

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Fachpresse: ja

Sonstiges Abgabenrecht

Sachgebietsergänzung:

Abgabenrecht

Verwaltungsgebühren

Rechtsquelle/n:

GG Art. 3, 12, 14, 19 Abs. 1 Satz 1, Art. 19 Abs. 4, Art. 104a ff.

BremGebBeitrG § 4 Abs. 4 Satz 1, § 13 Abs. 4

ZPO § 563 Abs. 4

Titelzeile:

Gebührenpflicht eines Veranstalters für besonderen polizeilichen Aufwand bei Hochrisiko-Veranstaltung

Stichworte:

Steuer; Gebühr; Sicherheitsvorsorge; abtrennbare staatliche Leistung; Abgrenzbarkeit; Zurechnung; Vorteil; Veranstalter; Mehraufwand; Polizei; Polizeikräfte; Polizeieinsatz; Kosten; Gefahrenabwehr; Gefahrenabwehrtätigkeit; Risikominimierung; gewinnorientierte Veranstaltung; Gewinnerorientierung; Sicherheitsvorsorge; Veranstaltung; Veranstaltungsort; Wertungswiderspruch; Polizeirecht; Bestimmtheit; Vorhersehbarkeit; Polizeipräsenz; Näheverhältnis; Störer; Störerhaftung; Zweckveranlasser; Gebührenschuldner; Nutznießer; Überdeckung; Doppelabrechnung; Leistung; unbestimmter Rechtsbegriff; Auslegungsbedürftigkeit; Sondervorteil; Gebührenbemessung; Bemessungskriterien; auswärtige Polizeikräfte; Verwaltungsvorschrift; willkürliche Handhabung; Willkür; Bindungswirkung; Bindung; Pauschale; Abrechnung; Unterstützungseinsätze; Vorhersehbarkeit; Gebührenhöhe; Erfahrungswerte; Gebührenrahmen; Lastengerechtigkeit; steuerfinanzierter Eigenanteil; Differenzierungskriterien; Gewalthandlungen; Landesrecht; Verwaltungsgebühr; Ingewahrsamnahme; Veranstaltergebühr; doppelfunktionale Maßnahmen; Durchsuchung; Sicherstellung; Beschlagnahme; Abzug; Strafverfolgung; gerichtliche Kontrolle; Gefahrenprognose; Gebührenpflicht; Gebührenumfang; Beurteilungsspielraum; Wettbewerbsverzerrung; Profifußball; Ermessensausübung; Fußballclub; Fußballverein; Vorkasse; Ligaverband; lizenzierte Vereine; Kostenaufteilung; Gesamtschuldner; Gesamtschuldnerauswahl; Begründungspflicht; effektiver Rechtsschutz; Verhältnismäßigkeit; Gebührenatbestand; Billigkeitsmaßnahme; (Mit-)Veranstalter; Wettbewerb; Fußball-Bundesliga; Fußballspiel; Sicherheitsfragen; Vermarktungsrechte.

Leitsätze:



1. Die Erfüllung der vom Leistungsfähigkeitsprinzip determinierten Steuerschuld gewährt keinen Anspruch auf die unentgeltliche Inanspruchnahme besonders zurechenbarer staatlicher Leistungen. Wer zum Zwecke der Gewinnerzielung in besonderem Maße ein öffentliches Gut (hier die staatliche Sicherheitsvorsorge) in Anspruch nimmt, darf hierfür grundsätzlich mit einer Gebühr belegt werden.
2. Eine landesgesetzliche Regelung (hier § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG), die dem Veranstalter einer gewinnorientierten Großveranstaltung, die wegen erfahrungsgemäß zu erwartender Gewalthandlungen den Einsatz zusätzlicher Polizeikräfte im räumlichen und zeitlichen Zusammenhang mit der Veranstaltung vorhersehbar erforderlich macht, zur Deckung des Mehraufwandes eine Gebühr auferlegt, steht mit dem Steuerstaatsprinzip (Art. 104a ff. GG) grundsätzlich in Einklang.
3. Eine solche Gebühr, die den Veranstalter nicht als Störer der öffentlichen Sicherheit, sondern ausschließlich als Nutznießer der verstärkten Polizeipräsenz in Anspruch nimmt, steht in keinem Wertungswiderspruch zum Polizeirecht. Zur Vermeidung einer unzulässigen Überdeckung müssen aber "Doppelabrechnungen" gegenüber dem Veranstalter und dem Störer vermieden werden.
4. Mit Art. 12 Abs. 1 GG ist die Veranstaltergebühr vereinbar, wenn sie unter Berücksichtigung der Art der Veranstaltung regelmäßig in einer angemessenen Relation zu dem wirtschaftlichen Ergebnis steht, das der Veranstalter auch dank des verstärkten Polizeieinsatzes erzielen kann.
5. Eines steuerfinanzierten Abschlages vom gebührenpflichtigen Aufwand bedarf es auch unter Berücksichtigung des Allgemeininteresses an der Gefahrenabwehr nicht, wenn der zusätzliche Sicherheitsaufwand ausschließlich aufgrund einer gewinnorientierten privaten Veranstaltung erforderlich wird.
6. Unter dem Gesichtspunkt der Bestimmtheit der Norm bedarf es bei einer Gebühr mit dem unmittelbaren Zweck einer Kostendeckung nicht zwingend der tatbestandlichen Bestimmung eines Gebührensatzes. Hinreichende Bestimmtheit kann auch hergestellt werden, indem die Bemessungsfaktoren für die Kosten normiert werden.

Urteil des 9. Senats vom 29. März 2019 - BVerwG 9 C 4.18

- I. VG Bremen vom 17. Mai 2017
Az: VG 2 K 119/16
- II. OVG Bremen vom 21. Februar 2018
Az: OVG 2 LC 139/17



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 9 C 4.18
OVG 2 LC 139/17

Verkündet
am 29. März 2019

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 26. März 2019
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bier,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Bick,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Martini und Dr. Dieterich
sowie die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Sieveking

am 29. März 2019 für Recht erkannt:

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts der Freien Hanse-
stadt Bremen vom 21. Februar 2018 wird aufgehoben, so-
weit der Rechtsstreit nicht in der Hauptsache erledigt ist.
Die Sache wird zur anderweitigen Verhandlung und Ent-
scheidung an das Oberverwaltungsgericht zurückverwie-
sen.

Die Entscheidung über die Kosten bleibt der Schlussent-
scheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen einen Gebührenbescheid der Beklagten für den Polizeieinsatz im Zusammenhang mit einem sogenannten Hochrisiko-Fußballspiel.
- 2 Die Klägerin wurde von dem Deutsche Fußball Liga e.V. (DFL e.V.) zur Durchführung seines operativen Geschäfts gegründet. Der DFL e.V. ist der Zusammenschluss der lizenzierten Vereine und Kapitalgesellschaften der Fußball-Lizenzligen Bundesliga und 2. Bundesliga. Einziger Gesellschafter der Klägerin ist nach der Präambel der Satzung der Klägerin der DFL e.V.; dieser ist 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 vom DFB zur Nutzung überlassenen Vereinseinrichtungen - hierzu gehören u.a. die Bundesliga und 2. Bundesliga - zu betreiben, die Fußballspiele in den Lizenzligen nach den internationalen Fußballregeln auszutragen und die sich daraus ergebenden Vermarktungsrechte eigenverantwortlich und exklusiv wahrzunehmen bzw. zu verwerten (vgl. Präambel des Grundlagenvertrags, § 16a Nr. 2 der DFB-Satzung sowie § 4 Nr. 1 a der DFL-Satzung).

- 3 Mit Schreiben vom 24. März 2015 teilte die Beklagte der Klägerin mit, dass am 8. November 2014 das Gesetz zur Änderung des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes in Kraft getreten sei. Nach dessen § 4 Abs. 4 werde nunmehr eine Gebühr von Veranstaltern oder Veranstalterinnen erhoben, die eine gewinnorientierte Veranstaltung durchführten, an der voraussichtlich mehr als 5 000 Personen zeitgleich teilnahmen, 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 werde. Nach aktueller polizeilicher Lageeinschätzung sei davon auszugehen, dass die vorgenannten Voraussetzungen bei dem bevorstehenden Bundesligaspiel SV Werder Bremen gegen den Hamburger SV am 19. April 2015 im Bremer Weser-Stadion vorlägen. Es sei mit dem Einsatz von etwa 800 Polizeikräften und demzufolge mit einer Gebühr in Höhe von 250 000 € bis 300 000 € zu rechnen. Veränderungen des polizeilichen Kräfteinsatzes auf Grund aktueller Lage- und Kräfteentwicklung blieben vorbehalten.
- 4 Nachdem das Spiel am 19. April 2015 stattgefunden hatte, hörte die Beklagte die Klägerin im Juni 2015 zum beabsichtigten Erlass eines Gebührenbescheides in Höhe von 425 718,11 € an. Dem Anhörungsschreiben waren zwei Anlagen beigelegt. Aus der Anlage I ergab sich der sogenannte Basiswert i.H.v. 76 811,65 €. Hierbei handelte es sich um den 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 Anlage II war der Aufwand für die Bereitstellung der konkreten Polizeikräfte für das Fußballspiel am 19. April 2015 i.H.v. 502 529,76 € zusammengestellt. Danach waren 969 Polizeibeamte mit insge-

samt 9 537 Einsatzstunden eingesetzt; davon entfielen 4 731 Einsatzstunden auf auswärtige Polizeikräfte. Aus der Differenz von konkreten Einsatzkosten und Basiswert ergab sich die vorgesehene Gebührenhöhe.

- 5 Unter dem 18. August 2015 erließ die Beklagte den angekündigten Gebührenbescheid. Die abweichende Höhe der festgesetzten Gebühr wurde mit Veränderungen des polizeilichen Kräfteansatzes aufgrund der aktuellen Lageentwicklung begründet. Die Gefahrenprognose sei 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.
- 6 Nach erfolglosem Widerspruchsverfahren erhob die Klägerin gegen den Gebührenbescheid Anfechtungsklage. Das Verwaltungsgericht gab ihr statt, da es an einem der Höhe nach hinreichend bestimmten Gebührentatbestand fehle.
- 7 Gegen dieses Urteil legte die Beklagte die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung ein. In der mündlichen Verhandlung vor dem Oberverwaltungsgericht erörterten die Beteiligten u.a. die Erforderlichkeit der Kosten der auswärtigen Polizeikräfte. Verschiedene hierauf bezogene Beweisanträge nahm die Klägerin zurück, nachdem die Beklagte die Gebührenforderung zuvor auf 415 000 € reduziert hatte. Insoweit erklärten die Beteiligten das Verfahren übereinstimmend in der Hauptsache für erledigt und das Verfahren wurde im anschließenden Urteil eingestellt. Im Übrigen hob das Oberverwaltungsgericht das Urteil des Verwaltungsgerichts auf und wies die Klage ab (NVwZ 2018, 913). Gegen die Gebührenregelung bestünden keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Solche ergäben sich insbesondere weder aus dem der Finanzverfassung zugrunde liegenden Prinzip des Steuerstaates noch unter dem Gesichtspunkt des rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebots. Der angefochtene Gebührenbescheid sei auch im Übrigen nicht zu beanstanden. Die Klägerin sei (Mit-)Veranstalterin des Fußballspiels vom 19. April 2015 gewesen und habe als Gesamtschuldnerin in Anspruch genommen werden dürfen.

- 8 Die Klägerin hat gegen das Berufungsurteil fristgerecht die vom Oberverwaltungsgericht zugelassene Revision eingelegt. Zur Begründung trägt sie im Wesentlichen vor:
- 9 Das Urteil beruhe auf einer Verletzung von Bundesrecht, weil es die Begrenzung- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) verkenne. Es fehle sowohl an der für eine Gebührenerhebung notwendigen abgrenzbaren Verwaltungsleistung als auch an der für die individuelle Zurechenbarkeit notwendigen Sonderbeziehung zwischen dem Gebührenpflichtigen und der öffentlichen Hand. Das Urteil verkenne zudem die Grenzen des aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) folgenden Bestimmtheitsgebots und verletze Art. 3, 12 und 14 GG; u.a. habe bei der Gebührenhöhe das Allgemeininteresse an der zusätzlichen Bereitstellung von Polizeikräften berücksichtigt werden müssen. Auch ungeachtet der Frage der Verfassungsmäßigkeit des Gebührentatbestandes sei der Gebührenbescheid jedenfalls rechtswidrig, weil die Verwaltungsleistung der Beklagten der Klägerin nicht individuell zuzurechnen sei. Das Oberverwaltungsgericht habe die Veranstaltereigenschaft der Klägerin in willkürlicher Weise bejaht. Zudem leide das Urteil an verschiedenen Verfahrensfehlern.
- 10 Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Bremen vom 21. Februar 2018 zu ändern und die Berufung der Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Bremen vom 17. Mai 2017 zurückzuweisen.
- 11 Die Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.
- 12 Sie verteidigt das Urteil des Oberverwaltungsgerichts.
- 13 Die Beklagte hat in der mündlichen Verhandlung den Gebührenbescheid vom 18. August 2015 in der Fassung des Widerspruchsbescheides vom 30. März 2016 und der Protokollerklärung vor dem Oberverwaltungsgericht vom 1. Februar 2018 in Höhe von (weiteren) 13 882,05 € aufgehoben. Zur Begründung hat

sie sich auf eine Kostenberechnung vom 25. März 2019 gestützt. In dieser Höhe geht sie für die Ingewahrsamnahme von 91 Personen von einer möglichen Inrechnungstellung an die Störer aus (10 556 € für den Transport der in Gewahrsam genommenen Personen zzgl. 3 326,05 € für die Unterbringung im Polizeigewahrsam). Das insoweit in der Hauptsache für erledigt erklärte Verfahren wurde mit Beschluss vom 26. März 2019 eingestellt.

