Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2P.87/2006 /zga

Urteil vom 14. Februar 2007
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Wurzburger, Müller, Karlen,
Gerichtsschreiber Moser.

Parteien
Good News Productions AG,
Talackerstrasse 5, 8152 Glattbrugg,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Advokat Prof. Dr. Felix Uhlmann, Postfach 659, 4010 Basel,

gegen

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt,
Rathaus, Marktplatz 9, Postfach, 4001 Basel,
Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt (als Verwaltungsgericht), Bäumleingasse 1, 4051 Basel.

Gegenstand
Art. 5, 8, 9, 29, 127 BV (Polizeigebühren für Open-Air-Konzert Simon & Garfunkel vom 29. Juli 2004 im Stadion St. Jakob-Park),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt (als Verwaltungsgericht) vom 2. Dezember 2005.

Sachverhalt:
A.
Mit Verfügung vom 7. Juni 2004 bewilligte die Kantonspolizei Basel-Stadt der Good News Productions AG die Durchführung eines Open-Air-Konzerts des amerikanischen Musiker-Duos Simon & Garfunkel im St. Jakob-Park am 29. Juli 2004. Die Bewilligung war mit einer Anzahl Auflagen versehen und enthielt unter anderem eine Bestimmung, wonach der Veranstalter verpflichtet ist, als Kostenersatz für den Polizeieinsatz des Kantons eine (pauschale) Gebühr von Fr. 2.40 pro Zuschauer (nebst Drittkosten von zusätzlichen externen Kräften sowie allfälligen weiteren anfallenden Kosten) zu entrichten (gemäss der späteren Rechnung vom 24. August 2004 insgesamt Fr. 55'862.50 inkl. Mehrwertsteuer). Die Good News Productions AG führte gegen diese und andere Auflagen Rekurs beim Polizei- und Militärdepartement (Entscheid vom 9. Juli 2004) und hernach beim Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (Beschluss vom 26. Juli 2004), wobei ihren Begehren in den meisten Punkten entsprochen wurde, nicht jedoch bezüglich der Bestimmung des Kostenersatzes, wo sie eine Reduktion auf Fr. 1.20 pro Zuschauer beantragt hatte. Einen hiegegen eingereichten Rekurs der Good News Productions AG wies das Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt als Verwaltungsgericht mit
Urteil vom 2. Dezember 2005 ab.
B.
Mit Eingabe vom 17./20. März 2006 erhebt die Good News Productions AG beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde, mit der sie um Aufhebung des Urteils des Appellationsgerichts des Kantons Basel-Stadt vom 2. Dezember 2005 ersucht.

Das Appellationsgericht und der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt schliessen auf Abweisung der Be-

schwerde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Das Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) ist am 1. Januar 2007 in Kraft getreten (AS 2006 1205, 1243). Da der angefochtene Entscheid vor diesem Zeitpunkt ergangen ist, richtet sich das Verfahren in Anwendung von Art. 132 Abs. 1 BGG noch nach den Bestimmungen des vormaligen Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG).
1.2 Das angefochtene Urteil des Basler Appellationsgerichts stellt einen letztinstanzlichen kantonalen Endentscheid dar, der sich auf kantonales Recht stützt und gegen den als eidgenössisches Rechtsmittel einzig die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung steht (Art. 84 Abs. 2 sowie Art. 86 Abs. 1 OG).
1.3 Als abgabepflichtige Bewilligungsnehmerin ist die als Veranstalterin auftretende Beschwerdeführerin durch das angefochtene Urteil in rechtlich geschützten eigenen Interessen betroffen und zur Ergreifung der staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert (Art. 88 OG).
1.4 Nach Art. 90 Abs. 1 lit. b OG muss die staatsrechtliche Beschwerde die wesentlichen Tatsachen und eine kurz gefasste Darlegung darüber enthalten, welche verfassungsmässigen Rechte bzw. welche Rechtssätze inwiefern durch den angefochtenen Entscheid verletzt worden sind. Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen; auf ungenügend begründete Vorbringen und appellatorische Kritik tritt es nicht ein (BGE 110 Ia 1 E. 2a S. 3 f.; 130 I 258 E. 1.3 S. 261 f., mit Hinweisen).

