



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

des G... e.V.,

vertreten durch die Geschäftsführerin

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Michael Günther und Koll.
Mittelweg 150, 20148 Hamburg –

gegen a) den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 16. April
2002 – 24 ZB 01.1338 –,

b) das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 28. Fe-
bruar 2001 – M 7 K 00.3379 -

hat die 1. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Präsidenten Papier,
die Richterin Hohmann-Dennhardt
und den Richter Hoffmann-Riem

am 25. Oktober 2007 einstimmig beschlossen:

1. Der Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 16. April 2002 – 24 ZB 01.1338 – und das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 28. Februar 2001 - M 7 K 00.3379 - verletzen den Beschwerdeführer in seinem Grundrecht aus Artikel 8 Absatz 1 des Grundgesetzes. Sie werden aufgehoben. Die Sache wird an das Bayerische Verwaltungsgericht München zurückverwiesen.
2. Der Freistaat Bayern hat dem Beschwerdeführer die notwendigen Auslagen zu erstatten.
3. Der Wert des Gegenstands der anwaltlichen Tätigkeit wird auf 4.000 € (in Worten: viertausend Euro) festgesetzt.

Gründe:

Die Verfassungsbeschwerde betrifft einen Kostenbescheid, mit dem Gebühren für den Erlass von versammlungsrechtlichen Auflagen festgesetzt wurden.

I.

Im Freistaat Bayern enthält das Kostengesetz vom 20. Februar 1998 (Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, S. 43) (im Folgenden: KostenG) Vorschriften über die Kosten für Amtshandlungen. Danach erheben die Behörden für Tätigkeiten, die sie in Ausübung hoheitlicher Gewalt vornehmen, Kosten nach den Vorschriften des ersten Abschnitts des Kostengesetzes (vgl. Art. 1 Abs. 1 Satz 1). 2

Art. 2 Abs. 1 Satz 1 KostenG lautet: 3

Art. 2 4

Kostenschuldner

(1) Zur Zahlung der Kosten ist verpflichtet, wer die Amtshandlung veranlasst, im Übrigen diejenige Person, in deren Interesse die Amtshandlung vorgenommen wird. 5

[...]

Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 KostenG bestimmt über die Kostenfreiheit: 6

Art. 3 7

Sachliche Kostenfreiheit

(1) Kosten werden nicht erhoben für 8

[...] 9

2. Amtshandlungen, die überwiegend im öffentlichen Interesse von Amts wegen vorgenommen werden; sind sie von einem Beteiligten veranlasst, so sind ihm dafür die Kosten aufzuerlegen, soweit dies der Billigkeit nicht widerspricht; 10

[...] 11

Gemäß Art. 3 Abs. 1 Nr. 10 Satz 1 KostenG werden für Amtshandlungen, die von der Polizei zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach Art. 2 des Polizeiaufgabengesetzes vorgenommen werden, Kosten nicht erhoben, soweit nichts anderes bestimmt ist. Nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 10 Satz 2 Buchstabe a KostenG sind Amtshandlungen kostenpflichtig, soweit sie beantragt oder sonst veranlasst sind und nicht überwiegend im öffentlichen Interesse vorgenommen werden. Nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 12 KostenG werden Kosten nicht erhoben für Amtshandlungen bei der Durchführung von Wahlen und Abstimmungen. 12

Gemäß Art. 5 Abs. 1 Satz 1 KostenG erlässt das Staatsministerium der Finanzen im Benehmen mit den beteiligten Staatsministerien, der Staatskanzlei und den Mitgliedern der Staatsregierung nach Maßgabe entsprechender Voraussetzungen das Kostenverzeichnis als Rechtsverordnung. Nach Art. 6 Abs. 1 Satz 1 KostenG bemisst sich nach dem Kostenverzeichnis die Höhe der Gebühren. In dem Kostenverzeichnis (Verordnung über den Erlass des Kostenverzeichnisses zum Kostengesetz <Kostenverzeichnis - KVz -> vom 18. Juli 1995, Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, S. 454 in der Fassung der Verordnung zur Änderung des Kostenverzeichnisses vom 30. November 2000, Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt, S. 816) ist in Tarif- 13

Nr. 2.II.2/3 für das „Verbot oder Festlegung von Auflagen nach § 5 oder § 15 Abs. 1 Versammlungsgesetz“ (VersG) eine Gebühr von 30 bis 400 DM vorgesehen gewesen.