II

- 14 Die zulässige Revision ist begründet.
- 15 Zwar geht das Oberverwaltungsgericht ohne Verstoß gegen Bundesrecht davon aus, dass der angefochtene Gebührenbescheid auf einer verfassungsgemäßen Rechtsgrundlage beruht (1), deren tatbestandlichen Voraussetzungen erfüllt sind (2). Zutreffend nimmt es ferner an, dass die Klägerin, da sie (Mit-)Veranstalterin des Fußballspiels ist (3), als Gesamtschuldnerin herangezogen werden durfte (4). Das angefochtene Urteil verletzt aber Bundesrecht mit der Annahme, die Gebührenfestsetzung sei auch der Höhe nach nicht zu beanstanden, soweit es um solche Kosten geht, die nach Bremer Landesrecht konkreten Störern gegenüber geltend gemacht werden können (5). Da die Frage des Verhältnisses dieser Kostenregelung zu der Veranstaltergebühr nach § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG Landesrecht betrifft und dem Senat für eine abschließende Entscheidung noch Feststellungen zum Sachverhalt fehlen, wird das Urteil aufgehoben und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung zurückverwiesen, § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO.
- 16 1. Das Oberverwaltungsgericht geht zu Recht davon aus, dass der auf § 4 Abs. 4 Satz 1 und 2 des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes - BremGebBeitrG - vom 16. Juli 1979 (Brem.GBl. S. 279) i.V.m. Nr. 120.60 der Anlage zu § 1 der Kostenverordnung für die innere Verwaltung - InKostV - vom 20. August 2002 (Brem.GBl. S. 455) in der bei Beendigung der Amtshandlung am 19. April 2015 jeweils geltenden Fassung vom 4. November 2014 (Brem.GBl. S. 546 und 547) gestützte Gebührenbescheid auf einer verfassungsgemäßen Rechtsgrundlage beruht. Denn die hierfür erforderliche Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers besteht (a), es liegt kein Einzelfallgesetz vor (b), die Anforderungen der

Art. 104a ff. GG (c), des Gebots der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung (d) und der Bestimmtheit sind gewahrt (e) und die Norm greift auch nicht in unzulässiger Weise in geschützte Grundrechtspositionen der Klägerin ein (f).

17 a) § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG 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.

18 Insoweit steht dem Land Bremen die Gesetzgebungskompetenz für die Erhebung einer Polizeigeühr als Annexkompetenz zum Gefahrenabwehrrecht, das in die Zuständigkeit der Länder fällt, nach Art. 70 Abs. 1 GG zu.

19 b) Es liegt kein unzulässiges Einzelfallgesetz vor. Der Wortlaut des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG ist abstrakt formuliert und knüpft allgemein an den Einsatz zusätzlicher Polizeikräfte bei bestimmten gewinnorientierten Großveranstaltungen an. Dass die Regelung derzeit offenbar nur die Veranstalter von sog. Hochrisiko-Spielen der Fußball-Bundesliga betrifft und dies auch im Gesetzgebungsverfahren im Vordergrund stand, ändert nichts an ihrem generellen Charakter. Die gesetzliche Regelung eines Einzelfalles ist selbst dann nicht ausgeschlossen, wenn der Sachverhalt so beschaffen ist, dass es nur einen Fall dieser Art gibt und die Regelung dieses singulären Sachverhalts von sachlichen Gründen getragen wird; Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG will verhindern, dass der Gesetzgeber willkürlich aus einer Reihe gleichgelagerter Sachverhalte einen Fall herausgreift und zum Gegenstand einer Sonderregel macht (BVerfG, Urteil vom 10. März

1992 - 1 BvR 454/91 u.a. - BVerfGE 85, 360 <374> m.w.N.). Hiervon kann bei der vorliegenden Gebührenregelung keine Rede sein.

- 20 c) Die Gebührenregelung des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG verstößt nicht gegen die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung nach Art. 104a ff. GG.
- 21 Die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben bedarf mit Blick auf die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) und zur Wahrung der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen (Art. 3 Abs. 1 GG) einer über den Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden besonderen sachlichen Rechtfertigung (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Januar 2017 - 2 BvL 2/14 u.a. - BVerfGE 144, 369 Rn. 62 m.w.N.). Es gibt zwar keinen verfassungsrechtlich abschließend geprägten Gebührenbegriff. Bundesrechtliche Voraussetzung für die Erhebung einer Gebühr ist allerdings, dass zwischen der kostenverursachenden Leistung der Verwaltung und dem Gebührenschuldner eine besondere Beziehung besteht, die es gestattet, ihm die Amtshandlung individuell zuzurechnen. In der individuellen Zurechenbarkeit liegt die Rechtfertigung dafür, dass die Amtshandlung nicht aus allgemeinen Steuermitteln, sondern ganz oder teilweise zu Lasten des Gebührenschuldners über Sonderlasten finanziert wird (stRspr, vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 8. Mai 2008 - 1 BvR 645/08 - NJW 2008, 2770 Rn. 19 m.w.N.; BVerwG, Urteile vom 25. August 1999 - 8 C 12.98 - BVerwGE 109, 272 <276>, vom 27. September 2017 - 6 C 32.16 - BVerwGE 160, 54 Rn. 19 und vom 16. November 2017 - 9 C 15.16 - BVerwGE 160, 334 Rn. 11).
- 22 Unter Beachtung dieser Kriterien 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 (stRspr, vgl. BVerfG, Urteil vom 19. März 2003 - 2 BvL 9/98 u.a. - BVerfGE 108, 1 <19>; BVerwG, Urteil vom 4. August 2010 - 9 C 6.09 - BVerwGE 137, 325 Rn. 17; allgemein Wilke, Gebührenrecht und Grundgesetz, 1973, S. 87 f., 150 ff.).

- 23 Hiervon ausgehend handelt es sich bei der Gebühr nach § 4 Abs. 4 Satz 1 BremGebBeitrG trotz der tatbestandlichen Anknüpfung an eine "gewinnorientierte Veranstaltung" um eine zulässige nichtsteuerliche Abgabe (aa), die insbesondere für eine abtrennbare staatliche Leistung erhoben wird (bb) und die dem Gebührenschuldner - dem Veranstalter - zuzurechnen ist (cc).
- 24 aa) Der Umstand, dass § 4 Abs. 4 Satz 1 BremGebBeitrG an eine "gewinnorientierte Veranstaltung" anknüpft, steht der Annahme einer Gebühr nicht entgegen.
- 25 Die Klägerin ist der Auffassung, eine solche "Gewinnorientierung" sei Charakteristikum der Steuer, nicht der Gebühr. Der Gewinn als Kerntatbestand der Einkommen- und Gewerbesteuer sei durch die Steuern abschließend ausgeschöpft. Eine Gebühr auf eine Gewinnerwartung sei darum tatbestandlich ein Fehlgriff. Damit wird aber übersehen, dass die Erfüllung der vom Leistungsfähigkeitsprinzip determinierten Steuerschuld keinen Anspruch auf die unentgeltliche Inanspruchnahme besonders zurechenbarer staatlicher Leistungen gewährt. Wer zum Zwecke der Gewinnerzielung in besonderem Maße ein öffentliches Gut (hier die staatliche Sicherheitsvorsorge) in Anspruch nimmt, erhält einen Sondervorteil gegenüber demjenigen, der seinen wirtschaftlichen Erfolg ohne besondere staatliche Mitwirkung erreicht (vgl. Heise, NVwZ 2015, 262 <267>).
- 26 bb) Die öffentliche Leistung, an die eine Gebühr anknüpft, muss allerdings eine *besondere* Leistung sein, die sich von allgemeinen, steuerfinanzierten öffentlichen Leistungen klar abgrenzen lässt (stRspr, vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 11. August 1998 - 1 BvR 1270/94 - NVwZ 1999, 176 <177>; BVerwG, Urteil vom 16. November 2017 - 9 C 15.16 - BVerwGE 160, 334 Rn. 11 m.w.N.).
- 27 Eine solche abgrenzbare besondere staatliche Leistung liegt hier vor. Entgegen der Auffassung der Klägerin wird der Veranstalter nicht (anteilig) an den "Kosten für die polizeiliche Gefahrenabwehrtätigkeit als solche" beteiligt. Vielmehr wird die Gebühr für den *Mehraufwand* erhoben, der aufgrund der *zusätzlichen* Bereitstellung von Polizeikräften aus Anlass einer *konkreten* Veranstaltung entsteht, für die auf der Grundlage tatsächlicher Erfahrungen besondere Sicherheitsrisiken prognostiziert werden. Es geht also weder um den allgemeinen Po-

lizeiaufwand der Bremer Polizei noch geht es bei besonders riskanten Veranstaltungen um den polizeilichen Basisaufwand, der sich noch im Rahmen der durchschnittlichen Beanspruchung des staatlichen Sicherheitsapparats bei derartigen Veranstaltungen hält. Vielmehr geht es ausschließlich um einen darüber hinausgehenden, besonderen Aufwand, der aus Anlass einer bestimmten Hochrisiko-Veranstaltung, die zudem auf Gewinnerzielung ausgerichtet sein muss, nach polizeilicher Lagebeurteilung notwendig wird.

- 28 Solche Mehrkosten müssen von Verfassungen wegen nicht notwendig dem Steuerzahler angelastet werden. Der Gesetzgeber darf vielmehr eine solche besondere Leistung der polizeilichen Sicherheitsvorsorge von den allgemeinen Kosten der polizeilichen Gefahrenabwehr trennen und sie - soweit die weiteren Voraussetzungen, insbesondere die erforderliche Zurechenbarkeit, vorliegen - der Gebührenpflicht unterwerfen.
- 29 Der Abgrenzbarkeit kann nicht entgegen gehalten werden, es gebe eine prinzipielle Sperrwirkung der Verfassungsordnung gegen eine Gebühr im Bereich polizeilicher Aufgabenwahrnehmung. Eine dahin lautende These ist spätestens seit der höchstrichterlichen Rechtsprechung zur Flugsicherheitsgebühr (BVerfG, Kammerbeschluss vom 11. August 1998 - 1 BvR 1270/94 - NVwZ 1999, 176 <177>) überholt (ebenso Heise, NVwZ 2015, 262 <264>). Nicht überzeugend ist auch der Einwand, die der Gebührenpflicht unterworfenen Maßnahme der Gefahrenabwehr diene vorwiegend dem Interesse der Allgemeinheit; denn fast alle gebührenpflichtigen Handlungen erfolgen auch oder vorwiegend im öffentlichen Interesse (BVerfG, Kammerbeschluss vom 11. August 1998 - 1 BvR 1270/94 - NVwZ 1999, 176 <177>; BVerwG, Urteil vom 3. März 1994 - 4 C 1.93 - BVerwGE 95, 188 <201>). Der Gebührenfähigkeit der von § 4 Abs. 4 Satz 2 BremGebBeitrG erfassten Leistung (Mehraufwand aufgrund der zusätzlichen Bereitstellung von Polizeikräften) steht auch nicht entgegen, dass diese aus einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen besteht und insbesondere auch Kosten für lediglich bereit gehaltene - aber tatsächlich nicht eingesetzte - Reservekräfte umfasst. Das Oberverwaltungsgericht hat hierzu in Auslegung von nicht revisiblem Landesrecht ausgeführt, dass der Bremer Gesetzgeber von dem im Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetz zugrunde gelegten System eigenständiger Amtshandlungen im Einzelfall abrücken und dem neuen Gebührentatbestand

einen eigenen Begriff der Amtshandlung zugrunde legen darf, wenn er das aus besonderen Sachgründen für geboten hält. Solche Gründe sieht das Gericht darin, dass das Ausbleiben prognostizierter Gewalthandlungen auch auf der bloßen Bereitstellung von Polizeikräften beruhen könne, da schon das Wissen um entsprechende Sicherheitsmaßnahmen abschreckende Wirkung auf gewaltbereite Personen haben könne (Berufungsurteil <BU>, juris Rn. 43 ff.). Hiergegen ist bundesrechtlich nichts zu erinnern.

- 30 Schließlich handelt es sich auch nicht um ohnehin anfallende, nicht abgrenzbare "Sowieso-Kosten" der Polizei. Vielmehr geht es gerade um deren "zusätzlichen", also besonderen Einsatz. Für die auswärtigen Polizeikräfte liegt das von vornherein auf der Hand, da sie speziell für den "Sondereinsatz" aus anderen Bundesländern angefordert werden. Die heimischen Polizeikräfte werden entweder aus dem allgemeinen Polizeivollzugsdienst herausgelöst und mit der Sonderaufgabe "Veranstaltungsschutz" betraut, oder sie werden gar, - wie in der mündlichen Verhandlung näher erläutert wurde - eigens zu diesem Zweck "aus dem Urlaub geholt" (vgl. zur praktischen Handhabung Bernhard, Verantwortlichkeit(en) und Haftung im Sport, 2010, S. 73, 78 f.).
- 31 Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. November 1980 - 4 C 71.78 - (Buchholz 445.5 § 28 WaStrG Nr. 2), auf das sich die Klägerin für ihren gegenteiligen Standpunkt beruft, ist hierfür von vornherein unbehelflich; denn es handelt lediglich von der Auslegung des dort einschlägigen einfachen Gesetzesrechts, verhält sich aber nicht zur verfassungsrechtlichen Abgrenzung des Steuerstaatsprinzips.
- 32 cc) Der besondere polizeiliche Mehraufwand ist auch gerade dem Veranstalter einer gewinnorientierten Veranstaltung zuzurechnen. Denn dieser zieht aus der Risikominimierung, die der zusätzliche Polizeieinsatz bewirkt, einen (wirtschaftlichen) Sondervorteil. Der Veranstalter einer risikobehafteten Großveranstaltung ist auf die verstärkte Sicherheitsvorsorge angewiesen, und zwar nicht nur am Veranstaltungsort selbst und während der eigentlichen Dauer der Veranstaltung, sondern auch im räumlichen und zeitlichen Zusammenhang mit der Veranstaltung (ebenso etwa Heise, NVwZ 2015, 262 <263, 265>; Klein, GSZ 2018, 175 <178>; Braun, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung

im Lichte eines gewandelten Polizeiverständnisses, 1. Aufl. 2009, S. 280 ff.; a.A. etwa Brüning, VerwArch 2015, 417 <430 f.>; eher kritisch auch Mayer, Polizeikosten im Profifußball, 2018, S. 200 ff.; nach der Nähe zum Veranstaltungsort differenzierend etwa Leines, Die Kostentragung für Polizeieinsätze anlässlich von Fußballspielen, 2017, S. 174 ff.). Denn ohne die zusätzliche Polizeipräsenz bestände das Risiko, dass die Teilnehmer nicht sicher zur Veranstaltung und zurück gelangen. Auch soweit Schäden an der Gesundheit und am Eigentum Dritter entstanden, fielen sie letztlich auf den Veranstalter zurück und würden sein Ansehen in der Öffentlichkeit herabsetzen. In letzter Konsequenz wäre gar zu befürchten, dass Gewalthandlungen so eskalieren, dass die Veranstaltung nicht so wie geplant oder gar nicht durchgeführt werden könnte. Da die Gebührenpflicht nach dem Bremer Landesgesetz nur für gewinnorientierte Veranstaltungen besteht, zieht der Veranstalter aus dem verstärkten Polizeieinsatz nicht nur einen - schwer abschätzbaren - ideellen, sondern auch und gerade einen wirtschaftlichen Nutzen. Sein Erfolg beruht auch auf der Sicherheit der Veranstaltung.

