

Die Eilentscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Bayerischen Versammlungsgesetz

Am 17. Februar 2009 hat das Bundesverfassungsgericht über den Antrag auf einstweilige Anordnung, das Bayerische Versammlungsgesetz und damit die erste diesbezügliche Anwendung der Föderalismusreform außer Kraft zu setzen, entschieden.

Der erste Teilerfolg der Verfassungsbeschwerde besteht - unabhängig von der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts darin, dass 13 landesweite Verbände, die man sonst wohl selten auf einem Blatt Papier sieht, gemeinsam Verfassungsbeschwerde erhoben haben. Sie haben damit das breite Aktionsbündnis, das sich in Bayern zur völligen Überraschung der CSU innerhalb kürzester Zeit formiert hat, in der juristischen Auseinandersetzung fortgesetzt.

Der zweite Teilerfolg besteht darin, dass die Beschwerdeführer nicht auf den „normalen Rechtsweg“ verwiesen worden sind, sondern es als zulässig erklärt wurde, dass die Verbände gegen das Gesetz selbst klagen.

Der dritte Teilerfolg besteht darin, dass mit einer einstweiligen Anordnung Teile des Gesetzes außer Kraft gesetzt worden sind. Dieser Vorgang ist – zumindest nach Aussagen vieler Juristen - äußerst selten. Der bekannteste Fall ist die Verfassungsbeschwerde gegen die Vorratsdatenspeicherung, die ebenso per einstweiliger Anordnung teilweise außer Kraft gesetzt worden ist.

Die einstweilige Anordnung umfasst im Wesentlichen die Bereiche

- Die Pflichten für Veranstalter, Versammlungsleiter und Teilnehmer, soweit sie mit Bußgeld bewehrt sind, dazu gehört die einzige „echte“ Neuerung, das „Militanzverbot“ , hier wurden die Bußgeldvorschriften aufgehoben
- Die Befugnisse der Polizei zu Übersichtsaufnahmen und Aufzeichnungen, hier wurden Beschränkungen erlassen

Darüberhinaus hält es das Bundesverfassungsgericht es für zumutbar, auf die Entscheidung in der Hauptsache zu warten. Für diese geben die Aus-

fürhungen des Bundesverfassungsgerichtes einige Anhaltspunkte: Soweit die Verfassungsbeschwerde begründet gegen einzelne Regelungen vorgeht, wird sie wahrscheinlich weitgehend erfolgreich sein. Dies könnte dazu führen, dass vom Gesetz kaum etwas übrig bleibt und sich auch aus diesem Grund die volle Nichtigkeit des Bayerischen Versammlungsgesetzes ergibt.

Im Einzelnen hat das Bundesverfassungsgericht folgende einstweilige Anordnung (gültig für 6 Monate) erlassen:

Durch die Anordnung wird außer Kraft gesetzt

Die Bußgeldvorschriften bezüglich der Bekanntgabe, Anzeige- und Mitteilungspflichten der Veranstalter

Nach Art. 21.1 hätte ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3, Ort, Zeit, Thema oder den Namen des Veranstalters einer Versammlung anzugeben mit bis zu 3000 Euro Geldbuße belegt werden können.

Die Bußgeldvorschriften bzgl. der Mitwirkungspflicht des Leiters

Nach Art. 21.2 hätte ein Verstoß gegen Art. 4 Abs. 3 Satz 1

„Der Leiter hat geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um zu verhindern, dass aus der Versammlung heraus Gewalttätigkeiten begangen werden“

oder gegen Art. 4 Abs. 3 Satz 3

„ Vermag der Leiter sich nicht durchzusetzen, ist er verpflichtet, die Versammlung für beendet zu erklären“.

mit bis zu 3000 Euro Geldbuße belegt werden können. Dies ist außer Kraft gesetzt.

Die Bußgeldvorschriften zum Militanzverbot

Nach Art. 21. Abs. 7 hätte ein Verstoß gegen Art. 7 Abs. 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 der Gewaltbereitschaft vermittelt
- Und dadurch eine einschüchternde Wirkung entsteht“

mit einer Geldbuße bis zu 3000 Euro belegt werden können. Dies ist außer Kraft gesetzt.

Die Bußgeldvorschriften zur Anzeige- und Mitteilungspflicht bei Versammlungen unter freiem Himmel

Nach Art. 21 Abs. 13 hätte ein Verstoß gegen Art. 13 Abs. (1) Satz 1

„Wer eine Versammlung unter freiem Himmel veranstalten will, hat dies der zuständigen Behörde spätestens 72 Stunden, bei überörtlichen Veranstaltungen im Sinne des Art. 24 Abs. 3 Satz 1 spätestens 96 Stunden vor ihrer Bekanntgabe anzuzeigen.“

dahingehend, dass die Versammlung "nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzei-

tig" angezeigt wird, mit einer Geldbuße bis zu 3000 Euro belegt werden können. Dies ist außer Kraft gesetzt.