II.

1. Der Beschwerdeführer meldete am 10. Dezember 1999 per Telefax eine Versammlung an, die am selben Tag von 11.00 bis 16.00 Uhr vor dem Europäischen Patentamt in München stattfinden sollte. Das Versammlungsthema lautete „Patentierung von Leben“. Die Beklagte im Ausgangsverfahren erließ daraufhin gegenüber dem Versammlungsleiter mündlich folgende versammlungsrechtliche Auflagen: 14

1. Der Versammlungsleiter hat sich mit dem Einsatzleiter der Polizei in Verbindung zu setzen. 15

2. Der Aufstellungsort richtet sich nach Weisung der Polizei. 16

3. Die Personen, die Tiermasken tragen, haben sich auf Verlangen beim Einsatzleiter der Polizei auszuweisen. 17

Am selben Tag erging an den Beschwerdeführer ein Kostenbescheid in Höhe von 40 DM für den Erlass der versammlungsrechtlichen Auflagen. Es seien Auflagen nach § 15 Abs. 1 VersG aus Zeitgründen mündlich erteilt worden. Die für die vorgenommene Amtshandlung zu erhebende Gebühr werde hiermit nachträglich festgesetzt. 18

Der Widerspruch des Beschwerdeführers wurde zurückgewiesen. Der angefochtene Kostenbescheid sei rechtmäßig und verletze den Beschwerdeführer nicht in seinen Rechten. Der Beschwerdeführer sei der richtige Adressat, da er aufgrund seiner Anmeldung einer öffentlichen Versammlung vom 10. Dezember 1999 die Landeshauptstadt München zur Vornahme einer Amtshandlung – hier: Auflagen nach § 15 Abs. 1 VersG – veranlasst habe. 19

2. Die Klage wies das Verwaltungsgericht ab. Die Rechtsgrundlage im Bayerischen Kostengesetz und Kostenverzeichnis verstoße nicht gegen Art. 8 GG. Die Erhebung von Gebühren sei nicht geeignet, von der Veranstaltung einer Versammlung oder der Teilnahme an ihr abzuschrecken. Der Gebührenrahmen wirke nicht erdrückend. Die festgesetzte Gebühr von 40 DM bleibe am unteren Rand des gesetzlichen Rahmens. Auch in anderen grundgesetzlich geschützten Bereichen, wie der Rundfunk- und Pressefreiheit oder der Baufreiheit, fielen Gebühren an. 20

Kostenfreiheit nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 KostenG bestehe nicht. Die Amtshandlung sei nicht überwiegend im öffentlichen Interesse vorgenommen worden. Primärer Sinn und Zweck der Auflagenerteilung gemäß § 15 VersG sei es, auch solche Versammlungen zu ermöglichen, die aus Rechtsgründen nicht zugelassen werden könnten, wenn sie wie ursprünglich geplant durchgeführt würden. Diesem Ziel hätten auch die erteilten Auflagen gedient, deren Rechtmäßigkeit das Gericht aufgrund der Bestandskraft nicht zu überprüfen habe. Sie hätten hauptsächlich im Interesse des Ver- 21

anstalters gelegen, seine Versammlung reibungsfrei und innerhalb der gesetzlichen Grenzen durchzuführen. Die Auflage hinsichtlich des Verbots, Tiermasken zu tragen, habe die Gewähr dafür bieten sollen, dass ein Verstoß gegen das so genannte Vermummungsverbot nach § 17a Abs. 2 VersG nicht eintrete. Auch die Auflage, sich mit dem Einsatzleiter der Polizei in Verbindung zu setzen, habe dem reibungslosen Ablauf der Versammlung gedient.

Auch wenn man annehmen würde, der Auflagenbescheid sei überwiegend im öffentlichen Interesse ergangen, seien nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 KostenG Kosten aufzuerlegen, wenn die Amtshandlung von einem Beteiligten veranlasst worden sei und die Kostenerhebung der Billigkeit nicht widerspreche. Der Veranstalter sei Veranlasser der Versammlung. Die Versammlung wiederum habe den Auflagenbescheid veranlasst. Die Kostenerhebung von 40 DM widerspreche auch nicht der Billigkeit. Es handele sich um eine sehr geringe Gebühr; außerdem liege es im Interesse des Veranstalters, dass geprüft werde, ob die Versammlung den rechtlichen Vorschriften entspreche, und gegebenenfalls Auflagen erteilt würden, um zu gewährleisten, dass sich die Versammlung im rechtlichen Rahmen halte.

