

ÖFFENTLICHES RECHT

Problem: Polizeikosten bei Fußballspielen

Einordnung: Staatsrecht/Gebührenrecht

OVG Bremen, Urteil vom 05.02.2018
2 LC 139/17

EINLEITUNG

Das OVG Bremen hatte die nicht nur juristisch brisante Frage zu beantworten, ob Fußballbundesligisten bzw. ihrem Dachverband die Kosten für Polizeieinsätze bei sog. Risikospielen aufgebürdet werden dürfen.

SACHVERHALT

Das Bundesland Bremen hat gegen die Deutsche Fußball Liga e.V. (DFL) mit Bescheid vom 18.08.2015 für den Einsatz zusätzlicher Polizeikräfte anlässlich des Fußball-Bundesligaspiels SV Werder Bremen gegen den Hamburger SV am 19.04.2015 im Bremer Weserstadion eine Gebühr i.H.v. 425.718,11 € erhoben. Um Auseinandersetzungen zwischen gewaltbereiten Anhängern beider Vereine zu verhindern, waren 969 Polizeibeamte im Einsatz. Ist die maßgebliche Vorschrift des § 4 IV BremGebBeitrG verfassungsgemäß?

[Anm.: Art. 12 I, 14 I GG sind außer Betracht zu lassen.]

Wortlaut des § 4 IV BremGebBeitrG: „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.“]

LÖSUNG

§ 4 IV BremGebBeitrG ist verfassungsgemäß, wenn die Vorschrift formell und materiell im Einklang mit der Verfassung steht.

I. Formelle Verfassungsmäßigkeit

In formeller Hinsicht ist allein die **Gesetzgebungsbefugnis** fraglich, die möglicherweise gem. Art. 105, 106 GG beim Bund liegt.

„Für **öffentlich-rechtliche Abgaben**, die keine Steuern sind (nichtsteuerliche Abgaben), **richtet sich** die **Gesetzgebungskompetenz nach den allgemeinen Regeln über die Sachgesetzgebungskompetenzen**. Die Gebührenregelung fällt daher aufgrund der allgemeinen **Zuständigkeit der Länder für das Gefahrenabwehrrecht als Annexkompetenz** in die Gesetzgebungskompetenz des Landes (Art. 70 Abs. 1 GG). **Art. 105 GG**, der eine abweichende Kompetenzverteilung für Steuern begründet, ist **nicht anwendbar, weil** es sich bei der streitgegenständlichen Gebühr **nicht um eine Steuer** handelt.“

LEITSÄTZE

1. § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG ist verfassungsgemäß. Die Erhebung von Gebühren für den Einsatz zusätzlicher Polizeikräfte wegen erfahrungsgemäß zu erwartender Gewalthandlungen bei gewinnorientierten Großveranstaltungen genügt den sich aus Art. 104a ff. GG ergebenden finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen.
2. Bei § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG handelt es sich nicht um ein unzulässiges Einzelfallgesetz. Die Norm ist abstrakt gefasst und es lässt sich nicht absehen, auf wie viele und welche Fälle das Gesetz Anwendung findet.
3. Die Vorschrift genügt im Hinblick auf den Eintritt der Gebührenpflicht und die Gebührenhöhe dem Bestimmtheitsgebot des Art. 20 Abs. 3 GG. Die Gebührenhöhe ist wegen ihrer Abhängigkeit von der Prognose der Polizei zur Zahl der erforderlichen Einsatzkräfte und der Abrechnung nach tatsächlichem Aufwand nur eingeschränkt vorhersehbar; die polizeiliche Prognose unterliegt aber einer nachträglichen gerichtlichen Kontrolle. Maßstab hierfür ist die ex-ante-Sicht der Polizeibehörde, nicht der tatsächliche Geschehensablauf.
4. Der Unterrichtungspflicht über die voraussichtliche Gebührenpflicht nach § 4 Abs. 4 S. 3 BremGebBeitrG ist nur dann genügt, wenn sie sich auf Angaben zur voraussichtlichen Gebührenhöhe erstreckt.
5. Veranstalter i.S. des § 4 Abs. 4 S. 1 BremGebBeitrG kann auch ein übergeordneter Dachverband sein. Das der zuständigen Behörde bei der Auswahl eines Kostenschuldners unter mehreren Gesamtschuldnern eingeräumte Ermessen ist sehr weit. Bei Berücksichtigung des Willkürverbots und offener Unbilligkeiten kann die Behörde den Gesamtschuldner heranziehen, der ihr unter dem Blickwinkel der Verwaltungspraktikabilität geeignet und zweckmäßig erscheint.

