



Stellungnahme Nr. 36 Juli 2023

ZUR

Verfassungsbeschwerde der (...) GmbH,

1. unmittelbar gegen

- a) **den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 21.12.2021 – BVerwG 9 B 6.21,**
- b) **das Urteil des Oberverwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 11.11.2020 – 2 LC 294/19,**
- c) **das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29.03.2019 – BVerwG 9 C 4.18,**
- d) **das Urteil des Oberverwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 21.02.2018 – 2 L 139/17**

2. mittelbar gegen

§ 4 Abs. 4 des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes (BremGebBeitrG) vom 16.07.1979 i.d.F. des Gesetzes zur Änderung des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes vom 04.11.2014 (Brem.GBl. S. 457)

Az. des BVerfG: 1 BvR 548/22

Mitglieder des Verfassungsrechtsausschusses

RA Prof. Dr. Christian Kirchberg, Vorsitzender

RA Dr. Christian-Dietrich Bracher

RA Prof. Dr. Dr. Karsten Fehn

RA Dr. Markus Groß

RA Prof. Dr. Wolfgang Kuhla

RA Prof. Dr. Christofer Lenz

RA Dr. Michael Moeskes

RA Dr. jur. h.c. Gerhard Strate

RA Prof. Dr. Michael Uechtritz (Berichterstatter)

RAin Dr. jur. Katharina Wild

RA Michael Then, Schatzmeister Bundesrechtsanwaltskammer

Ass. jur. Caterina Fabian, Bundesrechtsanwaltskammer

Die Bundesrechtsanwaltskammer ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit etwa 166.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

A. Sachverhalt

Die Beschwerdeführerin, die (...) GmbH ist von dem Deutsche Fußballliga e.V. (DFL) zur Durchführung des operativen Geschäfts gegründet worden. Der DFL, der alleiniger Gesellschafter der Beschwerdeführerin ist, ist der Zusammenschluss der lizenzierten Vereine und Kapitalgesellschaft der Fußballligen der Bundesliga und der 2. Bundesliga.

Die Organisation der Bundesliga und der 2. Bundesliga gehört im Ausgangspunkt zu den Aufgaben des DFB. Dieser hat jedoch dem DFL e.V. diese Lizenzen zur Nutzung überlassen. Der Vertrag zwischen DFB und DFL e.V. räumt dem DFL e.V. das Recht ein, die Bundesliga und 2. Bundesliga zu betreiben, die Fußballspiele auszutragen und die sich daraus ergebenden Vermarktungsrechte exklusiv wahrzunehmen bzw. zu verwerten.

Im Ausgangsverfahren erließ die Freie und Hansestadt Bremen gegenüber der Beschwerdeführerin einen Gebührenbescheid in Höhe von 425.718,11 Euro. Dieser Bescheid war auf § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG gestützt. Diese Bestimmung 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.“

Am 19. April 2015 sollte das Bundesligaspiel zwischen Werder Bremen und dem Hamburger SV im Bremer Weserstadion stattfinden. Ca. einen Monat vorher teilte die Polizei Bremen der Beschwerdeführerin mit, nach aktueller polizeilicher Lageeinschätzung sei davon auszugehen, dass die Voraussetzungen des Gebührentatbestandes des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG bei dem Spiel zwischen Werder Bremen und dem Hamburger SV vorlägen. Wegen des Einsatzes zusätzlicher Polizeikräfte sei mit einer Gebühr in Höhe von 250.000,00 bis 300.000,00 Euro zu rechnen. Veränderungen des polizeilichen Kräfteeinsatzes aufgrund aktueller Lage und Kräfteentwicklungen blieben aber vorbehalten.

Die Höhe des Gebührenbescheides, den die Polizei Bremen nach dem Spiel am 19. April 2015 erließ, berechnete sich wie folgt: Ermittelt wurden Gesamtkosten in Höhe von 502.529,76 Euro für den Einsatz von Polizeikräften. Hiervon wurde der sogenannte Basiswert in Höhe von 76.811,65 Euro in Abzug gebracht. Bei diesem Basiswert handelt es sich um den durchschnittlichen Aufwand für die Bereitstellung von Polizeikräften anlässlich eines Fußball-Bundesligaspiels im Bremer Weserstadion in den vergangenen drei Spielzeiten, bei denen die besonderen gesetzlichen Voraussetzungen für eine Gebührenerhebung nicht vorlagen (sogenannte „Grün- und Gelbspiele“ in Bremen).

Das Verwaltungsgericht gab der Klage der Beschwerdeführerin statt. Die Berufung des Beklagten gegen dieses Urteil hatte bis auf einen geringen Betrag bezüglich der Höhe bestimmter Fremdkräftekosten Erfolg. Die Revision zum Bundesverwaltungsgericht führte durch Beschluss vom 21. Dezember 2021 (BVerwG 9 B 6.21) zur Aufhebung des Urteils des OVG der Freien Hansestadt Bremen. Die Sache wurde zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an die Vorinstanz zurückgewiesen. In den Gründen seiner Entscheidung nahm das Bundesverwaltungsgericht an, § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG sei verfassungsgemäß. Diese Bestimmung verstoße nicht gegen die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung nach Art. 104a f. GG. Auch die Bedenken, die die Beschwerdeführerin hinsichtlich der Bestimmtheit des Gebührentatbestandes und der Gebührenbemessung vorgetragen hatte, hielt das Bundesverwaltungsgericht nicht für durchgreifend. Die Gebührenregelung sei mit den Freiheitsrechten vereinbar, insbesondere verhältnismäßig. Ein Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz liege nicht vor. Letztlich sei revisionsrechtlich nicht zu beanstanden, dass das Oberverwaltungsgericht die Beschwerdeführerin als Mitveranstalterin des Bundesligaspiels i. S. d. § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG eingestuft habe.

Beanstandet wurde die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, weil dieses nicht beachtet habe, dass im Zuge des Polizeieinsatzes am 19. April 2015 auch solche Maßnahmen gegen einzelne Störer ergriffen worden seien, die ihrerseits gebührenpflichtig seien. Dabei gehe es insbesondere um die Kosten polizeilicher Ingewahrsamnahme. Das Oberverwaltungsgericht müsse klären, in welchem Verhältnis diese Kostenregelung zur Gebührenregelung nach § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG stehe. Noch im Laufe des Revisionsverfahrens hob die Freie Hansestadt Bremen den Bescheid im Hinblick auf die Ingewahrsamnahme in Höhe von 13.882,05 Euro auf.

Nach der Zurückverweisung bestätigte das OVG der Freien Hansestadt Bremen die Aufhebung des Urteils des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen und wies die Klage mit Urteil vom 11. November 2020 insgesamt ab. Die Nichtzulassungsbeschwerde, die die Beschwerdeführerin gegen diese Entscheidung eingelegt hatte, wies das Bundesverwaltungsgericht mit Beschluss vom 21. Dezember 2021 (9 B 6.21) zurück.

Bereits gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29 März 2019 (BVerwG 9 C 4.18) und das Urteil des OVG der Freien Hansestadt Bremen vom 5. Februar 2018 (2 LC 139/17), also vor Abschluss des fachgerichtlichen Verfahrens, legte die Beschwerdeführerin Verfassungsbeschwerde ein, wobei sie darum bat, die Beschwerde zunächst nur in das Allgemeine Register einzutragen und die Entscheidung bis zur erneuten Sachentscheidung der Fachgerichte zurückzustellen. Nach dem zweiten Durchgang des Berufungsverfahrens, also nach Ergehen des Urteils des OVG der Freien Hansestadt Bremen vom 11. November 2020, ergänzte die Beschwerdeführerin ihr Vorbringen. Entsprechendes geschah mit Schriftsatz vom 25. Februar 2022 nach der Zurückweisung der Nichtzulassungsbeschwerde der Beschwerdeführerin durch Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. Dezember 2021 (9 B 6.21).

B. Verfassungsrechtliche Würdigung

Nach Auffassung der Bundesrechtsanwaltskammer ist die Verfassungsbeschwerde zulässig. Sie ist aber nicht begründet. Der im Ausgangsverfahren angefochtene Gebührenbescheid sowie die gleichfalls angefochtenen verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen, mit denen die verwaltungsgerichtliche Klage der Beschwerdeführerin gegen den Bescheid abgewiesen wurden, verletzen diese nicht in ihren Grundrechten.

I. Keine Verletzung von Art. 12 Abs. 1 GG

1. Eingriff in den Schutzbereich

Die Beschwerdeführerin rügt zurecht einen Eingriff in ihre durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsfreiheit. Nach allgemeiner Auffassung greift die Erhebung von Steuern und sonstigen Abgaben in den Schutzbereich von Art. 12 Abs. 1 GG ein, wenn diese in einem engen Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufs stehen und objektiv eine berufsregelnde Tendenz erkennen lassen.¹

Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt. Auch das OVG der Freien Hansestadt Bremen sowie das Bundesverwaltungsgericht sind hiervon ausgegangen. Der Gebührentatbestand betrifft nur Veranstalter einer gewinnorientierten Veranstaltung. Ein konkreter Bezug zur beruflichen Tätigkeit der Beschwerdeführerin steht daher außer Frage. Ebenso zweifelsfrei ist, dass sich die Antragstellerin als juristische Person des Privatrechts gemäß Art. 19 Abs. 3 GG auf eine mögliche Verletzung von Art. 12 Abs. 1 GG berufen kann.

