

VERSAMMLUNGSRECHT GEGEN BARES

ZUR KONSTRUKTION VERSAMMLUNGSRECHTLICHER AUFLAGENGEBÜHREN

Anmelde- und Demonstrationsgebühren waren dem Versammlungsrecht lange Zeit fremd. Dies lag unter anderem daran, dass Verwaltungsgebühren nur bei individuell zurechenbaren Leistungen erhoben werden dürfen. In aktueller Rechtsprechung wurde nun bestätigt, dass den Anmelde_innen Gebühren auferlegt werden können, wenn es sich dabei um Auflagen nach § 15 I Versammlungsgesetz (VersG) handelt.

Die Auferlegung jeglicher Verwaltungskosten in Form von Gebühren für die Anmeldung einer Versammlung erscheint intuitiv absurd, handelt es sich bei der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Grundgesetz (GG) doch um ein Freiheitsrecht aller Staatsbürger_innen, das unabdingbar und von enormer Wichtigkeit für eine Demokratie ist.¹ So könnte mensch schlussfolgern, dass die Bewältigung gerade dieser, der demokratischen Verfasstheit entspringenden, Verwaltungsaufgaben vom steuerfinanzierten Staat getragen werden sollten, so dass alle Bürger_innen die Möglichkeit haben, sich am gesellschaftlichen Meinungsbildungsprozess zu beteiligen. Die Gebührenerhebung für versammlungsrechtliche Auflagen ist dagegen nicht neu: So wurde sie 2009 vom Bundesverfassungsgericht zwar strengeren Anforderungen unterworfen, jedoch nicht generell ausgeschlossen. Auch die Baden-Württembergische Stadt Pforzheim versuchte hartnäckig, unliebsamen Demonstrationswilligen Gebühren aufzuerlegen. Nachdem die Behörde mit ihrer ersten Begründung vor dem Verwaltungsgerichtshof (VGH) Mannheim erfolglos war, stützte sie ihre Begründung in einem weiteren Verfahren auf persönlich zurechenbare Gefahren gem. § 15 VersG. Hierin wurde sie nun vom Verwaltungsgericht (VG) Karlsruhe bestätigt.²

Nazischläger und christdemokratische Order

Die Entscheidung des VG Karlsruhe hatte eine lange Vorgeschichte. Die Auseinandersetzungen um die Auflagegebühren nahmen im Jahr 2005 ihren Anfang, als Antifaschist_innen eine Kundgebung und eine Demonstration gegen die alljährlich stattfindende Fackelmahnwache der regionalen Naziszene in Pforzheim anmelden wollten.

In der Region und der Stadt selbst ist eine große und organisierte Naziszene aktiv.³ Erst kürzlich wurde der Protagonist des Schlägertrupps „Heidnischer Sturm Pforzheim“ zu zwölf Monaten auf Bewährung verurteilt, weil er mit zwei weiteren Nazis einen 14-jährigen Jungen aufgrund seiner Hautfarbe angegriffen und durch die Stadt gejagt hatte. Dazu gehört auch der „Freundeskreis ein Herz für Deutschland e.V.“ (FHD), der seit 1994 für die Anmeldung eben jener Fackelmahnwachen verantwortlich ist, gegen die sich der Protest richtete.

Die Fackelmahnwache wird jedes Jahr etwas abseits der Innenstadt am Denkmal für die Opfer des Bombenangriffs vom 23. Februar 1945 auf dem städtischen Friedhof abgehalten. Pforzheim gehört nämlich wie etwa auch Dresden zu den Städten, die im Zweiten Weltkrieg von alliierten Streitkräften bombardiert wurden. Die „Goldstadt“, wie sie gerne aufgrund der Schmuck- und Uhrenindustrie beworben wird, war während des Kriegs zum großen Teil auf Rüstungsindustrie ausgelegt worden und bildete einen der wichtigsten Lieferanten für V1- und V2-Raketen sowie für weitere Bestandteile von Kriegsgeräten.⁴ Die Bombardierung am 23. Februar 1945 erfasste einen Großteil der Stadt und forderte schätzungsweise 17.000 Tote, wobei die Zahlen wie üblich je nach Interessenlage der Quelle schwanken. Seitdem finden am Denkmal, das einzig den Bombenopfern des 23. Februar gewidmet ist, jedes Jahr bürgerliche Gedenkveranstaltungen statt, zu denen sich in den 90ern auch Neonazis gesellen.

