

## Entscheidungsanmerkung

### Verwaltungsgebühr für Erlass einer versammlungsrechtlichen Auflage

**Für den Erlass einer versammlungsrechtlichen Auflage nach § 15 Abs. 1 VersG, mit der eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abgewehrt werden soll, kann vom Veranstalter eine Verwaltungsgebühr erhoben werden. (Amtlicher Leitsatz)**

GG Art. 8; VersG § 15 Abs. 1; LGebG B-W § 4

*VGH Mannheim, Urt. v. 21.1.2009 – 1 S 1678/07 (VG Karlsruhe)*

#### I. Kontext und Examensrelevanz

Das Versammlungsrecht gehört zu den ausbildungsrelevanten Dauerbrennern. In letzter Zeit ist es wieder in den besonderen Fokus des juristischen Interesses gerückt, was auf die Außerkraftsetzung wesentlicher Vorschriften des Bayerischen Versammlungsgesetzes durch das BVerfG im Wege der einstweiligen Anordnung zurückzuführen ist<sup>1</sup>. Demgegenüber ist die Frage nach der Gebührenpflichtigkeit versammlungsrechtlicher Auflagen nach § 15 Abs. 1 VersG weniger spektakulär<sup>2</sup>. Dennoch haben gerade die Kostenfragen wegen ihrer einschüchternden Wirkung auf die Ausübung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit eine besondere Brisanz. Im Jahr 1988 entschied das BVerwG über die Frage, ob dem Veranstalter die Kosten einer Straßenreinigung auferlegt werden durften, die notwendig geworden war, weil zahlreiche Teilnehmer einer Demonstration Flugblätter und sonstigen Müll einfach auf die Straße geworfen hatten<sup>3</sup>. Auch wenn im Ergebnis eine konkrete Kostentragungspflicht des Veranstalters verneint wurde, hielt es das BVerwG generell für zulässig, dem Veranstalter derartige Kosten aufzuerlegen. Es argumentierte relativ formal damit, dass die Straßenreinigungs- und Kostenerstattungspflicht als solche nicht das Recht zur Durchführung einer Versammlung in Frage stellen und dass im Übrigen das Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG nicht einschlägig sei, da diese Pflichten den Veranstalter erst nach der

Durchführung der Versammlung träfen<sup>4</sup>. Auf die Erhebung von Gebühren für Auflagen nach § 15 Abs. 1 GG ist diese Argumentation nicht übertragbar, da derartige versammlungsrechtliche Beschränkungen unmittelbar versammlungsbezogene Wirkung entfalten. Dennoch erklärte der VGH München in einem Beschluss aus dem Jahr 2002 einen Kostenbescheid für die Erteilung von Auflagen nach § 15 Abs. 1 VersG für rechtmäßig<sup>5</sup>. Diesen Beschluss hat das BVerfG im Jahr 2007 in einer Kammerentscheidung wegen einer Verletzung von Art. 8 Abs. 1 GG aufgehoben<sup>6</sup>. Das hier zu besprechende Urteil des VGH Mannheim setzt die vom BVerfG aufgestellten Grundsätze zur Erhebung von Verwaltungsgebühren für Auflagen nach § 15 Abs. 1 VersG im Wesentlichen um.

