

ANWALTSKANZLEI HENTSCHEL & LAU

Anwaltskanzlei Hentschel & Lau, Kurze-Geismar-Straße 41, 37073 Göttingen

Bundesverfassungsgericht
Schlossbezirk 3

76131 Karlsruhe

Joachim Lau
Rechtsanwalt und
Fachanwalt für Sozialrecht

Johannes Hentschel
Rechtsanwalt und
Fachanwalt für Arbeitsrecht
Mediator BM
Ausbilder für Mediation

Kurze-Geismar-Straße 41
37073 Göttingen

☎ 0551/517 36 23

Fax 0551/517 36 24

www.kanzlei-hentschel-lau.de

info@kanzlei-hentschel-lau.de

624/11JH11

bitte stets angeben

Göttingen, 30.01.2012

Verfassungsbeschwerde

gegen das Niedersächsische Versammlungsgesetz

vom 7. Oktober 2010 (Nds. GVBl. Nr. 24/2010, S. 469)

in der berichtigten Fassung vom 22. November 2010

(Nds. GVBl. Nr. 28/2010, S. 532 – 533)

In der Verfassungsbeschwerde
der Beschwerdeführenden

1.) **Sebastian Wertmüller**, ver.di Süd-Ost-Niedersachsen,

[REDACTED]

2.) **Michael Ebeling**, [REDACTED]

3.) **Jürgen Dietze**, [REDACTED]

4.) **Peter Dickel**, [REDACTED]

5.) **Bürgerinitiative Umweltschutz Lüchow-Dannenberg e.V.**

vertreten durch den Vorstand, dieser vertreten durch die Vorsitzende Kerstin Rudek
Rosenstraße 20, 29439 Lüchow

6.) **Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V.**,

vertreten durch den Vorstand, dieser vertreten durch die Vorstandsmitglieder Anke
Egblomassé und Dr. Gisela Penteker
Langer Garten 23 B, 31137 Hildesheim

7.) **Vereinigung der Verfolgten des Naziregimes, Bund der Antifaschistinnen und
Antifaschisten, Landesvereinigung Niedersachsen e.V. (VVN/BdA
Niedersachsen e.V.)**

vertreten durch den Vorstand, dieser vertreten durch die Vorstandsmitglieder
(Sprecher) Jürgen Stiewe und Reinhold Weismann-Kieser
Rolandstraße 16, 30161 Hannover

8.) **Friedensbüro Hannover e.V.**, vertreten durch den Vorstand, dieser vertreten
durch die Vorstandsmitglieder Brunhild Müller-Reiß und Agnes Hasenjäger,
Maschstraße 24, 30169 Hannover

Verfahrensbevollmächtigte:

**Rechtsanwälte Johannes Hentschel und Joachim Lau, Kurze-Geismar-Str. 41,
37073 Göttingen.**

beantragen wir festzustellen, dass

**§ 5 Abs. 1, Abs. 2 S. 1, § 10 Abs. 1 S. 1, § 12, § 17, § 18, § 19, § 20 Abs. 2 S. 1 Nr. 2
b) und § 21 Abs. 1 S. 1 Nr. 4, Nr. 5, Nr. 7, Nr. 9 b) des Niedersächsischen
Versammlungsgesetzes vom 7. Oktober 2010 (Nds. GVBl. Nr. 24/2010, S. 465 - 469)
in der berichtigten Fassung vom 22. November 2010 (Nds. GVBl. Nr. 28/2010, S. 532
– 533) mit Artikel 8 und Artikel 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art 1 Abs. 1 des
Grundgesetzes unvereinbar und nichtig sind.**

A.

Inhalt des angegriffenen Landesgesetzes

Der Niedersächsische Landtag hat in seiner Sitzung vom 7.10.2010 das Gesetz zur Neuregelung des Versammlungsrechts (Nds. GVBl. Nr. 24/2010, S. 465 - 470) beschlossen.

Das Gesetz ist am 14.10.2010 ausgegeben worden. Es ist gemäß Art. 6 Abs. 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Versammlungsrechts am 01.02.2011 in Kraft getreten.

In Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Versammlungsrechts vom 07.10.2010 ist das Niedersächsische Versammlungsgesetz (NVersG) normiert.

Die mit dieser Verfassungsbeschwerde angegriffenen Normen des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes haben folgenden Wortlaut:

§ 5

Anzeige

(1) ¹ Wer eine Versammlung unter freiem Himmel durchführen will, hat dies der zuständigen Behörde spätestens 48 Stunden vor der Bekanntgabe der Versammlung anzuzeigen. ² Bei der Berechnung der Frist werden Sonntage, gesetzliche Feiertage und Sonnabende nicht mitgerechnet.

(2) ¹ In der Anzeige sind anzugeben

1. der Ort der Versammlung einschließlich des geplanten Streckenverlaufs bei sich fortbewegenden Versammlungen,
2. der beabsichtigte Beginn und das beabsichtigte Ende der Versammlung,
3. der Gegenstand der Versammlung,
4. Name, Vornamen, Geburtsname, Geburtsdatum und Anschrift (persönliche Daten) der Leiterin oder des Leiters sowie deren oder dessen telefonische oder sonstige Erreichbarkeit und
5. die erwartete Anzahl der teilnehmenden Personen.

² Die Leiterin oder der Leiter hat der zuständigen Behörde Änderungen der nach Satz 1 anzugebenden Umstände unverzüglich mitzuteilen.

(3) (...)

(4) (...)

(5) (...)

§ 10

Besondere Maßnahmen

(1) ¹ Die zuständige Behörde kann anhand der nach § 5 Abs. 2 und 3 erhobenen Daten durch Anfragen an Polizei- und Verfassungsschutzbehörden prüfen, ob die betroffene Person die öffentliche Sicherheit unmittelbar gefährdet. ² Besteht diese Gefahr, kann die Behörde die Person als Leiterin oder Leiter ablehnen oder ihren Einsatz als Ordnerin oder Ordner untersagen. ³ Im Fall der Ablehnung muss die anzeigende Person eine andere Person als Leiterin oder Leiter benennen. ⁴ Die nach Satz 1 erhobenen Daten sind unverzüglich nach Beendigung der Versammlung unter freiem Himmel zu löschen, soweit sie nicht zur Verfolgung einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit benötigt werden.

(2) (...)

(3) (...)

§ 12

Bild- und Tonübertragungen und -aufzeichnungen

(1) ¹ Die Polizei kann Bild- und Tonaufzeichnungen von einer bestimmten Person auf dem Weg zu oder in einer Versammlung unter freiem Himmel offen anfertigen, um eine von dieser Person verursachte erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit abzuwehren. ² Die Maßnahme darf auch durchgeführt werden, wenn andere Personen unvermeidbar betroffen werden.

(2) ¹ Die Polizei kann eine unübersichtliche Versammlung und ihr Umfeld mittels Bild- und Tonübertragungen offen beobachten, wenn dies zur Abwehr einer von der Versammlung ausgehenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung erforderlich ist. ² Sie kann zur Abwehr erheblicher Gefahren für die öffentliche Sicherheit offen Bild- und Tonaufzeichnungen von nicht bestimmten teilnehmenden Personen (Übersichtsaufzeichnungen) anfertigen. ³ Die Auswertung von Übersichtsaufzeichnungen mit dem Ziel der Identifizierung einer Person ist nur zulässig, wenn die Voraussetzungen nach Absatz 1 vorliegen.

(3) ¹ Die Bild- und Tonaufzeichnungen nach den Absätzen 1 und 2 sind nach Beendigung der Versammlung unverzüglich, spätestens aber nach zwei Monaten zu löschen oder unumkehrbar zu anonymisieren, soweit sie nicht

1. zur Verfolgung von Straftaten benötigt werden oder
2. zur Behebung einer Beweisnot unerlässlich sind.

² In den Fällen des Satzes 1 Nr. 2 sind die Daten für eine sonstige Verwendung zu sperren.

(4) Die der Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen nach den Absätzen 1 und 2 Satz 2 sowie der Verwendung nach Absatz 2 Satz 3 und Absatz 3 im Einzelfall zugrunde liegenden Zwecke sind zu dokumentieren.

§ 17

Bild- und Tonübertragungen und -aufzeichnungen

(1) ¹ Die Polizei kann Bild- und Tonaufzeichnungen von einer bestimmten Person in einer Versammlung in geschlossenen Räumen offen anfertigen, um eine von dieser Person verursachte unmittelbare Gefahr für die Friedlichkeit der Versammlung abzuwehren.

² Die Maßnahme darf auch durchgeführt werden, wenn andere Personen unvermeidbar betroffen werden.

(2) ¹ Die Polizei kann eine unübersichtliche Versammlung mittels Bild- und Tonübertragungen offen beobachten, wenn dies zur Abwehr einer Gefahr für die Friedlichkeit der Versammlung erforderlich ist. ² Sie kann zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr für die Friedlichkeit der Versammlung offen Bild- und Tonaufzeichnungen von nicht bestimmten teilnehmenden Personen (Übersichtsaufzeichnungen) anfertigen. ³ Die Auswertung von Übersichtsaufzeichnungen mit dem Ziel der Identifizierung einer Person ist nur zulässig, wenn die Voraussetzungen nach Absatz 1 vorliegen.

(3) ¹ Die Bild- und Tonaufzeichnungen nach den Absätzen 1 und 2 sind nach Beendigung der Versammlung unverzüglich, spätestens aber nach zwei Monaten zu löschen oder unumkehrbar zu anonymisieren, soweit sie nicht

1. zur Verfolgung von Straftaten benötigt werden oder

2. zur Behebung einer Beweisnot unerlässlich sind.

² In den Fällen des Satzes 1 Nr. 2 sind die Daten für eine sonstige Verwendung zu sperren.

(4) Die der Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen nach den Absätzen 1 und 2 Satz 2 sowie der Verwendung nach Absatz 2 Satz 3 und Absatz 3 im Einzelfall zugrunde liegenden Zwecke sind zu dokumentieren.

§ 18

Verbot von Versammlungen im befriedeten Bezirk für den Landtag

(1) ¹ Für den Landtag wird ein befriedeter Bezirk gebildet. ² Im befriedeten Bezirk sind Versammlungen unter freiem Himmel, die nicht nach § 19 zugelassen sind, verboten.

(2) ¹ Der befriedete Bezirk umfasst im Gebiet der Landeshauptstadt Hannover außer den Freiflächen auf dem Landtagsgrundstück die Schloßstraße, die Leinstraße, den Hinrich-Wilhelm-Kopf-Platz, den Bohlendamm einschließlich des östlich angrenzenden Arkadenganges, den Platz der Göttinger Sieben und die südlich angrenzende Wehranlage bis zum Fahrbahnrand der Karmarschstraße und die südwestlich der Leine zwischen Schloßstraße und Karmarschstraße gelegenen Grünflächen bis zum Fahrbahnrand des Leibnizufers und des Friederikenplatzes. ² Die genaue Abgrenzung des befriedeten Bezirkes ergibt sich aus der Anlage.

§ 19

Zulassung von Versammlungen

(1) ¹ Im befriedeten Bezirk ist eine Versammlung unter freiem Himmel auf Antrag zuzulassen, wenn dadurch die Tätigkeit des Landtages, seiner Fraktionen, seines Ältestenrats, seines Präsidiums, seiner Ausschüsse und seiner Kommissionen sowie der freie Zugang zu dem Landtagsgrundstück nicht gefährdet werden. ² Eine solche Gefahr ist in der Regel an den Sitzungstagen des Landtages gegeben. ³ Sie ist in der Regel nicht gegeben, wenn am Tag der Versammlung eine Sitzung des Landtages oder seiner in Satz 1 genannten Stellen nicht stattfindet. ⁴ Die Zulassung kann mit Auflagen verbunden werden, die sicherstellen sollen, dass die in Satz 1 genannten Zulassungsvoraussetzungen erfüllt werden.

