



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

Az.: 2 K 1191/16

*Verkündet am 17.05.2017
gez. Engelbrecht
Justizfachangestellte als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle*

Im Namen des Volkes!

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der ...,

Klägerin,

Prozessbevollmächtigte:

Rechtsanwälte ...,
Gz.: - -

g e g e n

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

Beklagte,

Prozessbevollmächtigter:

Herr ...,

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 2. Kammer - durch Richterin Dr. Benjes, Richterin Feldhusen und Richterin Dr. N. Koch sowie die ehrenamtlichen Richter Rikhteh Garan Esfahani und Dirks aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 17. Mai 2017 für Recht erkannt:

Der Gebührenbescheid der Polizei Bremen vom 18.8.2015 in Gestalt des Widerspruchsbescheides des Senators für Inneres vom 30.3.2016 wird aufgehoben.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Beklagte.

Die Berufung wird zugelassen.

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

gez. Dr. Benjes

gez. Feldhusen

gez. Dr. N. Koch

Tatbestand

Die Klägerin begehrt die Aufhebung eines Gebührenbescheides für den Einsatz zusätzlicher Polizeikräfte bei einem Fußballspiel der Fußball-Bundesliga.

Der Betrieb der Bundesliga und 2. Bundesliga und die Ermittlung des deutschen Fußballmeisters des DFB und der Teilnehmer an den internationalen Wettbewerben erfolgt durch den DFL Deutsche Fußball Liga e.V.. Die Klägerin ist eine 100%ige Tochter des DFL Deutsche Fußball Liga e.V. und führt dessen operatives Geschäft.

Mit Schreiben vom 24.3.2015 unterrichtete die Polizei Bremen die Klägerin darüber, dass nach aktueller polizeilicher Lageeinschätzung davon auszugehen sei, dass die Voraussetzungen einer Kostenbeteiligung des Veranstalters gemäß § 4 Abs. 4 des Bremischen Gebühren- und Beitragsgesetzes (BremGebBeitrG) bei der Veranstaltung des Fußball-Bundesligaspiels ... gegen den ... am 19.4.2015 im Bremer Weserstadion vorlägen. Es sei mit dem Einsatz von etwa 800 Polizeikräften und demzufolge mit einer Gebührenerhebung in Höhe von 250.000,00 € bis 300.000,00 € zu rechnen. Veränderungen des polizeilichen Kräfteinsatzes auf Grund aktueller Lage- und Kräfteentwicklung blieben vorbehalten. Am 19.4.2015 fand das Bundesligaspiel ... gegen den ... im Bremer Weserstadion statt. An diesem Tage wurden hierfür 969 Polizeibeamte mit insgesamt 9.537 Einsatzstunden eingesetzt, davon entfielen 4.731 Einsatzstunden auf auswärtige Polizeikräfte.

Nach vorheriger Anhörung der Klägerin erließ die Polizei Bremen unter dem 18.8.2015 einen Gebührenbescheid, mit dem gemäß § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG i.V.m. Nr. 120.60 der Anlage zu § 1 Kostenverordnung für die innere Verwaltung (InKostV) und Nr. 103.00 der Anlage zu § 1 Allgemeine Kostenverordnung (AllKostV) gegen die Klägerin Gebühren in Höhe von 425.718,11 € festgesetzt wurden. Nach den bei der Einsatzplanung zu

berücksichtigenden Lageerkenntnissen und Informationen sei am 19.4.2015 mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit mit gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen bestimmten Anhängern des ... und dem ... zu rechnen gewesen, wenn dem nicht durch den Einsatz starker Polizeikräfte und entsprechende Einsatzmaßnahmen begegnet worden wäre. Die Gefahrenprognose ergebe sich wegen des grundsätzlich von Abneigung und sogar Feindschaft geprägten Verhältnisses der Fans beider Vereine verbunden mit der räumlichen Nähe der beiden Städte, die erfahrungsgemäß die Anreise einer hohen Anzahl von Gästefans – darunter insbesondere zahlreicher gewaltbereiter Problemfans – begünstige. In den zurückliegenden Spielzeiten sei es jeweils zu schweren gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen Angehörigen beider Fanlager gekommen. Das Bremer Weserstadion sei bei diesen Spielen erfahrungsgemäß ausverkauft (42.100 Besucher). Die Klägerin sei Veranstalterin des Spiels i.S.d. § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG; es handele sich zudem um eine gewinnorientierte Veranstaltung. Für die Ermittlung des Mehraufwandes für die Bereitstellung zusätzlicher Polizeikräfte sei zunächst der durchschnittliche Aufwand für die Bereitstellung von Polizeikräften anlässlich von Fußball-Bundesligaspielen im Bremer Weserstadion der vorangegangenen drei Spielzeiten berechnet worden, bei denen die in § 4 Abs. 4 S. 1 BremGebBeitrG genannten Voraussetzungen nicht vorgelegen hätten (insgesamt 39 Spiele). Es habe sich ein Basiswert von 76.811,65 € ergeben. Dieser sei von dem Gesamtaufwand für die Bereitstellung von Polizeikräften am 19.4.2015 in Höhe von 502.529,76 € abgezogen worden, so dass sich der festgesetzte Betrag als Mehraufwand ergeben habe.