Der hier vorliegende Eingriff in die Berufsfreiheit der Beschwerdeführerin begegnet aber keinen Bedenken. In die Berufsausübung kann durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingegriffen werden. Zutreffend haben die Verwaltungsgerichte im Ausgangsverfahren angenommen, dass der im Erlass des Kostenbescheids liegende Eingriff durch § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG gerechtfertigt ist. Diese Norm ist verfassungsmäßig. Sie genügt dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot und bewirkt gegenüber der Beschwerdeführerin keine unverhältnismäßige Einschränkung der Berufsfreiheit. Entsprechendes gilt auch für die konkrete Anwendung der Norm und deren Auslegung durch das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen und des Bundesverwaltungsgerichts.

2. Keine Verfassungswidrigkeit des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG

§ 4 Abs. 4 BremGebBeitrG führt keine verfassungsrechtlich unzulässige Gebühr ein.

a) Anforderungen an die Zulässigkeit nicht steuerlicher Abgaben

Für die Erhebung nicht steuerlicher Abgaben richtet sich die Gesetzgebungskompetenz nach den Sachgesetzgebungskompetenzen.²

Grundlage ist Art. 70 Abs. 1 GG, nicht Art. 105 GG. Die Erhebung nicht steuerlicher Abgaben bedarf aber im Hinblick auf die Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung (Art. 104a f. GG) und zur Wahrung der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen (Art. 3 Abs. 1 GG) einer über den Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden besonderen sachlichen Rechtfertigung.³

Gebühren sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer öffentlicher Leistungen dem Gebührenschuldner durch eine öffentlich-rechtliche Norm oder sonstige hoheitliche

¹ BVerfGE 113, 128, 145

² BVerfGE 137, 1, 19

³ BVerfGE 137, 1 und BVerfGE 144, 369, 397

Maßnahmen auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken.⁴

Letztlich verfügt der Gebührengesetzgeber über einen weiten Gestaltungsspielraum bei der Entscheidung, welche individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen er einer Gebührenpflicht unterwerfen und welche Gebührenmaßstäbe und Gebührensätze er hierfür aufstellen will. Als Zurechnungsgrund kommt allerdings nicht jeder sachlich vertretbare Gesichtspunkt in Betracht. Vielmehr muss die gebührenpflichtige Leistung an eine besondere Verantwortlichkeit der in Anspruch genommenen Personen anknüpfen; diese Verantwortlichkeit muss aus der Sache selbst ableitbar sein. Dem Gesetzgeber ist es grundsätzlich nicht verwehrt, bei der Gebührenpflichtigkeit einer staatlichen Leistung an wirtschaftliche und finanzielle Kriterien anzuknüpfen, soweit der Gebührenpflichtige der Leistung nähersteht als die Allgemeinheit. Die für die Kostentragungspflicht erforderliche individuelle Zurechenbarkeit lässt sich aus der rechtlichen oder tatsächlichen Sachherrschaft und der damit verbundenen Möglichkeit herleiten, aus der Sache Nutzen zu ziehen.⁵

b) Abgrenzbarkeit der Verwaltungsleistung

Die Beschwerdeführerin verneint mit Blick auf § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG eine „besondere Leistung“. Sie bestreitet die Abgrenzbarkeit gegenüber dem allgemeinen Polizeiaufwand der Bremer Polizei. Das Erfordernis einer besonderen Leistung bedinge, dass diese eine gewisse Eigenständigkeit besitze. Die Beschwerdeführerin formuliert, die besondere Leistung müsse „*sinnlich wahrnehmbar*“ sein. Im Vergleich zu anderen Sachverhalten, bei denen das Bundesverfassungsgericht das Vorliegen einer abgrenzbaren Tätigkeit (und damit die Gebührenfähigkeit bejaht habe, z. B. Flugsicherheitsgebühr, Rückmeldegebühr für Studierende und veterinärmedizinische Kontrollen von Schlachtgeflügel), fehle es vorliegend an einer abgrenzbaren Amtshandlung. Eine Unterscheidbarkeit von der allgemeinen Polizeitätigkeit „Sicherheitsvorsorge“ sei nicht gegeben. Der Basisaufwand, der bei einer vergleichbaren friedlichen Veranstaltung betrieben würde, sei vom Aufwand durch die zusätzlich bereitgestellten Kräfte nicht zu unterscheiden.

Diese Einwände vermögen nicht zu überzeugen.

Festzuhalten ist zunächst, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner bisherigen Rechtsprechung zur Zulässigkeit einer Gebührenerhebung nicht auf das Kriterium Abgrenzbarkeit der Verwaltungsleistung im Sinne einer „*sinnlichen Wahrnehmbarkeit*“ von der übrigen Verwaltungstätigkeit abgestellt hat. Entscheidend ist vielmehr die individuelle Zurechenbarkeit der gebührenpflichtigen Leistung.

Im hier zu beurteilenden Sachverhalt ist die gebührenpflichtige Leistung die zusätzliche Bereitstellung von Polizeikräften bei Veranstaltungen i. S. d. § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG. Der Gebührentatbestand bezieht sich also nicht auf die allgemeine Aufgabe der Sicherheitsleistung durch die Bremer Polizei. Und zwar auch nicht, soweit dieser Aufwand anlässlich der Durchführung von Veranstaltungen entsteht. Es stellt sich also vorliegend nicht die Frage, ob es verfassungsrechtlich zulässig wäre, Veranstaltern jedweder Veranstaltungen, bei denen

⁴ BVerfGE 50, 217, 226; BVerfGE 91, 207, 223 und BVerfG (1. Kammer des 1. Senats), NVwZ 1999, 176, 177

⁵ BVerfGE 91, 207, 223 f.

ein polizeilicher Aufwand zur Gewährleistung der Sicherheit erforderlich ist, mit einer Gebühr zu belasten.⁶

Nur, wenn die Veranstaltungen eine bestimmte Größenordnung übersteigen (voraussichtliche Teilnahme von mehr als 5.000 Personen) und wenn bei derartigen Veranstaltungen erfahrungsgemäß Gewalthandlungen zu erwarten sind, besteht eine Gebührenpflicht. Deren Höhe bemisst sich dann nach dem „*besonderen*“ Aufwand, der gerade durch die Bereitstellung von Kräften entsteht, die nur für entsprechende Veranstaltungen erfolgt.

Gewiss ist nicht „*sinnlich wahrnehmbar*“, welcher Teil der Polizeikräfte, der bei einer Veranstaltung i. S. d. § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG bereitgestellt wird und der gegebenenfalls zum Einsatz kommt, dem gebührenfreien „Basisaufwand“ zuzurechnen ist, und welcher Teil dem gebührenpflichtigen Mehr- bzw. Zusatzaufwand. Dieser Umstand ändert aber nichts daran, dass der Gebührentatbestand an eine hinreichend abgrenzbare Amtshandlung anknüpft: Nämlich die Bereitstellung zusätzlicher Polizeikräfte bei einer „Hochrisikoveranstaltung“.

c) Individuelle Zurechenbarkeit

In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist anerkannt, dass Gebühren öffentlich-rechtliche Geldleistungen sind, die aus Anlass individuell zurechenbarer öffentlicher Leistungen den Gebührenschuldner auferlegt werden und dazu bestimmt sind, in Anknüpfung an diese Leistung deren Kosten ganz oder teilweise zu decken.⁷

Fehlt es an der entsprechenden Sonderbeziehung, also an der individuellen Zurechenbarkeit, dann verletzt die Belastung des betroffenen Schuldners den Grundsatz der Lastengleichheit.

aa) Einwände der Beschwerdeführerin gegen eine individuelle Zurechenbarkeit

Die Beschwerdeführerin bestreitet, dass im Sachverhalt ein Zurechnungsgrund vorliegt. Die hier in Rede stehende Tätigkeit bzw. Leistung in Form des „*zusätzlichen Polizeieinsatz*“ gewähre der Beschwerdeführerin keinen Sondervorteil. Im Wesentlichen werden folgende Einwände erhoben:

- Die gebührenpflichtige Tätigkeit sei nicht der polizeiliche Schutz der Veranstaltungsteilnehmer. Gebührenpflichtig sei vielmehr die bloße Bereitstellung zusätzlicher Polizeikräfte, um im räumlichen und zeitlichen Umfeld der Veranstaltung Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren. Es gehe um die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit im Allgemeinen. Eine derart weit gefasste Tätigkeit lasse sich dem Veranstalter nicht mehr individuell zurechnen.
- Bestritten wird ein wirtschaftlicher Vorteil, der darin liegen könne, dass die Besucher den Veranstaltungsort erreichen und dort Geld ausgeben würden. Bei Großveranstaltungen wie Sportveranstaltungen seien aber die Eintrittskarten schon im Vorverkauf vollständig abgesetzt, so auch im verfahrensgegenständlichen Fußballspiel des SV Werder Bremen.

⁶ Dies dezidiert ablehnend – unabhängig von der Größe und der Entgeltlichkeit der Veranstaltung – *Kirchhof/Kirchhof*, Das Recht auf unentgeltliche Sicherheit, 2020, S. 18 ff. und S. 52 ff.