Protest gegen die Zustände tut offensichtlich Not und ist gerade wegen der ausgeprägten Gewaltbereitschaft der Nazis nicht gerade einfach. Doch die Stadt richtet sich lieber gegen jene, die auf die Missstände hinweisen. Als bekannte Neonazis im Oktober 2008 ein „Laut gegen Nazis“-Konzert in einem Jugendzentrum („Kupferdächle“) stürmten und zahlreiche Jugendliche verletzten, wurde der Hintergrund der Tat lange geleugnet. Delikaterweise trat die Stadtverwaltung daraufhin an den Trägerverein der städtischen Jugendzentren mit der Bitte heran, einen Monat vor dem 23. Februar keine Veranstaltungen mehr zuzulassen, die irgendwie im Kontext zum Datum stehen könnten. Seitdem herrscht im Februar ein faktisches Konzertverbot für linke Gruppen und Bands.⁵ Vor diesem Hintergrund scheint die Erhebung von Auflagegebühren eine weitere Schikanemöglichkeit zu.

Abschreckungsmaßnahmen von Gerichten bestätigt

Auf den etwas in den Hintergrund gedrängten historischen Kontext des „Schicksalstages“ wollten Aktivist_innen 2005 mit der Anmeldung einer Kundgebung an der ehemaligen „Adolf-Hitler-Schule“ im nahe gelegenen Stadtteil hinweisen. Bei den Kooperationsgesprächen lehnte die Stadt diesen Standort wegen möglicher Zusammenstöße jedoch ab, obwohl die beiden Orte einige Kilometer voneinander entfernt lagen. Auch die angemeldete Demoroute kam für die Behörde nicht in Frage. Stattdessen schlug sie unter anderem einen Parkplatz

¹ vgl. Brokdorf-Beschluss, BVerfG vom 14.5.1985, 1 BvR 233, 341/81.

² VG Karlsruhe, Urteil vom 11. März, 2 K 2412/09.

³ <http://linksunten.indymedia.org/en/node/7422> (alle Links: 9.8.2010).

⁴ http://de.wikipedia.org/wiki/Pforzheim#1918_bis_1945.

⁵ <http://alertapforzheim.blogspot.de/kampagnen/konzertverbote/>.

FORUM

in der Innenstadt als möglichen Ausweichort vor. Als die Anmelder_innen den inakzeptablen Vorschlag ablehnten, erließ die Behörde einen Bescheid mit Auflagen zum abweichenden Verlauf der Demonstration und legte dafür eine Verwaltungsgebühr in Höhe von 150 € fest. Gleichzeitig sollten die Anmelder_innen auch die „Kosten“ der Auflagen für die untersagte Kundgebung in Höhe von 100 € tragen. Das VG Karlsruhe entschied 2007 in erster Instanz, dass die Erhebung der Gebühren für die Erteilung von Auflagen nach § 15 I VersG mit Art. 8 GG generell unvereinbar ist und hob den Gebührenbescheid auf.⁶ Der VGH Mannheim distanzierte sich 2009 jedoch von diesem Grundsatz und bemängelte lediglich die fehlerhafte Ermessensausübung der Behörde.⁷

Seinem Urteil war eine Kammerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zu einem ähnlich gelagerten Fall vorangegangen. Darin ging es ebenfalls um eine Gebührenerhebung für die Erteilung von Auflagen nach einer Demonstrationsanmeldung in Bayern. Das BVerfG legte in seiner Entscheidung einige grundlegende Voraussetzungen für eine mögliche Gebührenerhebung fest, schloss die prinzipielle Möglichkeit jedoch nicht aus. Zuallererst seien Gebühren ein Eingriff in das Versammlungsrecht, so dass diese nur bei solchen Auflagen in Betracht kämen, die zum Schutze eines mit der Versammlungsfreiheit kollidierenden Rechtsguts erlassen worden sind und dieses im Einzelfall der Versammlungsfreiheit vorgehe. Außerdem solle bei der Abwägung die Bedeutung der Versammlungsfreiheit für eine Demokratie besondere Beachtung finden und eine einschüchternde Wirkung ausgeschlossen werden.⁸ Demnach kommen nur solche Auflagen in Frage, die auf Grundlage von § 15 I VersG erlassen werden, weil nur diese dem Schutz eines konkret bedrohten Rechtsguts dienen, das bei Vorliegen einer konkreten Gefahr der Versammlungsfreiheit vorgehen könnte. Da im verhandelten Fall schon keine Auflagen im Sinne von § 15 I VersG vorlagen, hat das BVerfG offen gelassen, welche Anforderungen an die Zurechnung der konkreten Gefahr gestellt werden müssen.

