

Art. 3, Art. 12, Art. 14, Art. 19, Art. 70, Art. 104a GG

Gebührenpflicht für den polizeilichen Mehraufwand bei Hochrisiko-Veranstaltungen – Update zu RÜ 2018, 331

BVerwG, Urt. v. 29.03.2019 – BVerwG 9 C 4.18, BeckRS 2019, 16734

Fall

In den letzten Jahren finden im Profifußball vermehrt sog. Hochrisikospiele statt, bei denen es zu zahlreichen, teils schweren Straftaten rivalisierender Fan-Gruppen und zu gewalttätigen Auseinandersetzungen mit der Polizei kommt. Die Kosten für die zur Gefahrenabwehr erforderlichen massiven Polizeieinsätze mit zum Teil mehr als 1.000 Polizeikräften trägt bislang das jeweilige Land, das aufgrund einer Ländervereinbarung auch die Kosten für polizeiliche Unterstützungskräfte aus anderen Ländern zu tragen hat. Das Land B hat nunmehr sein Gebührengesetz (GebG) in § 4 Abs. 4 um eine sog. Veranstaltergebühr ergänzt:

„(4) Eine Gebühr wird von Veranstaltern 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 ...“

Aufgrund vertraglicher Vereinbarungen ist die D-GmbH (D) berechtigt, die Spiele der Fußball-Bundesliga und der 2. Bundesliga zu organisieren und auszutragen sowie die sich daraus ergebenden Vermarktungsrechte eigenverantwortlich und exklusiv wahrzunehmen bzw. zu verwerten. Sie hält die Regelung für verfassungswidrig. D meint, polizeiliche Aufgaben dürften nicht aus Gebühren, sondern müssten über Steuern finanziert werden. In jedem Fall sei die Inanspruchnahme der einzelnen Störer vorrangig. Die Finanzverfassung des GG sei abschließend, das Land habe schon keine Gesetzgebungskompetenz. Im Übrigen handele es sich um ein unzulässiges Einzelfallgesetz für Profifußballspiele. § 4 Abs. 4 GebG sei außerdem zu unbestimmt und verstoße gegen die Grundrechte aus Art. 3, 12 und 14 GG. Die Regelung sei zudem unverhältnismäßig, jedenfalls hätte bei der Gebührenhöhe das Allgemeininteresse an der Gefahrenabwehr berücksichtigt werden müssen.

B macht demgegenüber geltend, dass es dem Steuerzahler nicht zugemutet werden könne, über die kostenlose polizeiliche Grundsicherung bei Großveranstaltungen auch noch für die Sicherheit des sehr lukrativen Profifußballs bei Hochrisikospielen aufzukommen. § 4 Abs. 4 GebG erfasse nur den individuell zurechenbaren Mehraufwand für Polizeieinsätze bei zu erwartenden Gewalthandlungen. Die entsprechenden Kostensätze seien durch Rechtsverordnung eindeutig festgelegt worden. Ist die Regelung verfassungsgemäß?

Lösung

I. Formell verfassungsgemäß ist § 4 Abs. 4 GebG nur, wenn das Land B hierfür die **Gesetzgebungskompetenz** hat. Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben grundsätzlich die Länder das Recht der Gesetzgebung, soweit nicht das GG dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.

Leitsätze

1. Die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben bedarf mit Blick auf das sog. Steuerstaatsprinzip (Art. 104a ff. GG) und zur Wahrung der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen (Art. 3 Abs. 1 GG) einer über den Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden besonderen sachlichen Rechtfertigung.

2. Die Erfüllung der Steuerschuld gewährt keinen Anspruch auf die unentgeltliche Inanspruchnahme besonders zurechenbarer staatlicher Leistungen.

3. Eine Gebühr, die den Betroffenen nicht als Störer, sondern ausschließlich als Nutznießer der verstärkten Polizeipräsenz in Anspruch nimmt, steht in keinem Wertungswiderspruch zum Polizeirecht. Zur Vermeidung einer unzulässigen Überdeckung müssen „Doppelabrechnungen“ gegenüber dem Veranstalter und den Störern vermieden werden.

