

VERWALTUNGSGERICHT GIESSEN



Im Namen des Volkes

Urteil

In dem Verwaltungsstreitverfahren

des Herrn Jörg Bergstedt,
Ludwigstraße 11, 35447 Reiskirchen,

Kläger,

gegen

die Universitätsstadt Gießen,
vertreten durch den Oberbürgermeister, Amt für öffentliche Ordnung,
Ludwigsplatz 13, 35390 Gießen,

Beklagte,

wegen Versammlungsrechts

hat das Verwaltungsgericht Gießen - 2. Kammer - durch

Präsident des VG Prof. Dr. Fritz
Richter am VG Elser
Richterin am VG Zickendraht
ehrenamtliche Richter Herr Brehmer und Herr Haas

ohne mündliche Verhandlung am 25. Januar 2005 für Recht erkannt:

- 1. Der Bescheid des Oberbürgermeisters der Universitätsstadt Gießen vom 17.06.2004 wird aufgehoben, soweit darin eine Gebühr in Höhe von Euro 100,- festgesetzt ist.**
- 2. Die Kosten des Verfahrens werden der Beklagten auferlegt.**
- 3. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kostenschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung nach Maßgabe der Kostenfestsetzung abwenden, falls nicht der Kostengläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in derselben Höhe leistet.**

Tatbestand

Der Kläger wendet sich gegen die Heranziehung zur Zahlung einer Verwaltungsgebühr in Höhe 100,00 € im Zusammenhang mit von ihm angemeldeten Demonstrationszügen.

Mit Schreiben vom 28.05.2004 meldete der Kläger für den 21. bis 26.06.2004 auf dem Kirchenplatz von Gießen eine Versammlung unter dem Thema "Gegen Strafe als soziales Ordnungsmittel! Für eine Gesellschaft ohne Obrigkeit!". In der Anmeldung heißt es weiter, am 23., 24. und 25.06.2004 sollten jeweils Umzüge ab 8.30 Uhr vom Kirchenplatz durch die Schulstraße über den Berliner Platz zum Landgericht sowie nachmittags an die dort stattfindende Gerichtsverhandlung über den Kennedy-Platz zurück zum Kirchenplatz gehen.

Mit Schreiben vom 01.06.2004 informierte die Beklagte das Polizeipräsidium Mittelhessen über die Anmeldung.

Nachdem mit der Beauftragten des Klägers am 16.06.2004 ein Kooperationsgespräch stattgefunden hatte, erließ die Beklagte mit Bescheid vom 17.06.2004 betreffend die vom Kläger angemeldete Versammlung vom 21.-23.06. und 25. und 26.06.2004 eine Auflagenverfügung mit folgenden Punkten:

1. Die Versammlung findet in Gießen auf dem gepflasterten Teil des Kirchenplatzes statt vom 21.06.2004, 10.00 Uhr bis 23.06.2004, 21.00 Uhr und 25.06.2004 10.00Uhr bis 26.06.2004, 16.00 Uhr.
2. Die geplanten Kundgebungen bzw. die Mahnwache haben sich auf den von Ihnen angemeldeten Bereich in Gießen, Kirchenplatz, gepflasterter Teil unmittelbar an die Rasenfläche grenzend, gegenüber der Hausnummer 3 zu beschränken.
3. Auf dem unter 2. beschriebenen Bereich dürfen maximal 2 Pavillons oder Zeltlinge mit einer Grundfläche von jeweils bis zu 4 x 4 m in einem Abstand von 2 m aufgestellt werden. Eine Überdachung des Zwischenraumes ist nicht zulässig. Innerhalb dieses Bereichs und in einem Toleranzbereich von etwa 1 m

um die Zeltlinge / Pavillons dürfen die von Ihnen angemeldeten Demonstrationsformen durchgeführt werden.