- 33 Dass der Veranstalter gerade unter dem Gesichtspunkt des Vorteilsprinzips in Anspruch genommen werden sollte, geht aus den Gesetzesmaterialien zu § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG klar hervor (vgl. Mitteilung des Senats vom 22. Juli 2014, Finanzierung von Polizeieinsätzen bei gewinnorientierten Großveranstaltungen, Bürgersch.-Drs. 18/1501, S. 17 ff.). Zwischen ihm als Abgabepflichtigem und der Beklagten besteht ein individuelles Leistungsrechtsverhältnis, wie es für eine verfassungsrechtlich zulässige Gebühr kennzeichnend ist (vgl. auch BVerfG, Urteil vom 6. Juli 2005 - 2 BvR 2335/95 und 2 BvR 2391/95 - BVerfGE 113, 128 <148>). Auf den konkreten (objektiven und subjektiven) Sicherheitsvorteil durch Risikominimierung zugunsten des Gebührenschuldners hat auch das Bundesverfassungsgericht zur Rechtfertigung der Luftsicherheitsgebühr maßgebend abgestellt (BVerfG, Kammerbeschluss vom 11. August 1998 - 1 BvR 1270/94 - NVwZ 1999, 176 <177>). Dieser Gedanke ist ohne Weiteres auf die vorliegende Sachverhaltskonstellation übertragbar. Aus dem polizeilichen Schutz der Veranstaltung und der Sicherheitsvorsorge zur Abwehr drohender Gefahren schöpft der Veranstalter auch hier einen eigenen Nutzen und steht den Kosten damit näher als die Allgemeinheit. Darin unterscheidet sich die hier gebührenpflichtige Tätigkeit der Beklagten von einer allgemein-polizeilichen

Aufgabenerfüllung, die nicht einzelnen Begünstigten individuell zurechenbar ist (vgl. dazu etwa VGH Mannheim, Urteil vom 4. April 2003 - 8 S 2702/02 - juris Rn. 30 zur sog. Luftsicherheitsgebühr II für den bewaffneten Schutz von Kontrollstellen und die Bestreifung von Sicherheitsbereichen in Flughäfen).

- 34 Die Zurechnung führt schließlich auch nicht dazu, dass "Tür und Tor geöffnet" wird für die Kostenpflichtigkeit der polizeilichen Tätigkeit als solcher (vgl. etwa Beutel, Wirtschaftlich vorteilhafte Gefahrenverursachung, 2014, S. 255 ff.). Zwar besteht - wie oben beschrieben - ein weiter Spielraum des Gesetzgebers; die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer gebührenrechtlichen Neuregelung ist aber in jedem Einzelfall zu prüfen. Die gesamte Polizeiarbeit kann von vornherein schon mangels Abgrenzbarkeit nie gebührenpflichtig werden. Auch im Übrigen unterschätzt die Kritik die begrenzende Wirkung der Gewährleistungen des Verfassungsrechts, insbesondere der Grundrechte. So steht die Schutzpflicht des Staates für Leib und Leben der Bürger (Art. 2 Abs. 2 GG; vgl. etwa BVerfG, Urteil vom 30. Juli 2008 - 1 BvR 3262/07 u.a. - BVerfGE 121, 317 <356> m.w.N.) von vornherein der Annahme entgegen, Einzelaspekte der allgemein polizeilichen Tätigkeit könnten beliebig verselbstständigt und als gebührenpflichtige Leistungen ausgestaltet werden. Ferner ist anerkannt, dass eine Gebührenpflicht nicht von der Durchführung einer Versammlung abhalten darf, die in den Schutzbereich des Art. 8 GG fällt. Deshalb dürfen dem Veranstalter keine Gefahrentatbestände zugerechnet werden, die nicht von ihm, sondern im Zusammenhang mit der Versammlung eigenständig durch Dritte geschaffen werden (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 25. Oktober 2007 - 1 BvR 943/02 - BVerfGK 12, 354 Rn. 39 f.). Ähnliche Sperrwirkungen können, ohne dass der vorliegende Fall insoweit Anlass zur Vertiefung bietet, auch andere Grundrechte entfalten (zu Art. 4 Abs. 1 GG vgl. etwa das Beispiel nach Heise, NVwZ 2015, 262 <267>: Polizeischutz einer Synagoge). Zwar stellt sich die Zurechnungsfrage hinsichtlich einer gewinnorientierten Großveranstaltung, die nicht in den Anwendungsbereich des Art. 8 Abs. 1 GG (vgl. zum verfassungsrechtlichen Versammlungsbegriff BVerfG, Kammerbeschluss vom 12. Juli 2001 - 1 BvQ 28/01 und 1 BvQ 30/01 - NJW 2001, 2459 <2460>), sondern des Art. 12 Abs. 1 GG fällt, bei der die Veranstaltergebühr auf den Eintrittspreis umgelegt werden kann, wesentlich anders dar (Gusy, DVBl 1996, 722 <726 f.>). Dennoch kann die Umlegung des (zusätzlichen) Polizeiaufwandes aber auch

dort an Verhältnismäßigkeitsgrenzen stoßen; hierauf wird noch zurückzukommen sein.

- 35 d) Die Gebühr nach § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG steht auch in keinem Wertungswiderspruch zum Polizeirecht. Der Veranstalter wird nicht polizeirechtlich als Störer der öffentlichen Sicherheit, sondern ausschließlich gebührenrechtlich als Nutznießer der verstärkten Polizeipräsenz in Anspruch genommen (aa); eine solche gebührenrechtliche Inanspruchnahme des Nichtstörers verbietet das Verfassungsrecht nicht (bb), sofern die Gefahr von "Doppelabrechnungen" für dieselbe staatliche Leistung vermieden wird (cc).
- 36 aa) Die Gebührenvorschrift des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG will den Veranstalter nicht als polizeirechtlichen Störer, etwa als Zweckveranlasser einer Störung, in Anspruch nehmen. Insbesondere die Entstehungsgeschichte spricht klar dagegen. Der Bremer Gesetzgeber hielt die Begründung der polizeirechtlichen Verantwortlichkeit von Großveranstaltern über die Theorie der Zweckveranlasserschaft für zu umstritten und wollte gerade deshalb eine Regelung nach allgemeinem Gebührenrecht unter dem Gesichtspunkt des Vorteilsprinzips schaffen (vgl. Mitteilung des Senats vom 22. Juli 2014, Finanzierung von Polizeieinsätzen bei gewinnorientierten Großveranstaltungen, Bürgersch.-Drs. 18/1501, S. 15 ff.).
- 37 Vor diesem Hintergrund können die umstrittenen Fragen im Zusammenhang mit der polizeirechtlichen Verantwortung des Veranstalters einer Risikoveranstaltung offen bleiben. So wird in Literatur und Rechtsprechung die Auffassung vertreten, dass eine Zweckveranlassung des Veranstalters dadurch ausscheidet, dass der polizeirechtliche Wirkungs- und Zurechnungszusammenhang durch das Hinzutreten des eigenverantwortlichen Handelns Dritter - Gewalthandlungen durch Störer - unterbrochen wird (so etwa VGH Mannheim, Urteil vom 18. Juni 1979 - I 47/79 - juris Rn. 27 zum früheren § 81 Abs. 2 Satz 1 PolG BW; offen gelassen durch OVG Hamburg, Beschluss vom 13. April 2012 - 4 Bs 78/12 - NJW 2012, 1975 <1978 f.> zur Inanspruchnahme eines Fußballvereins als Nichtstörer im Sinne von § 10 Abs. 1 SOG HH), während andere den Veranstalter einer Risikoveranstaltung sogar als Verhaltensverantwortlichen ansehen, weil er mit der "Eröffnung einer imponderablen Gefahrenquelle Raum für Stö-

rungen durch Dritte und eine Gefahr ganz eigener Art schaffe" (Beutel, Wirtschaftlich vorteilhafte Gefahrenverursachung, 2014, S. 327; ähnlich Buchberger/Sailer, in: Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl. 2018, M Rn. 204, vgl. aber auch Rn. 215). Nach wiederum anderer Auffassung ist zwar von einer Veranstalterverantwortlichkeit auszugehen; diese soll aber nicht automatisch zur Kostentragungspflicht führen (Götz/Geis, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 16. Aufl. 2017, § 9 Rn. 32; vgl. zur Thematik auch Heise, NVwZ 2015, 262 <263>; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 10. Aufl. 2018, Rn. 246 ff.; Brüning, VerwArch 2015, 417 <420 ff.> und Wienbracke, DVBl 2019, 344 <346>, jew. m.w.N.).

- 38 bb) Entgegen der Auffassung der Klägerin gibt es keinen verfassungsrechtlichen Grundsatz, der es gebieten würde, Polizeikosten stets nur dem Störer oder solchen Personen aufzuerlegen, die nach den Vorschriften des Polizeigesetzes an der Stelle des Störers in Anspruch genommen werden können. Die polizeirechtliche Störerhaftung kann vielmehr neben der gebührenrechtlichen Inanspruchnahme zur Anwendung kommen, vorausgesetzt es besteht ein "besonderes Näheverhältnis" des Gebührenschuldners, das die Zurechnung begründet (ebenso VGH Mannheim, Urteil vom 18. Juni 1979 - I 47/79 - juris Rn. 27; Schenke, NJW 1983, 1882 <1884>; Götz, DVBl 1984, 14 <18>; Heise, NVwZ 2015, 262 <263>; Mayer, Polizeikosten im Profifußball, 2018, S. 177).
- 39 cc) Wengleich ein Veranstalter grundsätzlich auch für solche Kosten in Anspruch genommen werden darf, für die ein Dritter als polizeirechtlicher Störer (Veranlasser) verantwortlich ist, muss zur Vermeidung einer unzulässigen Überdeckung aber in jedem Fall eine "Doppelabrechnung" ein und derselben Leistung gegenüber dem Störer und dem Veranstalter vermieden werden. Auf diese Frage wird im Zusammenhang mit der konkreten Kostenhöhe noch zurückzukommen sein (s.u. unter 5 c). Demgegenüber war es von Bundesrechts wegen nicht geboten, alle diejenigen Kosten im Gebührentatbestand von vornherein unberücksichtigt zu lassen, die die Polizei *theoretisch* von einzelnen Störern verlangen könnte, wenn es dafür passende Tarifstellen in dem einschlägigen Bremer Polizeikostenrecht gäbe. Ein derart weitgehender Ansatz ließe unberücksichtigt, dass der Veranstalter nicht nur von der Polizeipräsenz als solcher profitiert, sondern auch von dem Einschreiten gegen einzelne Täter, die

aus Anlass der Veranstaltung die öffentliche Sicherheit und damit auch den reibungslosen Ablauf der Veranstaltung stören.

- 40 e) § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG genügt sowohl hinsichtlich der einzelnen unbestimmten Rechtsbegriffe "Gewalthandlungen", "erfahrungsgemäß zu erwarten", "vor, während oder nach der Veranstaltung", "Zugangs- oder Abgangswege", "zusätzliche" Bereitstellung von Polizeikräften (aa) als auch hinsichtlich der Gebührenbemessung (bb) und der Gebührenhöhe (cc) nach der den Senat bindenden Auslegung durch das Berufungsgericht den Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes; die hieran geübte Kritik der Klägerin greift nicht durch (dd).
- 41 Das Berufungsgericht stellt zutreffend klar, dass die Anforderungen an die Bestimmtheit einer Norm nicht generell und abstrakt festgelegt werden können, sondern von verschiedenen Umständen, wie Eigenart des Regelungsgegenstandes, Zweck der Norm sowie Ausmaß der Grundrechtsbetroffenheit, abhängen (BU, juris Rn. 51 unter Bezugnahme auf BVerfG, Beschlüsse vom 18. Mai 1988 - 2 BvR 579/84 - BVerfGE 78, 205 <212 f.>, vom 24. Juni 1993 - 1 BvR 689/92 - BVerfGE 89, 69 <84 f.> und vom 6. Juni 2006 - 2 BvR 1349/05 - BVerfGK 8, 183 Rn. 38). Ein solcher Umstand kann beispielsweise auch der eingeschränkte Adressatenkreis einer Regelung sein, bei dem gewisse praktische Erfahrungen oder Fachkenntnisse vorausgesetzt werden können (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. Juni 2015 - 9 C 23.14 - Buchholz 451.223 ElektroG Nr. 5 Rn. 27 m.w.N.). Auch die Kumulation mehrerer unbestimmter Rechtsbegriffe in einer Norm ist zulässig (BVerfG, Kammerbeschluss vom 24. Juli 2017 - 2 BvR 1487/17 - NVwZ 2017, 1526 Rn. 38).
- 42 Im Abgabenrecht braucht der Gesetzgeber nicht jede einzelne Frage zu entscheiden und ist hierzu angesichts der Kompliziertheit der zu erfassenden Vorgänge oft nicht in der Lage. Vielmehr ist es Sache der Verwaltungsbehörden und Gerichte, die bei der Gesetzesanwendung mangels ausdrücklicher Regelungen auftauchenden Zweifelsfragen mit Hilfe der anerkannten Auslegungsmethoden zu beantworten. Die Auslegungsbedürftigkeit nimmt einer gesetzlichen Regelung noch nicht die rechtsstaatlich gebotene Bestimmtheit (stRspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. November 1988 - 1 BvR 243/86 - BVerfGE 79, 106 <120>).

Abgabenrechtliche Regelungen müssen allerdings so bestimmt sein, dass der Abgabepflichtige die auf ihn entfallende Abgabe - in gewissem Umfang - vorausberechnen kann. Bei Abgaben mit dem unmittelbaren Zweck einer Kostendeckung bedarf es aber nicht zwingend der tatbestandlichen Bestimmung eines Abgabesatzes. Hinreichende Bestimmtheit kann vielmehr auch hergestellt werden, indem die Bemessungsfaktoren für die die Abgabe tragenden Kosten normiert werden. Das Bestimmtheitsgebot fordert im Bereich des Gebühren- und Beitragsrechts eine dem jeweiligen Zusammenhang angemessene Regelungsdichte, die eine willkürliche Handhabung durch die Behörden ausschließt (stRspr, vgl. nur BVerfG, Kammerbeschluss vom 30. Mai 2018 - 1 BvR 45/15 - NVwZ 2019, 57 Rn. 16 f. sowie Beschluss vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1/99 u.a. - BVerfGE 108, 186 <235 f.>, jew. m.w.N.; BVerwG, Urteil vom 12. Juli 2006 - 10 C 9.05 - BVerwGE 126, 222 Rn. 29 f.).