Gebühr = Zahlungspflicht für individuell zurechenbare öff. Leistung.
Steuer: vgl. § 3 I Abgabenordnung
Gesetzgebungskompetenz:
Gebühr: Annexkompetenz zu Art. 70 ff. GG
Steuer: Art. 105, 106 GG

Folglich ist § 4 IV BremGebBeitrG formell verfassungsgemäß.

II. Materielle Verfassungsmäßigkeit

In materieller Hinsicht könnte § 4 IV BremGebBeitrG unter mehreren Gesichtspunkten verfassungswidrig sein.

Grundsätzliche Vorgabe des GG für die Erhebung von Gebühren: individuell zurechenbare öff. Leistung

BVerfG, Beschluss vom 12.10.1994, 1 BvL 19/90, juris Rn 53

1. Allgemeine Anforderungen an die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben
Art. 104a ff. GG liegt das sog. **Prinzip des Steuerstaates** zugrunde, d.h. staatliche Leistungen sind grundsätzlich aus den Steuereinnahmen zu finanzieren. **Deshalb bedürfen Gebühren einer besonderen sachlichen Rechtfertigung.** Sie dürfen **nur** erhoben werden als **finanzieller Ausgleich für eine dem Gebührenschuldner individuell zurechenbare öffentliche Leistung**; dabei verlangt die Zurechenbarkeit eine **besondere Verantwortlichkeit des Gebührenschuldners** für die staatliche Leistung.

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

Anknüpfungspunkte für individuelle Zurechnung des Polizeieinsatzes

Individuelle Zurechnungspunkte für die Verwaltungsleistung bestehen in **mehrfacher Hinsicht.**

Wirtschaftlicher Vorteil für den Veranstalter

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

Hohe Besucherzahlen sind gewollt

Die Größe einer Veranstaltung und hohe Besucherzahlen erhöhen deren Attraktivität und sind auch bewusst angelegt. Die Interaktion von Akteuren und Zuschauern trägt bei Fußballspielen ebenso wie z.B. bei Großkonzerten zu einer besonderen Atmosphäre am Veranstaltungsort bei und macht diese gleichermaßen für Anwesende wie für Fernsehzuschauer attraktiver. Ein Fußballspiel vor leeren oder schwach besetzten Rängen hat ebenso wie ein Konzert ohne Fans nicht denselben Reiz wie dieselbe Veranstaltung vor großer Kulisse. [...]

Gesteigertes Gefahrenpotential bei Großveranstaltungen, insbes. bei sog. Risikospielen der Bundesliga

Großveranstaltungen bergen grundsätzlich ein **erhöhtes Gefahrenpotential** in sich, **insbesondere dann, wenn wegen des angesprochenen Personenkreises erfahrungsgemäß mit Gewalthandlungen zu rechnen ist.** Solche Gewalthandlungen im Zusammenhang mit sog. Risikospielen der Bundesliga [...] wirken sich erfahrungsgemäß immer auch auf Rechtsgüter Unbeteiligter aus, seien es Körperverletzungen, Sachbeschädigungen oder Störungen des Verkehrsflusses. **Zwar liegt die Beherrschung dieses Gefahrenpotentials damit auch im öffentlichen Interesse, gleichwohl ist die Verwaltungsleistung der Bereitstellung zusätzlicher Polizeikräfte mit Blick auf das Interesse des Veranstalters an einer störungsfreien Durchführung der Veranstaltung auch diesem zuzurechnen.** Selbst wenn mit der gebührenpflichtigen Amtshandlung auch oder in erster Linie öffentliche Interessen verfolgt werden, nimmt das

Beachte: Polizeieinsatz muss nicht ausschließlich dem Veranstalter zugute kommen!

der Amtshandlung und dem damit verbundenen Leistungserfolg nicht die für eine Gebühr vorausgesetzte und erforderliche Individualität. [...]

Hält der Veranstalter trotz des Umstandes, dass die Veranstaltung **erfahrungsgemäß Gewalthandlungen** hervorruft, **unverändert an ihr fest**, obwohl er grundsätzlich auf verschiedene Weise reagieren kann, etwa indem er die Veranstaltung absagt, in veränderter Form oder an einem anderen Ort durchführt, **so steht er dem Polizeieinsatz jedenfalls näher als die Allgemeinheit.** [...]