Die Klägerin legte am 9.9.2015 Widerspruch ein. Der Gebührenbescheid stütze sich auf eine verfassungswidrige Rechtsgrundlage. § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG verstoße gegen das gebührenrechtliche Vorteilsprinzip und gegen das Verbot von Einzelfallgesetzen. Zudem sei die Vorschrift nicht hinreichend bestimmt gefasst, die Unbestimmtheit umfasse auch die voraussichtliche Gebührenhöhe. Schließlich beinhaltete die Norm einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Schutzbereiche von Art. 12 GG und Art. 14 GG, zudem liege ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG vor. Daneben seien auch die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 4 Abs. 4 S. 1 BremGebBeitrG nicht erfüllt. Die Klägerin sei nicht Veranstalterin des Spiels gewesen; die Höhe der Gebühr sei zudem falsch errechnet.

Mit Bescheid vom 30.3.2016 wies der Senator für Inneres den Widerspruch zurück. Der Gesetzgeber habe einen weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum, für welche öffentlichen Leistungen er eine Gebührenpflicht vorsehen wolle. Dabei sei es nicht erforderlich, dass die gebührenpflichtige Leistung im überwiegenden Interesse des

Gebührensschuldners erbracht werde. Den Umstand, dass auch ein öffentliches Interesse an einem störungsfreien Ablauf einer Veranstaltung bestehe, habe der Gesetzgeber berücksichtigt, indem er nur den aufgrund von zu erwartenden Gewalthandlungen erforderlichen zusätzlichen polizeilichen Aufwand einer Gebührenpflicht unterworfen habe. Der polizeiliche Aufwand, der üblicherweise für die Durchführung von Veranstaltungen erforderlich sei, bleibe unberücksichtigt. Der zusätzliche polizeiliche Aufwand beinhalte auch eine individuell zurechenbare Leistung. Die Bereitstellung von erheblichen zusätzlichen Polizeikontingenten sei als Vorbereitungshandlung für die Durchführung gewaltbelasteter Großveranstaltungen anzusehen und final auf deren Sicherheit ausgerichtet. Ohne diese Maßnahme seien die Veranstaltungen schlichtweg nicht mehr durchführbar. Der Vorteil für den Veranstalter liege in der Risikominimierung und dem objektiven und subjektiven Sicherheitsgewinn der Besucher. § 4 Abs. 4 S. 1 BremGebBeitrG sei hinreichend bestimmt; zudem lasse die Unterrichtungspflicht nach § 4 Abs. 4 S. 3 BremGebBeitrG den Veranstalter vor der Veranstaltung nicht im Zweifel, ob eine Gebührenpflicht bestehe. Der Aufwand für einen Polizeieinsatz könne zwangsläufig erst nach der Durchführung der Veranstaltung bestimmt werden, dies entspreche aber einer im Gebührenrecht üblichen Praxis, indem Gebühren nach Zeitaufwand berechnet würden. Ein unverhältnismäßiger Eingriff in Grundrechte liege nicht vor; Art. 3 Abs. 1 GG sei nicht berührt. Der Umstand, dass neben der Klägerin andere Veranstalter als Gebührenschuldner in Betracht gekommen seien, sei für die Rechtmäßigkeit des Gebührenbescheides nicht von Bedeutung. Mehrere Kostenschuldner hafteten nach § 13 Abs. 4 BremGebBeitrG als Gesamtschuldner. Die zuständige Stelle könne nach ihrem Ermessen auswählen, von welchem Gesamtschuldner sie eine Leistung fordern wolle. Sie könne denjenigen in Anspruch nehmen, dessen Wahl ihr namentlich unter dem Blickwinkel der Verwaltungspraktikabilität geeignet und zweckmäßig erscheine. Eine Begründungspflicht gebe es nicht. Im Übrigen werde zur Frage der Veranstalterereignenschaft auf die Mitteilung des Senats vom 22.7.2014 (Drs. 18/1501) Bezug genommen.

Die Klägerin hat am 25.4.2016 Klage erhoben. Sie ergänzt ihren Vortrag aus dem Widerspruchsverfahren umfänglich. Die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit sei eine staatliche Kernaufgabe für die der Staat auch die Kosten zu tragen habe. Gewalttätigkeiten im Umfeld von Fußballspielen stellten ein allgemeines gesellschaftliches Problem dar. Ihnen entgegenzutreten sei den Fußballvereinen und –verbänden ein besonderes Anliegen, es gebe eine langjährige bewährte Zusammenarbeit mit den Polizei- und Ordnungsbehörden und zahlreiche andere Maßnahmen im Bereich Prävention und Sicherheit. Die Verfassungswidrigkeit des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG ergebe sich aus einem Verstoß gegen das grundgesetzliche Abgabensystem. Der