4. Für ausreichende sanitäre Anlagen ist während der gesamten Veranstaltung in der nächsten Umgebung (max. 100 m entfernt) zu sorgen und ein schriftlicher Nachweis darüber vorzulegen. Als ausreichend wird zumindest eine über den gesamten Zeitraum hinweg funktionierende Toilettenanlage für die Versammlungsteilnehmer angesehen.
5. Die Mittagsruhe von 13.00 - 15.00 Uhr und die Nachtruhe von 21.00 bis 07.00 Uhr ist einzuhalten. Musikdarbietungen und Durchsagen mit Lautsprechern oder Megaphonen dürfen nur außerhalb der Ruhezeiten für maximal 15 Minuten in der Stunde durchgeführt werden.
6. Feuerwehr- und Rettungsfahrzeugen ist jederzeit die ungehinderte Durchfahrt zu ermöglichen.
7. Den Weisungen der Vollzugspolizei ist unbedingt Folge zu leisten.
8. Das Entzünden oder Verwenden von offenem Feuer ist vor, während und nach der Versammlung verboten. Hiervon ausgenommen ist der Gaskocher der "Umsonstküche", wenn ein betriebsbereiter Feuerlöscher als vorbeugende Brandschutzmaßnahme vorgehalten wird.
9. Transparent-, Fahnen- oder Schilderstangen dürfen nur aus Holz gefertigt sein und ihre Länge darf 2 m nicht überschreiten. Ihr Durchmesser darf nicht mehr als 2 cm betragen.
10. Zur Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Ablaufs der Versammlung ist 1 Ordner/Ordnerin je 10 Teilnehmer zum Einsatz zu bringen. Die Ordner/innen müssen volljährig sein, sind durch weiße Armbinden mit der Aufschrift "ORDNER" zu kennzeichnen.
11. Die als Ordner eingesetzten Personen sind vor der Versammlung in Form einer umfassenden Einweisung hinsichtlich ihrer Ordnungsaufgaben zu unterweisen.
12. Es dürfen keine Reden gehalten werden, die zur Gewalt im Sinne des Strafbuches aufrufen oder mit denen solche Gewaltanwendung als Mittel zur

Durchführung politischer, religiöser oder sonstiger Belange öffentlich unterstützt wird. Dies gilt auch für Reden, mit denen Verständnis für derartige Gewaltanwendung geweckt wird oder werden soll. Vor Beginn der Versammlung haben Sie alle Redner und Rednerinnen darauf hinzuweisen.

13. Die Geschäftseingänge sowie Rettungswege sind unbedingt freizuhalten. Den Passanten ist der ungehinderte Durchgang zu den Ladengeschäften zu ermöglichen.
14. Das Befahren von Fußgängerzonen ist grundsätzlich verboten. In der Universitätsstadt Gießen ist das Befahren der Fußgängerzone mittels Kraftfahrzeugen nur zum Be- und Entladen in der Zeit von 06:00 bis 11:00 Uhr, 13..30 bis 14:30 Uhr und von 20:00 bis 21:30 Uhr erlaubt.
1. Sollte sich die Anfangszeit der Versammlung oder andere Zeiten und Daten der Versammlung ändern, sind diese unverzüglich der Versammlungsbehörde oder bei deren Nichterreichen der Polizei unverzüglich mitzuteilen.

Hierfür wurde eine Verwaltungsgebühr in Höhe von 100,00 € festgesetzt.

Am 21.06.2004 hat der Kläger Klage erhoben. Er ist der Auffassung, die Verwaltungsgebühr verstoße gegen das Grundrecht der Versammlungsfreiheit.

Der Kläger beantragt,

den Bescheid des Oberbürgermeisters der Universitätsstadt Gießen vom 17.06.2004 aufzuheben, soweit eine Verwaltungsgebühr festgesetzt worden ist.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Sie ist der Auffassung, die Festsetzung einer Verwaltungsgebühr sei rechtmäßig erfolgt. Trotz erfolgten Kooperationsgesprächs sei es erforderlich gewesen, die getroffenen Absprachen in einem Auflagenbescheid zu dokumentieren, um die Respektierung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten.