Zumindest größere Nähe zum Polizeieinsatz als die Allgemeinheit

Entgegen der Auffassung der Klägerin ist eine **Gebührenerhebung** für polizeiliches Tätigwerden im Bereich der Gefahrenabwehr grundsätzlich **nicht** etwa **deshalb ausgeschlossen**, weil die **Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit eine Kernaufgabe des Staates ist. Der von der Klägerin aufgestellte Rechtssatz, dass Leistungen aus dem Bereich der staatlichen Kernaufgaben nur über Steuern finanziert werden dürften, findet sich in der Rechtsprechung nicht.** [...] Vielmehr gibt es **in der Staatspraxis seit jeher** eine **Vielzahl von Gebühren, welche für Handlungen des Staates zugunsten der verlangten Sicherheit erhoben werden.**

Gewährleistung der öff. Sicherheit ist zwar Kernaufgabe des Staates, aber nicht per se über Steuern finanziert!

[...] Auch wenn § 4 Abs. 4 Satz 2 BremGebBeitrG nicht auf konkrete tatsächliche Gefahrenabwehrmaßnahmen oder Störungsbeseitigungen abstellt, sondern die **Bereitstellung von Polizeikräften genügen lässt, hebt dies die individuelle Zurechenbarkeit nicht auf.** Maßgeblich ist, dass **bereits durch** den Einsatz und die **Bereitstellung von Polizeikräften Gewalthandlungen verhindert** und eingedämmt werden. [...] Indem § 4 Abs. 4 Satz 1 BremGebBeitrG lediglich solche öffentlichen Leistungen für gebührenfähig erklärt, die sich aus den mit der Veranstaltung in Zusammenhang stehenden Gewalthandlungen ergeben, beschränkt der Landesgesetzgeber die Gebührenfähigkeit zutreffend auch nur auf die Leistungen, die dem Veranstalter einen besonderen Vorteil verschaffen.“

Dass das Gesetz keinen konkreten Einsatz der Polizeikräfte verlangt, ändert an Zurechenbarkeit der öff. Leistung nichts

Somit liegt eine individuell zurechenbare öffentliche Leistung vor.

2. Einzelfallgesetz

§ 4 IV BremGebBeitrG könnte gegen das in Art. 19 I 1 GG normierte Verbot des Einzelfallgesetzes verstoßen.

„**Dass der Gesetzgeber einen konkreten Fall vor Augen hat**, den er zum Anlass seiner Regelung nimmt, **verleiht dieser noch nicht den Charakter des Einzelfallgesetzes**, wenn sie nach der Art der in Betracht kommenden Sachverhalte geeignet ist, unbestimmt viele weitere Fälle zu regeln. Das ist hier der Fall. Die Regelung des **§ 4 Abs. 4 BremGebBeitrG knüpft allgemein an den Einsatz zusätzlicher Polizeikräfte bei gewinnorientierten Großveranstaltungen an**, in deren Zusammenhang Gewalthandlungen erfahrungsgemäß zu erwarten sind. **Dass sie zurzeit möglicherweise nur die Veranstalter von sog. Risikospielen der Fußball-Bundesliga trifft, ändert nichts an ihrem generellen Charakter,** [...].“

Konkreter Anlass für gesetzgeberisches Tätigwerden (hier: Risikospiele in der Bundesliga) führt nicht automatisch zu einem Verstoß gegen Art. 19 I 1 GG

Somit verstößt § 4 IV BremGebBeitrG nicht gegen Art. 19 I 1 GG.

3. Bestimmtheitsgebot

Weiterhin muss § 4 IV BremGebBeitrG dem aus Art. 20 III GG abgeleiteten Bestimmtheitsgebot genügen.

Genereller Inhalt des Bestimmtheitsgebots

„[...] Danach sind gesetzliche Tatbestände so zu fassen, dass die **Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten daran ausrichten können.** [...] Im **Bereich des Gebühren- und Beitragsrechts** fordert das Bestimmtheitsgebot eine dem jeweiligen Zusammenhang angemessene **Regelungsdichte, die eine willkürliche Handhabung durch die Behörden ausschließt.** Dem Gesetzgeber ist dabei auch ein Rückgriff auf unbestimmte Rechtsbegriffe grundsätzlich nicht verwehrt.