Im Übrigen muss nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts bei staatsrechtlichen Beschwerden die Begründung in der Beschwerdeschrift selber enthalten sein (vgl. BGE 115 Ia 27 E. 4a S. 30). Soweit die Beschwerdeführerin auf ihre in den Rechtsschriften des kantonalen Verfahrens gemachten Ausführungen verweist (so etwa auf S. 6 unten der Beschwerdeschrift), ist auf ihre Vorbringen nicht einzutreten.
2.
2.1 Die Beschwerdeführerin rügt vorweg eine Verletzung des Akteneinsichtsrechts als Teilgehalt des Anspruches auf rechtliches Gehör gemäss Art. 29 Abs. 2 BV. Sie beanstandet, dass ihr erst im Verfahren vor Appellationsgericht Einblick in den der Gebührenberechnung zugrunde liegenden Regierungsratsbeschluss vom 19. November 2002 und den diesem zugrunde liegenden "Mantelbericht" des Polizei- und Militärdepartements vom 8. November 2002 gewährt worden sei. Die durch die Verweigerung der Einsicht in diese Dokumente begangene Gehörsverletzung habe im Verfahren vor Appellationsgericht nicht geheilt werden können.

2.2 Der erwähnte Regierungsratsbeschluss, dessen Inhalt der Öffentlichkeit durch eine Medienmitteilung vom 2. Dezember 2002 bekannt gegeben worden war, erfüllt - wie noch zu zeigen sein wird (vgl. unten E. 3.5) - die Funktion einer die Kostenersatzpflicht gemäss den einschlägigen Bestimmungen der basel-städtischen Polizeigesetzgebung näher normierenden Verordnung. Dem Erlass derartiger unterstufiger Rechtsetzungsakte zugrunde liegende verwaltungsinterne Erläuterungen und Berichte unterliegen, soweit sie nicht - beispielsweise nach Massgabe eines im kantonalen Verfassungs- oder Gesetzesrecht verankerten Öffentlichkeitsprinzips - ohnehin jedermann zugänglich (zu machen) sind, an sich nicht dem Akteneinsichtsrecht der Parteien eines sich auf die betreffenden Bestimmungen stützenden späteren Verfügungsverfahrens (vgl. zum Akteneinsichtsrecht im Allgemeinen: BGE 132 V 387 E. 3 S. 388 f., 129 I 249 E. 3 S. 253, je mit Hinweisen). Das gilt insbesondere auch für den Bericht, mit dem das zuständige Departement dem Regierungsrat für eine zu erlassende Verordnung Antrag stellt. Ob und wieweit es sich vorliegend anders verhält, weil der mit dem erwähnten Regierungsratsbeschluss aufgestellte Tarif nicht wie eine rechtsetzende Verordnung in der Gesetzessammlung publiziert worden ist, kann hier dahingestellt bleiben. Eine allfällige Gehörsverletzung wäre, wie das Appellationsgericht zulässigerweise annehmen durfte, durch die Äusserungsmöglichkeit der Beschwerdeführerin im Verfahren vor diesem Gericht, welches über die Rechtmässigkeit der erhobenen Gebühr und damit insbesondere auch über die Zulässigkeit der vorgenommenen Differenzierung beim Abgabensatz (Fr. 1.20 bzw. 2.40 pro Zuschauer) mit freier Kognition entschieden hat, geheilt (vgl. zur bundesgerichtlichen Praxis betreffend die Heilung von Verfahrensmängeln: BGE 126 V 130 E. 2b S. 132 mit Hinweisen). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ging es, was die Handhabung des Regierungsratsbeschlusses vom 19. November 2002 angeht, nicht um eine der Überprüfung des Gerichts entzogene Ermessensfrage.
3.

Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung des Legalitätsprinzips im Abgaberecht (Art. 5 Abs. 1 und Art. 127 Abs. 1 BV).
3.1 Das Appellationsgericht hat diesen Einwand - da bei ihm erstmals erhoben - als unzulässiges Novum betrachtet, die Rüge aber dennoch materiell geprüft und als unbegründet verworfen. Die Beschwerdeführerin erblickt im geltend gemachten Novenverbot eine willkürliche Anwendung des kantonalen Prozessrechts.