4. Unter dem Gesichtspunkt der Bestimmtheit der Norm bedarf es bei einer Gebühr mit dem unmittelbaren Zweck der Kostendeckung nicht zwingend der tatbestandlichen Bestimmung eines Gebührensatzes. Hinreichende Bestimmtheit kann auch hergestellt werden, indem die Bemessungsfaktoren für die Kosten normiert werden.

5. Mit Art. 12 Abs. 1 GG ist die Veranstaltergebühr vereinbar, wenn sie unter Berücksichtigung der Art der Veranstaltung in einer angemessenen Relation zu dem wirtschaftlichen Ergebnis steht, das der Veranstalter auch dank des verstärkten Polizeieinsatzes erzielen kann.

6. Eines steuerfinanzierten Abschlages vom gebührenpflichtigen Aufwand bedarf es auch unter Berücksichtigung des Allgemeininteresses an der Gefahrenabwehr nicht, wenn der zusätzliche Sicherheitsaufwand ausschließlich aufgrund einer gewinnorientierten privaten Veranstaltung erforderlich wird.

Die Annexkompetenz umfasst alle Regelungen, die bei der Vorbereitung und Durchführung einer bestimmten Sachmaterie entstehen (z.B. Regelungen zur Vollstreckung und zu den Kosten).

Öffentliche Abgaben

- **Steuern:** Geldleistungen ohne besondere Gegenleistung zur staatlichen Einnahmeerzielung, z.B. Einkommensteuer
- **Gebühren:** Entgelt für eine konkrete staatliche Leistung, z.B. Verwaltungsgebühr, Benutzungsgebühr
- **Beiträge:** Kostenbeteiligung für die (bloße) Möglichkeit, eine staatliche Leistung in Anspruch zu nehmen, z.B. Rundfunkbeitrag

Eine **Videobesprechung** der **Entscheidung des Monats** finden Sie jeweils zu Beginn des Monats unter bit.ly/2IC1fE1

1. Für das allgemeine **Gefahrenabwehrrecht**, zu dem die präventive Tätigkeit der Polizei nach dem PolG zählt, ist der Bund weder gemäß Art. 73 GG **ausschließlich** noch **konkurrierend** gemäß Art. 74 GG gesetzgebungsbefugt.

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

2. Ein Rückgriff auf die allgemeinen Vorschriften in Art. 70 ff. GG könnte jedoch durch die **Spezialregelung** des Art. 105 GG ausgeschlossen sein, wenn es sich bei der „Veranstaltergebühr“ um eine Steuer handelt.

a) Steuern sind hoheitlich auferlegte Geldleistungen, die **keine Gegenleistung** für eine besondere Leistung des Staates darstellen (vgl. § 3 Abs. 1 AO). Vorliegend erfolgt mit dem polizeilichen Mehraufwand zur Sicherung einer kommerziellen Großveranstaltung indes eine konkrete Gegenleistung, sodass eine Steuer nicht vorliegt.

„[27] Eine solche abgrenzbare besondere staatliche Leistung liegt hier vor. Entgegen der Auffassung der Klägerin wird der Veranstalter nicht (anteilig) an den ‚Kosten für die polizeiliche Gefahrenabwehrtätigkeit als solche‘ beteiligt. Vielmehr wird die Gebühr für den **Mehraufwand** erhoben, der aufgrund der zusätzlichen Bereitstellung von Polizeikräften aus Anlass einer konkreten Veranstaltung entsteht, für die auf der Grundlage tatsächlicher Erfahrungen besondere Sicherheitsrisiken prognostiziert werden. Es geht also weder um den allgemeinen Polizeiaufwand ... noch geht es bei besonders riskanten Veranstaltungen um den polizeilichen Basisaufwand, der sich noch im Rahmen der durchschnittlichen Beanspruchung des staatlichen Sicherheitsapparats bei derartigen Veranstaltungen hält. Vielmehr geht es ausschließlich um einen darüber hinausgehenden, besonderen Aufwand, der aus Anlass einer bestimmten Hochrisiko-Veranstaltung, die zudem auf Gewinnerzielung ausgerichtet sein muss, nach polizeilicher Lagebeurteilung notwendig wird.“

Solche Mehrkosten müssen von Verfassungen wegen auch **nicht ausschließlich durch Steuern** finanziert werden. Auch gibt es keine prinzipielle **Sperrwirkung** gegen eine Gebühr im Bereich polizeilicher Aufgabenwahrnehmung.