Wegen des weiteren Vorbringens der Beteiligten wird auf die Gerichtsakte und die beigezogene Behördenakte Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Die zulässige Klage, über die die Kammer nach Zustimmung der Beteiligten im schriftlichen Verfahren (§ 101 Abs. 2 VwGO) entscheiden kann, ist begründet. Der Bescheid des Oberbürgermeisters der Universitätsstadt Gießen vom 17.06.2004, soweit in ihm eine Verwaltungsgebühr in Höhe von 100,-Euro festgesetzt worden ist, ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (vgl. § 113 Abs. 1 VwGO).

Unzutreffend geht die Beklagte davon aus, die Verwaltungsgebühr könne auf die Rechtsgrundlage der §§ 2 Abs. 1, 11 Abs. 1 Nr. 1 des Hessischen Verwaltungskostengesetzes in Verbindung mit § 3 der Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministeriums des Innern und für Sport vom 16.12.2003 in Verbindung mit der Nr. 472 des Verwaltungskostenverzeichnisses gestützt werden. Es bestehen erhebliche Bedenken, ob die Verwaltungskostenordnung den Anforderungen des Art. 8 Abs. 1 GG gerecht wird; da es sich nicht um ein Gesetz im formellen Sinne handelt, kann diese vom Gericht überprüft werden. Aber auch bei einer hier möglichen verfassungskonformen Interpretation liegen die Voraussetzungen für eine Gebührenerhebung nicht vor.

Nach der grundlegenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Versammlungsfreiheit (vgl. BVerfGE 69, 314) zählt "das Recht des Bürgers, durch Ausübung der Versammlungsfreiheit aktiv am politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess teilzunehmen, zu den unentbehrlichen Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens"; in dem diesem Beschluss vorausgehenden Urteil zur Volkszählung (BVerfGE 65, 1) hat das Gericht zudem ausgeführt: "Wer damit rechnet, dass etwa die Teilnahme an einer Versammlung oder einer Bürgerinitiative behördlich registriert wird und dass ihm dadurch Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf eine Ausübung seines entsprechenden Grundrechts (Art. 8, 9 GG) verzichten. Dies würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil Selbstbestimmung eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger begründeten freiheitlichen demokratischen Gemeinwesens ist".

Diesem Verständnis der Versammlungsfreiheit widerspricht es, wenn Versammlungsbehörden für von ihnen verbotene oder mit Auflagen versehene Aufzüge und Versammlungen eine Verwaltungsgebühr erheben, mithin die grundrechtlich verbürgte aktive Teilnahme am politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess, die für das demokratische Gemeinwesen konstituierend ist, einem Gebührenrisiko aussetzen würde. Denn es ist nicht von der Hand zu weisen, dass durch diese Praxis Bürger veranlasst werden könnten, auf die Ausübung ihres Grundrechts aus Art. 8 Abs. 1 GG zu verzichten, um dem für sie nicht kalkulierbaren Gebührenrisiko (die Rahmengebühr bewegt sich zwischen 15,- € und 200,-€) im Falle des Erlasses eines Verbotes oder einer Auflage gemäß § 15 Abs. 1 Versammlungsgesetz zu entgehen. Dabei hilft die Überlegung, einem jeden Bürger stehe es frei, behördliche Verbote oder Auflagen gerichtlich überprüfen zu lassen, vorliegend nicht weiter: Denn abgesehen von den Fällen, in denen sich die Bürger unter Umständen von guten Argumenten der Behörde hinsichtlich Versammlungsroute, -zeit oder -ort überzeugen lassen, ist zugleich eine Vielzahl von Fallkonstellationen denkbar, in denen Bürger aus ganz unterschiedlichen Gründen davon Abstand nehmen, gegen die behördliche Entscheidung Rechtsmittel einzulegen. Zwar hat in einem vergleichbaren Verfahren der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (B. v. 16.04.2002 - 24 ZB 01.1338 -, NVwZ 2003, 114 f.) die Auffassung vertreten, die Erhebung von Kosten für die Festlegung von Auflagen nach § 15 Abs. 1 Versammlungsgesetz sei mit Art. 8 Abs. 1 GG vereinbar. Das erkennende Gericht vermag sich dem nicht anzuschließen: Denn zum einen setzt sich der Bayerische Verwaltungsgerichtshof nicht mit der grundsätzlichen Bedeutung der Versammlungsfreiheit, wie sie durch die o. a. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts konkretisiert wurde, auseinander. Zum anderen lassen auch seine konkreten Ausführungen einen hinreichenden Bezug zum Grundrecht der Versammlungsfreiheit vermissen, weil einschränkende Gesetze und Amtshandlungen stets im Lichte des Grundrechts einer Überprüfung unterzogen werden müssen. Zwar ist es - abstrakt betrachtet - zutreffend, wenn der Bayerische Verwaltungsgerichtshof ausführt, dass durch die in Streit stehende Gebührenregelung die Durchführung einer erlaubnisfreien Versammlung nicht von der Erhebung von Gebühren konditionell abhängig gemacht werde. Aber auch wenn es sich nicht um eine "Anmeldegebühr" handelt, bleibt es im konkreten Fall für den jeweiligen Betroffenen von vornherein nicht kalkulierbar, ob er von der Gebühren-