(2) ¹ Der Antrag auf Zulassung soll gleichzeitig mit der Anzeige nach § 5 gestellt werden. ² Die zuständige Behörde entscheidet über die Zulassung im Einvernehmen mit der Präsidentin oder dem Präsidenten des Landtages.

(3) Die übrigen Vorschriften dieses Gesetzes bleiben unberührt.

§ 20

Strafvorschriften

(1) (...)

(2) ¹ Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer

1. (...)

2. öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreiten von Schriften, Ton- oder Bildträgern, Datenspeichern, Abbildungen oder anderen Darstellungen zur Teilnahme an einer Versammlung aufruft,

a) (...)

b) die nach § 18 Abs. 1 Satz 2 verboten ist,

3. bis 6. (...)

² (...)

§ 21

Bußgeldvorschriften

(1) ¹ Ordnungswidrig handelt, wer

1. bis 3. (...)

4. eine Versammlung unter freiem Himmel durchführt, deren fristgerechte Anzeige entgegen § 5 vollständig unterblieben ist,

5. als anzeigende Person wider besseres Wissen unrichtige oder unvollständige Angaben nach § 5 Abs. 2 Satz 1 macht,

6. (...)

7. als Leiterin oder Leiter eine Versammlung unter freiem Himmel wesentlich anders durchführt, als es in der Anzeige aufgrund des § 5 Abs. 2 Satz 1 Nrn. 1 und 2 angegeben ist,

8. (...)

9. an einer Versammlung teilnimmt,

a) (...)

b) die nach § 18 Abs. 1 Satz 2 verboten ist,

10. bis 17.

² Die Tat kann in den Fällen des Satzes 1 Nrn. 1, 3 und 9 Buchst. a sowie Nrn. 10 bis 15 und 17 nur geahndet werden, wenn die dort bezeichnete Anordnung rechtmäßig ist.

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nrn. 2, 3, 5 bis 8, 11, 12, 15 und 16 mit einer Geldbuße bis zu 1 000 Euro und in den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nrn. 1, 4, 9, 10, 13, 14 und 17 mit einer Geldbuße bis zu 3 000 Euro geahndet werden.

Das Niedersächsische Versammlungsgesetz hat im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport durch den Präsidenten des Landespräsidiums für Polizei Brand- und Katastrophenschutz am 22.11.2010 eine Berichtigung erfahren (Nds. GVBl. Nr. 28/2010, S. 532 – 533), die am 2.12.2010 ausgegeben worden ist.

Die Berichtigung hat folgenden Wortlaut:

**Berichtigung
des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes**

Das Niedersächsische Versammlungsgesetz vom 7. Oktober 2010 (Nds. GVBl. S. 465) wird wie folgt berichtigt:

Es wird die als **Anlage** beigefügte Anlage (zu § 18 Abs. 2 Satz 2) angefügt.

Hannover, den 22. November 2010

Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport

Im Auftrage
Bruns

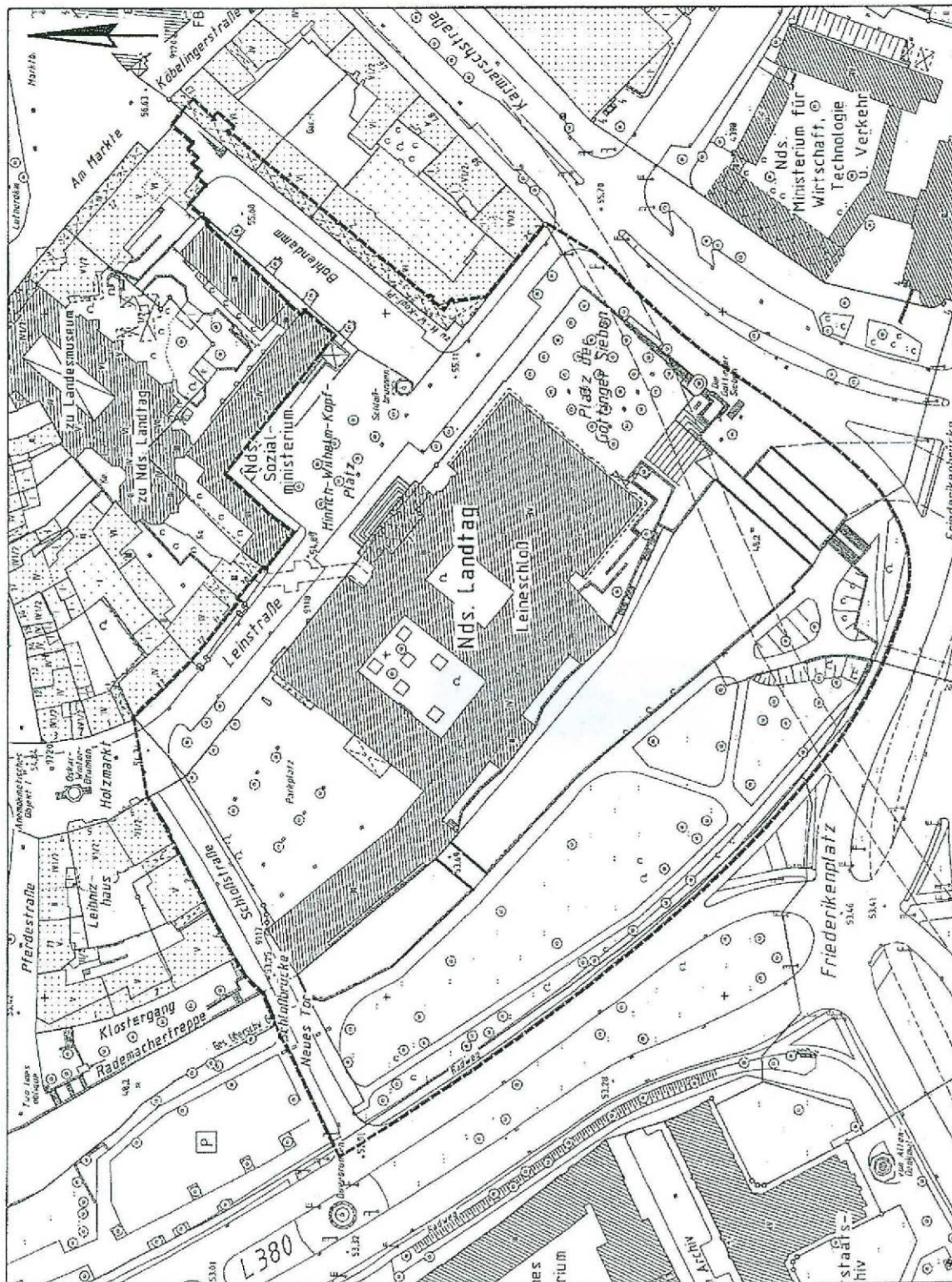
Präsident des Landespräsidiums für Polizei,
Brand- und Katastrophenschutz

Auf der dann folgenden Seite 533 des Nds. GVBl. Nr. 28/2010 ist als Anlage zu § 18 Abs. 2 Satz 2 NVersG die nachfolgende Karte abgedruckt:

Anlage

Anlage

(zu § 18 Abs. 2 Satz 2)



---- Abgrenzung des befriedeten Bezirkes

Stadtkarte 1:1000
© Landeshauptstadt Hannover
Geoinformation
(Verkleinerung auf 1:1500)

B.

Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde

I. Beschwerdegegenstand

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen ein Landesgesetz, nämlich das Niedersächsische Versammlungsgesetz (NVersG) vom 7. Oktober 2010 (Nds. GVBl. Nr. 24/2010, S. 465 - 469).

Ein formelles Gesetz ist als Akt öffentlicher Gewalt ein zulässiger Beschwerdegegenstand i.S.d. § 90 Abs. 1 BVerfGG (Rechtssatzverfassungsbeschwerde).

II. Beschwerdefähigkeit

Die Beschwerdeführenden sind Träger der geltend gemachten Grundrechte. Es handelt sich bei ihnen um natürliche Personen sowie um rechtsfähige Vereine, die ständig ihre Versammlungsfreiheit ausüben und sich aktiv am politischen Meinungsbildungs- und Willensbildungsprozess beteiligen. Sämtliche Beschwerdeführenden beabsichtigen, den politischen Diskurs über ihre politischen Anliegen auch zukünftig im Wege von Versammlungen in geschlossenen Räumen sowie unter freiem Himmel zu führen.

Personenvereinigungen können sich gem. Art. 19 Abs. 3 GG auf Art. 8 Abs. 1 GG berufen, weil für Art. 8 GG das kollektive Element der Grundrechtsausübung, die hier Ausdruck gemeinschaftlicher, auf Kommunikation angelegter Entfaltung ist, kennzeichnend ist (BVerfGE 42, 212, 219). Infolge dessen sind Personenvereinigungen als Veranstalter von Versammlungen hinsichtlich der Art. 8 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1

i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG beschwerdefähig (BVerfG, Beschl. v. 17.02.2009 - 1 BvR 2492/08; OVG Lüneburg, Beschl. v. 15. 5. 2009 - 10 ME 385/08; Di Fabio in Maunz/Dürig, Grundgesetz, 62. EGL 2011, Rdnr. 224-225 zu Art. 2).

Den Beschwerdeführenden, die als Veranstalter auftreten, ist es nicht versagt, sich gegen die an den Leiter und die Versammlungsteilnehmer gerichteten Vorschriften zu wenden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.02.2009 - 1 BvR 2492/08; Kunig in von Münch/Kunig, Grundgesetz 5. Auflage 2000, Art. 8 Rdnr. 10). Sie müssen befürchten, infolge der Einschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung niemanden zu finden, der bereit ist, als Leiterin oder Leiter aufzutreten.

III. Beschwerdebefugnis

Die Beschwerdeführenden sind beschwerdebefugt. Sie sind durch die angegriffenen Gesetze unmittelbar, selbst und gegenwärtig in ihren Grundrechten betroffen.

1.) Mögliche Grundrechtsverletzung

Die Beschwerdeführenden werden durch die angegriffenen Normen in ihren Grundrechten aus Art. 8 und Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG verletzt.

§ 5 Abs. 1 NVersG verpflichtet die Beschwerdeführenden bei Versammlungen unter freiem Himmel unter Androhung eines Bußgeldes zur Anzeige einer Versammlung spätestens 48 Stunden vor der Bekanntgabe der Versammlung, wobei bei der Fristberechnung Sonntage, gesetzliche Feiertage und Sonnabende nicht mitgerechnet werden. § 5 Abs. 1 NVersG gilt auch für sogenannte Kleinstversammlungen ab 2 Personen (§ 2 NVersG). Durch die Regelung wird die Durchführung von Versammlungen erschwert und in das Grundrecht der Beschwerdeführenden aus Art. 8 GG eingegriffen.

§ 5 Abs. 2 S. 1 NVersG verpflichtet bei der Anzeige nach § 5 Abs. 1 NVersG zur Angabe

einer Vielzahl von Daten, wodurch die Planung und Durchführung von Versammlungen erschwert wird und ein Eingriff in Art. 8 GG gegeben ist. Insbesondere sind nach § 5 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 NVersG auch persönliche Daten der Leiterin oder des Leiters anzugeben, die dann nach § 10 Abs. 1 NVersG an Polizei und Verfassungsschutz zur Überprüfung und zum Abgleich mit anderen Daten weitergegeben werden dürfen. Hierdurch wird in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG eingegriffen. Dieser Eingriff hat auf Personen, die zur Übernahme der Funktion der Leiterin oder des Leiters bereit wären, eine abschreckende Wirkung. Da sich dies auf die Durchführbarkeit von Versammlungen negativ auswirkt, greifen diese Regelungen auch in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit der Beschwerdeführenden aus Art. 8 GG ein.

