel, dass die Identitätsfeststellung für den Fall der Ingewahrsamnahme nicht vor Ort, sondern erst in der GeSa durchgeführt worden wäre.

b. Es ist unschädlich, dass die Beklagte den zeitlichen und personellen Aufwand für die Begleitung und Beförderung der Störer in den Polizeigewahrsam jeweils nicht ausreichend dokumentiert hat. Der ihrer Berechnung zugrundeliegende Ansatz von zwei Stunden pro Person deckt den gegenüber den Störern gebührenfähigen Personalaufwand zur Überzeugung des Senats vollständig ab.

Dem Stundenansatz liegt die Annahme zugrunde, dass die in Gewahrsam genommenen Störer jeweils einzeln durch zwei Polizeibeamte in einem Streifenwagen in den Polizeigewahrsam verbracht wurden und jede Einzelfahrt eine Stunde dauerte. Angesichts der tatsächlichen Umstände, dass für den Transport der Störer zu der zentral beim Polizeipräsidium in der Vahr eingerichteten GeSa drei mit jeweils sechs Sitzplätzen ausgestattete Gefangenentransporter sowie ein Omnibus der BSAG zum Einsatz kamen, die Gefangenentransporter mit zwei Polizeibeamtinnen und -beamten besetzt waren und der Bus durch 42 Polizeibeamtinnen und -beamte begleitet wurde, ist davon auszugehen, dass die gegenüber den Störern tatsächlich gebührenfähigen Kosten den Abzug insgesamt nicht überschreiten.

Die Beklagte hat in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat erläutert, dass es bei Großveranstaltungen in aller Regel nicht zu Einzeltransporten komme, sondern die Störer gesammelt mit dem Bus oder den Gefangenentransportern zur GeSa transportiert würden. Sie hat plausibel geschildert, dass von Seiten der Polizei ein großes Interesse daran bestehe, dass die für den Transport eingesetzten Kräfte möglichst schnell wieder für weitere Amtshandlungen zur Verfügung stehen. Weiter hat sie ausgeführt, dass die Anzahl der Polizeikräfte, die den Transport aus Sicherheitsgründen zusätzlich begleite, variere, dass im Einzelfall aber auch eine 1 zu 1 Begleitung und in Ausnahmefällen bei sehr aggressiven Störern sogar eine noch personalintensivere Begleitung erforderlich sei. Dass die Beklagte in Kenntnis dieser Gegebenheiten pauschal von einer Begleitung jedes einzelnen Störers im Verhältnis von 1 zu 2 ausgegangen ist, wirkt sich daher insgesamt zur Überzeugung des Senats jedenfalls nicht zulasten der Klägerin aus.

Nach den Einsatzverlaufsberichten ist zudem der weit überwiegende Teil der Ingewahrsamnahmen rund um das sogenannte „Gleisdreieck“ an der Sankt-Jürgen-Str. bzw. in den angrenzenden Straßen erfolgt. Der zeitliche Ansatz von einer Stunde für die Bewältigung der gut 4 km langen Strecke erscheint – auch bei Berücksichtigung einer möglicherweise angespannten Verkehrssituation am Spieltag – großzügig bemessen. Soweit die Klägerin in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht hat, dass die gebührenpflichtige Handlung nach Nr. 120.1 Ziff. 3 i.V.m. Nr. 120.30 Nr. 3 der Anl. zu § 1 InKostV nicht erst dann beginne, wenn die Störer durch die Polizei abtransportiert werden, sondern der Gebührentatbestand auch die Inrechnungstellung des personellen Aufwands erlaube, der dadurch entsteht, dass die Störer zunächst festgehalten werden müssen, bevor sie abtransportiert werden können, teilt der Senat diese Auffassung nicht. Der Gebührentatbestand erklärt nur Kosten „zur Begleitung oder Beförderung“ von Personen, die im Polizeigewahrsam untergebracht werden sollen, für erstattungsfähig. Angeknüpft wird demnach an die Beförderung bzw. die dafür notwendige Begleitung, also an den Transportvorgang als solchen, nicht aber an die zeitlich u.U. weit davorliegende Festnahme. Diese Auslegung entspricht auch der von der Beklagten in der mündlichen Verhandlung dargelegten Verwaltungspraxis in Bezug auf die Gebührenfestsetzung.