⁷ BVerfGE 50, 217, 226 und BVerfG (1. Kammer des 1. Senats) NVwZ 1999, 176, 177

- Es sei nicht ausreichend, dass die Polizei im Rahmen ihrer sicherheitsvorsorgenden Tätigkeiten im Einzelfall Maßnahmen ergreife, die (auch) dem Veranstalter einen Sondervorteil vermitteln. Eine „Gesamttätigkeit“, aus der möglicherweise einzelne Maßnahmen gebührenfähig sein, könnte kein tauglicher Gegenstand einer Gebührenregelung sein.
- Die gebührenpflichtige Tätigkeit könne auch darin bestehen, Dritte vor Schäden zu bewahren. Die Annahme des Bundesverwaltungsgerichts, diese Tätigkeit sei dem Gebührenschuldner zuzurechnen, weil sie verhindere, dass das Ansehen des Veranstalters in der Öffentlichkeit herabgesetzt werde, sei unzutreffend.

Ein derartiger „ideeller Ansehensverlust“ stelle keinen wirtschaftlichen Nutzen dar. Vermittelt werde ein bloß mittelbarer Vorteil, der für eine individuelle Zurechenbarkeit nicht ausreichend sei.

- Unhaltbar sei auch die Annahme des Bundesverwaltungsgerichts, dass „Wohl und Wehe“ der Veranstaltung hänge von der Bereitstellung der zusätzlichen Polizeikräfte ab. Insoweit gelte: Die staatliche Sicherheitsvorsorge sei Grundlage zahlreicher wirtschaftlicher Betätigungen. Dieser Kausalzusammenhang begründe keine individuelle Zurechenbarkeit. Die Polizei sei objektivrechtlich verpflichtet, Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwehren und hierfür die erforderlichen Kräfte bereitzustellen.

bb) Bewertung

Diese Einwände können im Ergebnis die individuelle Zurechenbarkeit und damit die Gebührenfähigkeit der Bereitstellung zusätzlicher Polizeikräfte nicht in Zweifel ziehen. Im Einzelnen:

- Die Bereitstellung der zusätzlichen Polizeikräfte dient nicht nur dem Schutz der Allgemeinheit, sondern auch dem Schutz der Teilnehmer der fraglichen Großveranstaltung. Zwar obliegt der Schutz am Veranstaltungsort selbst dem Veranstalter, hier dem SV Werder Bremen. Der Aufwand in Form der Bereitstellung zusätzlicher Polizeikräfte wird aber dadurch erforderlich, dass eine erhebliche Zahl von Personen (einschließlich solcher, von denen erfahrungsgemäß Gewalthandlungen zu erwarten sind) sich auf dem Weg zum Stadion bzw. auf den Rückweg machen wird. Gebührenpflichtig ist eine Tätigkeit, die nicht allgemein und generell (losgelöst von der konkreten Veranstaltung) der Gewährleistung der Sicherheit im öffentlichen Raum dient. Vielmehr geht es um einen Aufwand, der durch die Veranstaltung des Gebührenschuldners hervorgerufen wird. Dies reicht aus, um eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung anzunehmen. Hierfür ist nicht erforderlich, dass die polizeiliche Tätigkeit unmittelbar am Ort der Veranstaltung stattfindet. Die verstärkte Polizeipräsenz an Orten außerhalb des eigentlichen Veranstaltungsortes ist durch die fragliche Großveranstaltung bedingt bzw. wird durch diese erforderlich gemacht.⁸

⁸ In der Literatur ist die Gebührenschuldnerin insoweit als Veranstalterin von gefahrensetzenden Großveranstaltungen bezeichnet worden, so *Schönenbroicher*, NWVBl. 2020, 494, 496.

- Der Einwand, es fehle an einem wirtschaftlichen Vorteil des Veranstalters, weil die Eintrittskarten für die entsprechende Großveranstaltung typischerweise im Vorverkauf vollständig abgesetzt worden seien, überzeugt nicht. Die Wahrscheinlichkeit, dass bei entsprechenden Großveranstaltungen hinreichende Sicherheit gewährleistet ist – und zwar nicht nur am Veranstaltungsort selbst, sondern auch auf den Zugangs- und Abgangswegen und im räumlichen Umfeld der Veranstaltung – ist geeignet, den potenziellen Besuchern derartiger Veranstaltungen ein Sicherheitsgefühl zu vermitteln, welches dem Besuch der Veranstaltung und damit verbunden dem Erwerb der Eintrittskarten zuträglich ist. Dies ist für die Annahme eines Sondervorteils ausreichend.
- Auch der Einwand, vorliegend würden unzulässiger Weise gebührenfähige Tätigkeiten durch Einbettung in eine andere „Gesamttätigkeit“ für gebührenfähig erklärt, überzeugt nicht. Die hier in Rede stehende „Gesamttätigkeit“ ist die Bereitstellung zusätzlicher Polizeikräfte anlässlich einer Großveranstaltung, bei der erfahrungsgemäß Gewalthandlungen zu erwarten sind. Diese, und nur diese Tätigkeit ist nach § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG gebührenpflichtig. Es ist nicht erkennbar, welche nicht gebührenfähige Tätigkeiten im vorliegenden Sachverhalt in eine „Gesamttätigkeit“ eingebettet sein sollten.
- Auch die Annahme, die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Art. 104a ff. GG verlange eine unmittelbare Begünstigung, wohingegen bloße begünstigende Reflexe eine individuelle Zurechenbarkeit nicht begründeten, führt nicht zur Verfassungswidrigkeit des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG. Schon die Annahme, im Sachverhalt läge eine lediglich mittelbare Begünstigung vor, überzeugt nicht. Die Beschwerdeführerin will dies daraus ableiten, dass die Begünstigung des Gebührenschuldners lediglich in der Vermeidung des ideellen Ansehensverlustes liege. Unmittelbar begünstigt sind nach Auffassung der Beschwerdeführerin offenkundig nur Dritte, die durch die verstärkte Polizeipräsenz am Veranstaltungsort, an den Zugangs- oder Abgangswegen oder sonst im räumlichen Umfeld der Veranstaltung vor Gewalttaten geschützt werden. Dieser Hinweis ändert nichts an der Tatsache, dass die verstärkte Polizeipräsenz bei entsprechenden Großveranstaltungen auch der reibungslosen Durchführung der Veranstaltung dient – und zwar nicht nur am Veranstaltungsort selbst (im vorliegenden Fall also im Stadion, für deren Schutz der Veranstalter zu sorgen hat), sondern auch mit Blick auf das Umfeld der Veranstaltung bzw. dem An- und Abmarsch zu derartigen Veranstaltungen. Der Einwand, der Schutz Dritter vor Gewalttaten außerhalb des unmittelbaren Veranstaltungsortes stelle lediglich eine mittelbare Begünstigung des Veranstalters dar, hängt letztlich mit dem zentralen Einwand der Beschwerdeführerin zusammen, jedwedes Wirtschaftsleben könne sich nur auf Grundlage einer funktionierenden staatlichen Gefahrenabwehr entfalten. Die Polizei sei objektivrechtlich verpflichtet, wenn im Zusammenhang mit einer Veranstaltung Gefahren für die öffentliche Sicherheit drohten, diese abzuwehren und dafür entsprechende Kräfte bereitzustellen. Der Einwand, den die Polizei hierfür leisten müsse, sei der Preis für das staatliche Gewaltmonopol und eine freiheitliche Gesellschaft.

Letztlich läuft diese Argumentation auf die Annahme hinaus, aus verfassungsrechtlichen Gründen sei eine Gebührenerhebung im Bereich polizeilicher Aufgabewahrnehmung nicht möglich.⁹

Diese Auffassung überzeugt nicht.¹⁰

Sie ist von der 1. Kammer des 1. Senats des Bundesverfassungsgerichts bereits im Beschluss betreffend die Flugsicherheitsgebühren für Fahrgast- und Gepäckkontrollen zurückgewiesen worden.¹¹

Die 1. Kammer des Bundesverfassungsgerichts hat das Argument verworfen, eine Sicherheitskontrolle als Maßnahme der Gefahrenabwehr könne nicht gebührenpflichtig sein, weil diese vorwiegend im Interesse der Allgemeinheit erfolge. Die Kammer weist darauf hin, dass fast alle gebührenpflichtigen Handlungen auch vorwiegend im öffentlichen Interesse erfolgten.¹²

Für die gebührenrechtliche Heranziehung des Einzelnen genüge es, dass er durch eine öffentliche Leistung einen besonderen tatsächlichen Vorteil erhalte. Im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung kämen keine anderen Maßstäbe zur Anwendung als in anderen Rechtsbereichen. Im vorliegenden Fall sichert die verstärkte Polizeipräsenz auch außerhalb des unmittelbaren Veranstaltungsortes die reibungslose Durchführung der Veranstaltung. Die Bereitstellung der zusätzlichen Polizeikräfte dient neben dem Schutz der Allgemeinheit auch dem Schutz der Teilnehmer der fraglichen Großveranstaltung auf dem Weg zum Stadium bzw. auf dem Rückweg. Der Schutz am Veranstaltungsort obliegt – wie bereits erwähnt – dem Veranstalter selbst, hier dem SV Werder Bremen. Insoweit erlangt der Veranstalter, im vorliegenden Fall also die gebührenpflichtige Beschwerdeführerin, einen besonderen tatsächlichen Vorteil, der über die Gewährleistung der allgemeinen Gefahrenabwehr hinausgeht, und die den Staat zur Gewährleistung hinreichender Sicherheit für seine Bürger verpflichtet – als Konsequenz aus dem staatlichen Gewaltmonopol.