„[28] ... Der Gesetzgeber darf vielmehr eine solche besondere Leistung der polizeilichen Sicherheitsvorsorge von den allgemeinen Kosten der polizeilichen Gefahrenabwehr trennen und sie – soweit die weiteren Voraussetzungen, insbesondere die erforderliche Zurechenbarkeit vorliegen – der Gebührenpflicht unterwerfen.“

b) Allerdings darf durch **nichtsteuerliche Abgaben** die finanzverfassungsrechtliche Kompetenzordnung der Art. 104a ff. GG nicht umgangen werden. Ein Rückgriff auf die Art. 70 ff. GG ist daher nur eingeschränkt zulässig.

„[21] Die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben bedarf mit Blick auf die Begrenzungs- und Schutzfunktion der Finanzverfassung (Art. 104a ff. GG) und zur Wahrung der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen (Art. 3 Abs. 1 GG) einer über den Zweck der Einnahmeerzielung hinausgehenden besonderen sachlichen Rechtfertigung. Es gibt zwar keinen verfassungsrechtlich abschließend geprägten Gebührenbegriff. Bundesrechtliche Voraussetzung für die Erhebung einer Gebühr ist allerdings, dass zwischen der kostenverursachenden Leistung der Verwaltung und dem Gebührenschuldner eine besondere Beziehung besteht, die es gestattet, ihm die Amtshandlung individuell zuzurechnen. In der **individuellen Zurechenbarkeit** liegt die Rechtfertigung dafür, dass die Amtshandlung nicht aus allgemeinen Steuermitteln, sondern ganz oder teilweise zu Lasten des Gebührenschuldners über Sonderlasten finanziert wird.“

aa) Die individuelle Zurechenbarkeit ist jedenfalls zu bejahen, wenn der Veranstalter **Störer** i.S.d. Polizeirechts wäre, insbes. als sog. **Zweckveranlasser**.

Überwiegend wird allerdings nur derjenige als Zweckveranlasser angesehen, der die Gefahr **subjektiv bezweckt**, also final herbeiführen will. Nach der Gegenansicht soll es ausreichen, dass **objektiv gefahrerhöhende Risiken** geschaffen werden.

„[37] ... So wird in Literatur und Rechtsprechung die Auffassung vertreten, dass eine Zweckveranlassung des Veranstalters dadurch ausscheidet, dass der polizeirechtliche Wirkungs- und Zurechnungszusammenhang durch das Hinzutreten des eigenverantwortlichen Handelns Dritter – Gewalthandlungen durch Störer – unterbrochen wird, während andere den Veranstalter einer Risikoveranstaltung sogar als Verhaltensverantwortlichen ansehen, weil er mit der ‚Eröffnung einer imponderablen Gefahrenquelle Raum für Störungen durch Dritte und eine Gefahr ganz eigener Art schaffe‘. Nach wiederum anderer Auffassung ist zwar von einer Veranstalterverantwortlichkeit auszugehen; diese soll aber nicht automatisch zur Kostentragungspflicht führen.“

Vgl. hierzu OVG Hamburg RÜ 2012, 599, 601 f.; Heise NVwZ 2015, 262, 263; Wienbrake DVBl. 2019, 344, 346

Der Veranstalter wird vorliegend jedoch nicht polizeirechtlich als Störer, sondern ausschließlich gebührenrechtlich als **Nutznießer** der verstärkten Polizeipräsenz in Anspruch genommen.

„[36] ... Der ... Gesetzgeber hielt die Begründung der polizeirechtlichen Verantwortlichkeit von Großveranstaltern über die Theorie der Zweckveranlasserschaft für zu umstritten und wollte gerade deshalb eine Regelung nach allgemeinem Gebührenrecht unter dem Gesichtspunkt des Vorteilsprinzips schaffen. [37] Vor diesem Hintergrund können die umstrittenen Fragen im Zusammenhang mit der polizeirechtlichen Verantwortung des Veranstalters einer Risikoveranstaltung offen bleiben.“

Es gibt auch **keinen verfassungsrechtlichen Grundsatz**, dass Polizeikosten stets nur dem Störer aufzuerlegen sind.

