



# BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

## Pressemitteilung

Nr. 17/2009 vom 27. Februar 2009  
Beschluss vom 17. Februar 2009  
1 BvR 2492/08

### **Eilantrag in Sachen "Bayerisches Versammlungsgesetz" teilweise erfolgreich**

Mit dem am 1. Oktober 2008 in Kraft getretenen Bayerischen Versammlungsgesetz (BayVersG), das für das Gebiet des Freistaates Bayern an die Stelle des Versammlungsgesetzes des Bundes (VersG) gerückt ist, hat ein Bundesland erstmalig von der den Bundesländern seit der Föderalismusreform zustehenden Kompetenz für das Versammlungsrecht Gebrauch gemacht. Hierbei knüpft der Bayerische Gesetzgeber zwar vielfach an bestehende Regelungen des VersG an, bildet die Vorschriften jedoch - unter Berufung auf ein eigenständiges rechts- und ordnungspolitisches Konzept - fort und erhöht hierbei die Anforderungen an die Durchführung von Versammlungen. So werden unter anderem die Bekanntgabe-, Anzeige- und Mitteilungspflichten für Veranstalter von Versammlungen erheblich formalisiert und ausgeweitet, die Mitwirkungspflicht und die Verantwortlichkeit des Leiters einer Versammlung ausgedehnt und für Versammlungsteilnehmer ein allgemeines Militanzverbot eingeführt (Art. 3 Abs. 3, Art. 4 Abs. 3, Art. 7 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 1 und 2 BayVersG). An diese Ge- und Verbote schließen sich Ordnungswidrigkeitentatbestände an, wonach den Betroffenen im Fall eines Verstoßes ohne vorausgehende verwaltungsrechtliche Verfügungen unmittelbar eine Geldbuße auferlegt werden kann (Art. 21 Nr. 1, 2, 7, 13 und 14 BayVersG). Auch wird eine Befugnis der Versammlungsbehörde geregelt, die vom Veranstalter benannten Leiter und Ordner abzulehnen, wenn sie unzuverlässig oder ungeeignet sind. Weiter ist der Katalog für polizeiliche Beobachtungs- und Dokumentationsmaßnahmen erweitert worden (Art. 9 Abs. 2 und 4 BayVersG). Die Vorschrift ermächtigt die Polizei, zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes Übersichtsaufnahmen (Art. 9 Abs. 2 Satz 1 BayVersG) und zur Auswertung des polizeitaktischen Vorgehens auch Übersichtsaufzeichnungen (Art. 9 Abs. 2 Satz 2 BayVersG) von Versammlungen anzufertigen, wobei letztere für Anschlussnutzungen längerfristig und eventuell sogar unbegrenzt gespeichert werden können.

Dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung liegt eine Verfassungsbeschwerde mehrerer Landesverbände von Gewerkschaften und Parteien sowie anderer nichtstaatlicher Organisationen gegen annähernd das gesamte BayVersG zugrunde. Die Beschwerdeführer rügen einen versammlungsfeindlichen Charakter des Gesetzes als Ganzes sowie seiner Regelungen im Einzelnen. Die Vorschriften führten zu bürokratischer Gängelei und Kontrolle der Bürger, die von der Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit abschreckten. Ausdrücklich ausgenommen von den Angriffen sind allerdings die Vorschriften, die spezifischen Gefahren rechtsextremistischer Versammlungen begegnen sollen (Art. 15 Abs. 2 Nr. 1a und 2 BayVersG).