Die §§ 12 und 17 NVersG ermöglichen Video- und Tonübertragungen sowie Aufzeichnungen und gestatten gegebenenfalls auch deren dauerhafte Speicherung. Hierdurch wird zum einen bei den Beschwerdeführenden ein Gefühl des Beobachtetseins erzeugt und von der Wahrnehmung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG abgeschreckt, so dass ein Eingriff in dieses Grundrecht gegeben ist. Darüber hinaus wird durch die Übertragungen und Aufzeichnungen von Daten auch in das Grundrecht der Beschwerdeführenden auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG eingegriffen. § 17 regelt dabei die Ton- und Bildübertragungen und –aufzeichnungen bei Versammlungen in geschlossenen Räumen, obwohl solche Versammlungen lediglich verfassungsimmanenten Schranken unterliegen und durch ein einfaches Gesetz nicht eingeschränkt werden können.

§ 18 und § 19 NVersG stellen Regelungen zu einem befriedeten Bezirk für den Landtag auf. Danach stehen Versammlungen in dem befriedeten Bezirk unter einem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Hierdurch werden die Beschwerdeführenden in ihrem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG verletzt.

2.) Unmittelbare Betroffenheit

Die Beschwerdeführenden sind von den angegriffenen Bestimmungen des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes unmittelbar betroffen.

Die angegriffenen Rechtsnormen wirken ohne das Dazwischentreten eines weiteren Vollzugsakts in den Rechtskreis der Beschwerdeführenden ein und es ist ihnen nicht zumutbar, hiergegen zunächst Rechtsschutz vor den Fachgerichten zu suchen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.02.2009 - 1 BvR 2492/08).

a) Straf- und bußgeldbewehrte Verpflichtungen

aa) § 5 Abs. 1 NVersG verpflichtet zur Anzeige der geplanten Durchführung einer Versammlung bis spätestens 48 Stunden vor Bekanntgabe derselben.

Das Unterlassen der Anzeige wird von § 21 Abs. 1 Nr. 4 NVersG unmittelbar mit einem Bußgeld belegt.

§ 5 Abs. 2 S. 1 NVersG legt fest, welche Angaben die Anzeige der Versammlung enthalten muss. Gefordert werden Angaben zum geplanten Ort und Streckenverlauf bei sich fortbewegenden Versammlungen, Beginn und Ende der Versammlung, Gegenstand der Versammlung sowie Name, Vornamen, Geburtsname, Geburtsdatum und Anschrift der Leiterin oder des Leiters sowie deren oder dessen telefonische oder sonstige Erreichbarkeit und die erwartete Anzahl der teilnehmenden Personen. Die Angabe unrichtiger oder unvollständiger Daten wird durch § 21 Abs. 1 Nr. 5 NVersG unmittelbar mit einem Bußgeld belegt. Auch der Leiterin oder dem Leiter einer Versammlung unter freiem Himmel, der die Versammlung anders durchführt, als in der Anzeige der Versammlung angegeben, droht gem. § 21 Abs. 1 Nr. 7 NVersG unmittelbar ein Bußgeld.

§ 5 Abs. 1 und Abs. 2 S. 1 NVersG begründen damit unmittelbare Rechtspflichten ohne einen noch dazwischen tretenden Verwaltungsakt. Verstöße sind nach § 21 Abs. 1 Nr. 4,

5, 7, 9 b) NVersG unmittelbar bußgeldbewehrt. Nach § 30 OWiG können dabei auch Personenvereinigungen mit einer Geldbuße belegt werden.

Begründen Vorschriften eine Verpflichtung, die unmittelbar als solche mit einer Geldbuße oder Strafe bewehrt ist, so liegt eine unmittelbare Betroffenheit vor (BVerfG, Beschl. v. 17.02.2009 - 1 BvR 2492/08; BVerfG, Beschl. v. 18.10.1966 – 2 BvR 386/63, 2 BvR 478/63, Rdnr. 46; BVerfG, Beschl. v. 25.10.1977 – 1 BvR 173/75; BVerfG, Beschl. v. 14.01.1998 – 1 BvR 1995/94, 1 BvR 2248/94).

bb) § 18 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 NVersG bestimmt einen befriedeten Bezirk für den Landtag. In diesem Bezirk werden durch § 18 Abs. 1 S. 2 NVersG Versammlungen unter freiem Himmel verboten, die nicht nach § 19 NVersG zugelassen sind. § 19 NVersG regelt die Voraussetzungen, unter denen eine Versammlung unter freiem Himmel in dem befriedeten Bezirk auf Antrag zugelassen werden kann. § 18 NVersG bestimmt im Hinblick auf Versammlungen unter freiem Himmel innerhalb des befriedeten Bezirks damit ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Der Aufruf zur Teilnahme an einer nach § 18 Abs. 1 S. 2 NVersG verbotenen Versammlung stellt gem. § 20 Abs. 2 S. 1 Nr. 2. b) NVersG einen Straftatbestand dar, der mit einer Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe bestraft wird. Die Teilnahme an einer nach § 18 Abs. 1 S. 2 NVersG verbotenen Versammlung verwirklicht den Bußgeldtatbestand des § 21 Abs. 1 Nr. 9 b) NVersG. In beiden Fällen ist das Dazwischentreten eines Vollzugsaktes zur Verwirklichung des Straf- bzw. Bußgeldtatbestandes nicht erforderlich. Hierdurch wirkt die Rechtsnorm des § 18 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 NVersG unmittelbar in den Rechtskreis der Beschwerdeführenden ein.

b) Verdeckte Maßnahmen

Die Regelungen in § 10 Abs. 1 S. 1, § 12 und § 17 NVersG betreffen Maßnahmen, von denen die Beschwerdeführenden keine Kenntnis erhalten, weil die Maßnahmen verdeckt oder behördenintern durchgeführt werden. Die Beschwerdeführenden sind unmittelbar betroffen, weil sie ohne Kenntnis von den Maßnahmen keinen fachgerichtlichen

Rechtsschutz erlangen können (vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.02.2009 - 1 BvR 2492/08; BVerfG, Entscheidung vom 15.12.1970 – 2 BvF 1/69; 2 BvR 629/68, 2 BvR 308/69; BVerfG, Urt. v. 03.03.2004 – 1 BvR 2378/98, 1 BvR 1084/99).

Nach § 10 Abs. 1 S. 1 NVersG kann die zuständige Behörde anhand der gem. § 5 Abs. 2 und Abs. 3 NVersG erhobenen Daten durch Anfrage an Polizei- und Verfassungsschutzbehörden prüfen, ob die betroffene Person die öffentliche Sicherheit unmittelbar gefährdet und gegebenenfalls die Person als Leiterin oder Leiter ablehnen oder den Einsatz als Ordnerin oder Ordner untersagen.

Ob die Versammlungsbehörde eine Überprüfung der Daten vornimmt, entzieht sich der Kenntnis der von dieser Maßnahme Betroffenen.

§ 12 und § 17 NVersG regeln Bild- und Tonübertragungen sowie Bild- und Tonaufzeichnungen.

Bei einer von einer bestimmten Person verursachten erheblichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit kann die Polizei gem. § 12 Abs. 1 S. 1 NVersG bei Versammlungen unter freiem Himmel offen Bild- und Tonaufzeichnungen dieser Person anfertigen. Die Polizei kann nach § 12 Abs. 2 S. 1 NVersG zur Abwehr einer von der Versammlung ausgehenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung diese Versammlung mittels Bild- und Tonübertragungen offen beobachten und gem. § 12 Abs. 2 S. 2 NVersG zur Abwehr erheblicher Gefahren für die öffentliche Sicherheit offen Übersichtsaufzeichnungen anfertigen. Hierbei ist die Auswertung dieser Übersichtsaufzeichnungen zur Identifizierung einer Person zulässig, wenn die Voraussetzungen des § 12 Abs. 1 NVersG vorliegen.

Bei Versammlungen in geschlossenen Räumen kann die Polizei gem. § 17 Abs.1 S. 1 NVersG Bild- und Tonaufzeichnungen von einer bestimmten Person offen anfertigen, um eine von dieser Person verursachte unmittelbare Gefahr für die Friedlichkeit der Versammlung abzuwehren. Gem. § 17 Abs. 2 S. 1 NVersG kann sie zur Abwehr einer Gefahr für die Friedlichkeit der Versammlung eine unübersichtliche Versammlung mittels

Bild- und Tonübertragungen offen beobachten und nach § 17 Abs. 2 S. 2 NVersG zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr für die Friedlichkeit der Versammlung offen Bild- und Tonaufzeichnungen von nicht bestimmten teilnehmenden Personen (Übersichtsaufzeichnungen) anfertigen.

Zwar fordern § 12 und § 17 NVersG durchgehend, dass Übertragungen und Aufzeichnungen offen vorgenommen werden. Doch ist auch dann, wenn Videokameras offen getragen oder für die Teilnehmenden wahrnehmbar aufgestellt werden nicht erkennbar, ob die Videokameras gerade lediglich ein Bild übertragen oder eine Aufzeichnung fertigen. Welche der nach § 12 Abs. 1, Abs. 2 bzw. § 17 Abs. 1, Abs. 2 NVersG möglichen Maßnahmen durchgeführt wird ist nicht erkennbar (vgl. OVG Münster, Beschl. v. 23.11.2010 - 5 A 2288/09). Wird die Anfertigung einer Ton- oder Bildaufnahme fälschlicherweise für eine bloße Ton- oder Bildübertragung gehalten ist fachgerichtlicher Rechtsschutz im Hinblick auf die Aufnahme nicht gewährleistet. Eine Erklärungspflicht der Polizei dahingehend, ob eine Videokamera eingeschaltet ist, ob sie Töne oder Bilder aufzeichnet oder ob eine Ton- oder Bildübertragung stattfindet, ist im NVersG nicht normiert.

§ 12 Abs. 3 und § 17 Abs. 3 NVersG regeln, wie mit gefertigten Bild- und Tonaufzeichnungen zu verfahren ist. Weil für diejenige Person, die auf einer solchen Aufnahme abgebildet ist, nicht erkennbar ist, ob die Aufnahmen nach zwei Monaten gelöscht oder unumkehrbar anonymisiert werden müssen oder ob sie der Regelung des § 12 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 oder Nr. 2 bzw. des § 17 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 oder Nr. 2 NVersG unterfallen und bis auf weiteres gespeichert werden dürfen, erfolgt eine Speicherung der Daten nach § 12 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 und 2 bzw. § 17 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 oder Nr. 2 NVersG ohne Kenntnis der betroffenen Person, so dass fachgerichtlicher Rechtsschutz nicht gewährleistet ist.

3.) Eigene Betroffenheit

Die Beschwerdeführenden sind durch die angegriffenen Vorschriften des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes selbst betroffen. Seit vielen Jahren, teilweise seit Jahrzehnten nehmen sie durch das Veranstellen von Versammlungen sowie mittels Teilnahme an Versammlungen aktiv am politischen Willensbildungsprozess teil. Die thematische Bandbreite reicht hierbei von gewerkschaftlicher und umweltpolitischer Tätigkeit über bürgerrechtliches und flüchtlingspolitisches Engagement bis hin zum Eintreten gegen Rechtsradikalismus und für eine friedliche Welt.

Sämtliche Beschwerdeführende erleben die Vorschriften des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes, insbesondere die mit dieser Verfassungsbeschwerde angegriffenen Normen, in ihrer alltäglichen politischen Arbeit als hinderlich, abschreckend und versammlungsfeindlich. Die Beschwerdeführenden konnten seit dem Inkrafttreten des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes zum einen feststellen, dass die Anforderungen in Bezug auf die Anzeige von Versammlungen sich deutlich erhöht haben und für sie in der Praxis nicht oder nur schwer umsetzbar sind. Zum anderen sind die Beschwerdeführenden verunsichert, welche im Zusammenhang mit durchgeführten Versammlungen erhobenen Daten gespeichert oder weiter verarbeitet werden. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Videoüberwachung von Versammlungen.