Nach Art. 21 Abs. 14 hätte ein Verstoß gegen Art. 13 (2) Satz 3

„Der Veranstalter hat Änderungen der Angaben nach den Sätzen 1 und 2 der zuständigen Behörde unverzüglich mitzuteilen.“

Also Angaben nach Satz 1

„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 Sinne des Art. 10 Abs. 3 Satz 1 und telefonischer Erreichbarkeit
5. Die erwartete Anzahl der teilzunehmenden 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“

und Satz 2

„Bei sich fortbewegenden Versammlungen ist auch der beabsichtigte Streckenverlauf mitzuteilen“

Wer diese Angaben

„nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig macht“

hätte mit einer Geldbuße bis zu 3000 Euro belegt werden können. Dies ist außer Kraft gesetzt.

Durch die einstweilige Anordnung wird beschränkt:

Übersichtsaufnahmen

Der bisherige Artikel 9 Abs. 2 sagt dazu:

„Die Polizei darf Übersichtsaufnahmen von der Versammlung und ihrem Umfeld zur Lenkung und Leitung des Polizeieinsatzes anfertigen.

Bis zur Entscheidung in der Hauptsache hat der Senat folgende Beschränkung verfügt: Übersichtsaufnahmen ohne Speicherung in Echtzeit in die Einsatzzentrale sind nur zulässig,

„wenn sie wegen der Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung im Einzelfall erforderlich sind“

Übersichtsaufzeichnungen

Dazu heißt es bislang im Artikel 9 Abs. 2

Sofern es zur Auswertung des polizeitaktischen Vorgehens erforderlich ist, darf die Polizei auch Übersichtsaufzeichnungen anfertigen.

Bis zur Entscheidung in der Hauptsache ist dazu verfügt worden:

„Übersichtsaufnahmen, bei denen eine Speicherung des Versammlungsgeschehens erfolgt, (sind) nur zulässig, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass von der Versammlung erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen.“

Auswertung und Speicherung

Dazu hieß es bisher im Art. 9 Abs. 2 weiter:

„Diese dürfen auch zu Zwecken der polizeilichen Aus- und Fortbildung genutzt werden. Die Identifizierung einer auf den Aufnahmen oder Aufzeichnungen abgebildeten Person ist nur zulässig, soweit die Voraussetzungen nach Abs. 1 vorliegen.“

Und in Abs. 4, dass letztendlich keine Löschungspflicht besteht:

„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.“

Bis zur Entscheidung in der Hauptsache ist verfügt worden:

„Eine Auswertung der Übersichtsaufzeichnungen ist nur unverzüglich nach Beendigung der Versammlung zulässig. Soweit danach die Daten nicht in Bezug auf einzelne Personen zur Verfolgung von Straftaten im Zusammenhang mit der aufgezeichneten Versammlung oder zur Abwehr künftiger Versammlungsspezifischer Gefahren benötigt werden, müssen sie innerhalb von zwei Monaten gelöscht oder irreversibel anonymisiert werden.“

Hinweise zur Hauptsache

Die Entscheidung gibt darüber hinaus wichtige Hinweise zur Hauptsache. So z.B. in den Ausführungen zu dem von uns angegriffenen Gesamtkonzept

„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 versamlungsbezogene 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."

Im Einzelnen wird dies noch ausgeführt

a. zu den Bekanntmachungs- und Anzeigepflichten

"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"

und erläutert an mehreren Beispielen

- "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 erklärungs pflichtig werden"

- "Weiterhin steht er in der Pflicht, sich zum Zwecke einer behördlichen Geeignetheitsprüfung 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 situationsbedingten 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."

b. zu den Beobachtungs- und Dokumentationsmaßnahmen

wird darauf hingewiesen, dass das Bayerische Versammlungsgesetz "unter Umständen auch verdeckte Beobachtungs- und Dokumentationsmaßnahmen" erlaubt, "wodurch die Einschüchterungswirkung solcher Befugnisse nochmals 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 ver mummen - , ist dies in besonderer Weise geeignet, vom Gebrauch dieses Grundrechts abzuschrecken. Dies gilt umso mehr, wenn mangels Benachrichtigungspflichten oder Einsichtsmöglichkeiten Rechtsschutz hiergegen praktisch ausgeschlossen ist. Im Hauptsacheverfahren wird diese Frage materiell verfassungsrechtlich näherer Prüfung bedürfen."

Die Verfassungsbeschwerde stützt sich durchgehend auf die "Erhaltung der Unbefangtheit" und die "Vermeidung der Einschüchterung". Diese grundlegenden Ansatzpunkte finden sich im Beschluss des Bundesverfassungsgerichts durchgehend wieder

z.B. bei der Begründung für die Aussetzung der Bußgeldvorschriften

"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.

z.B. bei der Begründung für die Beschränkung der Übersichtsaufnahmen

"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."

z.B. bei der Begründung für die Beschränkung der Aufnahmenspeicherung

"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." Auf die "hierdurch begründete Einschüchterungseffekte" wird ausdrücklich verwiesen."

München, 31. März 2009

Hedwig Krimmer