

## Zu den Verfassungsbeschwerden gegen das Bayerische Versammlungsgesetz

Noch vor Inkrafttreten des Bayerischen Versammlungsgesetzes am 1. Oktober 2008 reichen mit dem heutigen Tag über zehn Organisationen in Karlsruhe Verfassungsbeschwerden ein. Verbunden sind diese mit dem Antrag auf eine einstweilige Verfügung, das Gesetz bis zur endgültigen Entscheidung außer Kraft zu setzen.

Beteiligt sind

1. **DGB Bayern**
2. **Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di Landesverband Bayern**
3. **Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft GEW Bayern**
4. **Bund Naturschutz in Bayern e.V.**
5. **Paritätischer Wohlfahrtsverband Landesverband Bayern**
6. **Bayerischer Journalistenverband e.V. (BJV)**
7. **Humanistische Union Bayern**
8. **Sozialdemokratische Partei Deutschland SPD Landesverband Bayern**
9. **Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Bayern**
10. **Freie Demokratische Partei FDP Landesverband Bayern**
11. **Die Linke Landesverband Bayern**
12. **Arbeitskreis Vorratsdatenspeicherung**
13. **Attac München**

Alle Beteiligten waren bereits im Vorfeld aktiv an der Diskussion des geplanten Bayerischen Versammlungsgesetzes beteiligt.

### Vorgeschichte

Mit den Verfassungsbeschwerden setzt sich der Widerstand gegen das bayerische Versammlungsgesetz auch nach der Verabschiedung durch die CSU-Mehrheit im Landtag fort. Von ver.di initiiert, entstand ein breites Bündnis von über 200 Organisationen, das mit dem Aufruf „Wir brauchen unsere Versammlungsfreiheit – wir lassen sie uns nicht nehmen!“ an die Öffentlichkeit ging. Das gesamte Gesetzgebungsverfahren wurde öffentlich gemacht und mit Aktionen begleitet. Höhepunkt dabei war die Demonstration am 21. Juni in München, zu der der DGB München und ver.di München, unterstützt von über 100 Organisationen, aufriefen und an der mehrere tausend Menschen teilnahmen.

Bereits dort wurde die Möglichkeit einer Verfassungsbeschwerde angekündigt. Die SPD Bayern machte mit dem entsprechenden Beschluss auf dem Landesparteitag den Anfang; die Organisation übernahm ver.di Bayern. Bis zum 15. September haben sich oben genannte Organisationen für den Gang nach Karlsruhe entschlossen; weiteren Organisationen und Verbänden ist es ausdrücklich offen gehalten, sich auch nach Einreichung beim Bundesverfassungsgericht den Verfassungsbeschwerden anzuschließen.

(Informationen über die Aktionen sowie verschiedenes Hintergrundmaterial befinden sich auf der Internetseite:

[http://www.verdi.de/muenchen/aktive\\_gruppen/kampagne\\_rettet\\_die\\_grundrechte](http://www.verdi.de/muenchen/aktive_gruppen/kampagne_rettet_die_grundrechte)

### **Das Gesetzgebungsverfahren**

war selbst schon von mangelndem Respekt gegenüber dem hohen Gut der Versammlungsfreiheit geprägt: Bei der vorgeschalteten Anhörung wurden praktisch ausschließlich Organe und Gremien einbezogen, die mit dem administrativen Vollzug des Versammlungsgesetzes, nicht aber mit dessen Nutzung befasst sind. Der DGB als Zusammenschluss der Gewerkschaften, die am meisten Versammlungen durchführen, wurde nicht angehört. Auch das bundesweit wegen seiner Aktionen gegen Naziaufmärsche bekannte Bürgerforum Gräfenberg wurde nicht angehört, obwohl in der Öffentlichkeit als Begründung ausschließlich auf die behauptete Wirkung gegen genau solche neonazistische Aufmärsche wie in Gräfenberg verwiesen wurde. An den Rechtsausschuss des Bayerischen Landtags ergingen über 200 Eingaben zum Gesetzentwurf. Die CSU-Mehrheit in diesem Ausschuss entledigte sich dieser Eingaben mittels eines Geschäftsordnungstricks: sie erklärte diese ohne jede Behandlung als „erledigt“.