22

3. Den Antrag auf Zulassung der Berufung lehnte der Verwaltungsgerichtshof ab (vgl. Bay. VGH, NVwZ 2003, S. 114 ff.). Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des angefochtenen Urteils bestünden nicht.

23

Auch wenn der Kostenbescheid im Zusammenhang mit der Anmeldung der Versammlung stehe, sei hervorzuheben, dass die Kosten nicht für die Anmeldung erhoben würden, insbesondere werde nicht etwa die Durchführung der erlaubnisfreien Versammlung von der Entrichtung von Gebühren abhängig gemacht. Es sei nochmals hervorzuheben, dass die Gebühr nur dann anfalle, wenn im Einzelfall aus Gründen der Gefahrenabwehr Auflagen nach § 15 Abs. 1 VersG erlassen werden müssten. Die Festlegung von Auflagen diene letztlich der Durchführbarkeit der Versammlung. Es hänge von deren konkreter Ausgestaltung, wie sie der Veranstalter vorsehe, ab, ob nach Maßgabe des § 15 Abs. 1 VersG aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung Auflagen überhaupt veranlasst seien. Da in diesem Fall die entsprechende Prüfung durch die Versammlungsbehörde veranlasst sei und die Festlegung von Auflagen eine Amtshandlung im Sinne des Kostengesetzes darstelle, sei die Erhebung der Verwaltungsgebühr grundsätzlich nicht verfassungswidrig. Darüber hinaus habe der Gesetzgeber in Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 KostenG ein Regulativ vorgesehen. Auch wenn es verfassungsrechtlich nicht geboten sei, Auflagen nach § 15 VersG generell von der Kostenpflicht auszunehmen, ermögliche die Billigkeitsregelung, im Einzelfall – etwa bei Mittellosigkeit des Veranstalters – von der Gebühr abzusehen.

24

Die Erhebung der Verwaltungsgebühr für Auflagen verstoße auch nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Die abweichende Regelung bei Auflagen, die von der Polizei während einer Versammlung verfügt würden, sei sachlich darin begründet, dass bei der Entscheidung der Versammlungsbehörde der Verwaltungsaufwand messbar sei, wäh-

25

rend die Polizei Entscheidungen bei sich konkret abzeichnenden Entwicklungen treffen, bei denen ein konkreter Veranlasser nur schwer feststellbar sei. Das Gleichbehandlungsgebot sei auch nicht deshalb verletzt, weil Amtshandlungen im Zusammenhang mit der Durchführung von Wahlen kostenfrei seien. Hierbei handele es sich um gesetzlich vorgeschriebene Aufträge zur Stärkung der Demokratie. Der im Vordergrund stehende staatspolitische Zweck und die gesetzliche Verpflichtung zur Durchführung von Wahlen rechtfertigten die Kostenfreiheit.

4. Mit seiner gegen die gerichtlichen Entscheidungen gerichteten Verfassungsbeschwerde rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung von Art. 3 Abs. 1, Art. 8 Abs. 1 und 2 sowie Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG. 26

Er führe häufig öffentliche Versammlungen und Aktionen durch, teilweise auch in dichter Folge und an mehreren Orten zur gleichen Zeit. Diese Veranstaltungen müssten regelmäßig angemeldet werden. Er nehme weder Spenden von so genannten Großspendern noch von staatlichen Organisationen entgegen, um seine Unabhängigkeit zu wahren. Da bei der Anmeldung einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel nicht voraussehbar sei, welche Auflagen erteilt würden, müsse er bei jeder Anmeldung im Freistaat Bayern damit rechnen, mit Kosten bis zu 400 DM belastet zu werden. Ein derartiges nicht kalkulierbares Kostenrisiko wirke bereits im Einzelfall abschreckend, weil der Veranstalter die Kosten regelmäßig nicht auf die Versammlungsteilnehmer umlegen könne. Im Übrigen wirke es zumindest grundrechtsbegrenzend, weil auch ein leistungsstärkerer Veranstalter sich nur noch eine begrenzte Anzahl von öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel erlauben könne. In den meisten Bundesländern würden für die Erteilung von versammlungsrechtlichen Auflagen Gebühren – auch wegen verfassungsrechtlicher Bedenken hiergegen – nicht erhoben. 27