Examensrelevant ist die Thematik, weil sich an ihr grundsätzliche Fragen der Wirkung und Reichweite von Art. 8 Abs. 1 GG bei der Auslegung des einfachen Gesetzesrechts abarbeiten lassen. Zwar ist der Einstieg über die gebührenrechtliche Generalklausel des jeweiligen Landesrechts, die im Lichte der Versammlungsfreiheit verfassungskonform zu konkretisieren ist, ein wenig ungewöhnlich<sup>7</sup>. Doch trägt dieser Umstand letztlich zur Examensrelevanz bei, da so die Fähigkeit der Kandidaten zu Transferleistungen bekannter Auslegungsgrundsätze auf unbekannte Normen geprüft werden kann. Weiterhin spielen aus dem allgemeinen Ordnungsrecht bekannte Kategorien von Schutzgut, Gefahr und Verhaltensverantwortlichkeit eine Rolle, die im Lichte der Anforderungen aus Art. 8 Abs. 1 GG gegebenenfalls modifiziert werden müssen, um den Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 VersG zu genügen. Unbedingt zu beachten ist, dass eine versammlungsrechtliche Auflage nichts mit einer Nebenbestimmung zum Verwaltungsakt nach § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG gemein hat. Die Auflage nach § 15 Abs. 1 VersG ist ein eigenständiger Verwaltungsakt, durch den das Grundrecht der Versammlungsfreiheit beschränkt wird<sup>8</sup>.

#### II. Inhalt der Entscheidung

Der Kläger, ein Aktivist der örtlichen antifaschistischen und autonomen Szene, meldete eine Demonstration mit ca. 150 erwarteten Teilnehmern zum 60. Jahrestag der Bombardierung der Stadt Pforzheim an. Veranstaltungsort sollte die ehemalige „Adolf-Hitler-Schule“ sein. Das Thema der Demonstration gab der Kläger an mit „23. Februar hatte auch

<sup>1</sup> BVerfG NVwZ 2009, 441; *Hong*, NJW 2009, 1458; *Scheidler*, NVwZ 2009, 429.

<sup>2</sup> Das Versammlungsgesetz des Bundes gilt trotz des Wegfalls der ursprünglich in Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG verorteten konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz im Zuge der Föderalismusreform 2006 in den meisten Bundesländern nach Art. 125a Abs. 1 GG fort. Ein neues Versammlungsgesetz hat bislang allein Bayern erlassen, BayVersG v. 22.7.2008, GVBl. 2008, 421. In Baden-Württemberg liegt ein entsprechender Entwurf wegen des Beschlusses des BVerfG zum BayVersG (Fn. 1) zur Überarbeitung beim Innenministerium, Bad.-Württ. LT-Drs. 14/4244 v. 24.3.2009, S. 3. Die niedersächsische Landesregierung arbeitet ebenfalls an einem Entwurf, der – soweit ersichtlich – noch nicht vorliegt.

<sup>3</sup> BVerwGE 80, 158; 80, 164.

<sup>4</sup> BVerwGE 80, 158 (161); 80, 164 (168).

<sup>5</sup> VGH München NVwZ 2003, 114. Kritik bei *Dietel/Gintzel/Kniesel*, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 14. Aufl. 2005, § 1 Rn. 114 Fn. 222.

<sup>6</sup> BVerfG NVwZ 2008, 414.

<sup>7</sup> Z.B.: Baden-Württemberg: § 4 Abs. 4 LGebG, Hamburg: § 3 Abs. 1 Nr. 4 GebG, Hessen: § 1 Abs. 1 Nr. 1 HVwKostG. Einige Bundesländer haben auf Grundlage ihres Gebührengesetzes umfassende Gebührenordnungen erlassen, z.B. Nordrhein-Westfalen: AGVerwGebO auf Grundlage von §§ 2, 6 GebG NRW. Dort sind die einzelnen Gebührentatbestände nach Sachbereichen geordnet spezifiziert. Am Schluss findet sich eine Auffangregelung: Tarifstelle 30.5 AGVerwGebO.

<sup>8</sup> *Dietel/Gintzel/Kniesel* (Fn. 5), § 15 Rn. 43.