- 43 aa) Das Berufungsgericht ist ohne Rechtsverstoß zu dem Ergebnis gekommen, dass sämtliche Tatbestandsmerkmale des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG auslegungsfähig und mit herkömmlichen Auslegungsmethoden bestimmbar sind (BU, juris Rn. 53 ff.).
- 44 Soweit das Berufungsgericht - wie hier - Landesrecht ausgelegt und angewendet hat, ist das Bundesverwaltungsgericht grundsätzlich daran gebunden (§ 137 Abs. 1 VwGO, § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 560 ZPO). Allerdings stellen das Rechtsstaatsprinzip, insbesondere der Vorrang des Gesetzes und die Bindung an Recht und Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG), und das im allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) verankerte Willkürverbot eine unübersteigbare bundesrechtliche Grenze jeder Art des Verwaltungshandelns und der Rechtsprechung dar. Demgemäß hat sich das Bundesverwaltungsgericht insbesondere die Prüfung vorbehalten, ob sich das Instanzgericht bei der Anwendung und Auslegung irrevisiblen Rechts so weit vom zugrunde liegenden Gesetz entfernt hat, dass der Zusammenhang mit dem Gesetz nicht mehr hinreichend erkennbar und unter keinem denkbaren Gesichtspunkt - auch nicht als richterliche Rechtsfortbildung - verständlich ist (stRspr, vgl. BVerwG, Beschluss vom 7. Januar 2008 - 9 B 81.07 - Buchholz 401.0 § 171 AO Nr. 1 Rn. 8 m.w.N.). Diese Grenze ist hier nicht überschritten.

- 45 (1) Das Berufungsgericht versteht unter "Gewalthandlungen" 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). Dies ergebe sich aus der Gesetzgebungsgeschichte und aus der Norm selbst. Die zu erwartenden Gewalthandlungen ("Gewaltdelikte") müssten zudem 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 (BU, juris Rn. 54 f.).
- 46 Die Klägerin ist stattdessen der Auffassung, dass nur "besonders qualifizierte Gewalthandlungen" erfasst werden, auch enthalte die Auslegung in Bezug auf das mengenmäßige Ausmaß einen Zirkelschluss. Diese Kritik greift nicht durch. Die nachvollziehbar auf den Wortlaut und die Entstehungsgeschichte gestützte Auslegung durch das Berufungsgericht sprengt weder die Wortlautgrenze noch ist sie willkürlich oder zirkulär. Sie führt insbesondere nicht dazu, dass die Polizei ermächtigt wird, selbst die Voraussetzungen für die Gebührenpflicht herbeizuführen, indem sie einen erhöhten Kräfteaufwand betreibt. Denn es kommt nicht auf das tatsächliche Verhalten der Polizei an, sondern auf die rechtliche Bewertung, ob angesichts des Ausmaßes der zu erwartenden Gewalthandlungen ein erhöhter Kräfteaufwand veranlasst war.
- 47 (2) Hinsichtlich der Merkmale "erfahrungsgemäß" und "Bereitstellung" ist der Senat ebenfalls an die willkürfreie Auslegung durch das Berufungsgericht gebunden.
- 48 Danach verlangt das Merkmal "erfahrungsgemäß" das Vorliegen konkreter Erfahrungswerte, also nachprüfbarer Tatsachen, die aus der maßgeblichen Ex-ante-Sicht der die Prognose anstellenden Polizeibehörde dafür sprechen, dass Gewalthandlungen zu erwarten sind. Grundlage der Prognose seien polizeiliche Erfahrungen und Risikoanalysen in Bezug auf vergleichbare Veranstaltungen, insbesondere auch aus früheren Geschehensabläufen. Es komme nicht darauf an, dass der Betroffene über dieselben Erfahrungswerte und Erkenntnisse wie die handelnde Behörde verfüge (BU, juris Rn. 56). Entgegen der Auffassung der Klägerin ermöglicht diese Auslegung keine willkürliche Handhabung der Vor-

schrift. Das "Erfahrungswissen" der Polizei ist kein Geheimwissen, sondern knüpft - wie vom Berufungsgericht ausdrücklich betont - an Tatsachen und die damit verbundene gerichtliche Kontrollmöglichkeit an. Zudem wird über Großveranstaltungen der im Gebührentatbestand genannten Art regelmäßig umfangreich in den Medien berichtet; speziell zur Thematik "Fußball und Gewalt" ist auf die allgemein zugänglichen ZIS-Jahresberichte (Zentrale Informationsstelle Sparteinsätze) hinzuweisen. Im Übrigen räumt die Klägerin selbst ein, dass sie über vergleichbare Bewertungsverfahren wie die Polizei zur Risikoeinschätzung von Fußballspielen verfügt, die sich ebenfalls an den Ampelfarben orientieren, und dass sich die Einschätzungen der Fußballvereine vielfach mit den polizeilichen Einschätzungen decken.

- 49 Unter "Bereitstellung" versteht das Berufungsgericht - wie oben bereits im Zusammenhang mit der Zurechnung ausgeführt wurde - die bei der jeweiligen Veranstaltung zum Einsatz gelangten heimischen und auswärtigen Polizeikräfte sowie bereitgehaltene Reservekräfte.
- 50 (3) Auch die Tatbestandsmerkmale "vor, während oder nach der Veranstaltung am Veranstaltungsort, an den Zugangs- oder Abgangswegen oder sonst im räumlichen Umfeld" hat das Oberverwaltungsgericht willkürfrei mit der Folge der revisionsrechtlichen Bindungswirkung dahin ausgelegt, dass durch sie ein räumlicher und zeitlicher Zusammenhang zwischen den zu erwartenden Gewalthandlungen und der Veranstaltung hergestellt sein muss. Mit "Zu- und Abgangswege" seien sämtliche zur An- und Abreise genutzte Verkehrswege in den Stadtgemeinden gemeint, mit "im räumlichen Umfeld" auch sonstige Örtlichkeiten im Bereich der Stadtgemeinden, an denen erfahrungsgemäß im Zusammenhang mit der Veranstaltung Gewalthandlungen zu erwarten seien; der zeitliche Zusammenhang müsse sich nicht zwingend auf den Veranstaltungstag beschränken, sondern könne sich etwa bei einer Abendveranstaltung auch über den Tag hinaus erstrecken (BU, juris Rn. 58 f.).
- 51 Die Klägerin bringt hiergegen vor, der räumliche und zeitliche Rahmen sei nicht nur von Bedeutung dafür, ob die Gebührenpflicht dem Grunde nach ausgelöst werde, sondern sei durch § 4 Abs. 4 Satz 2 BremGebBeitrG untrennbar mit der Gebührenhöhe verknüpft, da die Berechnung des Mehraufwandes von der "zu-

sätzlichen Bereitstellung von Polizeikräften" abhängen, so dass eine räumliche und zeitliche Ausweitung unmittelbar zu einer Erhöhung der Gebührenlast führen. Dem kann so nicht gefolgt werden. In erster Linie betrifft die Frage des räumlichen und zeitlichen Zusammenhangs die Frage des Entstehens der Gebührenpflicht dem Grunde nach. Diese entsteht nur dann, wenn es erfahrungsgemäß im räumlichen und zeitlichen Zusammenhang mit der Veranstaltung zu Gewalthandlungen kommt. Ist dies nicht der Fall, da Erfahrungswerte für Gewalthandlungen völlig fehlen oder zwar vorliegen, aber entweder nicht im räumlichen und zeitlichen Zusammenhang mit der Veranstaltung stehen oder nicht ein solches Ausmaß aufweisen, dass sie einen erhöhten Polizeikräfteaufwand erfordern, so greift die Gebührenpflicht von vornherein nicht ein. Die spätere Gebührenhöhe bemisst sich demgegenüber nach dem tatsächlichen Mehraufwand für die zusätzliche Bereitstellung von Polizeikräften anhand der dafür vorgesehenen Bemessungskriterien. Eine vergleichbar enge Anknüpfung an den räumlichen und zeitlichen Zusammenhang sieht das Gesetz insoweit nicht vor. Eine gewisse (mittelbare) Verknüpfung ergibt sich zwar dadurch, dass die Anzahl der bereitgestellten Polizeikräfte sowie deren Einsatzdauer erforderlich sein müssen. Beides ist aber gerichtlich überprüfbar (BU, juris Rn. 66), worauf noch im Zusammenhang mit der Gebührenhöhe näher einzugehen ist. Sollten Polizeikräfte also zu Zeiten und/oder an Orten ohne erkennbaren Zusammenhang zur Veranstaltung eingesetzt worden sein, dürfen hierfür keine Kosten erhoben werden. Eine Unbestimmtheit der Tatbestandsmerkmale ergibt sich unter diesem Gesichtspunkt nicht.

- 52 Die von der Klägerin aufgeworfene Frage, ob auch Gewalthandlungen von Personen, die in keiner Beziehung zum Veranstalter stehen, erfasst werden, stellt sich so ebenfalls nicht, da es auf eine solche Beziehung nicht ankommt. Maßgeblich ist allein ein räumlicher und zeitlicher Zusammenhang mit der Veranstaltung als Anlass für die Gewalthandlungen, nicht aber eine darüber hinausgehende Beziehung zum Veranstalter.
- 53 (4) Im Ergebnis hat das Berufungsgericht auch die weiteren Tatbestandsmerkmale des § 4 Abs. 4 Satz 1 ("Einsatz von zusätzlichen Polizeikräften vorhersehbar erforderlich wird") und Satz 2 BremGebBeitrG (Berechnung der Gebühr nach dem Mehraufwand "aufgrund der zusätzlichen Bereitstellung von Polizei-

kräften") - unter Rückgriff auf die Entstehungsgeschichte der Norm - für den Senat bindend ausgelegt; auch insoweit ist keine Willkür feststellbar. Zwar enthält der Gesetzeswortlaut keine näheren Angaben zur jeweiligen Vergleichsgröße. Nach der Auslegung des Berufungsgerichts liegt aber ein erhöhter polizeilicher Kräfteaufwand nur dann vor, wenn der für eine größere Veranstaltung vergleichbarer Art bei friedlichem Verlauf erforderliche Kräfteaufwand überschritten wird (BU, juris Rn. 57). Wenngleich erst im Zusammenhang mit der konkreten Berechnung des Mehraufwandes und nicht bereits auf der abstrakten Ebene der Auslegung des Gebührentatbestandes erläutert es genauer, was es unter einer solchen "Veranstaltung vergleichbarer Art bei friedlichem Verlauf" versteht (BU, juris Rn. 94): Seien - wie hier - mehrere vergleichbare Veranstaltungen vorhanden, sei es sachgerecht, aus diesen einen Durchschnittswert zu bilden, zumal der Landesgesetzgeber ein Abstellen auf einen Durchschnittswert aller vergleichbaren Veranstaltungen beabsichtigt habe, wie die Beispielsrechnung auf Seite 20 der Mitteilung des Senats vom 22. Juli 2014 (Bürgersch.-Drs. 18/1501) zweifelsfrei belege.

- 54 Soweit die Klägerin bemängelt, die Polizei habe es unkontrollierbar in der Hand, die Gebührenpflicht auszulösen und die Höhe der Zusatzkosten zu beeinflussen, verbleibt dies im Bereich des Spekultativen. Der Veranstalter einer gewinnorientierten Großveranstaltung verfügt regelmäßig selbst - und so auch hier - über bestimmte Bewertungsverfahren zur Risikoeinschätzung seiner Veranstaltung. Im Übrigen unterliegt sowohl die von der handelnden Polizeibehörde anzustellende Gefahrenprognose als auch die polizeiliche Erfahrung einer nachträglichen gerichtlichen Kontrolle. Dass die Befürchtung der Klägerin unberechtigt ist, zeigt sich nicht zuletzt beispielhaft daran, dass das Bundesligaspiel vom 19. November 2017, für das die Beklagte zunächst ebenfalls eine Gebührenpflicht angekündigt hatte, später kurzfristig "von rot auf grün" umgestuft worden ist.
- 55 bb) Auch die Kriterien für die Gebührenbemessung sind hinreichend bestimmt.
- 56 Die Gebührenbemessung ist im Gesetz nicht abschließend vorgegeben. Nach § 4 Abs. 4 Satz 4 BremGebBeitrG kann die Gebühr entweder nach den tatsächlichen Mehrkosten oder als Pauschalgebühr berechnet werden. Die entsprechende Ermächtigung hierzu findet sich in § 3 Abs. 1 BremGebBeitrG, demzufolge der

Senat die Kostentatbestände und die Kostensätze durch Rechtsverordnung festsetzen darf. Auf dieser Ermächtigung beruht Nr. 120.60 Anl. zu § 1 InKostV, wonach beim Einsatz des Polizeivollzugsdienstes nach § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG die "Abrechnung nach tatsächlichem Aufwand, soweit möglich nach Maßgabe der Nummern 120.10 bis 120.16 (erfolgt)". Weiter heißt es: "Auslagen werden gesondert erhoben." In den in Bezug genommenen Nummern 120.10 bis 120.16 Anl. zu § 1 InKostV sind Stundensätze für eingesetzte Beamte nach der Allgemeinen Kostenverordnung sowie Kilometersätze für jeden angefangenen Kilometer je eingesetzte Kraftfahrzeuge vorgesehen.