„[38] ... Die polizeirechtliche Störerhaftung kann vielmehr neben der gebührenrechtlichen Inanspruchnahme zur Anwendung kommen, vorausgesetzt, es besteht ein besonderes Näheverhältnis des Gebührenschuldners, das die Zurechnung begründet.“

bb) Die für eine Gebühr erforderliche **individuelle Zurechenbarkeit** könnte sich hier daraus ergeben, dass der Erfolg des Veranstalters gerade auf der Sicherheit der gewinnorientierten Veranstaltung beruht.

„[32] ... Denn dieser zieht aus der Risikominimierung, die der zusätzliche Polizeieinsatz bewirkt, einen (wirtschaftlichen) Sondervorteil. Der Veranstalter einer risikobehafteten Großveranstaltung ist auf die verstärkte Sicherheitsvorsorge angewiesen, und zwar nicht nur am Veranstaltungsort selbst und während der eigentlichen Dauer der Veranstaltung, sondern auch im räumlichen und zeitlichen Zusammenhang mit der Veranstaltung. Denn ohne die zusätzliche Polizeipräsenz bestände das Risiko, dass die Teilnehmer nicht sicher zur Veranstaltung und zurück gelangen ... In letzter Konsequenz wäre gar zu befürchten, dass Gewalthandlungen so eskalieren, dass die Veranstaltung nicht so wie geplant oder gar nicht durchgeführt werden könnte.“

Damit handelt es sich bei der Veranstaltergebühr um eine Gegenleistung für eine individuell zurechenbare Leistung des Staates und damit um eine **Gebühr**. Die Art. 104a ff. GG stehen der Gesetzgebungskompetenz des Landes nach Art. 70 Abs. 1 GG nicht entgegen. Sonstige formelle Bedenken (ordnungsgemäßes Gesetzgebungsverfahren und Verkündung) bestehen nicht.

II. § 4 Abs. 4 GebG muss weiterhin materiell verfassungsgemäß sein.

1. Daran fehlt es, wenn die Norm ein nach Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG **unzulässiges Einzelfallgesetz** darstellt.

So auch BVerfG RÜ 2017, 114, 121

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

2. Die Vorschrift könnte aber gegen das aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) folgende **Bestimmtheitsgebot** verstoßen. Nur wenn das Gesetz hinreichend bestimmt ist, kann es seine Funktion erfüllen, das Verhalten der Bürger sowie der beiden anderen Gewalten (Verwaltung und Rspr.) zu steuern.

„[42] Im Abgabenrecht braucht der Gesetzgeber nicht jede einzelne Frage zu entscheiden und ist hierzu angesichts der Kompliziertheit der zu erfassenden Vorgänge oft nicht in der Lage. Vielmehr ist es Sache der Verwaltungsbehörden und Gerichte, die bei der Gesetzesanwendung mangels ausdrücklicher Regelungen auftauchenden Zweifelsfragen mit Hilfe der anerkannten Auslegungsmethoden zu beantworten. Die **Auslegungsbedürftigkeit** nimmt einer gesetzlichen Regelung noch nicht die rechtsstaatlich gebotene Bestimmtheit. Abgabenrechtliche Regelungen müssen allerdings so bestimmt sein, dass der Abgabepflichtige die auf ihn entfallende Abgabe – in gewissem Umfang – vorausberechnen kann. Bei Abgaben mit dem unmittelbaren Zweck einer Kostendeckung bedarf es aber nicht zwingend der tatbestandlichen Bestimmung eines Abgabesatzes. Hinreichende Bestimmtheit kann vielmehr auch hergestellt werden, indem die **Bemessungsfaktoren** für die die Abgabe tragenden Kosten normiert werden. Das Bestimmtheitsgebot fordert im Bereich des Gebühren- und Beitragsrechts eine dem jeweiligen Zusammenhang **angemessene Regelungsdichte**, die eine willkürliche Handhabung durch die Behörden ausschließt.“

a) Diesen Anforderungen genügt § 4 Abs. 4 GebG, wenn die einzelnen **Tatbestandsvoraussetzungen** auslegungsfähig und nach allgemeinen Auslegungsmethoden hinreichend bestimmbar sind, auch wenn sie unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten.