Am 16. Juli wurde das umstrittene Gesetz mit den alleinigen Stimmen der CSU verabschiedet.

### **Die beauftragten Rechtsanwälte**

Von Anfang an waren die beiden Verfasser der Verfassungsbeschwerden an der Diskussion beteiligt und brachten ihre Erfahrungen mit ein: Dr. Klaus Hahnzog, neun Jahre als Münchner Kreisverwaltungsreferent verantwortlich für den Vollzug des Versammlungsrechts, wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Bundesverfassungsgericht und langjähriges, noch aktives Mitglied des bayerischen Verfassungsgerichtshofs; Hartmut Wächtler, Mitverfasser eines Kommentars zum Versammlungsgesetz und als Rechtsanwalt mit vielen einschlägigen Verfahren vor den Gerichten befasst.

## **Zum Inhalt der Verfassungsbeschwerden**

### I.

Mit den Verfassungsbeschwerden der über zehn Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer aus einem breiten gesellschaftlichen und politischen Spektrum wird beantragt:

*zu erkennen, dass das Bayerische Versammlungsgesetz vom 22. Juli 2008 (Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt 2008, Seite 421) mit Artikel 8 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig ist und zugleich die Artikel 9, 10, 13 Absätze 5 und 6 dieses Gesetzes mit Art. 2 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 1 Absatz 1 des Grundgesetzes unvereinbar und nichtig sind; ausgenommen von der Anfechtung sind Artikel 15 Abs. 2 Nr. 1 a und 2 des Gesetzes und Artikel 15 Abs. 3, soweit er sich darauf bezieht*

*ferner*

*im Wege der einstweiligen Anordnung das Bayerische Versammlungsgesetz im zuvor genannten Umfang bis zur Entscheidung über die vorliegenden Verfassungsbeschwerden außer Kraft zu setzen.*

Bayern hat als erstes Land nach der Föderalismusreform von 2006 ein vollständiges eigenes Versammlungsgesetz erlassen. Dieses Gesetz verstößt eklatant gegen das Grundrecht der Versammlungsfreiheit, das seit jeher zentraler Bestandteil demokratischer Verfassungen – auch der Bayerischen Verfassung in Art. 113 – war.

Art. 8 des Grundgesetzes lautet:

- (1) *Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.*
- (2) *Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.*

Das Bundesverfassungsgericht hat die Bedeutung des Art. 8 GG in seiner Brokdorf-Entscheidung von 1985 (BVerfGE 69, 315) im ersten Leitsatz wie folgt hervorgehoben:

*Das Recht des Bürgers durch Ausübung der Versammlungsfreiheit aktiv am politischen Meinungsbildungsprozess und Willensbildungsprozess teilzunehmen, gehört zu den unentbehrlichen Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens. Diese grundlegende Bedeutung des Freiheitsrechts ist vom Gesetzgeber beim Erlass grundrechtsbeschränkender Vorschriften sowie bei deren Auslegung und Anwendung von den Behörden zu beachten.*

Damals ging es um Großdemonstrationen im Hinblick auf ein Atomkraftwerk. Das Bundesverfassungsgericht achtet aber auch zugunsten des Einzelnen darauf, dass bei kleineren Versammlungen „Beschränkungen nicht einschüchternd auf die Ausübung des Grundrechts wirken“. So ging es z.B. in einer Entscheidung um einen Kostenbescheid in Höhe von 40 DM:

## II.

Das Bayerische Versammlungsgesetz enthält eine Vielzahl von Vorschriften, die größere und intensivere Belastungen für die Ausübung der Versammlungsfreiheit bringen im Vergleich zum vorher geltenden Versammlungsgesetz des Bundes vom 24. Juli 1953 in seiner Prägung durch die Rechtsprechung, insbesondere des Bundesverfassungsgerichts. Von den 22 Artikeln des bayerischen Versammlungsgesetzes (Artikel 1 bis 22) sind allein in 14 Artikeln – zum Teil mehrfach – solche neuen Belastungen enthalten.