Die Beschwerdeführenden befürchten darüber hinaus, dass sich potenzielle Versammlungsteilnehmer aufgrund der mit dieser Verfassungsbeschwerde angegriffenen Vorschriften davon abhalten lassen, an Versammlungen teilzunehmen oder die Funktion der Leiterin oder des Leiters zu übernehmen.

Zur persönlichen Betroffenheit der einzelnen Beschwerdeführenden wird wie folgt vorgetragen:

a) Der Beschwerdeführer zu Ziff. 1 ist seit dem 01.03.2011 als Geschäftsführer des Bezirks Region Süd-Ost-Niedersachsen der Vereinigten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) tätig. Von 1996 bis 2011 war er beim Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB)

zunächst im Kreis Göttingen-Northeim (1996 bis 2001) und sodann in der Region Südniedersachsen-Harz (2001 bis 2006) beschäftigt.

Während der gesamten Zeitspanne und in den unterschiedlichen Funktionen ist der Beschwerdeführer zu Ziff. 1 vielfach als Anmelder, stellvertretender Anmelder, Versammlungsleiter und stellvertretender Versammlungsleiter von Kundgebungen und Demonstrationen u. a. in Göttingen, Hannover, Hildesheim und Bad Nenndorf aufgetreten. Hierbei koordinierte er auch den jeweiligen Einsatz von Ordnerinnen und Ordnern. Zu den von dem Beschwerdeführer zu Ziff. 1 organisierten Veranstaltungen gehörten auch diverse öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen wie Podiumsdiskussionen, Informations- und Diskussionsveranstaltungen zu verschiedenen politischen Themen.

Der Beschwerdeführer zu Ziff. 1 war verantwortlich für sämtliche Kundgebungen und Demonstrationen des Deutschen Gewerkschaftsbundes Kreis Göttingen-Northeim (1996 bis 2001), der Region Südniedersachsen-Harz (2001 bis 2006) sowie der Region Niedersachsen-Mitte (2006 bis Februar 2011).

Als Geschäftsführer des ver.di Bezirkes Süd-Ost-Niedersachsen ist er seit dem 01.03.2011 verantwortlich für ver.di-Kundgebungen und -Demonstrationen im genannten Bezirk.

Der Beschwerdeführer zu Ziff. 1 hat bereits vielfach an Kooperationsgesprächen mit Versammlungs- und Polizeibehörden teilgenommen. Bereits mehrfach war er an juristischen Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit Versammlungen beteiligt, in denen es um Fragen des Versammlungsrechts ging.

Inhaltliche Anlässe der vom Beschwerdeführer zu Ziff. 1 veranstalteten Versammlungen waren gewerkschaftliche Maidemonstrationen und Maikundgebungen, Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen unter anderem zu den Themen Sozialabbau und Friedenspolitik sowie Rechtsextremismus und Neonazismus.

Als Veranstalter und Versammlungsleiter von Versammlungen in Hannover war der Beschwerdeführer zu Ziff. 1 schon häufig von dem im Niedersächsischen Bannmeilengesetz geregelten „Bannkreis“ um den Niedersächsischen Landtag betroffen. Immer wieder musste er im Rahmen von Kooperationsgesprächen mit der Versammlungsbehörde geplante Routenverläufe so abändern, dass er das jeweilige politische Anliegen möglichst nah an den Niedersächsischen Landtag herantragen konnte, ohne dabei den „Bannkreis“ zu verletzen.

An die Stelle des Niedersächsischen Bannmeilengesetzes ist mit dem 01.02.2011 die Vorschrift des § 18 NVersG getreten, so dass diese Problematik fortbesteht.

Der Beschwerdeführer zu Ziff. 1 hat in der Vergangenheit vielfältige negative Erfahrungen bei der Ausübung seines Grundrechts der Versammlungsfreiheit gemacht. Er konnte über die Jahre hinweg in zunehmendem Maße einschränkende und abschreckende Erfahrungen mit verschiedenen Versammlungsbehörden sowie mit den die Versammlungen begleitenden Polizeieinsatzkräften sammeln. Für den Beschwerdeführer zu Ziff. 1 findet dies nun seine Fortsetzung in den Bestimmungen des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes.

Der Beschwerdeführer zu Ziff. 1 wird auch zukünftig als Veranstalter und Teilnehmer von Versammlungen an verschiedenen Orten in Niedersachsen zu den bereits benannten Themenfeldern auftreten. Hierbei möchte er die Möglichkeit haben, politische Anliegen im Wege von Versammlungen, auch im Bereich des befriedeten Bezirks nach § 18 NVersG, vorzubringen.

b) Der Beschwerdeführer zu Ziff. 2 ist in der Bürgerinitiative "Arbeitskreis Vorratsdatenspeicherung" engagiert und hat in der Vergangenheit eine Vielzahl von Versammlungen in Niedersachsen zu dem Themenbereich bürgerliche Freiheitsrechte durchgeführt.

Es handelte sich hierbei oftmals um Versammlungen mit nur wenigen Teilnehmenden, die der Beschwerdeführer zu Ziff. 2 aufgrund aktueller politischer Ereignisse mit nur kurzem zeitlichen Vorlauf organisierte. Veranstaltungsthemen waren insbesondere die Internetfreiheit, das Versammlungsrecht, die Vorratsdatenspeicherung und andere Überwachungsmaßnahmen.

Als Demonstrationsteilnehmer hat der Beschwerdeführer zu Ziff. 2 in den vergangenen Jahren oft von seinem Grundrecht der Versammlungsfreiheit Gebrauch gemacht. Neben den bereits dargestellten Themenbereichen bezog sich sein diesbezügliches Engagement u. a. auf die Teilnahme an Versammlungen betreffend die Videoüberwachung öffentlicher Räume, den Protest gegen Atomkraft sowie gegen Bundeswehrauftritte an öffentlichen Orten.

Der Beschwerdeführer zu Ziff. 2 konnte in der Vergangenheit eine schrittweise Entwertung seines Rechts der Versammlungsfreiheit aufgrund der behördlichen Praxis feststellen. Durch die behördenfreundlichen und versammlungsfeindlichen, abschreckenden Regelungen des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes befürchtet der Beschwerdeführer zu Ziff. 2, dass das Wesen der Versammlungs- und Meinungsfreiheit an Wert verlieren wird.

Der Beschwerdeführer zu Ziff. 2 beabsichtigt, auch in Zukunft zu verschiedenen Themen Versammlungen in geschlossenen Räumen und unter freiem Himmel, auch vor dem Niedersächsischen Landtag, zu veranstalten und an Versammlungen teilzunehmen.

c) Der Beschwerdeführer zu Ziff. 3 war bis September 2009 als Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht tätig und befindet sich nunmehr im Ruhestand. Bereits seit vielen Jahren (etwa ab 1995) hat er an Demonstrationen gegen Castortransporte – sowohl in Lüneburg als auch in Dannenberg sowie direkt am Zwischenlager Gorleben – teilgenommen. Aus seinem Blickwinkel als Jurist hat er sowohl die Abläufe vor Versammlungsbeginn (z. B. Allgemeinverfügungen und Auflagenbescheide) als auch

während zahlreicher Versammlungen (Einschränkungen der Entfaltungsmöglichkeiten der Teilnehmenden, polizeilichen Zwangsmittel Einsatz sowie ständiges Fotografieren und Filmen von Demonstrationsteilnehmern) wahrnehmen können.

Ebenfalls seit vielen Jahren hat der Beschwerdeführer zu Ziff. 3 an verschiedenen Demonstrationen gegen Rechtsradikale teilgenommen.

Seit etlichen Jahren ist der Beschwerdeführer zu Ziff. 3 aktives Mitglied des „Bündnisses für Demokratie / Netzwerk gegen Rechtsextremismus“. In dieser Eigenschaft hat er an zahlreichen Demonstrationen teilgenommen, wobei ihm häufig die Rolle eines Ordners übertragen worden ist.

Für den Beschwerdeführer zu Ziff. 3 haben die angegriffenen Regelungen des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes abschreckende Wirkung, da er sich durch die erweiterten Möglichkeiten der Videoüberwachung ausgeforscht und überwacht fühlt. Als zukünftiger Teilnehmer von Versammlungen – auch in der Rolle als Ordner – weiß er nie, ob im Falle des Einsatzes von Videotechnologie lediglich eine Ton- und Bildübertragung erfolgt, ob Übersichtsaufnahmen angefertigt werden oder videografische Bilder seiner Person aufgezeichnet werden. Ebenso entzieht es sich seiner Kenntnis, zu welchem Zweck und wie lange ggf. gefertigte Videoaufzeichnungen gespeichert und möglicherweise an andere Behörden übermittelt werden.

d) Der Beschwerdeführer zu Ziff. 4 hat im Rahmen der politischen Auseinandersetzungen um die Atomenergie seit etwa 35 Jahren jährlich mehrfach öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen und unter freiem Himmel veranstaltet sowie an zahllosen diesbezüglichen Kooperationsgesprächen teilgenommen. Die Veranstaltungen fanden überwiegend in Niedersachsen, aber auch an anderen Orten bundesweit statt. Das diesbezügliche Engagement des Beschwerdeführers zu Ziff. 4 stand dabei oftmals im Zusammenhang mit der Arbeitsgemeinschaft Schacht KONRAD e.V..

Der Beschwerdeführer zu Ziff. 4 hat die Versammlungsfreiheit als ein von staatlicher Genehmigung freies Bürgerrecht – gerade auch gegen staatliches Handeln – und als hohes Gut der deutschen Verfassungsordnung zu schätzen gelernt. Aus seinen vielfachen praktischen Erfahrungen weiß er jedoch, dass für Versammlungs- und Polizeibehörden andere Aspekte wie die Leichtigkeit des fließenden Verkehrs oder die allgemeine öffentliche Ordnung für gleichwertig oder sogar wichtiger als das Versammlungsgrundrecht erachtet werden.

Der Beschwerdeführer zu Ziff. 4 konnte seit dem Inkrafttreten des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes am 01.02.2011 bereits einen spürbaren Schwenk hin zu einer weiteren Aufwertung von Sicherheits- und Ordnungsaspekten auf Seiten der niedersächsischen Versammlungs- und Polizeibehörden beobachten. Insbesondere in Kooperationsgesprächen, an denen der Beschwerdeführer zu Ziff. 4 teilgenommen hat, haben die dortigen Vertreter der Versammlungs- und Polizeibehörden unter ausdrücklichem Verweis auf die neue Rechtslage im Niedersächsischen Versammlungsgesetz deutlich strengere Anforderungen an Veranstalter und Versammlungsleiter gestellt.

Gerade die im Niedersächsischen Versammlungsgesetz geregelte Überprüfung der Versammlungsleiterin oder des Versammlungsleiters durch Polizeibehörden und Verfassungsschutz ohne eine daran geknüpfte konkrete Gefahrensituation wirkt auf den Beschwerdeführer zu Ziff. 4 abschreckend. Insbesondere durch die gesetzlich erweiterten Möglichkeiten der Videoüberwachung sieht der Beschwerdeführer zu Ziff. 4 die große Gefahr, dass sich Menschen, die im Rahmen ihres Grundrechts der Versammlungsfreiheit an von ihm organisierten Versammlungen beteiligen möchten, hiervon Abstand nehmen, da sie befürchten, in nicht überprüfbarer Art und Weise überwacht zu werden und sodann ihre Daten oder gefertigtes Videomaterial nicht überprüfbar gespeichert werden.