Die Betrachtungsweise des Appellationsgerichts wirft in der Tat Fragen auf und ist mit dem Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen, wie er für das verwaltungsgerichtliche Verfahren regelmässig gilt, schwer vereinbar. Die diesbezüglichen Ausführungen der Be-schwerdeführerin sind aber ihrerseits weitgehend appellatorisch; ein offensichtlicher Verstoss gegen das kantonale Verfahrensrecht erscheint nicht dargetan. Es kann in diesem Zusammenhang auch nicht von überspitztem Formalismus gesprochen werden, wenn der Beschwerdeführerin entgegengehalten wird, dass sie den grundsätzlichen Einwand der Verletzung des Legalitätsprinzips bereits vor den unteren Verwaltungsrechtspflegeinstanzen hätte erheben müssen. Die Rechtsauffassung des Appellationsgerichts steht ferner auch nicht zwingend im Widerspruch zur für das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde geltenden Regel, wonach vor Bundesgericht, ausser bei Willkürbeschwerden, neue rechtliche Argumente vorgebracht werden dürfen, wenn die letzte kantonale Instanz freie Kognition besass und das Recht von Amtes wegen anzuwenden hatte (vgl. BGE 119 Ia 88 E. 1a S. 90 f.). Die aufgeworfene Frage kann letztlich aber offen bleiben, nachdem das Appellationsgericht den erwähnten neuen
rechtlichen Einwand in einer Eventualerwägung umfassend geprüft (und verworfen) hat.
3.2 Das Gesetz vom 13. November 1996 betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeigesetz, PolG/BS) sieht in § 71 (”Kostenersatz”) vor:
1 Der Ersatz der Kosten für den Einsatz der Kantonspolizei kann verlangt werden, wenn eine gesetzliche Grundlage besteht.

2 Für die Aufwendungen der Kantonspolizei bei Grossveranstaltungen, wie Messen, Kongressen, Openair-Konzerten und Sportveranstaltungen, welche einen aufwendigen Ordnungsdienst, Verkehrsmassnahmen oder Polizeischutz erfordern, kann von den Veranstalterinnen oder Veranstaltern eine Gebühr erhoben werden.

3 [...]

4 Der Regierungsrat regelt in einer Verordnung das Nähere.
Die Verordnung vom 3. Juni 1997 betreffend die Kantonspolizei des Kantons Basel-Stadt (Polizeiverordnung, PolV/BS) bestimmt dazu in § 18 (”Gebühren und Aufwendungsersatz”):
1 Die Kantonspolizei erhebt in der Regel die folgenden polizeilichen Gebühren:

[...]
7. Kostenpflichtige Polizeieinsätze: Effektiv geleistete Arbeitsstunden und Auslagen für Fahrzeuge, Material usw. nach Aufwand zu folgenden Ansätzen:
a) Sicherheits- und kriminalpolizeiliche Massnahmen:

- für Veranstaltungen auf privatem Gelände 100%
- für Messeveranstaltungen der Messe Basel 50%
- für Veranstaltungen auf öffentlichem Gelände
- mit ganz oder überwiegend kommerziellem Charakter 100%
- ohne oder mit geringem kommerziellem Charakter gemäss
separatem
Entscheid
b) Verkehrspolizeiliche Massnahmen:

- für Veranstaltungen auf privatem Gelände
- mit ganz oder überwiegend kommerziellem Charakter 50%
- ohne oder mit geringem kommerziellem Charakter gemäss
separatem

Entscheid
- für Veranstaltungen auf öffentlichem Gelände
- mit ganz oder überwiegend kommerziellem Charakter 100%
- ohne oder mit geringem kommerziellem Charakter gemäss
separatem
Entscheid
[...]

2 [...]