- 57 Das Berufungsgericht sieht die verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen trotz der variablen, weitgehend außerhalb der Einwirkungssphäre des Gebührenschuldners liegenden Bemessungsfaktoren angesichts der Komplexität des Sachverhalts und der Dynamik bei Großveranstaltungen als (noch) gewahrt an; eine exaktere gesetzliche Normierung sei nicht möglich (BU, juris Rn. 64). Bei den Kosten für auswärtige Polizeikräfte handele es sich nicht um Personal- oder Sachkosten, die wie Kosten für heimische Einsatzkräfte durch Bemessungsfaktoren hätten geregelt werden müssen. Vielmehr stellten sie Auslagen dar, die nach der "Verwaltungsvereinbarung über vereinfachte Regelungen und einheitliche Pauschalen für die Abrechnung von Unterstützungseinsätzen" abgerechnet würden. Nach Art. 2 Abs. 2 dieser Vereinbarung würden nicht die vollen Personal- und Sachkosten, sondern lediglich die konkreten Auslagen der Unterstützungseinsätze berücksichtigt. Damit seien die Kosten für den Einsatz auswärtiger Polizeikräfte für den betroffenen Gebührenschuldner sogar besser abschätzbar als tatsächliche Kosten Dritter, die üblicherweise als Auslagen entstehen (BU, juris Rn. 69).
- 58 Der Senat hält die Bemessungskriterien ebenfalls für (noch) hinreichend bestimmt. Stehen die tatsächlichen Grundlagen, also der zugrunde zu legende Sachverhalt, fest, ist anhand der gesetzlich festgelegten Kriterien eine eindeutige Berechnung der Gebühr möglich. Der Stundensatz der eingesetzten Bremer Beamten ist im Kostenverzeichnis Inneres festgelegt. Handlungsspielräume der Verwaltung bestehen diesbezüglich nicht. Dass die Zahl der eingesetzten Beamten, ihre Laufbahngruppen und die Dauer ihres Einsatzes nicht gesetzlich vorbestimmt sind, was die Klägerin rügt, liegt - wie es das Berufungsgericht zutref-

fend erläutert - an der Komplexität und Dynamik des Geschehens; eine genauere Normierung war dem Gesetzgeber nicht möglich. Aus dem von der Klägerin in ihrer Revisionsbegründung angeführten Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Juni 2013 - 3 C 7.12 - (Buchholz 418.5 Fleischschau Nr. 33 Rn. 17) folgt nichts anderes. Das Urteil ist nicht einschlägig, denn dort sollte die zuständige Behörde - ohne jede nähere Vorgabe - eine Gebühr erheben, "die die tatsächlichen Kosten deckt".

- 59 Hinsichtlich der Kosten für auswärtige Polizeikräfte rügt die Klägerin zwar zu Recht, dass eine Bezugnahme auf die "Verwaltungsvereinbarung über vereinfachte Regelungen und einheitliche Pauschalen für die Abrechnung von Unterstützungseinsätzen" in Gesetz oder Rechtsverordnung fehlt. Diese Verwaltungsvereinbarung, der alle Länder und der Bund beigetreten sind, wird aber schon seit vielen Jahren zur Erstattung länderübergreifender Unterstützungsleistungen als Grundlage für die Abrechnung genutzt (vgl. Antwort der Landesregierung NRW auf die Kleine Anfrage zum G 20-Gipfel in Hamburg, LT-Drs. NRW 17/345 vom 14. August 2017 S. 2). Vor diesem Hintergrund sieht der Senat trotz fehlender ausdrücklicher gesetzlicher Fixierung kein Risiko für eine willkürliche behördliche Handhabung (vgl. zu einer ähnlichen Ausgangslage BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1/99 u.a. - BVerfGE 108, 186 <237>).
- 60 cc) Auch mit Blick auf die Vorhersehbarkeit der konkreten Gebührenhöhe ist die Regelung (noch) verfassungsgemäß.
- 61 Zwar ist für den Gebührenschuldner die voraussichtliche Höhe der Gebühr, wenngleich die Bemessungskriterien feststehen, angesichts der variablen Faktoren (Zahl der zusätzlich bereitgestellten Kräfte bzw. Zahl der Einsatzstunden), die ihrerseits von einer Sicherheitsprognose der Behörde abhängen, nicht exakt bestimmbar. Sie ist für ihn aber gleichwohl im Wesentlichen abschätzbar, so dass für ihn keine unzumutbaren Unsicherheiten entstehen (vgl. zu einer ähnlichen Konstellation BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1/99 u.a. - BVerfGE 108, 186 <236>).
- 62 Dies folgt nach Auffassung des Senats allerdings nicht in erster Linie aus der in § 4 Abs. 4 Satz 3 BremGebBeitrG geregelten Unterrichtungspflicht, die sich

nach der - bindenden - Auslegung durch das Berufungsgericht nicht nur auf das Ob der Gebührenpflicht, sondern auch auf die voraussichtliche Gebührenhöhe bezieht. Das Oberverwaltungsgericht hat hierzu auf den Normzweck abgestellt, dem Veranstalter nach Mitteilung der voraussichtlichen Kosten einen angemessenen Zeitraum für die Entscheidung zuzubilligen, ob die Veranstaltung gleichwohl durchgeführt oder abgesagt werden soll (BU, juris Rn. 65). Da der Behörde jedoch mögliche Änderungen des polizeilichen Kräfteansatzes aufgrund der aktuellen Lageentwicklung vorbehalten sind und der Mitteilung über die voraussichtliche Höhe der Gebühr nach dem Wortlaut des Gesetzes keine Bindungswirkung zukommt, muss der Veranstalter unter Umständen auch für eine wesentliche und letztlich unbegrenzte Erhöhung des Mehraufwandes eintreten. Das Risiko einer Abweichung von der im Mitteilungsschreiben genannten Kostenprognose hat nach der gesetzlichen Regelung der Veranstalter der gewinnorientierten Veranstaltung und nicht der Steuerzahler zu tragen. Der vom Berufungsgericht betonte Zweck der Belehrungspflicht kann folglich nicht in dem vorausgesetzten Maß erreicht werden.

- 63 Der Senat hält die Vorschrift gleichwohl - auch ohne eine Eingrenzung des Gebührenrahmens, die zum Teil gefordert wird (etwa Buchberger/Sailer, in: Handbuch des Polizeirechts, 6. Aufl. 2018, M Rn. 209; Braun, Die Finanzierung polizeilicher Aufgabenwahrnehmung im Lichte eines gewandelten Polizeiverständnisses, 2009, S. 102; Mayer, Polizeikosten im Profifußball, 2018, S. 240 f., jew. m.w.N.) - für (noch) verfassungsgemäß. Das beruht auf folgenden Erwägungen:
- 64 Das Berufungsgericht überschätzt für gewinnorientierte Großveranstaltungen der in Rede stehenden Art die Bedeutung der Belehrung über die voraussichtliche Gebührenhöhe. Diese Belehrung kann die Rechtsposition des Veranstalters nicht nennenswert verbessern. Denn zu dem Zeitpunkt, zu dem sie in der Regel erfolgt - nach der zu den Gerichtsakten überreichten Übersicht der letzten Jahre etwa zwei bis drei Wochen vor der Veranstaltung - hat der Veranstalter bereits wesentliche Dispositionen getroffen; insbesondere für eine Einbeziehung der Veranstaltergebühr in die Kalkulation der Eintrittspreise dürfte es regelmäßig zu spät sein (vgl. auch VGH Mannheim, Urteil vom 20. Januar 1986 - 1 S 1895/84 - NVwZ 1986, 657 <658> zu § 81 Abs. 2 Satz 1 PolG BW a.F.). Der Ver-

ansteller wird mit anderen Worten vorab nicht so genau und verbindlich über die Gebührenhöhe informiert, dass er auf einer tragfähigen Grundlage über die Durchführung oder Absage der Veranstaltung entscheiden kann. Auch die Klägerin hat dies in ihrer Revisionsbegründung sowie in der mündlichen Verhandlung bestätigt. Sie hat exemplarisch darauf hingewiesen, dass die in Rede stehende konkrete Veranstaltung zum Zeitpunkt des Mitteilungsschreibens bereits ausverkauft war.

65 Das Mitteilungsschreiben kann folglich nur eine erste Orientierung hinsichtlich der zu erwartenden Gebührenhöhe sein. Hierdurch entstehen für den Gebührenschuldner aber keine unzumutbaren Unsicherheiten. Dies wird zum einen dadurch sichergestellt, dass die Gebühr nach § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG überhaupt nur dann erhoben werden darf, wenn entsprechende Erfahrungswerte zum kostenpflichtigen Mehraufwand vorliegen. Diese Erfahrungswerte werden dem Gebührenschuldner auch vorab mitgeteilt, so dass er sich immerhin darauf einstellen kann. Zudem betrifft die Gebührenregelung nur einen sehr kleinen, mit der Problematik vertrauten Adressatenkreis (Veranstalter von gewinnorientierten Großveranstaltungen), der - wie oben bereits im Zusammenhang mit dem Tatbestandsmerkmal "erfahrungsgemäß" erläutert wurde - regelmäßig über eigene Erfahrungswerte verfügt, die sich von Mal zu Mal weiter konkretisieren und verfestigen. Soweit und solange es für eine bestimmte Art von Veranstaltungen noch keine ausreichenden Erfahrungen gibt, darf auch keine Gebühr erhoben werden. Letztlich entscheidet über die konkrete Gebührenhöhe ohnehin der spätere Einsatz der Polizeikräfte, der auf seine Erforderlichkeit hin einer umfassenden gerichtlichen Überprüfung unterliegt (vgl. BU, juris Rn. 66). Insofern unterscheidet sich die Rechtslage von ihrer Struktur her nicht von sonstigen auf Kostendeckung angelegten Abgaben, bei denen der Schuldner ebenfalls im Vorhinein nicht die genaue Kostenhöhe kennt (vgl. BVerfG Beschluss vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1/99 u.a. - BVerfGE 108, 186 <236>).

66 dd) Die Klägerin kann sich zur Begründung der Unbestimmtheit des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG nicht auf das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Mannheim vom 16. August 2018 zum Gebührentatbestand "Ungerechtfertigtes Anfordern von Polizeikräften oder Veranlassen eines ungerechtfertigten Anforderns durch Dritte" (1 S 625/18 - juris Rn. 54) berufen. Das gilt schon deshalb, weil sich die

dortige Gebührenregelung nicht an einen vergleichbar engen, über einschlägige Erfahrungswerte verfügenden Adressatenkreis wendet, sondern "jedermann" betreffen kann. Ebenfalls nicht einschlägig ist das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. Juli 2006 - 10 C 9.05 - (BVerwGE 126, 222 <Rn. 29 ff.>), das einen sehr weiten Gebührentatbestand betraf ("Amtshandlungen im Rahmen der altlastenrechtlichen Überwachung"), bei dem auch die gerichtliche Auslegung keine Kriterien für die Abgrenzung gebührenpflichtiger und gebührenfreier Amtshandlungen zu benennen vermochte.

- 67 f) Die in § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG normierte Gebührenpflicht verstößt auch nicht gegen grundrechtlich geschützte Positionen der Klägerin.
- 68 aa) Das Berufungsgericht verneint zutreffend unter Bezugnahme auf die höchstgerichtliche Rechtsprechung einen Verstoß gegen Art. 14 GG. Danach schützt die Eigentumsfreiheit nicht gegen die Auferlegung von Geldleistungspflichten, die nicht mit einem bestimmten Eigentumsobjekt zu erfüllen sind, sondern aus dem gesamten Vermögen beglichen werden müssen (BVerfG, Urteil vom 8. April 1997 - 1 BvR 48/94 - BVerfGE 95, 267 <300>; BVerwG, Urteil vom 27. Oktober 2010 - 6 C 12.09 - Buchholz 422.2 Rundfunkrecht Nr. 58 Rn. 54). Auch der Schutz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs erstreckt sich nur auf den konkreten Bestand an vermögenswerten Rechten und nicht auf das Vermögen als solches (BVerfG, Urteil vom 6. Dezember 2016 - 1 BvR 2821/11 u.a. - BVerfGE 143, 246 Rn. 240). Die Gegenauffassung der Klägerin setzt sich nicht mit dieser Rechtsprechung auseinander. Vielmehr kritisiert sie mit ihrem Einwand, der Veranstalter werde finanziell für Vorgänge verantwortlich gemacht, die außerhalb seines Herrschaftsbereichs liegen, und sei aufgrund des Eindrucks, er sei ein polizeirechtlicher Störer, negativen Folgen für den Betrieb ausgesetzt, letztlich die Zurechnung und wiederholt ihre Auffassung eines Wertungswiderspruchs zum Polizeirecht (s. dazu bereits oben).
- 69 bb) Auch mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) steht die Regelung in Einklang. Die Abgabe wird durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls gerechtfertigt, denn sie dient der Herstellung von Lastengerechtigkeit. Die immens gestiegenen Kosten für Polizeieinsätze aus Anlass von Großveranstaltungen, namentlich unfriedlich verlaufener Fußballveranstaltungen,

sollen künftig nicht mehr zu Lasten der Allgemeinheit aus dem Steueraufkommen finanziert, sondern dem wirtschaftlich Begünstigten in Rechnung gestellt werden. Die vorgesehene Gebühr ist auch nicht unverhältnismäßig, da der Gesetzgeber ausschließlich an gewinnorientierte Veranstaltungen anknüpft. Das Berufungsgericht (BU, juris Rn. 78) hat dabei zu Recht berücksichtigt, dass die Gebührenhöhe ihre Entsprechung in der von der Besucherzahl abhängigen Gewinnerwartung des Veranstalters findet. Anhaltspunkte für eine generell erdrosselnde Wirkung der Gebühr bestehen nicht; sie wurden auch von der Klägerin nicht geltend gemacht. Vielmehr wird die Gebührenhöhe regelmäßig in einer angemessenen Relation zu dem wirtschaftlichen Ergebnis stehen, das der Veranstalter - auch dank des verstärkten Polizeieinsatzes - erzielen kann.