Für den Beschwerdeführer zu Ziff. 4 verkehrt sich durch das Niedersächsische Versammlungsgesetz das selbstverständliche Freiheitsrecht der Versammlungsfreiheit in nicht zu akzeptierender Weise in eine stigmatisierende Besonderheit.

e) Die Beschwerdeführerin zu Ziff. 5 (Bürgerinitiative Umweltschutz Lüchow-Dannenberg e.V.) ist eine Bürgerinitiative in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins, die seit fast 35 Jahren die Proteste gegen die Atomanlagen im Landkreis Lüchow-Dannenberg, gegen die ungeklärte Entsorgungsfrage, gegen das Atommüll-Zwischenlager, gegen den Erkundungsbau für ein Atommüll-Endlager und die Pläne für eine Endlagerung hoch-radioaktiver Abfälle in Gorleben organisiert und sich landes- und bundesweit an Protesten von Standortinitiativen und Umweltschutzvereinigungen beteiligt. Aktuell protestiert sie gegen die Standortfestlegung auf Gorleben, die Überschreitung der Strahlenwerte im Zwischenlager Gorleben, gegen die ungenügende Öffentlichkeitsbeteiligung und den Weiterbau der unterirdischen Atomanlagen – des sog. „Erkundungsbergwerks“. Die Beschwerdeführerin zu Ziff. 5 nimmt seit ihrer Gründung zudem intensiv an der wissenschaftlichen und politischen Diskussion zur Entsorgung und sicheren Endlagerung von radioaktivem Müll teil.

Zur Tätigkeit der Beschwerdeführerin zu Ziff. 7 wird ergänzend verwiesen auf www.bi-luechow-dannenberg.de und www.gorleben-epilog.de.

aa) Aufgaben und Tätigkeit

Die Beschwerdeführerin zu Ziff. 5 ist seit ihrer Gründung bekannt durch ihre Verpflichtung auf Gewaltfreiheit, die Integration sehr heterogener Protestgruppen (Bauern- und Landbevölkerung, Handwerker, Kunsthandwerker, Künstler, Intellektuelle, Zugezogene und Besucher aus vielen Städten der Bundesrepublik) sowie die Vertretung aller betroffenen Altersgruppen (von Schülern bis Senioren, inzwischen vier Generationen). Vor den zuständigen Instanzgerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit ist unbestritten, dass die Beschwerdeführerin zu Ziff. 5 gewaltfrei agiert und sich in kritischen Situationen stets um Kooperation bemüht hat. Dennoch wurde über die Jahre

ihrer Tätigkeit von staatlichen Stellen immer wieder versucht, den Protest durch Kriminalisierung und staatliche Bspitzelung „mundtot“ zu machen.

Die Beschwerdeführerin zu Ziff. 5 hat zu jedem maßgeblichen Ereignis im Zusammenhang mit der Nutzung der Atomenergie und der Atommüllentsorgung seit der Standortbenennung 1977 Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen organisiert und durchgeführt, insbesondere seit 1994 zu jedem Castor-Transport, aber auch zu Ereignissen wie der Atomkatastrophe von Fukushima, zu aktuellen Ereignissen der Atompolitik oder zu behördlichen Genehmigungen von Anlagen am Standort Gorleben. Sie ist auch Mitorganisatorin von vielen Versammlungen an anderen Orten zum Thema Atomenergie, insbesondere organisiert sie zusammen mit den anderen Standortinitiativen in Niedersachsen laufend Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen zu den Themen „Asse II“ und „Schacht Konrad“.

Die Beschwerdeführerin zu Ziff. 5 wird auch weiterhin Versammlungen veranstalten. Ihre Vorstandsmitglieder werden wie bisher als Versammlungsleiter auftreten.

bb) Verhältnis zu Staat und Verfassungsschutz

Typisch für eine Bürgerinitiative, die in einem Politikfeld wie der Atomenergie tätig ist, welches wegen der Gefährlichkeit und militärischen Nutzbarkeit der Atomenergie besonderer Geheimhaltung unterliegt, ist ein gespanntes Verhältnis zu Politik und staatlichen Organisationen.

Es ist Aufgabe der Versammlungsfreiheit und des Gewaltengefüges nach dem Grundgesetz, dass staatskritische Proteste Schutz genießen. In der repräsentativen Demokratie bleibt den Bürgern (und ihren freien Organisationen wie den Beschwerdeführern) außer durch Wahlen insbesondere durch Versammlungen die Möglichkeit, ihren Protest auszudrücken.

Die Tätigkeit der Beschwerdeführerin zu Ziff. 5 hat in ihrer 35-jährigen Geschichte gezeigt, wie wichtig die staatskritische Begleitung von Großvorhaben wie der Atommülllagerung ist. Erst die ständige Bürgerkritik hat zum Umdenken in der Problematik der sogenannten „friedlichen Nutzung der Atomenergie“ geführt. Nur die ständige kritische Begleitung garantiert zumindest minimale Sicherheitsstandards der Atommülllagerung. Staatliche und politische Fehlentwicklungen – wie das Unterdrücken kritischer Gutachten und wissenschaftlicher Meinungen – sind nur mit kritischer Begleitung durch Bürgerproteste und der Arbeit von Bürgerinitiativen zu korrigieren. Hierzu wird insbesondere verwiesen auf die aktuellen Erkenntnisse des Gorleben-Untersuchungsausschusses im Deutschen Bundestag:

http://www.gruene-bundestag.de/cms/gorleben/dokbin/367/367089.zwischenbericht_untersuchungsausschuss_g.pdf

http://www.gruene-bundestag.de/cms/gorleben/dokbin/398/398280.zweiter_zwischenbericht_pua_gorleben.pdf

<http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/ua/1untersuchungsausschuss/index.jsp>

http://www.spdfraktion.de/cnt/rs/rs_dok/0,,54855,00.html

[http://www.dorothee-menzner.de/index.php?id=40&tx_ttnews\[tt_news\]=764&cHash=ba67f479ed76faf30821eb67caf974ac](http://www.dorothee-menzner.de/index.php?id=40&tx_ttnews[tt_news]=764&cHash=ba67f479ed76faf30821eb67caf974ac)

Darüber hinaus wird verwiesen auf die von der Beschwerdeführerin zu Ziff. 5 und anderen atomkritischen Vereinigungen veranlassten privaten Gegengutachten (siehe www.gorleben-epilog.de der Beschwerdeführerin zu Ziff. 5 und www.gorleben-akten.de von Greenpeace).

Gegenwärtig ist die überwiegende Auffassung, dass der Salzstock in Gorleben für die Lagerung hochradioaktiver Abfälle nicht geeignet ist und dass andere Beurteilungen auf politisch manipulierten Gutachten beruhen. Ein solches Ergebnis wäre ohne die unermüdliche Arbeit von Bürgerinitiativen wie der Beschwerdeführerin zu Ziff. 5 niemals

möglich gewesen, ist aber ein aussagefähiges Beispiel für die „Korrektur politischer Fehlentscheidungen“ durch kritische Bürger und ihre Vereinigungen.

cc) Staatliche Überwachung und Übergriffe

Im Zusammenhang mit den Castor-Transporten seit 1994 hat es eine Vielzahl von versammlungsrechtlichen Auseinandersetzungen mit den zuständigen Versammlungsbehörden vor allem zu den flächendeckenden Versammlungsverboten durch Allgemeinverfügungen und die Ausweitung der sog. „Versammlungsverbotzonen“ gegeben, die dem Bundesverfassungsgericht aus den Verfassungsbeschwerden 1 BvR 2395/05 und 1 BvR 3243/08 bekannt sind. Auf die dortigen Sachverhaltsausführungen wird ergänzend verwiesen.

Fast seit ihrer Gründung wird die Beschwerdeführerin zu Ziff. 5 von den Behörden des Staats- und Verfassungsschutzes überwacht. Hierzu wird verwiesen auf: Jürgen Seifert, Hoheitliche Verrufserklärungen –Verfassungsschutzberichte verletzen Grundrechte, in: Grundrechte-Report 1997,216 -223; Der Spiegel 34/1985; <http://www.bi-luechow-dannenberg.de/chronologisch/aktuell/innenministerium-diffamiert-gorleben-widerstand>; <http://www.castor.de/material/broschuere/zursache5.html>
Hierbei ist es in der Vergangenheit bereits mehrfach zu Falschinformationen sowie zu rechtswidrigen Eingriffen und Bewertungen gekommen, siehe hierzu

BT-Drs. 13/11301 vom 22.07.1998;

<http://www.fr-online.de/politik/verfassungsschutz-schwarzes-x---war-nix,1472596,3397894.html>

<http://www.faz.net/aktuell/politik/niedersachsen-gruene-atomgegner-wurden-bespitzelt-116345.html>

<http://www.tagesspiegel.de/politik/staatliche-ueberwachung-18-aktenordner-mit-daten-abgehoerter-atomgegner/207274.html>

<http://m.ftd.de/artikel/1026225415013.xml?v=2.0>

Die Protestorganisationen im Landkreis Lüchow-Dannenberg haben aus Anlass der jährlichen Versammlungsverbote per Allgemeinverfügung zum Castor-Transport selbst eine Zusammenstellung vorgenommen, die die von den staatlichen Behörden nicht berücksichtigten Übergriffe staatlicher Behörden dokumentieren:

<http://www.castor.de/aktionen/2006/allgvfg.pdf>

Seit Beginn der Proteste gibt es Sonderkommissionen bei Polizei und Staatsschutz, die akribisch alle Aktivitäten der Atomgegner im Wendland dokumentieren und versuchen, aus friedlichen Protesten „kriminelle Vereinigungen“ zu machen (siehe hierzu <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-13516008.html> und die vorstehend zitierten Nachweise)

dd) Versammlungsbezug

Die Beschwerdeführerin zu Ziff. 5 tritt als Veranstalterin von Versammlungen unter freiem Himmel sowie in geschlossenen Räumen auf und beabsichtigt, dies auch weiterhin zu tun. Sie befürchtet, durch die Regelungen des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes einerseits verstärkte Überwachung, insbesondere durch Bild- und Tonaufnahmen nach §§ 12, 17 NVersG, aber auch durch Registrierung von Versammlungsleitern und Ordnern in Dateien der Versammlungsbehörde sowie der Staats- und Verfassungsschutzbehörden infolge der §§ 5, 10, 15 NVersG. Sie befürchtet weiterhin Behinderungen in der Organisation von Veranstaltungen durch die verschärften Anzeigepflichten. Die Tätigkeit der Beschwerdeführerin zu Ziff. 5 beruht auf der Arbeit vieler ehrenamtlich engagierter Personen. Sie befürchtet, dass weniger Menschen als bisher bereit sind, sich an der Organisation von Versammlungen als Leiterin bzw. Leiter oder als Ordnerin bzw. Ordner zu beteiligen, weil der staatsfreie Charakter mit Angabe

der Personaldaten entfällt. Jede Person, die ihre Personalien angibt, muss befürchten, bei staatlichen Behörden aufgrund ihres Eintretens für ein politisches Anliegen durch Veranstaltung, Leitung oder Ordnerdienste bei einer Versammlung behördlich registriert zu werden. Dies ist besonders einschneidend in einem dünn besiedelten Landkreis wie Lüchow-Dannenberg (ca. 50.000 Einwohner), in dem „jeder jeden kennt“.

Die Beschwerdeführerin zu Ziff. 5 befürchtet, dass nur noch „politisch tapfere“ Menschen bereit sein werden, sich für die Durchführung von Versammlungen zu engagieren. Dies hätte möglicherweise zur Folge, dass die bürgerliche Breite des Protestes oder dessen äußeres Erscheinungsbild Schaden nimmt und es den staatlichen Behörden besser als bisher gelingen könnte, den Protest in seiner Gesamtheit öffentlich als „extremistisch“ zu diffamieren.