3 Der Regierungsrat kann bei der Festsetzung der Kosten für die allgemeinen staatlichen Dienstleistungen ausnahmsweise von den Ansätzen gemäss Abs. 1 Ziff. 7 lit. a und lit. b hiervor abweichen und über Gesuche um Ermässigung oder Erlass entscheiden. Dieser Entscheid steht der Departementsvorsteherin oder dem Departementsvorsteher zu, sofern ausserhalb des Sicherheitsdepartements keine oder nur geringe Kosten anfallen.
3.3 Nach Auffassung der Beschwerdeführerin stellt § 71 Abs. 2 PolG/BS keine ausreichende formellgesetzliche Grundlage für die streitige Abgabe dar, weil diese Gesetzesbestimmung über die Höhe der Gebühr nichts aussage. Es gehe aus ihr nicht hervor, dass die volle Kostendeckung dem Zweck und Charakter der Abgabe entspreche, weshalb das Äquivalenz- und das Kostendeckungsprinzip das Fehlen der Bemessungsgrundlage nicht kompensieren könne. Wenn im Ratschlag (Botschaft) zum Gesetz hervorgehoben werde, dass der Regierungsrat bei der zu erlassenden Verordnung zu berücksichtigen habe, ob es sich um gewerbliche oder ideelle Veranstaltungen handle und ob deren Durchführung im öffentlichen Interesse liege, so zeige die Erwähnung dieser mit dem Verwaltungsaufwand in keinem Zusammenhang stehenden Faktoren, dass eine volle Kostendeckung nicht dem Zweck der Abgabe entspreche. Das Gesetz überlasse es dem Verordnungsgeber, von den Veranstaltern keinen, einen teilweisen oder vollständigen Kostenersatz zu verlangen. Dass der Verordnungsgeber eine Lösung getroffen habe, die allenfalls verfassungsmässig wäre, wenn sie im Gesetz stünde, vermöge den erwähnten Mangel der formellgesetzlichen Grundlage nicht zu beheben. Die Vorschrift von § 71 Abs. 2 PolG/
BS sei in der bisherigen Praxis auch nie im Sinne einer Verpflichtung zu vollem Kostenersatz verstanden worden. Das Appellationsgericht dulde, dass der Regierungsrat einen Kostendeckungsgrad von rund 40 % anstrebe. Möglich wären nach dem Gesetz aber auch 10 % oder 100 % gewesen; eine solche Offenheit sei verfassungsrechtlich unzulässig.
3.4 Wer durch Durchführung einer Grossveranstaltung den besonderen Einsatz staatlicher Polizeikräfte notwendig macht, welche den ordnungsgemässen Ablauf der Veranstaltung sicherzustellen und polizeiwidrige Zustände zu verhindern haben, kann nach Massgabe der einschlägigen Vorschriften als Verursacher bzw. als Störer zur Kostentragung bzw. zum Kostenersatz für den dem Staat erwachsenen Aufwand herangezogen werden (vgl. Stefan Leutert, Polizeikostentragung bei Grossveranstaltungen, Diss. Zürich 2005, S. 97 ff.; Stefan Wehrenberg, Polizeieinsätze bei Sportgrossveranstaltungen, in: Oliver Arter/Margareta Baddeley [Hrsg.], Sport und Recht, 3. Tagungsband, Bern 2006, S. 217 ff.; Andreas Baumann, Aargauisches Polizeigesetz, Praxiskommentar, Zürich 2006, Rz. 642 ff. zu § 55; vgl. ferner zum Kostenersatz für verkehrspolizeiliche Einsätze: BGE 127 I 60).

Das Polizeigesetz des Kantons Basel Stadt enthält in § 71 Abs. 2 eine Vorschrift, welche bestimmt, dass von den Veranstaltern einer Grossveranstaltung für die Aufwendungen der Kantonspolizei eine Gebühr erhoben werden "kann"; die nähere Ausführung dieser Regelung wird dem Verordnungsgeber überlassen (§ 71 Abs. 4). Die vorgesehene Abgabe soll die dem Staat durch die Veranstaltung erwachsenden besonderen Polizeiaufwendungen abgelten und hat damit den Charakter einer Verwaltungsgebühr. Eine solche bedarf gemäss dem für öffentliche Abgaben geltenden Legalitätsprinzip einer formellgesetzlichen Grundlage, welche nebst dem Kreis der Abgabepflichtigen und dem Gegenstand der Abgabe auch die Bemessungsgrundlage festlegen muss, soweit sich die erforderliche Begrenzung nicht in hinreichender Weise aus überprüfbaren verfassungsrechtlichen Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) ergibt (vgl. BGE 130 I 113 E. 2.2 S. 115 f.; 126 I 180 E. 2a/bb S. 183, je mit Hinweisen). Die Regelung von § 71 Abs. 2 PolG/BS erlaubt, wie aus ihrer Sachüberschrift ("Kostenersatz") und aus der Formulierung von Abs. 1 ("Ersatz der Kosten" der Kantonspolizei) zu schliessen ist, die Erhebung einer die Kosten der besonderen staatlichen Aufwendungen voll

deckenden Gebühr. Sie ist aber gleichzeitig als Kann-Vorschrift ausgestaltet und lässt damit Raum für eine Gebührenerhebung, welche den Rahmen der vollen Kostendeckung nicht ausschöpft. Diese Offenheit verstösst entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nicht gegen das abgaberechtliche Legalitätsprinzip.