- 70 Wo diese Relation bei bestimmten Arten von Veranstaltungen typischerweise nicht besteht, mag es unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten geboten sein, den Gebührentatbestand verfassungskonform einschränkend auszulegen und anzuwenden. Atypischen Einzelfällen kann und muss zudem durch Billigkeitsmaßnahmen nach § 25 Abs. 1 BremGebBeitrG Rechnung getragen werden (vgl. BU, juris Rn. 78). Dies zu vertiefen, bietet der vorliegende Fall, der ausschließlich die von der Klägerin organisierte Fußballbundesliga betrifft, indes keinen Anlass.
- 71 Den von der Klägerin befürchteten "Fehlanreiz" (verringertes Einsatz von Polizeikräften bei unproblematischen, erhöhter bei den tatbestandlich erfassten Veranstaltungen) hat das Berufungsgericht zu Recht als spekulativ bewertet. Eine "wirtschaftliche Prioritätensetzung" unter mehreren Veranstaltungen wäre rechtswidrig und darf bei der rechtlichen Beurteilung der Gebührenregelung keine Berücksichtigung finden. Im Übrigen hat die Vorinstanz zutreffend auf den Umstand verwiesen, dass die Unterstützung der Länderpolizeien im Rahmen von Fußballeinsätzen auf Gegenseitigkeit beruht, sodass ein erhebliches Interesse der Beklagten bestehe, den Einsatz auswärtiger Kräfte zu minimieren (BU, juris Rn. 77).
- 72 cc) Die Gebührenregelung verstößt schließlich nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

- 73 Mit der Veranstaltergebühr für bestimmte Großveranstaltungen zieht der Gesetzgeber die Konsequenz daraus, dass es als ungerecht angesehen werden kann, wenn die Gemeinschaft der Bürger für einen Aufwand aufkommen müsste, der einem anderen Vorteile verschafft. Es ist Sache des Gesetzgebers, dieses Spannungsverhältnis zu bestimmen, zu gewichten und sachgerechte Regelungen zu schaffen (vgl. BVerwG, Urteil vom 3. März 1994 - 4 C 1.93 - BVerwGE 95, 188 <203> zur Luftsicherheitsgebühr).
- 74 Den hier vom Gesetzgeber gewählten Differenzierungskriterien liegen sachliche Erwägungen zugrunde (1); der Gesetzgeber musste auch nicht zur Vermeidung einer verfassungswidrigen Ungleichbehandlung einen steuerfinanzierten Eigenanteil wegen des allgemeinen Interesses an der gebührenpflichtigen Leistung vorsehen (2).
- 75 (1) Den Differenzierungskriterien des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG (5 000-Personen-Schwelle, Beschränkung auf "gewinnorientierte" Veranstaltungen, und zwar auf solche mit zu erwartenden Gewalthandlungen) liegen sachliche Erwägungen zugrunde. Der Gesetzgeber hat sich mit der gewählten Untergrenze für das Besucheraufkommen an die Definition der Großveranstaltung in § 1 Abs. 1 Nr. 3 der Musterversammlungsstättenverordnung 2014 angelehnt, welche für Sportstadien gilt, die mehr als 5 000 Besucher fassen, und hierdurch den Tatbestand näher präzisiert. Auch werden gewinnorientierte Großveranstaltungen mit mehr als 5 000 Personen typischerweise berufsmäßig veranstaltet (vgl. BU, juris Rn. 74), was für die Zurechnung über das Vorteilsprinzip von Bedeutung ist. Dass der Gesetzgeber auf die Gewinnorientierung und nicht auf den tatsächlichen Gewinn abstellt, hat das Berufungsgericht unter Bezugnahme auf die Gesetzesmaterialien nachvollziehbar mit der Verwaltungspraktikabilität gerechtfertigt (BU, juris Rn. 81 unter Hinweis auf den Koa-Antrag vom 15. Oktober 2014, S. 2); hierdurch habe man Probleme bei der Überprüfung der wirtschaftlichen Ertragssituation vermeiden wollen. Für den Ausschluss nicht kommerzieller Großveranstaltungen, etwa Versammlungen, gibt es ebenfalls einen tragfähigen Grund, denn solchen Veranstaltern erwächst regelmäßig kein abschöpfbarer Vorteil aus der überdurchschnittlichen Beanspruchung des staatlichen Sicherheitsapparats (BU, juris Rn. 81). Ebenso ist die Beschränkung der Gebührenpflicht auf Veranstaltungen mit zu erwartenden Gewalthandlungen sachlich ge-

rechtfertigt. Bei Veranstaltungen mit "spontanen Gewalthandlungen" fehlt es von vornherein an der zusätzlichen Bereitstellung von Polizeikräften; auch kann keine vorherige Unterrichtung stattfinden (vgl. BU, juris Rn. 82). Soweit die Klägerin schließlich die fehlende Erstreckung der Gebührenpflicht auf Veranstaltungen "mit stets unfriedlichem Verlauf" als gleichheitswidrig rügt, ist schon nicht erkennbar, welche Veranstaltungen hierunter fallen könnten. Im Übrigen ließe sich der Wortlaut aber auch auf solche Veranstaltungen ohne Weiteres anwenden.

- 76 (2) Der Gesetzgeber musste von dem gebührenpflichtigen Mehraufwand (§ 4 Abs. 4 Satz 2 BremGebBeitrG) keinen steuerfinanzierten Eigenanteil wegen des allgemeinen Interesses an der zusätzlichen Bereitstellung von Polizeikräften zur Vermeidung einer verfassungswidrigen Ungleichbehandlung vorsehen.
- 77 Die Klägerin hält einen solchen Abschlag für geboten, da das in der Gebührennorm angelegte Verhältnis von Normalaufwand und Mehraufwand nicht das Verhältnis von Allgemeininteresse und Individualinteresse widerspiegeln. So beliefen sich im konkreten Fall die Gesamtkosten für den Polizeieinsatz auf rund 500 000 €, wovon 415 000 € auf den Mehraufwand entfielen, also etwa 83 %. Ein derart überwiegendes Interesse des Veranstalters am Gesamteinsatz bestehe nicht, zumal der gebührenpflichtige Polizeieinsatz sich nicht im Stadion oder im Hausrechtsbereich des Stadions abspiele, sondern im gesamten öffentlichen Raum zum Schutz von Rechtsgütern unbeteiligter Dritter erfolge.
- 78 Zwar trifft es zu, dass das Bundesverwaltungsgericht für bestimmte Fallgestaltungen einen (Gemeinwohl-)Abschlag verlangt. So hat es etwa zum Straßenreinigungsrecht entschieden, dass es sich unter keinem vernünftigen Gesichtspunkt als sachgerecht erweist und es daher gegen den Gleichheitssatz verstößt, wenn Kosten, die die Befriedigung des Allgemeininteresses betreffen, allein den Anliegern aufgebürdet werden (BVerwG, Urteile vom 25. Mai 1984 - 8 C 55.82 und 8 C 58.82 - BVerwGE 69, 242 <245 f.> und vom 7. April 1989 - 8 C 90.87 - BVerwGE 81, 371 <373>). Vergleichbar argumentiert es etwa zu den Beiträgen nach dem Gesetz über die elektromagnetische Verträglichkeit von Geräten (BVerwG, Urteil vom 22. November 2000 - 6 C 8.99 - BVerwGE 112, 194 <205 f.>) oder zu den Rundfunkbeiträgen (BVerwG, Urteil vom 18. März

2016 - 6 C 6.15 - BVerwGE 154, 275 Rn. 41). Auch gesetzlichen Regelungen, die gewisse Eigenanteile vorsehen (etwa § 129 Abs. 1 Satz 3 BauGB zum Erschließungsbeitrag oder § 3 Abs. 2 BPolG), liegen ähnliche Gedanken zugrunde.

- 79 Der Unterschied zu den vorgenannten Fallgestaltungen liegt aber darin, dass es bei § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG um einen polizeilichen Mehraufwand geht, der *ausschließlich* aufgrund einer privatnützigen, gewinnorientierten Veranstaltung entsteht. Die gebührenpflichtige Maßnahme (zusätzliche Bereitstellung von Polizeikräften) wird mit anderen Worten - anders als in den zuvor beschriebenen Fällen - nicht ohnehin im Allgemeininteresse durchgeführt. Unter solchen Umständen ist die Entscheidung des Gesetzgebers, diese Mehrkosten nicht, auch nicht teilweise, über den allgemeinen Haushalt zu finanzieren, verfassungsrechtlich hinzunehmen.
- 80 2. Die tatbestandlichen Voraussetzungen des nach alledem insgesamt verfassungskonformen § 4 Abs. 4 Satz 1 BremGebBeitrG lagen nach den bindenden Feststellungen des Berufungsgerichts vor.
- 81 Bei dem Fußballspiel am 19. April 2015 zwischen dem SV Werder Bremen und dem Hamburger SV handelte es sich um eine gewinnorientierte Veranstaltung, bei der mit mehr als 5 000 Teilnehmern zu rechnen war. Auf der Grundlage polizeilicher Erkenntnisse aus früheren Begegnungen der beiden Fußballvereine waren der Lageeinschätzung im Unterstützungsersuchen der Polizei Bremen vom 8. April 2015 zufolge bei diesem Nordderby ab dem Vormittag des 19. April 2015 bis in die Abendstunden hinein Gewalthandlungen durch Anhänger beider Fußballvereine zu erwarten. Hierdurch war auch mit dem Einsatz von zusätzlichen Polizeikräften zu rechnen, wobei als Maßstab für den Vergleich die sogenannten "Grün- und Gelbspiele" der letzten Jahre gewählt wurden. Damit war die Veranstaltung grundsätzlich nach § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG gebührenpflichtig.
- 82 Entgegen der Auffassung der Klägerin musste auf der Bescheideebene die Frage der individuellen Zurechenbarkeit nicht (erneut) für die einzelnen Polizeimaßnahmen geprüft werden. Denn die Frage der individuellen Zurechenbarkeit ist für die gesamte staatliche Leistung als solche (zusätzliche Bereitstellung von

Polizeikräften) nach dem - in der Sache zutreffenden - Standpunkt des Oberverwaltungsgerichts schon auf der abstrakten Normebene geklärt. Soweit die Klägerin dem Oberverwaltungsgericht insoweit eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör vorwirft, greift diese Rüge daher nicht durch. Auf der Bescheideebene musste allerdings untersucht werden, ob die Leistung gerade auch der Klägerin zugerechnet werden konnte (s. dazu sogleich).

83 3. Kein durchgreifender Fehler ist dem Oberverwaltungsgericht insoweit unterlaufen, als es die Klägerin als (Mit-)Veranstalterin des Bundesligaspiels vom 19. April 2015 angesehen hat. Gegen den rechtlichen Ansatz des Oberverwaltungsgerichts, von einer Mitveranstaltereigenschaft der Klägerin und des SV Werder Bremen GmbH & Co. KGaA (künftig: Fußballverein oder Heimverein) auszugehen, ist aus der Sicht des Bundesrechts dann nichts einzuwenden, wenn der gebührenrechtlich relevante Vorteil beiden (Mit-)Veranstaltern zugerechnet werden kann (a). Davon ist nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts auszugehen; die hiergegen erhobenen Verfahrensrügen greifen nicht durch (b).

84 a) Das angefochtene Urteil beruht auf der Annahme, dass sowohl die Klägerin als auch der Fußballverein (Mit-)Veranstalter i.S.d. § 4 Abs. 4 Satz 1 BremGebBeitrG (hier: des Fußball-Bundesligaspiels am 19. April 2015) waren. Die Klägerin führe nach § 2 Nr. 1 ihrer Satzung das operative Geschäft des DFL e.V. Hierdurch habe sich dieser "seiner organisatorischen Aufgaben in Bezug auf den Spielbetrieb weitgehend begeben". Nun oblägen der Klägerin "die verantwortliche Leitung des Spielbetriebs der Lizenzligen, die Durchführung der Wettbewerbe des DFL e.V. und die Erfüllung der damit zusammenhängenden Aufgaben". Sie schaffe insbesondere durch die Festlegung der Mannschaftspaarungen, Spielzeiten und Spielorte einen organisatorischen Rahmen für den Wettbewerb Fußball-Bundesliga. Ihr komme "die übergreifende Organisation" zu. Auch sei sie nach § 2 Nr. 1.1.3. der Satzung der Klägerin für die Vermarktung der Verwertungsrechte an den Spielen der Bundesliga zuständig. Demgegenüber erbringe der Fußballverein eine maßgebliche Rolle bei der Durchführung der in diesen Wettbewerb eingebetteten Spiele im Stadion. Ohne die Einbindung in den Wettbewerb der Bundesliga handele es sich bei einem Fußballspiel zwischen zwei Vereinen um ein bloßes Freundschaftsspiel; erst durch die sachliche

und organisatorische Zusammenarbeit beider Akteure würde die Durchführung der (Wettbewerbs-)Veranstaltung möglich, was sie zu Mitveranstaltern mache (BU, juris Rn. 88). Unausgesprochen geht das Urteil damit zugleich davon aus, dass keinem der beiden (Mit-)Veranstalter ein deutliches Übergewicht bei ihrer organisatorischen Zusammenarbeit zukommt.

- 85 Diese Erwägungen sind aus bundesrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden. Ihnen liegt - entgegen der Auffassung der Klägerin - insbesondere keine willkürliche Auslegung der Begriffe "Veranstalter oder Veranstalterinnen" bzw. "eine gewinnorientierte Veranstaltung durchführen" zugrunde. Vielmehr hat die Klägerin in der mündlichen Verhandlung selbst betont, dass es keinen feststehenden gebührenrechtlichen Begriff des Veranstalters gebe; man müsse vielmehr stets auf den jeweiligen Kontext abstellen. Dies zugrunde gelegt, ist ein Rechtsfehler nicht feststellbar. Unstreitig ist, dass die Einbettung des in Rede stehenden Fußballspiels in den Wettbewerb "Bundesliga" gerade durch die Klägerin, nämlich durch deren "offizielle Spielansetzung", erfolgte. Diese Befugnis steht ihr nach § 2 Nr. 1.1.1. ihrer Satzung zu, wonach ihr "die verantwortliche Leitung des Spielbetriebs der Lizenzligen" obliegt. Entgegen der Auffassung der Klägerin drängt sich angesichts dessen auch nicht auf, dass ihr Mitwirkungsanteil an der Veranstaltung derart untergeordnet war, dass ihre Inanspruchnahme von vornherein ausscheiden musste. Schließlich kann die Klägerin auch nicht mit ihrer Auffassung durchdringen, man dürfe nicht auf den Wettbewerbscharakter der Veranstaltung abstellen. Hierfür gibt es keine nachvollziehbare Begründung, zumal gerade Fußballspiele der Bundesliga im Mittelpunkt der gesetzgeberischen Überlegungen standen.
- 86 Als (Mit-)Veranstalterin durfte die Klägerin allerdings nur dann in Anspruch genommen werden, wenn der gebührenrechtlich relevante Vorteil gerade auch ihr zugerechnet werden kann. Insoweit ist zu betonen, dass es hierbei nicht um die Frage geht, wer für Sicherheitsfragen im Zusammenhang mit einem Fußballspiel verantwortlich ist, sondern allein um die Frage des *wirtschaftlichen Vorteils* (vgl. bereits oben unter 1 c) cc)) im Zusammenhang mit der Zurechnung). Auch wenn das Oberverwaltungsgericht diese Voraussetzung nicht noch einmal ausdrücklich im Zusammenhang mit dem Veranstalterbegriff erwähnt, ist es jedenfalls der Sache nach zutreffend hiervon ausgegangen. Denn es be-

schränkt sich bei seiner Prüfung - wie oben erwähnt - nicht auf die rein organisatorische Zusammenarbeit der Klägerin mit dem Fußballverein zum Zustandekommen eines Wettbewerbsspiels. Vielmehr stellt es gerade auch auf die Verwertung der Vermarktungsrechte, also auf das wirtschaftliche Interesse der Klägerin an der Durchführung dieser Veranstaltung ab. Dabei geht es in einem anderen Zusammenhang auch auf den Umfang dieses Interesses ein, indem es erwähnt, dass der Klägerin 3,15 % aus dem Erlös dieser Verwertung zustehen (BU, Rn. 25).