Hinzu kommt, dass die Beklagte neben den Transportkosten nach Nr. 120.1 Ziff. 3 der Anl. zu § 1 InKostV zugunsten der Klägerin auch die Unterbringungskosten nach Nr. 120.30 Alt. 1 der Anl. zu § 1 InKostV in Abzug gebracht und den Gebührenbescheid insoweit aufgehoben hat. Daran hat sie festgehalten, obwohl sie nunmehr – zu Recht – davon ausgeht, dass die Unterbringungskosten nicht Teil des gegenüber der Klägerin festgesetzten Mehraufwands nach § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG waren und insoweit zwischen der Klägerin und den Störern auch keine Gesamtschuld besteht. Selbst wenn die

Transportkosten daher geringfügig höher ausgefallen wären als von der Beklagten angenommen, bestehen keine durchgreifenden Zweifel daran, dass die nach teilweiser Aufhebung des Gebührenbescheides verbleibende Gebührenhöhe jedenfalls insgesamt einem Abzug der Störerkosten in voller Höhe entspricht.

c. Fehler in der Berechnung der Störerkosten sind nicht ersichtlich. Die Beklagte hat die von ihr angenommenen 91 Ingewahrsamnahmen mit dem Stundensatz aus Nr. 120.10 der Anl. zu § 1 InKostV i.V.m. Nr. 103.00, Alt. 2 der Anl. zur Allgemeinen Kostenverordnung (AllKostV) vom 16.08.2002 (Brem.GBl. S. 333) in der maßgeblichen Fassung der Verordnung v. 20.11.2012 (Brem.GBl. S. 565) von 58 Euro und den von ihr zugrunde gelegten 2 h multipliziert.

6. Die gegen die Gebührenhöhe im Übrigen aufrechterhaltenen Einwände greifen ebenfalls nicht durch. Die Beklagte hat sich bei der Ermittlung des nach § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG festsetzungsfähigen Mehraufwandes nicht auf eine fehlerhafte Gefahrenprognose gestützt (a.). Die Klägerin hält ihre Einwände gegen die der Berechnung des Mehraufwands zugrundeliegenden Melde- und Dienstendzeiten zudem nicht weiter aufrecht (b.).

a. Die Rügen der Klägerin, der Personalansatz von 800 Polizeikräften im Unterrichtungsschreiben vom 24.03.2015 und die nachträgliche Erhöhung auf insgesamt 969 Polizeikräfte beruhe auf unzutreffenden tatsächlichen Annahmen und sei unplausibel, führen nicht auf eine weitere Reduzierung der Gebührenhöhe.

aa. Der Senat hat seinem Urteil nach § 144 Abs. 6 VwGO die rechtliche Beurteilung des Bundesverwaltungsgerichts über den Umfang der gerichtlichen Kontrolle der den Personalansatz bestimmenden Gefahrenprognose der Beklagten zugrunde zu legen.

Demnach ist ein „Mehraufwand“ im Sinne des § 4 Abs. 4 Satz 2 BremGebBeitrG nur dann ersatzfähig, wenn der Einsatz der zusätzlichen Polizeikräfte „vorhersehbar erforderlich“ im Sinne des § 4 Abs. 4 Satz 1 BremGebBeitrG gewesen ist. Für die danach erforderliche nachträgliche Überprüfung der Gefahrenprognose gilt folgendes: Der Polizei kommt ein eingeschränkt justitierbarer Prognosespielraum zu, soweit es um Fragen der Einsatzplanung und -taktik bei der Bemessung des erforderlichen Kräfteinsatzes geht. Das Gericht hat aber uneingeschränkt zu überprüfen, ob die dem polizeilichen Kräfteinsatz zugrundeliegende Prognose auf einer zutreffenden – und bis zum Polizeieinsatz aktualisierten – tatsächlichen Grundlage beruht. Zudem unterliegt die prognostische Einschätzung selbst einer Plausibilitätskontrolle (BVerwG, Urt. v. 29.03.2019 – 9 C 4/18 -, BVerwGE 165, 138-166, Rn. 107).