Das Kostendeckungsprinzip fällt als tauglicher Ersatz für eine formellgesetzliche Verankerung der Bemessungsgrundlage dann ausser Betracht, wenn die in Frage stehende Gebühr gar nicht auf eine Kostendeckung ausgerichtet ist, sondern bewusst niedrig bemessen wird, zum Beispiel um die betreffende Dienstleistung einem weiten Bevölkerungskreis zugänglich zu machen, wie dies etwa bei den Universitätsgebühren der Fall ist (vgl. Adrian Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, in: ZBl 104/2003 S. 517, mit Hinweisen; ferner: BGE 130 I 113 E. 2.4 S. 117 f. mit Hinweisen). Die vorliegend zu beurteilende Gebühr kann und soll jedoch, wie auch aus der konkretisierenden Regelung von § 18 Abs. 1 Ziff. 7 PolV/BS hervorgeht, durchaus dazu dienen, die Kosten eines Polizeieinsatzes unter bestimmten Voraussetzungen voll abzugelten. Das Kostendeckungsprinzip bildet insoweit eine taugliche Schranke, welche den Verzicht auf eine formellgesetzliche Begrenzung der Gebührenpflicht zu rechtfertigen vermag. Für eine offene gesetzliche Regelung spricht vorliegend insbesondere der Umstand, dass das Mass der gebotenen Abgeltung des Polizeiaufwandes stark von der Art der Veranstaltung abhängig sein kann. Es liegt auf der Hand, dass bei
Grossveranstaltungen mit ideellem Zweck, auf deren Zulassung ein grundrechtlicher Anspruch besteht oder an deren Durchführung der Staat selber mitinteressiert ist, für die Abgeltung des allfälligen Polizeiaufwandes andere Grundsätze gelten müssen als etwa bei kommerziellen Grossveranstaltungen, wo eine weitgehende oder vollumfängliche Überwälzung dieser Kosten auf den Veranstalter eher gerechtfertigt sein kann. Wenn der Gesetzgeber sich bei dieser Problemlage darauf beschränkt, eine grundsätzliche - durch das Kostendeckungsprinzip begrenzte - Gebührenpflicht zu statuieren, und die näheren Normen über die Bemessung dieser Gebühr dem Verordnungsgeber überlässt, lässt sich dies unter dem Gesichtswinkel des abgaberechtlichen Legalitätsprinzips nicht beanstanden.
3.5 Eine andere Frage ist, ob die von Grossveranstaltern zur Abgeltung des Polizeiaufwandes zu entrichtenden Gebühren wenn nicht auf Stufe des formellen Gesetzes, so doch wenigstens durch nachgeordnete Vorschriften in genügender Bestimmtheit rechtssatzmässig festgelegt sind (Erfordernis des Rechtssatzes, vgl. BGE 123 I 248 E. 2 S. 249 f.; 126 I 180 E. 2a/bb S. 183; Hungerbühler, a.a.O., S. 519; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 2694; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. Aufl., Bern 2005, § 19 N. 22). Die Beschwerdeführerin rügt, § 18 Abs. 1 Ziff. 7 PolV/BS, welcher für die Gebühren für die dort erwähnten Kategorien von Veranstaltungen verschiedene Kostendeckungsgrade vorschreibe, woran sich die Kantonspolizei nur "in der Regel" (Einleitungssatz von § 18 Abs. 1) zu halten habe und wovon auch der Regierungsrat gemäss § 18 Abs. 3 PolV/BS nur "ausnahmsweise" abweichen könne, belasse der rechtsanwendenden Behörde einen übermässig grossen Spielraum. Die Abweichung vom Prinzip der vollen Kostendeckung werde damit nicht zur Ausnahme, sondern zur Regel. Sodann fehle es auch an materiellen Kriterien für die Kostenberechnung. Nach den Darlegungen
des Appellationsgerichtes liege es allein im Ermessen der Polizei, die Zahl der für einen Anlass benötigten Einsatzbeamten festzulegen. Ebenso offen sei die Höhe des Stundenansatzes. Die vom Kanton Basel-Stadt verrechneten Fr. 120.– pro Stunde seien mehr als das Dreifache des Ansatzes, welcher im Konkordat über die polizeiliche Zusammenarbeit in der Nordwestschweiz vorgesehen sei (Fr. 300.– pro Tag). Der Regierungsrat habe sich denn auch veranlasst gesehen, diese Unbestimmtheit durch Erhebung einer pauschalierten Gebühr nach der Anzahl der Zuschauer zu beseitigen. Richtigerweise hätte diese Konkretisierung in Form einer publizierten Verordnung erfolgen müssen. Der Regierungsratsbeschluss vom 19. November 2002 sei indessen nicht in die Form einer Verordnung gekleidet und auch nicht veröffentlicht worden; er könne daher nicht herangezogen werden, um die offensichtlichen Lücken der im Polizeigesetz und in der Polizeiverordnung enthaltenen Regelungen zu füllen. Andererseits zeige der genannte Regierungsratsbeschluss, dass der Erlass einer einfachen gesetzlichen Ordnung, welche den Anforderungen des Legalitätsprinzips zu genügen vermag, durchaus möglich gewesen wäre. Die Feststellung des Fehlens einer gesetzlichen Grundlage führe
vorliegend nicht zu einem unhaltbaren Rechtszustand, da für den Erlass einer neuen, verfassungskonformen Regelung bis zur Durchführung neuer Konzerte genügend Zeit zur Verfügung stehe.