Spezielle Anforderungen im Gebührenrecht

Auslegung des Tatbestandsmerkmals „Gewalthandlungen“

Der **Begriff „Gewalthandlungen“** [...] bezeichnet, soweit er keine qualifizierenden Zusätze enthält, die **Anwendung körperlicher Gewalt gegen Personen oder Sachen**, also einfache Körperverletzungen (§ 223 StGB) oder Sachbeschädigungen (§ 303 StGB), aber auch Straftaten wie besonders schweren Landfriedensbruch (§ 125a StGB). Das **quantitative Ausmaß** der die Gebührenpflicht auslösenden Gewalthandlungen lässt sich unter **Heranziehung der Gesetzesbegründung** näher bestimmen. Danach führen einzelne zu erwartende Gewalthandlungen nicht zu einer Gebührenpflicht. Vielmehr **müssen** die zu erwartenden **Gewalthandlungen** („Gewaltdelikte“) mengenmäßig **ein Ausmaß erreichen, das die Polizei zu erhöhten Vorkehrungen veranlasst**, so dass ein im Vergleich zum Verlauf einer friedlichen Veranstaltung erhöhter Kräfteaufwand erforderlich wird. Es muss sich um **Gewalthandlungen in nicht unerheblichem Umfang** handeln.

Gleichsam ungeschriebene Voraussetzung: Gewalthandlungen müssen in nicht unerheblichem Umfang zu erwarten sein

Koalitionsantrag vom 15.10.2014, S. 3

Vgl. Mitteilung des Senats vom 22.7.2014, Bürgersch.-Drs. 18/1501, S. 13

Auslegung des Tatbestandsmerkmals „erfahrungsgemäß“

„**Erfahrungsgemäß**“ verlangt 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 dieser zu stellenden Prognose sind **polizeiliche Erfahrungen und Risikoanalysen** in Bezug auf vergleichbare Veranstaltungen, insbesondere auch aus früheren Geschehensabläufen. Eine **genauere Umschreibung** derjenigen Kriterien, anhand derer die Polizei drohende Gewalthandlungen abzuschätzen hat, ist mit Rücksicht auf die unvorhersehbare Vielgestaltigkeit der denkbaren Lebenssachverhalte im Bereich der Gefahrenabwehr **nicht möglich.**

Auslegung des Tatbestandsmerkmals „zusätzlichen Polizeikräften“

[...] der **Einsatz „zusätzlicher“ Polizeikräfte** [beschreibt] den erhöhten Kräfteaufwand für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit bei zu erwartenden Gewalthandlungen [...]. Ein erhöhter polizeilicher Kräfteaufwand liegt dann vor, **wenn der für eine größere Veranstaltung vergleichbarer Art bei friedlichem Verlauf erforderliche Kräfteaufwand überschritten wird.** Das Bestimmtheitsgebot zwingt nicht zu einer zahlenmäßigen Angabe eines „normalen“ bzw. „erhöhten“ Kräfteaufwands.

Auslegung des Tatbestandsmerkmals „den Zu- oder Abgangswegen“

[...] Der Begriff der **„Zu- und Abgangswege“** ist verkehrlich zu verstehen und erfasst **sämtliche zur An- bzw. Abreise genutzten Verkehrswege in den Stadtgemeinden.** Das Tatbestandsmerkmal des **„räumlichen Umfelds“** ist trotz des Fehlens eines genau in Entfernungskilometern bemessenen Radius unter Berücksichtigung des Gesetzeszwecks hinreichend bestimmbar. **Es erfasst neben den zur An- und Abreise genutzten Verkehrswegen auch sonstige Örtlichkeiten im Bereich der**

Auslegung des Tatbestandsmerkmals „im räumlichen Umfeld“

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

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

Auslegung des Tatbestandsmerkmals „vor, während oder nach“

Die Gebührenregelung genügt [...] auch in Bezug auf die **Gebührenbemessung** dem Bestimmtheitsgrundsatz. Insoweit gilt [...] als allgemeiner Grundsatz, dass abgabebegründende Tatbestände so bestimmt sein müssen, dass der Abgabepflichtige die auf ihn entfallende Abgabe - in gewissem Umfang - vorausberechnen bzw. im Wesentlichen abschätzen kann. Der **Gebührensschuldner muss sich** aus dem Gesetz oder aus den untergesetzlichen Normen **aber nicht in jeder Hinsicht absolute Gewissheit über die Höhe** des festzusetzenden Werts **verschaffen können**. **Hinreichende Bestimmtheit** kann auch **durch Festlegung von Bemessungskriterien und Bemessungsfaktoren** für die die Abgabe tragenden Kosten hergestellt werden. [...]