Der Antrag der Beschwerdeführer, das BayVersG im Wege der einstweiligen Anordnung bis zur Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde außer Kraft zu setzen, hatte teilweise Erfolg. Der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts hat die Bußgeldvorschriften bezüglich der Bekanntgabe-, Anzeige- und Mitteilungspflichten der Veranstalter, der Mitwirkungspflicht des Leiters und des Militanzverbots der Teilnehmer einstweilen außer Kraft gesetzt. Auch werden die Befugnisse für polizeiliche Beobachtungs- und Dokumentationsmaßnahmen im Zusammenhang mit Versammlungen einstweilen modifizierend eingeschränkt. So sind insbesondere Übersichtsaufzeichnungen, bei denen eine Speicherung des Versammlungsgeschehens erfolgt, nur zulässig, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass von der Versammlung erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen. Eine Auswertung der Übersichtsaufzeichnungen ist nur unverzüglich nach Beendigung der Versammlung zulässig. Soweit danach die Daten nicht in Bezug auf einzelne Personen zur Verfolgung von Straftaten im Zusammenhang mit der aufgezeichneten Versammlung oder zur Abwehr künftiger versammlungsspezifischer Gefahren benötigt werden, müssen sie innerhalb von zwei Monaten gelöscht oder irreversibel anonymisiert werden. Übersichtsaufnahmen zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes, bei denen die Bilder von dem Versammlungsgeschehen ohne Speicherung in eine Einsatzzentrale in Echtzeit übertragen werden, sind dagegen nur zulässig, wenn sie wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung im Einzelfall erforderlich sind. Im Übrigen lehnte der Senat den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ab.

## **Der Entscheidung liegen im Wesentlichen folgende Erwägungen zugrunde:**

Das Bundesverfassungsgericht darf von seiner Befugnis, das Inkrafttreten eines Gesetzes zu verzögern oder ein in Kraft getretenes Gesetz wieder außer Kraft zu setzen, nur mit größter Zurückhaltung Gebrauch machen, da der Erlass einer solchen einstweiligen Anordnung stets ein erheblicher Eingriff in die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers ist. Ein Gesetz darf deshalb bei noch offenem Ausgang des Verfassungsbeschwerdeverfahrens nur dann vorläufig außer Kraft gesetzt werden, wenn die Nachteile, die mit seiner Geltung nach späterer Feststellung seiner Verfassungswidrigkeit verbunden wären, ganz besonderes Gewicht haben und in Ausmaß und Schwere deutlich die Nachteile überwiegen, die im Falle der vorläufigen Außerkraftsetzung eines sich als verfassungsgemäß erweisenden Gesetzes einträten.

Nach diesen Maßstäben ist aufgrund der im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes gebotenen Folgenabwägung dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung teilweise stattzugeben.

**1.** Die Bußgeldvorschriften des Art. 21 Nr. 1, 2, 7, 13 und 14 BayVersG sind vorläufig außer Kraft zu setzen. Sie erheben den Verstoß gegen weitreichende versammlungsrechtliche Ge- und Verbote unmittelbar zu einer Ordnungswidrigkeit. Als förmliche Missbilligung rechtswidrigen vorwerfbaren Fehlverhaltens unterscheidet sich die Wirkung der Bußgeldbewehrung grundlegend von der Statuierung verwaltungsrechtlicher Pflichten, die dem Bürger gegenüber auf der Grundlage eines konkretisierenden Verwaltungsakts und unter Umständen mit den Mitteln des Verwaltungsvollstreckungsrechts durchgesetzt werden. Was in der jeweiligen Situation für den Einzelnen verbindlich ist, wird dort durch Verwaltungsakt - anders als bei einer Ahndung mit einer Geldbuße - zunächst einzelfallbezogen festgestellt und dem Bürger, Rechtsklarheit schaffend und mit Rechtsmitteln überprüfbar, vor Augen gehalten, ohne dass ein Schuldvorwurf im Raum steht. Diese rechtsstaatliche Funktion des Verwaltungsakts ist gerade in Bezug auf die hier in Rede stehenden Pflichten bedeutsam, die vom Gesetzgeber teils detailgenau ausdifferenziert, teils konkretisierungsbedürftig offen ausgestaltet sind. So besteht für den Veranstalter die Pflicht zur Angabe von Ort, Zeit, Thema sowie Namen des Veranstalters bei einer Einladung für jede öffentliche Versammlung ab zwei Personen, unabhängig davon, ob sie klein oder groß ist, im Freien oder in geschlossenen Räumen stattfindet, spontan oder geplant abgehalten wird. Auch wenn die