Es geht um Vorschriften

- deren Anwendung wegen fehlender Normenklarheit und Bestimmtheit nicht vorhersehbar ist, die aber gleichzeitig zu schwerwiegenden Nachteilen für die Veranstalter, Leiter und Teilnehmer von Versammlungen führen;
- die übermäßig belastende Pflichten und Verfahrensregeln schaffen;
- die zugleich das Grundrecht auf informelle Selbstbestimmung verletzen;
- die zu weitergehender Bürokratisierung führen; schon jetzt ergeht etwa auf die Anmeldung eines einfachen Informationsstandes mit 10 Teilnehmern von ver.di-Senioren in München ein Bescheid von 11 Seiten mit 2 Anlagen; bei einer Demonstration wie jüngst bei dem VW-Werk in Wolfsburg mit 40 000 Teilnehmern könnte die Behörde vom Veranstalter eine Liste mit Namen und persönlichen Daten von insgesamt 800 Ordnern verlangen.
- die Sanktionsmöglichkeiten, insbesondere bei den Ordnungswidrigkeiten stark erweitern.

Zu einigen dieser neuen Belastungen:

1. **Artikel 4 (Veranstalterpflichten, Leitungsrecht und –Pflichten):** Polizeibeamte können unbeschränkt in die Versammlung entsendet werden, eine Gefahrenprognose ist dafür nicht erforderlich. Nur die Einsatzleitung soll sich, gleichgültig wie groß die Versammlung ist, zu erkennen geben müssen. Überhaupt kommt ein Anwesenheitsrecht von Polizeibeamten nach Art. 8 GG nur in Betracht, wenn es zum Schutz eines kollidierenden Verfassungsgutes zwingend geboten ist, da die Anwesenheit von Polizeibeamten immer auch eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit darstellt: Wenn bekannt ist, dass Polizei anwesend ist, wird mancher anwesende Bürger lieber auf Kundgabe seiner Meinung verzichten oder sogar die Versammlung verlassen. So sieht es auch eine Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes vom 15. Juli 2008.
  
2. **Artikel 7 (Uniformierungsverbot, Militanzverbot):** Das Militanzverbot verstößt gegen das Rechtsstaatsgebot der Normenklarheit. In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu: *„Dabei kommt es entscheidend auf den Gesamteindruck der Versammlung an. Einzelne für sich genommen unbedenkliche Verhaltensweisen können in ihrer Gesamtheit der Versammlung einen bedrohlichen militanten Charakter verleihen.“*  
 Wegen der Unklarheit äußerten auch drei von der CSU benannte Professoren in der Anhörung des Landtags am 8. Mai 2008 Bedenken. Selbst der Münchner Polizeipräsident Schmidbauer meinte, die Formulierung böte viel Interpretationsspielraum und fordere im Einsatz eine subjektive Bewertung des Erscheinungsbildes durch die Polizei. Dies kann dann zu erheblichen Sanktionen bis hin zur Auflösung der Versammlung führen.
  
3. **Art. 9 (Datenerhebungen, Bild- und Tonaufzeichnungen, Übersichtsaufnahmen und –aufzeichnungen):** Teilnehmer und Verantwortliche einer Versammlung selbst in geschlossenen Räumen werden einer bisher nicht bekannten Kontrolldichte ihrer persönlichen Daten ausgesetzt – und zwar unabhängig von etwaigen Gefahrenprognosen oder tatsächlich eingetretenen Gefahren. Auch dies schafft einen versammlungsfeindlichen Abschreckungseffekt, der die Beschwerdeführer in der Durchführung von Versammlungen behindert und viele potentielle Teilnehmer davon abhalten wird, an derartigen Veranstaltungen teilzunehmen. Dies gilt umso mehr, da die abschreckende Wirkung polizeilicher Abfilmung von Versammlungen unabhängig von deren Zweck eintritt. Der Bürger kann angesichts der auf ihn gerichteten Kameralinse nicht unterscheiden, ob die Polizei diese zu präventiven, zu repressiven oder zu reinen Schulungszwecken auf ihn gerichtet hat. Es geht auch um verdeckte Maßnahmen, Übersichtsaufzeichnungen mit Identifizierungsmöglichkeiten, ungenügende Vorkehrungen für Speicherung und Löschung und keine Benachrichtigung der Betroffenen. Die abschreckende Wirkung dieser gesetzlichen Regelung liegt auf der Hand, wie das BVerfG bereits 1983 im Volkszählungsurteil ausgeführt hat. *„Wer damit rechnet, dass etwa die Teilnahme an einer Veranstaltung oder einer Bürgerinitiative behördlich registriert wird und dass ihm dadurch Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf eine Ausübung seiner entsprechenden Grundrechte (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 Mitbürger begründeten freiheitlich-demokratischen Gemeinwesens ist.“* (BVerfG E 65, 1, 43).