Finanzverfassung liege die grundsätzliche Vorstellung des Steuerstaates zugrunde, wonach die Finanzierung der staatlichen Aufgaben in erster Linie aus Steuern erfolge. Die Erhebung einer nichtsteuerlichen Abgabe sei nur zulässig, wenn ihr eine dem Gebührenschuldner individuell zurechenbare Leistung der Beklagten gegenüberstehe. Zwar habe der Gesetzgeber einen weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum bezüglich der Frage, welche gebührenfähigen Leistungen er der Gebührenpflicht unterwerfe. Kein Spielraum bestehe jedoch hinsichtlich der Entscheidung, ob eine Leistung gebührenfähig sei. Vorliegend fehle es bereits an einer im Gebührentatbestand beschriebenen, hinreichend abgrenzbaren und damit zurechenbaren Amtshandlung bzw. besondere öffentlichen Leistung, für die die Gebühr erhoben werden solle. Soweit man den „Einsatz von zusätzlichen Polizeikräften“ als eine solche abgrenzbare Handlung ansehen wollte, wäre diese dem Veranstalter jedenfalls nicht zuzurechnen; die bloße Kausalität reiche nicht aus. Ein spezifischer Vorteil des Veranstalters sei nicht gegeben, vielmehr nehme die Polizei die im Allgemeininteresse liegende Aufgabe der Gefahrenabwehr wahr. Weiterhin sei der Tatbestand des § 4 Abs. 4 S. 1 BremGebBeitrG nicht hinreichend bestimmt, dies betreffe die verwendeten Begriffe „Gewalthandlungen“, „erfahrungsgemäß“, die Frage des räumlichen und zeitlichen Umgriffs und das Merkmal des „zusätzlichen“ Einsatzes. Auch die Höhe der Gebühr sei nicht ausreichend bestimmt festgelegt und so für den Veranstalter nicht kalkulierbar. Der durch die Gebührenpflicht erfolgende Eingriff in die Berufsfreiheit sei unverhältnismäßig. Es fehle ein legitimer Zweck und die Regelung sei unangemessen, da fehlerhafte Anreize gesetzt würden. Gleiches gelte bezüglich der Eingriffe in Art. 14 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 1 GG. Die durch § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG erfolgende Ungleichbehandlung verschiedener Arten von Veranstaltungen verstoße gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Auch ungeachtet der geltend gemachten Verfassungswidrigkeit sei die Gebührenerhebung rechtswidrig. Denn die Klägerin sei nicht Veranstalterin i.S.d. § 4 Abs. 4 S. 1 BremGebBeitrG. Zwar lege die Klägerin die Anstoßzeit fest, was anschließend zur festgesetzten Anstoßzeit geschehe, liege jedoch in den Händen der Clubs. Organisation und Durchführung des einzelnen Bundesligaspiels obliege dem gastgebenden Club. Aus der Regelungsabsicht, den Veranstalter zu weiteren Maßnahmen zur Verringerung des Gefahrenpotentials zu veranlassen, ergebe sich zudem eine Einschränkung hinsichtlich der Veranstalterereigenschaft. Nur der ... könne daher Veranstalter i.S.d. § 4 Abs. 4 S. 1 BremGebBeitrG sein. Der Club habe den Nutzungsvertrag mit dem Betreiber des Stadions und ihm obliege das Hausrecht. Er habe die Veranstaltung zu leiten, sei für die Sicherheit zuständig und Ansprechpartner der Sicherheitsorgane. Entsprechend fänden die Sicherheitsbesprechungen vor einem Spiel mit Vertretern des ... statt. Die einzige Maßnahme, die die Klägerin zur Verringerung des Polizeieinsatzes habe treffen können, sei die Verlegung der Anstoßzeit auf den Sonntagnachmittag gewesen. Der Umstand,

dass der DFL Deutsche Fußball Liga e.V. aufgrund seiner Organisation, Durchführung, Vermarktung und Wertschöpfung der Wettbewerbe Bundesliga und 2. Bundesliga und Koordinierung der Spiele und Spieltermine aus seiner Sicht auch eine originäre Mitberechtigung an der Vermarktung der im Rahmen und als Bestandteil dieser Gesamtwettbewerbe austragenden einzelnen Fußballspiele erlange, sei angesichts der allein vom Heimverein rechtlich und tatsächlich zu leistenden und geleisteten Organisation und Durchführung des einzelnen Spiels für die Frage der Veranstaltereigenschaft im polizei- oder polizeigebührenrechtlichen Sinne unbeachtlich. Allenfalls könne man den DFL Deutsche Fußball Liga e.V. als Veranstalter klassifizieren. Eine Gesamtschuldnerschaft der Klägerin und des ... unterstellt, sei die Auswahl jedenfalls ermessensfehlerhaft erfolgt. Dies ergebe sich bereits aus dem Fehlen einer ausreichenden Begründung, zudem habe sich die Entscheidung an sachfremden Gesichtspunkten orientiert. Schließlich entspreche die Gebühr in ihrer Höhe nicht den Vorgaben des § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG, da sie nicht auf individuell zurechenbare Leistungen beschränkt worden sei. Auch sei der angesetzte Basiswert falsch berechnet. Schließlich seien von Seiten der Polizei- und Ordnungsbehörden keine ausreichenden Maßnahmen zur Gefahrenabwehr ergriffen worden, die zu einer Reduzierung der Gebührenpflicht hätten führen können. Die Gebührenhöhe sei nicht vorhersehbar. Bei einer Gebühr, deren Höhe allein von der Lageeinschätzung und der Einsatzplanung der Polizei abhänge, fehle es an der hinreichenden Vorhersehbarkeit.