Art. 8 GG kontingentierte nicht das Versammlungsrecht dahingehend, dass nur in gewissen Zeitabständen eine Versammlung veranstaltet werden dürfe. Aus aktuellem Anlass dürften auch mehrere Versammlungen in kurzer Folge an verschiedenen Konfliktorten, möglicherweise sogar am selben Tag angemeldet werden. Verwaltungsgebühren könnten dann prohibitiv wirken. 28

Es sei ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG, wenn Veranstalter, die ihre Versammlung rechtzeitig anmeldeten, mit gebührenpflichtigen Auflagen rechnen müssten, während eine Gebührenpflicht ausscheide, wenn die Anmeldung unterbleibt, so dass Auflagen erst vor Ort erteilt werden könnten, für die niemand mit Gebühren belastet werde. Auch entfalle eine Gebührenpflicht bei einer Versammlung, die rechtzeitig angemeldet wurde, bei der die Auflagen aber erst vor Ort erteilt würden. Sachlich sei dieser Unterschied nicht zu rechtfertigen. Die Mitwirkung am demokratischen Meinungsbildungsprozess müsse frei von staatlichen Kosten sein. Im Übrigen verstießen die einschlägigen Tarifstellen sowie Artikel des Kostengesetzes auch gegen das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG. 29

5. Die Verfassungsbeschwerde ist dem Bayerischen Staatsministerium der Justiz, 30

den Regierungen der anderen Bundesländer und der Landeshauptstadt München mit der Gelegenheit zur Stellungnahme zugestellt worden.

Die Landesregierungen der Länder Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Schleswig-Holstein, Saarland und Thüringen haben durch die jeweiligen Fachministerien mitgeteilt, dass die Erteilung versammlungsrechtlicher Auflagen in ihren Ländern keiner Gebührenpflicht unterliege. 31

III.

Die Voraussetzungen für eine stattgebende Kammerentscheidung liegen vor (§ 93c Abs. 1 Satz 1 BVerfGG). Das Bundesverfassungsgericht hat die für die Beurteilung der Verfassungsbeschwerde maßgeblichen verfassungsrechtlichen Fragen bereits entschieden. Die Annahme der Verfassungsbeschwerde ist zur Durchsetzung des Grundrechts des Beschwerdeführers auf Versammlungsfreiheit angezeigt. 32

1. Die angegriffenen Entscheidungen verletzen das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG. 33

a) Der Kostenbescheid und die hierzu ergangenen Entscheidungen der Verwaltungsgerichte greifen in den Schutzbereich von Art 8 Abs. 1 GG ein. 34

Betroffen ist eine von Art. 8 Abs. 1 GG geschützte Versammlung. Der gegenüber dem Beschwerdeführer erlassene Kostenbescheid für den Erlass versammlungsrechtlicher Auflagen greift in die Versammlungsfreiheit des Beschwerdeführers ein, denn Gebühren aus Anlass einer Versammlung können deren Durchführung erschweren und gegebenenfalls Grundrechtsberechtigte von der Ausübung ihres Grundrechts abhalten. 35

b) Ein solcher auf der Grundlage von Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 KostenG in Verbindung mit Tarif-Nr. 2.II.2/3 KVz erfolgender Eingriff ist jedenfalls dann verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt, wenn die Gebühr für eine versammlungsrechtlich begründete Amtshandlung erhoben wird, die nicht an die Verursachung einer dem Betroffenen zuzurechnenden konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung anknüpft. 36

aa) Eine grundsätzliche Gebührenpflicht für Amtshandlungen aus Anlass von Versammlungen würde dem Charakter des Art. 8 Abs. 1 GG als Freiheitsrecht widersprechen, das nicht unter einem Erlaubnisvorbehalt steht und das Beschränkungen im Sinne des Absatz 2 nur unterworfen werden darf, wenn sie dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen (vgl. BVerfGE 69, 315 <353>; 115, 320 <361>). 37