4. **Art. 10 (Versammlungsrechte- und Pflichten):** Der Veranstalter kann generell verpflichtet werden, sechs persönliche Daten (etwa auch Geburtsort und -datum) des Leiters der Behörde mitzuteilen. Dabei sind Ablehnungsgründe unklar, unübersehbare Datensammlungen, Kontakte mit anderen Behörden, Entstehen von politischen Persönlichkeitsprofilen, unabhängig von Gefahren, die von ihm oder der vorgesehenen Versammlung ausgehen.
5. **Art. 13 (Anzeige- und Mitteilungspflicht):** Beibehaltung der generellen Anzeigepflicht für Versammlungen (außer Spontanversammlungen), sogar ausdrückliche Erweiterung der Angaben, telefonische Anzeige nur bei Eilversammlungen; 72 bzw. 96 Stundenfrist statt 48; neue Ordnungswidrigkeitstatbestände, Datenerhebung und Ablehnung von Leitern und Ordnern. Ausübung der Versammlungsfreiheit von vorheriger behördlicher Prüfung der „Geeignetheit“ oder „Zuverlässigkeit“ abhängig.

### III.

Wie das ganze Netz des Bayerischen Versammlungsgesetzes sich in Zukunft auswirken wird, zeigt ein Vorgang aus jüngster Vergangenheit in der Münchner Fußgängerzone. Dort traten Angestellte eines Modegeschäftes in Streik. Um auf ihre Forderungen aufmerksam zu machen, wurden vor dem Geschäft sog. Streikposten aufgestellt, die in Flugblättern und mit selbst gefertigten Transparenten die Passanten über ihr Anliegen informierten. Nach den Feststellungen der Polizei, die vor Ort ermittelte und Fotos fertigte, nahmen ca. 15 Personen an der von ver.di organisierten Aktion teil. Zu Zwischenfällen kam es nicht. Der anwesende Staatsschutz bewertete die Streikposten als Versammlung im Sinne des VersG. Gegen den verantwortlichen Funktionär von ver.di wurde ein Ermittlungsverfahren wegen Durchführung einer nicht angemeldeten Versammlung gem. § 26 Nr.2 VersG eingeleitet (113 Js 11159/08).

Nach den Vorschriften des BayVersG müsste die gewerkschaftliche Aktion 72 Stunden vorher angezeigt werden mit allen Einzelheiten, die neuerdings nach Art.13 erforderlich sind und ungeachtet der Tatsache, dass keinerlei Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung von ihr ausgingen. Der vorgesehene Leiter müsste sich unter Abgabe seiner persönlichen Daten auf seine „Geeignetheit“ und „Zuverlässigkeit“ überprüfen lassen. Angesichts der Fülle der zu beachtenden Hürden - neuerdings auch schon bei bloß zwei Streikposten - ist voraussehbar, dass die Beschäftigten von der geplanten Aktion Abstand nehmen würden.