Die Klägerin beantragt,

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

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie trägt vor, § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG sei mit dem grundgesetzlichen Abgabensystem vereinbar. Der Gesetzgeber verfüge über einen weiten Entscheidungs- und Gestaltungsspielraum, welche individuell zurechenbaren öffentlichen Leistungen er mit einer Gebührenpflicht belegen wolle. Die gebührenpflichtige Leistung bestehe in der Bereitstellung und im Einsatz von zusätzlichen Polizeikräften. Beides sei dem Veranstalter der gewinnorientierten Veranstaltung individuell zurechenbar. Es sei von ihm dadurch verursacht, dass er die gewinnorientierte Veranstaltung veranlasse, die einen Polizeieinsatz erforderlich mache. Würde die Veranstaltung nicht stattfinden, wären

Bereitstellung und Einsatz von Polizeikräften nicht erforderlich. Wenn über die Veranstaltung entschieden werde, wisse der Veranstalter auch aus Erfahrung, dass zusätzliche Polizeikräfte notwendig werden und dass andere Maßnahmen zur Verringerung der Gefahr nicht ausreichen würden. Der Veranstalter habe zudem einen mittelbaren Nutzen, weil er ohne die Bereitstellung und den Einsatz der Polizeikräfte befürchten müsse, dass sein Gewinn durch die Abschreckung potentieller Besucher von der Teilnahme an der Veranstaltung verringert würde. Gebührenfähig seien nicht nur konkrete Amtshandlungen, sondern jede individuell zurechenbare öffentliche Leistung. Die zusätzliche Bereitstellung von Polizeikräften begründe und begrenze die öffentliche Leistung; diese sei daher ohne Probleme abgrenzbar. Durch den Vorteil des Veranstalters ergebe sich auch die individuelle Zurechenbarkeit. Die Regelung in § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG sei auch hinreichend bestimmt. Dies sei erst dann nicht mehr der Fall, wenn bei der Rechtsanwendung Willkür drohe, weil ein Verständnis anhand der bewährten Auslegungsinstrumente nicht möglich sei. Eine Auslegung der in § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG verwendeten Begriffe sei jedoch problemlos möglich. Eine noch präzisere Umschreibung der Voraussetzungen der Gebührenpflicht sei für den Gesetzgeber auch nicht möglich gewesen, ohne die Zielsetzung des Gesetzes zu verfälschen. Die Vorschrift regele hinreichend bestimmt, unter welchen Voraussetzungen und in welcher Höhe eine Gebühr zu erheben sei. Der Gesetzgeber sei weder in der Lage noch verfassungsrechtlich verpflichtet, dem Veranstalter in seiner Regelung die Berechnung der konkreten Gebührenhöhe im Einzelfall zu ermöglichen. Die obergerichtliche Rechtsprechung fordere für das Bestimmtheitsgebot bei kostenorientierten Abgaben lediglich eine dem jeweiligen Zusammenhang angemessene Regelungsdichte, die eine willkürliche Handhabung durch die Behörden ausschließe. Auf die Interessen des Veranstalters sei insoweit Rücksicht genommen worden, als dieser vor der Veranstaltung über die voraussichtliche Gebührenpflicht zu unterrichten sei, § 4 Abs. 4 S. 3 BremGebBeitrG. Ein Eingriff in die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG sei fraglich, jedenfalls aber gerechtfertigt; gleiches gelte für die Eigentumsgarantie nach Art. 14 Abs. 1 GG. Auch der allgemeine Gleichheitssatz sei nicht verletzt, denn es liege ein sachlicher Grund für die Ungleichbehandlung von verschiedenen Veranstaltungen vor. Der Gebührenbescheid verstoße auch nicht gegen § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG. Der Einsatz von zusätzlichen Polizeikräften am 19.4.2015 sei erforderlich gewesen. Auch sei die Klägerin Veranstalterin i.S.d. § 4 Abs. 4 S. 1 BremGebBeitrG, denn sie sei für die Organisation des Spielbetriebs des professionellen Fußballsports in Deutschland zuständig. Sie habe durch die Festsetzung des Spielplans der Fußball-Bundesliga 2014/2015 über Zeitpunkt und Ort des Spiels entschieden. Ob daneben noch andere Veranstalter in Betracht kämen, sei gebührenrechtlich nicht von Bedeutung; die Beklagte habe die Klägerin als eine von mehreren möglichen Gesamtschuldnern ausgewählt. Die

zuständige Stelle dürfe den Gesamtschuldner in Anspruch nehmen, dessen Wahl ihr namentlich unter dem Blickwinkel der Verwaltungspraktikabilität geeignet und zweckmäßig erscheine. Eine Solvenz der Klägerin sei zweifelsfrei gegeben und von dieser auch nicht bestritten worden. Die Gebühr sei in der Höhe zutreffend berechnet worden. Die Beklagte sei dabei nicht verpflichtet, den Aufwand für einzelne „Verwaltungsteilleistungen“ gesondert auszuweisen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten – insbesondere die gewechselten Schriftsätze – und den Inhalt der beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Beklagten verwiesen.

Entscheidungsgründe

Die Klage ist zulässig und begründet. Der streitgegenständliche Gebührenbescheid ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 S. 1 VwGO).