eine Vorgeschichte – Beispiel Adolf-Hitler-Schule“. An demselben Ort war bereits eine rechtsextremistische Mahnwache angemeldet, so dass die Beklagte dem Kläger in einem Kooperationsgespräch nahe legte, die Demonstration an einen anderen Ort zu verlegen. Sie bot zwei öffentlichkeitswirksame und historisch ähnlich belastete Alternativstandorte an. In der Vergangenheit war es zu teilweise erheblichen Ausschreitungen zwischen der rechtsextremistischen Mahnwache und Gegendemonstrationen aus dem linken Spektrum gekommen, die nur mit Hilfe eines polizeilichen Großaufgebots unter Kontrolle gebracht werden konnten<sup>9</sup>. Der Kläger lehnte jedoch die Alternativstandorte ab und verwies darauf, dass die Wahl des Kundgebungsortes unabhängig von der rechtsextremistischen Mahnwache erfolgt sei. Die Beklagte erließ schließlich eine Auflage über den räumlichen Verlauf der Versammlung. Zudem genehmigte sie die Verwendung von Megaphonen im öffentlichen Verkehrsraum und den Einsatz von Ordnern. Insgesamt setzte die Beklagte für ihr Tätigwerden eine Verwaltungsgebühr in Höhe von 100,- € fest, gegen die der Kläger in erster Instanz erfolgreich geklagt hatte<sup>10</sup>.

Der VGH Mannheim wies die Berufung der Beklagten als unbegründet ab. Die Zulässigkeit der von der Klägerin erhobenen Anfechtungsklage gegen den Gebührenbescheid war gänzlich unproblematisch, so dass sich die Berufungsinstanz gar nicht dazu geäußert hat.

In der Begründetheit prüfte der VGH zunächst die Vereinbarkeit der Rechtsgrundlage, auf welcher der Gebührenbescheid ergangen war, mit höherrangigem Recht. Da keine speziellen Gebührentatbestände existierten, kam als Ermächtigungsgrundlage nur § 4 Abs. 4 LGebG in Betracht, wonach für eine Leistung, für die weder ein Gebührentatbestand noch Gebührenfreiheit vorgesehen ist, eine Gebühr bis zu 10.000 € erhoben werden kann.

Zunächst nahm der VGH Mannheim zu den vom Kläger gerügten Verstößen gegen Grundrechte Stellung. Das Gericht stellte klar, dass das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG einer Gebührenerhebung für die Erteilung von Auflagen nach Art. 15 Abs. 1 VersG nicht grundsätzlich entgegensteht. Die Erhebung einer Gebühr wurde als mittelbarer Eingriff in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit qualifiziert<sup>11</sup>. Beschränkungen dieses Grundrechts seien nach Maßgabe der Rechtsprechung des BVerfG verfassungsgemäß, wenn sie zum Schutz eines im konkreten Fall vorrangigen Rechtsguts unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erfolgten. Daher sei § 4 Abs. 4 LGebG verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass nur für die Erteilung von Auflagen, die den verfassungskonform verstandenen Maßgaben des § 15 Abs. 1 VersG entsprechen und dem Veranstalter zuzurechnen sind, Verwaltungsgebühren erhoben werden dürften<sup>12</sup>. Einen Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG verneinte das Gericht ebenfalls. Es bestünde keine Vergleichbarkeit zwi-

schen Spontanversammlungen, die nicht der Anmeldepflicht des § 14 Abs. 1 VersG unterliegen und folglich auch nicht von Auflagen abhängig gemacht werden können, und geplanten, anmeldepflichtigen Versammlungen. Wesentliches Unterscheidungsmerkmal sei der Veranstalter, dem die Amtshandlung der Auflagenerteilung konkret zugerechnet werden könne<sup>13</sup>.