erforderlichen Angaben für sich gesehen einfach sind, kann die Frage, was als Einladung zu qualifizieren ist, welche Genauigkeit erforderlich ist oder wie die Angaben bei zeitgemäßen Formen der elektronischen Kommunikation - wie SMS - zu gewährleisten sind, ernsthaft fraglich sein. Nicht ohne nähere Kenntnis zu beantworten kann auch die Frage sein, wann Angaben zu den differenzierten Anzeigepflichten für Versammlungen im Freien vollständig sind oder wann unverzüglich mitzuteilende Änderungen rechtzeitig übermittelt werden. Erst recht sind die Pflichten des Versammlungsleiters zur Verhinderung von Gewalttätigkeiten konkretisierungsbedürftig. Was "geeignete Maßnahmen" sind, um "Gewalttätigkeiten" "aus der Versammlung heraus" zu "verhindern", und wann eine Versammlung mangels Durchsetzungsfähigkeit aufzulösen ist, ist von schwierigen Bewertungen in oftmals unübersichtlichen Situationen abhängig. Nichts anderes gilt für die an den einzelnen Teilnehmer adressierte Pflicht, an Versammlungen nicht in einer Art und Weise teilzunehmen, die dazu beiträgt, dass die Versammlung ein bestimmtes Erscheinungsbild mit einschüchternder Wirkung erhält. Mit den Bußgeldvorschriften verbindet sich so das schwer kalkulierbare Risiko einer persönlichen Sanktion, die bei den Bürgern zu Einschüchterungseffekten führen und die Inanspruchnahme des Grundrechts der Versammlungsfreiheit beeinträchtigen kann.

**2.** Dagegen scheidet eine vorläufige Außerkraftsetzung der den Bußgeldvorschriften zugrunde liegenden versammlungsrechtlichen Ge- und Verbote aus. Eine solche hätte zur Folge, dass es dem Bayerischen Versammlungsrecht bis zur Entscheidung über die Hauptsache an zentralen Vorschriften, wie etwa schon generell an einer Anzeigepflicht, fehlte. Damit wäre eine sichere Wahrnehmung des Versammlungsrechts zumindest erheblich gefährdet. Das Bundesverfassungsgericht müsste wenigstens einige der angegriffenen Vorschriften durch eine gerichtliche Anordnung ersetzen. Das aber kann nur in Sonderkonstellationen gerechtfertigt sein, die hier nicht gegeben sind. Außerdem werden die Nachteile der angegriffenen Vorschriften durch die vorläufige Außerkraftsetzung der Bußgeldvorschriften so weit aufgefangen, dass eine weitergehende einstweilige Anordnung nicht geboten erscheint.

**3.** Mit einschränkenden Maßgaben zu versehen ist weiterhin die Anwendung des Art. 9 Abs. 2 und 4 BayVersG, der Befugnisse der polizeilichen Beobachtungs- und Dokumentationsmaßnahmen regelt. Die Vorschrift erlaubt generell "zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes" die Anfertigung von Übersichtsaufnahmen (Kamera-Monitor-Übertragung) und „zur Auswertung des

polizeitaktischen Vorgehens“ die Anfertigung von Übersichtsaufzeichnungen. In solchen Aufzeichnungen sind nach dem heutigen Stand der Technik die Einzelpersonen in der Regel individualisierbar mit erfasst. Der Sache nach ermächtigt Art. 9 Abs. 2 Satz 2 BayVersG damit zu einer anlasslosen Aufzeichnung des gesamten Versammlungsgeschehens einschließlich der Ablichtung der einzelnen Versammlungsteilnehmer, die hierzu zurechenbar keinen Anlass gesetzt haben. Bei jeder Versammlung muss folglich jeder Teilnehmer damit rechnen, dass seine Teilnahme unabhängig von der Größe und dem Gefahrenpotential der Versammlung aufgezeichnet wird. Der hierin liegende Nachteil erhält dadurch weiteres Gewicht, dass die Übersichtsaufzeichnungen zur Abwehr künftiger versammlungsspezifischer Gefahren ein Jahr ab Entstehung und zu Zwecken der allgemeinen Strafverfolgung auch darüber hinaus genutzt und gespeichert werden können. Eine solche anlasslose Datenbevorratung, die allein an die Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit und damit an das Gebrauchmachen von einem für die demokratische Meinungsbildung elementaren Grundrecht anknüpft, führt zu durchgreifenden Nachteilen. Durch einschränkende Maßgaben hat der Senat diese Nachteile bis zur Entscheidung in der Hauptsache begrenzt. Danach sind Übersichtsaufzeichnungen nur zulässig, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass von der Versammlung erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen und auch die anschließende Nutzung und Speicherung anlassbezogen begrenzt bleibt.