Beschränkungen des Freiheitsrechts sind daher nur verfassungsgemäß, wenn sie zum Schutz eines mit der Versammlungsfreiheit kollidierenden Rechtsguts geeignet und erforderlich und ferner angemessen sind, weil der Schutz des anderen Rechtsguts gegenüber der Versammlungsfreiheit im konkreten Fall vorrangig ist. Ob dies der Fall ist, muss unter Beachtung der Bedeutung der Versammlungsfreiheit für eine 38

Demokratie geklärt werden. Insbesondere dürfen Beschränkungen nicht einschüchternd auf die Ausübung des Grundrechts wirken.

Diese allgemeinen verfassungsrechtlichen Anforderungen sind auch für die Auslegung und Anwendung einer an den Erlass von versammlungsrechtlichen Auflagen anknüpfenden Kostenregelung maßgebend. Eine solche Kostenregelung wirkt sich mittelbar einschränkend auf die Ausübung der Versammlungsfreiheit aus und unterliegt deshalb eigenständig zu bestimmenden Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. So widerspricht es der Grundrechtsnorm, für hoheitliche Maßnahmen aus Anlass einer verfassungsrechtlich geschützten Versammlung eine Gebührenpflicht vorzusehen, wenn diese schon nicht den Zweck verfolgen, ein Rechtsgut zu schützen, das im konkreten Fall Vorrang vor der Versammlungsfreiheit genießt. Diesem verfassungsrechtlichen Erfordernis trägt die Bezugnahme der bayerischen Kostenregelung auf § 15 Abs. 1 VersG Rechnung. Denn diese Norm sieht Auflagen nur zur Abwehr von unmittelbaren, also konkreten, Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung vor. Die Auflage soll damit Rechtsgütern dienen, deren Schutz im betroffenen Fall der Ausübung der Versammlungsfreiheit vorgeht, und den Gefahren so weit entgegenwirken, dass stärker beeinträchtigende Maßnahmen, etwa ein Verbot der Versammlung, nicht erforderlich werden. Eine solche Abwehr konkreter Gefahren wird dagegen nicht bezweckt bei Amtshandlungen, die sich in bloßen Hinweisen auf die allgemeine Rechtslage erschöpfen (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 21. März 2007 - 1 BvR 232/04 -, NVwZ 2007, S. 1183 <1184>; OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 16. Mai 2006 - 7 A 10017/06 -, NVwZ 2007, S. 236 <238>) oder bei Verhaltensanweisungen, die Vorkehrungen für abstrakt gefährliche Tatbestände vorsehen oder im Sinne vorsorgender Maßnahmen auch ohne Vorliegen einer konkreten Gefahr den reibungslosen Ablauf einer Versammlung gewährleisten sollen (vgl. Hess. VGH, Urteil vom 26. April 2006 - 5 UE 1567/05 -, NVwZ-RR 2007, S. 6 f.). Insofern handelt es sich nach der gesetzlichen Definition nicht um Auflagen im Sinne des § 15 Abs. 1 VersG. Derartige Maßnahmen dürfen nicht zu Gebührenpflichten führen.

bb) Nach der ständigen verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung ist eine eigenständige Voraussetzung für die Begründung von Gebührenpflichten, dass zwischen der Verwaltungsleistung und dem Gebührenschuldner eine besondere Beziehung besteht, die es gestattet, diesem die Amtshandlung individuell zuzurechnen (vgl. BVerwGE 109, 272 <275 f.>; OVG Rheinland-Pfalz, NVwZ 2007, S. 236 <237>). Im versammlungsrechtlichen Kontext sind diese Anforderungen unter Berücksichtigung des Schutzgehalts der Versammlungsfreiheit so zu konkretisieren, dass von der Gebührenpflicht keine Auswirkungen ausgehen dürfen, die davon abhalten könnten, unter dem Schutz des Art. 8 GG stehende Versammlungen durchzuführen. Vorliegend ist nicht allgemein zu klären, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Gebührenerhebung unbedenklich ist. Die bloße Verursachung der Amtshandlung durch Anmeldung oder Durchführung einer Versammlung reicht dafür jedenfalls nicht. Maßgaben, die keine Auflagen im Sinne von § 15 Abs. 1 VersG darstellen, dürfen auf der Grund-