- 87 Der Einwand der Klägerin, der genannte Prozentwert beziehe sich auf sämtliche Vermarktungsrechte und nicht etwa auf ein einzelnes Bundesligaspiel, steht dieser Bewertung nicht entgegen. Insoweit hat die Klägerin in der mündlichen Verhandlung eingeräumt, dass die Frage des wirtschaftlichen Vorteils nicht von der derzeitigen Ausgestaltung der Vertragsgrundlagen zwischen den verschiedenen wirtschaftlich von der Fußballbundesliga profitierenden Akteuren abhängen kann; diese muss gegebenenfalls geändert und an die rechtlichen Gegebenheiten angepasst werden. Ähnliches gilt, soweit die Klägerin darauf hinweist, dass der Fußballverein deutlich höhere Umsätze habe als sie selbst. Im Übrigen kann diesem Umstand im Rahmen des Gesamtschuldnerausgleichs (s. dazu noch später) Rechnung getragen werden.
- 88 b) Den vorgenannten Feststellungen zur Mitwirkung der Klägerin an der Durchführung der Veranstaltung und ihrem hieran bestehenden wirtschaftlichen Interesse stehen keine begründeten Verfahrensrügen entgegen.
- 89 aa) Die Klägerin macht geltend, das Berufungsgericht habe sich mit der Feststellung, der DFL e.V. habe sich "seiner organisatorischen Aufgaben in Bezug auf den Spielbetrieb weitgehend begeben" sowie der Feststellung, der Klägerin obliege die Aufgabe, die Spielorte zu bestimmen, auch sei sie für die Vermarktung der Verwertungsrechte an den Spielen der Bundesliga zuständig (BU, juris Rn. 88), verfahrensfehlerhaft nicht an seine Wahrunterstellung bestimmter Tatsachen gehalten. Stattdessen hätte das Gericht als wahr unterstellen müssen, dass die Klägerin (nur) Datum und konkrete Anstoßzeit im Auftrag des DFL e.V. bestimme und dass die Zuständigkeit der gesamten sonstigen Organisation sowie der Durchführung und der Vermarktung der Wettbewerbe Bundesliga und

2. Bundesliga dem DFL e.V. obliege, der seinerseits mit der Erfüllung dieser Aufgaben die Klägerin betraut habe.

- 90 Diese Kritik ist nicht berechtigt. Ihr liegt folgender Sachverhalt zugrunde: Die Klägerin hatte in der mündlichen Verhandlung vor dem Oberverwaltungsgericht mehrere Beweisanträge gestellt, in denen es um die Aufgabenverteilung zwischen der Klägerin, dem gastgebenden Fußballverein SV Werder Bremen und dem Ligaverband e.V. (DFL e.V.) ging. Das Oberverwaltungsgericht hatte diese Beweisanträge mit der Begründung zurückgewiesen, die unter Beweis gestellten Tatsachen könnten als wahr unterstellt werden (vgl. Protokoll der mündlichen Verhandlung S. 4).
- 91 Insoweit liegt ein Verstoß gegen § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO (Überzeugungsgrundsatz) nicht vor. Zwar darf das Gericht seiner Entscheidung keinen Sachverhalt zugrunde legen, der von einer Tatsache abweicht, die es bei der Ablehnung eines Beweisantrags als wahr unterstellt hat. Die Wahrunterstellung entfaltet aber keine Bindungswirkung für die Würdigung des betreffenden Lebenssachverhalts, d.h. das Gericht kann unter Beachtung des Überzeugungsgrundsatzes bestimmte Schlüsse ziehen, solange die als wahr unterstellten Tatsachen zugrunde gelegt werden (stRspr, vgl. BVerwG, Beschluss vom 10. September 2018 - 6 B 134.18 - juris Rn. 8 m.w.N.). So liegt der Fall hier: Sowohl bei der Feststellung, der DFL e.V. habe sich seiner organisatorischen Aufgaben weitgehend begeben, als auch bei den weiteren Feststellungen zu den Aufgaben der Klägerin handelt es sich um keine Missachtung der als wahr zu unterstellenden Tatsachen in den Beweisanträgen, sondern um eine gerichtliche Würdigung des Lebenssachverhalts. Gerade durch den einleitenden Satz "Durch die Übertragung des operativen Geschäfts auf die Klägerin ..." wird deutlich, dass die Klägerin mit diesen Aufgaben *betraut* worden ist, ihr diese also nicht unabhängig von dieser Übertragung zustehen.
- 92 bb) Soweit die Klägerin ihre Rüge auch auf die im Urteil enthaltene Feststellung erstreckt, der Klägerin obliege auch "die Festlegung von allgemeinen Spielstandards, wie etwa die Regelung der Vergabe von Kartenkontingenten an Gastvereine" (BU, Rn. 88), handelt es sich schon deshalb nicht um eine Abweichung

von den als wahr unterstellten Tatsachen, weil dieser Punkt nicht von den Beweisansprüchen und damit auch nicht von der Wahrunterstellung umfasst war.

- 93 cc) Ob die letztgenannte Feststellung in dieser Allgemeinheit zutrifft, kann im Übrigen offenbleiben. Gewisse Zweifel ergeben sich daraus, dass die Klägerin in der sogenannten Spielordnung des DFL e.V. im Zusammenhang mit den Kartentkontingenten sowie Kartensonderaktionen zwar tatsächlich erwähnt wird (vgl. dort unter III. § 3 Nr. 4 und 10), allerdings nur am Rande und ohne dass ihr insoweit eine entscheidende Rolle zukommt. Den Einzelheiten muss hier aber nicht nachgegangen werden. Denn die Klägerin hat diese Feststellung weder ordnungsgemäß mit einer Verfahrensrüge angegriffen noch deren Entscheidungserheblichkeit dargelegt. An letzterer fehlt es auch offensichtlich, da diesem Punkt für das Oberverwaltungsgericht bei seiner beispielhaften Aufzählung der verschiedenen Aufgaben der Klägerin ersichtlich keine besondere Bedeutung zukam. Vielmehr hat es zur Begründung der Mitveranstalter-Eigenschaft der Klägerin entscheidend auf die Festlegung der Mannschaftspaarungen, Spielzeiten und Spielorte, also die konkrete Spielansetzung, abgestellt.
- 94 4. Dem Oberverwaltungsgericht ist auch hinsichtlich der Schuldnerauswahl kein Verstoß gegen Bundesrecht unterlaufen.
- 95 Das Oberverwaltungsgericht hat angenommen, dass gebührenpflichtige Mitveranstalter i.S.d. § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG mangels anderweitiger gesetzlicher Bestimmungen gemäß § 13 Abs. 4 BremGebBeitrG als Gesamtschuldner im Sinne von §§ 421 ff. BGB haften; ein Rangverhältnis zwischen mehreren Mitveranstaltern begründe das Gesetz nicht. Es hat weiter angenommen, dass der Zweck der landesrechtlichen Regelung über die Gesamtschuldnerauswahl nicht im Schuldnerschutz bestehe, sondern allein darin, der Verwaltung den Gesetzesvollzug zu erleichtern und den damit verbundenen Verwaltungsaufwand zu verringern. Die Behörde dürfe nach ihrer Wahl einen Gesamtschuldner zur Ausgleichszahlung in voller Höhe heranziehen, etwa aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität, und es ihm überlassen, bei dem (oder den) mithaftenden weiteren Kostenschuldner(n) einen Ausgleich zu suchen. Begrenzt werde das weite Ermessen lediglich durch das Willkürverbot und offenbare Unbilligkeit. Diesem eingeschränkten Zweck des Landesgesetzes hat es schließlich auch entnommen,

dass die Behörde im Regelfall nicht verpflichtet sei, die Gründe ihrer Auswahlentscheidung anzugeben (BU, juris Rn. 90).

- 96 Aus der Sicht des Bundesrechts ist das Ergebnis dieser Auslegung jedenfalls unter den hier vorliegenden Umständen nicht zu beanstanden (a); Verfahrensfehler sind dem Oberverwaltungsgericht insoweit nicht unterlaufen (b).
- 97 a) Der Senat ist an die Auslegung des Landesrechts durch das Berufungsgericht in Bezug auf das Verhältnis von § 4 Abs. 4 zu § 13 Abs. 4 BremGebBeitrG gebunden. Der angebliche Widerspruch zu den Gesetzesmaterialien ("Koa-Antrag" S. 3), die nach Auffassung der Klägerin belegen, dass ein Auswahlermessen nur dann bestehen soll, wenn von den an der Veranstaltung Mitwirkenden keiner ein "deutliches Übergewicht" hat, liegt nicht vor. Denn das Berufungsgericht geht - wie oben im Zusammenhang mit der Veranstaltereigenschaft der Klägerin ausgeführt wurde - von einem solchen Übergewicht einer der beiden Akteure gerade nicht aus.
- 98 Auch unter der Prämisse, dass ein Rangverhältnis der (Mit-)Veranstalter nicht besteht und die Gesamtschuldnerauswahl im weiten, lediglich durch das Willkürverbot begrenzten Ermessen der Behörde liegt, hat der Senat allerdings Zweifel, ob der Ausschluss einer Begründungspflicht in dieser Allgemeinheit mit Bundesrecht - namentlich mit der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) - vereinbar ist (zur Frage, ob und inwieweit die Gesamtschuldnerauswahl begründet werden muss, vgl. auch BVerwG, Urteil vom 22. Januar 1993 - 8 C 57.91 - Buchholz 401.71 AFWoG Nr. 10 S. 101 einerseits; BFH, Urteile vom 2. Dezember 2003 - VII R 17/03 - BFHE 204, 380 Rn. 24 und vom 12. Februar 2009 - VI R 40/07 - BFHE 224, 306 Rn. 16, ebenso BSG, Urteil vom 23. Januar 2018 - B 2 U 4/16 R - juris Rn. 23 m.w.N. andererseits). Das kann aber offenbleiben. Denn hier besteht die Besonderheit, dass es nur zwei Gesamtschuldner gibt, die beide in denselben Ligaverband, den DFL e.V., eingebunden sind: Da dieser konzernähnlich strukturierte Ligaverband der Zusammenschluss der lizenzierten Vereine und Kapitalgesellschaften der Fußball-Lizenzligen Bundesliga und 2. Bundesliga ist, gehört ihm auch der Fußballverein Werder Bremen an. Die Klägerin ist vom Ligaverband zur Wahrnehmung dessen operativen Geschäfts gegründet worden; der Ligaverband ist ihr einziger

Gesellschafter. Vor diesem Hintergrund durfte die Beklagte ohne Weiteres erwarten, dass die Klägerin sich um einen angemessenen internen Ausgleich bemühen wird, wie es der Vertreter des DFL e.V. im Übrigen auch bereits in der öffentlichen Anhörung am 17. Oktober 2014 zum Gesetzentwurf in Anwesenheit des Vertreters des Fußballvereins angedeutet hatte (vgl. Ausschussprotokoll der 45. Sitzung des Haushalts- und Finanzausschuss S. 920).

- 99 Dies zugrunde gelegt, ist der vom Verwaltungsgericht geäußerte Gedanke der Vermeidung einer Wettbewerbsverzerrung durch bewusste und endgültige Verschonung des Heimvereins Werder Bremen eher fernliegend, denn mit der "Weitergabe der Rechnung" an den Verein war nach der öffentlichen Ankündigung in der Anhörung ausdrücklich zu rechnen.
- 100 Hiervon abgesehen bewertet der Senat - anders als die beiden Vorinstanzen - die Vermeidung einer Wettbewerbsverzerrung innerhalb des Profifußballs in Deutschland aber auch nicht als einen von vornherein unzulässigen Gesichtspunkt bei der Ermessensausübung. Es erscheint im Gegenteil gerade nicht sachwidrig, auf die Wettbewerbsfähigkeit des Fußballclubs insofern Rücksicht zu nehmen, als dieser nicht mit der vollen Summe in Vorkasse treten muss. Vielmehr kann gerade die Inanspruchnahme der für den *Ligaverband*, also den Zusammenschluss aller lizenzierten Vereine, handelnden Klägerin dazu beitragen, dass eine aus Sicht des Profifußballs gerechte Lösung der Kostenaufteilungsfrage gefunden wird.
- 101 b) Soweit die Klägerin rügt, das Berufungsgericht habe sich nicht mit ihrem Vortrag befasst, es sei ermessensfehlerhaft, die Klägerin anstelle des Fußballvereins heranzuziehen, geht es um Vortrag zu Rechtsfragen; ein etwaiger Verstoß gegen den Anspruch der Klägerin auf rechtliches Gehör kann daher grundsätzlich im vorliegenden Revisionsverfahren geheilt werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 31. Juli 2002 - 8 C 37.01 - Buchholz 428 § 1 Abs. 3 VermG Nr. 35 S. 109 f. m.w.N.). Hiervon abgesehen hat sich das Gericht mit dieser Rüge befasst (vgl. BU, juris Rn. 90).
- 102 Die Rüge der Klägerin, das Oberverwaltungsgericht habe gegen die ihm obliegende Begründungspflicht (§ 108 Abs. 1 Satz 2, § 138 Nr. 6 VwGO) verstoßen,

weil es sich nicht mit der Frage auseinandergesetzt habe, ob die Auswahlentscheidung der Beklagten mit dem Ziel der Verwaltungspraktikabilität in Einklang gestanden habe, dringt ebenso wenig durch. Auf eine eigene Überzeugung von der Verwaltungspraktikabilität kam es nach dem Rechtsstandpunkt des Gerichts nicht an, da es - wie oben geschildert - davon ausgegangen ist, dass die Auswahlentscheidung im vorliegenden Fall keiner Begründung und keines besonderen Rechtfertigungsgrundes bedurfte. Ein weiteres Eingehen auf die Frage der Verwaltungspraktikabilität war damit aus Sicht des Gerichts nicht erforderlich.