Problem: Gebührenbemessung

Angabe von Bemessungsfaktoren ist ausreichend

Nach § 4 Abs. 4 Satz 2 BremGebBeitrG ist die Gebühr nach dem Mehraufwand zu berechnen, der aufgrund der zusätzlichen Bereitstellung von Polizeikräften entsteht. Es werden also diejenigen Einsatzkosten in Rechnung gestellt, die die Kosten eines Polizeieinsatzes einer vergleichbaren friedlichen Veranstaltung übersteigen. **Damit wird die abstrakte Bezugsgröße bestimmt**. [...]

Bemessungsfaktor: Erhöhte Einsatzkosten

Die Bemessungstatbestände genügen den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine hinreichende Bestimmtheit, obwohl die **Gebührenhöhe** damit **maßgeblich von der Zahl der eingesetzten Polizeikräfte und der Dauer ihres Einsatzes abhängt** [...]. Dies bedingt zwar, dass die **Kosten nicht im Vorhinein genau zu beziffern sind**, [...]. Unter Berücksichtigung der Besonderheiten des geregelten Sachverhalts **hält sich** die getroffene Regelung jedoch **noch im Rahmen des rechtsstaatlich Vertretbaren**. Eine gewisse Offenheit der variablen Bemessungsfaktoren ist **angesichts der Komplexität des Sachverhalts und der Dynamik des Geschehens bei Großveranstaltungen unvermeidbar**, denn die für einen Polizeieinsatz erforderliche Kräftezahl und die Einsatzdauer hängen von einer Vielzahl von Faktoren ab, die sich einer exakteren gesetzlichen Normierung entziehen. Dabei ist **zu berücksichtigen**, dass der Gesetzgeber durch die in § 4 Abs. 4 Satz 3 BremGebBeitrG normierte **Unterrichtungspflicht** die Höhe der Gebühr für den Gebührenschuldner im Wesentlichen abschätzbar gemacht hat. [...]

Variabilität innerhalb des o.g. Bemessungsfaktors ist unschädlich

Zudem bietet Unterrichtungspflicht eine Orientierung bzgl. der Höhe der drohenden Kosten

Weiterhin Schutz vor unvorhersehbaren Gebührenbelastungen durch gerichtliche Kontrolle der Gefahrenprognose
Aber: Maßgeblich ist ex-ante-Perspektive, nicht ex-post-Betrachtung!

Des Weiteren unterliegt die nach § 4 Abs. 4 Satz 1 BremGebBeitrG von der handelnden Polizeibehörde anzustellende **Gefahrenprognose einer nachträglichen gerichtlichen Kontrolle**. [...] bedeutet dies **allerdings**, dass sich die Rechtmäßigkeit der von der Polizeibehörde zu treffenden Prognose aus der **ex-ante-Sicht** beurteilt **und nicht** nach dem **tatsächlichen Geschehensablauf**. Die der polizeilichen Gefahrenbewertung zugrunde liegenden tatsächlichen Annahmen können wegen ihres prognostischen Charakters gerichtlich nur beanstandet werden, wenn sie (sorgfaltswidrig) von unzutreffenden Gegebenheiten ausgehen oder sonst offensichtlich unrichtig sind, [...].

Folglich genügt § 4 IV BremGebBeitrG dem Bestimmtheitsgebot.

4. Verstoß gegen Art. 3 I GG

Beachte: Zweifache Ungleichbehandlung

§ 4 IV BremGebBeitrG führt zu einer Ungleichbehandlung **gewinnorientierter gegenüber nicht-gewinnorientierten Veranstaltungen** sowie von **Veranstaltungen mit mehr als 5.000 Teilnehmern gegenüber kleineren Veranstaltungen**. Diese Ungleichbehandlungen können aber durch einen **sachlichen Grund** gerechtfertigt sein.

Veranstalter ist hauptsächlicher Nutznießer des Polizeieinsatzes, also darf er auch belangt werden.