Zwar hat die Beklagte die Klägerin zu Recht als Veranstalterin des Fußballspiels vom 19.4.2015 qualifiziert (1.), der Gebührenerhebung liegt jedoch keine rechtmäßige Kostenvorschrift zugrunde (2.). Vor diesem Hintergrund lässt die Kammer die in der mündlichen Verhandlung erörterten Fragen der Rechtmäßigkeit der Ermessensauswahl zwischen möglichen Gesamtschuldnern (3.) und der Verfassungsmäßigkeit der Ermächtigungsgrundlage, § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG, dahingestellt.

1.

Die Gebühr nach § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG wird von Veranstaltern oder Veranstalterinnen erhoben, die eine gewinnorientierte Veranstaltung durchführen, an der voraussichtlich mehr als 5.000 Personen zeitgleich teilnehmen. Unstreitig handelte es sich bei dem Bundesliga-Fußballspiel am 19.4.2015 um eine solche Veranstaltung.

Der Begriff des Veranstalters wird im Gesetz nicht definiert. Nach allgemeinem Wortverständnis dürfte darauf abzustellen sein, wer bei einer Veranstaltung auf die Planung und die Durchführung Einfluss nehmen kann. Da das Gesetz eine Gebührenpflicht nur für gewinnorientierte Veranstaltungen vorsieht, ist zudem zu berücksichtigen, wer das unternehmerische Risiko trägt und/oder auf andere Weise einen finanziellen Vorteil aus der Veranstaltung zieht (vgl. Sen. Mäurer, Sitzung des Haushalts- und Finanzausschusses (Land) v. 17.10.2014, A/HaFA (Land) S. 930f.; Bericht und Antrag des staatlichen Haushalts- und Finanzausschusses v. 21.20.2014,

Drs 18/1591, S. 2f.). Nach diesen Vorgaben waren sowohl die Klägerin als auch die ... Veranstalter des Fußballspiels am 19.4.2015.

Für die ... ergibt sich dies aus der Spielordnung der Bundesliga und 2. Bundesliga (SpOL). Danach stellt der Heimclub die Spielanlage (III § 1 SpOL) und ist für eine einwandfreie Abwicklung des Spiels und das sportliche Verhalten der Mitglieder und Anhänger vor, während und nach dem Spiel verantwortlich (III § 3 SpOL). Er trägt die Kosten und ihm gebühren die Einnahmen des Heimspiels (III § 6 SpOL).

Zur Überzeugung der Kammer war jedoch auch die Klägerin Veranstalterin i.S.d. § 4 Abs. 4 S. 1 BremGebBeitrG. Denn sie hat bestimmenden Einfluss auf die Veranstaltung der jeweiligen Bundesliga-Spiele und deren Vermarktung und sie hat aus dem Spielbetrieb einen eigenen finanziellen Vorteil. Gemäß ihrer Satzung führt die Klägerin das operative Geschäft des DFL Deutsche Fußball Liga e.V.. Nach § 2 Abs. 1 Ziff. 1.1 ihrer Satzung obliegt ihr die verantwortliche Leitung des Spielbetriebes. Nach der SpOL ist die Klägerin zuständig für die Terminkoordination der Spiele (III § 2 i.V.m. Präambel SpOL); Nebenveranstaltungen bedürfen ihrer Genehmigung (III § 3 Ziff. 12 i.V.m. Präambel SpOL). Zudem obliegt der Klägerin die exklusive Vermarktung der Bundesliga-Spiele (§ 2 I 1.3 ihrer Satzung; § 19 der Satzung DFL Deutsche Fußball Liga e.V.). Die Klägerin erhält einen Teil der Einnahmen aus der Vermarktung (§§ 17 bis 20a der Ordnung für die Verwertung kommerzieller Rechte, OVR, des DFL Deutsche Fußball Liga e.V.). Zudem sind in der Lizenzierungsordnung (LO), deren Durchführung der Klägerin obliegt (Präambel LO), Vorgaben über das Stadion enthalten; Kontrollen erfolgen unter Aufsicht der Klägerin.

Die gebührenrechtliche Heranziehung der Klägerin als Veranstalterin von Bundesliga-Spielen im Weser-Stadion entspricht auch dem gesetzgeberischen Willen. Dies ergibt sich aus der Mitteilung des Senats vom 22.7.2014 (Drs 18/1501), die zu dem Ergebnis kommt, dass als Veranstalter der austragende Verein und auch die Organisation, die mit der Durchführung und Vermarktung beauftragt wurde, in Betracht kommen (S. 19) und auch aus der Begründung zum abschließenden Gesetzesentwurf im Bericht und Antrag des staatlichen Haushalts- und Finanzausschusses (Drs. 18/1591).

Demgegenüber vermögen die Einwendungen der Klägerin nicht zu überzeugen. Die Klägerin führte in der mündlichen Verhandlung aus, da die Gebühr für eine öffentliche Leistung im Bereich des Ordnungsrechts erhoben werde, müsse zur Bestimmung des Veranstalters darauf abgestellt werden, wer die Sachverantwortung für die Sicherheit der Veranstaltung vor Ort habe. Dies sei allein der Heimclub. Dieser Rechtsansicht vermag

sich die Kammer nicht anzuschließen. Die Klägerin verkennt bei ihrer Argumentation, dass das Fußballspiel in den Gesamtwettbewerb Bundesliga eingebunden war. Aus der Rivalität in diesem Wettbewerb dürfte ein Großteil des mit dem Spiel verbundenen Gefahrenpotentials resultieren. Es erscheint daher legitim, auch die Organisation als Veranstalter in den Blick zu nehmen, die bestimmenden Einfluss auf den gesamten Wettbewerb der Bundesliga hat und aus diesem finanzielle Vorteile zieht.

Soweit die Klägerin argumentiert, dass an ihrer Stelle der DFL Deutsche Fußball Liga e.V. als Veranstalter heranzuziehen gewesen wäre, vermag dies vor dem Hintergrund der genannten Kriterien nicht zu überzeugen. Denn der DFL Deutsche Fußball Liga e.V. verfolgt nach seiner Satzung (§ 4) nicht in erster Linie eigenwirtschaftliche Ziele.

2.

Für die Berechnung der Höhe der streitgegenständlichen Gebühr liegt kein hinreichend bestimmter Gebührentatbestand vor.

Die Höhe der festzusetzenden Gebühr ergibt sich nicht aus dem Gesetz. Gemäß § 4 Abs. 4 S. 2 BremGebBeitrG ist die Gebühr nach dem Mehraufwand zu berechnen, der aufgrund der zusätzlichen Bereitstellung von Polizeikräften entsteht. Die Gebühr kann nach den tatsächlichen Mehrkosten oder als Pauschalgebühr berechnet werden, § 4 Abs. 4 S. 4 BremGebBeitrG. § 3 Abs. 1 BremGebBeitrG ermächtigt den Senat hinsichtlich der Kostentatbestände und Kostensätze im Rahmen des § 4 BremGebBeitrG zum Erlass einer Rechtsverordnung. Nach § 1 der Kostenverordnung für die innere Verwaltung (InKostV) werden von den Behörden der inneren Verwaltung des Landes und der Gemeinden Kosten nach dem als Anlage beigefügten Kostenverzeichnis erhoben. Der Einsatz des Polizeivollzugsdienstes nach § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG ist dort unter Nummer 120.60 aufgeführt, die Abrechnung erfolgt nach tatsächlichem Aufwand, soweit möglich nach Maßgabe der Nummern 120.10 bis 120.16; Auslagen werden gesondert erhoben. Die Nummern 120.11 bis 120.16 enthalten Pauschsätze für den Einsatz von Kraftfahrzeugen und Booten pro Betriebsstunde bzw. gefahrenen Kilometer. Nummer 120.10 verweist auf die Stundensätze für den Einsatz von Beamten nach der Allgemeinen Kostenverordnung (AllKostV).

Zu den Anforderungen an die Bestimmtheit einer Norm im Gebührenrecht führt das Bundesverwaltungsgericht in einer Entscheidung vom 27.6.2013 (3 C 7/12, juris; vgl. auch OVG Schleswig, Urt. v. 23.6.2016, 4 LB 21/15, juris) aus:

„Im Bereich des Gebühren- und Beitragsrechts fordert das Bestimmtheitsgebot eine dem jeweiligen Zusammenhang angemessene Regelungsdichte, die eine willkürliche Handhabung durch die Behörden ausschließt. Der Gebührenschuldner muss die Höhe der zu erwartenden Gebührenlast anhand der normativen Festlegungen im Wesentlichen abschätzen können. Soweit es sich um Abgaben mit dem unmittelbaren Zweck einer Kostendeckung handelt, bedarf es 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 (BVerfG, Beschluss vom 17. Juli 2003 - 2 BvL 1/99 u.a. - BVerfGE 108, 186 <234 ff.>; BVerwG, Urteile vom 2. Juli 1969 - BVerwG 4 C 68.67 - Buchholz 11 Art. 20 GG Nr. 6 S. 4 und vom 9. März 1990 - BVerwG 8 C 20.88 - Buchholz 11 Art. 20 GG Nr. 117 S. 13 f.; Beschlüsse vom 20. August 1997 - BVerwG 8 B 170.97 - BVerwGE 105, 144 <147 f.> = Buchholz 401.64 § 4 AbwAG Nr. 5 S. 15 f. und vom 25. September 1989 - BVerwG 8 B 95.89 - Buchholz 401.8 Verwaltungsgebühren Nr. 23 S. 7 f.) (...)

Zu Recht führt das angefochtene Urteil aus, dass das Tatbestandsmerkmal der tatsächlich anfallenden Kosten der Gebührenregelung keine hinreichende Bestimmtheit verleiht; denn für sich allein genommen ist es nicht geeignet, die Gebührenhöhe ausreichend deutlich zu umreißen. Es bedarf der Ausfüllung und Konkretisierung durch einen Maßstab für die Verteilung der Kosten, also der Bestimmung eines Bezugspunkts für den Gebührensatz, wie etwa die Anknüpfung an Schlachtgewicht, Tierkategorie, Schlachtzahl u.a. oder - bei Verzicht auf eine Unterscheidung - an eine einheitliche Untersuchungsgebühr.“

Diesen Anforderungen entspricht die zitierte Kostenregelung zur Gebühr nach § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG nicht. Es ist dem Gebührenschuldner nicht möglich, die Höhe der zu erwartenden Gebührenlast hinreichend bestimmt zu kalkulieren.

Dies ergibt sich bereits daraus, dass hinsichtlich eines Teils der festzusetzenden Gebühren eine Abrechnung nach tatsächlich anfallenden Kosten vorgesehen ist. So sind in Nummer 120.60 InKostV für die Abrechnung des Einsatzes auswärtiger Polizeikräfte keine Bemessungsfaktoren genannt; die Abrechnung soll nach tatsächlichem Aufwand erfolgen. Die Abrechnung der Kosten, die das Land Bremen anderen Bundesländern und dem Bund für den Einsatz deren Polizeikräfte erstatten muss, erfolgt nach einer entsprechenden Verwaltungsvereinbarung der Länder, in der wiederum nach Bemessungsfaktoren (je Kilometer bzw. je Stunde Einsatzkraft) abgerechnet wird. Dieser Umstand und die Höhe der jeweiligen Bemessungsfaktoren sind für den

Gebührensschuldner durch die InKostV jedoch nicht erkennbar und ihre Kenntnis drängt sich Außenstehenden auch nicht auf. Hinzu kommen die Kosten für die Übernachtung der auswärtigen Polizeikräfte. Insoweit werden die tatsächlich angefallenen Kosten in die Gebührenberechnung übernommen.

Der Anteil der gebührenrelevanten Kosten, die nicht nach Bemessungsfaktoren nach der InKostV oder der von ihr in Bezug genommenen AllKostV berechnet wurden, war im streitgegenständlichen Sachverhalt auch nicht unerheblich und daher möglicherweise zu vernachlässigen. Bei dem Einsatz am 19.4.2015 betrug die berechneten Kosten für bremische Kräfte 278.748,00 €. Für die Einsatzkräfte aus Hamburg, Schleswig-Holstein, Hessen und der Bundespolizei wurden dem Land Bremen 200.481,11 € in Rechnung gestellt; hinzu kamen Hotelkosten in Höhe von 15.306,70 €.

Eine ausreichende Vorhersehbarkeit der voraussichtlichen Gebührenhöhe ergab sich für die Klägerin auch nicht aus anderen Umständen.

Die Mitteilung des Senats vom 22.7.2014 enthält unter Ziffer 3.1 Erörterungen zum Umfang der Kostenbelastung bei Profi-Fußballspielen in Bremen. Hier werden die Kosten für sog. Grünspiele, also Bundesliga-Spiele mit einem geringen Gefährdungspotential, aus den Spielzeiten 2012/2013 und 2013/2014 den Kosten für Hochrisikospiele, sog. Rotspiele, im gleichen Zeitraum gegenüber gestellt. Daraus ergäben sich im Durchschnitt Beträge zwischen 250.000,00 € und 300.000,00 €. Es wird jedoch weiter ausgeführt, dass die Kosten, die bei einer Gebührenberechnung berücksichtigungsfähig wären, umfassender seien und auch noch Unterbringungs- und Verpflegungskosten einzubeziehen wären.

Gemäß § 4 Abs. 4 S. 3 BremGebBeitrG ist der Veranstalter vor der Veranstaltung über die voraussichtliche Gebührenpflicht zu unterrichten. Eine ausdrückliche Unterrichtungspflicht über die voraussichtliche Gebührenhöhe sieht das Gesetz nicht vor. Eine hinreichende Kalkulierbarkeit der Gebühren für das Spiel am 19.4.2015 ergab sich für die Klägerin aus dem entsprechenden Schreiben der Polizei Bremen vom 24.3.2015 nicht. Auch hier wurden Gebühren in Höhe von 250.000,00 € bis 300.000,00 € angekündigt, dies unter Verweis auf den Mehraufwand, der für Spiele zwischen dem ... und dem ... in den letzten drei Spielzeiten entstanden waren. Veränderungen des polizeilichen Kräfteinsatzes auf Grund aktueller Lage- und Kräfteentwicklungen blieben vorbehalten. Letztlich wurde diese Schätzung durch die tatsächlich festgesetzte Gebühr jedoch um das 0,7fache überschritten. Es erscheint zudem fraglich, ob eine Unterrichtung knapp einen Monat vor der Veranstaltung bei der doch erheblichen Gebührenhöhe

ausreichen kann, um eine hinreichende Kalkulation durch den Veranstalter zu ermöglichen.

Bei der Weite des Tatbestandes des § 4 Abs. 4 S. 1 BremGebBeitrG, den erheblichen Unwägbarkeiten, die mit der Planung eines Polizeieinsatzes verbunden sind, und der jeweils zu erwartenden Gebührenhöhe erscheint es der Kammer insgesamt fraglich, ob eine hinreichende Kalkulierbarkeit allein durch Bemessungsfaktoren wie Einsatzkraft pro Stunde oder Krafffahrzeug pro Kilometer erreicht werden könnte (insoweit kritisch auch Siegel, DÖV 2014, S. 867, 871). Denn es bleibt bis kurz vor der jeweiligen Veranstaltung unklar, wieviel Polizeikräfte tatsächlich zusätzlich eingesetzt und in welchem Maße auswärtige Kräfte angefordert werden müssen. Auch bei Kenntnis der genannten Bemessungsfaktoren kann ein Veranstalter die Höhe der Gebühr daher nicht im Vorhinein abschätzen und bspw. durch Erhöhung der Eintrittspreise entsprechend reagieren. Dies unterscheidet die Gebühr nach § 4 Abs. 4 BremGebBeitrG bspw. von Gebühren nach der Luftsicherheitsgebührenverordnung, die feste Gebührensätze vorsieht, so dass eine entsprechende Kalkulation für ein Luftfahrtunternehmen möglich ist. Kalkulierbar sind auch hohe einmalig anfallende Gebühren, wenn sie langfristig vorhersehbar sind, wie bspw. bei Bau-Großvorhaben eine Gebühr berechnet prozentual nach den Baukosten.

Die Beklagte hat in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, eine Vorhersehbarkeit der Gebührenpflicht ergebe sich aus dem Umstand, dass bestimmte Bundesliga-Spiele in Bremen stets als sog. Rotspiele einzustufen seien und dann immer auch zu einem erheblichen Polizeieinsatz mit entsprechenden Kosten führen würden. Zudem sei zu berücksichtigen, dass der Landeshaushalt einen erheblichen Teil der Kosten für Polizeieinsätze bei Spielen der Fußball-Bundesliga in Bremen trage und auch für den Einsatz am 19.4.2015 nicht die Vollkosten berechnet worden seien. Diese Argumentation vermag eine hinreichende Bestimmtheit nach der oben zitierten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts jedoch nicht zu ersetzen.

3.

Wegen der sich aus den Ausführungen zu 2. ergebenden Rechtswidrigkeit der streitgegenständlichen Gebührenfestsetzung lässt die Kammer die Frage, ob das Ermessen hinsichtlich der Auswahl zwischen möglichen Gebührenschuldner ordnungsgemäß ausgeübt wurde, dahingestellt.

Unstreitig hätte neben der Klägerin nach § 4 Abs. 4 S. 1 BremGebBeitrG auch die ... als Gebührenschuldnerin herangezogen werden können. Gemäß § 13 Abs. 4

BremGebBeitrG haften mehrere Kostenschuldner als Gesamtschuldner. Unter Bezug auf eine Entscheidung des OVG Bremen, in der ausgeführt wurde, die zuständige Stelle sei im Regelfall nicht verpflichtet, die im Ermessenswege erfolgte Auswahl eines Gesamtschuldners zu begründen, wobei sich die Ermessensausübung an den Kriterien Verwaltungsvereinfachung und Effizienz zu orientieren habe (OVG Bremen. Urt. v. 21.10.2014, 1 A 253/12), erfolgte in den streitgegenständlichen Bescheiden keine Darlegung der insoweit bestimmenden Ermessenserwägungen.

Aus der Sicht der Kammer spricht jedoch viel dafür, dass wegen der Besonderheiten des Einzelfalles bei der Gebührenfestsetzung zum Fußballspiel am 19.4.2015 ein atypischer Sachverhalt vorlag, der eine ausführliche Darlegung der Ermessensgründe erfordert hätte. Denn die Auswahl gerade bzw. nur der Klägerin erscheint vor dem Hintergrund der Kriterien Verwaltungsvereinfachung und Effizienz nicht unmittelbar einsichtig, zudem ergeben sich bei Berücksichtigung der im Widerspruchsbescheid zitierten Mitteilung des Senats Zweifel an der sachgerechten Ausübung des Auswahlermessens. Unter dem Blickwinkel der Verwaltungseffizienz erscheint es stets ratsam, den Schuldner (zumindest auch) in Anspruch zu nehmen, dessen Schuldnerschaft rechtlich zweifelsfrei besteht. In der Mitteilung des Senats vom 22.7.2014 wird jedoch die Auffassung vertreten, dass die gebührenrechtliche Heranziehung des übergeordneten Dachverbandes (also der Klägerin) mit einem durchaus bestehenden prozessualen Risiko verbunden sei, während der austragende Verein zweifellos als Veranstalter angesehen werden könne. Vor dem Hintergrund dieser rechtlichen Einschätzung hätte es näher gelegen, zumindest auch den ... als Gebührenschuldner in Anspruch zu nehmen. Hinzu tritt, dass in der Mitteilung des Senats auf S. 24 ausgeführt wird: „Der Senator für Inneres und Sport beabsichtigt bei Abwägung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sowie zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen innerhalb des Profifußballs in Deutschland, die DFL zur Zahlung heranzuziehen.“ Nach dem Sinnzusammenhang der Ausführungen im Widerspruchsbescheid spricht einiges dafür, dass sich die Beklagte bei Erstellung des streitgegenständlichen Gebührenbescheides von diesen Erwägungen hat leiten lassen; die Beklagte ist dem in der mündlichen Verhandlung auch nicht ausdrücklich entgegen getreten. In diesem Falle läge jedoch ein Ermessensfehler vor, denn der Gesichtspunkt der Wettbewerbsverzerrung innerhalb des Profifußballs beinhaltet im gebührenrechtlichen Rahmen ein sachfremdes Kriterium.

4.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. § 709 ZPO.

Die Berufung wird gemäß §§ 124a Abs. 1, 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zugelassen.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil ist die Berufung zulässig. Die Berufung ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

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

einulegen. Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen und ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, einzureichen. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung enthalten.

Die Berufung muss von einem Rechtsanwalt oder einem sonst nach § 67 Abs. 4 VwGO zur Vertretung berechtigten Bevollmächtigten eingelegt werden.

gez. Dr. Benjes

gez. Feldhusen

gez. Dr. N. Koch