- 103 5. Demgegenüber verstoßen die Erwägungen, auf die das Oberverwaltungsgericht seine Annahme stützt, die Gebührenfestsetzung sei auch der Höhe nach nicht zu beanstanden, teilweise gegen Bundesrecht. Zwar bestehen im Ausgangspunkt keine Bedenken hinsichtlich der Ermittlung der Gesamthöhe des Mehraufwandes (a) und der Auffassung des Gerichts, hiervon müssten weder Kosten für bestimmte Einsatzabschnitte noch für strafprozessuale Maßnahmen herausgerechnet werden (b). Es fehlt aber die notwendige Prüfung, ob diejenigen Kosten hätten abgezogen werden müssen, die konkreten Störern hätten in Rechnung gestellt werden müssen (c).
- 104 a) Das Oberverwaltungsgericht hat den im Bescheid festgesetzten Mehraufwand der konkreten Höhe nach gebilligt: Dem Kostenansatz liege ein sachgerecht gebildeter Basiswert in Höhe von 76 811,65 € zugrunde (aa), die Berechnung der Personalkosten gehe in rechtlich nicht zu beanstandender Weise von einer Zahl von 969 eingesetzten Polizeikräften aus (bb) und auch die der Klägerin als Auslagen im Sinne der Gebührenziffer 120.60 der Anlage zu § 1 InKostVO in Rechnung gestellten Unterbringungs- und Verpflegungskosten für auswärtige Kräfte seien angemessen (cc). Diese Annahmen sind bundesrechtlich - jedenfalls im Ergebnis - nicht zu beanstanden.
- 105 aa) Hinsichtlich der Ermittlung des Basiswertes ist zunächst auf die obenstehenden Ausführungen unter 1 e) aa) (4) zu verweisen. Danach muss aus mehreren vergleichbaren Veranstaltungen ein Durchschnittswert gebildet werden. Hinsichtlich der Bundesligaspiele ist das Gericht nicht der Auffassung der Klägerin gefolgt, die Kosten des Polizeieinsatzes am 19. April 2015 müssten in einen

Vergleich mit dem aufwendigsten "Grünspiel" aus der Saison 2013/2014 gesetzt werden, sondern hat den von der Beklagten gebildeten Durchschnitt sämtlicher Grün- und Gelbspiele der drei letzten Spielzeiten für plausibel gehalten, zumal er für die Klägerin den günstigeren Vergleichsmaßstab darstelle (BU, juris Rn. 94 f.). Dies ist bundesrechtlich nicht zu beanstanden.

- 106 bb) Bei seiner gerichtlichen Kontrolle der Gefahrenprognose, auf die es für das Ob der Gebührenpflicht ankommt sowie seiner Kontrolle des konkreten Polizeieinsatzes, auf den es für den konkreten Gebührenumfang ankommt (s.o.), ist das Oberverwaltungsgericht allerdings von einem zu engen Prüfungsmaßstab ausgegangen. Zur Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes durfte sich die gerichtliche Kontrolle nicht auf die Prüfung beschränken, ob die der Prognose zugrunde liegenden tatsächlichen Annahmen "(sorgfaltswidrig) von unzutreffenden Gegebenheiten ausgehen oder sonst offensichtlich unrichtig sind" (BU, juris Rn. 66) bzw. ob der dem Gebührenschuldner in Rechnung gestellte Kräftebedarf "offensichtlich exzessiv ist oder auf offensichtlich fehlerhaften rechtlichen oder taktischen Erwägungen beruht" (vgl. BU, juris Rn. 97).
- 107 Zwar verlangt § 4 Abs. 4 Satz 1 BremGebBeitrG, der auf zusätzliche Polizeikräfte abstellt, deren Einsatz "vorhersehbar erforderlich" wird, ähnlich wie der polizeirechtliche Gefahrenbegriff im Allgemeinen, eine Prognose. Dies gibt aber für die Annahme eines Beurteilungsspielraums nichts her. Die prognostischen Elemente sind vielmehr Elemente der Unbestimmtheit des Rechtsbegriffs. Als solche rechtfertigen sie für sich genommen keine Kontrollbeschränkung der Gerichte. Ihre Konkretisierung ist von Verfassungs wegen Sache der Rechtsprechung, die die Rechtsanwendung der Behörden auch insoweit regelmäßig uneingeschränkt nachzuprüfen hat (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 20. April 2017 - 2 BvR 1754/14 - juris Rn. 46 <zum Merkmal "unmittelbar bevorstehend" in § 39 Abs. 1 Nr. 3 BPolG>). Dennoch durfte das Oberverwaltungsgericht dem irrevisiblen § 4 Abs. 4 Satz 1 BremGebBeitrG einen eingeschränkt justitiablen Prognosespielraum der Exekutive entnehmen, soweit es um Fragen der Einsatzplanung und -taktik bei der Bemessung des erforderlichen Kräfteansatzes geht (vgl. BU, juris Rn. 66, 98 a.E.). Denn insoweit ist das Entscheidungsverhalten der Behörde durch das materielle Recht in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise nicht vollständig determiniert (vgl. BVerfG, Beschluss vom 31. Mai 2011 - 1 BvR

857/07 - BVerfGE 129, 1 <22>). Das gilt zumal deshalb, weil der von der Behörde für erforderlich gehaltene Kräfteansatz keinen Einfluss auf die Rechtmäßigkeit der jeweiligen polizeilichen Maßnahme hat, die ihrerseits im Streitfall vollständig justitiabel ist. Auch unter dieser Prämisse hat das Gericht aber uneingeschränkt zu überprüfen, ob die dem polizeilichen Kräfteansatz zugrunde liegende Prognose auf einer zutreffenden - und bis zum Polizeieinsatz aktualisierten - tatsächlichen Grundlage beruht. Zudem ist die prognostische Einschätzung selbst ohne weitergehende Einschränkungen auf ihre Plausibilität zu überprüfen.

108 Der unzureichende rechtliche Ansatz des Oberverwaltungsgerichts hat sich aber im Ergebnis nicht ausgewirkt. Denn es hat der Sache nach die der Gebührensatzung zugrunde liegenden tatsächlichen Annahmen, insbesondere den kurzfristig erhöhten Polizeikräfteinsatz, auf seine Plausibilität überprüft und Fehler nicht festgestellt. So hat es insbesondere die Zahl der Fans der verschiedenen Fan-Kategorien mit denjenigen bei vergleichbaren Nordderbys verglichen und die im Befehl Nr. 1 der zentralen Einsatzsteuerung vom 16. April 2015 enthaltene Begründung zur Erhöhung des ursprünglich prognostizierten Personalansatzes von 800 Beamten auf 969 Beamte näher betrachtet; diese Begründung hat es als "überzeugend und nachvollziehbar dargelegt" bewertet. Schließlich habe die Beklagte auch in der mündlichen Verhandlung nachvollziehbar geschildert, dass sich die Brisanz der Fußballbegegnung besonders durch die Ergebnisse der vorherigen Spieltage und den drohenden Abstieg des Hamburger SV mit dem Heranrücken des Saisonendes verschärft habe (BU, juris Rn. 98). An diese trichterlichen Würdigungen ist das Bundesverwaltungsgericht gebunden. Eine (noch) eingehendere Prüfung musste sich dem Oberverwaltungsgericht nicht aufdrängen, nachdem die Klägerin ihre schriftlich vorbereiteten Beweisanträge, die darauf abzielten, den Polizeikräfteinsatz am 19. April 2015 näher aufzuklären, in der mündlichen Verhandlung nicht gestellt hat.

109 cc) Ähnliches gilt hinsichtlich der Angemessenheit der Höhe der Unterbringungs- und Verpflegungskosten für auswärtige Kräfte im Bremer Stadtgebiet. Auch insoweit ist der Senat an die trichterlichen Feststellungen gebunden. Zwar hat die Klägerin ihre hierzu vorbereiteten Beweisanträge in der mündli-

chen Verhandlung zunächst gestellt. Sie hat sie später aber ausdrücklich wieder zurückgenommen, nachdem der Beklagte den Gebührenbescheid in der mündlichen Verhandlung um ca. 10 000 € herabgesetzt hat (Protokoll der mündlichen Verhandlung vom 1. Februar 2018, S. 4).

- 110 b) Von diesem Mehraufwand mussten weder Kosten für bestimmte Einsatzabschnitte noch für strafprozessuale oder sogenannte doppel funktionale Maßnahmen herausgerechnet werden. Hinsichtlich der Einsatzabschnitte begründet das Oberverwaltungsgericht dies zutreffend mit dem Gebührentatbestand, der den Polizeieinsatz in seiner Gesamtheit dem Veranstalter zurechnet und nicht nur am Veranstaltungsort (hier das Stadion) bzw. in seiner räumlichen Nähe (BU, juris Rn. 101). Den anteilig auf Maßnahmen der Strafverfolgung entfallenden Personalkosten kommt nach den Feststellungen des Gerichts eine gebührenrechtlich "absolut untergeordnete Bedeutung" zu. Auch daran ist der Senat gebunden, so dass auch etwaige Kosten für die Verfolgung einzelner Straftaten (§ 464a StPO i.V.m. Nr. 9015 KV GKG) nicht abzuziehen waren. Schließlich können auch Maßnahmen mit sowohl polizeirechtlicher als auch strafprozessualer Zielsetzung (doppel funktionale Maßnahmen), wie etwa Durchsuchungen, Sicherstellungen und Beschlagnahmen ohne Abzug in den gebührenpflichtigen Aufwand eingerechnet werden, denn die polizeilichen Aufgaben der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung stehen grundsätzlich nebeneinander, auch wenn eine polizeiliche Maßnahme im Einzelfall der Erfüllung beider Aufgaben dienen kann. Dementsprechend überschneiden sich die Regelungen des Polizeirechts und der Strafprozessordnung grundsätzlich nicht (BVerwG, Beschluss vom 22. Juni 2001 - 6 B 25.01 - Buchholz 402.41 Allgemeines Polizeirecht Nr. 69 S. 8 f.).
- 111 c) Anders zu bewerten sind aber die Kosten für solche polizeilichen Maßnahmen, die anlässlich des Fußballspiels am 19. April 2015 gegen einzelne Störer ergriffen worden sind.
- 112 Wie bereits oben im Zusammenhang mit dem Gebührentatbestand ausgeführt wurde, muss insoweit eine "Doppelabrechnung" derselben Leistung vermieden werden. Von Bundesrechts wegen ergibt sich dies aus dem Gebot der Folgerichtigkeit als bereichsspezifischer Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes

gemäß Art. 3 Abs. 1 GG im Abgabenrecht (vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 1. April 2014 - 2 BvL 2/09 - BVerfGE 136, 127 Rn. 51 m.w.N.). Dem Veranstalter können deshalb nicht ohne Weiteres auch solche Kosten in Rechnung gestellt werden, die nach den Regelungen des Bremer Landesrechts gegenüber einzelnen Störern geltend zu machen sind. Dabei geht 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. Solche Ingewahrsamnahmen hat es am 19. April 2015 in nicht geringem Umfang gegeben; die Beklagte geht in ihrer in der mündlichen Verhandlung überreichten Kostenerläuterung von insgesamt 91 Fällen aus. Für diese auf Veranlassung des Störers vorgenommenen Amtshandlungen kann 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 stehende Veranstaltergebühr nach § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG steht, ist in erster Linie eine Frage des Bremer Landesrechts.

- 113 Das Oberverwaltungsgericht hat diese Auslegungsfrage in dem angefochtenen Urteil nicht beantwortet. Zwar hat es ausgeführt, dass "einzelne Amtshandlungen" nicht herauszurechnen seien (BU, juris Rn. 91); aus dem Kontext ergibt sich aber, dass damit nicht die konkreten Störerkosten gemeint waren. Auch die Beklagte selbst hatte diese Kosten bislang nicht im Blick. Damit steht es nach § 173 VwGO i.V.m. § 563 Abs. 4 ZPO grundsätzlich im Ermessen des Senats, ob er das irreversible Recht eigenständig auslegt oder die Sache an die Vorinstanz zurückverweist (BVerwG, Urteil vom 15. November 1990 - 3 C 49.87 - Buchholz 310 § 113 VwGO Nr. 224 S. 65; Eichberger/Buchheister, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand September 2018, § 137 Rn. 82). Da die Auslegung nach Überzeugung des Senats nicht losgelöst von der Verwaltungspraxis der Beklagten in Bezug auf Ingewahrsamnahmen bei Großveranstaltungen sowie den in der mündlichen Verhandlung angedeuteten Praktikabilitätserwägungen vorgenommen werden sollte und ohnehin noch tatsächliche Feststellungen zum genauen Umfang der Ingewahrsamnahmen und der damit verbundenen Kosten fehlen (s. dazu sogleich), wird die Sache an das Oberverwaltungsgericht zurückverwiesen.

- 114 Die Frage des etwaigen Abzugs konkreter Störerkosten hat sich nicht dadurch erledigt, dass die Beklagte noch in der mündlichen Verhandlung - ausgehend von 91 Ingewahrsamnahmen - eine einschlägige Berechnung nachgereicht und den Gebührenbescheid in Höhe von rund 14 000 € aufgehoben hat. Denn die Klägerin hat ausdrücklich bestritten, dass die dieser Berechnung zugrunde liegenden tatsächlichen Annahmen zutreffen. Da der Senat die erforderlichen tatsächlichen Feststellungen nicht selbst treffen darf, muss die Sache an die Vorinstanz zurückverwiesen werden. Sollte es - je nach Auslegungsergebnis in Bezug auf das Verhältnis der beiden Kostenregelungen zueinander (s.o.) - im Ergebnis auf einen Abzug der konkreten Ingewahrsamskosten hinauslaufen, wäre schließlich durch das Oberverwaltungsgericht zu klären, ob sich der Abzug auf die Kosten für die "Gestellung von Beamten und Fahrzeugen (...) zur Begleitung oder Beförderung der Personen" in den Polizeigewahrsam (Transportkosten) zu beschränken hätte (vgl. Anl. InKostV Nr. 120.1 Ziff. 3 "Abrechnung nach tatsächlichem Aufwand"), da der Klägerin gegenüber wohl nur insofern eine Doppelabrechnung im Raum steht. Demgegenüber hat die Beklagte ihrer Kostenberechnung - möglicherweise "überschießend" - auch die Kosten für die "Unterbringung von Personen im Polizeigewahrsam" (vgl. Nr. 120.30 Alt. 1 "für jede angefangenen 24 Stunden 36,55 €") zugrunde gelegt.
- 115 6. Da sich das Urteil nicht aus anderen Gründen als richtig erweist (§ 144 Abs. 4 VwGO), ist das Verfahren zur erneuten Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht zurückzuverweisen (§ 137 Abs. 1, § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO).

Dr. Bier

Prof. Dr. Bick

Dr. Martini

Dr. Dieterich

Sieveking

B e s c h l u s s

Der Streitwert wird für das Revisionsverfahren gemäß § 47 Abs. 1, § 52 Abs. 3 Satz 1 GKG auf 415 000 € festgesetzt.

Dr. Bier

Prof. Dr. Bick

Dr. Dieterich