Weitere Punkte, zu denen der VGH Mannheim bei der Überprüfung der Vereinbarkeit von § 4 Abs. 4 LGebG mit höherrangigem Recht Stellung bezog, waren die Landesgesetzgebungskompetenz, die rechtsstaatlich geforderte Bestimmtheit der gebührenrechtlichen Generalklausel und die Frage, ob der vorgesehene Gebührenfestsetzungsrahmen bis 10.000 € eine erdrosselnde Wirkung habe. Bei keinem der aufgeworfenen Punkte konnte das Gericht einen Verstoß feststellen. Das Versammlungsgesetz des Bundes entfalte keine Sperrwirkung für landesgesetzliche Kostenregelungen<sup>14</sup>. Insofern war nicht von einer abschließenden Bundesregelung nach Art. 72 Abs. 1 GG auszugehen, die ein Tätigwerden des Landesgesetzgebers im Bereich der damals für das Versammlungsrecht einschlägigen konkurrierenden Gesetzgebung ausgeschlossen hätte<sup>15</sup>. Die Generalklausel genüge ferner dem Bestimmtheitsgebot, weil der Gebührenschuldner erkennen könne, für welche öffentlichen Leistungen Gebühren erhoben werden und welche Zwecke mit der Gebührenerhebung verfolgt werden. Im Übrigen könne eine hinreichende Regelungsklarheit im Wege der Auslegung gewonnen werden<sup>16</sup>. Auch der generalklauselartige Gebührenrahmen könne durch die im LGebG enthaltenen allgemeinen Grundsätze und unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben – insbesondere von Art. 8 Abs. 1 GG und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip – hinreichend genau bestimmt werden<sup>17</sup>.

Die Anwendung des § 4 Abs. 4 LGebG auf den Einzelfall hielt das Gericht jedoch für rechtswidrig. Zunächst stellte der VGH Mannheim klar, dass die Bestandskraft der versammlungsrechtlichen Anordnungen, die Grundlage der Gebührenerhebung waren, einer Überprüfung ihrer Rechtmäßigkeit nicht im Wege stehe. Anderenfalls müsste ein Veranstalter mit Blick auf mögliche Kostenfolgen vorsorglich jede versammlungsrechtliche Verfügung mit Rechtsmitteln angreifen, was eine unverhältnismäßige Beschränkung der Versammlungsfreiheit bedeuten würde<sup>18</sup>.

Die Frage, ob die bei einer verfassungskonformen Auslegung des § 4 Abs. 4 LGebG erforderlichen Voraussetzungen für eine dem Kläger zurechenbare Auflagenerteilung nach § 15 Abs. 1 VersG vorlagen, die dem Kläger zurechenbar war, ließ das Gericht in letzter Konsequenz offen. Allerdings lassen die Ausführungen des VGH Mannheim erkennen, dass

<sup>9</sup> Dazu ausführlich die Vorinstanz VG Karlsruhe, Urt. v. 29.3.2007 – 2 K 1163/05, Rn. 5.

<sup>10</sup> VG Karlsruhe, Urt. v. 29.3.2007 – 2 K 1163/05.

<sup>11</sup> VGH Mannheim NVwZ-RR 2009, 329 (330).

<sup>12</sup> VGH Mannheim NVwZ-RR 2009, 329 (330).

<sup>13</sup> VGH Mannheim NVwZ-RR 2009, 329 (330).

<sup>14</sup> VGH Mannheim NVwZ-RR 2009, 329 (330).

<sup>15</sup> Zur Rechtslage seit der Föderalismusreform 2006 bereits Fn. 2.

<sup>16</sup> VGH Mannheim NVwZ-RR 2009, 329 (330 f.).

<sup>17</sup> VGH Mannheim NVwZ-RR 2009, 329 (331).

<sup>18</sup> VGH Mannheim NVwZ-RR 2009, 329 (331).

zumindest von einer zutreffenden Gefahrenprognose durch die Beklagte auszugehen war<sup>19</sup>.

Der VGH Mannheim ließ jedoch die Rechtmäßigkeit des Gebührenbescheides an einer fehlerhaften Ermessensausübung bei der Bemessung der Gebührenhöhe scheitern. Die Beklagte habe die Gebührenhöhe an unzutreffende rechtliche Voraussetzungen geknüpft. Sie habe nämlich nicht ausschließlich an die Anordnung angeknüpft, die den räumlichen Verlauf der Versammlung geändert hatte. Allein diese Anordnung entspreche aber den Erfordernissen des § 15 Abs. 1 VersG. Stattdessen habe die Beklagte für die Bemessung der Gebührenhöhe Amtshandlungen miteinbezogen, die nur allgemein den reibungslosen Ablauf der Versammlung sichern sollten. Hierzu gehörten etwa die Verwendung von Lautsprechern und der Einsatz von Ordnern<sup>20</sup>. Solche Anordnungen müssten aber außer Betracht bleiben, weil sie keine Auflagen zur Abwehr konkreter Gefahren gemäß § 15 Abs. 1 VersG darstellten<sup>21</sup>.