Dem Standpunkt der Beschwerdeführerin ist insofern beizupflichten, als der Regierungsratsbeschluss vom 19. November 2002, mit dem für die Berechnung des abzugeltenden Polizeieinsatzes bei Grossveranstaltungen pau-

schalierte Ansätze eingeführt werden, als eine die Vorschrift von § 18 Abs. 1 Ziff. 7 PolV/BS präzisierende bzw. ergänzende Regelung richtigerweise ebenfalls in die Form einer Verordnung hätte gekleidet und entsprechend publiziert werden müssen. Bei den im genannten Regierungsratsbeschluss enthaltenen Festlegungen handelt es sich nicht um eine bloss einzelfallweise Abweichung von den in § 18 Abs. 1 Ziff. 7 PolV/BS vorgesehenen Ansätzen, wozu der Regierungsrat bzw. der Vorsteher des Sicherheitsdepartements gemäss § 18 Abs. 3 PolV/BS "ausnahmsweise" befugt ist. Der genannte Regierungsratsbeschluss regelt vielmehr in generell-abstrakter Weise die für kommerzielle Grossveranstaltungen im St. Jakob-Park künftig bzw. bis "mindestens 2004/05" zu bezahlenden Polizeigebühren und hat insoweit den Charakter eines Rechtssatzes, durch den die in § 18 Abs. 1 Ziff. 7 PolV/BS vorgesehene Gebührenberechnung gemäss dem tatsächlichen Aufwand durch die Verwendung von Pauschalansätzen ersetzt wird. Die mangelhafte Rechtsform des
Gebührenbeschlusses vom 19. November 2002 fällt vorliegend allerdings nicht schwer ins Gewicht, da die Beschwerdeführerin durch die seinerzeitige Medienmitteilung (und darüber hinaus offenbar auch persönlich) über die beschlossenen Pauschalansätze informiert worden ist. Dazu kommt, dass die in Frage stehenden Polizeigebühren ohnehin regelmässig im Rahmen des für die Grossveranstaltung erforderlichen Bewilligungsverfahrens festgesetzt werden und jeder Veranstalter so oder so über die zu erfüllenden Bedingungen im Bilde ist. Es kann im Ergebnis auch unter dem Gesichtswinkel des Erfordernisses der hinreichend bestimmten rechtssatzmässigen Festlegung der Abgabepflicht nicht von einer Verletzung des Legalitätsprinzips gesprochen werden.
4.
4.1 Was die Beschwerdeführerin materiell, sei es gegen den Inhalt der zur Anwendung gelangten Vorschriften oder gegen deren Auslegung vorbringt, vermag nicht durchzudringen.
4.2 Nach dem Wortlaut von § 18 Abs. 1 Ziff.7 PolV/BS wären für Veranstaltungen auf privatem Gelände sowie für ganz oder überwiegend kommerzielle Veranstaltungen auf öffentlichem Grund die Polizeiaufwendungen für sicherheitspolizeiliche Massnahmen zu 100 % abzugelten. Faktisch wird gemäss den Darlegungen des Regierungsrates durch den mit den im Beschluss vom 19. November 2002 vorgesehenen Pauschalansätzen ein Deckungsgrad von 40-50 % erreicht. Die Beschwerdeführerin rügt, das Appellationsgericht habe in ihrem Fall willkürlich einen Kostendeckungsgrad von 33 % angenommen. Sie kritisiert, dass die Zusatzkosten der Basler Verkehrsbetriebe (BVB) bei dieser Berechnung ausgeklammert worden seien. Sodann seien die angenommenen Personalkosten viel zu hoch. Das Appellationsgericht sei in Willkür verfallen, indem es davon ausgegangen sei, dass die Bestimmung der Zahl der benötigten Polizeibeamten im Ermessen der Polizei liege. Im Weiteren erscheine auch der angenommene Stundenansatz von Fr. 120.– gemessen an den Ansätzen der Stadtpolizei Zürich als übersetzt. Das Appellationsgericht habe es zu Unrecht abgelehnt, den zur Kostenermittlung gestellten Beweisanträgen Folge zu leisten.