Die Beschwerdeführerin nimmt an, die Argumentation zur Rechtfertigung der Flugsicherheitsgebühr könne nicht (wie das Bundesverwaltungsgericht und das Oberverwaltungsgericht angenommen hätten) auf die Gebühr nach § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG übertragen werden. Bei der Flugsicherheitsgebühr gehe die Gefahr von Personen aus, die mit dem Gebührenschuldner vertraglich verbunden seien. Die

⁹ In diesem Sinne *Kirchhof/Kirchhof*, a.a.O., S. 18 ff.

¹⁰ In diesem Sinne auch *König*, VBIBW 2018, 497 ff.; *Pötsch*, NVwZ 2018, 868 ff.; *Heise*, NVwZ 2015, 262 ff. und *Schönenbroicher*, NWVBl. 2020, 494 ff.; eine dem § 4 BremGebBeitrG vergleichbare Regelung enthielt früher auch das Baden-Württembergische Polizeigesetz (BWPolG). In § 81 Abs. 2 war die Möglichkeit vorgesehen, die Kosten polizeilicher Maßnahmen bei privaten Veranstaltungen dem Veranstalter aufzuerlegen, wenn diese dadurch entstehen, dass weitere als die im üblichen örtlichen Dienst eingesetzten Polizeibeamten herangezogen werden müssen. Die Regelung wurde seinerzeit von der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Mannheim verfassungsrechtlich nicht problematisiert, vgl. nur VGH Mannheim, DÖV 1981, 804 und NVwZ 1986, 657.

¹¹ NVwZ 1999, 176, 177; ebenso bereits das Bundesverwaltungsgericht, BVerwGE 95, 188, 200 f.

¹² Dies hatte auch bereits das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil betont, gegen das sich die Verfassungsbeschwerde der mit der Sicherheitsgebühr belasteten Beschwerdeführerin gerichtet hatte.

Gefahren, denen der Polizeieinsatz nach § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG begegnen sollte, könnten von jedermann ausgehen.

Diese Abgrenzung überzeugt nicht: Die Gefahren, denen im Fall von Hochrisikospiele durch eine verstärkte Polizeipräsenz begegnet werden sollen, gehen typischerweise von den Personen aus, die die fragliche Großveranstaltung zum Anlass bzw. Vorwand ihres (gewalttätigen) Verhaltens nehmen. Der Umstand, dass nicht alle potenziellen Störer zwingend Vertragspartner des Veranstalters sein müssen und dass die Veranstaltung für potenzielle Störer nur Anlass ist, Gewalt auszuüben (nicht nur am Veranstaltungsort selbst), ändert hieran nichts.

Auch das weitere Argument, bei der Flugsicherheitsgebühr sei das Luftverkehrsunternehmen Adressat der Gefährdung und geschütztes Rechtssubjekt der Sicherheitskontrolle, während dies im Fall des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG nicht zutrefte, überzeugt nicht. Die Annahme, es gebe einen (nach Auffassung der Beschwerdeführerin gebührenfähigen) Schutz der Veranstaltung selbst, von dem der (nicht gebührenpflichtige) Schutz des Einsatzgebietes zu unterscheiden sei (also das Umfeld der Veranstaltung einschließlich der Zugangs- und Abgangswege), überzeugt nicht. Die reibungslose Durchführung der Veranstaltung liegt – wie bereits ausgeführt wurde – im Interesse des Veranstalters, da ihm der Schutz am Veranstaltungsort selbst obliegt. Die reibungslose Durchführung der Veranstaltung wird nicht nur durch potenzielle Gewalttaten am Veranstaltungsort selbst gefährdet, sondern auch durch solche im Umfeld bzw. auf den Zugangs- oder Abgangswegen.

Gegen die Vergleichbarkeit der Gebühr nach § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG mit der Luftsicherheitsgebühr ist im Schrifttum eingewandt worden, letztere sei ausnahmsweise im Hinblick darauf zu rechtfertigen, dass die Luftfahrtunternehmen durch die polizeiliche Tätigkeit von eigenen Maßnahmen entlastet würden, die sie zur Aufrechterhaltung ihres Betriebes, auch zur wirtschaftlich relevanten Vermittlung des erforderlichen Sicherheitsgefühls bei den Fluggästen sonst selbst treffen müssten. Im Hinblick hierauf seien diese Nutznießer der polizeilichen Maßnahmen.¹³

Mit Blick auf diesen Einwand gilt, dass die 1. Kammer des 1. Senats in ihrer Entscheidung zur Verfassungskonformität der Luftsicherheitsgebühr nicht auf die ersparte Eigensicherung abgestellt hat. Sie hat vielmehr den Sicherheitsvorteil und die Risikominimierung hervorgehoben, die dem Unternehmen zu Gute komme, weil es einerseits seinen Passagieren objektiv Sicherheit gewähre und subjektiv ein Sicherheitsgefühl vermitteln könne. Eine entsprechende Risikominimierung und ein Sicherheitsgefühl vermittelt aber auch die verstärkte Polizeipräsenz den Besuchern der Großveranstaltung, im konkreten Fall den Besuchern von Hochrisikospiele. Unabhängig hiervon dürfte unstreitig sein, dass die Rechtmäßigkeit einer Gebührenerhebung im Regelfall nicht davon abhängt, dass durch die staatliche Leistung unmittelbar eigene Aufwendungen erspart werden. Erforderlich aber auch ausreichend für die Rechtfertigung der Sonderlast in Form einer Gebührenerhebung ist die individuelle Zurechenbarkeit der hoheitlichen Tätigkeit gegenüber dem Gebührenpflichtigen. Diese Anforderung ist im Sachverhalt erfüllt.

¹³ So etwa *Brüning*, NVwz 2019, 1416, 1417 unter Hinweis auf *Buchberger/Sailer*, in: Listken/Denninger/Graulich (Hrsg.), Hdb. des Polizeirechts, Kap. M, Rn. 261.

d) Verhältnismäßigkeit der Belastung

Auch mit der Rüge, § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG verletze die Beschwerdeführerin deshalb in § 12 Abs. 1 GG, weil der Eingriff durch die Gebührenerhebung unverhältnismäßig sei, kann die Beschwerdeführerin keinen Erfolg haben. Die Annahme des Oberverwaltungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts, die Gebührenerhebung diene einem gewichtigen Gemeinwohlziel, begegnet keinen Bedenken. Die Gerichte haben insoweit auf die Entlastung der Allgemeinheit von den Kosten bei Großveranstaltungen abgestellt und angenommen, es sei gerechtfertigt, die entsprechenden Kosten den wirtschaftlich Begünstigten in Rechnung zu stellen.

aa) Gemeinwohlziel

Die Gründe, die die Beschwerdeführerin hiergegen vorträgt, sind im Grundsatz mit den Einwänden identisch, die bezüglich der vermeintlich fehlenden individuellen Zurechenbarkeit der behördlichen Leistung geltend gemacht werden. Die Beschwerdeführerin wendet ein, die zulässige Bereitstellung von Polizeikräften diene zwar auch, bei Weitem aber nicht überwiegend dem Interesse des Veranstalters. Wie zuvor bereits dargelegt, dient die Sicherung der reibungslosen Durchführung entsprechender Großveranstaltungen sehr wohl dem Interesse des jeweiligen Veranstalters. Der Umstand, dass gleichzeitig auch dem allgemeinen öffentlichen Interesse an der Sicherheitsgewährleistung im öffentlichen Raum Rechnung getragen wird, ändert hieran nichts.

bb) Erforderlichkeit

Auch der Einwand der fehlenden Erforderlichkeit überzeugt nicht. Entgegen der Annahme der Beschwerdeführerin ist nicht ersichtlich, dass andere Maßnahmen, die die Beschwerdeführerin weniger belasten würden, in gleicher Weise geeignet sind, die Sicherheit zu gewährleisten, wie die verstärkte Polizeipräsenz. Dies gilt namentlich für die von der Beschwerdeführerin genannten präventiven Betretungsverbote oder für sogenannte Gefährderansprachen gegenüber polizeibekannt gewaltsuchenden oder gewaltbereiten Personen. Es kann unterstellt werden, dass ungeachtet der Durchführung entsprechender Maßnahmen bei Hochrisikospielein Sicherheitsproblem besteht, welches den Einsatz zusätzlicher Polizeikräfte erforderlich macht.

cc) Angemessenheit

Die Gebührenregelung ist auch nicht wegen fehlender Angemessenheit, also wegen Unverhältnismäßigkeit im engeren Sinne verfassungswidrig. Der mit der Gebührenregelung verfolgte Zweck steht nicht außer Verhältnis zu der dem Veranstalter auferlegten Gebühr. Zur Begründung trägt die Beschwerdeführerin vor, die Begründung knüpfe nicht an den wirtschaftlichen Erfolg der Veranstaltung an, sondern lediglich an deren Gewinnerorientierung. Weiter wird die Unangemessenheit damit begründet, dass der Veranstalter die Gefahren, denen die staatliche Leistung begegnen wolle, nicht steuern könne und auch nicht zu verantworten habe.