### III. Bewertung und Ausblick

Der Entscheidung ist im Ergebnis zuzustimmen. Der VGH Mannheim setzt die Vorgaben des BVerfG zur Gebührenerhebung für versammlungsrechtliche Auflagen weitgehend überzeugend um. Generelle verfassungsrechtliche Zweifel an dieser Praxis, wie sie noch die Vorinstanz äußerte<sup>22</sup>, haben sich seit dem Kammerbeschluss aus Karlsruhe zumindest de lege lata erledigt. Laut BVerfG dürfen Verwaltungsgebühren für den Erlass von Auflagen nach § 15 Abs. 1 VersG prinzipiell erhoben werden. Allerdings müssen dabei die erstmals im Brokdorf-Beschluss<sup>23</sup> entwickelten Grundsätze für Beschränkungen des Grundrechts der Versammlungsfreiheit beachtet werden: Auflagen müssen zum Schutz eines mit der Versammlungsfreiheit kollidierenden Rechtsguts geeignet, erforderlich und angemessen sein, weil der Schutz des anderen Rechtsguts gegenüber der Versammlungsfreiheit im konkreten Fall vorrangig ist. Dieses Vorrangverhältnis muss wiederum unter Beachtung der Bedeutung der Versammlungsfreiheit für eine Demokratie bestimmt werden. Insbesondere dürfen Beschränkungen nicht einschüchternd auf die Ausübung des Grundrechts wirken<sup>24</sup>. Gemünzt auf Gebühren für Auflagen nach § 15 Abs. 1 VersG bedeuten diese Grundsätze, dass ausschließlich solche Amtshandlungen in Betracht kommen, durch die der Schutz von Rechtsgütern sichergestellt werden soll, die im konkreten Fall gegenüber der Ver-

sammlungsfreiheit höherrangigen sind und für die eine konkrete Gefahr droht<sup>25</sup>. Insbesondere das Erfordernis der konkreten Gefahr erweist sich als zentral. Üblicherweise ergehen nämlich auch Anordnungen, um abstrakten Gefährdungen vorzubeugen oder nur allgemein den reibungslosen Ablauf einer Versammlung zu gewährleisten. Solche Anordnungen werden von der Behörde nicht selten als „Auflagen“ bezeichnet. Sie entsprechen aber nicht den Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 VersG und müssen damit für die Festsetzung von Verwaltungsgebühren außer Betracht bleiben. Für die behördliche Praxis bedeutet dies, dass bei Festsetzung und Begründung etwaiger Gebührenbescheide ausschließlich auf solche beschränkende Anordnungen Bezug genommen werden darf, die den Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 VersG entsprechen<sup>26</sup>. Ein genereller Verweis darauf, dass die Anmeldung der Versammlung insgesamt einen hohen Verwaltungsaufwand mit entsprechenden Kostenfolgen ausgelöst habe<sup>27</sup>, genügt nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen, da dies einer allgemeinen Anmeldegebühr für Versammlungen gleich käme.