„[45] ... **„Gewalthandlungen“** [umfasst] 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) ... Die zu erwartenden Gewalthandlungen („Gewaltdelikte“) [müssen] zudem mengenmäßig ein Ausmaß erreichen, das die Polizei zu erhöhten Vorkehrungen veranlasst, sodass ein im Vergleich zum Verlauf einer friedlichen Veranstaltung erhöhter Kräfteaufwand erforderlich wird.

[48] ... [Das] Merkmal **„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 der Prognose [sind] polizeiliche Erfahrungen und Risikoanalysen in Bezug auf vergleichbare Veranstaltungen, insbesondere auch aus früheren Geschehensabläufen.

[50] Auch die Tatbestandsmerkmale **„vor, während oder nach der Veranstaltung am Veranstaltungsort, an den Zugangs- oder Abgangswegen oder sonst im räumlichen Umfeld“** [sind dahin auszulegen] ... , dass durch sie ein räumlicher und zeitlicher Zusammenhang zwischen den zu erwartenden Gewalthandlungen und der Veranstaltung hergestellt sein muss.“

Bedenken ergeben sich lediglich im Hinblick darauf, dass der Einsatz von „**zusätzlichen Polizeikräften vorhersehbar erforderlich**“ wird.

„[53] ... Zwar enthält der Gesetzeswortlaut keine näheren Angaben zur jeweiligen Vergleichsgröße ... [Ein] erhöhter polizeilicher Kräfteaufwand [liegt aber] nur dann vor, wenn der für eine größere Veranstaltung vergleichbarer Art bei friedlichem Verlauf erforderliche Kräfteaufwand überschritten wird. [54] ... Der Veranstalter einer gewinnorientierten Großveranstaltung verfügt regelmäßig selbst – und so auch hier – über bestimmte Bewertungsverfahren zur Risikoeinschätzung seiner Veranstaltung. Im Übrigen unterliegen sowohl die von der handelnden Polizeibehörde anzustellende Gefahrenprognose als auch die polizeiliche Erfahrung einer nachträglichen gerichtlichen Kontrolle.“

Der **Gebührentatbestand** ist damit (noch) hinreichend bestimmt.

b) Da die Gebühr nach dem konkreten **Mehraufwand** zu berechnen ist (§ 4 Abs. 4 S. 2 GebG), ist auch der **Gebührenmaßstab bestimmbar**. Auch wenn wegen der typischerweise dynamischen Situation die konkrete Gebührenehöhe nicht feststeht, ist diese für den Betroffenen weitgehend **vorhersehbar**.

„[61] Zwar ist für den Gebührenschuldner die voraussichtliche Höhe der Gebühr, wenngleich die Bemessungskriterien feststehen, angesichts der variablen Faktoren (Zahl der zusätzlich bereitgestellten Kräfte bzw. Zahl der Einsatzstunden), die ihrerseits von einer Sicherheitsprognose der Behörde abhängen, nicht exakt bestimmbar. Sie ist für ihn aber gleichwohl im Wesentlichen abschätzbar, sodass für ihn keine unzumutbaren Unsicherheiten entstehen.“

Für die Bemessungskriterien reicht es aus, wenn die entsprechenden **Kostensätze** – wie hier – in einer Kostenverordnung festgelegt sind.

„[58] ... Handlungsspielräume der Verwaltung bestehen diesbezüglich nicht. Dass die Zahl der eingesetzten Beamten, ihre Laufbahngruppen und die Dauer ihres Einsatzes nicht gesetzlich vorbestimmt sind ... liegt ... an der Komplexität und Dynamik des Geschehens; eine genauere Normierung war dem Gesetzgeber nicht möglich. [65] ... Letztlich entscheidet über die konkrete Gebührenehöhe ohnehin der spätere Einsatz der Polizeikräfte, der auf seine **Erforderlichkeit** hin einer umfassenden gerichtlichen Überprüfung unterliegt.“

Damit ist die gesetzliche Regelung auch hinsichtlich der **Gebührenehöhe** (noch) hinreichend bestimmt.

