



**Im Namen des Volkes**

**In dem Verfahren  
über  
die Verfassungsbeschwerde**

1. des D...,
2. der V...,
3. der G...,
4. des B...,
5. des P...,
6. des B...,
7. der H...,
8. der S...,
9. des B...,
10. der F...,
11. der P...,
12. von A...,
13. des A...

- Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Wächtler und Kollegen,  
Rottmannstraße 11 a, 80333 München -

gegen das Bayerische Versammlungsgesetz vom 22. Juli 2008 (GVBl S. 421)

hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat - unter Mitwirkung der Richterin  
und Richter

Präsident Papier,  
Hohmann-Dennhardt,  
Bryde,  
Gaier,  
Eichberger,  
Schluckebier,  
Kirchhof,  
Masing

am 17. Februar 2009 beschlossen:

1. Artikel 21 Nummer 1, 2, 7, 13 und 14 des Bayerischen Versammlungsgesetzes vom 22. Juli 2008 (GVBI S. 421) wird einstweilen außer Kraft gesetzt.
2. Artikel 9 Absatz 2 Satz 2 des Bayerischen Versammlungsgesetzes ist einstweilen mit der Maßgabe anzuwenden, dass zugleich die Voraussetzungen des Artikel 9 Absatz 1 Satz 1 des Bayerischen Versammlungsgesetzes vorliegen müssen. Eine Auswertung der Übersichtsaufzeichnungen ist nur unverzüglich nach Beendigung der Versammlung zulässig. Soweit danach die Daten nicht in Bezug auf einzelne Personen zur Verfolgung von Straftaten im Zusammenhang mit der aufgezeichneten Versammlung oder zur Abwehr künftiger versammlungsspezifischer Gefahren gemäß Artikel 9 Absatz 4 Satz 1 Nummer 2 des Bayerischen Versammlungsgesetzes benötigt werden, müssen sie innerhalb von zwei Monaten gelöscht oder irreversibel anonymisiert werden. Soweit Artikel 9 Absatz 2 und 4 des Bayerischen Versammlungsgesetzes weitergehende Nutzungen zulässt, wird die Vorschrift einstweilen außer Kraft gesetzt.
3. Artikel 9 Absatz 2 Satz 1 des Bayerischen Versammlungsgesetzes ist einstweilen mit der Maßgabe anzuwenden, dass Übersichtsaufnahmen zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes nur zulässig sind, wenn sie wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung im Einzelfall erforderlich sind.
4. Im Übrigen wird der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt.
5. Der Freistaat Bayern hat den Beschwerdeführern ein Drittel der notwendigen Auslagen im Verfahren auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zu erstatten.

### **Gründe:**

#### **A.**

Die Beschwerdeführer begehren mit ihrem Eilantrag, das Bayerische Versammlungsgesetz (BayVersG) vom 22. Juli 2008 (GVBI S. 421) als Ganzes, mit Ausnahme von Art. 15 Abs. 2 Nr. 1a und 2 sowie - bezogen hierauf - Abs. 3 BayVersG, bis zur Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde einstweilen außer Kraft zu setzen. 1

#### **I.**

Im Zuge der Föderalismusreform ging die Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht vom Bund auf die Länder über (vgl. das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006, BGBl I S. 2034). Mit dem am 1. Oktober 2008 in Kraft getretenen Bayerischen Versammlungsgesetz hat der Freistaat Bayern von dieser Kompetenz als erstes Bundesland Gebrauch gemacht. Dessen Vorschriften lauten auszugsweise: 2

Art. 2

3

## 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. 4
- (2) Eine Versammlung ist öffentlich, wenn die Teilnahme nicht auf einen individuell feststehenden Personenkreis beschränkt ist. 5
- (3) Soweit nichts anderes bestimmt ist, gilt dieses Gesetz nur für öffentliche Versammlungen. 6

### Art. 3

#### Versammlungsleitung und Einladung

- (1) 1 Jede Versammlung muss eine natürliche Person als Leiter haben. 2 Dies gilt nicht für Spontanversammlungen nach Art. 13 Abs. 4. 8
- (2) 1 Der Veranstalter leitet die Versammlung. 2 Veranstaltet eine Vereinigung die Versammlung, ist Leiter die Person, die den Vorsitz der Vereinigung führt. 3 Der Veranstalter kann die Leitung einer anderen Person übertragen. 9
- (3) Die Bekanntgabe oder Einladung zu einer Versammlung muss Ort, Zeit, Thema sowie den Namen des Veranstalters enthalten. 10

### 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. 12
- (2) Der Leiter 13
1. bestimmt den Ablauf der Versammlung, insbesondere durch Erteilung und Entziehung des Worts, 14
2. hat während der Versammlung für Ordnung zu sorgen, 15
3. kann die Versammlung jederzeit schließen und 16
4. muss während der Versammlung ständig anwesend und für die zuständige Behörde erreichbar sein. 17
- (3) 1 Der Leiter hat geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass aus der Versammlung heraus Gewalttätigkeiten begangen werden. 2 Geeignete Maßnahmen können insbesondere Aufrufe zur Gewaltfreiheit und Distanzierungen gegenüber gewaltbereiten Anhängern sein. 3 Vermag der Leiter sich nicht durchzusetzen, ist er verpflichtet, die Versammlung für beendet zu erklären. 18
- (4) 1 Der Leiter kann sich zur Erfüllung seiner Aufgaben der Hilfe einer angemessenen Anzahl volljähriger Ordner bedienen. 2 Die Ordner müssen weiße Armbinden 19

mit der Aufschrift „Ordner“ oder „Ordnerin“ tragen; zusätzliche Kennzeichnungen sind nicht zulässig. 3 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) 1 Werden Polizeibeamte in eine Versammlung entsandt, haben sie oder hat sich die polizeiliche Einsatzleitung vor Ort dem Leiter zu erkennen zu geben. 2 Ihnen muss ein angemessener Platz eingeräumt werden. 20

#### Art. 7 21

#### 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. 22

(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 23

1. paramilitärisch geprägt wird oder 24

2. sonst den Eindruck von Gewaltbereitschaft vermittelt 25

und dadurch eine einschüchternde Wirkung entsteht. 26

#### Art. 9 27

#### Datenerhebung, Bild- und Tonaufzeichnungen, Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen

(1) 1 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. 2 Die Maßnahmen dürfen auch durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden. 28

(2) 1 Die Polizei darf Übersichtsaufnahmen von der Versammlung und ihrem Umfeld zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes anfertigen. 2 Sofern es zur Auswertung des polizeitaktischen Vorgehens erforderlich ist, darf die Polizei auch Übersichtsaufzeichnungen anfertigen. 3 Diese dürfen auch zu Zwecken der polizeilichen Aus- und Fortbildung genutzt werden. 4 Die Identifizierung einer auf den Aufnahmen oder Aufzeichnungen abgebildeten Person ist nur zulässig, soweit die Voraussetzungen nach Abs. 1 vorliegen. 29

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

(4) 1 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 31

1. zur Verfolgung von Straftaten oder 32

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. 33

2 Nach Abs. 2 Satz 2 angefertigte Übersichtsaufzeichnungen dürfen darüber hinaus aufbewahrt werden, soweit sie zur Auswertung des polizeitaktischen Vorgehens benötigt werden. 3 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. 4 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. 34

(5) ... 35

Art. 10 36

#### Veranstalterrechte und -pflichten

(1) - (2) ... 37

(3) 1 Der Veranstalter hat der zuständigen Behörde auf Anforderung Familiennamen, Vornamen, Geburtsnamen, Geburtsdatum, Geburtsort und Anschrift (persönliche Daten) des Leiters mitzuteilen. 2 Die zuständige Behörde kann den Leiter als ungeeignet ablehnen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass er die Friedlichkeit der Versammlung gefährdet. 38

(4) 1 Die zuständige Behörde kann Ordner als ungeeignet ablehnen, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie die Friedlichkeit der Versammlung gefährden. 2 Die zuständige Behörde kann die Anzahl der Ordner beschränken oder dem Veranstalter aufgeben, die Anzahl der Ordner zu erhöhen. 3 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. 39

Art. 13 40

#### Anzeige- und Mitteilungspflicht

(1) 1 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. 2 Eine wirksame Anzeige kann nur schriftlich, elektronisch oder zur Niederschrift erfolgen; sie ist frühestens zwei Jahre vor dem beabsichtigten Versammlungsbeginn möglich. 3 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. 4 Bekanntgabe einer Versammlung ist die Mitteilung des Veranstalters von Ort, Zeit und Thema der Versammlung an einen bestimmten oder unbestimmten Personenkreis.	41
(2) 1 In der Anzeige sind anzugeben	42
1. der Ort der Versammlung,	43
2. der Zeitpunkt des Beginns und des Endes der Versammlung,	44
3. das Versammlungsthema,	45
4. der Veranstalter und der Leiter mit ihren persönlichen Daten im Sinn des Art. 10 Abs. 3 Satz 1 und telefonischer Erreichbarkeit,	46
5. die erwartete Anzahl der teilnehmenden Personen,	47
6. der beabsichtigte Ablauf der Versammlung,	48
7. die zur Durchführung der Versammlung mitgeführten Gegenstände oder die verwendeten technischen Hilfsmittel und	49
8. die vorgesehene Anzahl von Ordnern.	50
2 Bei sich fortbewegenden Versammlungen ist auch der beabsichtigte Streckenverlauf mitzuteilen. 3 Der Veranstalter hat Änderungen der Angaben nach den Sätzen 1 und 2 der zuständigen Behörde unverzüglich mitzuteilen.	51
(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.	52
(4) Die Anzeigepflicht entfällt, wenn sich die Versammlung aus einem unmittelbaren Anlass ungeplant und ohne Veranstalter entwickelt (Spontanversammlung).	53
(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.	54
(6) 1 Die zuständige Behörde kann Ordner ablehnen, wenn	55