4.3 Es liegt im Wesen der mit Beschluss vom 19. November 2002 eingeführten Berechnungsweise, dass die zu entrichtende Gebühr nicht nach dem nachgewiesenen tatsächlichen Aufwand, sondern in abstrahierter Weise aufgrund der Zuschauerzahlen bestimmt wird. Diese Berechnungsweise ist einfacher zu handhaben und hat für den Veranstalter den Vorteil, dass er die Höhe des abzugeltenden Polizeiaufwandes leichter einkalkulieren kann. Mit der pauschalierten Abgeltung wird aber zugleich in Kauf genommen, dass der Polizeiaufwand im Einzelfall höher oder tiefer sein kann als die der Gebührenberechnung zugrundeliegende Annahme. Wenn das Appellationsgericht vorliegend davon absah, die tatsächlich entstandenen Kosten näher zu ermitteln, lässt sich dies verfassungsrechtlich nicht beanstanden. Es steht zum Vornherein ausser Frage, dass die Gebühr von Fr. 51'916.80 (zuzüglich Mehrwertsteuer), welche offenbar auch die Kosten von Feuerwehr und Sanität mitabdeckt, so oder so klar unter dem tatsächlichen Aufwand liegt, welcher auf insgesamt Fr. 156'393.– veranschlagt wurde. Dies gilt selbst dann, wenn die in diesem Betrag enthaltenen Zusatzkosten für die Basler Verkehrsbetriebe (Fr. 59'542.–) sowie für die Stadtreinigung (Fr. 2'702.25), wie von der
Beschwerdeführerin verlangt, in Abzug gebracht würden. Allein der Umstand, dass die seitens der Stadtpolizei Zürich für ein Konzert im Zürcher Letzigrund Stadion erhobene Gebühr für "Kosten des Polizeieinsatzes für Verkehrsregelung" lediglich Fr. 33'435.75 betrug, lässt noch nicht auf einen willkürlich hohen Polizeiaufwand im vorliegenden Fall schliessen. Auch hält sich der Stundenansatz von Fr. 120.– noch im Bereich des Vertretbaren. Das Appellationsgericht durfte unter den gegebenen Umständen auf die Erhebung weiterer Beweismittel verzichten.
4.4 Schliesslich hält auch die beanstandete gebührenmässige Differenzierung zwischen Veranstaltungen mit nummerierten Sitzplätzen (Fussballspiele) einerseits und Pop- und Rock-Konzerten andererseits aus den im angefochtenen Urteil dargelegten Gründen vor dem Willkürverbot und dem Rechtsgleichheitsgebot stand. Wohl

mag zutreffen, dass der erforderliche Polizeiaufwand bei Pop- und Rock-Konzerten je nach Musikstil und mutmasslichem Publikum schwanken kann und vorliegend eher niedriger gewesen sein dürfte, doch hält sich die vorliegend vorgenommene Schematisierung noch im Rahmen des Vertretbaren. Die Beschwerde vermag auch in diesem Punkt nicht durchzudringen.
5.
Nach dem Gesagten ist die staatsrechtliche Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

Entsprechend dem Ausgang sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und 153a OG). Auf die Zusprechung einer Parteientschädigung besteht kein Anspruch (Art. 159 Abs. 2 OG analog).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 4'500.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem Regierungsrat und dem Appellationsgericht (als Verwaltungsgericht) des Kantons Basel-Stadt schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 14. Februar 2007
Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: