

# Dr. Klaus Hahnzog - Hartmut Wächtler

Rechtsanwälte 80333 München Rottmannstr. 11 a

Tel: 089/5427500 Fax 089/5427011 email: kanzlei@waechtler-kollegen.de

An das  
Bundesverfassungsgericht  
Schlossbezirk 3  
76131 Karlsruhe

München, 15.09.2008

## **Verfassungsbeschwerden gegen das Bayerische Versammlungsgesetz**

von

1. **Deutscher Gewerkschaftsbund DGB Landesbezirk Bayern**  
Schwanthalerstr. 64, 80336 München,  
vertreten durch Heide Langguth, stellv. Landesvorsitzende
2. **Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di**  
**Landesverband Bayern**, Schwanthalerstr. 64, 80336 München,  
vertreten durch Josef Falbisoner, Landesbezirksleiter
3. **Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft GEW Bayern**  
Schwanthalerstr. 64, 80336 München,  
vertreten durch Angelika Neubäcker, Landesvorsitzende
4. **Bund Naturschutz in Bayern e.V.**

Dr.- Johann-Maier-Str. 4, 93049 Regensburg,  
vertreten durch Peter Rottner, Landesgeschäftsführer

5. **Paritätischer Wohlfahrtsverband Landesverband Bayern**  
Charles-de-Gaulle-Straße 4, 81737 München  
vertreten durch Knut Lehmann, Vorstand Verbands- und Sozialpolitik
6. **Bayerischer Journalistenverband e.V. (BJV)**  
Seidlstr. 8, 80335 München  
vertreten durch Frauke Ancker, Geschäftsführerin
7. **Humanistische Union Landesverband Bayern**  
Paul-Hey-Str. 18, 82131 Gauting  
vertreten durch Wolfgang Killinger, für den Landesverband Bayern
8. **Sozialdemokratische Partei Deutschland SPD  
Landesverband Bayern**, Oberanger 38, 80331 München  
vertreten durch Adelheid Rupp, stellvertretende Landesvorsitzende
9. **Bündnis 90/Die Grünen Landesverband Bayern**  
Sendlingerstr. 47, 80331 München  
vertreten durch Dieter Janecek, Landesgeschäftsführer
10. **Freie Demokratische Partei FDP Landesverband Bayern**  
Rindermarkt 6, 80331 München  
vertreten durch Sabine Leutheusser-Schnarrenberger,  
Landesvorsitzende
11. **Die Linke Landesverband Bayern**  
Schwanthalerstr. 91, 80339 München  
vertreten durch Eva Bulling-Schröter, Landessprecherin
12. **Attac München**

Eine-Welt-Haus, Schwanthalerstr. 80, 80336 München  
vertreten durch Markus Henn

13. **Arbeitskreis Vorratsdatenspeicherung**

Adlzreiterstr. 4, 80337 München,  
vertreten durch Roland Jungnickel , Bundessprecher zu dieser  
Verfassungsbeschwerde

Die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer, vertreten durch die  
Rechtsanwälte Dr. Klaus Hahnzog und Hartmut Wächtler

beantragen

zu erkennen, dass das Bayerische Versammlungsgesetz vom 22. Juli  
2008 (Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 15/2008, Seite  
421 - 428) 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

und beantragen ferner

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

**A.**

Bayern hat als erstes Land nach der Föderalismusreform von 2006 ein vollständiges eigenes Versammlungsgesetz erlassen.

Das Bayerische Versammlungsgesetz vom 22. Juli 2008 lautet:

***Bayerisches Versammlungsgesetz (BayVersG)  
vom 22. Juli 2008***

*Inhaltsübersicht*

***Erster Teil Allgemeine Bestimmungen***

*Art. 1 Grundsatz*

*Art. 2 Begriffsbestimmungen, Anwendungsbereich*

*Art. 3 Versammlungsleitung und Einladung*

*Art. 4 Veranstalterpflichten, Leitungsrechte und -pflichten*

*Art. 5 Pflichten der teilnehmenden Personen*

*Art. 6 Waffenverbot*

*Art. 7 Uniformierungsverbot, Militanzverbot*

*Art. 8 Störungsverbot, Aufrufverbot*

*Art. 9 Datenerhebung, Bild- und Tonaufzeichnungen, Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen*

***Zweiter Teil Versammlungen in geschlossenen Räumen***

*Art. 10 Veranstalterrechte und -pflichten*

*Art. 11 Ausschluss von Störern, Hausrecht*

*Art. 12 Beschränkungen, Verbote, Auflösung*

***Dritter Teil Versammlungen unter freiem Himmel***

*Art. 13 Anzeige- und Mitteilungspflicht*

*Art. 14 Zusammenarbeit*

*Art. 15 Beschränkungen, Verbote, Auflösung*

*Art. 16 Schutzwaffen- und Vermummungsverbot*

***Vierter Teil Befriedeter Bezirk***

*Art. 17 Befriedeter Bezirk*

*Art. 18 Schutz des Landtags*

*Art. 19 Zulassung von Versammlungen*

### **Fünfter Teil Straf- und Bußgeldvorschriften**

- Art. 20 Strafvorschriften*
- Art. 21 Bußgeldvorschriften*
- Art. 22 Einziehung*

### **Sechster Teil Schlussbestimmungen**

- Art. 23 Einschränkung von Grundrechten*
- Art. 24 Zuständigkeiten*
- Art. 25 Keine aufschiebende Wirkung der Klage*
- Art. 26 Kosten*
- Art. 27 Folgeänderungen anderer Rechtsvorschriften*
- Art. 28 Inkrafttreten, Außerkrafttreten, Übergangsregelung*

### **Erster Teil Allgemeine Bestimmungen**

#### *Art. 1 Grundsatz*

*(1) Jedermann hat das Recht, sich friedlich und ohne Waffen öffentlich mit anderen zu versammeln.*

*(2) Dieses Recht hat nicht,*

*1. wer das Grundrecht der Versammlungsfreiheit gemäß Art. 18 des Grundgesetzes verwirkt hat,*

*2. wer mit der Durchführung oder Teilnahme an einer Versammlung die Ziele einer nach Art. 21 Abs. 2 des Grundgesetzes für verfassungswidrig erklärten Partei oder Teil- oder Ersatzorganisation einer Partei fördern will,*

*3. eine Partei, die nach Art. 21 Abs. 2 des Grundgesetzes für verfassungswidrig erklärt worden ist, oder*

*4. eine Vereinigung, die nach Art. 9 Abs. 2 des Grundgesetzes oder nach dem Vereinsgesetz verboten ist.*

#### *Art. 2 Begriffsbestimmungen, Anwendungsbereich*

*(1) Eine Versammlung ist eine Zusammenkunft von mindestens zwei Personen zur gemeinschaftlichen, überwiegend auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung.*

(2) *Eine Versammlung ist öffentlich, wenn die Teilnahme nicht auf einen individuell feststehenden Personenkreis beschränkt ist.*

(3) *Soweit nichts anderes bestimmt ist, gilt dieses Gesetz nur für öffentliche Versammlungen.*

#### *Art. 3 Versammlungsleitung und Einladung*

(1) <sup>1</sup>*Jede Versammlung muss eine natürliche Person als Leiter haben.* <sup>2</sup>*Dies gilt nicht für Spontanversammlungen nach Art. 13 Abs. 4.*

(2) <sup>1</sup>*Der Veranstalter leitet die Versammlung.* <sup>2</sup>*Veranstaltet eine Vereinigung die Versammlung, ist Leiter die Person, die den Vorsitz der Vereinigung führt.* <sup>3</sup>*Der Veranstalter kann die Leitung einer anderen Person übertragen.*

(3) *Die Bekanntgabe oder Einladung zu einer Versammlung muss Ort, Zeit, Thema sowie den Namen des Veranstalters enthalten.*

#### *Art. 4 Veranstalterpflichten, Leitungsrechte und -pflichten*

(1) *Liegen tatsächliche Anhaltspunkte vor, dass die Versammlung einen gewalttätigen Verlauf nehmen kann, hat der Veranstalter im Vorfeld der Versammlung geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um dies zu verhindern.*

(2) *Der Leiter*

1. *bestimmt den Ablauf der Versammlung, insbesondere durch Erteilung und Entziehung des Worts,*

2. *hat während der Versammlung für Ordnung zu sorgen,*

3. *kann die Versammlung jederzeit schließen und*

4. *muss während der Versammlung ständig anwesend und für die zuständige Behörde erreichbar sein.*

(3) <sup>1</sup>*Der Leiter hat geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass aus der Versammlung heraus Gewalttätigkeiten begangen werden.*

<sup>2</sup>*Geeignete Maßnahmen können insbesondere Aufrufe zur Gewaltfreiheit und Distanzierungen gegenüber gewaltbereiten Anhängern sein.* <sup>3</sup>*Vermag der Leiter sich nicht durchzusetzen, ist er verpflichtet, die Versammlung für beendet zu erklären.*

(4) <sup>1</sup>*Der Leiter kann sich zur Erfüllung seiner Aufgaben der Hilfe einer angemessenen Anzahl volljähriger Ordner bedienen.* <sup>2</sup>*Die Ordner müssen weiße Armbinden mit der Aufschrift „Ordner“ oder „Ordnerin“ tragen;*

*zusätzliche Kennzeichnungen sind nicht zulässig. <sup>3</sup>Der Leiter darf keine Ordner einsetzen, die Waffen oder sonstige Gegenstände mit sich führen, die ihrer Art nach geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, Personen zu verletzen oder Sachen zu beschädigen.*

*(5) <sup>1</sup>Werden Polizeibeamte in eine Versammlung entsandt, haben sie oder hat sich die polizeiliche Einsatzleitung vor Ort dem Leiter zu erkennen zu geben. <sup>2</sup>Ihnen muss ein angemessener Platz eingeräumt werden.*

#### *Art. 5 Pflichten der teilnehmenden Personen*

*(1) Personen, die an der Versammlung teilnehmen, haben die zur Aufrechterhaltung der Ordnung getroffenen Anweisungen des Leiters oder der Ordner zu befolgen.*

*(2) Wer aus der Versammlung ausgeschlossen wird, hat sie unverzüglich zu verlassen.*

*(3) Wird eine Versammlung aufgelöst, haben sich alle teilnehmenden Personen unverzüglich zu entfernen.*

#### *Art. 6 Waffenverbot*

*Es ist verboten, Waffen oder sonstige Gegenstände, die ihrer Art nach zur Verletzung von Personen oder zur Beschädigung von Sachen geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, ohne Erlaubnis der zuständigen Behörde*

*1. bei Versammlungen mit sich zu führen oder*

*2. auf dem Weg zu Versammlungen mit sich zu führen, zu Versammlungen hinzuschaffen oder sie zur Verwendung bei Versammlungen bereitzuhalten oder zu verteilen.*

#### *Art. 7 Uniformierungsverbot, Militanzverbot*

*(1) Es ist verboten, in einer öffentlichen oder nichtöffentlichen Versammlung Uniformen, Uniformteile oder gleichartige Kleidungsstücke als Ausdruck einer gemeinsamen politischen Gesinnung zu tragen, sofern damit eine einschüchternde Wirkung verbunden ist.*

*(2) Es ist verboten, an einer öffentlichen oder nichtöffentlichen Versammlung in einer Art und Weise teilzunehmen, die dazu beiträgt, dass die Versammlung oder ein Teil hiervon nach dem äußeren Erscheinungsbild*

*1. paramilitärisch geprägt wird oder*

2. sonst den Eindruck von Gewaltbereitschaft vermittelt

und dadurch eine einschüchternde Wirkung entsteht.

Art. 8 Störungsverbot, Aufrufverbot

(1) Bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen oder nichtöffentlichen Versammlungen sind Störungen verboten, die bezwecken, die ordnungsgemäße Durchführung der Versammlung zu verhindern.

(2) Es ist insbesondere verboten,

1. in der Absicht, nicht verbotene öffentliche oder nichtöffentliche Versammlungen zu verhindern oder zu sprengen oder sonst ihre Durchführung zu vereiteln, Gewalttätigkeiten vorzunehmen oder anzudrohen oder erhebliche Störungen zu verursachen oder

2. bei einer öffentlichen Versammlung dem Leiter oder den Ordnern in der rechtmäßigen Erfüllung ihrer Ordnungsaufgaben mit Gewalt oder Drohung mit Gewalt Widerstand zu leisten oder sie während der Ausübung ihrer Ordnungsaufgaben tätlich anzugreifen.

(3) Es ist verboten, öffentlich, in einer öffentlichen oder nichtöffentlichen Versammlung, im Internet oder durch Verbreiten von Schriften, Ton- oder Bildträgern, Datenspeichern, Abbildungen oder anderen Darstellungen zur Teilnahme an einer Versammlung aufzufordern, deren Durchführung durch ein vollziehbares Verbot untersagt oder deren vollziehbare Auflösung angeordnet worden ist.

Art. 9 Datenerhebung, Bild- und Tonaufzeichnungen, Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen

(1) <sup>1</sup>Die Polizei darf bei oder im Zusammenhang mit Versammlungen personenbezogene Daten von Teilnehmern erheben und Bild- und Tonaufzeichnungen anfertigen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass von ihnen erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen. <sup>2</sup>Die Maßnahmen dürfen auch durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden.

(2) <sup>1</sup>Die Polizei darf Übersichtsaufnahmen von der Versammlung und ihrem Umfeld zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes anfertigen. <sup>2</sup>Sofern es zur Auswertung des polizeitaktischen Vorgehens erforderlich ist, darf die Polizei auch Übersichtsaufzeichnungen anfertigen. <sup>3</sup>Diese dürfen auch zu Zwecken der polizeilichen Aus- und Fortbildung genutzt werden. <sup>4</sup>Die Identifizierung einer auf den Aufnahmen oder Aufzeichnungen abgebildeten Person ist nur zulässig, soweit die Voraussetzungen nach Abs. 1 vorliegen.

(3) Für Maßnahmen nach Abs. 1 und 2 gilt Art. 30 Abs. 3 des Polizeiaufgabengesetzes (PAG) entsprechend.

(4) <sup>1</sup>Die nach Abs. 1 oder 2 erhobenen Daten und Bild-, Ton- und Übersichtsaufzeichnungen sind nach Beendigung der Versammlung oder zeitlich und sachlich damit unmittelbar im Zusammenhang stehender Ereignisse unverzüglich zu löschen oder zu vernichten, soweit sie nicht benötigt werden

1. zur Verfolgung von Straftaten oder

2. im Einzelfall zur Gefahrenabwehr, weil die betroffene Person verdächtig ist, Straftaten bei oder im Zusammenhang mit der Versammlung vorbereitet oder begangen zu haben, und deshalb zu besorgen ist, dass von dieser Person erhebliche Gefahren für künftige Versammlungen ausgehen.

<sup>2</sup>Nach Abs. 2 Satz 2 angefertigte Übersichtsaufzeichnungen dürfen darüber hinaus aufbewahrt werden, soweit sie zur Auswertung des polizeitaktischen Vorgehens benötigt werden. <sup>3</sup>Erhobene Daten sowie Bild-, Ton- und Übersichtsaufzeichnungen, die aus den in Satz 1 Nr. 2 oder in Satz 2 genannten Gründen nicht gelöscht oder vernichtet wurden, sind spätestens nach Ablauf von einem Jahr seit ihrer Entstehung zu löschen oder zu vernichten, es sei denn, sie werden inzwischen zur Verfolgung von Straftaten benötigt. <sup>4</sup>Eine Pflicht zur Löschung oder Vernichtung besteht nicht für nach Abs. 2 Satz 2 gefertigte Übersichtsaufzeichnungen, soweit diese zu Zwecken der polizeilichen Aus- und Fortbildung verwendet werden; die Identifizierung einer auf diesen Übersichtsaufzeichnungen abgebildeten Person ist nach Ablauf von einem Jahr seit Entstehung der Aufzeichnungen abweichend von Abs. 2 Satz 4 nicht mehr zulässig.

(5) Die Befugnisse zur Erhebung personenbezogener Daten nach Maßgabe der Strafprozessordnung und des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten bleiben unberührt.

## **Zweiter Teil Versammlungen in geschlossenen Räumen**

### **Art. 10 Veranstalterrechte und -pflichten**

(1) Bestimmte Personen oder Personenkreise können in der Einladung von der Teilnahme an der Versammlung ausgeschlossen werden.

(2) <sup>1</sup>Pressevertreter können nicht ausgeschlossen werden. <sup>2</sup>Sie haben sich gegenüber dem Leiter oder gegenüber den Ordnern als Pressevertreter auszuweisen.

(3) <sup>1</sup>Der Veranstalter hat der zuständigen Behörde auf Anforderung Familiennamen, Vornamen, Geburtsnamen, Geburtsdatum, Geburtsort und Anschrift (persönliche Daten) des Leiters mitzuteilen. <sup>2</sup>Die zuständige Behörde kann den Leiter als ungeeignet ablehnen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass er die Friedlichkeit der Versammlung gefährdet.

(4) <sup>1</sup>Die zuständige Behörde kann Ordner als ungeeignet ablehnen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie die Friedlichkeit der Versammlung gefährden. <sup>2</sup>Die zuständige Behörde kann die Anzahl der Ordner beschränken oder dem Veranstalter aufgeben, die Anzahl der Ordner zu erhöhen. <sup>3</sup>Die zuständige Behörde kann im Rahmen ihrer Befugnisse nach Sätzen 1 und 2 verlangen, dass der Veranstalter ihr die Zahl der Ordner und deren persönliche Daten im Sinn des Abs. 3 Satz 1 mitteilt.

#### *Art. 11 Ausschluss von Störern, Hausrecht*

(1) Der Leiter kann teilnehmende Personen, die die Ordnung erheblich stören, von der Versammlung ausschließen.

(2) Der Leiter übt das Hausrecht aus.

#### *Art. 12 Beschränkungen, Verbote, Auflösung*

(1) Die zuständige Behörde kann die Durchführung einer Versammlung in geschlossenen Räumen beschränken oder verbieten, wenn

1. der Veranstalter eine der Voraussetzungen des Art. 1 Abs. 2 erfüllt,

2. Tatsachen festgestellt sind, aus denen sich ergibt, dass der Veranstalter oder der Leiter Personen Zutritt gewährt, die Waffen oder sonstige Gegenstände im Sinn des Art. 6 mit sich führen,

3. Tatsachen festgestellt sind, aus denen sich ergibt, dass der Veranstalter oder sein Anhang einen gewalttätigen Verlauf der Versammlung anstrebt, oder

4. Tatsachen festgestellt sind, aus denen sich ergibt, dass der Veranstalter oder sein Anhang Ansichten vertreten oder Äußerungen dulden wird, die ein Verbrechen oder ein von Amts wegen zu verfolgendes Vergehen zum Gegenstand haben.

(2) <sup>1</sup>Nach Versammlungsbeginn kann die zuständige Behörde die Versammlung unter Angabe des Grundes beschränken oder auflösen, wenn

1. der Veranstalter eine der Voraussetzungen des Art. 1 Abs. 2 erfüllt,

2. die Versammlung einen gewalttätigen Verlauf nimmt oder eine unmittelbare Gefahr für Leben oder Gesundheit der teilnehmenden Personen besteht,

3. der Leiter Personen, die Waffen oder sonstige Gegenstände im Sinn des Art. 6 mit sich führen, nicht sofort ausschließt und nicht für die Durchführung des Ausschlusses sorgt, oder

4. durch den Verlauf der Versammlung gegen Strafgesetze verstoßen wird, die ein Verbrechen oder ein von Amts wegen zu verfolgendes Vergehen zum Gegenstand haben, oder wenn in der Versammlung zu solchen Straftaten aufgefordert oder angereizt wird und der Leiter dies nicht unverzüglich unterbindet.

<sup>2</sup>In den Fällen von Satz 1 Nrn. 2 bis 4 ist die Auflösung nur zulässig, wenn andere Maßnahmen der zuständigen Behörde, insbesondere eine Unterbrechung, nicht ausreichen.

### **Dritter Teil Versammlungen unter freiem Himmel**

#### **Art. 13 Anzeige- und Mitteilungspflicht**

(1) <sup>1</sup>Wer eine Versammlung unter freiem Himmel veranstalten will, hat dies der zuständigen Behörde spätestens 72 Stunden, bei überörtlichen Versammlungen im Sinn des Art. 24 Abs. 3 Satz 1 spätestens 96 Stunden vor ihrer Bekanntgabe anzuzeigen. <sup>2</sup>Eine wirksame Anzeige kann nur schriftlich, elektronisch oder zur Niederschrift erfolgen; sie ist frühestens zwei Jahre vor dem beabsichtigten Versammlungsbeginn möglich. <sup>3</sup>Entspricht die Anzeige nicht den Anforderungen nach Abs. 2, weist die zuständige Behörde den Veranstalter darauf hin und fordert ihn auf, die Anzeige unverzüglich zu ergänzen oder zu berichtigen. <sup>4</sup>Bekanntgabe einer Versammlung ist die Mitteilung des Veranstalters von Ort, Zeit und Thema der Versammlung an einen bestimmten oder unbestimmten Personenkreis.

(2) <sup>1</sup>In der Anzeige sind anzugeben

1. der Ort der Versammlung,

2. der Zeitpunkt des Beginns und des Endes der Versammlung,

3. das Versammlungsthema,

4. der Veranstalter und der Leiter mit ihren persönlichen Daten im Sinn des Art. 10 Abs. 3 Satz 1 und telefonischer Erreichbarkeit,

5. die erwartete Anzahl der teilnehmenden Personen,

6. der beabsichtigte Ablauf der Versammlung,

7. die zur Durchführung der Versammlung mitgeführten Gegenstände oder die verwendeten technischen Hilfsmittel und

8. die vorgesehene Anzahl von Ordnern.

<sup>2</sup>Bei sich fortbewegenden Versammlungen ist auch der beabsichtigte Streckenverlauf mitzuteilen. <sup>3</sup>Der Veranstalter hat Änderungen der Angaben nach den Sätzen 1 und 2 der zuständigen Behörde unverzüglich mitzuteilen.

(3) Entsteht der Anlass für eine geplante Versammlung kurzfristig (Eilversammlung), ist die Versammlung spätestens mit der Bekanntgabe fernmündlich, schriftlich, elektronisch oder zur Niederschrift bei der zuständigen Behörde oder bei der Polizei anzuzeigen.

(4) Die Anzeigepflicht entfällt, wenn sich die Versammlung aus einem unmittelbaren Anlass ungeplant und ohne Veranstalter entwickelt (Spontanversammlung).

(5) Die zuständige Behörde kann den Leiter ablehnen, wenn er unzuverlässig ist oder ungeeignet ist, während der Versammlung für Ordnung zu sorgen, oder tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass durch seinen Einsatz Störungen der Versammlung oder Gefahren für die öffentliche Sicherheit entstehen können.

(6) <sup>1</sup>Die zuständige Behörde kann Ordner ablehnen, wenn

1. sie ungeeignet sind, den Leiter darin zu unterstützen, während der Versammlung für Ordnung zu sorgen, oder

2. tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass durch den Einsatz dieser Personen als Ordner Störungen der Versammlung oder Gefahren für die öffentliche Sicherheit entstehen können.

<sup>2</sup>Die zuständige Behörde kann die Anzahl der Ordner beschränken oder dem Veranstalter aufgeben, die Anzahl der Ordner zu erhöhen. <sup>3</sup>Die zuständige Behörde kann im Rahmen ihrer Befugnisse nach Sätzen 1 und 2 verlangen, dass der Veranstalter ihr die Zahl der Ordner und deren persönliche Daten im Sinn des Art. 10 Abs. 3 Satz 1 mitteilt.

#### Art. 14 Zusammenarbeit

(1) <sup>1</sup>Die zuständige Behörde soll dem Veranstalter Gelegenheit geben, mit ihr die Einzelheiten der Durchführung der Versammlung zu erörtern. <sup>2</sup>Der Veranstalter ist zur Mitwirkung nicht verpflichtet.

*(2) Die zuständige Behörde kann bei Maßnahmen nach Art. 15 berücksichtigen, inwieweit der Veranstalter oder der Leiter nach Abs. 1 mit ihr zusammenarbeiten.*

#### *Art. 15 Beschränkungen, Verbote, Auflösung*

*(1) Die zuständige Behörde kann eine Versammlung beschränken oder verbieten, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist oder ein Fall des Art. 12 Abs. 1 vorliegt.*

*(2) Die zuständige Behörde kann eine Versammlung insbesondere dann beschränken oder verbieten, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen*

*1. die Versammlung an einem Tag oder Ort stattfinden soll, dem ein an die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft erinnernder Sinngehalt mit gewichtiger Symbolkraft zukommt, und durch sie*

*a) eine Beeinträchtigung der Würde der Opfer zu besorgen ist, oder*

*b) die unmittelbare Gefahr einer erheblichen Verletzung grundlegender sozialer oder ethischer Anschauungen besteht oder*

*2. durch die Versammlung die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft gebilligt, verherrlicht, gerechtfertigt oder verharmlost wird, auch durch das Gedenken an führende Repräsentanten des Nationalsozialismus, und dadurch die unmittelbare Gefahr einer Beeinträchtigung der Würde der Opfer besteht.*

*(3) Nach Versammlungsbeginn kann die zuständige Behörde eine Versammlung beschränken oder auflösen, wenn die Voraussetzungen für eine Beschränkung oder ein Verbot nach Abs. 1 oder 2 vorliegen oder gerichtlichen Beschränkungen zuwidergehandelt wird.*

*(4) Die zuständige Behörde kann teilnehmende Personen, die die Ordnung erheblich stören, von der Versammlung ausschließen.*

*(5) Eine verbotene Versammlung ist aufzulösen.*

#### *Art. 16 Schutzwaffen- und Vermummungsverbot*

*(1) Es ist verboten, bei oder im Zusammenhang mit Versammlungen oder sonstigen öffentlichen Veranstaltungen unter freiem Himmel Schutzwaffen oder Gegenstände mit sich zu führen, die als Schutzwaffen geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, Vollstreckungsmaßnahmen eines Trägers von Hoheitsbefugnissen abzuwehren.*

*(2) Es ist auch verboten,*

*1. an derartigen Veranstaltungen in einer Aufmachung teilzunehmen, die geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet ist, die Feststellung der Identität zu verhindern, oder den Weg zu derartigen Veranstaltungen in einer solchen Aufmachung zurückzulegen,*

*2. bei oder im Zusammenhang mit derartigen Veranstaltungen Gegenstände mit sich zu führen, die geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, die Feststellung der Identität zu verhindern, oder*

*3. sich im Anschluss an oder sonst im Zusammenhang mit derartigen Veranstaltungen mit anderen zu einem gemeinschaftlichen friedensstörenden Handeln zusammenzuschließen und dabei*

*a) Waffen oder sonstige Gegenstände, die ihrer Art nach zur Verletzung von Personen oder Beschädigung von Sachen geeignet und den Umständen nach dazu bestimmt sind, mit sich zu führen,*

*b) Schutzwaffen oder sonstige in Nr. 2 bezeichnete Gegenstände mit sich zu führen oder*

*c) in einer in Nr. 1 bezeichneten Aufmachung aufzutreten.*

*(3) Die zuständige Behörde kann Ausnahmen von den Verboten nach Abs. 1 und 2 zulassen, wenn eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung nicht zu besorgen ist.*

*(4) Abs. 1 und 2 gelten nicht für Gottesdienste unter freiem Himmel, kirchliche Prozessionen, Bittgänge und Wallfahrten, gewöhnliche Leichenbegängnisse, Züge von Hochzeitsgesellschaften und hergebrachte Volksfeste.*

*(5) Die zuständige Behörde kann Personen, die den Verboten nach Abs. 1 und 2 zuwiderhandeln, von der Versammlung ausschließen.*

#### **Vierter Teil Befriedeter Bezirk**

##### **Art. 17 Befriedeter Bezirk**

<sup>1</sup>Für den Landtag des Freistaates Bayern wird ein befriedeter Bezirk gebildet.

<sup>2</sup>Der befriedete Bezirk um das Landtagsgebäude umfasst das nachfolgend umgrenzte Gebiet der Landeshauptstadt München: Max-Weber-Platz, Innere Wiener Straße, Wiener Platz, Innere Wiener Straße, Am Gasteig, Ludwigsbrücke, Westufer der Isar, Prinzregentenbrücke, südliches Rondell am Friedensengel, Prinzregentenstraße, Ismaninger Straße, Max-Weber-Platz. <sup>3</sup>Die angeführten Straßen und Plätze sind nicht Teil des befriedeten Bezirks.

#### Art. 18 Schutz des Landtags

<sup>1</sup>Versammlungen unter freiem Himmel sind innerhalb des befriedeten Bezirks verboten. <sup>2</sup>Ebenso ist es verboten, zu Versammlungen nach Satz 1 aufzufordern.

#### Art. 19 Zulassung von Versammlungen

(1) Nicht verbotene Versammlungen unter freiem Himmel können innerhalb des befriedeten Bezirks zugelassen werden.

(2) <sup>1</sup>Anträge auf Zulassung von Versammlungen nach Abs. 1 sind spätestens sieben Tage vor der Bekanntgabe schriftlich, elektronisch oder zur Niederschrift beim Staatsministerium des Innern einzureichen. <sup>2</sup>Art. 13 Abs. 2 und 3 gelten entsprechend.

(3) Über Anträge auf Zulassung entscheidet das Staatsministerium des Innern im Einvernehmen mit dem Präsidenten des Landtags.

(4) Durch die Zulassung werden die übrigen Vorschriften dieses Gesetzes, insbesondere Art. 13 bis 15, nicht berührt.

### **Fünfter Teil Straf- und Bußgeldvorschriften**

#### Art. 20 Strafvorschriften

(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer

1. entgegen Art. 6 eine Waffe oder einen sonstigen Gegenstand der dort bezeichneten Art mit sich führt, zu einer Versammlung hinschafft, bereithält oder verteilt,

2. entgegen Art. 8 Abs. 2 Nr. 1 Gewalttätigkeiten vornimmt oder androht oder eine erhebliche Störung verursacht oder

3. entgegen Art. 16 Abs. 2 Nr. 3 Buchst. a sich mit anderen zu einem gemeinschaftlichen friedensstörenden Handeln zusammenschließt und dabei Waffen oder sonstige Gegenstände der dort bezeichneten Art mit sich führt.

(2) Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer

1. entgegen Art. 4 Abs. 4 Satz 3 Ordner verwendet,
2. entgegen Art. 7 Abs. 1 eine Uniform, ein Uniformteil oder ein gleichartiges Kleidungsstück trägt,
3. entgegen Art. 8 Abs. 2 Nr. 2 einer dort genannten Person Widerstand leistet oder sie tätlich angreift,
4. entgegen Art. 8 Abs. 3 oder Art. 18 Satz 2 zur Teilnahme an einer Versammlung auffordert,
5. als Veranstalter oder als Leiter einer vollziehbaren Anordnung nach Art. 12 Abs. 1 oder 2 Satz 1, Art. 15 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 oder einer gerichtlichen Beschränkung zuwiderhandelt,
6. als Veranstalter oder als Leiter eine Versammlung unter freiem Himmel ohne Anzeige nach Art. 13 Abs. 1 durchführt,
7. als Leiter die Versammlung wesentlich anders durchführt, als der Veranstalter bei der Anzeige nach Art. 13 Abs. 2 Nr. 2 oder 6, angegeben hat,
8. entgegen Art. 16 Abs. 1 eine Schutzwaffe oder einen Gegenstand mit sich führt,
9. entgegen Art. 16 Abs. 2 Nr. 1 an einer Veranstaltung teilnimmt oder den Weg zu einer Veranstaltung zurücklegt oder
10. entgegen Art. 16 Abs. 2 Nr. 3 sich mit anderen zu einem gemeinschaftlichen friedensstörenden Handeln zusammenschließt und dabei den in Art. 16 Abs. 2 Nr. 3 Buchst. b oder c bezeichneten Verboten zuwiderhandelt.

#### *Art. 21 Bußgeldvorschriften*

*Mit Geldbuße bis zu dreitausend Euro kann belegt werden, wer*

1. entgegen Art. 3 Abs. 3 Ort, Zeit, Thema oder den Namen des Veranstalters einer Versammlung nicht angibt,
2. entgegen Art. 4 Abs. 3 Satz 1 oder 3 keine geeigneten Maßnahmen ergreift oder die Versammlung nicht oder nicht rechtzeitig für beendet erklärt,
3. als Leiter Ordner einsetzt, die anders gekennzeichnet sind, als es nach Art. 4 Abs. 4 Satz 2 zulässig ist,

4. als Leiter entgegen Art. 4 Abs. 5 Satz 2 Polizeibeamten keinen oder keinen angemessenen Platz einräumt,

5. entgegen Art. 5 Abs. 2 die Versammlung nicht unverzüglich verlässt,

6. entgegen Art. 5 Abs. 3 sich nicht unverzüglich entfernt,

7. entgegen Art. 7 Abs. 2 an einer Versammlung teilnimmt,

8. entgegen Art. 8 Abs. 1 eine Versammlung stört,

9. entgegen Art. 10 Abs. 2 Satz 1 Pressevertreter ausschließt,

10. als Veranstalter

a) entgegen Art. 10 Abs. 3 Satz 1 persönliche Daten nicht, nicht richtig oder nicht rechtzeitig mitteilt oder

b) Personen als Leiter der Versammlung einsetzt, die von der zuständigen Behörde nach Art. 10 Abs. 3 Satz 2 oder Art. 13 Abs. 5 abgelehnt wurden,

11. als Veranstalter

a) Ordner einsetzt, die von der zuständigen Behörde nach Art. 10 Abs. 4 Satz 1 oder nach Art. 13 Abs. 6 Satz 1 abgelehnt wurden,

b) einer vollziehbaren Anordnung nach Art. 10 Abs. 4 Satz 2 oder Art. 13 Abs. 6 Satz 2 zuwiderhandelt, oder

c) entgegen Art. 10 Abs. 4 Satz 3 oder Art. 13 Abs. 6 Satz 3 persönliche Daten nicht, nicht richtig oder nicht rechtzeitig mitteilt,

12. einer vollziehbaren Anordnung nach Art. 12 Abs. 1 oder 2 Satz 1, Art. 15 Abs. 1 bis 3 oder einer gerichtlichen Beschränkung zuwiderhandelt,

13. entgegen Art. 13 Abs. 1 Satz 1 eine Anzeige nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erstattet,

14. entgegen Art. 13 Abs. 2 Satz 3 eine Mitteilung nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig macht,

15. als Veranstalter oder als Leiter eine Versammlung unter freiem Himmel ohne Anzeige nach Art. 13 Abs. 3 durchführt,

16. entgegen Art. 16 Abs. 2 Nr. 2 einen Gegenstand mit sich führt oder

17. entgegen Art. 18 Satz 1 an einer dort genannten Versammlung teilnimmt.

Art. 22 Einziehung

<sup>1</sup>Gegenstände, auf die sich eine Straftat nach Art. 20 oder eine Ordnungswidrigkeit nach Art. 21 Abs. 1 Nr. 6, 10 oder 13 oder nach Art. 21 Abs. 2 bezieht, können eingezogen werden. <sup>2</sup>§ 74a des Strafgesetzbuchs und § 23 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten sind anzuwenden.

## **Sechster Teil Schlussbestimmungen**

Art. 23 Einschränkung von Grundrechten

Die Grundrechte der Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 des Grundgesetzes, Art. 113 der Verfassung) und der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes, Art. 110 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung) werden nach Maßgabe dieses Gesetzes eingeschränkt.

Art. 24 Zuständigkeiten

(1) Polizei im Sinn dieses Gesetzes ist die Polizei im Sinn des Art. 1 PAG.

(2) <sup>1</sup>Zuständige Behörden im Sinn dieses Gesetzes sind die Kreisverwaltungsbehörden, ab Beginn der Versammlung die Polizei. <sup>2</sup>In unaufschiebbaren Fällen kann die Polizei auch an Stelle der Kreisverwaltungsbehörde Maßnahmen treffen.

(3) <sup>1</sup>Bei Versammlungen unter freiem Himmel, die über das Gebiet einer Kreisverwaltungsbehörde hinaus gehen (überörtliche Versammlungen), genügt der Veranstalter seiner Anzeigepflicht, wenn er die Versammlung gegenüber einer zuständigen Kreisverwaltungsbehörde anzeigt. <sup>2</sup>Dies gilt nicht bei Eilversammlungen nach Art. 13 Abs. 3. <sup>3</sup>Die Kreisverwaltungsbehörde unterrichtet unverzüglich die übrigen betroffenen Kreisverwaltungsbehörden und die Regierung; berührt die Versammlung mehrere Regierungsbezirke, unterrichtet sie das Staatsministerium des Innern.

(4) <sup>1</sup>Bei überörtlichen Versammlungen kann die Regierung bestimmen, dass eine der nach Abs. 2 Satz 1 zuständigen Kreisverwaltungsbehörden im Benehmen mit den übrigen über Verfügungen nach Art. 6, 13 Abs. 1 Satz 3, Abs. 5, Abs. 6 Sätze 2 und 3, Art. 15 und 16 Abs. 3 entscheidet. <sup>2</sup>Bei überörtlichen Versammlungen, die mehrere Regierungsbezirke berühren, kann das Staatsministerium des Innern diese Bestimmung treffen.

Art. 25 Keine aufschiebende Wirkung der Klage

Klagen gegen Entscheidungen nach diesem Gesetz haben keine aufschiebende Wirkung.

Art. 26 Kosten

*Mit Ausnahme von Entscheidungen über Erlaubnisse nach Art. 6 sind Amtshandlungen nach diesem Gesetz kostenfrei.*

*Art. 27 Folgeänderungen anderer Rechtsvorschriften*

*(1) Das Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiaufgabengesetz – PAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. September 1990 (GVBl S. 397, BayRS 2012-1-1-I), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Juli 2008 (GVBl S. 365), wird wie folgt geändert:*

*1. In Art. 13 Abs. 1 Nr. 4 werden die Worte „§ 27 des Versammlungsgesetzes“ durch die Worte „Art. 20 Abs. 1 Nrn. 1 und 3, Abs. 2 Nrn. 10 bis 12 des Bayerischen Versammlungsgesetzes (BayVersG)“ ersetzt.*

*2. In Art. 32 Abs. 5 werden die Worte „gelten die §§ 12a und 19a des Versammlungsgesetzes“ durch die Worte „gilt Art. 9 BayVersG“ ersetzt.*

*3. Art. 74 wird wie folgt geändert:*

*a) Nach dem Wort „Person“ werden ein Komma und das Wort „Versammlungsfreiheit“ eingefügt.*

*b) Nach den Worten „Art. 2 Abs. 2 Sätze 1 und 2,“ werden die Worte „Art. 8 Abs. 1“ und ein Komma eingefügt.*

*c) Nach den Worten „Art. 112 Abs. 1“ werden ein Komma und die Worte „Art. 113“ eingefügt.*

*(2) Das Gesetz über das Landesstrafrecht und das Ordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung – Landesstraf- und Ordnungsgesetz - LStVG – (BayRS 2011-2-I), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Juli 2008 (GVBl S. 364), wird wie folgt geändert:*

*1. In das Inhaltsverzeichnis wird folgender Art. 23a eingefügt: „Art. 23a Uniform- und politisches Kennzeichenverbot“*

*2. In Art. 23 Abs. 1 Satz 2 wird vor dem Wort „Versammlungsgesetzes“ das Wort „Bayerischen“ eingefügt.*

*3. Es wird folgender Artikel 23 a eingefügt:*

*„Art. 23a Uniform- und politisches Kennzeichenverbot*

*Mit Geldbuße bis zu dreitausend Euro kann belegt werden, wer außerhalb von Versammlungen öffentlich Uniformen, Uniformteile oder gleichartige*

*Kleidungsstücke als Ausdruck einer politischen Gesinnung trägt, sofern damit eine einschüchternde Wirkung verbunden ist.“*

4. Art. 58 Satz 1 wird wie folgt geändert:

- a) Nach dem Wort „Person“ werden ein Komma und die Worte „der Versammlungsfreiheit,“ eingefügt.
- b) Nach den Worten „Art. 2 Abs. 2,“ werden die Worte „Art. 8 Abs. 1“ und ein Komma eingefügt.
- c) Nach den Worten „106 Abs. 3“ werden ein Komma und die Worte „Art. 113“ eingefügt.

*Art. 28 Inkrafttreten, Außerkrafttreten, Übergangsregelung*

(1) <sup>1</sup>Dieses Gesetz tritt am 1. Oktober 2008 in Kraft. <sup>2</sup>Es ersetzt nach Art. 125a Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes das Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 1978 (BGBl I S. 1789), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 24. März 2005 (BGBl I S. 969). <sup>3</sup>Mit Ablauf des 30. September 2008 treten außer Kraft:

- 1. das Gesetz über die Befriedung des Landtagsgebäudes vom 7. März 1952 (BayRS 2180-5-I),
- 2. die Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über die Befriedung des Landtagsgebäudes vom 30. April 1969 (BayRS 2180-5-1-I) und
- 3. das Gesetz zur Ausführung des Versammlungsgesetzes (AGVersammlG) vom 15. Juli 1957 (BayRS 2180-4-I).

(2) Für Einladungen zu Versammlungen in geschlossenen Räumen und Anmeldungen zu Versammlungen unter freiem Himmel, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes erfolgten, gelten abweichend von Abs. 1 Satz 2 § 2 Abs. 1 und § 14 Abs. 1 des Versammlungsgesetzes, sofern die Versammlungen innerhalb eines Jahres nach Inkrafttreten dieses Gesetzes stattfinden.

**B.**

Die Verfassungsbeschwerden sind zulässig.

Die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer nehmen ständig aktiv am politischen Meinungsbildungs- und Willensbildungsprozess durch Ausübung der Versammlungsfreiheit teil. Auch soweit sie nicht rechtsfähige Vereinigungen sind, sind sie ihrer Struktur nach festgefügt und auf eine gewisse Dauer angelegt (Jarass/Pieroth, Grundgesetz 9. Auflage 2007, Art. 8 Rndr. 11; Bay VGH, NJW 84, 2116).

Die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer sind durch die angegriffenen Gesetze unmittelbar selbst und gegenwärtig in ihren Grundrechten betroffen.

1. Die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer sind unmittelbar durch das Gesetz als Ganzes betroffen. Das Bayerische Versammlungsgesetz enthält eine Vielzahl von Vorschriften, die größere und intensivere Belastungen für die Ausübung der Versammlungsfreiheit mit sich 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, die in ihrer Intensität der vom Bundesverfassungsgericht wegen ihrer einschüchternden Wirkung beanstandeten Kostenentscheidung (BVerfG 1BvR 934/02 vom 25. Oktober 2007) zumindest gleichkommen.

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;
  - die Sanktionsmöglichkeiten, insbesondere bei den Ordnungswidrigkeiten stark erweitern.

Bei der Versammlungsfreiheit sind klare Entscheidungen des Gesetzgebers von besonderer Bedeutung (BVerfG 69, 315 Leitsatz 1): Es reicht daher nicht aus, dass das Gesetz von vorneherein auf „einschränkende Anwendung“ oder „verfassungskonforme Auslegung“ angewiesen ist. In zahlreichen Fällen haben auch von der CSU-Landtagsfraktion benannte Sachverständige bei der Anhörung zum Gesetzentwurf der Staatsregierung für ein Bayerisches Versammlungsgesetz (Drs. 15/10181 - Anlage 1) vom 8. Mai 2008 im Ausschuss des Bayerischen Landtags für Verfassungs-, Rechts- und Parlamentsfragen auf solche Notwendigkeiten verwiesen (Protokoll der 89. Sitzung des Ausschusses Battis Seite 39 ff, Heckmann Seite 71 ff, Wolff Seite 109 – Anlage 2).

An dieser Stelle soll nur ein kurzer stichwortartiger Überblick über die durch das Bayerische Versammlungsgesetz erweitert geschaffenen einschüchternden Beschränkungen gegeben werden, deren Grundrechtsrelevanz dann im Einzelnen bei der Begründetheit dargestellt werden wird:

11) Artikel 2 (Begriffsbestimmungen, Anwendungsbereich):

Die Herabsetzung der Mindestteilnehmerzahl auf zwei Personen ist eine Änderung der in Bayern seit Jahrzehnten bestehenden rechtlichen Situation ( BayObLG NJW 1979, 1985; Dietel/Gintzel/Kniesel, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 14. Aufl., § 1 Rdnr. 18), die über die Anzeige- und Mitteilungspflichten ggf. zu Straf- und Ordnungswidrigkeitstatbeständen selbst bei Kleinstveranstaltungen führt.

22) Artikel 3 (Versammlungsleitung und Einladung)

Keine teamorientierte Leitung. Fehlt es an der Einsetzung eines Leiters, ist dies in Zukunft sanktionsbewehrt, selbst bei Versammlungen in geschlossenen Räumen und bei Kleinstveranstaltungen.

33) Artikel 4 (Veranstalterpflichten, Leitungsrechte 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.

44) Artikel 7 (Uniformierungsverbot, Militanzverbot):

Das Militanzverbot verstößt gegen das Gebot der Normenklarheit. Gleichzeitig kann ein von der Polizei vermuteter Verstoß zu erheblichen Sanktionen bis zur Auflösung führen.

55) Art. 8 (Störungsverbot, Aufrufverbot)

Erweiterung ins Vorfeld auch für nichtöffentliche Versammlungen. Gerade herkömmliche Vereinigungen wählen oft nichtöffentliche Zusammenkünfte, wenn sehr kontroverse Diskussionen und turbulente Auseinandersetzungen anstehen.

66) Art. 9 (Datenerhebungen, Bild- und Tonaufzeichnungen, Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen):

Auch verdeckte Maßnahmen, auch bei Versammlungen in geschlossenen Räumen, Übersichtsaufzeichnungen mit Identifizierungsmöglichkeit, ungenügende Vorkehrungen für Speicherung und Löschung, keine Benachrichtigung der Betroffenen.

77) Art. 10 (Veranstalterrechte und -pflichten):

Ablehnungsgründe unklar, unübersehbare Datensammlungen, Kontakte mit anderen Behörden, Entstehen von politischen Persönlichkeitsprofilen.

88) Art. 12 (Beschränkungen, Verbote, Auflösung):

Die bisherigen Einschränkungen „nur im Einzelfall“ und „nur dann“ fehlen im Vergleich zu § 5 Versammlungsgesetz des Bundes.

99) Art. 13 (Anzeige- und Mitteilungspflicht):

Beibehaltung der generellen Anzeigepflicht für Versammlungen (außer Spontanversammlungen), sogar ausdrückliche Erweiterungen wie 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. 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.

110) Art. 14 (Zusammenarbeit):

Einseitige Belastung der Veranstalter.

111) Art. 15 (Beschränkungen, Verbote, Auflösung):

Unklarheit wegen des Schutzes „nicht gleichrangiger“ Drittrechte. Diese sollten nach dem Entwurf der Staatsregierung gemäß Art. 15 Abs. 1 (vgl. Begründung a.a.O. Seite 22) entgegen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BverfGE 69, 315, Leitsatz 2b) u.U. vorrangig sein. Aufgrund des Änderungsantrags der CSU-Landtagsfraktion wurden die Worte „oder Rechte Dritter unzumutbar beeinträchtigt werden“ im Art. 15 Abs. 1 gestrichen, dies aber mit der bloß „deklaratorischen Wirkung“ begründet (Drs. 15/10812, Seite 4 - Anlage 3).

112) Art. 16 (Schutzwaffen- und Vermummungsverbot):

Verschärfungen gegenüber dem sowieso schon bedenklichen § 17 a des Versammlungsgesetzes des Bundes durch den schwammigen Begriff „im Zusammenhang“. Für Bürger nicht mehr vorhersehbares Sanktions-Risiko.

113) Art. 20 (Strafvorschriften):

Zum Teil neu (Art. 20 Abs. 1 Nr. 5); zum Teil wurden neue Strafvorschriften im Lauf des Gesetzgebungsverfahrens in Ordnungswidrigkeiten umgewandelt, aber nicht weil der Unrechtsgehalt geringer bewertet wurde, sondern um die Strafverfolgungsbehörden vor dem Legalitätsprinzip zu bewahren.

114) Art. 21 (Bußgeldvorschriften):

Erhebliche Erweiterungen.

In der Gesamtheit der Neuregelung ist nicht mehr abschätzbar, welchen Belastungen und Risiken derjenige sich aussetzt, der sein Grundrecht auf Versammlungsfreiheit wahrnehmen will. Heckmann hat dies bei der oben erwähnten Anhörung des Bayerischen Landtags, nachdem er zuvor auch Bedenken gegen einzelne Vorschriften geäußert hatte, ausgeführt (Protokoll der 84. Sitzung dieses Ausschusses, Seite 108):

*„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.“*

Zwar hat die CSU-Landtagsfraktion am 9. Juni 2008 nach der Anhörung am 8. Mai 2008 noch einen quantitativ umfangreichen Änderungsantrag eingebracht (Drs. 15/10812), der dann auch in das verabschiedete Gesetz eingeflossen ist. Inhaltlich hat dieser Antrag aber nichts Wesentliches an den Beschränkungen und Belastungen geändert. Von der CSU und der Staatsregierung wurde denn auch betont, im Kern bleibe der ursprüngliche Gesetzentwurf der Staatsregierung unverändert (vgl. Sprecher der CSU-Landtagsfraktion Obermeier in der 102. Sitzung des Ausschusses für Kommunale Fragen und Innere Sicherheit am 11. Juni 2008, Protokoll, Seite 3 - Anlage 4; Staatsminister Herrmann in der Plenarsitzung des Bayerischen Landtags am 16. Juli 2008, Protokoll 15/129, Seite 37 - Anlage 5). Es ist damit eingetreten, was der Abgeordnete Welnhöfer als Vorsitzender des Arbeitskreises der CSU-Landtagsfraktion für Verfassungs-, Rechts- und Parlamentsfragen in einem Schreiben vom 22. Mai 2008 an ver.di Landesbezirk Niedersachsen- Bremen ausführte: „Die Gesetzesvorlage wird aber mit Sicherheit weder zurückgezogen noch wesentlich verändert werden.“ (Anlage 6)

Wie marginal diese Änderungen waren, zeigt etwa das Beispiel, dass zunächst die notwendige Anzeige einer Versammlung nach Artikel 13 Abs. 1 und Absatz 3 in keinem Fall – anders als bisher – fernmündlich erfolgen durfte. In Absatz 2 ist nunmehr auf Grund des Änderungsantrags eine fernmündliche Anzeige wieder zugelassen,

aber eben nur bei Eilversammlungen. Bei den überwiegenden „normalen“ Versammlungen bleibt aber der Ausschluss der fernmündlichen Anzeige nach Abs. 1 erhalten, was im Ergebnis sogar zur Strafandrohung des Artikel 20 Absatz 2 Nummer 6 führt (vgl. Begründung der Staatsregierung a.a.O. zu Artikel 13).

2. Die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer sind auch selbst betroffen. Dies gilt einmal für die Vorschriften, die sich direkt auf den Veranstalter von Versammlungen auswirken. Sie müssen aber auch für die notwendigen Leiter und Ordner sorgen. Sie haben ein Recht darauf, dass die von ihnen veranstalteten Versammlungen effektiv werden. Das können sie nur, wenn auch interessierte Teilnehmer erscheinen. Mit ihnen soll die Kommunikation stattfinden. Der Wert der Versammlung für die politische Meinungs- und Willensbildung hängt auch entscheidend von der Zahl und dem Verhalten der erschienenen Teilnehmer ab, diese dürfen nicht von vorneherein eingeschüchtert und in ihrer Unbefangenheit eingeschränkt werden.

3. Die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer werden gegenwärtig in ihren Grundrechten betroffen. Zur Versammlungsfreiheit gehört auch, selbständig über Ort und Zeit bestimmen zu können. Dies darf nicht durch ein ganzes Netz beschränkender, oft nicht voll überschaubarer Belastungen beeinträchtigt werden. Deshalb wurden die Verfassungsbeschwerden so schnell wie möglich, auch noch vor dem gemäß Artikel 28 Abs.1 Inkrafttreten des Bayerischen Versammlungsgesetzes am 1. Oktober 2008 eingereicht. Die künftigen Rechtswirkungen sind bereits gegenwärtig klar abzusehen und für die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer gewiss (BVerfGE 97, 157, 165 f.; Maunz-Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Stand April 2008 § 90 Rdnr. 368).

4. Auch der Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerden steht der Zulässigkeit nicht entgegen. Es ist nicht zumutbar, vor den Verfassungsbeschwerden gegen das Gesetz fachgerichtliche Möglichkeiten der inzidenten Normenkontrolle in Anspruch zu nehmen. Es könnten jeweils nur einzelne Aspekte des als Ganzes den Art. 8 des Grundgesetzes verletzenden Gesetzes herausgegriffen werden. Das Gesetz bliebe mit seiner einschüchternden Wirkung aber im Raum stehen und würde viele von der Wahrnehmung ihres Grundrechts abhalten. Dabei sollte auch bedacht werden, dass Bayern für sich eine Vorreiterrolle reklamiert. Tatsächlich hat die Landesregierung von Baden-Württemberg mit Datum vom 24. Juli 2008 einen Gesetzentwurf für ein neues Versammlungsgesetz vorgelegt, das die bayerischen Regelungen teilweise wörtlich übernimmt (siehe Anlage 7). Beim Abwarten auf einzelne fachgerichtliche Entscheidungen könnte sich die einschüchternde bayerische Regelung dann in weitere Teile der Bundesrepublik ausbreiten. Es liegt daher auch insoweit der Annahmegrund der „*allgemeinen Bedeutung*“ im Sinne von § 90 Abs. 2 BVerfGG vor.

## C.

Die Verfassungsbeschwerden sind begründet.

### 1.

#### **Das Gesetz als Ganzes**

Historisch galt die Versammlungsfreiheit seit jeher als Zeichen der Freiheit, Unabhängigkeit und Mündigkeit des selbstbewussten Bürgers (BVerfGE 69,315/343). Von diesem Ausgangspunkt war das

Versammlungsgesetz von 1953 etwas entfernt durch die Konfrontation mit dem Kommunismus und der Teilung Deutschlands. Die Rechtsprechung, insbesondere des BVerfG, hat dies wieder zurechtgerückt. Die bayerischen Bestrebungen gehen in ihrer bürokratischen Gängelung und Kontrolle der Bürger noch hinter den Rechtszustand von 1953 zurück. Beispielsweise hat es niemals in Deutschland in Zeiten der Demokratie eine versammlungsrechtliche Bestimmung gegeben, die eine Versammlungsleitung von der vorherigen Bescheinigung durch die Ordnungsbehörde abhängig macht, die betreffende Person sei dafür geeignet oder zuverlässig, wie dies Art.13 Abs.5 BayVersG vorsehen. 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 Neonaziaufmärschen mit fantasievollen Aktionen begegnet wird (siehe Anlage 8 Erklärung des Bürgerforum Gräfenberg).

Das Bundesverfassungsgericht hat auch klar herausgestellt, dass die Versammlungsfreiheit neben der individuellen Komponente auch ein unentbehrliches Funktionselement eines demokratischen Gemeinwesens ist (BVerfGE 69, 315). Heckmann (a.a.O. S. 71) weist zu Recht darauf hin, dass der Gesetzgeber zwar einen politischen Gestaltungsspielraum habe, der allerdings im Versammlungsrecht durch die verfassungsgerichtlichen Vorgaben mehr als in anderen Bereichen beschränkt sei. Schulze-Fielitz hat bei der derselben

Anhörung im Bayerischen Landtag zu Recht ausgeführt (Protokoll S. 14): Das ursprüngliche Freiheitsmodell, sozusagen die Freiheit der Versammlung als Regel und die Belastung als Ausnahme, habe sich sehr stark zugunsten der Belastung verschoben.

Das hier angegriffene Gesetz ist nicht versammlungsfreundlich, sondern behördenfreundlich. Für diese konstatieren die Vorschriften meist ein „kann“ oder „darf“; diejenigen, die ihre Versammlungsfreiheit wahrnehmen wollen, stehen in der Regel vor einem „hat“, an dessen Ende dann drohend eine Strafvorschrift oder Bußgeldandrohung steht. Da bleibt dann wenig davon, dass Versammlungen ein Stück ursprünglich-ungebändigter unmittelbarer Demokratie enthalten (BVerfGE 69, 315, 347).

Art. 8 des Grundgesetzes soll wie andere Grundrechte Maßstäbe für den Grundrechtsschutz effektuierende Organisations- und Verfahrensgestaltung setzen (BVerfGE 69, 315/355). Dem wird das Bayerische Versammlungsgesetz nicht gerecht. Das haben die vielen besorgten Stimmen während der öffentlichen Diskussion dieses Gesetzes gezeigt. An der Kritik beteiligten sich über hundert Organisationen aus den Gewerkschaften, bürgerschaftlichen Initiativen und Verbänden, die sich der Umwelt, der Bauern oder des Sozialbereichs annehmen, und allen demokratischen Oppositionsparteien. Auch viele Einzelne brachten ihre Befürchtungen, zum Teil auch in sehr differenzierten Petitionen an den Landtag zum Ausdruck. Das Bundesverfassungsgericht hat auf ganz verschiedenen Gebieten Grundrechtsschutz für nötig gehalten, wenn allgemeine Einschüchterungseffekte eintreten, gerade wenn viele Personen betroffen wurden, die keinen Anlass für Einschränkungen gegeben haben (BVerfGE 65, 1/42; BVerfG, 1 BvR 2074/05 vom 11.3.2008 Abs. 78). Bei der Versammlungsfreiheit ist kennzeichnend, dass sich der Bürger bewusst, im Sinne der demokratischen Teilhabe in die

Öffentlichkeit begibt. Auch dies muss unbefangen und ohne das Gefühl der Einschüchterung möglich sein, wie es das Bundesverfassungsgericht bereits in der oben unter B 1 zitierten Entscheidung zu Kostenentscheidungen im Versammlungsrecht zum Ausdruck gebracht hat.

## **2.**

### **Die Verfassungswidrigkeit einzelner Vorschriften**

#### **2.1. Die Verfassungswidrigkeit des BayVersG für Versammlungen in geschlossenen Räumen und nicht öffentliche Versammlungen**

Für Versammlungen in geschlossenen Räumen gibt es in Art. 8 GG keinen Gesetzesvorbehalt und keinen Gemeinwohlvorbehalt (Jarass/Pieroth, GG, 9. Aufl., 2007, Rd.Ziff. 20 zu Art. 8).

Die Versammlungsfreiheit kann hier nur beschränkt werden, wenn es zum Schutz eines kollidierenden Verfassungsgutes zwingend geboten ist (Jarass/Pieroth, a.a.O.; BVerwG, DVBl 99, 1742; Höfling in Sachs, Grundgesetz 2003, Rd.Ziff. 70 zu Art. 8).

Allgemein wird davon gesprochen, dass Zurückhaltung des Gesetzgebers bei der Reglementierung von derartigen Versammlungen geboten ist. Der Gesetzgeber sollte sich auf den Schutz vor Verletzungen von Personen oder Beeinträchtigung fremden Eigentums beschränken.

Demgegenüber erweitert das BayVerfG das Netz von Regelungen gegenüber der bisherigen Rechtslage exzessiv und übermäßig:

Es ist anwendbar auf alle Zusammenkünfte von mindestens zwei Personen, wenn diese „*überwiegend auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtete Erörterungen oder Kundgebungen*“ beabsichtigen (Art. 2). Ausnahmslos (abgesehen von Spontanversammlungen nach Art. 13 Abs. 4) müssen auch derartige Kleinstversammlungen eine Fülle von bürokratischen Hürden nehmen:

11) Die **Einladung** oder Bekanntgabe muss Ort, Zeit, Thema sowie Namen des Veranstalters enthalten (Art. 3 Abs. 3); falls eine der Angaben fehlt, droht eine Geldbuße bis Euro 3.000,00 (Art. 21 Nr. 1)

22) Es besteht **Leiterpflicht** (Art. 3 Abs. 1). Diese ist für den Fall kleinerer Versammlungen auch bisher schon für verfassungswidrig gehalten worden (Jarass/Pieroth, a.a.O., Rd.Ziff. 20 zu Art. 8; Höfling in Sachs, a.a.O., Rd.Ziff. 71 zu Art. 8; Gusy in Mangold/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz, 5. Aufl. 2005, Rd.Ziff. 64 zu Art. 8; Geis in Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, 2006, Rd.Ziff. 127 zu Art. 8)

Besonders absurd erscheint diese Leiterpflicht ebenso wie die Regeln über die Einladung, wenn gleichzeitig die Legaldefinition der Versammlung auf zwei Personen fixiert wird, wie in Art. 2 Abs. 1.

33) Die **Pflichten des Veranstalters** sind nicht unwesentlich ausgeweitet worden:

So hat er bereits „*im Vorfeld der Versammlung ... geeignete Maßnahmen*“ zu ergreifen, um einen gewalttätigen Verlauf zu verhindern, wenn „*tatsächliche Anhaltspunkte*“ dafür vorliegen (Art.4 Abs. 1). Dabei bleibt völlig offen, wie die Pflicht des Veranstalters tatsächlich inhaltlich ausgestaltet sein soll. Es ist unklar, wer die „*tatsächlichen Anhaltspunkte*“ liefern soll, ob es dabei auf die Sicht des Veranstalters oder auf die Sicht der Behörden (welcher? – da keine Anmeldepflicht

besteht) ankommen soll. Unklar ist auch, was man unter „*geeignete Maßnahmen*“ verstehen soll.

Für den Fall, dass die Versammlung schon begonnen hat, nennt Art. 4 Abs. 3 für den Leiter beispielhaft Aufrufe und vorsorgliche Distanzierungen. Im Falle des Art. 4 Abs. 1 stellt sich die Frage, an wen der Veranstalter derartige Aufrufe und Distanzierungen richten soll und wie sich die Geeignetheit derartiger Maßnahmen bestimmt. Die Unbestimmtheit und Unklarheit dieser Regelungen führt zu der Gefahr, dass der Veranstalter abhängig wird von den Weisungen der Behörde, die aus seiner möglichen Weigerung, sich nach ihren Weisungen zu richten, Verbotsgründe nach Art. 12 Abs. 1 Ziff. 3 folgern kann. Denn es liegt nahe, dass die Behörde, die aus ihr vorliegenden Informationen folgert, die Versammlung könnte einen gewalttätigen Verlauf nehmen, dem Veranstalter die ihr geeignet erscheinenden Maßnahmen aufgibt und aus der Nichtbefolgung seine böse Absicht im Sinne des Art. 12 Abs. 1 Ziff. 3 folgert und die Versammlung verbietet. Diese Konsequenz hatte der Gesetzgeber auch vor Augen, da es in der amtl. Begründung heißt, der Veranstalter habe alles ihm Mögliche zu unternehmen, was als *letztes Mittel* auch eine Absage der Veranstalter miteinschließen (GesetzE des BayVersG Stand 18.01.2008, BayRS 2180-4-I, S.31 oben; in der Fassung vom 11.03.2008, Drucksache 15/10181, findet sich dieser Satz nicht mehr).

Die unklare Gesetzesfassung hat zusätzlich die Folge, dass die Gewichte bei den Vorfeld-Verhandlungen, falls diese stattfinden, einseitig zugunsten der Behörde verschoben sind: Art. 4 Abs. 1 sieht keine Verpflichtung der Behörde vor, die ihr vorliegenden Informationen gegenüber dem Veranstalter aufzudecken. Jeder Veranstalter, der sich gegen für ihn unzumutbare „Vorschläge“ der Behörde für „geeignete Maßnahmen“ im Sinne von Art. 4 Abs. 1 wehrt, weil er andere

Informationen hat, riskiert im Falle eines Rechtsstreits, mit für ihn neuen Informationen überrascht zu werden.

44) Neu ist auch die **Pflicht des Veranstalters**, der zuständigen Behörde auf Anforderung die persönlichen **Daten des vorgesehenen Leiters** mitzuteilen (Art. 10 Abs. 3 Satz 1). Der Verstoß gegen diese Vorschrift ist eine OWi gem. Art. 21 Ziff. 10 a. Die zuständige Behörde kann den Leiter als ungeeignet ablehnen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass er die Friedlichkeit der Versammlung gefährdet (Art. 10 Abs. 3 Satz 2). Auch diese Norm ist OWi-bewehrt (Art. 21 Ziff. 10 b).

Ebenso kann der Veranstalter von der Behörde gezwungen werden, die persönlichen **Daten der vorgesehenen Ordner** mitzuteilen (Art. 10 Abs.4 Satz 3, OWi, Art. 21 Nr. 11 c).

Die Pflicht zur Mitteilung der persönlichen Daten des vorgesehenen Leiters ist nicht von einer auf Fakten gestützten Gefahrenprognose abhängig. Die Behörde ist an keinerlei gesetzliche Vorgaben gebunden. Auch auf die Größe der geplanten Veranstaltung kommt es nicht an. Damit ist diese zusätzliche Veranstalterpflicht jedenfalls unverhältnismäßig. Das Abfragen der persönlichen Daten des Versammlungsleiters dient erkennbar der Prüfung nach Art. 10 Abs. 3 Satz 2, d.h. seine Daten werden gespeichert und mit Erkenntnissen seiner Person aus allen der Behörde zur Verfügung stehenden Quellen abgeglichen. In der Regel werden dies die Staatsschutzabteilungen der Kripo und der Verfassungsschutz sein. Auf diese Weise hat der vorgesehene Versammlungsleiter zu gewärtigen, dass allein seine Benennung als Leiter einer Versammlung dazu führt, dass seine Daten zu einem Persönlichkeitsprofil zusammengeführt werden, aus dem sich ergibt, wann und wo und zu welchem Thema er von seinem Grundrecht gem. Art. 8 Gebrauch gemacht hat. Diese Registrierung und Speicherung kann nach dem Gesetz ausschließlich deshalb erfolgen, weil der Betroffene

als Leiter einer Versammlung vorgesehen ist, also unabhängig von Gefahren, die von ihm oder der vorgesehenen Versammlung ausgehen.

Die abschreckende Wirkung dieser gesetzlichen Regelung liegt auf der Hand, wie das BVerfG bereits 1983 ausgeführt hat:

*„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 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 Bürger begründeten freiheitlich demokratischen Gemeinwesens ist.“* (BVerfG E 65, 1, 43).

Hieraus folgt: Freie Entfaltung der Persönlichkeit setzt unter den modernen Bedingungen der Datenverarbeitung den Schutz des Einzelnen gegen unbegrenzte Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe seiner persönlichen Daten voraus. Genau darum aber geht es im Falle des angegriffenen bayrischen Versammlungsgesetzes. Von dem Bürger, der sich in Versammlungen an verantwortlicher Stelle betätigt, entsteht durch den Zwang der Abgabe der persönlichen Daten ein lückenloses Datenprofil, aus dem sich seine politischen Vorlieben und Betätigungsschwerpunkte unschwer erkennen lassen. Dies gilt umso mehr, als die Behörde auf die Zulieferung von Daten von Polizeien und Geheimdiensten angewiesen ist, wenn sie dem gesetzlichen Auftrag entsprechen will und die Geeignetheit des vorgesehenen Leiters prüft. Somit formt sich in der Verknüpfung dieser Daten ein Persönlichkeitsprofil der betreffenden Personen, das dann herangezogen wird, um seine Geeignetheit zu beurteilen. Hier ist besonders zu beachten, dass dies ungeachtet der Größe der angezeigten Versammlung geschieht, womit die Lückenlosigkeit des Persönlichkeitsprofils gewährleistet sein

soll. Bemerkenswert ist weiter, dass die lückenlose Erfassung der persönlichen Daten keinen Bezug zu einer irgendwie vorausgesehenen oder vermuteten Gefahrenlage für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung hat. Ein mit Art. 8 oder Art. 2 Abs. 1 GG konkurrierendes Rechtsgut, gar – da es sich um Regeln für Versammlungen in geschlossenen Räumen handelt – für ein kollidierendes Verfassungsgut, das eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit rechtfertigen könnte, ist nicht ersichtlich. Die Vorschrift dient offensichtlich ausschließlich der Sammelwut der Behörde und der Möglichkeit, über die in Versammlungen aktiven Bürger umfassende politische Persönlichkeitsprofile herstellen zu können. Dieser Zweck ist mit den genannten Grundrechten nicht in Einklang zu bringen.

55) Das neue Gesetz führt erstmalig eine **Pflicht des Leiters** einer Versammlung in geschlossenen Räumen ein, diese für beendet zu erklären, wenn er *"sich nicht durchzusetzen vermag."* (Art. 4 Abs. 3 Satz 3). Gemeint ist offenbar, dass die Maßnahmen im Sinne von Art. 4 Abs. 3 Satz 1 und 2, die der Leiter ergriffen hat, um zu verhindern, dass aus der Versammlung heraus Gewalttätigkeiten begangen werden, nicht den gewünschten Erfolg haben. Für diese Situation galt nach der bisherigen Rechtslage, dass der Schutz der Versammlungsfreiheit für die friedlichen Teilnehmer einer Versammlung grundsätzlich auch dann erhalten bleiben muss, wenn eine Minderheit Ausschreitungen begeht. (BVerfGE 69, 315, 361). Andernfalls hätten es Minderheiten in der Hand, Versammlungen umzufunktionieren und entgegen dem Willen der anderen Teilnehmer rechtswidrig werden zu lassen.

Diese Rechtsprechung, die für Versammlungen unter freiem Himmel entwickelt wurde, muss erst recht für Versammlungen in geschlossenen Räumen gelten, da von diesen in der Regel erheblich weniger Gefahren für die Allgemeinheit ausgehen. Nach der alten Rechtslage bestand lediglich ein Recht der Polizei, die Versammlung aufzulösen, wenn die Versammlung selbst einen gewalttätigen Verlauf nahm oder unmittel-

bare Gefahr für Leben und Gesundheit der Teilnehmer bestand. (§ 13 Abs. 1 Ziff. 2 VersG). Diese Vorschrift ist in das BayVersG übernommen worden. (Art. 12 Abs. 2 Nr. 2). Hier war schon bisher anerkannt, dass aus Gründen des Übermaßverbotes die in der Versammlung anwesende Polizei zunächst verpflichtet ist, gegen einzelne Störer vorzugehen, bevor sie die gesamte Versammlung auflöst. (Dietel/Gintzel/Kniesel, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 14. Aufl., 2005, Rd.Ziff. 15 zu § 13 m.w.N.). Die neue Rechtslage verpflichtet somit den Versammlungsleiter in Art. 4 Abs. 3 Satz 3 unter Androhung einer Geldbuße (OWi gemäß Art. 21 Ziff. 2) zur Beendigung der Versammlung, wenn er einzelne Gewalttätigkeiten nicht verhindern kann, ohne gleichzeitig eine Verpflichtung der anwesenden Polizei festzulegen, ihm bei der Wiederherstellung der Ordnung behilflich zu sein. Seine Möglichkeiten, mit der Polizei zu kooperieren und diese um Hilfe zu bitten, werden sogar durch die neue Rechtslage erschwert: Während sich nach der alten Rechtslage des § 12 VersG die in eine Versammlung entsandten Polizeibeamten dem Leiter persönlich zu erkennen zu geben hatten, so dass der Leiter wusste, wieviele es waren und wo sie sich befanden, besteht eine solche Pflicht der Polizei nach Art. 4 Abs. 5 nur noch für die Einsatzleitung. Der Versammlungsleiter weiß folglich nicht, wie viele Polizeibeamte in seine Versammlung entsandt sind und wo sie sich jeweils befinden. Damit korrespondiert die Vorschrift des Art. 4 Abs. 2, Ziff. 4, dass sich der Versammlungsleiter jederzeit für die Behörde verfügbar halten muss, während eine solche Pflicht seitens der entsandten Polizeibeamten nicht besteht. Auch in diesem Detail wird deutlich, dass die Tendenz des Bayerischen Versammlungsgesetzes darauf ausgerichtet ist, den Behörden jederzeit die Möglichkeit zu geben, die Versammlung zu kontrollieren und die verantwortlichen Leiter und Veranstalter mit zusätzlichen, jeweils mit Zwangsmitteln durchzusetzenden Pflichten zu belasten, dass auf der anderen Seite jedoch keine entsprechenden behördlichen Garantien

gesetzlich verankert und bestehende behördliche Pflichten sogar abgebaut werden.

66) Für die **Teilnehmer** von öffentlichen und sogar von nicht öffentlichen Versammlungen wird in Art. 7 Abs. 2 ein sog. **Militanzverbot** eingeführt, dessen Übertretung in Art. 21 Nr. 7 als Ordnungswidrigkeit geahndet wird. Danach ist es verboten, an der Versammlung in einer Art und Weise teilzunehmen, die dazu beiträgt, dass die Versammlung oder ein Teil hiervon nach dem äußeren Erscheinungsbild entweder nach Zif.1 paramilitärisch geprägt wird oder nach Zif.2 sonst den Eindruck von Gewaltbereitschaft vermittelt und dadurch eine einschüchternde Wirkung entsteht.

Hinsichtlich Ziffer 2 ist diese Vorschrift deshalb mit Art. 8 GG nicht zu vereinbaren, weil sie zu unbestimmt ist. Die Vorschrift verstößt gegen das Prinzip der Normenklarheit, da sie nicht erkennen lässt, welches Verhalten ein Teilnahmeverbot an einer öffentlichen oder nicht öffentlichen Versammlung auslösen soll. Die amtliche Begründung des Gesetzentwurfs bemüht sich in diesem Punkt vergeblich um Klarstellungen. Es wird ausgeführt, dass sich das Uniformierungsverbot des § 3 Abs. 1 VersG als unzureichend erwiesen habe, um Zur-Schau-Stellungen von Gewaltbereitschaft bei öffentlichen Versammlungen wirkungsvoll begegnen zu können, da sich § 3 Abs. 1 VersG tatbestandlich nur auf das Tragen von Uniformen, Uniformteilen und sonstigen gleichartigen Kleidungsstücken beziehe und damit nicht „*Fahnen, Fackeln, Trommeln, Abzeichen oder das Marschieren im Gleichschritt*“ erfasst würden. (Gesetzentwurf Fassung 11.03.08, Drs.15/10181, S.15) Mit dieser Formulierung wird der Eindruck erweckt, als solle von dem sog. Militanzverbot auch das Zeigen von Fahnen und Abzeichen erfasst werden, womit zweifellos ein Großteil der derzeit legal stattfindenden Versammlungen betroffen wäre. Ohne mehr Klarheit zu schaffen, heißt es weiter:

*„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.“ (a.a.O., S. 15)*

Anknüpfungspunkt des Militanzverbots sei *„die Form, nicht der Inhalt der Kommunikation im Rahmen öffentlicher Versammlungen.“ (a.a.O.)*

Im weiteren Verlauf des Textes werden dann erneut beispielhaft die illegalen Verhaltensweisen aufgezählt:

*„Zu den Verhaltensweisen, die den Eindruck einschüchternder Militanz und Gewaltbereitschaft erwecken können, zählen insbesondere Trommelschlagen, Marschieren in Formation oder im Gleichschritt sowie das Mitführen und Verwenden von Fahnen, Fackeln oder Abzeichen. Auch hier ist aber zu beachten, dass etwa das Mitführen von Trommeln, Fahnen und anderen Hilfsmitteln zur Wirksamkeitssteigerung der Versammlung grundsätzlich erlaubt bleibt und nur dann unter das Militanzverbot fällt, wenn ein Gesamteindruck entsteht, der Gewalt und Kampfbereitschaft vermittelt und andere einschüchtert“. (a.a.O S.16.)*

Ausdrücklich weist die amtliche Begründung darauf hin, dass bei einem drohenden Verstoß gegen das *Militanzverbot* eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit bestehe, was beschränkende Verfügungen nach Art. 15 Abs. 1 erlaube (a.a.O.).

Damit wird ein Verstoß oder ein drohender Verstoß gegen das in dieser Weise äußerst unklar und widersprüchlich beschriebene sog. *Militanzverbot* nicht nur zur Voraussetzung einer Ordnungswidrigkeit, sondern darüber hinaus als Rechtsgrund für einschränkende Verwaltungsakte bis hin zum Verbot der Versammlung erklärt. Dies ist deshalb mit Art. 8 GG nicht vereinbar, weil niemand, auch nicht die amtliche Begründung, schlüssig darstellen kann, was unter dem sog. *Militanzverbot* zu verstehen ist. Wenn zutreffend darauf hingewiesen wird, dass beispiels-

weise Fahnen und Abzeichen zum erlaubten Bestandteil einer Versammlung gehören, dass es auch nicht auf den Inhalt, sondern nur auf die Form ankomme, kann der Bürger nicht wissen, welches Verhalten vom Gesetz als illegal angesehen wird. Die Unklarheit wird noch dadurch verstärkt, dass erklärt wird, das Verhalten des einzelnen Teilnehmers für sich genommen sei möglicherweise nicht zu beanstanden und erst aus einem Gesamteindruck könne sich der Eindruck der Militanzbereitschaft ergeben. Damit wird der an einer Versammlung teilnehmende Bürger, der sich für sich genommen ordnungsgemäß verhält, zum Objekt staatlichen Handelns gemacht, das er in keiner Weise beeinflussen kann. Bei einer vielleicht viele tausend Menschen umfassenden Versammlung wird der Einzelne, der sich ordnungsgemäß verhält, verantwortlich gemacht für das Verhalten anderer, das er weder beeinflussen noch – bei Großveranstaltungen – auch nur übersehen kann.

Von der bayerischen Staatsregierung ist mehrfach erklärt worden, das sog. Militanzverbot richte sich gegen extremistische Gruppen wie „sog. ‚Schwarze Blöcke‘ militanter Autonomer“ (amtliche Begründung, a.a.O., S. 16). Auch dieser Begriff ist jedoch nicht geeignet, eine Eingrenzung vorzunehmen, die rechtsstaatlichen Anforderungen genügt. Das BVerfG hatte bereits 1985 in seiner Brokdorf-Entscheidung ausgeführt, dass der Schutz der Versammlungsfreiheit für die friedlichen Teilnehmer einer Demonstration grundsätzlich auch dann erhalten bleiben muss, wenn eine Minderheit Ausschreitungen begeht. (BVerfGE 69, 315, 361). Andernfalls hätten es Minderheiten in der Hand, Demonstrationen umzufunktionieren und entgegen dem Willen der anderen Teilnehmer rechtswidrig werden zu lassen; praktisch könnten viele Versammlungen verboten werden, wenn nicht alle, bei denen sich Erkenntnisse über unfriedliche Absichten eines Teils der Teilnehmer beibringen lassen. Ein solches vorbeugendes Verbot der gesamten Veranstaltung sei jedoch nur unter strengen Voraussetzungen statthaft, zu denen insbe-

sondere die vorherige Ausschöpfung aller sinnvoll anwendbaren Mittel gehört, die eine Grundrechtsverwirklichung der friedlichen Demonstranten ermöglicht. Wenn also aus einer Gruppe von Versammlungsteilnehmern heraus Gewalttätigkeiten oder sonstige Straftaten begangen werden, so ist die Polizei nach Maßgabe der allgemeinen Gesetze berechtigt, einzuschreiten. Das Versammlungsrecht ist hiervon nicht berührt, da Straftaten davon nicht gedeckt werden. Wenn sich jedoch die Besonderheit der Gruppe lediglich dadurch manifestiert, dass sie sich z.B. schwarz kleidet, ohne dass das Uniformverbot verletzt würde und ohne Straftaten zu begehen, ist ein versammlungsrechtliches Problem nicht erkennbar. Das BVerfG hat diese Rechtsprechung aus dem Jahre 1985 in der jüngsten Entscheidung vom 06.06.07 zum Verbot eines Sternmarsches anlässlich des G 8 –Gipfels in Heiligendamm noch einmal ausdrücklich bestätigt. (NJW 2007, 2167, 2170). Diese Entscheidung ist zwar für eine Versammlung unter freiem Himmel ergangen, hier jedoch problemlos auf die Rechtslage für Versammlungen in geschlossenen Räumen zu übertragen. Da von diesen erheblich geringere Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgehen, ist die Schwelle für Restriktionen sogar erheblich höher anzusetzen. Es ist eine Besonderheit des BayVersG, dass Art.7 gerade keinerlei Unterscheidung trifft, sondern unterschiedslos für Versammlungen unter freiem Himmel, in geschlossenen Räumen und sogar für nichtöffentliche Versammlungen gilt.

Ausgehend von dieser durch das BVerfG geklärten rechtlichen Grundlage gibt es aus der Sicht der Beschwerdeführer keine Notwendigkeit, besondere gesetzliche Bestimmungen für einen roten, grünen oder schwarzen Block einzuführen. Im Gegenteil schafft die unklare und widerspruchsvolle Regelung des Art. 7 Abs. 2 Ziff. 2 eine für den einzelnen Bürger undurchschaubare und von ihm nur begrenzt beeinflussbare Situation, die geeignet ist, ihn von der Ausübung seines Grundrechts abzuschrecken.

77) **Teilnehmer** und **Verantwortliche** einer Versammlung selbst in geschlossenen Räumen werden einer **bisher nicht bekannten Kontroll-dichte 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 Versammlungen teilzunehmen. Hierher gehört die Pflicht des Veranstalters, die persönlichen Daten des Leiters auf Anforderung mitzuteilen und die Möglichkeit der Ablehnung des Leiters nach Prüfung durch die Behörde (Art. 10 Abs. 3), die Pflicht des Veranstalters, auf Anforderung auch die persönlichen Daten der vorgesehenen Ordner mitzuteilen – mit der Möglichkeit der Ablehnung durch die Behörde (Art. 10 Abs. 4) sowie die Pflicht zur ständigen Erreichbarkeit des Leiters für die Behörde – bei gleichzeitig abgeschwächter Meldepflicht der anwesenden Polizei in Art. 4 Abs. 2 und Art. 4 Abs. 5.

88) Insbesondere verletzen Art. 4 Abs. 5 und Art. 9 die Grundrechte der Beschwerdeführer auf allgemeine Handlungsfreiheit und Versammlungsfreiheit nach den Art. 2 Abs. 1 und Art. 8 GG.

Dazu ist im einzelnen Folgendes auszuführen:

111) Art. 4 Abs. 5 regelt die Entsendung von Polizeibeamten in Versammlungen lediglich in der Weise, dass sich die Beamten oder die polizeiliche Einsatzleitung vor Ort dem Leiter zu erkennen zu geben haben und dieser ihnen einen angemessenen Platz einräumen muss. Diese Vorschrift genügt verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht, da in ihnen die Voraussetzungen für eine polizeiliche Entsendung nicht genannt sind, sondern das Recht der Polizei, Versammlungen in

dienstlicher Eigenschaft zu besuchen, sozusagen stillschweigend vorausgesetzt wird. Art. 8 Abs. 1 GG garantiert das möglichst unbeeinflusste Engagement des einzelnen vor und bei Demonstrationen bzw. Versammlungen, schützt damit auch davor, das Grundrecht im Visier von Polizei oder Verfassungsschutz wahrnehmen zu müssen (Dietel/Gintzel/Kniesel, a.a.O., Rd.Ziff. 80 zu § 1). Für allgemeine Überwachungsmaßnahmen gibt es keinen Gesetzesvorbehalt für Versammlungen in geschlossenen Räumen (Dietel/Gintzel/Kniesel, a.a.O., Rd.Ziff. 10 zu § 12 m.w.N.). Somit kommt ein Anwesenheitsrecht von Polizeibeamten 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. Dementsprechend hätte das Gesetz die Voraussetzungen für eine rechtmäßige Entsendung von Polizeibeamten in Versammlungen in geschlossenen Räumen genau und rechtsstaatlich bestimmt formulieren müssen. Nach der Rechtsprechung des BayVGh in einer jüngsten Entscheidung ist Voraussetzung für die Entsendung von Polizeibeamten das Vorliegen einer konkreten Gefahr für die Versammlung (BayVGh Urteil vom 15.07.2008, 10 BV 07.2143, noch nicht rkr.)

Indem die Vorschrift des § 4 Abs. 5 das Anwesenheitsrecht der Polizei in Versammlungen in geschlossenen Räumen ohne Bedingungen voraussetzt und mit einer Bußgeldandrohung gegenüber dem Versammlungsveranstalter legitimiert (vgl. Art. 21 Nr. 4), verstößt diese Vorschrift gegen Art. 8 Abs. 1 GG.

112) Zu den die Versammlung in geschlossenen Räumen übermäßig kontrollierenden und die Grundrechte der Versammlungsteilnehmer missachtenden Regelungen gehört auch Art. 9, der die polizeiliche

Datenerhebung mit Hilfe von Bild- und Tonaufzeichnungen sowie Übersichtsaufnahmen und –aufzeichnungen regelt. Art. 9 soll nach dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers sowohl für Versammlungen in geschlossenen Räumen wie unter freiem Himmel gelten. (Amtliche Begründung, a.a.O., S. 17).

Für Versammlungen in geschlossenen Räumen wird die bisher in § 12a VersG geregelte polizeiliche Datenerhebung von einem beträchtlichen Teil der Literatur für verfassungswidrig gehalten, da Art. 8 für derartige Versammlungen keinen Gesetzesvorbehalt enthält (vgl. Dietel/Gintzel/Kniesel, a.a.O., Rd.Ziff. 7 zu § 12 a m.w.Hinweisen). Kein Zweifel kann daran bestehen, dass offene oder verdeckte Bild- und Tonaufnahmen oder –aufzeichnungen oder sonstige personenbezogene Datenerhebungen Grundrechtseingriffe darstellen, die das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und die Versammlungsfreiheit beeinträchtigen. Wie auch die amtliche Begründung des bayrischen Versammlungsgesetzes anerkennt, erfasst der Schutzbereich von Art. 8 Abs. 1 GG als innere Versammlungsfreiheit auch die Entschließungsfreiheit, das Grundrecht angstfrei auszuüben, ohne eine unbeschränkte staatliche Überwachung der Versammlungsteilnehmer befürchten zu müssen (Amtliche Begründung, a.a.O., S. 17).

Eine Auseinandersetzung mit den Einwänden, die für eine Verfassungswidrigkeit polizeilicher Datenerhebung bei Versammlungen in geschlossenen Räumen erhoben werden, erfolgt in der amtlichen Begründung nicht.

Nach der hier vertretenen Auffassung kommt eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit ohne ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt nur in Betracht, wenn dies zum Schutz eines kollidierenden Verfassungsgutes zwingend geboten ist. Damit scheiden Datenerhebungen der Polizei in geschlossenen Räumen – verdeckt oder offen – jedenfalls in den Fällen aus, in denen Art. 9 dies zur Auswertung des polizeitaktischen

Vorgehens und zu Zwecken der polizeilichen Aus- und Fortbildung zulässt (Art. 9 Abs. 2 Satz 2 u. 3). Hier ist kein kollidierendes Verfassungsgut erkennbar, das polizeiliche Datenerhebung zwingend geboten erscheinen lassen könnte. 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. Für ihn bleibt die unangenehme Tatsache bestehen, dass seine Grundrechtsausübung und die darin regelmäßig enthaltene politische Meinungsäußerung von der Polizei dokumentiert wird, ohne dass er die Zwecke kontrollieren könnte. Hinzu kommt, dass der Bürger, der von einem der wesentlichen Freiheitsrechte des demokratischen Staates Gebrauch macht, von Gesetzes wegen als unfreiwilliger Statist eines polizeilichen Lehrfilms verwendet und damit zum reinen Objekt staatlicher Handlungen gemacht wird. Dieser Vorbehalt gilt unabhängig von der Frage, ob – was technisch jederzeit möglich ist – aus Übersichtsaufzeichnungen auch einzelne Personen durch Vergrößerung identifiziert werden können.

Aber auch soweit die polizeilichen Datenerhebungen zu präventiven Zwecken erfolgen (Art. 9 Abs. 1), ist die gesetzliche Ermächtigung für die Polizei zu weitgehend und beeinträchtigt die Grundrechte der Beschwerdeführer. Die Bild- und Tonaufzeichnungen von Versammlungen können offen oder verdeckt erfolgen (Art. 10 Abs. 1 u. Abs. 3 i.V.m. § 30 Abs. 3 des bayerischen Polizeiaufgabengesetzes). Damit tritt genau das ein, was das BVerfG in der Volkszählungsentscheidung von 1983 als nicht hinnehmbare Grundrechtsbeeinträchtigung angesehen hatte:

*„Wer damit rechnet, dass er für die Teilnahme an einer Versammlung 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.“ (BVerfGE 65 1 43).*

Der Einwand, dass Art. 9 Abs. 1 lediglich dann die Erhebung personenbezogener Daten von Versammlungsteilnehmern rechtfertigt, wenn tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass von ihnen erhebliche Gefahren ausgehen, geht deshalb fehl, weil der Bürger keinerlei Chance hat, die Einhaltung dieser Bedingung zu kontrollieren. Das Gesetz sieht keine Benachrichtigungspflicht des gefilmten – und möglicherweise durch Einzelvergrößerung identifizierten – Bürgers vor. Er kann nicht wissen, ob die Polizei ihn für eine mögliche Gefahr hält, zumal dann nicht, wenn die Datenerhebung verdeckt erfolgt, wie das Gesetz auch ausdrücklich vorsieht. Bei der Fülle der auf diese Weise erhobenen Daten besteht auch keinerlei Hoffnung, dass etwa stichprobenartige Überprüfungen seitens des Datenschutzbeauftragten zu einer Sicherheit des Bürgers führen könnten, dass seine Daten nicht mißbräuchlich erhoben und weiterverarbeitet werden.

Die abschreckende Wirkung dieser gesetzlichen Regelung ist gewiss.

Der Gesetzgeber hätte es in der Hand gehabt, den berechtigten Ängsten der Beschwerdeführer vor einer umfassenden und unkontrollierbaren Datenerfassung durch die Polizei bei ihren Versammlungen dadurch vorzubeugen, dass anstelle einer umfassenden und flächendeckenden optischen und akustischen Überwachung, wie es aufgrund des Gesetzes möglich ist, eine Beschränkung der polizeilichen Dokumentationsstätigkeit auf tatsächlich eingetretene Störfälle durch ein eindeutig formuliertes Gesetz erfolgt wäre. Diese polizeiliche Dokumentation müsste dann jedoch, da es keinen rechtsstaatlichen Grund gibt, sie geheim zuhalten, auch für jeden Versammlungsteilnehmer, der von ihr potentiell betroffen ist, frei einsehbar sein. Somit hätte jeder Bürger, der sich zu Unrecht

fotografiert und abgehört sieht, die Möglichkeit, hiergegen rechtlich vorzugehen. Polizei und Versammlungsteilnehmer könnten die erstellten Dokumentationen gleichermaßen nutzen, wenn eine gerichtliche Aufarbeitung einzelner Vorfälle anstehen würde. Von dieser demokratischen, an einer offenen Verwaltung orientierten Lösungsmöglichkeit ist Art. 9 des Bayerischen Versammlungsgesetzes weit entfernt. Es lässt im Gegenteil durch die Öffnungsklausel des Art. 9 Abs. 2 unbeschränkt das Abfilmen von Versammlungen und ihrem Umfeld ausschließlich aus polizeitaktischen bzw. Schulungszwecken der Polizei zu, ohne dass konkrete Störfälle oder auch nur mögliche Gefahren vorliegen müssten. Hinzu kommt, dass diese Aufnahmen auch noch von jeder Löschungspflicht ausgenommen sind und damit auf unbestimmte Zeit aufgehoben werden können (Art. 9 Abs. 4 Satz 4). Unter dem Gesichtspunkt der Abschreckung von der Teilnahme an Versammlungen sind die in Art. 9 Abs. 4 sonst vorgesehenen Verwendungsbeschränkungen und Löschungspflichten für den Bürger wertlos, da er sie im Einzelfall mangels Information nicht überprüfen kann. Verlangt wird vom Bürger ein „blindes Vertrauen“ gegenüber dem Staat, während dieser den sich versammelnden Bürgern ein offenbar grenzenloses Misstrauen entgegenbringt, wie sich aus fast jeder Vorschrift des neuen Gesetzes ergibt.

## **2.2. Die Verfassungswidrigkeit des BayVerfG für Versammlungen unter freiem Himmel**

### **11) Bisherige Rechtslage**

Die bisherige Rechtslage auf dem Gebiet des Versammlungsrechts war dadurch gekennzeichnet, dass das in einigen Teilen unzulängliche Gesetz von 1953 durch die Rechtsprechung vor allem des BVerfG grundrechtskonform ausgelegt wurde. Allzu starre Regelungen – wie

die ausnahmslose Anmeldepflicht des § 14 VersG – wurden durch Richterrecht in der Weise ergänzt, dass sie mit Art. 8 GG vereinbar wurden.

Bereits in der Brokdorf–Entscheidung hat das BVerfG jedoch darauf hingewiesen, dass insbesondere bei überörtlichen Großdemonstrationen, die von einer Vielzahl von Gruppen getragen werden, die starren Regeln des Versammlungsgesetzes von 1953 nicht mehr ausreichen. Das BVerfG hatte sich daher für mehr Flexibilität in diesen Fällen ausgesprochen, z.B. dann, wenn ein gesamtverantwortlicher Anmelder fehlt. (BVerfGE 69, 315, 359).

Das BayVersG ist jedoch den umgekehrten Weg gegangen. Statt flexiblere Regelungen zu treffen, die den unterschiedlichen Bedürfnissen von kleinen Versammlungen mit wenigen Teilnehmern ebenso gerecht werden wie überörtlichen Großdemonstrationen mit zehntausenden von Teilnehmern, wurden auch bei Versammlungen unter freiem Himmel eine Vielzahl von zusätzlichen bürokratischen Hindernissen aufgebaut. Das BayVersG ist nicht flexibler, sondern starrer als das Gesetz von 1953 geworden. Darüber hinaus enthält es eine Vielzahl von zusätzlichen Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen gegen den Bürger, der sein Grundrecht unter freiem Himmel ausüben will. Beide Tendenzen zusammen schrecken die Bürger davor ab, sich friedlich unter freiem Himmel zu versammeln und dort ihre Meinungen zu artikulieren – und sie behindern die Tätigkeit der Beschwerdeführer, die auf eine rege Beteiligung ihrer Mitglieder und Anhänger am öffentlichen Diskurs angewiesen sind.

## **22) Die Verfassungswidrigkeit der einzelnen Vorschriften:**

Hinsichtlich der Ausführungen zu Art. 2, 4, 7 und 9 wird Bezug genommen auf die geltend gemachte Verfassungswidrigkeit der

Vorschriften über Versammlungen in geschlossenen Räumen (siehe oben C2).

Für die Versammlungen unter freiem Himmel schaffen Art. 13 bis 16 mit den dazugehörigen Ahndungsvorschriften spezielle Regelungen.

### **111) Die Anzeige- und Mitteilungspflichten des Art. 13**

Das Gesetz ersetzt den Begriff der „Anmeldung“ durch das Wort „Anzeige“ und erweckt dadurch den Anschein geringerer Anforderungen. Bereits die Gegenüberstellung von § 14 VersG mit Art. 13 BayVersG zeigt jedoch, welcher gewaltiger bürokratischer Mehraufwand getrieben werden muss, wenn eine Versammlung unter freiem Himmel durchgeführt werden soll:

Waren nach der alten Rechtslage lediglich die 48 Stunden-Frist für die Anmeldung zu wahren sowie der Gegenstand der Versammlung und die für die Leitung verantwortliche Person anzugeben, ist es nunmehr erforderlich, folgende Angaben zu machen:

- Ort
- Zeitpunkt und Ende
- Thema
- Erwartete Anzahl der Teilnehmer
- Der beabsichtigte Ablauf der Versammlung, bei sich fortbewegenden Versammlungen auch der beabsichtigte Streckenverlauf
- Die mitgeführten Gegenstände und technischen Hilfsmittel
- Eine Liste der persönlichen Daten – einschließlich Name, Geburtsname, Geburtsort und Anschrift – sowohl des Veranstalters als auch des Leiters und auf Anforderung der Behörde auch der vorgesehenen Ordner (Art. 13 Abs. 1 Satz 4, Abs. 2, Abs. 3, Abs. 5 Satz 3).

Bereits diese aufgeblähten bürokratischen Anforderungen selbst bei Kleinveranstaltungen stellen eine so große bürokratische Hürde dar, dass geradezu von einer Abschreckungsnorm zur Verhinderung von Versammlungen gesprochen werden kann. Beachtet werden muss in diesem Zusammenhang, dass gemäß Art. 20 Abs. 2 Ziff. 6 der Veranstalter oder Leiter bestraft wird, wenn er eine Versammlung unter freiem Himmel ohne entsprechende Anzeige nach Art. 13 Abs. 1 durchführt bzw. wesentlich anders durchführt, als der Veranstalter bei der Anzeige nach Art. 13 Abs. 2 Nr. 2 oder 6 angegeben hat. Mit Geldbuße bis zu Euro 3.000,00 kann belegt werden, wer entgegen Art. 13 Abs. 1 Satz 1 eine Anzeige nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erstattet und entgegen Art. 13 Abs. 2 Satz 3 eine Mitteilung nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig macht. Diese Sanktionsdrohungen sind geeignet, die vom Gesetzgeber offenbar beabsichtigte Abschreckung zu verstärken. Jedenfalls gilt das für solche eher kleineren, lokalen Gruppierungen der Beschwerdeführer, wie Ortsverbände und kleinere regionale Gruppen, die sich den – angesichts des erheblichen bürokratischen Aufwands gebotenen – professionellen Rechtsrat nicht leisten können.

Das BVerfG hat in seiner Entscheidung vom 25.10.07 einen Kostenbescheid für Auflagen einer Behörde anlässlich einer Versammlung mit der Begründung aufgehoben, dass eine grundsätzliche Gebührenpflicht für Amtshandlungen aus Anlass von Versammlungen dem Charakter des Art. 8 Abs. 1 als Freiheitsrecht widersprechen würde. Dieses Recht stehe nicht unter einem Erlaubnisvorbehalt und dürfe Beschränkungen im Sinne des Abs. 2 nur unterworfen werden, wenn diese dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen (1 BvR 943/02 unter Hinweis auf die Brokdorf-Entscheidung, a.a.O., S. 353 u. 361). Ebenso wie aber die Bezahlung von Gebühren für Amtshandlungen aus Anlass von Versammlungen jedenfalls dann eine ungerechtfertigte Beschränkung des Art. 8 Abs. 1 darstellen, als dem Veranstalter keine konkrete Gefahr für die

öffentliche Sicherheit oder Ordnung zugerechnet werden kann, so ist die übermäßig bürokratische Ausgestaltung von Anzeige- und Anmeldeformalitäten für Versammlungen jedenfalls dann verfassungswidrig, als sie umstandslos für alle Arten von Versammlungen gilt, ohne dass konkrete Gefahren zu besorgen wären. So liegt der Fall aber hier, da Art. 13 in den bisher genannten Bestimmungen keinerlei Differenzierung zwischen großen und kleinen, lokal begrenzten oder überörtlichen Versammlungen unter freiem Himmel trifft.

Schon die generelle Anmeldepflicht des § 14 I VersG wurde im Lichte des Art.8 II GG sehr kritisch gesehen (vgl. Dietel/Gintzel/Kniesel, a.a.O. § 14 Rdnr. 8ff). Bei der Anhörung im Ausschuss für Verfassungs-Rechts- und Parlamentsfragen des Bayer.Landtags äusserte sich Schulze-Fielitz für eine Beschränkung der Anzeigepflicht bei kleinerem Teilnehmerkreis (Protokoll S.20). Heckmann hielt dies gleichfalls für einen interessanten Gedanken (Protokoll S.22). Wolff sieht ebenfalls u.U. die Notwendigkeit und Möglichkeit zur Einschränkung durch verfassungskonforme Auslegung (Protokoll S.109).

Die Verschärfungen in Art. 13 sind umso verwunderlicher, als Art.113 Bayerische Verfassung keine dem Art.8 II GG entsprechende Beschränkungsmöglichkeit enthält. Damit gilt in Bayern dort, wo Interpretationsspielräume bestehen, nach Art 142 GG die weitergehende Regelung, ohne dass dies der für das BVerfG maßgebende Prüfungsmaßstab wäre. Die in Literatur und Rechtsprechung des BayVerfGH erwogenen Einschränkungsmöglichkeiten für Art.113 Bayerische Verfassung sind deutlich geringer als die des Art. 8 II GG. Einschränkungen sind nur zulässig, wenn die „öffentliche Sicherheit, Sittlichkeit, Gesundheit und Wohlfahrt es zwingend erfordern“ (Art.98 Satz 2 Bayer.Verfassung) oder immanente Schranken des Grundrechts selbst gesehen werden.

Soweit in Art. 13 Abs. 1 Satz 1 eine Verlängerung der Anzeigefristen für lokale Versammlungen von 48 auf 72 Stunden festgelegt wird, ist diese Erschwerung für lokale Versammlungen, die keine Eil- oder Spontanversammlungen sind, deshalb verfassungswidrig, weil sie nicht notwendig ist. Die amtliche Begründung nennt keinerlei konkrete Fälle, in denen die 48 Stunden-Frist bei lokalen Versammlungen nicht ausgereicht hätte. Es wird lediglich in allgemeiner Form davon gesprochen, dass die bisherige Frist

*„in der Vergangenheit oft nicht ausreichte, um die Versammlungsbehörde und die Polizei in die Lage zu versetzen, der Versammlung den notwendigen Schutz zuteil werden zu lassen, sowie Dritt- und Sicherheitsinteressen zu berücksichtigen.“* (a.a.O., S. 19)

Die Ausweichmöglichkeit auf sog. Eil- oder Spontanveranstaltungen (Art. 13 Abs. 3 u. 4) gibt nur in einem Teil der Fälle Entlastung, da die gesetzlichen Voraussetzungen hier jeweils eng umschrieben werden. Insbesondere ist nicht erkennbar, weshalb bei kleineren lokalen Versammlungen, die keinerlei Sicherheitsaufwand erfordern, die bisherige 48 Stunden-Frist nicht ausreichen soll bzw. nicht auch eine kürzere Frist problemlos möglich wäre, ohne dass es zu irgendwelchen relevanten Problemen kommen würde, selbst wenn die besonderen Voraussetzungen der Eil- oder Spontandemonstration nicht vorliegen.

Welche tatsächliche Erschwerung beispielsweise der gewerkschaftlichen Tätigkeit der neue Art.13 mit sich bringt, wird aus folgendem Beispiel aus der jüngsten Zeit deutlich: In einem großen Münchner Geschäft der Modekette ZARA in der Fußgängerzone kam es im Mai 2008 zu einem Arbeitskampf. Die bei ver.di organisierten Angestellten wollten bessere Arbeitsbedingungen durchsetzen und traten dafür in einen 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 nach Art.13 erforderlich sind (vgl. dazu oben S.47 f) 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, Art.13 V. Ein Ausweichen auf eine Spontanversammlung käme nicht in Betracht, da derartige gewerkschaftliche Aktionen idR nicht die Voraussetzungen des Art.13 IV erfüllen werden. Angesichts der Fülle der zu beachtenden Hürden ist voraussehbar, dass die Beschäftigten von der geplanten Aktion Abstand nehmen würden.

Auch die Ausdehnung der Anmeldefrist für überörtliche Versammlungen auf 96 Stunden vor ihrer Bekanntgabe in Art. 13 Abs. 1 Satz 1, 2. Alternative ist nicht mit Art. 8 GG in Einklang zu bringen, weil sie nicht notwendig ist. Auch hier kann die amtliche Begründung keinen einzigen Fall in der Vergangenheit nennen, dass eine überörtliche Demonstration etwa zu knapp angemeldet wurde, so dass die Behörden keine Zeit hatten, sich vorzubereiten. Bei den bekannten Großdemonstrationen, die zu Entscheidungen des BVerfG geführt haben, lag der Sachverhalt regelmäßig so, dass entweder monatelang vor der geplanten

Versammlung Anmeldungen vorlagen oder die Behörden, die aus öffentlichen Ankündigungen monatelang im voraus wussten, welche Versammlungen stattfinden sollten, kamen den Anmeldungen dadurch zuvor, dass sie großflächige Demonstrationsverbote in Form von Allgemeinverfügungen erließen. (Beides war sowohl bei der Brokdorf-Demonstration 1981 als auch bei den Demonstrationen anlässlich des G 8-Gipfels in Rostock-Heiligendamm 2007 der Fall – vgl. BVerfG, NJW 2007, 2167). In keinem dieser aus anderen Gründen problematischen Fälle spielte die 48-stündige Anmeldefrist des § 14 VersG eine Rolle. Tatsächlich ist es auch schwer vorstellbar, dass eine Behörde von einer überregionalen Großdemonstration überrascht werden könnte. Dies schon deshalb nicht, da für derartige Demonstrationen über die Medien, Flugblätter und das Internet geworben wird und dies regelmäßig den Behörden nicht verborgen bleibt. Die tatsächlichen Probleme mit derartigen Großveranstaltungen, die bereits in der Brokdorf-Entscheidung des BVerfG angesprochen wurden und die damit zusammenhängen, dass bei derartigen Veranstaltungen regelmäßig eine Vielzahl unterschiedlichster Veranstalter auftreten, die durch die starren Vorschriften des bisherigen Versammlungsrechts nicht oder nur unzureichend erfassbar sind, werden jedenfalls durch Art. 13 BayVersG in keiner Weise gelöst.

Selbstverständlich bietet das Gesetz auch keine Lösung für das viel häufiger auftretende Problem, dass die Behörde auf eine wochen- oder monatelang vorliegende Anzeige erst im letzten Moment reagiert und einen sog. Auflagenbescheid erlässt oder sogar die Veranstaltung überhaupt verbietet, so dass allein aus Zeitgründen der effektive Rechtsschutz des Art. 19 Abs. 4 GG leidet, weil die Gerichte gezwungen sind, unter äußerster Zeitnot zu entscheiden.

Besondere verfassungsrechtliche Bedenken ergeben sich aus der Pflicht des Veranstalters, die persönlichen Daten des Veranstalters und

des Leiters anzugeben, Art. 13 Abs. 2 Ziff. 4 sowie Art. 13 Abs. 5, der die Ablehnung des Leiters durch die Behörde als unzuverlässig oder ungeeignet vorsieht.

Das Gesetz bestimmt eine Pflicht zur Abgabe persönlicher Daten als Voraussetzung für die Ausübung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit durch die dafür vorgesehenen Personen. Werden die Daten binnen der vorgesehenen Frist nicht vollständig oder nicht richtig abgegeben, liegt jedenfalls eine Ordnungswidrigkeit gem. Art. 21 Abs. 1 Ziff. 12 vor, die mit Euro 3.000,00 belegt werden kann. Somit wird faktisch die Durchführung der Versammlung und damit die Grundrechtsausübung von der Erfüllung dieser Pflicht abhängig gemacht. Bei Versammlungen unter freiem Himmel ist zwar im Gegensatz zu Versammlungen in geschlossenen Räumen grundsätzlich eine Einschränkung durch Gesetz gem. Art. 8 Abs. 2 GG möglich. Allerdings setzt ein Zwang zur Abgabe personenbezogener Daten voraus, *dass der Gesetzgeber den Verwendungszweck bereichsspezifisch und präzise bestimmt und dass die Angaben für diesen Zweck geeignet und erforderlich sind.* (BVerfGE 65, 1, 46).

Davon kann im gegebenen Fall keine Rede sein. Im Gesetz ist überhaupt nicht bestimmt, welcher Verwendung die abgelieferten Daten zugeführt werden sollen bzw. dürfen. Es lassen sich lediglich Vermutungen anstellen, dass die Behörde die übergebenen Daten mit Dateien von Polizei, Staatsschutz und Verfassungsschutz oder anderen Geheimdiensten des In- und Auslands abgleicht, die Daten zu diesem Zweck möglicherweise übermittelt und verarbeitet. Dies ist das Gegenteil des vom BVerfG vorgegebenen, präzisen bereichsspezifischen Verwendungszwecks und schon deshalb unzulässig.

Die Pflicht zur Abgabe einer Fülle von persönlichen Daten der verantwortlichen Personen einer Versammlung, bevor diese durchgeführt werden kann, stellt einen erheblichen Eingriff in das Grundrecht aus Art. 8 GG dar. Die Behörde kann die ihr vom Gesetz zugewiesene Aufgabe, nämlich die Geeignetheit und Zuverlässigkeit der genannten Personen zu prüfen, nicht erfüllen, ohne die persönlichen Daten mit den Daten der Sicherheitsbehörden über diese Personen abzugleichen. Diese Datenverarbeitung stellt nicht nur einen Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung dar, wie ausgeführt, sondern ist auch geeignet, interessierte Staatsbürger von der Übernahme verantwortlicher Positionen in Versammlungen abzuhalten. Insofern darf Bezug genommen werden auf die Ausführungen zu der entsprechenden Bestimmung in Art. 10 Abs. 3 für geschlossene Räume (vgl. oben, Ziffer II.1).

Im Falle des Art. 13 Abs. 5 besteht noch zusätzlich eine Kollision mit dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit, weil das Gesetz keinerlei Beurteilungskriterien für die Behörden angibt. Es ist dem Gesetz nicht zu entnehmen, wann eine Behörde einen Bürger für unzuverlässig oder für ungeeignet halten soll, als Leiter einer Versammlung zu fungieren. Zwar wird in der amtlichen Begründung behauptet, in Art. 13 Abs. 5 würden die „*materiellen Ablehnungskriterien*“ festgelegt. Dies ist jedoch gerade nicht der Fall. Die Begriffe *'unzuverlässig'* oder *'ungeeignet, während der Versammlung für Ordnung zu sorgen'* zeichnen sich gerade durch das Fehlen von materiellen Ablehnungskriterien aus und geben damit der Behörde freie Hand – ganz im Gegensatz zu dem im selben Absatz genannten dritten Kriterium, nämlich der Notwendigkeit, dass tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass durch seinen Einsatz Störungen in der Versammlung oder Gefahren für die öffentliche Sicherheit entstehen können. Die im Gesetz nicht näher definierte Prüfung des Bürgers auf seine *,Geeignetheit und Zuverlässig-*

*keit* entspricht in ihren Auswirkungen einem „Gesinnungs-TÜV“ und ist verfassungswidrig.

Die 1. Kammer des 1. Senats des BVerfG hat in ihrem Beschluss vom 06.06.07 zum G 8-Gipfel in Heiligendamm dazu zutreffend ausgeführt:

*„Der hoheitliche Eingriff in ein Grundrecht bedarf der Rechtfertigung, nicht aber benötigt die Ausübung des Grundrechts einer Rechtfertigung.“* (BVerfG, NJW 2007, 2167, 2169).

Dieses von der Verfassung vorgegebene Verhältnis von Ausübung eines Grundrechts und Eingriff in ein Grundrecht ist im BayVersG in sein Gegenteil verkehrt worden. Der Bürger muss sich zunächst vor der Behörde rechtfertigen, wenn er eine Versammlung leiten will: Nur wenn er vor ihren Augen besteht, darf er sein Grundrecht auch ausüben.

Das Gesetz überschreitet mit der geschilderten Regelung auch die im Grundgesetz vorgegebenen Kompetenzen. Die Beurteilung eines Bürgers als ungeeignet oder unzuverlässig, eine bestimmte Leitungsfunktion in einer Versammlung auszuüben, stellt einen so schwerwiegenden Eingriff in sein Grundrecht auf Versammlungsfreiheit dar, dass eine jedenfalls teilweise Aberkennung des Grundrechts gegeben ist. Da der Versammlungsleitung eine entscheidende Bedeutung für den Verlauf einer Versammlung zukommt, wie die Amtliche Begründung insofern zutreffend bemerkt (a.a.O., S. 20), wird dem betreffenden Bürger grundsätzlich das Recht aberkannt, Versammlungen in der von ihm gewünschten Form durchzuführen und damit der Kern seiner Grundrechtsausübung berührt. Hierfür ist aber nach dem Willen des Grundgesetzes nicht die Ordnungsbehörde, sondern gemäß Art. 18 GG ausschließlich das BVerfG zuständig. Art. 18 GG bestimmt den Beurteilungsmaßstab (*„Kampf gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung“*) präzise. Von dieser

Ermächtigung ist bis heute noch nicht ein einziges Mal Gebrauch gemacht worden.

Nach Auffassung der Beschwerdeführer ist auch eine verfassungskonforme Auslegung des Art. 13 nicht möglich. Er ist insgesamt verfassungswidrig.

**112) Das sog. Schutzwaffen- und Vermummungsverbot des Art. 16:**

Gegen die bisherige Vorschrift des § 17 a VersG wurden von Anfang an erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht. Diese resultieren im wesentlichen daraus, dass es durchaus legitime Gründe geben kann, Kleidungsstücke zu tragen, die gegen befürchtete ungerechtfertigte Gewalt schützen oder verhindern, dass man durch Filmen oder Fotografieren einer Versammlung erkannt und gespeichert werden kann. Es besteht keineswegs ein zwingender Zusammenhang zwischen Vermummung bzw. Schutzkleidung und einer Absicht, unfriedlich zu demonstrieren. Diese Argumente sollen hier nicht im einzelnen wiederholt werden, sondern wir verweisen auf die ausführliche Literatur (Nachweise bei Dietel/Gintzel/Kniesel, a.a.O., Rd.Ziff. 10 zu § 17 a).

Bei der Anhörung des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Parlamentsfragen zum Gesetzentwurf der Staatsregierung für ein Bayerisches Versammlungsgesetz am 08.05.08 wurden von Rechtsanwalt Wächtler aus seiner Praxis als Strafverteidiger einige zufällig herausgegriffene Beispiele genannt, aus denen sich die Problematik der bisherigen Norm und ihrer Anwendung in der Praxis ergibt. (Gutachten Rechtsanwalt Wächtler vom 08.05.08, S. 61 ff, Anlage 4 a, Protokoll der Anhörung des Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Parlamentsfragen, 84. Sitzung, Anlage 2):

Ein junger Mann aus Coburg erhielt vom Jugendgericht Rostock im Juli 2007 einen Strafbefehl, weil er am 02.06.07 während eines Konzerts im Rahmen des G 8-Gipfels auf dem Marktplatz in Rostock von der Polizei mit einer Arbeitsschutzbrille mit seitlichen Augenschutzklappen angetroffen wurde (StA Rostock, 483 Js 15976/07). Das AG Garmisch-Partenkirchen verurteilte 2006 eine junge Frau, die Pfingsten 2005 von Berlin aus nach Mittenwald angereist war, um dort an den jährlich stattfindenden Demonstrationen der Gruppierung „Angreifbare Traditionspflege“ gegen die dort jährlich stattfindenden Gebirgsjäger-Gedenkveranstaltungen teilzunehmen. Im Bahnhofsbereich Mittenwald, ohne räumlichen Bezug zu einer Veranstaltung, wurde sie von einem Polizeibeamten kontrolliert, und in ihrer Handtasche fand sich eine Gassprühdose, wie sie von vielen Frauen, insbesondere, wenn sie aus Großstädten kommen, zur Selbstverteidigung mitgeführt wird. Auch hier verurteilte das AG Garmisch-Partenkirchen umstandslos wegen Verstoßes gegen § 17 a Abs. 1 VersG, da man annahm, sie sei auf dem Weg zu einer Versammlung gewesen. (StA München II 11 Js 21331/06).

Im Februar 2008 verurteilte ein Münchner Amtsrichter eine junge Frau aus Stuttgart, die im Februar 2007 an einer Demonstration gegen die 43. Nato-Sicherheitskonferenz teilgenommen hatte. Ihr wurde vorgeworfen, in einer Gruppe von Personen gegangen zu sein, dabei ein Seitentransparent mit sich geführt und dabei *„die meiste Zeit so hochgehalten (zu haben), dass von den Demonstrationsteilnehmern nur noch die Augenpartie zu sehen war.“*

Aus diesem Verhalten schloss der Amtsrichter in kreativer Anwendung des Begriffs der „Aufmachung“ in § 17 a Abs. 2 Nr. 2 VersG, dass eine Vermummung beabsichtigt gewesen sei (StA München I 113 Js 11289/07).

In einer Unzahl weiterer Fälle haben sich Demonstranten mit den Richtern darüber auseinandersetzen, ob etwa durch das Tragen von Sonnenbrillen, Kapuzen-Shirts, Fahrradhelmen oder Punkerkleidung mit angebrachten Nieten ein Verstoß gegen § 17 a VersG zu sehen ist. Die Vorschrift zeichnet sich bereits in der jetzigen Fassung durch eine große Unschärfe sowohl in den einzelnen Begriffen als auch darin aus, wie das Merkmal „*auf dem Weg dorthin*“ auszulegen ist. Im Falle der Berliner Demonstrantin beispielsweise wäre diese im Wortsinne bereits auf dem Wege zur Demonstration in Mittenwald gewesen, wenn sie in Berlin in die U-Bahn gestiegen wäre, um ihren Zug nach Mittenwald am Bahnhof zu erreichen. Eine Verurteilung wäre dann ohne weiteres möglich und sogar wahrscheinlich gewesen, obwohl eine Gefährdung oder auch nur eine Gefahr im polizeirechtlichen Sinn nicht einmal im Ansatz zu erkennen gewesen ist.

Das BayVersG verschärft in Art. 16 die bisher bereits nahezu uferlose Fassung des § 17 a VersG noch weiter, indem es die immerhin räumlich einzugrenzende Formulierung „*auf dem Wege dorthin*“ ersetzt durch das sehr viel schwammigere „*im Zusammenhang mit Versammlungen ...*“. In der amtlichen Begründung wird dazu ausgeführt, dass damit das Schutzwaffen- und Vermummungsverbot

*„auf den Zeitraum vor und nach der Veranstaltung, also während der An- und Abmarschphase (erweitert wird), sofern ein sachlicher Zusammenhang mit der Ausgangsveranstaltung besteht.*

(a.a.O., S. 24)

In der praktischen Umsetzung wird diese Vorschrift bedeuten, dass die Rechtsunsicherheit für Personen, die sich auch nur *im Zusammenhang mit* Versammlungen bewegen, vollends unerträglich wird: Jeder, der sich im Umfeld von Versammlungen bewegt, muss gewärtigen, sich für den Fall der polizeilichen Kontrolle dafür rechtfertigen zu müssen, dass er Sonnenbrillen, Kapuzen-Shirts, Schals und ähnliches mit sich führt,

die prinzipiell geeignet sind, sich zu verummummen. Geahndet werden kann dies mit einer Geldbuße bis zu Euro 3.000,00, Art. 21 Abs. 1 Ziff. 16.

Noch gefährlicher, weil strafbar, kann es sein, wenn ein Bürger oder eine Bürgerin im Umfeld einer Demonstration im Besitz von Selbstverteidigungswaffen, wie Sprühdosen oder ähnlichem angetroffen wird, wie sie überall waffenscheinfrei zu kaufen sind und von Sicherheitsbehörden auch zur Mitnahme in bestimmten großstädtischen Gegenden empfohlen werden (Art. 16 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 2 Ziff. 8).

In jedem Einzelfall wird man zu erklären haben, dass man keinesfalls von der Versammlung kommt oder vorhätte, auf die Versammlung zu gehen, was zu erheblichen Unsicherheiten und zu einer Stigmatisierung bereits des gesamten Umfeldes von stattfindenden legalen Versammlungen führen wird.

Außerdem ist die Erweiterung des Art. 16 gegenüber dem bisherigen § 17 a VersG auch deshalb verfassungswidrig, weil sie übermäßig ist, soweit sie Demonstranten beim Abmarsch von einer Versammlung betrifft. Wenn die Versammlung vorbei ist, kann es nicht mehr um Gewährleistung von Friedlichkeit oder Erkennbarkeit gehen. Es ist unerfindlich, weshalb Demonstranten nicht Vermummungs-Kleidungsstücke – wie Schals etc. – und Selbstverteidigungswaffen– wie Sprühdosen – mit sich führen sollen, wenn sie sich auf dem Heimweg befinden. Es kann nicht mehr darum gehen, die Versammlung dadurch zu schützen, dass die nach Hause fahrenden Demonstranten einer polizeilichen Identifizierung zugeführt werden müssen.

Ebensowenig kann es darum gehen, dass sich Demonstranten, die sich auf dem möglicherweise stundenlangen Heimweg befinden, nicht gegen private Angriffe Dritter schützen können. Vollstreckungsmaßnahmen von Polizeibeamten können auf dem Heimweg des einzelnen Demonstranten wohl kaum mehr die

Friedlichkeit der bereits abgeschlossenen Demonstration schützen. Mit der weiteren Ausweitung des sog. Schutzwaffen- und Vermummungsverbots und ihrer zwangsweisen Durchsetzung mit den genannten Ordnungswidrigkeiten- und Strafvorschriften hat der Gesetzgeber vielmehr deutlich gemacht, dass Zweck der Vorschrift nicht so sehr der Schutz der Versammlung, sondern die Effektivierung der Strafverfolgung und möglichst vollständige Kontrolle und Erfassung von Versammlungsteilnehmern ist. Deshalb ist auch diese Vorschrift verfassungswidrig.

## **D.**

### **Einstweilige Anordnung**

Grundsätzlich ist an die Zulässigkeit von einstweiligen Anordnungen nach § 32 BVerfGG ein strenger Maßstab anzulegen. Im vorliegenden Fall ergibt jedoch die gebotene Abwägung, dass der Erlass im Interesse des allgemeinen Wohls und zur Abwehr schwerer Nachteile dringend geboten ist (BVerfGE 83,162,170ff).

Die Beschwerdeführer organisieren zur Verwirklichung ihrer Ziele laufend Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen. Wenn das Gesetz am 1.10.2008 wie vorgesehen in Kraft treten würde, müssten diese Versammlungen unter den erheblich beeinträchtigenden Bedingungen des BayVersG stattfinden. Die Veranstalter wären gezwungen, persönliche Daten der verantwortlichen Leiter und ggf. Ordner an die Behörden weiterzuleiten. Diese müssten sich ggf. einer Prüfung auf ihre Geeignetheit und Zuverlässigkeit unterziehen, bevor sie von ihrem Grundrecht Gebrauch machen könnten. Teilnehmer der Versammlungen wären den erweiterten Kontroll- und Erfassungsmöglichkeiten der Polizei ausgesetzt. Ihr Risiko, polizeilich erfasst oder sogar wegen eines prima facie nicht störenden Verhaltens mit polizeilichen Sanktionen überzogen zu werden, wäre nach dem BayVersG für sie nicht mehr beherrschbar. Diese 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 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 Artikel 15, Absatz 2, Nr. 1 a und 2 in Verbindung mit Absatz 3.

Rechtsanwalt Dr. Klaus Hahnzog

Rechtsanwalt Hartmut Wächtler

## Anlagen

- 1) Gesetzentwurf der Staatsregierung (Drs 15/10181)
- 2) Protokoll der Anhörung in der 89. Sitzung des Ausschusses des Bayerischen Landtags für Verfassungs-, Rechts- und Parlamentsfragen vom 8. Mai 2008
- 3) Änderungsantrag der CSU-Landtagsfraktion vom 9. Juni 2008 (Drs. 15/10812)
- 4) Protokoll der 102. Sitzung des Ausschusses für Kommunale Fragen und Innere Sicherheit des Bayerischen Landtags vom 11. Juni 2008
- 5) Protokoll 15/129 der Plenarsitzung des Bayerischen Landtags vom 16. Juli 2008
- 6) Schreiben des Abgeordneten Weinhofer vom 22. Mai 2008
- 7) Entwurf des Gesetzes der Landesregierung Baden-Württemberg zur Regelung von Versammlungen in Baden-Württemberg, Stand 24. Juli 2008
- 8) Erklärung des Bürgerforum Gräfenberg