Dieser Argumentation schloss sich auch der VGH Mannheim 2009 an. Er stellte ebenso den Grundsatz auf, dass den Veranstalter_innen Gebühren nur für Auflagen im Sinne des § 15 I VersG auferlegt werden können. Amtshandlungen, die den reibungslosen Ablauf gewährleisten sollen oder auf abstrakte Gefahren verweisen, seien dagegen ausgeschlossen. Danach muss die konkrete Gefahr, etwa mögliche Sachbeschädigungen oder ein unfriedlicher Verlauf, den Anmelder_innen zurechenbar sein, damit die Kosten einer Verlegung aufgrund der Sicherheitslage gerade ihnen auferlegt werden dürfen. Die Behörde habe entgegen diesem Grundsatz im Widerrufsbescheid ausgeführt, sie erhebe Gebühren unter anderem für die Genehmigung von Ordner_innen und für das stattgefundene Kooperationsgespräch. Dieses Tätigwerden sei aber keine Auflage iSv § 15 I VersG, so dass das Ermessen fehlerhaft ausgeübt worden war.



Foto: Ina Clandes

Die Stadt macht ihre Hausaufgaben

Die Pforzheimer Verwaltungsbehörde gab ihren Feldzug gegen antifaschistischen Protest damit nicht auf und ließ die vom Gericht erteilte Rechtsbelehrung bei der nächstbesten Gelegenheit einfließen. Denn das jährliche Trauertreffen fand wie gewohnt statt und die Proteste rissen nicht ab. 2008 versuchten Antifaschist_innen eine Kundgebung zum „Gedenken an die gefallenen Zwangsarbeiter in Pforzheim“ direkt auf dem Friedhof anzumelden, den Nazis also zuvorzukommen. Doch mit dem bizarren Einfallsreichtum der Behörde haben wohl auch sie nicht gerechnet. Die Anmeldung wurde nämlich mit der Begründung abgelehnt, der FHD, der die Mahnwache erst später anmeldete, hätte ein Gewohnheitsrecht für den Fackelmarsch auf dem Wartberg. Vom Recht des Erstanmelders könne bei Vorliegen eines gewichtigen Grundes abgewichen werden, so die Begründung, und ein solcher sei in der Tatsache gegeben, dass die Veranstalter lediglich ein Interesse an der Verhinderung der anderen Veranstaltung hätten, der FHD dagegen halte die Mahnwache dort schon seit Jahren regelmäßig ab. Die Behörde setzte noch eins drauf, indem sie für eben diese Ablehnung eine Gebühr in Höhe von 75 € berechnete und obendrein einen Teil der Verfahrenskosten für den vorhergehenden Fall in Höhe von 100 € in Rechnung stellte. Nachdem ein Widerspruch seitens der Anmelder_innen eingelegt worden war, wartete die Behörde die Entscheidung des VGH ab und erließ einen Widerspruchsbescheid mit der vom Gericht vorgegebenen Argumentation.

Die Stadt musste also nachweisen, dass von der Kundgebung und der aufgrund des Verbots angemeldeten Eilversammlung eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung nach § 15 I VersG ausging und diese den Anmelder_innen auch zuzurechnen war. Dieselbe Behörde, die bekannten Nazischläger_innen ein Gewohnheitsrecht zugesprochen hatte, ging im selben Atemzug nun daran jegliche Sachbeschädigungen aufzuzählen, die mit den Protesten der Vorjahre in Zusammenhang gebracht werden konnten, um so das besondere Gefahrenpotenzial der Erstanmelder_innen nachzuweisen. Auch über die Personen der Veranstalter_innen wurden Mutmaßungen angestellt und schließlich die Schlussfolgerung gezogen, diese gehörten der „linksextremistischen“ Szene an, so dass ihnen die von der Versammlung ausgehende konkrete Gefahr pauschal zugerechnet werden könne.

Das VG Karlsruhe lehnte in seiner Entscheidung die Gebührenberechnung für das Kundgebungsverbot ab, weil die Zuweisung eines gänzlich neuen Alternativstandorts den Veranstalter_innen nicht zugerechnet werden könne. Die Kosten für die erlassenen mündlichen Auflagen könnten den Anmelder_innen jedoch auferlegt werden, weil sie eine Änderung der Route ablehnten und aufgrund dieses unkooperativen Verhaltens eine Gefahr im Sinne von § 15 VersG begründet hätten.

Ein juristisches Nachspiel?