3. Die Gebührenpflicht nach § 4 Abs. 4 GebG könnte gegen **Grundrechte** verstoßen.

a) Art. 14 Abs. 1 GG schützt das Eigentum, aber nicht das Vermögen.

„[68] ... Danach schützt die Eigentumsfreiheit nicht gegen die Auferlegung von Geldleistungspflichten, die nicht mit einem bestimmten Eigentumsobjekt zu erfüllen sind, sondern aus dem gesamten Vermögen beglichen werden müssen. Auch der Schutz des eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebs erstreckt sich nur auf den konkreten Bestand an vermögenswerten Rechten und nicht auf das Vermögen als solches.“

b) § 4 Abs. 4 GebG könnte jedoch gegen **Art. 12 Abs. 1 GG** verstoßen.

aa) Art. 12 Abs. 1 GG schützt den **Beruf**, also jede auf Dauer angelegte Tätigkeit zur Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage, die nicht schlechthin gemeinschädlich ist. Der Schutzbereich umfasst daher auch die Durchführung von gewinnorientierten Veranstaltungen.

bb) Öffentliche Abgaben stellen indes **keinen unmittelbaren Eingriff** in das Grundrecht dar, sondern verändern nur die Rahmenbedingungen der Berufsausübung. Art. 12 Abs. 1 GG schützt zwar grds. auch vor solchen **mittelbaren**

Das OVG hatte für die Bestimmtheit ganz maßgeblich auf die vorherige Unterrichtung über die voraussichtliche Gebührenpflicht nach § 4 Abs. 4 S. 3 GebG abgestellt (OVG Bremen RÜ 2018, 331, 334). Diese Einschätzung wird vom BVerwG nicht geteilt (Rn. 64), nach Auffassung des Gerichts bestehen aufgrund des Erfahrungshorizonts des Veranstalters aber ohnehin keine „unzumutbaren Unsicherheiten“ (Rn. 65).

Das VG Bremen hatte demgegenüber die Gebührenehöhe nicht als hinreichend bestimmt angesehen (Urt. v. 17.05.2017 – 2 K 1191/16, BeckRS 2017, 110241). Das OVG Bremen (RÜ 2018, 331, 334) hatte dies anders gesehen und ist nunmehr vom BVerwG bestätigt worden. Dessen geringe Anforderungen sind allerdings bedenklich. Defizite im Gesetz führen danach nur dann zur Unbestimmtheit, wenn sie eine willkürliche Handhabung durch die Verwaltung eröffnen. Ob indes ein Ausgleich durch eine nachträgliche gerichtliche Kontrolle ausreicht, ist mit Blick auf den Grundsatz der Normenklarheit bedenklich.

Ob der eingerichtete und ausgeübte Gewerbebetrieb als solcher von der Eigentumsgarantie umfasst wird, ist umstritten (offengelassen von BVerfG RÜ 2017, 114, 117). In § 823 Abs. 1 BGB ist er jedenfalls als sonstiges Recht anerkannt (BGH RÜ 2012, 489, 490).

AS-Skript Grundrechte (2018), Rn. 340

1. Stufe der sog. Drei-Stufen-Theorie, die vom BVerwG allerdings nicht besonders erwähnt wird (so auch die neuere Rspr. des BVerfG). Letztlich dient die Drei-Stufen-Theorie nur zur Konkretisierung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit, vgl. AS-Skript Grundrechte (2018), Rn. 349 ff.

Streng genommen müssten mehrere Vergleichspaare gebildet und einzeln betrachtet werden:

- unfriedliche – friedliche Veranstaltungen
- gewinnorientierte – nicht kommerzielle Veranstaltungen
- Großveranstaltungen – Veranstaltungen mit weniger als 5.000 Teilnehmern

Zur Methode AS-Skript Grundrechte (2018), Rn. 437

Auswirkungen, ein Grundrechtseingriff liegt in diesen Fällen aber nur vor, wenn die Regelung in engem Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufs steht und objektiv eine **berufsregelnde Tendenz** erkennen lässt. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Norm im **Schwerpunkt** Tätigkeiten betrifft, die beruflich ausgeübt werden. Gewinnorientierte Großveranstaltungen werden **typischerweise berufsmäßig** durchgeführt. Die Gebührenregelung weist damit eine berufsregelnde Tendenz auf und greift in Art. 12 Abs. 1 GG ein.