39

40

lage von Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 KostenG in Verbindung mit Tarif-Nr. 2.II.2/3 KVz gebührenrechtlich weder als von den Veranstaltern oder Teilnehmern einer Versammlung „veranlasst“ (vgl. Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1, Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 KostenG) noch als in deren „Interesse“ vorgenommen (vgl. Art. 2 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 KostenG) bewertet werden. Auch dürfen dem Veranstalter oder Leiter einer Versammlung gebührenrechtlich nicht Gefahrentatbestände zugerechnet werden, die nicht von ihm, sondern - wenn auch im Zusammenhang oder infolge der konkreten Versammlung - eigenständig durch Dritte unter Einschluss von Versammlungsteilnehmern geschaffen werden.

c) Vorliegend sind die Voraussetzungen einer Gebührenerhebung schon deshalb nicht gegeben, weil der Gebührenbescheid nicht an eine Auflage im Sinne des § 15 Abs. 1 VersG anknüpfte. 41

aa) Das Bayerische Kostengesetz regelt allgemein eine Kostenpflichtigkeit für Amtshandlungen der Behörden des Landes, die sie in Ausübung hoheitlicher Gewalt vornehmen (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 KostenG). Davon können daher grundsätzlich auch Amtshandlungen aus Anlass von Versammlungen erfasst sein. Zur näheren Konkretisierung sieht Art. 5 Abs. 1 des Bayerischen Kostengesetzes den Erlass eines Kostenverzeichnisses als Rechtsverordnung vor. Eine Umsetzung speziell im Hinblick auf Versammlungen ist aufgrund Tarif-Nr. 2.II.2/3 des Bayerischen Kostenverzeichnisses erfolgt, der Gebühren unter anderem für versammlungsrechtliche Auflagen nach § 15 Abs. 1 VersG vorsieht. Voraussetzung solcher Auflagen ist eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung. 42

bb) Diese Ermächtigung rechtfertigt es vorliegend nicht, eine Gebühr zu erheben. 43

(1) Von den Gerichten ist nicht festgestellt worden, dass die mündlich erteilten „Auflagen“ der Abwehr konkreter oder gar unmittelbar bevorstehender Gefahren dienen und damit von den Beschwerdeführern veranlasste Auflagen im Sinne des § 15 Abs. 1 VersG waren. Lagen diese Voraussetzungen nicht vor, war die in der Kostenerhebung liegende Beschränkung der Versammlungsfreiheit nicht gerechtfertigt. 44

Sowohl das Verwaltungsgericht als auch der Verwaltungsgerichtshof haben bereits nicht gesehen, dass an versammlungsbehördliche Maßgaben eine Gebührenpflicht auf der Grundlage des Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 KostenG in Verbindung mit Tarif-Nr. 2.II.2/3 KVz nicht geknüpft werden darf, sofern diese nicht der Abwehr einer unmittelbaren Gefahr im Sinne des § 15 Abs. 1 VersG dienen. Der Verwaltungsgerichtshof hat zwar ausgeführt, dass eine Verwaltungsgebühr nur anfalle, wenn „aus Gründen der Gefahrenabwehr“ Auflagen erlassen werden müssten, und dass es von der konkreten Ausgestaltung der Versammlung abhängt, ob „nach Maßgabe des § 15 Abs. 1 VersG“ Auflagen überhaupt aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung veranlasst seien. Er hat im Folgenden jedoch weder geprüft noch festgestellt, dass die angegriffenen Maßgaben der Abwehr einer unmittelbar bevorstehenden Gefahr dienen sollten. Im Übrigen hat er (unter Verweis auf BVerfGE 85, 69 <74>) ausgeführt, dass auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes die Versammlungsbehörde 45

Vorkehrungen „zum störungsfreien Verlauf der Veranstaltung und zum Schutz von Interessen Dritter oder der Gesamtheit“ zu treffen habe; dabei hat der Verwaltungsgerichtshof nicht berücksichtigt, dass die in Bezug genommenen Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts nur der Darstellung der ratio der versammlungsrechtlichen Anmeldepflicht galten, sich aber nicht auf die Voraussetzungen des Erlasses beschränkender Verfügungen bezogen. Eine Rechtfertigung für die Auferlegung von Kosten lässt sich ihnen erst recht nicht entnehmen.