1. sie ungeeignet sind, den Leiter darin zu unterstützen, während der Versammlung für Ordnung zu sorgen, oder	56
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.	57
2 Die zuständige Behörde kann die Anzahl der Ordner beschränken oder dem Veranstalter aufgeben, die Anzahl der Ordner zu erhöhen. 3 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.	58
Art. 21	59
Bußgeldvorschriften	
Mit Geldbuße bis zu dreitausend Euro kann belegt werden, wer	60
1. entgegen Art. 3 Abs. 3 Ort, Zeit, Thema oder den Namen des Veranstalters einer Versammlung nicht angibt,	61
2. entgegen Art. 4 Abs. 3 Satz 1 oder 3 keine geeigneten Maßnahmen ergreift oder die Versammlung nicht oder nicht rechtzeitig für beendet erklärt,	62
3. als Leiter Ordner einsetzt, die anders gekennzeichnet sind, als es nach Art. 4 Abs. 4 Satz 2 zulässig ist,	63
4. als Leiter entgegen Art. 4 Abs. 5 Satz 2 Polizeibeamten keinen oder keinen angemessenen Platz einräumt,	64
5. - 6. ...	65
7. entgegen Art. 7 Abs. 2 an einer Versammlung teilnimmt,	66
8. - 9. ...	67
10. als Veranstalter	68
a) entgegen Art. 10 Abs. 3 Satz 1 persönliche Daten nicht, nicht richtig oder nicht rechtzeitig mitteilt oder	69
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,	70
11. als Veranstalter	71
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,	72
b) einer vollziehbaren Anordnung nach Art. 10 Abs. 4 Satz 2 oder Art. 13 Abs. 6 Satz 2 zuwiderhandelt, oder	73
c) entgegen Art. 10 Abs. 4 Satz 3 oder Art. 13 Abs. 6 Satz 3 persönliche Daten	74

nicht, nicht richtig oder nicht rechtzeitig mitteilt,	
12. ...	75
13. entgegen Art. 13 Abs. 1 Satz 1 eine Anzeige nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig erstattet,	76
14. entgegen Art. 13 Abs. 2 Satz 3 eine Mitteilung nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig macht,	77
15. als Veranstalter oder als Leiter eine Versammlung unter freiem Himmel ohne Anzeige nach Art. 13 Abs. 3 durchführt,	78
16. entgegen Art. 16 Abs. 2 Nr. 2 einen Gegenstand mit sich führt oder	79
17. ...	80

## II.

Die Beschwerdeführer sind Landesverbände von Gewerkschaften, Parteien und anderen nichtstaatlichen Organisationen, die regelmäßig Versammlungen veranstalten. Sie rügen eine Verletzung der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG sowie - bezogen auf Art. 9, Art. 10 und Art. 13 Abs. 5 und 6 BayVersG - des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG. 81

Sie seien unmittelbar durch das Gesetz als Ganzes betroffen. Dieses entfalte in der Gesamtheit der belastenden Neuregelung einschüchternde Wirkung, da nicht mehr abschätzbar sei, welche Belastungen und Risiken sich mit der Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit verbänden. Auch seien sie durch die Vorschriften selbst und gegenwärtig betroffen, ohne dass es darauf ankäme, ob diese sich an den Veranstalter, den Leiter oder den Teilnehmer einer Versammlung richteten. Ihre Rechte als Veranstalter hingen von der Rechtsstellung der Leiter und Teilnehmer an einer Versammlung maßgeblich ab. Der Verfassungsbeschwerde stehe auch der Grundsatz der Subsidiarität nicht entgegen, da im fachgerichtlichen Verfahren nicht die einschüchternde Wirkung des Gesetzes als Ganzes angegriffen werden könne. 82

In der Sache machen die Beschwerdeführer einen versammlungsfeindlichen Charakter des Gesetzes geltend. Im Zusammenwirken der Vorschriften sei das Gesetz insgesamt gesehen nicht versammlungsfreundlich, sondern behördenfreundlich. Es führe zu bürokratischer Gängelei und Kontrolle der Bürger, die von der Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit abschreckten. 83

Die Vorschriften seien auch im Einzelnen verfassungswidrig. Dies gelte schon für die dem bisherigen Recht entsprechende, aber in der Literatur zu Recht in Frage gestellte nahezu ausnahmslose Pflicht, für jede Versammlung einen Leiter zu bestimmen (Art. 3 Abs. 1 BayVersG), sowie erst recht für die neu geschaffenen, gegen den Grundsatz der Normenklarheit verstoßenden weitreichenden Vorfeldpflichten des Veranstalters gemäß Art. 4 Abs. 1 BayVersG. 84

Weiterhin verpflichte der nun bußgeldbewehrte Art. 4 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 21 Nr. 2 BayVersG den Leiter, die Versammlung für beendet zu erklären, wenn er sich nicht durchzusetzen vermöge, auch wenn es sich unter Umständen nur um einzelne Gewalttätigkeiten handele, die im Rahmen der Versammlung drohten. Dabei lege das Gesetz keine Pflicht der anwesenden Polizei fest, ihn bei der Wiederherstellung der Ordnung zu unterstützen. Seine Möglichkeiten, mit der Polizei zu kooperieren und diese um Hilfe zu bitten, würden vielmehr erschwert, weil sich nach Art. 4 Abs. 5 BayVersG im Gegensatz zur alten Rechtslage unter Umständen nur noch die Einsatzleitung der Polizei dem Versammlungsleiter gegenüber zu erkennen geben müsse. Der Leiter wisse dann nicht mehr, wie viele Polizisten anwesend seien. Gemäß Art. 4 Abs. 5 BayVersG könnten überdies in jede Versammlung, sogar wenn sie in geschlossenen Räumen stattfinde, unbeschränkt Polizeibeamte entsendet werden, ohne dass hierbei eine Gefahrenprognose erforderlich sei.

85

Das Militanzverbot des nun gleichfalls bußgeldbewehrten Art. 7 Abs. 2 Nr. 2 BayVersG in Verbindung mit Art. 21 Nr. 7 BayVersG verstoße gegen das Prinzip der Normenklarheit. Da es weder auf den Inhalt noch auf die Form, sondern auf den Gesamteindruck eines bedrohlichen militanten Charakters der Versammlung oder Teile von ihr ankomme, könne der Bürger nicht wissen, welches Verhalten vom Gesetzgeber als illegal angesehen werde.

86

Art. 9 BayVersG, der offene und verdeckte Beobachtungs- und Dokumentationsmaßnahmen für alle Arten von Versammlungen erlaube, sei unverhältnismäßig. Auch die Bestimmungen zur Nutzung und Löschung der gewonnenen Daten genügten nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen und hätten abschreckende Wirkung. Für Versammlungen in geschlossenen Räumen werde bereits die bisher in § 12a des Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz - VersG) geregelte polizeiliche Datenerhebung von einem beträchtlichen Teil der Literatur für verfassungswidrig gehalten, da Art. 8 GG für derartige Versammlungen keinen Gesetzesvorbehalt vorsehe.

87

Die Pflicht des Veranstalters, auf Anforderung die persönlichen Daten des Leiters gemäß Art. 10 Abs. 3 Satz 1 BayVersG und der Ordner nach Art. 10 Abs. 4 Satz 3 BayVersG mitzuteilen, wobei die Behörde jeweils nach Art. 10 Abs. 3 Satz 2 beziehungsweise Art. 10 Abs. 4 Satz 1 BayVersG die Möglichkeit habe, den Leiter oder die Ordner abzulehnen, entfalte gleichfalls abschreckende Wirkung. Die Anforderung sei nicht von einer auf Fakten gestützten Gefahrenprognose abhängig. Die Behörde sei an keinerlei gesetzliche Vorgaben gebunden. Auch auf die Größe der geplanten Veranstaltung komme es nicht an. Das Abfragen der persönlichen Daten des Leiters diene erkennbar dazu, diese Daten mit Erkenntnissen über die Person aus allen der Behörde zur Verfügung stehenden Quellen abzugleichen. Es drohe die Gefahr politischer Persönlichkeitsprofile.