Entgegen der Annahme der Beschwerdeführerin, kann die Angemessenheit der Gebührenbelastung nicht mit der Erwägung begründet werden, die Frage des wirtschaftlichen Erfolges der Veranstaltung werde ausgeblendet. Für die Angemessenheit ist zu beachten, dass der mit der Maßnahme verfolgte Zweck (Risikominimierung um

Gewalttaten im Umfeld von Großveranstaltungen zu vermeiden oder möglichst zu begrenzen) ein wichtiges Rechtsgut ist. Dem gegenüber kann bei der gebotenen typisierenden Betrachtungsweise nicht angenommen werden, dass die Gebührenbelastung den Veranstalter entsprechender Großveranstaltungen wirtschaftlich so stark belastet, dass für diesen die Durchführung dieser Veranstaltungen unzumutbar wird. Auch die Beschwerdeführerin trägt hierzu nichts vor. Jedenfalls kann aus dem Gebot der Angemessenheit der Belastung in der hier zu beurteilenden Konstellation nicht abgeleitet werden, die Gebühr müsse regelmäßig davon abhängig gemacht werden, ob und in welchem Umfang die Veranstaltung tatsächlich ein wirtschaftlicher Erfolg war.

Der Einwand, die Gebühr diene der Abwehr von Gefahren, die der Veranstalter nicht steuern könne und die nicht von ihm zu verantworten seien, führt wieder auf die Grundsatfrage zurück, ob und wieweit im Sachverhalt die Voraussetzungen für eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung gegenüber dem Gebührenschuldner bestehen. Hält man die entsprechende Einschätzung des Oberverwaltungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts für zutreffend, dann kann mit Verweis auf diesen Gesichtspunkt keine Unverhältnismäßigkeit der Belastung begründet werden.

e) Keine Verletzung des Bestimmtheitsgebots, Art. 20 Abs. 3 GG

Die Beschwerdeführerin rügt weiter einen Verstoß gegen Art. 20 Abs. 3 GG wegen einer Verletzung des Bestimmtheitsgebotes. Sowohl der Tatbestand der Vorschrift als auch die Rechtsfolgenseite (die Regelungen über die Gebührenbemessung und die Vorhersehbarkeit der Gebührenhöhe) genügen nicht den Anforderungen des Bestimmtheitsgebots.

Nach Auffassung der Bundesrechtsanwaltskammer ist auch bezüglich dieser Punkte der Argumentation in den angegriffenen Verwaltungsgerichtsurteilen zu folgen. Die Anforderungen des Bestimmtheitsgebotes sind – noch – gewahrt.¹⁴

aa) Unbestimmtheit des Gebührentatbestands

Das OVG Bremen hat angenommen, die Tatbestandsmerkmale des § 4 Abs. 4 Brem-GebBeitrG seien sowohl auslegungsfähig als auch mit herkömmlichen Auslegungsmethoden bestimmbar. Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Auslegung des Landesrechts nicht beanstandet, da es diese jedenfalls nicht als willkürlich angesehen hat. Die Beschwerdeführerin nimmt an, die einzelnen Tatbestandselemente der Norm seien sowohl für sich betrachtet, als auch in ihrer Gesamtschau nicht hinreichend bestimmt.

Unter Anwendung des anerkannten Grundsatzes, dass die Anforderungen an die Bestimmtheit von der Eigenart des Regelungsgegenstandes und dem Zweck der betroffenen Norm abhängen,¹⁵ sind die Annahmen des OVG Bremen und des Bundesverwaltungsgerichts nicht zu beanstanden.

Ein detailliertes Eingehen auf alle Einwände, die die Beschwerdeführerin vorbringt, würde den Rahmen dieser Stellungnahme sprengen. Die Bundesrechtsanwaltskammer beschränkt sich daher auf folgende Hinweise:

¹⁴ In diesem Sinne auch *Pötsch*, NVwZ 2018, 868, 870 und *König*, VBIBW 2018, 497, 502 f.

¹⁵ BVerfGE 78, 205

Mit Blick auf das Tatbestandsmerkmal Gewalthandlung hat das OVG Bremen angenommen, dieser Begriff sei ein Synonym zum Begriff „Gewalttat“. Die Beschwerdeführerin stellt dies unter Hinweis auf die strafgerichtliche Judikatur in Frage. So habe das OVG Bremen zu Unrecht angenommen, auch einfache Körperverletzungen oder einfache Sachbeschädigungen erfüllten den Begriff der Gewalthandlung bzw. der Gewalttat. Es ist nicht erkennbar, warum diese – weite – Auslegung des im Gebührentatbestand verwendeten Begriffs der Gewalthandlung Zweifel an der Bestimmbarkeit dieses Tatbestandsmerkmals begründen könnte.

Der Tatbestand des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG stellt auf zu erwartende Gewalthandlungen ab. Die Beschwerdeführerin rügt, das Gesetz gebe keine Auskunft über ein *men-genmäßiges Mindestmaß*. Auch bezüglich dieser Rüge gilt, dass der Annahme des Oberverwaltungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts gefolgt werden kann, wonach die Gewalthandlungen ein Ausmaß erreichen müssen, dass die Polizei zu erhöhten Vorkehrungen veranlasst ist, sodass ein im Vergleich zum Verlauf einer friedlichen Veranstaltung erhöhter Kräfteaufwand erforderlich wird. Die Beschwerdeführerin rügt, hier werde darauf abgestellt, ob die Polizei gegenüber dem Basisaufwand erhöhte Vorkehrungen für die Gefahrenabwehr treffe. Sie habe es also in eigener Hand, die Gebührenpflicht entstehen zu lassen. Das OVG Bremen hat darauf hingewiesen, dass Tatbestandsmerkmal „erfahrungsgemäß“ verlange das Vorliegen konkreter Erfahrungswerte, also nachprüfbarer Tatsachen, die aus der maßgeblichen ex ante-Sicht der die Prognose stellenden Polizeibehörde dafür sprechen, dass Gewalthandlungen zu erwarten sind. Bei Anwendung dieses Maßstabs trifft es nicht zu, dass es die Polizei „*in eigener Hand*“ habe, die Gebührenpflicht entstehen zu lassen.

Auch die Einwände gegen die weiteren Tatbestandsmerkmale des § 4 Abs. 4 Satz 1 BremGebBeitrG („zusätzlich“, „vor, während oder nach der Veranstaltung“ sowie „*am Veranstaltungsort, an den Zugangs- und Abgangswegen oder sonstigem räumlichen Umfeld*“) lassen sich ohne Weiteres mit den herkömmlichen Methoden auslegen. Die diesbezüglichen Ausführungen in den angefochtenen Urteilen genügen den verfassungsrechtlichen Maßstäben und sind im Ergebnis nicht zu beanstanden.

bb) Bestimmtheit der Gebührenbemessung

Die Beschwerdeführerin sieht das Bestimmtheitsgebot auch im Hinblick auf die Kriterien der Gebührenbemessung als verletzt an. Sie verweist auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das eine Abgaberegulung so gestaltet sein müsse, dass der Abgabepflichtige die auf ihn entfallende Abgabe in gewissem Umfang vorausberechnen könne.¹⁶

Die hieraus in der verwaltungsgerichtlichen Judikatur abgeleitete Schlussfolgerung, der Gebührenschuldner müsse die Höhe der zu erwartenden Gebührenlast anhand der normativen Festlegungen im Wesentlichen abschätzen können, sieht die Beschwerdeführerin nicht als gewahrt an. Insbesondere beanstandet die Beschwerdeführerin, dass die für die Gebührenhöhe maßgeblichen Faktoren

- die Zahl der eingesetzten Beamtinnen und Beamten und
- die Dauer ihres Einsatzes bzw. ihrer Bereitstellung

¹⁶ BVerfGE 108, 186, 235

nicht festgelegt seien.

Auch mit diesen Rügen kann im Ergebnis die Annahme des Oberverwaltungsgerichts Bremen und des Bundesverwaltungsgerichts nicht erschüttert werden, dass der Bestimmtheitsgrundsatz auch insoweit gewahrt ist. Das Oberverwaltungsgericht hat konstatiert, dass die Kosten nicht im Vorhinein genau zu beziffern seien, weil sie von der polizeilichen Prognose der erforderlichen Einsatzkräfte abhängen.

Es hat weiter angenommen, dass unter Berücksichtigung der Besonderheiten des geregelten Sachverhaltes eine gewisse Offenheit der variablen Bemessungsfaktoren angesichts der Komplexität des Sachverhalts und der Dynamik des Geschehens bei Großveranstaltungen unvermeidbar sei. Sowohl die für einen Polizeieinsatz erforderlichen Kräfte als auch die Einsatzdauer hingen von einer Vielzahl von Faktoren ab, die sich einer exakteren gesetzlichen Normierung entziehen. Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Bewertung – nach Auffassung der Bundesrechtsanwaltskammer nachvollziehbar – gebilligt. Dabei hat das Bundesverwaltungsgericht auch betont, dass aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zur Gebühr für Geflügelfleischhygienekontrollen,¹⁷ nichts Gegenteiliges folge, da das Bundesverwaltungsgericht in diesem Urteil die mangelnde Bestimmtheit darauf gestützt habe, dass die zuständige Behörde – ohne jede nähere Vorgabe – eine Gebühr erheben könne, die die tatsächlichen Kosten deckt. Zu Recht betont das Bundesverwaltungsgericht in seiner in der Verfassungsbeschwerde angefochtenen Entscheidung, dass dies der § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG nicht der Fall sei.

cc) Hinreichende Vorhersehbarkeit

Eine Verletzung des Bestimmtheitsgrundsatzes liegt auch nicht deshalb vor, weil die Gebührenhöhe für den Gebührenschuldner nicht vorhersehbar ist. Insoweit verweist die Beschwerdeführerin auf die Judikatur des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts, wonach der Gebührenschuldner die Höhe der zu erwartenden Gebührenlast anhand der normativen Festlegungen im Wesentlichen abschätzen können müsse. Dies sei im Sachverhalt im Hinblick auf die Vielzahl der variablen Bemessungsfaktoren nicht möglich.