cc) Der Grundrechtseingriff ist jedoch als **verhältnismäßige Berufsausübungsregelung** i.S.d. Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

„[69] ... Die Abgabe wird durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls gerechtfertigt, denn sie dient der Herstellung von Lastengerechtigkeit. Die immens gestiegenen Kosten für Polizeieinsätze aus Anlass von Großveranstaltungen, namentlich unfriedlich verlaufener Fußballveranstaltungen, sollen künftig nicht mehr zu Lasten der Allgemeinheit aus dem Steueraufkommen finanziert, sondern dem wirtschaftlich Begünstigten in Rechnung gestellt werden. Die vorgesehene Gebühr ist auch nicht unverhältnismäßig, da der Gesetzgeber ausschließlich an gewinnorientierte Veranstaltungen anknüpft ... Anhaltspunkte für eine generell erdrosselnde Wirkung der Gebühr bestehen nicht; ... Vielmehr wird die Gebührenhöhe regelmäßig in einer angemessenen Relation zu dem wirtschaftlichen Ergebnis stehen, das der Veranstalter – auch dank des verstärkten Polizeieinsatzes – erzielen kann.“

c) Indem § 4 Abs. 4 GebG nur unfriedliche gewinnorientierte Großveranstaltungen mit Gebühren belastet, andere aber nicht, könnte die Regelung gegen den Gleichheitssatz des **Art. 3 Abs. 1 GG** verstoßen.

aa) Der allgemeine Gleichheitssatz gebietet dem Gesetzgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Da alle polizeilich geschützten Veranstaltungen Kosten verursachen, auch nicht kommerzielle, friedliche und Veranstaltungen mit weniger als 5.000 Teilnehmern, liegt eine **Ungleichbehandlung** von wesentlich Gleichem vor.

bb) Die Ungleichbehandlung könnte indes **sachlich gerechtfertigt** sein.

„[75] Den Differenzierungskriterien des § 4 Abs. 4 ... (5 000-Personen-Schwelle, Beschränkung auf ‚gewinnorientierte‘ Veranstaltungen, und zwar auf solche mit zu erwartenden Gewalthandlungen) liegen sachliche Erwägungen zugrunde. Der Gesetzgeber hat sich mit der gewählten Untergrenze für das Besucheraufkommen an die Definition der Großveranstaltung in § 1 Abs. 1 Nr. 3 der Musterversammlungsstättenverordnung 2014 angelehnt, welche für Sportstadien gilt, die mehr als 5000 Besucher fassen, und hierdurch den Tatbestand näher präzisiert. Auch werden gewinnorientierte Großveranstaltungen mit mehr als 5000 Personen typischerweise berufsmäßig veranstaltet, was für die Zurechnung über das Vorteilsprinzip von Bedeutung ist ... Für den Ausschluss nicht kommerzieller Großveranstaltungen, etwa Versammlungen, gibt es ebenfalls einen tragfähigen Grund, denn solchen Veranstaltern erwächst regelmäßig kein abschöpfbarer Vorteil aus der überdurchschnittlichen Beanspruchung des staatlichen Sicherheitsapparats. Ebenso ist die Beschränkung der Gebührenpflicht auf Veranstaltungen mit zu erwartenden Gewalthandlungen sachlich gerechtfertigt.“

cc) Bedenken gegen die sachliche Rechtfertigung der **Gebührenhöhe** könnten sich aber daraus ergeben, dass der Gesetzgeber bei dem gebührenpflichtigen Mehraufwand keinen **steuerfinanzierten Eigenanteil** wegen des Interesses der Allgemeinheit an der Bereitstellung von zusätzlichen Polizeikräften zur Gefahrenabwehr berücksichtigt hat.