Einer juristischen Nachprüfung dürfte das Urteil des VG Karlsruhe schwerlich standhalten. Die Ablehnung einer Alternativroute oder auch die völlige Verweigerung von Kooperation stellen noch längst keine Voraussetzungen für das Vorliegen einer Gefahr nach § 15 I VersG dar.⁹

Auch die für die Gebührenerhebung herangezogene Ermächtigungsgrundlage des § 4 IV Landesgebührengesetz dürfte an den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen des Bestimmtheitsgebots scheitern. Die Norm enthält lediglich einen nicht näher konkretisierten Tatbestand und setzt einen Höchstsatz von 10.000 € fest. Da weder

Voraussetzungen noch Höhe für den vom Grundrechtseingriff Betroffenen ersichtlich ist, ist die Regelung als Ermächtigungsgrundlage für die konkrete Gebührenerhebung untauglich.¹⁰

Besorgniserregender sind dagegen die vorangegangenen Entscheidungen des BVerfG und des VGH Mannheim, die beide davon ausgehen, dass die generelle Möglichkeit von Gebührenerhebung und deren persönliche Zurechnung zu den Veranstalter_innen vom Gesetz gedeckt ist. Die Erhebung der Verwaltungsgebühr für versammlungsrechtliche Auflagen wird in beiden Fällen nicht auf eine konkrete Norm, etwa im Versammlungsrecht, gestützt, sondern auf Umwegen über die Zurechnung begründet. Zunächst werden Gefahren, die bei einer Demonstration entstehen könnten, den Anmelder_innen angelastet. Dies ist überhaupt nur möglich, wenn die Anmelder_innen aufgrund meist vom Verfassungsschutz beigesteuerter „Erkenntnisse“ irgendeiner Szene zugeordnet werden. Weil nur für individuell zurechenbare Leistungen, wie etwa für das Ausstellen einer Bescheinigung, Verwaltungsgebühren erhoben werden dürfen, wird die Maßnahme zur Beseitigung dieser persönlich zugerechneten Gefahr im zweiten Schritt zu einer individuellen Leistung erklärt.

Bedenken gegen eine solche Argumentation ergeben sich schon allein aus dem eingangs erwähnten Demokratieprinzip des Staates. Denn wie auch das Verfassungsgericht richtigerweise feststellte, können sich Kostentragungspflichten bei Versammlungen durchaus einschüchternd auswirken. Indem die Gerichte aber betonten, dass die Veranstalter_innen bei ihnen zurechenbaren Gefahren die Kosten der Maßnahmen tragen müssen, stellen sie indirekt den Grundsatz auf, dass es Bürger_innen innerhalb des Staates gibt, die nicht ohne weiteres ein kostenfreies Recht haben, sich zu versammeln. Daraus ergibt sich eine skurrile Gesinnungskontrolle im Vorfeld. Wer reinen Gewissens ist und sich als vorbildliche_r Bürger_in erweist, darf auf Kosten des Staates demonstrieren. Wer dagegen nach Abgleich der Verfassungsschutzakte „zweifelhafte“ Ziele verfolgt, muss für die Öffentlichkeitsarbeit bitte zahlen. So wird die Kostenfrage und damit auch das uneingeschränkte Versammlungsrecht zugleich der Willkür und Datensammelwut der Behörden überlassen. Ein_e Antifaschist_in wird so kein zweites Mal eine kostenfreie Demonstration anmelden können.

Für Aktivist_innen stellt sich angesichts der immer weiter ausgebauten Einschränkungen im Versammlungsrecht zudem die Frage, inwieweit Protest überhaupt noch sinnvoll in herkömmlicher Demonstrationsform stattfinden kann. Wenig attraktiv erscheint die Aussicht, weiterhin in steifer Formation, von gepanzerten Sicherheitskräften nach außen abgeschirmt, umherzuziehen und dafür schließlich noch zur Kasse gebeten zu werden.

Maria Seitz studiert Jura in Freiburg.

⁶ VG Karlsruhe, Urteil vom 29.3.2007, 2 K 1163/05.

⁷ VGH BW, Urteil vom 26.1.2009, 1 S 1678/07, Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg (VBIBW) 2009, 310-312.

⁸ BVerfGE vom 25.10.2007, 1 BvR 943/02, http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20071025_1bvr94302.html.

⁹ Michael Kniesel / Ralf Poscher, in: Lisken/Denninger (Hrsg.), Handbuch des Polizeirechts, Rn. 262.

¹⁰ Vgl. Anna-Bettina Kaiser, VBIBW, 2010, 53 (56).