88

Die in Art. 3 Abs. 1, Abs. 3 sowie Art. 13 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 6 Satz 3 BayVersG niedergelegten Pflichten bedeuteten insbesondere für kleine Versammlungen eine

89

große bürokratische Hürde. Die Sanktionsbewehrung entfalte eine abschreckende Wirkung speziell für kleinere, lokale Gruppierungen der Beschwerdeführer, die sich professionellen Rechtsrat nicht leisten könnten. Die übermäßig bürokratische Ausgestaltung der Anzeigeformalitäten sei jedenfalls dann verfassungswidrig, wenn sie umstandslos für alle Arten von Versammlungen gelte, ohne dass Gefahren zu besorgen seien. Obwohl ein Zwang zur Mitteilung personenbezogener Daten festgesetzt werde, habe der Gesetzgeber den Verwendungszweck nicht bereichsspezifisch und präzise bestimmt sowie nicht sichergestellt, dass die Angaben für diesen Zweck geeignet und erforderlich seien. Die Datenverarbeitung stelle nicht nur einen erheblichen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar, sondern halte interessierte Staatsbürger von der Übernahme verantwortlicher Aufgaben bei Versammlungen ab. Art. 13 Abs. 5 BayVersG sei nicht zu entnehmen, wann eine Behörde einen Bürger für unzuverlässig oder für ungeeignet halte, als Leiter einer Versammlung für Ordnung zu sorgen. Die Überprüfung des Bürgers komme damit einem Gesinnungs-TÜV gleich. Dies verkehre die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts in ihr Gegenteil, wonach der hoheitliche Eingriff in ein Grundrecht der Rechtfertigung bedürfe, nicht aber die Ausübung des Grundrechts. Die Beurteilung eines Bürgers als ungeeignet oder unzuverlässig stelle einen schwerwiegenden Eingriff in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit dar, der eine zumindest teilweise Aberkennung des Grundrechts bedeute. Für eine solche Entscheidung sei aber nach dem Grundgesetz nicht die Ordnungsbehörde, sondern ausschließlich das Bundesverfassungsgericht nach Art. 18 GG zuständig. Auch die Ausdehnung der Anzeigefrist von 48 auf 72 Stunden vor der Bekanntgabe nach Art. 13 Abs. 1 BayVersG sei verfassungswidrig, weil sie nicht notwendig sei. Die amtliche Begründung nenne keine konkreten Fälle, in denen die 48-Stundenfrist bei kleineren lokalen Versammlungen nicht ausgereicht hätte. Die Ausdehnung der Anzeigefrist für überörtliche Versammlungen von 48 auf 96 Stunden vor der Bekanntgabe sei ebenfalls verfassungswidrig, weil sie nicht notwendig sei. Auch hier könne die amtliche Begründung keinen einzigen Fall in der Vergangenheit nennen, bei dem die Behörden nicht ausreichend Zeit gehabt hätten, sich vorzubereiten. Anders als bisher könne die Anzeige nunmehr allein bei Eilversammlungen fernmündlich erfolgen; auch hierin liege eine unverhältnismäßige Erschwerung der Versammlungsfreiheit.

Art. 16 BayVersG verschärfe die bisherige Vorschrift des § 17a VersG, obwohl schon gegen diese von Anfang an erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht worden seien. Denn ein zwingender Zusammenhang zwischen Vermummung oder Schutzkleidung und der Unfriedlichkeit der Versammlung bestehe nicht. Art. 16 BayVersG sei im Vergleich zu dem bisherigen § 17a VersG auch insoweit unverhältnismäßig, als er nun auch Demonstranten beim Abmarsch von einer Versammlung betreffe. Wenn eine Versammlung beendet sei, könne es nicht mehr darum gehen, die Friedlichkeit der Versammlung zu gewährleisten.

90

### III.

Zu dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat die Bayerische Staatsregierung Stellung genommen. 91

Der Antrag könne keinen Erfolg haben, weil die Verfassungsbeschwerde von vornherein unzulässig sei. Als Personenverbände könnten sich die Beschwerdeführer allenfalls gegen solche Vorschriften wenden, die sie als Veranstalter beträfen. Auch insoweit aber fehle es an einer unmittelbaren Grundrechtsbetroffenheit und der Erschöpfung des Rechtswegs. Darüber hinaus sei die Verfassungsbeschwerde unzulässig, weil im Rahmen der Verfassungsbeschwerde nicht das Bayerische Versammlungsgesetz als Ganzes angegriffen werden könne. 92

Im Übrigen könne der Antrag aber auch nach Maßgabe einer Interessenabwägung keinen Erfolg haben. Das Bayerische Versammlungsgesetz beruhe auf einem eigenen rechts- und ordnungspolitischen Konzept, das sich als eine den tatsächlichen und rechtlichen Entwicklungen angepasste Konkretisierung der bisherigen Rechtslage verstehe und hierbei zum Teil strengere, zum Teil aber auch geringere Anforderungen stelle. Die Außerkraftsetzung eines solchen Gesetzes sei nur unter besonders strengen Voraussetzungen zulässig, die vorliegend nicht gegeben seien. 93

So schränke Art. 9 Abs. 2 BayVersG die Zulässigkeit von Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen gegenüber der bisherigen Rechtslage nach §§ 12a, 19a VersG deutlich ein. Die bayerische Polizei dürfe Übersichtsaufnahmen nur zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes in die Einsatzzentrale senden, wobei diese Bilder insoweit nicht gespeichert werden dürften. Eine Speicherung dürfe nur unter den Voraussetzungen des Art. 9 Abs. 2 Satz 2 BayVersG erfolgen. Weiter dürften sowohl Individualaufzeichnungen als auch Übersichtsaufnahmen und -aufzeichnungen nach Art. 9 Abs. 3 BayVersG in Verbindung mit Art. 30 Abs. 3 BayPAG grundsätzlich nur offen und nur unter besonderen Bedingungen verdeckt erfolgen, während §§ 12a, 19a VersG diese Einschränkung nicht vorsähen. Auch reduziere Art. 9 Abs. 4 Satz 3 BayVersG die Höchstspeicherfrist für Aufzeichnungen auf ein Jahr, während § 12a Abs. 2 Satz 2 VersG hierfür noch drei Jahre vorsehe. 94

Die in Art. 13 Abs. 2 Satz 1 und 2 BayVersG genannten Angaben entsprächen denjenigen, die nach der Rechtspraxis bereits gemäß § 14 VersG erforderlich gewesen seien. Sie beschränkten sich auf die Informationen, die notwendig seien, um einschätzen zu können, ob Maßnahmen zum Schutz der Versammlung selbst oder von Dritten vorbereitet oder getroffen werden müssten. 95

Art. 4 BayVersG sei eine Reaktion auf die Entwicklung, dass Veranstalter gewaltbereite Gruppierungen ausdrücklich zur Teilnahme einluden und dass Versammlungsleiter im Rahmen von Versammlungen zu Gewalttätigkeiten aufriefen oder die Teilnehmer aufforderten, gewaltbereite Gruppierungen gegen den Zugriff der Polizei zu schützen. Da von einem Versammlungsveranstalter und -leiter weder tatsächlich noch rechtlich Unmögliches verlangt werden könne, erschöpften sich deren Pflichten regelmäßig in bloßen Appellen, wie aus den Regelbeispielen des Art. 4 Abs. 3 Satz 2 96

BayVersG ersichtlich sei. Diese Inpflichtnahme, die letztlich aus dem Friedlichkeitsgebot des Art. 8 GG folge, schränke die Versammlungsfreiheit des Veranstalters und des Leiters nicht unverhältnismäßig ein. Die Voraussetzungen für deren Inpflichtnahme nach Art. 4 Abs. 1 und 3 BayVersG seien so hoch, dass sie nur selten erfüllt sein dürften. Denn aufgrund der Schutzpflicht des Staates gegenüber Versammlungen könnten Veranstalter und Leiter zu Maßnahmen nach Art. 4 Abs. 1 und 3 BayVersG nur und erst dann verpflichtet sein, wenn auch ein - stets vorrangiges - polizeiliches Einschreiten gegen einzelne Störer die Friedlichkeit der Versammlung nicht wiederherzustellen vermöge. Hinzu komme, dass selbst in einem solchen Fall den Veranstaltern und Leitern nur das abverlangt werden dürfe, was ihnen nach den Umständen des Einzelfalls tatsächlich und rechtlich möglich sei.

Nach den bisherigen Erfahrungen der bayerischen Versammlungsbehörden habe sich die von den Beschwerdeführern befürchtete abschreckende Wirkung nicht eingestellt. Die Gesamtabwägung ergebe daher, dass das Bayerische Versammlungsgesetz für die von ihm Betroffenen keine schweren und irreparablen Nachteile zur Folge habe.

97

## B.

Dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist teilweise stattzugeben.

98

## I.

1. Gemäß § 32 Abs. 1 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Dabei haben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Hoheitsakts vorgetragen werden, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, die Verfassungsbeschwerde erweise sich von vornherein als insgesamt unzulässig oder offensichtlich unbegründet (vgl. BVerfGE 112, 284 <291>).

99

2. Die Verfassungsbeschwerde ist nicht von vornherein insgesamt unzulässig.

100

a) Die Beschwerdeführer können sich als Personenvereinigungen gemäß Art. 19 Abs. 3 GG auf Art. 8 Abs. 1 GG berufen. Für die Beantwortung der Frage, ob ein Grundrecht seinem Wesen nach auf Personenvereinigungen anwendbar ist, ist in erster Linie darauf abzustellen, ob es nur individuell oder auch korporativ betätigt werden kann (vgl. BVerfGE 42, 212 <219>). Kennzeichnend für die in Art. 8 GG gewährleistete Versammlungsfreiheit ist das kollektive Element der Grundrechtsausübung, da sie Ausdruck gemeinschaftlicher, auf Kommunikation angelegter Entfaltung ist (vgl. BVerfGE 69, 315 <342 f.>). Daher treten häufig Personenvereinigungen als Veranstalter von Versammlungen auf und sind insoweit hinsichtlich des Art. 8 Abs. 1 GG beschwerdefähig. Das gilt auch für Personenvereinigungen, die keine juristischen Personen sind, sofern sie eine festgefügte Struktur haben und auf gewisse Dauer angelegt sind (vgl. Bayerischer VGH, Urteil vom 11. Januar 1984 - 21 B 28 A

101

2250 -, NJW 1984, S. 2116; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Bd. 1, 2. Aufl. 2004, Art. 8 Rn. 56). Bei den Beschwerdeführern ist dies der Fall.

b) Die Beschwerdeführer sind zumindest hinsichtlich eines Teils der angegriffenen Vorschriften auch beschwerdebefugt. 102

aa) Den Beschwerdeführern fehlt es nicht insgesamt an der unmittelbaren Grundrechtsbetroffenheit. 103

Grundsätzlich muss ein Beschwerdeführer, der sich gegen Rechtsvorschriften wendet, welche rechtsnotwendig oder auch nur der tatsächlichen Verwaltungspraxis nach einen besonderen Vollzugsakt voraussetzen, zunächst diesen Akt angreifen und den hiergegen eröffneten Rechtsweg erschöpfen, bevor er Verfassungsbeschwerde erheben kann (vgl. BVerfGE 1, 97 <102 f.>; stRspr, zuletzt 101, 54 <74>; 109, 279 <306>). Nicht verlangt werden kann das jedoch dann, wenn die angegriffenen Rechtsvorschriften den Beschwerdeführer unmittelbar betreffen, das heißt, wenn sie ohne das Dazwischentreten eines weiteren Vollzugsakts bereits in den Rechtskreis des Beschwerdeführers einwirken und es ihm nicht möglich oder zuzumuten ist, hiergegen zunächst Rechtsschutz vor den Fachgerichten zu suchen. Das ist insbesondere der Fall, wenn der Beschwerdeführer von der Maßnahme keine Kenntnis erlangt, weil sie heimlich erfolgt (vgl. BVerfGE 30, 1 <16 f.>; 67, 157 <169 f.>; 100, 313 <355>; 109, 279 <306 f.>), oder wenn Vorschriften eine Verpflichtung begründen, die unmittelbar als solche mit einer Geldbuße oder Strafe bewehrt ist (vgl. BVerfGE 20, 283 <290>; 46, 246 <256>; 81, 70 <82 f.>; 97, 157 <165>).

(1) Danach unterliegen jedenfalls die Rügen bezüglich Art. 3 Abs. 3, Art. 4 Abs. 3, Art. 7 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 1 und 2 (hierüber mittelbar auch Art. 2 Abs. 1, Art. 10 Abs. 3) BayVersG unter dem Gesichtspunkt der Unmittelbarkeit der Grundrechtsbetroffenheit keinen Bedenken. Die Vorschriften begründen unmittelbare Rechtspflichten, die ohne das Erfordernis eines dazwischen tretenden Verwaltungsakts nach Art. 21 Nr. 1, 2, 7, 13 und 14 BayVersG bußgeldbewehrt sind. Nach § 30 OWiG können dabei auch Personenvereinigungen mit einer Geldbuße belegt werden. Dies gilt gemäß § 30 Abs. 1 Nr. 1 und 2 OWiG jedenfalls für die Beschwerdeführer zu 1) bis 11), die als juristische Personen beziehungsweise nicht eingetragene Vereine organisiert sind. Ob das auch auf die über untypische Organisationsstrukturen verfügenden Beschwerdeführer zu 12) und 13) zutrifft oder ob diese von dem Wortlaut des § 30 Abs. 1 Nr. 2 OWiG nicht mehr erfasst sind und damit das Analogieverbot greift, ist nicht eindeutig, braucht hier jedoch nicht entschieden zu werden. Denn zumindest ist nicht ausgeschlossen, dass auch ihnen gegenüber in der Praxis entsprechende Sanktionen verhängt werden. Die Begründung zum Gesetzesentwurf für das Bayerische Versammlungsgesetz jedenfalls geht ganz generell davon aus, dass Personenverbände Veranstalter sein können, ohne zwischen verschiedenen Typen von Personenmehrheiten zu differenzieren (vgl. LTDruks 15/10181, S. 13). Daher müssen auch die Beschwerdeführer zu 12) und 13) damit rechnen, sich bei Nichtbefolgung der Vorschriften unter Umständen gegen den Vorwurf der Begehung einer Ordnungs-

widrigkeit zur Wehr setzen zu müssen.

Auch die Rüge bezüglich des Art. 9 Abs. 1 bis 4 BayVersG ist nicht wegen fehlender Unmittelbarkeit der Grundrechtsbetroffenheit unzulässig. Die dort geregelten Maßnahmen können gemäß Art. 9 Abs. 3 BayVersG in Verbindung mit Art. 30 Abs. 3 Satz 2 BayPAG unter Umständen heimlich erfolgen, so dass fachgerichtlicher Rechtsschutz nicht in allen Fällen gewährleistet ist. 106

(2) Von vornherein unzulässig ist die Verfassungsbeschwerde hingegen in Bezug auf Art. 3 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 1 BayVersG, da die betreffenden Pflichten nicht bußgeldbewehrt sind. Den Beschwerdeführern ist insoweit zuzumuten, zunächst fachgerichtlichen Rechtsschutz zu suchen. Unzulässig ist die Verfassungsbeschwerde auch hinsichtlich Art. 4 Abs. 5 BayVersG. Die Beschwerdeführer können sich gegen die konkrete Entsendung von Polizeibeamten, die nach Art. 4 Abs. 5 BayVersG dem Versammlungsleiter gegenüber zu offenbaren ist, zur Wehr setzen. Hierbei kann auch geklärt werden, ob, wie die Beschwerdeführer meinen, die Vorschrift tatsächlich auch einen teilweise verdeckten Einsatz von Polizeibeamten erlaubt und ob sie - entgegen der herrschenden Auffassung zur entsprechenden Vorläufervorschrift des § 12 VersG (vgl. Bayerischer VGH, Urteil vom 15. Juli 2008 - 10 BV 07.2143 -, DÖV 2008, S. 1006 f.; Kniesel/Poscher, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, J Rn. 385) - so verstanden werden muss, dass sie der Polizei ein anlassloses Zutrittsrecht verschafft. Für das Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes offen gelassen werden kann hingegen, ob - auch unter Berücksichtigung von § 90 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG - hinsichtlich Art. 10 Abs. 3 und 4, Art. 13 Abs. 5 und 6 BayVersG auf den Vorrang fachgerichtlichen Rechtsschutzes zu verweisen ist. Da auch diese Vorschriften zunächst einen konkretisierenden Verwaltungsakt voraussetzen, der fachgerichtlich angegriffen werden kann, fehlt es jedenfalls an einer hinreichenden Dringlichkeit für den Erlass einer einstweiligen Anordnung. 107

bb) Die Beschwerdeführer sind auch selbst grundrechtsbetroffen. 108

Selbst betroffen sind die Beschwerdeführer ohne weiteres, soweit sie sich gegen veranstalterbezogene Vorschriften wenden, das heißt gegen Art. 3 Abs. 3 und Art. 13 Abs. 1 und 2 (hierüber mittelbar auch gegen Art. 2 Abs. 1 und Art. 10 Abs. 3) BayVersG. Die Beschwerdeführer sind weiterhin aber auch durch die hier in Frage stehenden leiter- und teilnehmerbezogenen Vorschriften als selbst grundrechtsbetroffen anzusehen. Allerdings ist im Hinblick auf die Frage der Selbstbetroffenheit grundsätzlich zwischen den Rechten einer Vereinigung und den Rechten ihrer Mitglieder zu trennen. Die Rechte ihrer Mitglieder wachsen einer Vereinigung in der Regel nicht auch als eigene zu. Für das Versammlungsrecht sind hier indes Besonderheiten anzuerkennen. Die Rechte von Veranstalter, Leiter und Teilnehmern einer Versammlung sind in spezifischer Weise miteinander verschränkt. So ist einerseits die Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit seitens der einzelnen Bürger von vornherein nur mit anderen zusammen möglich und dabei regelmäßig auf eine Koordination angewiesen. Hierbei kommt dem Veranstalter der Versammlung eine hervorgehobene Be- 109

deutung zu, weil dieser die Versammlung initiiert, ihren Rahmen absteckt und die personellen (Leiter, Ordner, Redner) sowie sachlichen (etwa Bühne, Mikrofon) Voraussetzungen für ihre Durchführung schafft. Umgekehrt sind die Rechte des Veranstalters durch die Rechte und Pflichten des Versammlungsleiters und der Teilnehmer bestimmt. Für das Verhältnis von Veranstalter und Leiter wird dieser enge Zusammenhang schon darin deutlich, dass der Gesetzgeber für den Regelfall den Veranstalter selbst oder, sofern es sich um eine Vereinigung handelt, dessen Vorsitzenden als Versammlungsleiter bestimmt (Art. 3 Abs. 2 BayVersG). Wechselseitige Einflüsse bestehen auch zwischen den Rechten und Pflichten von Veranstalter und Teilnehmern, etwa wenn das an die Teilnehmer gerichtete Militanz- oder Vermummungsverbot (Art. 7 Abs. 2, Art. 16 Abs. 2 BayVersG) dazu führt und führen soll, dass hierdurch bestimmte Ausgestaltungen von Versammlungen wegen ihrer einschüchternden Wirkung verhindert werden, oder wenn Beobachtungs- und Dokumentationsmaßnahmen in Form von Übersichtsaufzeichnungen die Gesamtveranstaltung in den Blick nehmen und hierbei Teilnehmer an einer unbefangenen Mitwirkung in der vom Veranstalter vorgesehenen Weise hindern. Von daher ist den Beschwerdeführern als Veranstaltern nicht versagt, sich auch gegen die an den Leiter und die Versammlungsteilnehmer gerichteten Vorschriften zu wenden (vgl. ebenso Kunig, in: von Münch/Kunig, GG, 5. Aufl. 2000, Art. 8 Rn. 10). Durch die in Frage stehenden Vorschriften des Art. 4 Abs. 3, Art. 7 Abs. 2, Art. 9 Abs. 2 bis 4 und Art. 16 BayVersG sind die Beschwerdeführer damit selbst in ihrer Versammlungsfreiheit betroffen.

cc) Die Beschwerdeführer haben auch sachlich eine mögliche Grundrechtsverletzung hinreichend substantiiert geltend gemacht. Sie legen eingehend dar, durch Art. 3 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 21 Nr. 1, Art. 4 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 21 Nr. 2, Art. 7 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 21 Nr. 7, Art. 13 Abs. 1 und 2 (hierüber mittelbar auch durch Art. 2 Abs. 1 und Art. 10 Abs. 3) in Verbindung mit Art. 21 Nr. 13 und 14 BayVersG sowie Art. 9 Abs. 2 bis 4 BayVersG in ihrer Versammlungsfreiheit verletzt zu sein. 110

Dahinstehen kann, ob sich die Beschwerdeführer hier auch auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gemäß Art. 2 Abs. 1 GG berufen können (vgl. BVerfGE 118, 168 <202 ff.>). Die insoweit erhobenen Rügen betreffen sämtlich die spezifischen Auswirkungen der angegriffenen Vorschriften auf die Versammlungsfreiheit. In dieser Hinsicht ergeben sich vorliegend aus Art. 2 Abs. 1 GG keine weitergehenden Anforderungen als aus Art. 8 Abs. 1 GG. 111

c) Hinsichtlich der übrigen Vorschriften ist die Verfassungsbeschwerde demgegenüber unzulässig. Zwar erstreckt sich der Antrag der Beschwerdeführer auf grundsätzlich das gesamte Bayerische Versammlungsgesetz, jedoch fehlt es hinsichtlich weiterer Vorschriften an einem substantiierten Vorbringen. Nicht Gegenstand des einstweiligen Anordnungsverfahrens sind weiterhin Art. 15 Abs. 2 Nr. 1a und 2 sowie - hierauf bezogen - Art. 15 Abs. 3 BayVersG, die die Beschwerdeführer in ihrem Antrag ausdrücklich von ihren Angriffen ausnehmen. 112

3. Die Verfassungsbeschwerde ist nicht offensichtlich unbegründet. Die angegriffenen Vorschriften werfen Rechtsfragen auf, die sich aus der bisherigen Rechtsprechung nicht ohne weiteres beantworten lassen. 113

Das Bayerische Versammlungsgesetz versteht sich als Verwirklichung eines eigenständigen rechts- und ordnungspolitischen Konzepts, das gezielt dem Versammlungsrecht eigene Akzente verleihen will. Es knüpft zwar vielfach an bestehende Regelungen an, sucht hierbei aber mit den im vorliegenden Verfahren angegriffenen Normen bewusst, diese weiterbildend zu konkretisieren und bisher offene Streitfragen zu klären. Dabei stellt es in verschiedenen Regelungen erhöhte Anforderungen an die Veranstaltung von Versammlungen. So sind die Bekanntmachungs- und Anzeigepflichten ausführlicher und formalisierter gestaltet als nach bisher geltendem Recht, die Anforderungen an die Versammlungsleitung erhöht, ein allgemeines Militanzverbot eingeführt, der Katalog für polizeiliche Beobachtungs- und Dokumentationsmaßnahmen erweitert sowie daran anknüpfend zahlreiche neue Ordnungswidrigkeitentatbestände unmittelbar für Verstöße gegen gesetzliche Ge- und Verbote in das Versammlungsrecht aufgenommen worden. All diese Regelungen betreffen unmittelbar die Ausübung des durch Art. 8 Abs. 1 GG gewährleisteten Versammlungsrechts und werfen verfassungsrechtliche Fragen auf, die noch nicht abschließend geklärt sind. Für die Erfolgsaussichten wird es darauf ankommen, ob und gegebenenfalls mit welchen Maßgaben diese Begrenzungen, in denen die Beschwerdeführer einen grundlegenden Paradigmenwechsel hin zu einem Präventionskonzept sehen, mit der Versammlungsfreiheit vereinbar sind. Es wird hierbei auf die Bedeutung der verfassungsrechtlich gewährleisteten Anmelde- und Erlaubnisfreiheit von Versammlungen einzugehen sein und auf die Frage, ob derartige Pflichten für alle Arten von Versammlungen, unabhängig von ihrem Gefahrenpotential und ihrer Größe, gleich zu beurteilen sind. Zu klären ist weiter, welche Bestimmtheitsanforderungen an versammlungsbezogene Pflichten zu stellen sind und welche Bedeutung hierbei deren Konkretisierung durch Verwaltungsakt beziehungsweise deren Sanktionierung durch Bußgeldvorschriften zukommt. Auch werfen die angegriffenen Vorschriften ungeklärte Fragen zu den Anforderungen an die Erhebung und Nutzung von Daten im Zusammenhang mit Versammlungen auf wie insbesondere die Anfertigung, Speicherung und Nutzung von Übersichtsaufzeichnungen, mit welchen insbesondere auch nichtstörende Versammlungsteilnehmer erfasst werden, sowie die Heimlichkeit von Beobachtungs- und Dokumentationsmaßnahmen. All diese Fragen bedürfen näherer Prüfung und sind dem Hauptsacheverfahren vorbehalten. 114

## II.

1. Kann, wie hier, nicht festgestellt werden, dass die Verfassungsbeschwerde insgesamt von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist und muss der Ausgang des Verfassungsbeschwerdeverfahrens folglich als offen angesehen werden, sind die Folgen, die eintreten würden, wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge, die Verfassungsbeschwerde später aber Erfolg hätte, gegen die Nachteile abzuwägen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen 115

würde, der Verfassungsbeschwerde aber der Erfolg zu versagen wäre. Dabei haben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Hoheitsakts vorgetragen werden, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben (vgl. BVerfGE 117, 126 <135>).

Wird die Aussetzung des Vollzugs eines Gesetzes begehrt, ist bei der Folgenabwägung ein besonders strenger Maßstab anzulegen (vgl. BVerfGE 3, 41 <44>; 104, 51 <55>; 112, 284 <292>; 117, 126 <135>). Das Bundesverfassungsgericht darf von seiner Befugnis, das Inkrafttreten eines Gesetzes zu verzögern oder ein in Kraft getretenes Gesetz wieder außer Kraft zu setzen, nur mit größter Zurückhaltung Gebrauch machen, da der Erlass einer solchen einstweiligen Anordnung stets ein erheblicher Eingriff in die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers ist. Ein Gesetz darf deshalb nur dann vorläufig außer Kraft gesetzt werden, wenn die Nachteile, die mit seiner Geltung nach späterer Feststellung seiner Verfassungswidrigkeit verbunden wären, ganz besonderes Gewicht haben und in Ausmaß und Schwere deutlich die Nachteile überwiegen, die im Falle der vorläufigen Außerkraftsetzung eines sich als verfassungsgemäß erweisenden Gesetzes einträten (vgl. BVerfGE 104, 23 <27 f.>; 112, 284 <292>; 117, 126 <135>). Bei dieser Folgenabwägung sind die Auswirkungen auf alle von dem Gesetz Betroffenen zu berücksichtigen, nicht nur Folgen, die sich für die Beschwerdeführer ergeben (vgl. BVerfGE 112, 284 <292>).

116

2. Nach diesen Maßstäben ist dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung teilweise stattzugeben. Die Folgenabwägung ergibt, dass die Bußgeldvorschriften des Art. 21 Nr. 1, 2, 7, 13 und 14 BayVersG einstweilen außer Kraft zu setzen sind (a). Demgegenüber ist eine einstweilige Außerkraftsetzung der mit diesen Vorschriften korrespondierenden verwaltungsrechtlichen Pflichten gemäß Art. 3 Abs. 3, Art. 4 Abs. 3, Art. 7 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 1 und 2 BayVersG nicht geboten (b). Mit einschränkenden Maßgaben zu versehen ist hingegen weiterhin die Anwendung des Art. 9 Abs. 2 und 4 BayVersG (c), nicht aber des Art. 9 Abs. 3 BayVersG (d).

117

a) Von besonderem Gewicht sind die Nachteile, die sich aus einer vorläufigen Anwendung der Bußgeldvorschriften des Art. 21 Nr. 1, 2, 7, 13 und 14 BayVersG ergeben. Sie sind so erheblich, dass sie auch die strengen Voraussetzungen für eine vorläufige Außerkraftsetzung eines Gesetzes erfüllen.

118

Die genannten Vorschriften erheben den Verstoß gegen weitreichende versammlungsrechtliche Mitwirkungspflichten und Verbote zu einer Ordnungswidrigkeit. Erfasst sind hiervon die Anforderungen an die Bekanntgabe und Einladung zu Versammlungen nach Art. 3 Abs. 3 BayVersG und an die Anzeige von Versammlungen unter freiem Himmel nach Art. 13 Abs. 1 und 2 BayVersG einschließlich ihrer gesetzlichen Detaillierungen, die Pflichten des Versammlungsleiters nach Art. 4 Abs. 3 BayVersG und die Verhaltenspflichten von Teilnehmern nach Art. 7 Abs. 2 BayVersG. Durch die Sanktionierung ihrer Verletzung als Ordnungswidrigkeiten werden diese Pflichten zu einer unmittelbar aus sich heraus bewehrten Rechtspflicht. Unabhängig von der Bedeutung des jeweiligen Verstoßes für die Durchführung der konkreten Ver-

119

sammlung kann jeder Verstoß gegen diese Pflichten staatliche Sanktionen auslösen. Zwar setzt die Ahndung einer Ordnungswidrigkeit gemäß § 10 OWiG grundsätzlich Vorsatz voraus. Dies lässt jedoch unberührt, dass die sanktionsbewehrten Rechtspflichten nach strafrechtlichen Grundsätzen als solche grundsätzlich von jedermann erkannt werden müssen und ein Verbotsirrtum in der Regel als vermeidbar und damit unbeachtlich gilt. Damit liegt die Verantwortung für die vollständige Kenntnis dieser Pflichten, die Erfassung ihrer Bedeutung im Einzelfall und die Ableitung der sich aus ihnen ergebenden Folgen ohne jeden Vorbehalt bei dem Bürger. Fehlentscheidungen werden ohne weitere Mahnung oder Warnung unmittelbar sanktioniert. Mit der Veranstaltung, Leitung oder Teilnahme an einer Versammlung verbindet sich so das Risiko, wegen Fehler und Fehleinschätzungen ex post mit einer Geldbuße belegt zu werden.