Die Erwägungen, mit denen das Bundesverwaltungsgericht diesen Einwand, den die Beschwerdeführerin auch im Revisionsverfahren bereits geltend gemacht hatte, zurückgewiesen hatte, sind im Ergebnis nicht zu beanstanden. Dabei hat das Bundesverwaltungsgericht der im Gebührentatbestand geforderten Belehrung des Gebührenschuldners über die voraussichtliche Gebührenhöhe keine maßgebliche Bedeutung zugesprochen. Es hat aber darauf abgestellt, dass die Gebühr überhaupt nur erhoben werden dürfe, wenn entsprechende Erfahrungswerte zum kostenpflichtigen Mehraufwand vorlägen. Diese Erfahrungswerte seien auch dem Gebührenschuldner bekannt. Zudem betreffe die Gebührenregelung nur einen sehr kleinen, mit der Problematik vertrauten Adressatenkreis, der regelmäßig über eigene Erfahrungswerte verfüge.

Die Einwände, die in der Verfassungsbeschwerde gegen diese Argumentation vorgebracht werden, können im Ergebnis nicht überzeugen. Gegen das Vorliegen von Erfahrungswerten führt die Beschwerdeführerin anhand des Beispiels verschiedener Risikospiele und der vorausgesehenen Schätzung der Gebührenhöhe an, selbst die Polizei

¹⁷ Urt. v. 27.06.2013 – 3 C 7.12 – Buchholz 418.5 Fleischbeschau Nr. 33 Rn. 17

Bremen sei nicht in der Lage gewesen, wenige Wochen vor der Veranstaltung die Gebührenhöhe verlässlich einzuschätzen. Auch wenn man die Richtigkeit dieses Vortrags unterstellt, verliert die Argumentation des Oberverwaltungsgerichts nicht ihre Gültigkeit. Mit dem Abstellen auf Erfahrungswerte ist – im Hinblick auf die vorliegende Konstellation – keine verlässliche Prognose der genauen Höhe der Gebühr verbunden. Es ist aber für den sachkundigen Adressatenkreis möglich, sich eine Vorstellung über die Dimension der möglicherweise anfallende Gebührenhöhe zu machen.¹⁸

Eine darüberhinausgehende Bestimmtheit kann im Hinblick auf die besondere Natur des hier zu beurteilenden Gebührentatbestandes nicht gefordert werden. Verfassungsrechtlich ist dies auf Basis der Rechtsprechung, die maßgeblich auf die Rechtsnatur der jeweiligen Materie abstellt, auch nicht geboten.

II. Keine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes, Art. 3 Abs. 1 GG

Die Beschwerdeführerin rügt, der Gebührentatbestand des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG verstieße in mehrfacher Hinsicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG. Zum einen soll dies in Bezug auf verschiedene Vergleichspaare der Fall sein, also mit Blick auf nicht gebührenpflichtige Veranstaltungen. Zum anderen wird beanstandet, dass es der Gesetzgeber unterlassen habe, einen Abzug für den Gemeinwohllanteil der Sicherheitsgewähr vorzunehmen. Entsprechendes sei von der Rechtsprechung bei anderen Gebührenregelungen gefordert worden.

Auch diese Erwägungen sind nach Auffassung der Bundesrechtsanwaltskammer im Ergebnis nicht stichhaltig.

1. Vergleich mit nicht gebührenpflichtigen Veranstaltungen

Bevor im Folgenden auf die Vergleichspaare einzugehen ist, die die Beschwerdeführerin in der Begründung der Verfassungsbeschwerde benennt, ist nochmals zu betonen, dass in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung grundsätzlich ein weiter Entscheidungsspielraum des Gebührengesetzgebers anerkannt ist – und zwar dahingehend, welche individuell zurechenbaren besonderen öffentlichen – und damit gebührenfähigen – Leistungen er einer Gebührenpflicht unterwirft. Unter Berücksichtigung dieses Spielraums kann die Abgrenzung, die der Bremer Gebührengesetzgeber vorgenommen hat, nicht als willkürlich angesehen werden. Im Einzelnen:

a) Veranstaltungen mit mehr oder weniger als 5.000 Personen

Beanstandet wird der Schwellenwert hinsichtlich der Zahl der Teilnehmer. Die Zahl der Teilnehmer sage nichts über die Profitabilität der Veranstaltung. Im Übrigen könnten auch bei kleinen Veranstaltungen aggressiv agierende Gruppen Gewalthandlungen verüben.

Diese Einwände überzeugen nicht. Gebührenpflichtig ist die Bereitstellung von zusätzlichen Polizeikräften bei Veranstaltungen, wenn wegen erfahrungsgemäß zu erwartender Gewalthandlungen vor, während oder nach der Veranstaltung am Veranstaltungsort, an den Zugangs- oder Abgangswegen oder sonst im räumlichen Umfeld ein entsprechend erhöhter Einsatz von Polizeikräften vorhersehbar zu erwarten ist. Auch wenn richtig ist, dass auch bei

¹⁸ Das OVG Bremen hat darauf abgestellt, dass die Gebührenhöhe für den Gebührenschuldner im Wesentlichen abschätzbar war.

kleineren Veranstaltungen im Einzelfall aggressiv agierende Gruppen auftreten können, erscheint die Annahme des Gesetzgebers plausibel, dass bei „kleineren“ Veranstaltungen, also bei solchen, bei denen voraussichtlich weniger als 5.000 Personen zeitgleich teilnehmen werden, das Gewaltpotenzial mit den „üblichen“ Polizeikräften, die regelmäßig zum Einsatz kommen (auch bei Bundesligaspielen, die nicht als „Hochrisikospiele“ eingestuft werden), beherrschbar ist.

Erkennt man dies an, dann stellt sich lediglich noch die Frage, ob die Grenzziehung, die der Gebührengesetzgeber mit der Anzahl von mehr als 5.000 Personen vorgenommen hat, willkürlich ist. Insoweit gilt, dass sich der Gesetzgeber bei dieser Grenze an der Definition der Großveranstaltungen in der Musterversammlungsstättenverordnung angelehnt hat. Angesichts der Tatsache, dass jedwede Grenzziehung bei der Festlegung von Schwellenwerten ein nicht weiter begründbares dezisionistisches Element aufweist, ist nicht erkennbar, warum die hier erfolgte Abgrenzung zwischen gebührenpflichtiger „großer“ Veranstaltung und nicht gebührenpflichtiger „kleiner“ Veranstaltung willkürlich sein sollte.

b) „Gewinnorientierung“

Weiter beanstandet die Beschwerdeführerin die Unterscheidung zwischen gewinnorientierten und nicht gewinnorientierten Veranstaltungen. Das staatliche Sicherheitsversprechen gelte gegenüber jedermann – unabhängig, ob er gewinnorientiert agiere oder nicht.

Auch dieser Einwand überzeugt nicht. Der Verweis auf das „staatliche Sicherheitsversprechen“ greift wieder die Grundsatzkritik der Beschwerdeführerin auf, die Gewährleistung von Sicherheit sei grundsätzlich eine staatliche Aufgabe, die der individuellen Zurechenbarkeit dieser staatlichen Leistung entgegenstehe. Geht man aber mit der hier vertretenen und der wohl auch im Schrifttum überwiegenden Auffassung davon aus, dass diese Annahme nicht zutrifft und der hier in Rede stehende gebührenfähige Aufwand grundsätzlich individuell zurechenbar ist, dann ist es jedenfalls nicht willkürlich, wenn sich der Gesetzgeber in Ausübung seines weiten Ermessens dafür entscheidet, den zusätzlichen Aufwand bei Hochrisikoveranstaltungen nur gegenüber kommerziell orientierten Veranstaltern gebührenfähig zu machen.¹⁹

c) „Zu erwartende Gewalthandlungen“

Eine mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbare Ungleichbehandlung liegt nach Auffassung der Beschwerdeführerin auch darin, dass gebührenfähig nur Veranstaltungen mit zu erwartenden Gewalthandlungen sind, nicht aber solche mit unerwarteten Gewalthandlungen. Die Argumentation des Oberverwaltungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts, in derartigen Fällen komme es von vornherein nicht dazu, dass im Vorfeld zusätzliche Polizeikräfte bereitgestellt würden, sei verfehlt. Eine Bereitstellung läge auch dann vor, wenn im Fall unerwarteter Gewalthandlungen bei Veranstaltungen die Polizei kurzfristig zusätzliche Kräfte einsetzen müsse.