gleichwohl noch eines (gebührenauslösenden) Auflagenbescheides bedurfte, der die Absprachen in der gewählten Form umsetzte, ist nicht hinreichend dargetan. Vielmehr wurde in Form von Auflagen wiederholt, worüber ersichtlich Einigung bestand (vgl. hierzu Vermerk des Berichterstatters vom 15.01.2005); hierfür besteht aber kein Regelungsbedürfnis. Bei dieser behördlichen Vorgehensweise konnte der Kläger im Vorfeld der von ihm beabsichtigten Demonstrationen nicht übersehen, ob er seitens der Behörde eine Auflagenverfügung erhalten würde und einem Kostenrisiko ausgesetzt sein würde. Eine derartige Vorgehensweise der Behörde widerspricht dem Kooperationsgedanken und kann daher eine Kostenpflicht nicht auslösen.

Bei dieser Sachlage bedarf es keiner Ausführung zu der Frage, ob die angegriffene Gebühr auch deshalb rechtsfehlerhaft ist, weil die Beklagte ersichtlich nicht von dem ihr nach § 17 Hessisches Verwaltungskostengesetz eingeräumten Ermessen bei der Festsetzung der Gebühr Gebrauch gemacht hat.

Als unterliegende Beteiligte hat die Beklagte gemäß § 154 Abs. 1 VwGO die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Rechtsmittelbelehrung

Die Beteiligten können die Zulassung der Berufung gegen dieses Urteil beantragen. Der Antrag muss durch einen Rechtsanwalt oder Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt als Bevollmächtigten gestellt werden. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst, Gebietskörperschaften auch durch entsprechend befähigte Beamte oder Angestellte der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen. In Angelegenheiten der Kriegsopferversorgung und des Schwerbehindertenrechts sowie der damit in Zusammenhang stehenden Angelegenheiten des Sozialhilferechts sind vor dem

pflicht betroffen sein wird oder nicht, weil er nicht vorhersehen kann, ob die Behörde auf das Instrumentarium des § 15 Abs. 1 Versammlungsgesetz zugreifen wird oder nicht. Ebenso bleibt es unklar, ob die Behörde nach Erlass eines auf § 15 Abs. 1 Versammlungsgesetz gestützten Verwaltungsaktes von der Regelung des § 17 Abs. 1 des Hess. Verwaltungskostengesetzes Gebrauch machen wird.