Die Verhängung einer Geldbuße bedeutet dabei die Verhängung einer repressiven Sanktion, verbunden mit dem staatlichen Tadel rechtswidrigen vorwerfbaren Fehlverhaltens (vgl. § 1 Abs. 1 OWiG). Zwar bleibt der mit einer Ordnungswidrigkeit erhobene Schuldvorwurf gegenüber Sanktionen, die als Strafe ausgestaltet sind, deutlich zurück (vgl. BVerfGE 27, 18 <33>). Jedoch liegt auch in der Belegung mit einer Geldbuße eine nachdrückliche Pflichtenmahnung und eine förmliche Missbilligung des Betroffenen als der Rechtsgemeinschaft verantwortlicher Person, was auch darin zum Ausdruck kommt, dass die Ahndung grundsätzlich nur im Rahmen der verfahrensrechtlichen Garantien des Strafrechts und unter Beachtung der damit gewährleisteten rechtsstaatlichen Verbürgungen erlaubt ist. Dabei kann eine Geldbuße in Höhe von bis zu 3.000 € gemäß Art. 21 BayVersG eine empfindliche Belastung darstellen. Überdies wird die Belegung mit einer Geldbuße für ein Verhalten bei einer früheren Versammlung in der Praxis zur Stützung verwaltungsrechtlicher Gefahrenprognosen herangezogen, so dass sich hieraus auch für die künftige Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit weitreichende Folgen ergeben können.

Die Wirkung der Bußgeldbewehrung unterscheidet sich damit grundlegend von der Statuierung allein verwaltungsrechtlicher Pflichten und Verbote. Diese werden gegenüber dem Bürger grundsätzlich auf der Grundlage eines Verwaltungsakts durchgesetzt. Was in der jeweiligen Situation für den Einzelnen verbindlich ist, wird damit zunächst einzelfallbezogen festgestellt und dem Bürger, Rechtsklarheit schaffend und mit Rechtsmitteln überprüfbar, vor Augen gehalten. Die jeweiligen Rechtspflichten werden so durch die Verwaltung für den Einzelnen konkretisiert, ohne dass ein Schuldvorwurf erhoben wird. Das Risiko der Unkenntnis oder der Fehleinschätzung von Rechtspflichten angesichts der jeweiligen Umstände wird dem Bürger damit weitgehend genommen.

Diese rechtsstaatliche Funktion des Verwaltungsakts ist gerade in Bezug auf die hier in Rede stehenden Pflichten - unbeschadet der erst im Hauptsacheverfahren zu entscheidenden Frage ihrer Verfassungsmäßigkeit - von Bedeutung. Denn diese sind vom Gesetzgeber teils detailgenau ausdifferenziert, teils konkretisierungsbedürftig offen ausgestaltet und setzen damit fachliche Kenntnisse oder adäquate Si-

tuationseinschätzungen voraus. Dass sich darüber Unsicherheiten und Fehleinschätzungen hinsichtlich der im Einzelfall geltenden Anforderungen auch für Bürger ergeben können, die sich rechtstreu verhalten wollen, liegt nicht fern. So bezieht sich die Pflicht zur Angabe von Ort, Zeit, Thema sowie Namen des Veranstalters bei einer Einladung oder Bekanntgabe auf jede öffentliche Versammlung ab zwei Personen, unabhängig davon, ob sie klein oder groß ist, im Freien oder in geschlossenen Räumen stattfindet, spontan oder geplant abgehalten wird (Art. 3 Abs. 3, Art. 2 Abs. 1 BayVersG). Jede offene Einladung zu einem politischen Stammtisch seitens einer Studentengruppe oder zu einer öffentlichen Diskussion in arbeitsrechtlichen Auseinandersetzungen kann hiervon betroffen sein. Auch wenn die erforderlichen Angaben für sich gesehen einfach sind, kann die Frage, was als Einladung oder Bekanntmachung zu qualifizieren ist, welche Genauigkeit erforderlich ist oder wie die Angaben bei zeitgemäßen Formen der elektronischen Kommunikation - wie SMS - zu gewährleisten sind, ernsthaft fraglich sein. Vielfach werden sich Veranstalter - bei denen keine Verwaltungsrechtskenntnisse vorausgesetzt werden können - solche Fragen überhaupt nicht stellen. Entsprechendes gilt für die Anzeigepflichten des Art. 13 Abs. 1 BayVersG und die in Bezug genommenen Anforderungen des Absatzes 2. Wann Angaben etwa zum beabsichtigten Ablauf der Versammlung vollständig sind (Abs. 2 Satz 1 Nr. 6) oder wann unverzüglich mitzuteilende Änderungen rechtzeitig übermittelt werden (Abs. 2 Satz 3), ist wertungsabhängig und konkretisierungsbedürftig. Erst recht beruhen die Pflichten des Versammlungsleiters nach Art. 4 Abs. 3 BayVersG auf unsicheren Einschätzungen. Was „geeignete Maßnahmen“ sind, um „Gewalttätigkeiten“ „aus der Versammlung heraus“ zu „verhindern“, und wann eine Versammlung mangels Durchsetzungsfähigkeit aufzulösen ist, ist von schwierigen Bewertungen in oftmals unübersichtlichen, volatilen und emotionsgeladenen Situationen abhängig. Nichts anderes gilt für die an den einzelnen Teilnehmer adressierte Pflicht, an Versammlungen nicht in einer Art und Weise teilzunehmen, die dazu beiträgt, dass die Versammlung ein bestimmtes Erscheinungsbild mit einschüchternder Wirkung erhält. Dabei wird die Konkretisierungsbedürftigkeit dieser Pflichten nicht dadurch gemindert, dass das Gesetz seiner Begründung nach vor allem auf die extremistischen Spektren abzielt (vgl. Gesetzentwurf der Bayerischen Staatsregierung, LTDrucks 15/10181, S. 1 f.). Eine Anknüpfung daran, ob Versammlungen links- oder rechtsradikales Gedankengut verbreiten, ist sowohl für die Schaffung als auch für die Auslegung von die Versammlungsfreiheit einschränkenden Vorschriften verfassungsrechtlich ausgeschlossen.

Die Anwendbarkeit von Bußgeldvorschriften, die den Verstoß gegen diese Pflichten zur Ordnungswidrigkeit erheben, wäre ein Nachteil von ganz besonderem Gewicht. Verbindet sich die Wahrnehmung des Versammlungsrechts in dieser Weise mit einem schwer kalkulierbaren Risiko persönlicher Sanktionen, drohte dies der Inanspruchnahme eines elementaren demokratischen Kommunikationsgrundrechts die Unbefangenheit zu nehmen. Damit verbundene Einschüchterungseffekte wiegen auch für die Zeit bis zur Hauptsacheentscheidung schwer.

123

Demgegenüber sind die Nachteile einer vorläufigen Außerkraftsetzung der fraglichen Bußgeldbestimmungen nicht von vergleichbarem Gewicht. Zwar entfällt mit ihrer Nichtanwendbarkeit für die Übergangszeit ihre abschreckende Funktion. Die versammlungsrechtlichen Pflichten selbst bleiben durch die Außerkraftsetzung allein der Bußgeldbewehrung jedoch unberührt. Ebenso wenig wie nach alter Rechtslage drohen diese deshalb in faktischer Hinsicht leerzulaufen. Falls erforderlich sind sie vielmehr weiterhin nach Maßgabe des Verwaltungsvollstreckungsrechts durchsetzbar. Im Übrigen kann ihre Verletzung vor allem Bedeutung im Rahmen von Entscheidungen nach Art. 15 Abs. 1 BayVersG, gegebenenfalls in Verbindung auch mit Art. 14 Abs. 1 und 2 BayVersG gewinnen. Die versammlungsrechtliche Grundkonzeption des Gesetzgebers zur Gewährleistung eines den Sicherheitsanforderungen genügenden Versammlungsrechts wird durch eine Außerkraftsetzung allein der Bußgeldnormen nicht berührt. 124

b) Eine vorläufige Außerkraftsetzung auch der den Bußgeldvorschriften zugrunde liegenden verwaltungsrechtlichen Ge- und Verbote selbst ist demgegenüber nicht geboten. Die strengen Voraussetzungen einer einstweiligen Anordnung unmittelbar gegen Gesetze liegen insoweit nicht vor. 125