bb. Das Bundesverwaltungsgericht hat die tatrichterliche Würdigung des Oberverwaltungsgerichts, wonach der Kräfteansatz einschließlich seiner kurzfristigen Erhöhung vor dem Spiel plausibel sei und auf zutreffender tatsächlicher Grundlage getroffen worden sei, im Ergebnis nicht beanstandet (BVerwG, Urt. v. 29.03.2019 – 9 C 4/18 –, BVerwGE 165, 138-166, Rn. 108). § 144 Abs. 6 VwGO steht einer von der damaligen Einschätzung abweichenden tatrichterlichen Würdigung durch den Senat nicht entgegen. Denn die Vorinstanz ist lediglich an die „rechtliche“ Beurteilung des Revisionsgerichts gebunden. § 144 Abs. 6 VwGO hindert die Beteiligten weder daran, im zweiten Rechtsgang neue Tatsachen vorzutragen, noch das Tatsachengericht an einer weiteren Sachaufklärung (§ 86 Abs. 1 VwGO). Das Tatsachengericht muss nach einer revisionsgerichtlichen Zurückverweisung des gesamten Rechtsstreits eigenständig prüfen, ob die Tatsachengrundlage in entscheidungserheblicher Hinsicht gegenüber dem ersten Rechtsgang unverändert ist oder ob sie sich etwa aufgrund neuen Tatsachenvortrags oder einer nunmehrigen Heranziehung bisher übersehenen oder nicht hinreichend zur Kenntnis genommenen Tatsachenvortrags der Beteiligten oder der Aktenlage anders darstellt (BVerwG, Beschl. v. 14.07.2020 – 2 B 23/20, juris Rn. 10). Nach dem weiteren Sachvortrag der Beteiligten besteht jedoch keine Veranlassung, von der bisherigen Einschätzung abzuweichen.

(1.) Das Oberverwaltungsgericht hat im aufgehobenen Berufungsurteil bereits ausgeführt, dass die Lagebeurteilung der Polizei Bremen auf polizeilichen Erkenntnissen aus früheren Nordderbys und der im Befehl Nr. 1 der Zentralen Einsatzsteuerung – ZES20/Einsatzplanung vom 16.04.2015 dokumentierten Prognose zu der Anzahl der erwarteten auswärtigen und heimischen Problemfans der Kategorien B und C sowie Informationen über die Unterstützung der Bremer Hooliganszene durch befreundete Essener Hooligans beruhte. Es hat weiter die Erhöhung des ursprünglich prognostizierten Personalansatzes von 800 Beamten auf 969 Beamte für plausibel erachtet. Dabei hat es zum einen darauf abgestellt, dass laut Befehl Nr. 1 der Zentralen Einsatzsteuerung - ZES 20/Einsatzplanung vom 16.4.2015 die Anzahl der heimischen Problemfans die Angaben im Infopaket überstieg. 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. Zum anderen hat es gewürdigt, dass sich die sportliche Situation des Hamburger SV, der mittlerweile vom 16. auf den 18. Tabellenplatz abgerutscht war, dramatisch verschlechtert hatte.

(2.) Die gegen diese Einschätzung, die sich der erkennende Senat zu eigen macht, vorgebrachten Einwände sind nicht stichhaltig. Das gilt zunächst für die Rüge, dem Verwaltungsvorgang sei eine vorläufige Einsatzplanung nicht zu entnehmen, so dass die Nennung einer Einsatzstärke von 800 im Unterrichtungsschreiben vom 24.03.2015 „aus der Luft gegriffen“ wirke. Der Senat überprüft lediglich, ob die dem polizeilichen Kräfteansatz zugrundeliegende Prognose auf einer zutreffenden tatsächlichen Grundlage beruht und ob die prognostische Einschätzung plausibel ist. Das ist hier der Fall. Die Lagebeurteilung beruhte ersichtlich auf polizeilichen Erkenntnissen aus früheren „Nordderbys“. Der Kräfteansatz in den dem Risikospiele vorangegangenen vier Spielzeiten lag zwischen 623 und 1167 in der Spielzeit 2013/2014 anlässlich des 100. Nordderbys. Lässt man diese Begegnung aufgrund ihres besonderen Gewaltpotentials unberücksichtigt, wurden in den Jahren 2010 bis 2012 durchschnittlich 682 Polizeibeamtinnen und -beamte eingesetzt. Die Beklagte hat den demgegenüber im Unterrichtungsschreiben mitgeteilten erhöhten Kräftebedarf nachvollziehbar damit begründet, dass es sich um ein Spiel gegen Ende der Saison gehandelt habe und die negative sportliche Entwicklung des Hamburger SV erfahrungsgemäß gegenseitige Provokationen der Fangruppierungen und die Gewaltbereitschaft aufgrund frustrierter Erwartungen begünstige.