Im hier zu entscheidenden Fall besteht jedoch für das Gericht keine Notwendigkeit, grundsätzlich zu der Nr. 472 des Verwaltungskostenverzeichnisses zur Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministerium des Innern und für Sport Stellung zu nehmen und sie - wofür vieles spricht - aus den o. g. Gründen als gegen Art. 8 GG verstoßend und damit als rechtswidrig zu befinden. Das Gericht kann nämlich die Vorschrift verfassungskonform auslegen, was dazu führt, dass vorliegend die Erhebung einer Gebühr nicht in Betracht kommt. In Ansehung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundrecht der Versammlungsfreiheit führt eine verfassungskonforme Interpretation dazu, dass eine Gebühr allenfalls dann festzusetzen ist, wenn eine Auflage unumgänglich ist; dies kann aber dann nicht der Fall sein, wenn zwischen Anmelder und Behörde eine Kooperation nicht oder nicht in ausreichendem Maße stattgefunden hat. Kooperationsfreundlichem Verhalten im Zusammenhang mit Versammlungen und Aufzügen hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Brokdorfbeschluss, gerade auch im Zusammenhang mit der grundsätzlichen Frage der Erlasses von Verboten und Auflagen, besondere Bedeutung beigemessen (BVerfGE 69, 315 [357]): Danach ist die Verwaltungspraxis gehalten, vorhandene Verfahrensvorschriften grundrechtsfreundlich anzuwenden (zur neueren Rechtsprechung des BVerwG zum Grundrechtsschutz im Verwaltungsverfahren vgl. U. v. 02.07.2003, - BVerwG 3 C 46/02 - , NVwZ 2003, 1114, "konkurrierender Busunternehmer"); je mehr ein Veranstalter anlässlich der Anmeldung seines Demonstrationsvorhabens zu einseitigen vertrauensbildenden Maßnahmen oder demonstrationsfreundlicher Kooperation bereit ist, desto höher rückt die Schwelle für behördliches Eingreifen wegen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

Im vorliegenden Verfahren ist, wie die Beklagte ausgeführt hat, mit der Bevollmächtigten des Klägers ein Kooperationsgespräch geführt worden. Dementsprechend hat sie von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, von ihr als regelungsbedürftige erkannte Punkte mit dem Kläger kooperativ abzuklären. Warum es dann

Hessischen Verwaltungsgerichtshof als Prozessbevollmächtigte auch Mitglieder und Angestellte von Verbänden im Sinne des § 14 Abs. 2 Satz 3 Sozialgerichtsgesetz und von Gewerkschaften zugelassen, sofern sie kraft Satzung oder Vollmacht zur Prozessvertretung befugt sind. In Abgabenangelegenheiten sind vor dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof als Prozessbevollmächtigte auch Steuerberater und Wirtschaftsprüfer zugelassen. In Angelegenheiten, die Rechtsverhältnisse im Sinne des § 52 Nr. 4 Verwaltungsgerichtsordnung betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen einschließlich Prüfungsangelegenheiten, sind vor dem Hessischen Verwaltungsgerichtshof als Prozessbevollmächtigte auch Mitglieder und Angestellte von Gewerkschaften zugelassen, sofern sie kraft Satzung oder Vollmacht zur Prozessvertretung befugt sind.

Der Antrag auf Zulassung der Berufung ist innerhalb **eines Monats** nach Zustellung des vollständigen Urteils bei dem

Verwaltungsgericht Gießen
Marburger Str. 4
35390 Gießen

zu stellen. Er muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Innerhalb von **zwei Monaten** nach Zustellung des vollständigen Urteils sind die Gründe darzulegen, aus denen die Berufung zuzulassen ist. Die Begründung ist, soweit sie nicht bereits mit dem Antrag vorgelegt wird, bei dem

Hessischen Verwaltungsgerichtshof
Brüder-Grimm-Platz 1 - 3
34117 Kassel

einzureichen.

Die Berufung ist nur zuzulassen,

1. wenn ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des Urteils bestehen,
2. wenn die Rechtssache besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeiten aufweist,



3. wenn die Rechtssache grundsätzliche Bedeutung hat,
4. wenn das Urteil von einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts, des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts abweicht und auf dieser Abweichung beruht oder
5. wenn ein der Beurteilung des Berufungsgerichts unterliegender Verfahrensmangel geltend gemacht wird und vorliegt, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Prof. Dr. Fritz

Elser

Zickendraht