Weitere Einschränkungen in der Organisation von Versammlungen befürchtet die Beschwerdeführerin zu Ziff. 5 durch die verschärften Anzeigepflichten, die bußgeldbewehrt sind. Eine professionelle Kontrolle und Überwachung der verschärften Anzeigepflichten kostet Geld, das einem spendenfinanzierten Verein nicht zur Verfügung steht. Ohne gesteigerten Organisationsaufwand und verschärfte Kontrolle von Versammlungsanzeigen riskiert die Beschwerdeführerin zu Ziff. 5 künftig Bußgelder und in der Folge möglicherweise den Verlust ihrer Anerkennung als gemeinnütziger Verein. Es hat in der Vergangenheit immer wieder (erfolglose) Versuche der Steuerbehörden gegeben, der Beschwerdeführerin zu Ziff. 5 die Anerkennung als gemeinnützig zu entziehen mit Versuchen, ein Fehlverhalten des Vorstandes zu konstruieren. Dies würde eine existenzielle Gefährdung der Beschwerdeführerin zu Ziff. 5 bedeuten.

Weiter befürchtet die Beschwerdeführerin zu Ziff. 5, dass sie künftig Schwierigkeiten haben wird, Ordner zu finden, die von der Versammlungsbehörde akzeptiert werden. Die große Mehrheit der Bevölkerung im Landkreis Lüchow-Dannenberg ist gegen die Atommülllagerung und beteiligt sich an den Protesten. Die Beschwerdeführerin zu Ziff. 5 geht davon aus, dass die Versammlungsbehörde eine Vielzahl der von ihr benannten Ordner ablehnen könnte, da diese bereits in polizeilichen Dateien gespeichert sind. Sie

befürchtet, dass letztlich die Behörden des Staats- und Verfassungsschutzes mit dem Mittel der Ordnerauswahl darüber bestimmen können, ob eine Versammlung wie vorgesehen durchgeführt werden kann oder nicht.

Bekannt ist, dass eine Vielzahl von Atomgegnern in niedersächsischen Polizeidateien gespeichert sind. Anlass ist in den allermeisten Fällen ein willkürlich eingeleitetes Ermittlungsverfahren, das allein dazu dient, die persönlichen Daten von Atomgegnern zu erlangen:

Zwischen dem 01.01.1995 und dem 01.04.1997 wurden bei Castor-Protesten im Wendland 1.404 Ermittlungsverfahren von der Polizei eingeleitet. Es wurden anschließend nur 109 Anklagen erhoben, nur 48 Strafverfahren rechtskräftig abgeschlossen, nur 19 Verurteilungen ausgesprochen. Die schwersten Verurteilungen wegen Nötigung und Körperverletzung ergingen in zwei Verfahren gegen Polizeibeamte. Diese Zahlen lassen den Schluss zu, dass die Einleitung von Ermittlungsverfahren mit überzogenen und haltlosen Vorwürfen entweder der Erlangung von Daten, der Kriminalisierung politischen Protestes oder der politischen Meinungsmache diene.

In der Zeit vom 19.03.2001 bis zum 12.10.2001 wurden im Zusammenhang mit dem Castor-Transport laut Aussagen der Landesregierung 645 strafrechtliche Ermittlungsverfahren eingeleitet, davon 16 gegen Polizeibeamte (s. NdsLT-Drs 14/2889 S. 8 bei Ziff. 20 und 21). Nach diesseitiger Kenntnis endete davon nur das die Anzettaktion von Süschendorf betreffende Verfahren mit einer Verurteilung zu einer Geldstrafe von 30 Tagessätzen wegen Verstoßes gegen § 316 b StGB (siehe dazu die Verfassungsbeschwerde 2 BvR 1656/03). Alle anderen Verfahren wurden eingestellt, dagegen endeten mehrere Verfahren gegen Polizeibeamte mit Verurteilungen.

Bis 2005 gab es mehr strafrechtliche Verurteilungen von Polizeibeamten als von Beschuldigten aus der Castor-Protestszene. Aktuelle Zahlen sind nicht bekannt (die aktuellsten Zahlen finden sich unter

<http://www.miriam->

[staudte.de/cms/default/dokbin/396/396497.muendliche_anfrage_und_antwort_ermittlun.pdf](http://www.staudte.de/cms/default/dokbin/396/396497.muendliche_anfrage_und_antwort_ermittlun.pdf) -

danach ist eine Vielzahl der Verfahren noch „in Bearbeitung“ – es zeigt sich aber eine große Anzahl von Einstellungen).

Die gravierendsten Verurteilungen betrafen Polizeibeamte. Strafverfahren gegen Castorgegner wurden - mit Ausnahme der Anketaktion von „Süschendorf“ – fast sämtlich nach §§ 170 Abs. 2, 153 und 153 a StPO eingestellt. Bekannt sind einige wenige Strafbefehle und Bußgeldverfahren wegen Verstößen gegen das Versammlungsgesetz.

Es gibt für die Speicherung der Daten von Atomkraftgegnern spezielle polizeiliche Dateien (z. B. Castor-ISAS bzw. Castor-ISA – vgl. NdsLT-Drs. 16/2770). Von ihrer Speicherung in diesen Dateien erfahren Betroffene nur per Zufall. Damit ist effektiver Rechtsschutz nicht möglich. Wenn gegen eine Person ein Ermittlungsverfahren eingeleitet wurde, bleiben deren personenbezogenen Daten auch bei Einstellung des Verfahrens in der Datei. Der Verfahrensausgang wird nicht erfasst. Wegen dieser Speicherung allein aus Anlass der Teilnahme an einer friedlichen Versammlung (die insgesamt ohne Versammlungsauflösung und ohne Möglichkeit des Sich-Entfernens über viele Stunden ohne Richterbeteiligung eingekesselt wurden) sind Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte anhängig (6315/09 Donat vs. Germany u.a. – s. hierzu die nicht angenommenen Verfassungsbeschwerden 2 BvR 76/08 und 2 BvR 1441/08). Die Dateien werden nicht mit dem Verfahrensabschluss aktualisiert. Die Befürchtung der Beschwerdeführerin zu Ziff. 5, dass ihre Leiter oder Ordner aufgrund fragwürdiger Dateien abgelehnt werden oder für ihre Teilnahme als Leiter oder Ordner in Dateien erfasst werden, ist also höchst real.

Eine vor allem mit Ehrenamtlichen auf Spendenbasis tätige Organisation wird in ihrer Möglichkeit, Versammlungen durchzuführen, erheblich beeinträchtigt, wenn sie sich im Vorfeld einer Versammlung intensiv mit der Zulassung von Versammlungsleitern und Ordnern beschäftigen muss. In der Organisationphase werden alle ehrenamtlich

Engagierten und alle finanziellen Mittel für die Organisation der Versammlung selbst sowie die Mobilisierung benötigt. Muss die Organisation sich dann im Einzelnen mit Fragen zu Rechtmäßigkeit von Leiter- oder Ordnerablehnungen beschäftigen, geht wesentliche Energie verloren, die die Beschwerdeführerin zu Ziff. 5 für ihre politische Wirkmächtigkeit dringend benötigt.

f) Der Beschwerdeführer zu Ziff. 6 (Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V.) ist ein Zusammenschluss von Flüchtlingsinitiativen, Gewerkschaften, Kirchengemeinden und Einzelpersonen, die mit der Diskriminierung von Flüchtlingen nicht einverstanden sind und gemeinsam etwas dagegen tun wollen. Neben der Beratung von Flüchtlingen sowie deren Interessenvertretung auf niedersächsischer Landesebene leistet der Beschwerdeführer zu Ziff. 6 Öffentlichkeitsarbeit zu flüchtlingsrelevanten Themen. Als Baustein dieser Öffentlichkeitsarbeit meldet er regelmäßig und häufig Versammlungen im Stadtgebiet Hannover, im Landkreis Gifhorn sowie an anderen Orten in Niedersachsen an. Diese Veranstaltungen finden teils in geschlossenen Räumen, teils unter freiem Himmel statt.

An den Versammlungen des Beschwerdeführers zu Ziff. 6 nehmen regelmäßig zahlreiche Flüchtlinge teil. Diese übernehmen zum Teil auch Ordnerdienste.

Die in § 12 NVersG geregelte „Videoüberwachung“ wirkt auf Personen, die aus ihren Herkunftsländern vor durch Sicherheitsorgane bzw. Geheimdienste ausgeübter Repression geflüchtet sind, besonders abschreckend. Neben der Erfahrung durch permanente Überwachung in den Herkunftsländern verstärkt sich die abschreckende Wirkung durch Vorfälle in der Vergangenheit im Zusammenhang mit Versammlungen des Beschwerdeführers zu Ziff. 6. So ist z. B. Sicherheitsbehörden der Republik Türkei von deutschen Sicherheitsbehörden Datenmaterial übergeben worden, dass diese über Personen, die aus Deutschland abgeschoben wurden, angelegt hatten. Grundsätzlich ist daher für exilpolitisch oder anderweitig politisch aktive Personen zu befürchten, dass auf Versammlungen gesammeltes Datenmaterial an Geheimdienste oder Sicherheitsbehörden der Verfolgerstaaten weitergegeben werden. Dies kann insbesondere im Falle einer Abschiebung lebensbedrohliche Konsequenzen haben.

Auch die Befürchtung, dass Polizeibehörden die auf Versammlungen gesammelten Videomaterialien an die Ausländerbehörden weitergeben, kann Flüchtlinge an der Teilnahme von Versammlungen abhalten, da sie Repressionen oder Nachteile durch die Ausländerbehörde befürchten.

Ob bei dem Einsatz von Videotechnologie auf Versammlungen lediglich Bildübertragungen vorgenommen werden, Übersichtsaufnahmen gefertigt werden oder es zu Nahaufnahmen kommt, die die Identifizierung einzelner Personen ermöglicht, ist für die Versammlungsteilnehmenden nicht erkennbar. Ungewiss ist zudem, ob und ggf. wie lange Videodateien gespeichert und ggf. an andere Behörden weitergegeben werden.

Der Beschwerdeführer zu Ziff. 6 möchte seinen politischen Anliegen auch in Zukunft mit Hilfe von Versammlungen Nachdruck verleihen. Er befürchtet, dass potenzielle Teilnehmende solcher Versammlung durch die angegriffenen Regelungen des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes abgeschreckt und eingeschüchtert werden und daher auf die Versammlungsteilnahme verzichten.

g) Bei der **Beschwerdeführerin zu Ziff. 7** handelt es sich um die als eingetragener Verein organisierte, im Februar 1947 gegründete Landesvereinigung Niedersachsen der Vereinigung der Verfolgten des Naziregimes. Als Organisation der Verfolgten und Kämpferinnen und Kämpfer im Widerstand gegen den Faschismus stand zunächst der Kampf um die Verwirklichung des Schwurs von Buchenwald und um einen politischen und sozialen Neubeginn in Deutschland im Vordergrund. In den vergangenen Jahren engagierte sich die Beschwerdeführerin zu Ziff. 7 darüber hinaus in den politischen Themenfeldern Antimilitarismus, Antifaschismus und Freiheitsrechte.

Die Beschwerdeführerin zu Ziff. 7 war in der Vergangenheit häufig Veranstalter von kleinen und größeren Versammlungen. Teilweise wurden diese Versammlungen aus

aktuellem Anlass kurzfristig organisiert. Bei vielen dieser Veranstaltungen sind Vereinsmitglieder als Versammlungsleiter oder Versammlungsleiterin aufgetreten.

Die Versammlungsfreiheit ist für die Mitglieder der Beschwerdeführerin zu Ziff. 7 ein wichtiges Grundrecht und Mittel der freien Meinungsäußerung. Die Versammlungsfreiheit hat nicht zuletzt als Lehre aus den Erfahrungen mit der faschistischen Herrschaft Eingang in den Grundrechtekatalog des Grundgesetzes gefunden. Dieses Grundrecht hat für die Beschwerdeführerin zu Ziff. 7 daher einen besonders hohen Stellenwert.

Bereits in der Vergangenheit musste die Beschwerdeführerin zu Ziff. 7 auf den durchgeführten Versammlungen vielfältige Einschränkungen durch versammlungsbehördliche Auflagen hinnehmen, die willkürlich und mit dem geltenden Recht unvereinbar waren. Das Niedersächsische Versammlungsgesetz schafft weitere Möglichkeiten zur Beschneidung dieses Grundrechts.

Allein die in § 5 Abs. 2 und 3 i. V. m. § 10 Abs. 1 NVersG vorgesehene Möglichkeit, die persönlichen Daten von Leiterinnen und Leitern sowie Ordnerinnen und Ordnern durch Anfragen bei Polizei- und Verfassungsschutzbehörden zu überprüfen, ist geeignet, die Durchführung von Versammlungen zu erschweren oder sogar zu verhindern. Denn die Preisgabe personenbezogener Daten wird von den betroffenen Personen als abschreckend empfunden und aus Gründen des Persönlichkeitsrechts abgelehnt.

Aus den gleichen Gründen können die in §§ 12, 17 NVersG vorgesehenen Bild- und Tonaufzeichnungen dazu führen, dass Menschen von der Teilnahme an den Versammlungen der Beschwerdeführerin zu Ziff. 7 abgehalten werden.

Die Beschwerdeführerin zu Ziff. 7 befürchtet, dass potenzielle Teilnehmerinnen und Teilnehmer an von ihr organisierten Versammlungen aus den dargestellten Gründen nicht mehr teilnehmen werden. Sie befürchtet darüber hinaus, dass es unter den gegebenen Umständen nicht oder nur unter Schwierigkeiten möglich sein wird, Personen zu finden, die bereit sind, die Rolle des Versammlungsleiters bzw. der

Versammlungsleiterin oder Ordners bzw. Ordnerin zu übernehmen.

Die zeitliche Ausweitung der Anzeigeverpflichtung von Versammlungen schränkt die Beschwerdeführerin zu Ziff. 7 in der Ausübung ihres Grundrechts aus Art. 8 GG ein, da sie auch weiterhin kurzfristig Versammlungen veranstalten möchte.

h) Der Beschwerdeführer zu Ziff. 8 (Friedensbüro Hannover e.V.) arbeitet überwiegend auf lokaler Ebene zu verschiedenen friedenspolitischen Themen. Er schließt dabei Bündnisse z.B. mit Gewerkschaften, Kirchen und Menschenrechtsgruppen. Hierbei setzt sich der Beschwerdeführer zu Ziff. 8 für eine gerechte und friedfertige Welt ein.

Entsprechend dem inhaltlichen Schwerpunkt der Friedensarbeit hat der Beschwerdeführer zu Ziff. 8 in der Vergangenheit zahlreiche Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen zum 8. Mai (Ende des zweiten Weltkriegs), zum 1. September (Antikriegstag) sowie zu anderen friedenspolitischen Themen in Niedersachsen durchgeführt. Diese Arbeit möchte der Beschwerdeführer zu Ziff. 8 auch in Zukunft fortsetzen. Hierbei sieht er sich durch die mit dieser Beschwerde angegriffenen Regelungen des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes eingeschränkt. Insbesondere die Möglichkeit der anlasslosen Überprüfung der von ihm für die jeweiligen Versammlungen gestellten Versammlungsleiter und Versammlungsleiterinnen führt zu einer derartigen Abschreckung, dass die Übernahme dieser Rolle nur noch erschwert zu realisieren sein wird.

Da an den Versammlungen des Beschwerdeführers zu Ziff. 8 zum Teil nur wenige Personen teilnehmen, bedeuten die erweiterten Anzeigeverpflichtungen des § 5 NVersG für den Beschwerdeführer zu Ziff. 8 eine unnötige Erschwernis seiner politischen Arbeit.

Die Regelungen des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes zu Bild- und Tonaufzeichnungen sowie -übertragungen haben auf den Beschwerdeführer zu Ziff. 8 sowie dessen Mitglieder einschüchternde Wirkung. Der Beschwerdeführer zu Ziff. 8 befürchtet, dass sich aufgrund dieser Regelungen Personen von der Teilnahme an von ihm veranstalteten Versammlungen abhalten lassen werden.

4.) Gegenwärtige Betroffenheit

Die Beschwerdeführenden sind durch die angegriffenen Normen gegenwärtig in ihren Grundrechten betroffen. Das NVersG ist seit dem 01.02.2011 in Kraft und entfaltet Rechtswirkung.

IV. Rechtswegerschöpfung und Subsidiarität

Der einzelne Bürger und die einzelne Bürgerin können sich gegen Gesetze nur im Wege der Verfassungsbeschwerde wehren. Das Erfordernis der Rechtswegerschöpfung ist damit gegeben.

Der Grundsatz der Subsidiarität steht der Zulässigkeit dieser Verfassungsbeschwerde nicht entgegen.

Wie oben dargelegt, ist fachgerichtlicher Rechtsschutz im Hinblick auf die angegriffenen Normen der §§ 10, 12 und 17 NVersG nicht gewährleistet.

Bezüglich der §§ 5, 18, 19 NVersG in Verbindung mit §§ 20, 21 NVersG ist den Beschwerdeführenden die Verweisung auf eine fachgerichtliche Vorprüfung im Bußgeldverfahren nicht zumutbar, weil von den Beschwerdeführenden nicht verlangt werden kann, gegen straf- oder bußgeldbewehrte Normen zu verstoßen, um im anschließenden Straf- oder Bußgeldverfahren deren Verfassungswidrigkeit zu rügen (vgl. BVerfGE 81, 70, 82 f.).

V. Frist

Das Niedersächsische Versammlungsgesetz ist am 01.02.2011 in Kraft getreten. Die Jahresfrist des § 93 Abs. 2 BVerfGG ist somit gewahrt.

C.

Begründetheit der Verfassungsbeschwerde

§ 5 Abs. 1, Abs. 2 S. 1, § 10 Abs. 1 S. 1, § 12, § 17, § 18, § 19, § 20 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 b) und § 21 Abs. 1 S. 1 Nr. 4, Nr. 5, Nr. 7, Nr. 9 b) des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes sind verfassungswidrig. Durch die angegriffenen Normen werden die Beschwerdeführenden in ihrem Grundrecht der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG und ihrem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG verletzt.

Gemäß Art. 1 Abs. 3 GG binden die Grundrechte die Gesetzgebung – so auch die Landesgesetzgebung - als unmittelbar geltendes Recht. Der niedersächsische Landesgesetzgeber hat mit der Verabschiedung des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes gegen die unmittelbare Grundrechtsbindung aus Art. 1 Abs. 3 GG verstoßen.

I. Grundrechtsverletzung

1.) Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG)

Die Versammlungsfreiheit gehört zu den unentbehrlichen und grundlegenden Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens. Das Recht, sich ungehindert und ohne besondere Erlaubnis mit anderen zu versammeln, gilt seit jeher als Zeichen der Freiheit, Unabhängigkeit und Mündigkeit der selbstbewussten Bürgerinnen und Bürger. Die Versammlungsfreiheit ist der unmittelbarste Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit und eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt. Sie ist für eine freiheitliche demokratische Staatsordnung konstituierend. Das in Art. 8 GG geregelte Grundrecht der Versammlungsfreiheit ist ein Grundrecht von grundlegender Bedeutung für das demokratisch-freiheitliche Gemeinwesen. Ihm gebührt ein besonderer Rang. (BVerfG, Beschl. v. 15.Mai 1985 - 1 BvR 233, 341/81; Urt. v. 22.02.2011 - 1 BvR 699/06).

Das Recht sich zu versammeln ist Ausprägung der individuellen Freiheitssphäre des einzelnen Menschen. Art. 8 Abs. 1 GG enthält insoweit primär ein Abwehrrecht gegen den Staat, gerichtet auf Unterlassung ungerechtfertigter Eingriffe in das grundrechtliche Schutzgut (Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Art. 8 GG, 62. EGL 2011, Rdnr. 111).

Inhaltlich erfasst der grundrechtliche Schutz die Veranstaltung und Leitung einer Versammlung sowie die Veranstaltungsteilnahme. Geschützt ist insbesondere die Selbstbestimmung hinsichtlich Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt einer Versammlung (BVerfG, Beschl. v. 15.Mai 1985 - 1 BvR 233, 341/81).

Bei allen die Versammlungsfreiheit begrenzenden Regelungen hat der Gesetzgeber die in Art. 8 GG verkörperte verfassungsrechtliche Grundentscheidung zu beachten (BVerfG, Beschl. v. 15.Mai 1985 - 1 BvR 233, 341/81).

Insofern gewährleistet das Grundrecht einen Unterlassungsanspruch gegen den Staat, Durchführung wie auch Teilnahme an einer Versammlung mit den Mitteln staatlichen Zwanges zu beeinträchtigen (Depenheuer, in: Maunz/Dürig, Art. 8 GG, 62. EGL 2011, Rdnr. 111).

Die hier angegriffenen Normen des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes beeinträchtigen die Beschwerdeführenden in der Wahrnehmung ihrer Versammlungsfreiheit als Veranstalter und Leiter von Versammlungen sowie als Versammlungsteilnehmende. Die Normen haben eine einschüchternde Wirkung und schrecken von der Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit ab. Aufgrund der in den angegriffenen Normen getroffenen Regelungen ist für die Beschwerdeführenden nicht abschätzbar, welche Belastungen und Risiken mit der Wahrnehmung ihres Grundrechts verbunden sind.

Darüber hinaus werden die Beschwerdeführenden durch die aus den Regelungen der angegriffenen Normen resultierende Bürokratisierung und Formalisierung in unverhältnismäßiger Weise in ihrem Grundrecht aus Art. 8 GG eingeschränkt. Die angegriffenen Normen erweisen sich mithin als „behördenfreundlich“ und „grundrechtsfeindlich“. Sie sind nicht „versammlungsfreundlich“ ausgestaltet.

2.) Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG)

Das in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG gewährleistete allgemeine Persönlichkeitsrecht gewährleistet auch die Befugnis, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung der persönlichen Daten zu bestimmen (BVerfG Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83). Diese Befugnis – das Recht auf informationelle Selbstbestimmung – bedarf unter den Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung in ganz besonderem Maße des Schutzes (BVerfG, Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83).

Die freie Entfaltung der Persönlichkeit setzt unter den modernen Bedingungen der Datenverarbeitung den Schutz des einzelnen Menschen gegen die Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe der persönlichen Daten voraus. Einschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung müssen auf einer verfassungsmäßigen gesetzlichen Grundlage beruhen und dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entsprechen (BVerfG, Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83). Der Gesetzgeber hat organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken (BVerfG, Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83).

Durch die angegriffenen Normen werden die Beschwerdeführenden in ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung verletzt. Ihnen wird die Befugnis entzogen, selbst über die Aufnahme, Preisgabe und Verwendung ihrer persönlichen Daten zu bestimmen. Die angegriffenen Regelungen entsprechen nicht dem Gebot der Normenklarheit. Der Gesetzgeber hat insoweit keinerlei Vorkehrungen getroffen, der Verletzung des Persönlichkeitsrechts der Beschwerdeführenden entgegen zu wirken.

II. Mittels Verfassungsbeschwerde angreifbare Normen

Das Niedersächsische Versammlungsgesetz enthält eine Reihe von Vorschriften, die einer verfassungsrechtlichen Überprüfung nicht standhalten dürften.

Allerdings sehen einige dieser Regelungen das Dazwischentreten eines weiteren Vollzugsaktes vor, um direkt in den Rechtskreis der Beschwerdeführenden einzugreifen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist es ihnen daher zumutbar, hiergegen zunächst Rechtsschutz vor den Fachgerichten zu suchen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.02.2009 - 1 BvR 2492/08).