Unerheblich ist, dass eine vorläufige Einsatzplanung zum Zeitpunkt des Unterrichtungsschreibens in den Verwaltungsvorgängen nicht dokumentiert wurde. Die Beklagte hat plausibel dargelegt, dass es insbesondere im Vorfeld von Rot-Spielen notwendig sei, aktuelle Lageentwicklungen, wie Fanaufrufe, Unruhe innerhalb der Fanszene aufgrund negativer sportlicher Entwicklung oder Feststellungen zu drohenden Gewalttätigkeiten zu berücksichtigen und die konkrete Einsatzplanung daher erst 10 bis 14 Tage im Vorfeld der Risikobegegnung zu beginnen. Maßgeblicher Bezugs(zeit)punkt der Prognose ist diese endgültige Einsatzplanung. Zu überprüfen ist die Rechtmäßigkeit des Gebührenbescheids und nicht die des Unterrichtungsschreibens, dem nach Einschätzung des Bundesverwaltungsgerichts ohnehin lediglich eine untergeordnete Bedeutung zu kommt (vgl. BVerwG, Urt. v. 29.03.2019 – 9 C 4/18 –, BVerwGE 165, 138-166, Rn. 65). Der Befehl Nr. 1 der Zentralen Einsatzsteuerung - ZES 20/Einsatzplanung vom 16.04.2015 dokumentiert die aktualisierte Lageeinschätzung und Einsatzplanung unmittelbar im Vorfeld der Risikobegegnung. Dass die Beklagte darüber hinaus weder hinsichtlich der im Unterrichtungsschreiben angegebenen 800 noch hinsichtlich der tatsächlich zum Einsatz gekommenen 969 Kräfte die Erforderlichkeit dezidiert für jeden einzelnen Polizeibeamten bzw. für jede angeforderte oder eingesetzte Einsatzabteilung dargelegt hat, ist unerheblich.

Die genaue Bemessung des erforderlichen Kräfteinsatzes fällt ebenso wie die konkrete Einsatzplanung gerade in den nicht justiziablen Prognosespielraum der Exekutive.

Unerheblich ist auch, dass die Klägerin bestreitet, dass „der Fremdkräfteanforderung vom 08.04.2015 eine vorläufige Einsatzplanung und ein Vergleich mit vorhandenen oder verfügbaren eigenen Kräften der Beklagten“ zugrunde lag. Die Annahme, dass die Beklagte auch dann in nennenswertem Umfang Fremdkräfte angefordert hätte, wenn die eigenen Einsatzkräfte ausreichend gewesen wären, ist nicht stichhaltig. Da die Anforderung von Fremdkräften für die Beklagte mit erheblichen Kosten verbunden ist, hat sie ein Interesse daran, den Fremdkräfteinsatz möglichst gering zu halten.