¹⁹ Im Schrifttum ist – nach Auffassung der Bundesrechtsanwaltskammer zutreffend – auch darauf hingewiesen worden, dass aufgrund besonderen grundrechtlichen Schutzes, etwa im Bereich der Versammlungs- und/oder Religionsfreiheit, derartige Veranstaltungen von – auch wirtschaftlichen – Zugangsbarrieren weitestgehend freizuhalten sind. Bei derartigen Veranstaltungen würde die Auferlegung einer Gebührenlast zur Gewährleistung der Sicherheit typischerweise eher die Frage der verhältnismäßigen Grundrechtseinschränkung aufwerfen, als dies bei kommerziell orientierten Veranstaltungen anzunehmen wäre; in diesem Sinne Heise, NVwZ 2015, 262, 267; a.A. Kirchhof/Kirchhof, Das Recht auf unentgeltliche Sicherheit, S. 54 ff.

Diese Argumentation zeigt keine willkürliche Ungleichbehandlung auf. Sie verkennt, dass gebührenpflichtig nur solche Veranstaltungen sind, bei denen typischerweise eine besondere Gefahr für Gewalthandlungen besteht, sodass deshalb *regelmäßig* der Einsatz zusätzlicher Polizeikräfte erforderlich wird. Diese Konstellation unterscheidet sich wesentlich von derjenigen bei sonstigen, nicht spezifisch „risikobehafteten“ Veranstaltungen, bei denen (verstärkt) Polizeikräfte zum Einsatz kommen.

d) „Unfriedlicher Verlauf“

Eine Ungleichbehandlung soll nach Auffassung der Beschwerdeführerin auch in der Ungleichbehandlung von Veranstaltungen mit teilweise friedlichem und teilweise unfriedlichem Verlauf im Vergleich zu Veranstaltungen mit nur unfriedlichem Verlauf liegen.

Hinsichtlich dieses Einwands ist der Einschätzung des Bundesverwaltungsgerichts zuzustimmen, es sei nicht ersichtlich, welche Veranstaltungen hier miteinander verglichen werden sollen. Gebührenpflichtig sind Veranstaltungen, bei denen erfahrungsgemäß Gewalthandlungen zu erwarten sind. Wenn diese Voraussetzung erfüllt ist, besteht bei einer Bereitstellung zusätzlicher Polizeikräfte die Gebührenfähigkeit. Eine Differenzierung dahingehend, ob bezüglich der in Rede stehenden Veranstaltungen abgeschätzt werden kann, in welchem Umfang diese Veranstaltungen (auch) friedlich verlaufen werden, ist nach der Ausgestaltung des Gebührentatbestandes nicht erforderlich. Sie ist auch nicht verfassungsrechtlich geboten. Entscheidend ist allein, ob „erfahrungsgemäß“ – also auf Basis der empirischen Erkenntnisse im Blick auf vergleichbare Veranstaltungen – Gewalthandlungen zu erwarten sind. In diesem Fall besteht die Gebührenfähigkeit.

e) Keine Berücksichtigung des Allgemeininteresses

Nach Auffassung der Beschwerdeführerin liegt auch hinsichtlich der Gebührenbemessung, also hinsichtlich der Gebührenhöhe, ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG vor. Begründet wird dies damit, dass § 4 Abs. 1 Satz 1 BremGebBeitrG das Interesse der Allgemeinheit an der zusätzlichen Bereitstellung von Polizeikräften nicht hinreichend berücksichtige. Die Beschwerdeführerin verweist auf die verwaltungsgerichtliche Judikatur zur Bemessung von Straßenreinigungsgebühren. Hier sei der Grundsatz entwickelt worden, dass Leistungen, die anteilig auch der Befriedigung des Allgemeininteresses dienen, von der Gebühr auszunehmen bzw. herauszurechnen seien.²⁰

Ergänzend bezieht sich die Beschwerdeführerin auch auf das Bundesverfassungsgericht. Dieses habe in seinem Beschluss zur Verfassungswidrigkeit der Feuerwehrrabgabe deren Unzulässigkeit auch damit begründet, das Interesse an einem wirksamen Feuerschutz sei kein Gruppen-, sondern ein Allgemeininteresse.²¹

Ferner verweist die Beschwerdeführerin darauf, dass entsprechende Grundsätze hinsichtlich der Berücksichtigung des Allgemeininteresses auch bei Friedhofsgebühren gefordert worden seien, sowie bei Erschließungsbeiträgen (§ 120 Abs. 1 Satz 3 BauGB) oder bei Festsetzung von Beiträgen, die Sendebetreiber zur Abgeltung der Kosten für die Sicherstellung der elektromagnetischen Verträglichkeit und für Maßnahmen im Rahmen der Geräteprüfung zu entrichten hätten.

²⁰ BVerwGE 69, 242; KStZ 1989, 192 und OVG Lüneburg, DVBl 2016, 992

²¹ BVerfGE 92, 91, 120 f.

Die Bezugnahme der Beschwerdeführerin auf die verwaltungsgerichtliche Judikatur zur anteiligen Berücksichtigung des Allgemeininteresses bei Gebühren ist grundsätzlich zutreffend. So hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwGE 69, 242, 245) formuliert:

„Dient Straßenreinigung demnach aber nicht nur den Interessen der Anlieger, sondern zugleich in einem ins Gewicht fallenden Ausmaß allgemeinen Interessen, so erweist es sich unter keinem vernünftigen Gesichtspunkt als sachgerecht und verstößt es daher gegen Art. 3 Abs. 1 GG, wenn Leistung und Kosten, die die Befriedigung dieses Allgemeininteresses betreffen, den Anliegern dadurch gebührenrechtlich zugerechnet werden, dass sie auch insoweit als Benutzer der Straßenreinigungsanstalt fingiert werden.“

Im hier zu beurteilenden Sachverhalt steht außer Frage, dass die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit im Umfeld von „Hochrisikospielen“ auch im allgemeinen Interesse liegt. Die Gewährleistung von Sicherheit ist unzweifelhaft eine Kernaufgabe des modernen Staates. Insoweit liegt die Präsenz von Polizeikräften bei risikobehafteten Großveranstaltungen zweifelsfrei nicht nur im Interesse des Veranstalters, sondern auch im Allgemeininteresse.

Fraglich und nach Auffassung der Bundesrechtsanwaltskammer im Ergebnis zu verneinen ist aber, ob im Hinblick hierauf die Gebührenbemessung nach Maßgabe des § 4 BremGebBeitrG verfassungswidrig ist. Soweit ersichtlich, hat sich das Bundesverfassungsgericht mit Bezug auf die Gebührenbemessung, noch nicht zur Frage der Notwendigkeit, ein eventuell vorhandenes Gemeininteresse zu berücksichtigen, geäußert. Die von der Beschwerdeführerin zitierten Aussagen des Bundesverfassungsgerichts zur Feuerwehrabgabe betreffen die Zulässigkeitsvoraussetzung von Sonderabgaben und können nicht ohne weiteres „1:1“ auf die Gebührenbemessung übertragen werden. Zu konstatieren ist weiter, dass es in der Rechtspraxis zahlreiche Gebührentatbestände gibt, die sich auf gebührenpflichtige Leistungen beziehen, deren Erbringung jedenfalls auch im öffentlichen Interesse liegt. So hat das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung zur Luftsicherheitsgebühr²² betont, es gebe in der Staatspraxis seit jeher eine Vielzahl von Gebühren, welche für Handlungen des Staates zugunsten der verlangten Sicherheit erhoben würden. Es hat weiter unterstrichen, dass bei einer gebührenpflichtigen Amtshandlung das Individualinteresse das öffentliche Interesse überwiege, sei jedenfalls von Verfassungs wegen nicht bereits begriffliches Element einer Gebühr. Diese Ausführungen können dahingehend ergänzt werden, dass bei vielen der vom Bundesverwaltungsgericht genannten Gebühren²³ ein ausdrücklicher Abzug eines Anteils im Hinblick auf das mit der fraglichen Handlung verfolgte öffentliche Interesse nicht erfolgt.

Zu nennen ist weiter das Beispiel der Rettungsdienstgebühren. So erfolgt die Gebührenbemessung für Einsätze des Rettungsdienstes in den Ländern, die die Institution Rettungsdienst durch Gebührenerhebung refinanzieren, regelmäßig keine Berücksichtigung eines Allgemeininteresses bei der Kalkulation von Rettungsdienstgebühren. Dabei dürfte auch im Hinblick auf den Rettungsdienst außer Frage stehen, dass die Bereitstellung eines funktionierenden Systems des Rettungsdienstes im Allgemeininteresse liegt.²⁴

²² BVerwGE 95, 188, 201

²³ vgl. insoweit auch *Schönenbroicher*, NWVBl. 2020, 494, 495

²⁴ Vgl. insoweit nur jüngst VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 05.03.2023 – 6 S 2249/22 –, der angenommen hat, aus der Schutzpflicht des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folge die Verpflichtung des Staates, ein funktionierendes System des Rettungsdienstes zur Verfügung zu stellen.