In der Gesamtheit der Neuregelungen ist nicht mehr abschätzbar, welchen Belastungen und Risiken sich derjenige aussetzt, der sein Grundrecht auf Versammlungsfreiheit wahrnehmen will. Unabhängig von der Verfassungswidrigkeit vieler neuer Vorschriften verstößt daher das Gesetz als Ganzes gegen Art. 8 GG. Auch der von der CSU als Sachverständige benannten Prof. Heckmann äußerte daher in der Anhörung des Landtags:

*„Damit steht weniger die eine oder andere Formvorschrift des Entwurfs in Frage, sondern das zugrunde liegende Konzept einer Formalisierung des staatlichen Versammlungsmanagements. Es ist nicht ausgeschlossen, dass das Bundesverfassungsgericht ein solches Konzept für unvereinbar mit der grundrechtlich garantierten Versammlungsfreiheit erklärt, die in einem demokratischen Rechtsstaat gemeinsam mit der Meinungsfreiheit ‚schlechthin konstituierend‘ ist.“*

## IV.

Es wird zugleich eine einstweilige Anordnung beantragt, um schon vorweg das Gesetz außer Kraft zu setzen. Die neue Rechtslage verändert die freiheitliche Ausgestaltung des Grundrechts aus Art. 8 GG in einer seit Erlass des Grundgesetzes nicht gekannten Weise und ist geeignet, Menschen davon abzuhalten, davon Gebrauch zu machen mit der Gefahr schwerwiegender Folgen für das Gemeinwohl. Die auf diese Weise gar nicht oder nur in reduzierter Form zustande gekommenen Versammlungen können in aller Regel nicht nachgeholt werden. Auf der anderen Seite entstehen keinerlei Nachteile für den Fall des Erlasses der begehrten einstweiligen Anordnung. Es gilt wie in allen anderen Bundesländern das bisherige Versammlungsgesetz des Bundes in der Gestalt, die es seit 1953 durch die Rechtsprechung vor allem des Bundesverfassungsgerichts angenommen hat, zusätzlich der nicht angefochtenen Bestimmung Art. 15 Abs. 2 Nr. 1 a und 2 in Verbindung mit Abs. 3.

Das ist auch insofern wichtig, als sich die Staatsregierung immer auf eine „Vorreiterrolle“ für andere Länder beruft. Tatsächlich hat jetzt die Landesregierung Baden-Württemberg einen Gesetzentwurf vorgelegt, der die bayerischen Regelungen teilweise wörtlich übernimmt.

## V.

Die neuen Regelungen wurden von der Staatsregierung und der CSU-Landtagsfraktion immer wieder damit begründet, es seien Vorschriften gegen extremistische Auswüchse, insbesondere gegen Neonazis erforderlich. Dieses Ziel wurde aber verfehlt. Bei der Diskussion des Gesetzentwurfes haben dies Vertreter aus dem Kreis derjenigen, die sich immer wieder mit dem Rechtsextremismus auseinandersetzen, klar zum Ausdruck gebracht: Das Gesetz behindert diejenigen, die sich in Versammlungen gegen die Rechtsextremen wenden, viel mehr als die Rechtsextremen selbst (so Max Mannheimer, der Vorsitzende der Lagergemeinschaft Dachau oder das Bürgerforum Gräfenberg, einem Ort, wo immer wieder Neonazis aufmarschieren). Dort, wo der Bund den Ländern überlassen hat, den Schutz bestimmter Orte und Tage vor Rechtsextremen zu schaffen, wird das Bayerische Versammlungsgesetz in Art. 15 Abs. 2 Nr. 1a und 2 auch mit der Verfassungsbeschwerde nicht angegriffen.

## Fazit

Der Demokratie wegen und um der oft beklagten Politikverdrossenheit entgegenzuwirken, sollten wir Alles tun, um das grundlegende Freiheitsrecht zu erhalten, das nach dem Bundesverfassungsgericht „*ein Stück ursprünglich- ungebändigter unmittelbarer Demokratie*“ ist. In Karlsruhe gibt es ähnliche Stimmen. Nach Presseberichten über die Reden bei der Verabschiedung des mit diesen Fragen befassten Bundesverfassungsrichters Hoffmann-Riem Ende Juli hieß es, es seien neue verfassungsrechtliche Streitigkeiten vorprogrammiert. Mehrere Länder zielten auf einen grundlegenden Wechsel des Versammlungsrechtes, der im Widerspruch zur Rechtsprechung des Verfassungsgerichts stehe.

München, 16. September 2008

*für die Beschwerdeführer: Dr. Klaus Hahnzog, Hartmut Wächtler, Hedwig Krimmer*