(2) Die Prüfung, ob die Kostenpflicht an eine der Abwehr unmittelbar bevorstehender Gefahren dienende Auflage anknüpfte, durfte nicht unter Hinweis auf die Bestandskraft der erlassenen Auflage unterbleiben. 46

Ob es sich um eine gebührenpflichtige Auflage handelte, die der Abwehr einer Gefahr im Sinne des § 15 Abs. 1 VersG dienen und an die Verursachung durch den mit der Kostenpflicht Belasteten anknüpfen sollte, ist entgegen der Auffassung der Gerichte unabhängig davon zu prüfen, ob die der Gebührenerhebung zugrunde gelegte Verfügung bestandskräftig geworden ist oder nicht. Es würde eine unverhältnismäßige Beschränkung der Versammlungsfreiheit bedeuten, wenn ein Veranstalter oder Leiter der Versammlung damit rechnen müsste, für jede von der Versammlungsbehörde ergriffene und von ihr als „Auflage“ bezeichnete Maßnahme eine Gebühr zahlen zu müssen, wenn er sie nicht erfolgreich mit Rechtsmitteln angreift. Versammlungsbehörden pflegen aus Anlass von Versammlungen eine Vielzahl von Maßnahmen durchzuführen und insbesondere häufig lange Kataloge von ihnen so genannter Auflagen vorzusehen, unter denen sich meist auch Maßgaben befinden, die nicht der Abwehr konkreter oder gar unmittelbar bevorstehender Gefahren, sondern anderen Zwecken, insbesondere der Erleichterung der Erfüllung polizeilicher Aufgaben, dienen. Ein Veranstalter oder Leiter einer Versammlung, der solche rechtsirrig als „Auflagen“ bezeichnete Vorkehrungen als für sein Anliegen unschädlich bewertet oder gar inhaltlich als sachgerecht ansieht und deshalb rechtlich nicht beanstandet, muss sich, wenn er eine auf die Maßgabe bezogene Gebührenfestsetzung angreifen will, nicht entgegenhalten lassen, die Bestandskraft schließe die Prüfung aus, ob die versammlungsbehördliche Maßnahme der Abwehr einer dem Betroffenen zurechenbaren Gefahr im Sinne des § 15 Abs. 1 VersG dienen sollte. 47

2. Die angegriffenen Entscheidungen beruhen auf dem festgestellten Grundrechtsverstoß. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Gerichte bei Beachtung der grundrechtlichen Maßstäbe zu einem anderen Ergebnis kommen werden. Denn nach den Feststellungen, die den angegriffenen Entscheidungen zugrunde liegen, liegt es nahe, dass die versammlungsbehördlichen Vorgaben lediglich der Gefahrenvorsorge und der Gewährleistung eines „reibungslosen“ Ablaufs der Versammlung dienen sollten, ohne die Abwehr unmittelbarer Gefährdungen im Sinne von § 15 Abs. 1 VersG überhaupt zu beabsichtigen. 48

Das Verwaltungsgericht hat ausgeführt, durch die Auflagenerteilung nach § 15 Abs. 1 VersG solle ein „reibungsloser Ablauf der Versammlung“, der im Interesse des 49

Veranstalters liege, gewährleistet werden. Dieses Ziel hätten auch die erteilten Auflagen verfolgt. Die Auflage bezüglich der Tiermasken habe „die Gewähr dafür bieten“ sollen, dass ein Verstoß gegen § 17a Abs. 2 VersG (Vermummungsverbot) nicht eintrete. Auch die Auflage, sich mit dem Einsatzleiter in Verbindung zu setzen, habe „dem reibungslosen Ablauf der Versammlung“ gedient. Damit hätten die Auflagen nach Auffassung des Gerichts hauptsächlich dem Interesse des Veranstalters gedient, „seine Versammlung reibungsfrei und innerhalb der gesetzlichen Grenzen durchzuführen“.