Ob gegen die Nichtberücksichtigung eines Allgemeininteresses bei derartigen Sachverhalten, speziell auch bei der Bemessung von Rettungsdienstgebühren, im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG Zweifel bestehen, kann dahingestellt bleiben.²⁵

Im Fall des § 4 BremGebBeitrG liegt eine Berücksichtigung des Allgemeininteresses an der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit schon darin, dass der „Basisaufwand“ für die Gewährleistung von Sicherheit bei Hochrisikospiele von vornherein nicht gebührenfähig ist. Eine Gebührenerhebung kommt von vornherein nur und erst dann in Betracht, wenn im Hinblick auf eine besondere Risikosituation bei einer der von § 4 BremGebBeitrG erfassten Veranstaltung *zusätzliche* Polizeikräfte bereitgestellt werden müssen. Das allgemeine Interesse an der Gewährleistung und Sicherheit im öffentlichen Raum wird in der hier zu beurteilenden Situation also dadurch berücksichtigt, dass der Basisaufwand für die Bereitstellung der üblichen Polizeikräfte für Großveranstaltungen von vornherein nicht gebührenfähig ist.

Im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Anforderungen aus Art. 3 Abs. 1 GG und das in der verwaltungsgerichtlichen Judikatur herausgearbeitete Gebot einer Berücksichtigung des Allgemeininteresses bei der Erbringung staatlicher Leistungen kann es aber keinen Unterschied machen, in welcher rechtstechnischen Art und Weise diesem „Berücksichtigungsgebot“ Rechnung getragen wird. So hätte der Bremer Gesetzgeber das Allgemeininteresse an der Gewährleistung öffentlicher Sicherheit bei Hochrisikospiele auch dadurch berücksichtigen können, dass der *Gesamtaufwand für die Bereitstellung sämtlicher Polizeikräfte* als Basis für die Gebührenbemessung zugrunde gelegt worden wäre – von dem dann ein Anteil für die im Allgemeininteresse liegende Gewährleistung der „Basissicherheit“ abzuziehen wäre. Der Umstand, dass der Bremer Gesetzgeber sich vorliegend dafür entschieden hat, den „Basisaufwand“ für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit bei Veranstaltungen (auch bei den grundsätzlich gebührenfähigen Hochrisikoveranstaltungen) von vornherein nicht zu berücksichtigen (obwohl auch dieser durch die Veranstaltung hervorgerufen wird) und nur den Aufwand für die Bereitstellung zusätzlicher Polizeikräfte gebührenfähig zu machen, rechtfertigt im Ergebnis keine andere Beurteilung.

Im Ergebnis gilt also: Dem Anliegen, welches der zitierten verwaltungsgerichtlichen Judikatur zugrunde liegt – eine hinreichende Berücksichtigung des Allgemeininteresses an der Erbringung der gebührenfähigen Leistung – ist ausreichend Rechnung getragen worden.

III. Weitere Rügen

Die weiteren verfassungsrechtlichen Rügen, die die Beschwerdeführerin vorträgt, zeigen gleichfalls keinen Verfassungsrechtsverstoß zulasten der Beschwerdeführerin durch die angefochtenen verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen auf. Da nach Auffassung der Bundesrechtsanwaltskammer bezüglich dieser weiteren Rügepunkte ein Verfassungsrechtsverstoß eher fernliegend erscheint, ist auf diese im Folgenden nur kurz einzugehen:

²⁵ Möglicherweise lassen sich diese jedenfalls mit Blick auf Rettungsdienstgebühren dadurch ausräumen, dass das Allgemeininteresse an der Bereitstellung des funktionierenden Systems Rettungsdienst bei der Gebührenkalkulation dadurch berücksichtigt wird, dass die Kosten für sog. Fehleinsätze, also für solche Einsätze des Rettungsdienstes, bei denen keine Gebühren erhoben werden können, nicht in den gebührenfähigen Aufwand eingestellt werden; in diesem Sinne OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 30.0.2016 – OVG 1 B 2.12 –, BeckRS 2016, 55469; zu dieser Problematik auch *Pötsch*, Die Kalkulation von Rettungsdienst- und Leitstellengebühren mit Satzungsaufstellung. Eine länderübergreifende Darstellung, 2019, S. 146 ff.

1. Verstoß gegen eine folgerichtige Gesetzgebung

Die Beschwerdeführerin macht einen Verstoß gegen das Gebot folgerichtiger Gesetzgebung geltend, welches aus Art. 3 Abs. 1 Satz 1 GG bzw. dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) abzuleiten sei. Das Gebot der Folgerichtigkeit und Systemgerechtigkeit verbiete es, einen (polizeilichen) Nichtstörer im Widerspruch zum ausgefeilten System polizeirechtlicher Verantwortlichkeiten über den Umweg des Gebührenrechts doch letztlich zur Verantwortung zu ziehen.

Zunächst ist festzuhalten, dass die Annahme eines Verfassungsverstoßes wegen der Nichteinhaltung des Gebots folgerichtiger Gesetzgebung nur in Ausnahmefällen in Betracht kommen kann, weil andernfalls die politische Entscheidungs- und Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers in unzulässiger Weise eingeschränkt würde. Einer Konstellation, in der grundsätzliche und offensichtliche Widersprüche gesetzgeberischer Entscheidungen vorliegen, in der also das Gebot der Folgerichtigkeit und Systemgerechtigkeit verletzt wäre, liegt im Sachverhalt nicht vor. Es ist nicht zwingend, dass sich der Gesetzgeber bei seiner Entscheidung darüber, ob eine bestimmte staatliche Leistung gegenüber dem Empfänger der Leistung gebührenpflichtig wird, daran zu orientieren hat, ob der Leistungsempfänger (und Gebührenschuldner) auch im polizeirechtlichen Sinne in Anspruch genommen werden kann. Der Umstand, dass es sich insoweit um eine „Leistung“ handelt, die auf dem Gebiet des Polizeirechts erfolgt, ändert hieran nichts. Die von der Beschwerdeführerin postulierte (vermeintlich verfassungsrechtlich gebotene) Bindung zwischen Polizeirecht und Gebührenrecht besteht nicht.

2. Eingriff in das Eigentumsgrundrecht in der Form des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, Art. 14 Abs. 1 GG, und Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG

Die Beschwerdeführerin sieht sich durch die Gebührenbelastung und die gerichtlichen Entscheidungen, mit denen die Gebührenerhebung gebilligt wurde, auch in ihrem Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (Art. 14 Abs. 1 GG) und in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG (allgemeine Handlungsfreiheit) verletzt.

Es kann dahingestellt bleiben, ob entsprechende grundrechtliche Schutzpositionen neben dem hier betroffenen Grundrecht aus Art. 12 Abs. 1 GG im vorliegenden Fall überhaupt in Betracht kommen. Selbst wenn dies zu bejahen wäre, ginge die verfassungsrechtliche Gewährleistung nicht über das hinaus, was der Beschwerdeführerin im Hinblick auf Art. 12 Abs. 1 GG, die Berufsausübungsfreiheit, gewährt wird. Sofern also Art. 14 Abs. 1 GG oder Art. 2 Abs. 1 GG einschlägig sein sollten, wären Eingriffe in diese Grundrechte in gleicher Weise gerechtfertigt, wie der hier vorliegende Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG.

3. Veranstaltereigenschaft der Beschwerdeführerin

Die Beschwerdeführerin rügt letztlich, die angefochtenen verwaltungsgerichtlichen Urteile verstießen gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz in seiner Ausprägung als Verbot objektiver Willkür (Art. 3 Abs. 1 GG). Derartiges sei der Fall, wenn ein Richterspruch unter keinem denkbaren Aspekt rechtlich vertretbar sei.

Derartiges will die Beschwerdeführerin im Hinblick darauf annehmen, dass in den verwaltungsgerichtlichen Urteilen angenommen worden sei, die Beschwerdeführerin sei als Veranstalterin i. S. d. § 4 BremGebBeitrG Gebührenschuldner. In diesem Zusammenhang macht die Beschwerdeführerin weiter eine Verletzung von Art. 19 Abs. 4 GG geltend. In den angefochtenen Entscheidungen sei nicht hinreichend geprüft worden, ob das Ermessen der Behörde bezüglich der

Auswahl zwischen mehreren potenziellen Gebührenschuldern ordnungsgemäß ausgeübt worden sei. Sowohl des Oberverwaltungsgericht Bremen als auch das Bundesverwaltungsgericht hätten keine hinreichende Ermessenskontrolle vorgenommen.

Bezüglich des letzteren Punktes kann dahingestellt bleiben, ob die Ermessensentscheidung, die die Bremer Polizei vorgenommen hat, die Beschwerdeführerin und nicht den SV Werder Bremen als Veranstalterin heranzuziehen, verwaltungsrechtlich fehlerfrei ist. Selbst wenn man insoweit eine Rechtswidrigkeit der Auswahlentscheidung annehmen wollte und weiter bejahen wollte, dass auch die gerichtliche Überprüfung dieser Ermessensentscheidung fehlerhaft ist, liegt hierin keine Verletzung spezifischen Verfassungsrechts. Eine fehlerhafte Ermessensentscheidung begründet ebenso wenig wie eine einfachrechtlich unzutreffende gerichtliche Billigung einer solchen Entscheidung einen Verstoß gegen Art. 19 Abs. 4 GG.

Entsprechendes gilt auch für die Rüge, die von der Beschwerdeführerin im Hinblick auf Art. 3 Abs. 1 GG erhoben wird. Die entsprechenden Annahmen des OVG der Freien Hansestadt Bremen und des Bundesverwaltungsgerichts zur Auswahl der Gebührenschuldner sind jedenfalls nicht offensichtlich verfehlt, sodass der Vorwurf der Willkür nicht erhoben werden könnte.

* * *