„[78] Zwar trifft es zu, dass das Bundesverwaltungsgericht für bestimmte Fallgestaltungen einen (Gemeinwohl-)Abschlag verlangt. So hat es etwa zum Straßenreinigungsrecht entschieden, dass es sich unter keinem vernünftigen Gesichts-

*punkt als sachgerecht erweist und es daher **gegen den Gleichheitssatz verstößt**, wenn Kosten, die die Befriedigung des Allgemeininteresses betreffen, allein den Anliegern aufgebürdet werden ... Auch gesetzlichen Regelungen, die gewisse Eigenanteile vorsehen (etwa § 129 Abs. 1 Satz 3 BauGB zum Erschließungsbeitrag oder § 3 Abs. 2 BPolG), liegen ähnliche Gedanken zugrunde.“*

Im Unterschied dazu geht es bei § 4 Abs. 4 GebG um einen **polizeilichen Mehraufwand**, der **ausschließlich** der gewinnorientierten Veranstaltung zuzurechnen ist.

„[79] ... Die gebührenpflichtige Maßnahme (zusätzliche Bereitstellung von Polizeikräften) wird mit anderen Worten – anders als in den zuvor beschriebenen Fällen – nicht ohnehin im Allgemeininteresse durchgeführt. Unter solchen Umständen ist die Entscheidung des Gesetzgebers, diese Mehrkosten nicht, auch nicht teilweise, über den allgemeinen Haushalt zu finanzieren, verfassungsrechtlich hinzunehmen.“

dd) Allerdings darf die Gebührenerhebung nicht zu einer **„Doppelabrechnung“** derselben Leistung führen. Soweit Dritte als Störer in Anspruch genommen werden können, muss dies aus dem gebührenpflichtigen Mehraufwand herausgerechnet werden.

„[112] ... Von Bundesrechts wegen ergibt sich dies aus dem Gebot der Folgerichtigkeit als bereichsspezifischer Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes gemäß Art. 3 Abs. 1 GG im Abgabenrecht. Dem Veranstalter können deshalb nicht ohne Weiteres auch solche Kosten in Rechnung gestellt werden, die ... gegenüber einzelnen Störern geltend zu machen sind.“

Dabei geht es in der Praxis vor allem um die Kosten polizeilicher Ingewahrsamnahmen, die nach dem Landesrecht ggf. eine Verwaltungsgebühr auslösen können (vgl. z.B. OVG Nds RÜ 2014, 326).

Dies muss jedoch **nicht bereits im Gesetz** geregelt werden, sondern ist eine Frage der Anwendung der Norm im konkreten Einzelfall.

„[39] ... Demgegenüber war es von Bundesrechts wegen nicht geboten, alle diejenigen Kosten im Gebührentatbestand von vornherein unberücksichtigt zu lassen, die die Polizei theoretisch von einzelnen Störern verlangen könnte, wenn es dafür passende Tarifstellen in dem einschlägigen ... Polizeikostenrecht gäbe. Ein derart weitgehender Ansatz ließe unberücksichtigt, dass der Veranstalter nicht nur von der Polizeipräsenz als solcher profitiert, sondern auch von dem Einschreiten gegen einzelne Täter, die aus Anlass der Veranstaltung die öffentliche Sicherheit und damit auch den reibungslosen Ablauf der Veranstaltung stören.“

Damit ist § 4 Abs. 4 GebG auch mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar.

Ergebnis: Die gesetzliche Regelung ist verfassungsgemäß.

Im Originalfall ging es um eine Anfechtungsklage gegen einen Gebührenbescheid für ein konkretes Hochrisikospiel i.H.v. ca. 425.000 €. Dort stellte sich überdies die Frage, ob die tatbestandlichen Voraussetzungen im Einzelfall vorlagen (dazu OVG Bremen RÜ 2018, 331, 336). Als (Mit-) Veranstalterin konnte der gebührenrechtlich relevante Vorteil auch der D-GmbH zugerechnet werden. Wesentliches Merkmal der Veranstalter Eigenschaft sei die für das Zustandekommen der Veranstaltung und deren Abwicklung erforderliche organisatorische Arbeit. Aufgrund der danach bestehenden gesamtschuldnerischen Haftung mit dem Heimverein durfte das Land den internen Ausgleich den Beteiligten überlassen. Allerdings war unklar, ob und in welchem Umfang bestimmte Kosten vorrangig gegenüber einzelnen Störern geltend zu machen waren (s.o.). Deshalb hat das BVerwG das Berufungsurteil aufgehoben und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das OVG zurückverwiesen (§ 144 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 VwGO).

RA Horst Wüstenbecker