Der Verwaltungsgerichtshof hat diese Feststellungen nicht beanstandet und stattdessen wiederholt darauf verwiesen, dass von der Versammlungsbehörde Vorkehrungen zum störungsfreien Verlauf der Versammlung sowie zum Schutz von Interessen Dritter oder der Gesamtheit zu treffen seien. 50

Beide Gerichte haben danach den Sinn und Zweck der dem Beschwerdeführer mündlich mitgeteilten Maßgaben darin gesehen, für einen „reibungslosen“ oder „störungsfreien“ Versammlungsablauf Vorsorge zu tragen, nicht hingegen darin, konkreten und unmittelbar bevorstehenden Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung zu begegnen. Es liegt nach diesen Feststellungen nahe, dass die Behörde nicht eine bereits entstandene versammlungsrechtliche Gefahr bekämpfen, sondern dem Entstehen einer solchen vorbeugen wollte. 51

Das gilt auch für die Verfügung, dass die Personen, die Tiermasken trügen, sich auf Verlangen beim Einsatzleiter der Polizei auszuweisen hätten. Das Tragen der Tiermasken hatte im vorliegenden Fall demonstrative, illustrierende Zwecke und hing mit dem Inhalt der Veranstaltung des Beschwerdeführers zusammen, der sich mit seiner Versammlung gegen die „Patentierung von Leben“ wendete. Eine Aufmachung, die erkennbar der Meinungsäußerung oder künstlerischen Zwecken dient, wird nicht vom Vermummungsverbot erfasst, weil sie den Gesamtumständen nach nicht auf Identitätsverschleierung gerichtet ist (vgl. Dietel/Gintzel/Kniesel, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 14. Aufl., 2005, § 17a Rn. 26). 52

Konkrete Anhaltspunkte dafür, dass die Tiermasken nicht für solche Zwecke getragen werden sollten, sondern um Identitätsfeststellungen zu verhindern, sind weder aus den angegriffenen Entscheidungen noch sonst aus den vom Bundesverfassungsgericht beigezogenen Akten des Ausgangsverfahrens ersichtlich. Dementsprechend ist auch nicht erkennbar, dass die Versammlungsbehörde solche konkreten Anhaltspunkte angenommen und die Maßgaben zwecks Abwehr der unmittelbaren Gefahr einer Vermummung getroffen hätte. 53

In einer solchen Situation ist in der mündlich erfolgten „Auflage“ des Versammlungsleiters ein Hinweis auf die Gesetzeslage zu sehen, nämlich darauf, dass die Versammlungsteilnehmer mit Tiermasken gegebenenfalls aufgefordert werden könnten (und selbstverständlich der Aufforderung nachkommen müssten), sich auszuweisen. Solche Hinweise können durchaus sinnvoll sein, um die Durchführbarkeit der Versammlung zu erleichtern und im vorliegenden Fall etwa den Versammlungsteilneh- 54

mern von vornherein deutlich zu machen, dass eine eventuell erfolgende Aufforderung, sich auszuweisen, keine repressive Maßnahme gegen die Versammlung ist. Zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung können solche Maßnahmen jedoch nicht dienen, weil sie keine eigenständige Gefahrenabwehrfunktion haben (vgl. auch Breitbach/Deiseroth/Rühl, in: Ridder/Breitbach/Rühl/Steinmeier, Versammlungsrecht, Kommentar, 1992, § 15 Rn. 160).

3. Da die angegriffenen Entscheidungen keinen Bestand haben, braucht den anderen von dem Beschwerdeführer erhobenen Rügen der Verfassungswidrigkeit der Gebührenerhebung nicht nachgegangen zu werden. 55

4. Die Auslagenerstattung beruht auf § 34a Abs. 2 BVerfGG. Die Festsetzung des Gegenstandswerts ergibt sich aus § 113 Abs. 2 Satz 3 BRAGO in Verbindung mit § 61 Abs. 1 RVG (vgl. auch BVerfGE 79, 365 <366 ff.>). 56

Von einer weiteren Begründung wird gemäß § 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG abgesehen. 57

Papier

Hohmann-
Dennhardt

Hoffmann-Riem

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom
25. Oktober 2007 - 1 BvR 943/02**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 25. Oktober 2007 - 1 BvR 943/02 - Rn. (1 - 57), http://www.bverfg.de/e/rk20071025_1bvr094302.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2007:rk20071025.1bvr094302