Allerdings sind die Nachteile, die eine vorläufige Anwendbarkeit zur Folge hat, auch insoweit noch erheblich: So wird den Veranstaltern die Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit durch die Erweiterung und Formalisierung der Bekanntmachungs- und Anzeigepflichten, die nicht nach Größe und Gefahrenpotential der Versammlung unterscheiden, erheblich erschwert. Das gilt insbesondere für den Katalog des Art. 13 Abs. 1 und 2 BayVersG. Den Bürger trifft danach nicht nur eine Anzeigepflicht hinsichtlich der äußeren Kerninformationen der Versammlung, sondern auch eine Pflicht zur Mitteilung ihres genauen Ablaufs und möglicherweise auch ihres Inhalts. Der Veranstalter kann damit auch inhaltlich hinsichtlich seiner Freiheitswahrnehmung detailliert erklärungspflichtig werden. Weiterhin steht er in der Pflicht, sich zum Zwecke einer behördlichen Geeignetheitsprüfung bereits frühzeitig auf den genauen Ablauf und den organisatorischen Rahmen festzulegen und hierbei zahlreiche personenbezogene Daten der Ordner und des Versammlungsleiters mitzuteilen. Auch sind an die von situationsbezogenen Einschätzungen abhängigen Pflichten nach Art. 4 Abs. 3 BayVersG, der für den Leiter nicht nur Obliegenheiten, sondern eine echte Ordnungsverantwortung begründet, und nach Art. 7 Abs. 2 BayVersG Nachteile geknüpft, die auch unabhängig von der Bußgeldbewehrung erheblich sind. Sollten sich diese Pflichten ganz oder zum Teil als verfassungswidrig erweisen, wäre deren vorläufige Anwendung ein Nachteil, der die persönliche Wahrnehmung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit erheblich behinderte und auch eine Beeinträchtigung der demokratischen Funktion des Versammlungsrechts zur Folge hätte. 126

Diese Nachteile haben jedoch nicht ein solches Gewicht, dass sie gegenüber den Nachteilen, die mit einer Außerkraftsetzung dieser Vorschriften verbunden wären, überwiegen. Denn mit einer Außerkraftsetzung dieser Normen wäre nicht nur ein vorläufiger Verlust an routinemäßiger Vereinfachung und Effizienzsteigerung durch früh- 127

zeitige wie vollständige Vorabinformation der Verwaltungsbehörden verbunden, sondern würden zentrale Grundlagen zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit sowie der Friedlichkeit von Versammlungen betroffen. Da das Versammlungsgesetz des Bundes durch eine vorläufige Aussetzung nicht wieder aufleben würde, fehlte es dem Bayerischen Versammlungsrecht bis zur Entscheidung über die Hauptsache an zentralen Vorschriften, wie etwa schon generell an einer Anzeigepflicht. Damit wäre eine sichere Wahrnehmung des Versammlungsrechts zumindest erheblich gefährdet. Das Bundesverfassungsgericht müsste wenigstens einige der angegriffenen Vorschriften durch eine gerichtliche Anordnung ersetzen. Das aber kann allenfalls in Sonderkonstellationen gerechtfertigt sein, die hier nicht gegeben sind. Durch die vorläufige Außerkraftsetzung der Bußgeldbewehrung sind die Nachteile der angegriffenen Vorschriften vielmehr so weit aufgefangen, dass in Respekt vor der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers eine weitergehende einstweilige Anordnung in Bezug auf Art. 3 Abs. 3, Art. 4 Abs. 3, Art. 7 Abs. 2 und Art. 13 Abs. 1 und 2 BayVersG nicht geboten ist.

c) Teilweise Erfolg muss der Antrag hingegen haben, soweit er sich auf Art. 9 Abs. 2 und 4 BayVersG erstreckt. Eine Folgenabwägung ergibt hier, dass die Nachteile einer vorläufigen Anwendbarkeit die Nachteile einer - sachlich beschränkten - vorläufigen Außerkraftsetzung überwiegen. 128

aa) Die Nachteile der uneingeschränkten vorläufigen Anwendbarkeit von Art. 9 Abs. 2 und 4 BayVersG sind gravierend: Bei jeder Versammlung muss jeder Teilnehmer damit rechnen, dass das gesamte Geschehen an eine Leitstelle übermittelt und zugleich aufgezeichnet wird. Art. 9 Abs. 2 Satz 1 BayVersG erlaubt zunächst Übersichtsaufnahmen (Kamera-Monitor-Übertragungen) von jeder Versammlung unabhängig von deren Größe und Gefahrenpotential, auch in geschlossenen Räumen, soweit dies nur dem Ziel der „Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes“ dient. Dass aus dieser Zielsetzung irgendeine tatbestandliche Begrenzung folgt oder folgen soll, ist nicht ersichtlich. Auch die Anfertigung von Übersichtsaufzeichnungen nach Art. 9 Abs. 2 Satz 2 BayVersG ist der Polizei praktisch immer erlaubt. Die gesetzliche Maßgabe, nach der die Übersichtsaufzeichnung zur „Auswertung des polizeitaktischen Vorgehens“ erforderlich sein muss, begrenzt diese Befugnis nicht, da eine Auswertung des Polizeieinsatzes als solche rechtlich immer zulässig und auf eine Fixierung der Aufnahmen notwendigerweise auch angewiesen ist. Der Sache nach ermächtigt Art. 9 Abs. 2 Satz 2 BayVersG zu einer anlasslosen Bildaufzeichnung des gesamten Versammlungsgeschehens. 129

Dabei ist die Anfertigung solcher Übersichtsaufzeichnungen nach dem heutigen Stand der Technik für die Aufgezeichneten immer ein Grundrechtseingriff, da auch in Übersichtsaufzeichnungen die Einzelpersonen in der Regel individualisierbar mit erfasst sind (vgl. Brenneisen/Wilksen, Versammlungsrecht, 3. Aufl. 2007, S. 236; Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetz, 15. Aufl. 2008, S. 245 f., 252; Kniesel/Po-scher, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, J Rn. 372; Köhler/Dürig-Friedl, Demonstrations- und Versammlungsrecht, 4. Aufl. 2001, § 12a 130

Rn. 3, 8). Sie können, ohne dass technisch weitere Bearbeitungsschritte erforderlich sind, durch schlichte Fokussierung erkennbar gemacht werden, so dass einzelne Personen identifizierbar sind. Ein prinzipieller Unterschied zwischen Übersichtsaufzeichnungen und personenbezogenen Aufzeichnungen besteht diesbezüglich, jedenfalls nach dem Stand der heutigen Technik, nicht.

Eine so weite Befugnis zur Erstellung von Übersichtsaufzeichnungen führt zu gewichtigen Nachteilen. Sie begründet für Teilnehmer an einer Versammlung das Bewusstsein, dass ihre Teilnahme und die Form ihrer Beiträge unabhängig von einem zu verantwortenden Anlass festgehalten werden können und die so gewonnenen Daten über die konkrete Versammlung hinaus verfügbar bleiben. Dabei handelt es sich überdies um sensible Daten. In Frage stehen Aufzeichnungen, die die gesamte - möglicherweise emotionsbehaftete - Interaktion der Teilnehmer optisch fixieren und geeignet sind, Aufschluss über politische Auffassungen sowie weltanschauliche Haltungen zu geben. Das Bewusstsein, dass die Teilnahme an einer Versammlung in dieser Weise festgehalten wird, kann Einschüchterungswirkungen haben, die zugleich auf die Grundlagen der demokratischen Auseinandersetzung zurückwirken. Denn wer damit rechnet, dass die Teilnahme an einer Versammlung behördlich registriert wird und dass ihm dadurch persönliche Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf die Ausübung seines Grundrechts verzichten. Dies würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil die kollektive öffentliche Meinungskundgabe eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger gegründeten demokratischen und freiheitlichen Gemeinwesens ist (vgl. BVerfGE 65, 1 <43>).

131

Die Schwere des Grundrechtseingriffs einer anlasslosen Datenerhebung nimmt dabei mit der Möglichkeit der Nutzung der Daten für Folgeeingriffe in Grundrechte der Betroffenen zu (vgl. BVerfGE 120, 378 <403>). Art. 9 Abs. 2 und 4 BayVersG hegen die sich insoweit ergebenden Nachteile nur begrenzt ein. Zwar ist eine Identifikation einzelner Personen nur zulässig, wenn die strengeren Voraussetzungen des Art. 9 Abs. 1 BayVersG vorliegen (Art. 9 Abs. 2 Satz 4 BayVersG), so dass, soweit es um die Auswertung der Aufzeichnungen zu Zwecken des polizeitaktischen Vorgehens im direkten Zusammenhang mit der aufgenommenen Versammlung geht, die Nutzung der Daten und damit der Nachteil für den Einzelnen begrenzt gehalten wird. Die maßgebliche Belastung der Übersichtsaufzeichnungen liegt jedoch darin, dass die gesamten Versammlungsdaten gemäß Art. 9 Abs. 4 BayVersG auch über die konkrete Versammlung hinaus verfügbar gehalten werden, unter Umständen sogar zeitlich unbegrenzt. Die Übersichtsaufzeichnungen werden damit zu einem Datenvorratsspeicher, auf den über die Aufarbeitung des aufgezeichneten Versammlungsgeschehens hinaus allgemein zur Verfolgung von Straftaten und zur Gefahrenabwehr bei künftigen Versammlungen zurückgegriffen werden kann. Auch nachträglich kann damit eine zunächst unauffällige Teilnahme an einer Versammlung aufgegriffen, neu interpretiert und zum Anknüpfungspunkt weiterer Maßnahmen gemacht werden, ohne

132

dass dieses gesetzlich klar und sachhaltig begrenzt würde. Sachlich werden die Nutzungsmöglichkeiten der Daten in Art. 9 Abs. 4 Satz 1 BayVersG nur indirekt im Rahmen der Löschungspflicht bezüglich dieser Daten aufgeführt, nicht aber eigens näher geregelt. Sie erstrecken sich dabei insbesondere auf die Strafverfolgung ganz allgemein. Zeitlich erlaubt das Gesetz die Speicherung und den Rückgriff auf Übersichtsaufzeichnungen zur Auswertung des polizeitaktischen Vorgehens und zu Zwecken der Abwehr künftiger versammlungsspezifischer Gefahren bis zu einem Jahr ab Entstehung, zu Zwecken der Strafverfolgung sogar noch darüber hinaus (Art. 9 Abs. 4 Satz 1 bis 3 BayVersG; siehe auch §§ 483 ff. StPO). Unbegrenzt gespeichert werden können Übersichtsaufzeichnungen überdies zu Zwecken der polizeilichen Aus- und Fortbildung und damit nach freiem Ermessen der Behörde. Die Identifizierung einer abgebildeten Person ist insoweit zwar auf ein Jahr beschränkt. Eine solche allein auf die Datennutzung bezogene Befristung hebt die durch die unbefristete Speicherung begründete Beeinträchtigung des Betroffenen jedoch nicht auf. Denn technisch bleiben die Daten verfügbar, und trotz der hindernisfreien Identifizierbarkeit von Einzelpersonen in Übersichtsaufzeichnungen sieht das Gesetz hiergegen eine nachvollziehbare und strukturelle Sicherung nicht vor. Angesichts der Streubreite der erhobenen Daten trägt dies dazu bei, dass sich hierdurch das Risiko des Missbrauchs und ein Gefühl des Überwachtwerdens verfestigen kann (vgl. BVerfGE 107, 299 <328>; 115, 320 <354 f.>; 120, 378 <402>).