Da der VGH Mannheim den Fall bereits mit diesen Kriterien entscheiden konnte, blieb in seinem Urteil die Frage nach der gebührenrechtlichen Zurechenbarkeit der Auflage zum Veranstalter offen. Hier besteht noch Klärungsbedarf. Das BVerfG hat den Grundsatz aufgestellt, dass von der Gebührenpflicht keine Auswirkungen ausgehen dürfen, die davon abhalten können, unter dem Schutz des Art. 8 GG stehende Versammlungen durchzuführen<sup>28</sup>. Eine Verursachung von Amtshandlungen durch die bloße Anmeldung der Versammlung oder eine gebührenrechtliche Zurechnung von Gefahrenatbeständen, die eigenständig durch Dritte geschaffen worden sind, löst jedenfalls keine Gebührenpflicht des Veranstalters aus<sup>29</sup>. Fraglich ist aber, wie der vom BVerfG aufgestellte Grundsatz zur gebührenrechtlichen Zurechnung positiv zu konkretisieren ist. Zu denken wäre daran, die allgemeinen Grundsätze über die Verhaltensverantwortlichkeit,

<sup>25</sup> BVerfG NVwZ 2008, 414 (414).

<sup>26</sup> Offenbar verzichten zahlreiche Bundesländer überhaupt darauf, Gebühren für versammlungsrechtliche Auflagen nach § 15 Abs. 1 VersG zu erheben, vgl. BVerfG Beschl. v. 25.10.2007 - 1 BvR 943/02, Rn. 31 (nicht abgedruckt in NVwZ 2008, 414). Diese Länder sind: Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Schleswig-Holstein, Saarland und Thüringen. Auch Bayern gehört als bislang einziges Bundesland mit einem eigenen Versammlungsgesetz neuerdings zu diesem Kreis. Nach Art. 26 BayVersG sind alle Amtshandlungen mit der Ausnahme von Erlaubnissen zum Tragen von Waffen nach Art. 6 BayVersG kostenfrei – von der Erhebung für Gebühren für versammlungsrechtliche Beschränkungen wurde mit Blick auf die Rechtsprechung des BVerfG ausdrücklich abgesehen, Bay. LT-Drs. 15/10181 v. 11.3.2008, S. 4.

<sup>27</sup> Vgl. VG Karlsruhe, Urt. v. 29.3.2007 – 2 K 1163/05, Rn. 9.

<sup>28</sup> BVerfG NVwZ 2008, 414 (414).

<sup>29</sup> BVerfG NVwZ 2008, 414 (414 f.).

<sup>19</sup> VGH Mannheim NVwZ-RR 2009, 329 (331).

<sup>20</sup> VGH Mannheim NVwZ-RR 2009, 329 (331).

<sup>21</sup> Alternativ hätte man die vom VGH Mannheim beim Ermessen über die Gebührenhöhe angesprochenen Fragen auch im Rahmen einer verfassungskonformen Auslegung des Tatbestandsmerkmals „Leistung“ in § 4 Abs. 4 LGebG klären können. Als „Leistung“ wäre dann ausschließlich eine dem Veranstalter einer Versammlung zurechenbar erteilte Auflage nach § 15 Abs. 1 VersG anzusehen.

<sup>22</sup> VG Karlsruhe, Urt. v. 29.3.2007 – 2 K 1163/05, Rn. 22 ff.

<sup>23</sup> BVerfGE 69, 315 (348 f.).

<sup>24</sup> BVerfG NVwZ 2008, 414 (414).