„Der Landesgesetzgeber folgt mit § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG dem **Grundsatz der Verteilungsgerechtigkeit**, welcher die Kosten demjenigen aufbürdet, der bei grober und typisierender Betrachtungsweise einen Vorteil von der gebührenpflichtigen Amtshandlung hat. **Dass auch andere [...] einen Vorteil von den** in § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG genannten **Polizeieinsätzen haben, hindert den Gesetzgeber nicht, eine Unterscheidung danach vorzunehmen, dass ein Personenkreis diesen Vorteilen näher, ein anderer entfernter steht**. [...] Die Entscheidung des Gesetzgebers, die Grenze zwischen gebührenrechtlich zu belastenden Großveranstaltungen und kleineren Veranstaltungen bei einer Besucherzahl von 5.000 Personen zu ziehen, orientiert sich an dem auch von anderen Ländern und Kommunen festgelegten Ausgangswert für die Bestimmung von größeren Veranstaltungen. **Die Annahme, dass Veranstaltungen erst ab einer solchen Größenordnung ein spezifisches Risiko innewohnt, ist sachlich nachvollziehbar**. [...]

Grenze von 5.000 Personen nicht willkürlich

Zum anderen bezweckte der Landesgesetzgeber mit der Festlegung einer voraussichtlichen Mindestpersonenzahl von 5.000 die Vermeidung einer Gebührenbelastung für **kleine und mittlere Veranstaltungen**, um deren **Durchführung nicht zu verhindern oder unverhältnismäßig zu erschweren**. Auch dies ist sachgerecht, **weil bei kleineren und mittleren Veranstaltungen das Verhältnis zwischen Ertrag und den möglichen Kosten eines Polizeieinsatzes in der Regel deutlich ungünstiger ausfallen dürfte als bei größeren Veranstaltungen**. [...] Der Gesetzgeber hat sich nicht zuletzt im Interesse der **Verwaltungspraktikabilität** dafür entschieden, eine Gewinnerzielungsabsicht für das Auslösen der Gebührenpflicht ausreichen zu lassen. **Hierdurch sollen Probleme bei der Überprüfung der wirtschaftlichen Ertragssituation und anschließende Auseinandersetzungen mit den Veranstaltern vermieden werden**. Das ist rechtlich nicht zu beanstanden. Der **Ausschluss nichtkommerzieller Großveranstaltungen rechtfertigt sich aus dem Gedanken der Vorteilsabschöpfung**, da den **Veranstaltern nichtkommerzieller Großveranstaltungen regelmäßig kein kommerzieller**

Veranstaltungen mit weniger als 5.000 Teilnehmern erzielen weniger Gewinn

Aus Gründen der Verwaltungspraktikabilität ist Gewinnerzielungsabsicht und nicht tatsächlicher Gewinn entscheidend

Besserstellung nichtkommerzieller Veranstaltungen: Veranstalter haben keinen kommerziellen Vorteil durch Polizeieinsatz

Vorteil aus der überdurchschnittlichen Beanspruchung des staatlichen Sicherheitsapparats erwächst.

Damit verstößt § 4 IV BremGebBeitrG nicht gegen Art. 3 I GG und ist somit insgesamt verfassungsgemäß.

Eingriff in Art. 12 I GG ist aufgrund ähnlicher Erwägungen gerechtfertigt; bei Art. 14 I 1 GG ist hingegen schon der Schutzbereich gar nicht eröffnet (vgl. juris Rn 71-78).

FAZIT

Das OVG hat die Revision zugelassen, die die DFL auch schon angekündigt hat. Das letzte (juristische) Wort ist also noch nicht gesprochen, sodass abzuwarten bleibt, ob die Entscheidung des OVG Bremen dauerhaft Bestand hat.

Die prüfungsrelevanten Schwerpunkte des Falles sind:

- Abgrenzung Gebühr ↔ Steuer und daran anknüpfend die Gesetzgebungsbefugnis, die für Gebühren nicht ausdrücklich normiert ist.
- Gesteigerte Rechtfertigungsanforderungen bei Gebühren, weil sie vom sog. Prinzip des Steuerstaates abweichen.
- Bestimmtheit des § 4 IV BremGebBeitrG. Beim Lesen der entsprechenden Passage des Urteils sollte besonders auf die Anwendung der juristischen Auslegungsmethodik geachtet werden.
- Mehrfache Ungleichbehandlung i.R.d. Art. 3 I GG. Das ist für Examensaufgaben typisch, d.h. es müssen die verschiedenen Differenzierungskriterien erkannt werden. Daran anknüpfend ist auch die Rechtfertigung der Ungleichbehandlung mehrfach zu prüfen.