Eine solche anlasslose Datenbevorratung, die allein an die Wahrnehmung des Versammlungsrechts und damit an das Gebrauchmachen von einem für die demokratische Meinungsbildung elementaren Grundrecht anknüpft, führt zu durchgreifenden Nachteilen. Die vorläufige Hinnahme hierdurch begründeter Einschüchterungseffekte hat im Rahmen der Folgenabwägung auch bei Anlegung besonders strenger Maßstäbe höheres Gewicht als die Nachteile einer einstweiligen Außerkraftsetzung dieser Vorschriften. So sind die Nachteile eines teilweisen Verzichts auf Übersichtsaufzeichnungen für die Auswertung des polizeitaktischen Vorgehens jedenfalls dann von geringerem Gewicht, wenn von einer Versammlung keine erheblichen Gefahren ausgegangen sind. Auch der vorläufige Verlust der Nutzungsmöglichkeit der Aufzeichnungen für die polizeiliche Aus- und Fortbildung, für die auch auf viele andere Mittel zurückgegriffen werden kann, wiegt die Nachteile der anlasslosen Datenbevorratung nicht auf. Dasselbe gilt aber auch für den - vom Gesetzgeber selbst nicht als Ziel, sondern nur als Anschlussnutzungseffekt vorgesehenen - Rückgriff auf die Übersichtsaufzeichnungen für die Strafverfolgung und die Abwehr künftiger versammlungsspezifischer Gefahren. Diese Aufgaben haben nicht schon allgemein ein solches Gewicht, dass deshalb über Art. 9 Abs. 1 BayVersG hinaus mit Hilfe von Übersichtsaufzeichnungen vorsorglich alle Versammlungen aufgezeichnet werden können und damit die Daten auch all derer vorrätig gehalten werden dürfen, deren Verhalten hierzu keinerlei Anlass gegeben hat. Im Übrigen lässt ein Verzicht auf anlasslose Übersichtsaufzeichnungen die allgemeinen Befugnisse der zuständigen Behörden unberührt.

133

bb) Angesichts der besonders strengen Anforderungen an die vorläufige Außerkraftsetzung von Gesetzen ist allerdings nicht eine vollständige Außerkraftsetzung des Art. 9 Abs. 2 und 4 BayVersG geboten. Für eine vorläufige Regelung reicht es - in Anknüpfung an die herrschende Auffassung zu § 12a VersG (vgl. Brenneisen/Wilksen, Versammlungsrecht, 3. Aufl. 2007, S. 237; Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetz, 15. Aufl. 2008, S. 246; Köhler/Dürig-Friedl, Demonstrations- und Versammlungsrecht, 4. Aufl. 2001, § 12a Rn. 3, 8; Hase, in: Ridder/Breitbach/Rühl/Steinmeier, Versammlungsrecht, 1992, § 12a Rn. 21; Kniesel/Poscher, in: Liskan/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, J Rn. 372) - aus, die Anfertigung von Übersichtsaufzeichnungen nach Art. 9 Abs. 2 Satz 2 BayVersG unter die Bedingungen des Art. 9 Abs. 1 BayVersG zu stellen. Übersichtsaufzeichnungen sind danach nur zulässig, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass von der Versammlung erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen. Im Ergebnis können bei Versammlungen, von denen nach diesen Maßstäben eine Gefahr ausgeht, mittels Übersichtsaufzeichnungen auch die Bilddaten von rechtstreuen Versammlungsteilnehmern erhoben werden. Dies bleibt ein gewichtiger Nachteil, ist im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes jedoch im Respekt vor dem Gesetzgeber hinzunehmen. Durch die einstweilige Anordnung ist jedoch sicherzustellen, dass Teilnehmer nicht fürchten müssen, ihre Teilnahme werde über die konkrete Versammlung hinaus anlasslos festgehalten, und dass die Daten nicht für Zwecke genutzt werden, die mit der Versammlung in keinem Zusammenhang stehen. Es ist deshalb anzuordnen, dass eine Auswertung der Daten unverzüglich zu erfolgen hat. Soweit die Daten nach dieser Auswertung nicht in Bezug auf einzelne Personen zur Verfolgung von Straftaten im Zusammenhang mit der aufgezeichneten Versammlung oder zur Abwehr künftiger versammlungsspezifischer Gefahren nach Maßgabe des Art. 9 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BayVersG benötigt werden, müssen sie spätestens innerhalb von zwei Monaten gelöscht oder zumindest irreversibel anonymisiert werden.

Von deutlich geringerem Gewicht sind demgegenüber die Nachteile von Übersichtsaufnahmen in Echtzeitübertragung, die nicht gespeichert werden und damit nur flüchtiger Natur sind. Möglichen Einschüchterungseffekten durch die Präsenz einer Kamera, die das Geschehen an eine andere, nicht übersehbare Stelle überträgt, kommt hier nur dann Durchschlagskraft zu, wenn eine durch Übersichtsaufnahmen zentralisierte Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes den jeweiligen Umständen nach von vornherein nicht erforderlich ist wie in der Regel in geschlossenen Räumen. Art. 9 Abs. 2 Satz 1 BayVersG ist deshalb auf Fälle zu beschränken, in denen Übersichtsaufnahmen zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung im Einzelfall erforderlich sind.

d) Im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes nicht außer Kraft zu setzen ist schließlich Art. 9 Abs. 3 BayVersG. Zwar erlaubt dieser, wie der Verweis auf Art. 30 Abs. 3 BayPAG zeigt, unter Umständen auch verdeckte Beobachtungs- und Dokumentationsmaßnahmen, wodurch die Einschüchterungswirkung solcher Befugnisse noch-

mals verstärkt wird. Denn wenn der Staat verdeckte Maßnahmen gerade dann einsetzt, wenn Bürger von ihrem Grundrecht der Versammlungsfreiheit Gebrauch machen und sich mit eigenen Überzeugungen in die demokratische Öffentlichkeit begeben - zugleich unter der Verpflichtung, sich nicht zu verummnen -, ist dies in besonderer Weise geeignet, vom Gebrauch dieses Grundrechts abzuschrecken. Das gilt umso mehr, wenn mangels Benachrichtigungspflichten oder Einsichtsmöglichkeiten Rechtsschutz hiergegen praktisch ausgeschlossen ist. Im Hauptsacheverfahren wird diese Frage materiell verfassungsrechtlich näherer Prüfung bedürfen. Nach den besonders strengen Anforderungen an die Aussetzung eines Gesetzes ist eine vorläufige Außerkraftsetzung dieser Vorschrift jedoch nicht geboten. Der durch Art. 9 Abs. 3 BayVersG in Bezug genommene Art. 30 Abs. 3 Satz 1 BayPAG verpflichtet die Behörden, Datenerhebungen grundsätzlich offen zu gestalten. Die Möglichkeit verdeckter Beobachtungs- und Dokumentationsmaßnahmen ist damit gesetzlich als enge Ausnahme gefasst. Ihre Handhabung muss dabei der grundlegenden Bedeutung des Art. 8 Abs. 1 GG Rechnung tragen und auf eng begrenzte Sondersituationen beschränkt bleiben. Für den Zeitraum bis zur Entscheidung in der Hauptsache ist diese Rechtslage, nicht zuletzt angesichts der insoweit unklaren bisherigen Rechtspraxis unter Geltung des Bundesversammlungsgesetzes, hinzunehmen.

Der Erlass einer darüber hinausgehenden einstweiligen Anordnung ist mangels Dringlichkeit nicht geboten. 137

### III.

Die Entscheidung über die Auslagenerstattung beruht auf § 34a Abs. 3 BVerfGG. 138

Die Entscheidung ist zu B.II.2.c) mit 7 : 1 Stimmen, im Übrigen einstimmig ergangen. 139

Papier	Hohmann-Dennhardt	Bryde
Gaier	Eichberger	Schluckebier
Kirchhof		Masing

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 17. Februar 2009 -  
1 BvR 2492/08**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 17. Februar 2009 -  
1 BvR 2492/08 - Rn. (1 - 139), [http://www.bverfg.de/e/  
rs20090217\\_1bvr249208.html](http://www.bverfg.de/e/rs20090217_1bvr249208.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2009:rs20090217.1bvr249208