wie sie in den Polizeigesetzen der Länder normiert sind, heranzuziehen und entsprechend der Vorgaben aus Art. 8 GG versammlungsfreundlich zu modifizieren. Adressat von Verfügungen auf der Grundlage des § 15 Abs. 1 VersG ist der Veranstalter<sup>30</sup>. Er allein kommt somit als Gebührenschuldner in Betracht, sofern er die konkrete Gefahr, auf die mit der Auflage reagiert wird, als Handlungsstörer verursacht hat. Besonderes Augenmerk verdient dabei die Frage, welche Bedeutung die Ablehnung eines Kooperationsangebots hat, welches ihm zwecks Vermeidung von Auflagen gemacht worden ist. Es griffe sicher zu kurz, eine solche Ablehnung zum tragenden Grund für die gebührenrechtliche Zurechnung der Auflagenerteilung zu machen<sup>31</sup>. Das Kooperationsgebot ist an das verfassungsrechtliche Übermaßverbot gekoppelt; praktizierte Kooperation stellt ein milderes Mittel gegenüber eingriffintensiveren versammlungsrechtlichen Beschränkungen dar<sup>32</sup>. Das Kooperationsgebot steht im Dienst der Gefahrenabwehr. Die kooperierende Behörde wird nicht zu einem Amt der Förderungs- bzw. Leistungsverwaltung<sup>33</sup>. Zwar lässt mangelnde Kooperationsbereitschaft des Veranstalters die Eingriffsschwelle gleichsam absinken, da die handelnde Behörde mangels gegenteiligen Verhaltens des Veranstalters von der Richtigkeit ihrer Gefahrenprognose sowie der Verhältnismäßigkeit ihrer Maßnahmen ausgehen darf<sup>34</sup>. Allerdings entbindet die Ablehnung eines konkreten Kooperationsangebots durch den Veranstalter die Behörde nicht davon zu prüfen, ob eine versammlungsrechtliche Auflage nach § 15 Abs. 1 VersG, die daraufhin zur Abwehr einer konkreten Gefahr erlassen wird, tatsächlich darauf zurückgeht, dass gerade der Veranstalter die Gefahrenschwelle unmittelbar überschritten hat. Versucht die Behörde – wie im vorliegenden Fall – den Veranstalter zu einem Wechsel des Kundgebungsortes zu bewegen, um so ein Aufeinandertreffen zweier Versammlungen unterschiedlicher politischer Lager zu verhindern, begründet eine Ablehnung des Veranstalters *per se* keine gebührenrechtlich relevante Zurechnung. Die Wahl des Kundgebungsortes ist vom Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG gerade mitumfasst<sup>35</sup>. Auch wenn es für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit wünschenswert wäre, bestimmte Versammlungen räumlich voneinander zu trennen, darf ein Veranstalter grundsätzlich auf seinem Versammlungskonzept einschließlich der freien Ortswahl bestehen, zumal wenn der Ort für das Thema der Versammlung entscheidend ist. Für die gebührenrechtliche Zurechnung einer Auflage nach § 15

Abs. 1 VersG, die einen abweichenden Kundgebungsort festlegt, müssen konkrete Umstände hinzukommen, welche die prognostizierten Unfriedlichkeiten gerade dem Verantwortungsbereich des Veranstalters zurechenbar machen. Solche Umstände können etwa darin liegen, dass der Veranstalter in der Vergangenheit bereits als Gewalttäter beim Aufeinandertreffen politisch konträrer Kundgebungen aufgefallen ist. Die bloße Ablehnung eines behördlichen Kooperationsangebots darf hingegen keine Gebührenpflicht auslösen. Dann könnte die Behörde nämlich versuchen, Veranstalter über den Gebührenhebel in ihrem Sinne gefügig zu machen. Das wäre aber eine verfassungsrechtlich unzulässige Einschüchterung.

Wiss. Assistentin Dr. Anna-Miria Fuerst, LL.M., Hamburg

<sup>30</sup> Dietel/Gintzel/Kniesel (Fn. 5), § 15 Rn. 36.

<sup>31</sup> So aber Greve/Quast, NVwZ 2009, 500 (502).

<sup>32</sup> Kniesel/Poscher, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, Kapitel J Rn. 262.

<sup>33</sup> Götz, DVBl. 1985, 1347 (1349); Kniesel/Poscher (Fn. 32), Kapitel J Rn. 267.

<sup>34</sup> Vgl. OVG Weimar NVwZ-RR 2003, 207 (209); Dietel/Gintzel/Kniesel (Fn. 5), § 14 Rn. 54 – BVerfGE 69, 315 (357) formuliert demgegenüber positiv: Kooperationsbereitschaft des Veranstalters erhöht die Eingriffsschwelle der Verwaltung.

<sup>35</sup> Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 2. Aufl. 2004, Art. 8 Rn. 35.