Ohne Relevanz ist es schließlich, dass die Klägerin weiterhin die prognostisch erwartete Anzahl der Problemfans in Zweifel zieht und insbesondere mit Nichtwissen bestreitet, dass der Polizei am 24.03.2015 Erkenntnisse über die Zahl der erwarteten Fans der Kategorien B und C beider Mannschaften vorlagen und dass diese Anzahl den Einsatz von 800 Kräften gerechtfertigt hätte. Zunächst dürften die Erkenntnisse, die am 24.03.2015 vorlagen, für die Frage, ob die Prognose auf einer tragfähigen Grundlage beruhte, nicht von Relevanz sein. Denn entscheidend ist, dass der Kräfteansatz von 969 Polizeikräften zum Zeitpunkt des Fußballspiels auf einer zutreffenden prognostischen Grundlage beruhte. Tatsächlich sank die Anzahl der erwarteten Problemfans des Hamburger SV im Vorfeld der Partie nur unmaßgeblich von 200 auf 180 (120 B-Fans und 60 C-Fans), während die Anzahl der Problemfans der Heimmannschaft erstmals im Befehl Nr. 1 der Zentralen Einsatzsteuerung - ZES 20/Einsatzplanung vom 16.04.2015 auf insgesamt 350 (250 B-Fans und 100 C-Fans) beziffert wurde. Diese Zahl liegt tatsächlich deutlich über den Angaben im Infopaket von 220 B-Fans und 60 C-Fans. Dafür, dass diese Prognosen jeweils auf tragfähiger Erkenntnisgrundlage getroffen wurden, spricht insbesondere, dass die Anzahl der am Spieltag festgestellten Problemfans insgesamt nur um 40 Fans abwich (250 B-Fans und 90 C-Fans der Heimmannschaft, sowie 110 B-Fans und 40 C-Fans der Gastmannschaft). Es ist auch nicht richtig, dass das „Problemfanaufkommen wesentlich geringer als in den Vorjahren“ gewesen ist und „die Prognosen sanken“. Bereits in dem aufgehobenen Berufungsurteil wurde ausgeführt, dass die Gesamtzahl der Problemfans zwar unterhalb der des 100. Nordderbys der Spielzeit 2013/2014 lag, bei dem mehr Polizeikräfte eingesetzt worden waren, aber oberhalb der des Nordderbys in der Spielzeit 2012 lag, bei dem weniger Polizeikräfte eingesetzt worden waren. Auch in den Spielzeiten 2010/2011 und 2011/2012 lag das Problemfanaufkommen jeweils deutlich unter dem der Begegnung vom 19.04.2015.

b. Die Klägerin hält ihre Rügen bezüglich der in der „Kräfteberechnung“ (Bl. 176 des Verwaltungsvorgangs) dokumentierten Melde- und Dienstendzeiten der einzelnen Einsatzabschnitte nicht weiter aufrecht, nachdem die Beteiligten sich in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat vergleichsweise auf eine weitere Reduzierung der Gebührenhöhe durch die Beklagte geeinigt haben.

7. Die Kostenentscheidung richtet sich – soweit das Verfahren nicht in der Hauptsache teilweise für erledigt erklärt worden ist – nach § 154 Abs. 1 VwGO. Soweit das Verfahren in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt worden ist, richtet sich die Kostenentscheidung nach § 161 Abs. 2 VwGO. Es entspricht der Billigkeit, der Beklagten die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen, soweit sie die Gebührenforderung durch Protokollerklärungen vor dem Oberverwaltungsgericht vom 01.02.2018 und vor dem Bundesverwaltungsgericht vom 26.03.2019 von sich aus um insgesamt 24.600,16 Euro reduziert hat. Soweit die Beklagte die Gebührenforderung in der mündlichen Verhandlung vor dem erkennenden Senat am 11.11.2020 aufgrund einer Einigung mit der Klägerin um weitere 15.211 Euro reduziert hat, entspricht es der Billigkeit, dass die Beklagte 2/3 der hierauf entfallenden Verfahrenskosten trägt und die Klägerin 1/3. Die Beklagte hatte im Vorfeld der mündlichen Verhandlung Fehler bei der Einsatzzeitendokumentation im Umfang von 68 Stunden eingeräumt. Im Übrigen waren die Kosten diesbezüglich zu teilen. Die Beteiligten haben insoweit einverstanden auf eine weitere Sachaufklärung verzichtet. Die Bildung einer einheitlichen Kostenquote unter Berücksichtigung des wechselseitigen Unterliegens und Obsiegens ergibt die tenorierte Kostenaufteilung.

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

8. Die Revision ist nicht nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zuzulassen, da die entscheidungserheblichen Fragen die Auslegung von nicht revisiblem Landesrecht betreffen.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

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

einulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde 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.

Traub

Stybel

Dr. Kiesow