Mit dieser Verfassungsbeschwerde werden folglich nur diejenigen Vorschriften des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes angegriffen, die ohne Dazwischentreten eines weiteren Vollzugsaktes direkt in den Rechtskreis der Beschwerdeführenden eingreifen.

1.) Anzeigepflichten

a) § 5 Abs. 1 NVersG

§ 5 Abs. 1 S. 1 NVersG verpflichtet den Veranstalter einer Versammlung unter freiem Himmel, die geplante Veranstaltung der zuständigen Behörde spätestens 48 Stunden vor der Bekanntgabe der Versammlung anzuzeigen. Nach § 5 Abs. 1 S. 2 NVersG werden bei der Berechnung der 48-Stunden-Frist Sonntage, gesetzliche Feiertage und Sonnabende nicht mitgerechnet.

Ein Verstoß gegen die Norm ist bußgeldbewehrt. Nach § 21 Abs. 1 S. 1 Nr. 4, Abs. 2 NVersG kann mit einem Bußgeld von bis zu 3000 € belegt werden, wer eine Versammlung unter freiem Himmel durchführt, deren fristgerechte Anzeige entgegen § 5 vollständig unterblieben ist.

Art. 8 GG gewährt aber das Recht, sich unangemeldet zu versammeln.

Eine Einschränkung des Grundrechts ist gem. Art. 8 Abs. 2 GG zwar für Versammlungen unter freiem Himmel möglich. Das einschränkende Gesetz muss sich aber an der grundsätzlichen Bedeutung des Art. 8 GG messen lassen. Die Beschränkungen dürfen nicht außer Verhältnis zu dem besonderen Rang des Grundrechts der Versammlungsfreiheit stehen.

Die durch § 5 Abs. 1 S. 1 NVersG festgeschriebene grundsätzliche Verpflichtung zur Anzeige einer Versammlung stellt eine unverhältnismäßige Einschränkung der Versammlungsfreiheit dar.

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht die in § 14 des Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge (Bundesversammlungsgesetz – BVersG) enthaltene Anmeldeverpflichtung mit einer Frist von 48 Stunden vor Bekanntgabe als im Regelfall zulässige Einschränkung der Versammlungsfreiheit betrachtet, wenn die Anmeldepflicht nicht ausnahmslos gilt und ihre Verletzung nicht automatisch zu Auflösung oder Verbot der Versammlung führt (BVerfG, Beschl. v. 15. Mai 1985 - 1 BvR 233, 341/81).

Im Gegensatz zur Regelung über die Verpflichtung zur Anmeldung der Versammlung im Bundesversammlungsgesetz wird in der Regelung des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes aber festgelegt, dass Sonntage, gesetzliche Feiertage und Sonnabende bei der Berechnung der 48-Stunden-Frist nicht berücksichtigt werden. Hierdurch wird die Anzeigefrist, wenn vor dem Bekanntgabetermin ein Wochenende liegt, auf 96 Stunden erhöht. Kommen zwei gesetzliche Feiertage hinzu, ergibt sich sogar eine Ausweitung der Anzeigefrist auf bis zu 144 Stunden.

Da die Anzeigefrist nicht auf den Versammlungsbeginn, sondern bereits auf die Bekanntgabe der Versammlung, also die Mitteilung der für die Teilnahme relevanten Informationen in Bezug auf Beginn, Ort und Thema der Versammlung abstellt (Ullrich, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, 2011, § 5, Rdnr. 12), entsteht eine unverhältnismäßig lange Vorlaufzeit, durch welche die Beschwerdeführenden in ihren Planungs- und Gestaltungsmöglichkeiten stark eingeschränkt werden. Sie werden dadurch, dass der Inhalt der in der Anzeige anzugebenden Informationen durch § 5 Abs. 2 NVersG sehr weitreichend und genauestens vorgegeben ist (siehe unten), verpflichtet,

sich bereits sehr frühzeitig auf den genauen Ablauf und den organisatorischen Rahmen der Versammlung festzulegen. Eine Differenzierung nach Größe und Gefahrenpotenzial der Versammlung enthält § 5 Abs. 1 NVersG nicht.

Einzig erkennbarer Grund für diese massive Verschärfung gegenüber der Regelung des Bundesversammlungsgesetzes sind die Arbeitszeiten der Behörden. Eine reine Rücksichtnahme auf die Öffnungszeiten von Behörden vermag einen derartigen Eingriff in das herausragende Grundrecht der Versammlungsfreiheit nicht zu rechtfertigen.

In seinem Beschluss vom 17.02.2009 (- 1 BvR 2492/08 - , Rdnr. 126) hat das Bundesverfassungsgericht eine Formalisierung der Anzeigepflicht, die nicht nach Größe und Gefahrenpotenzial der Versammlung differenziert, ausdrücklich als erhebliche Erschwerung der Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit kritisiert.

Dem hat der Landesgesetzgeber im Niedersächsischen Versammlungsgesetz nicht Rechnung getragen. Statt einer differenziert ausgestalteten Regelung möglicher Anzeigepflichten normiert § 5 Abs. 1 NVersG eine generelle Anzeigepflicht für Versammlungen unter freiem Himmel.

Infolge der Begriffsbestimmung der Versammlung in § 2 NVersG unterliegen auch Kleinstversammlungen ab 2 Personen den verlängerten Anzeigepflichten.

Die Anzeigepflicht aus § 5 Abs. 1 NVersG gilt nur für Versammlungen unter freiem Himmel, weil diese wegen ihrer Außenwirkungen vielfach besondere Vorkehrungen erfordern. Die mit der Anmeldung verbundenen Angaben sollen der zuständigen Versammlungsbehörde die Möglichkeit geben, einen störungsfreien Verlauf der Versammlung durch Verkehrsregelungen und sonstige Vorkehrungen zu ermöglichen und die Interessen Dritter sowie das Gemeinschaftsinteresse wirkungsvoll zu schützen (BVerfG, Beschl. v. 15.Mai 1985 - 1 BvR 233, 341/81; vgl. BT-Dr 8/01845, S. 10).

Dass Kleinstversammlungen ab zwei Personen eine Außenwirkung haben können, die besondere Vorkehrungen erfordern würden, ist jedoch nicht ersichtlich.

Die Verpflichtung zur Anzeige von Kleinstversammlungen ist daher eine unverhältnismäßige Einschränkung der Versammlungsfreiheit.

Problematisch ist zudem, dass gerade bei Kleinstversammlungen unter Umständen schon das Bewusstsein fehlen kann, dass es sich bei einer entsprechenden

Veranstaltung überhaupt um eine Versammlung im Sinne des Versammlungsgesetzes handelt. Hieraus können Unsicherheiten entstehen, die dann gegebenenfalls in der Verhängung eines Bußgeldes (§ 21 Abs. 1 S.1 Nr. 4 NVersG) resultieren (vgl. Hanschmann, DÖV 2009, 391). Hieraus entstehen Einschüchterungseffekte, die der unbefangenen Inanspruchnahme der Versammlungsfreiheit entgegenstehen (BVerfG, Beschl. v. 17.02.2009 - 1 BvR 2492/08 -, Rdnr. 122, 123; vgl. Hanschmann, DÖV 2009, 391).

Eine verfassungskonforme Auslegung dahingehend, dass möglicherweise nur Versammlungen ab einer bestimmten Größe oder bei einem bestimmten Gefahrenpotenzial der Anzeigepflicht unterliegen, ist auf Grund des insoweit klaren Wortlautes der §§ 2, 5 Abs. 1 NVersG nicht möglich. Den zur Anzeige Verpflichteten wäre es im Übrigen nicht zumutbar, selbst zu ermitteln, ob die Verpflichtung zur Anzeige einer konkreten Versammlung möglicherweise aufgrund verfassungskonformer Auslegung der Vorschrift entfallen könnte.

b) § 5 Abs. 2 S. 1 NVersG

§ 5 Abs. 2 S. 1 NVersG legt den genauen Inhalt der Anzeigepflicht aus § 5 Abs. 1 NVersG fest.

Anzugeben sind der Ort der Versammlung einschließlich des geplanten Streckenverlaufs bei sich fortbewegenden Versammlungen, der beabsichtigte Beginn und das beabsichtigte Ende der Versammlung, der Gegenstand der Versammlung, Name, Vornamen, Geburtsname, Geburtsdatum und Anschrift (persönliche Daten) der Leiterin oder des Leiters sowie deren oder dessen telefonische oder sonstige Erreichbarkeit und die erwartete Anzahl der teilnehmenden Personen.

Hierdurch wird der Katalog der für die Anzeige erforderlichen Angaben im Vergleich zum Bundesversammlungsgesetz stark erweitert. Veranstalter von Versammlungen werden durch § 5 Abs. 2 S. 1 NVersG verpflichtet, sich bereits sehr frühzeitig auf den genauen

Ablauf und den organisatorischen Rahmen der Versammlung festzulegen. Hierdurch werden sie in ihrem grundrechtlich geschützten Recht, Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt einer Versammlung selbst zu bestimmen, deutlich eingeschränkt (BVerfG, Beschl. v. 15. Mai 1985 - 1 BvR 233, 341/81). Auch die Vorbereitung, Organisation und Leitung einer Versammlung sind ebenso wie die Teilnahme an ihr grundsätzlich vom Schutzbereich des Art. 8 GG umfasst und nur sehr begrenzt gesetzlichen Regelungen zugänglich.

Die Erweiterung und Formalisierung der Anzeigepflichten erschwert der Veranstalterin oder dem Veranstalter erheblich die Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit.

Die Angaben, die bei Anzeige der Versammlung gemacht werden müssen, stellen eine große bürokratische Hürde dar und schrecken von der Anmeldung und damit auch von der Durchführung von Versammlungen und der Ausübung des

Versammlungsgrundrechts ab. Während die Tätigkeit der zuständigen Behörde dadurch erleichtert wird, dass sie nahezu unbegrenzt Informationen erheben und sammeln kann, werden Veranstalter, Leiter und Teilnehmer einer Versammlung mit weitreichenden Pflichten überzogen, deren Verletzung zudem immer das Risiko der Bußgeldbewehrung evoziert (vgl. Hanschmann, DÖV 2009, 396).

Veranstalter einer Versammlung werden durch eine solche Regelung inhaltlich hinsichtlich der Wahrnehmung ihres Grundrechts detailliert erklärungsspflichtig. Weil diese Erklärungspflicht unabhängig von Größe und Gefahrenpotenzial der Versammlung besteht, ist die hieraus resultierende Einschränkung unverhältnismäßig.

Dies gilt umso mehr, als die Planung und Organisation sich oftmals als dynamischer Prozess darstellt. Auch dieser ist vom Grundrecht aus Art. 8 GG erfasst.

Die Beschwerdeführenden wissen aufgrund ihrer langjährigen Erfahrungen mit der Durchführung von Versammlungen, dass der genaue Streckenverlauf, das zeitliche Ende der Versammlung sowie die voraussichtliche Teilnehmerzahl bei Bekanntgabe der Versammlung oftmals noch nicht feststehen oder sich kurzfristig ändern. Die Verpflichtung zu unverzüglichen Änderungsmitteilungen an die zuständige Versammlungsbehörde bei Änderung der Umstände (§ 5 Abs. 2 S. 2 NVersG) erhöht die Anforderungen an die Veranstalter von Versammlungen auf unverhältnismäßige Weise.

Denn die Veranstalter möchten ihr zumeist ehrenamtliches Engagement darauf verwenden, eine möglichst gute Mobilisierung zu erreichen und die Versammlung nach den eigenen Vorstellungen bestmöglich zu gestalten, um einen möglichst hohen Beachtungserfolg zu erreichen, ohne in ein Korsett bürokratisch-staatlicher Kontrolle gezwängt zu werden

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 17.02.2009 (- 1 BvR 2492/08 -, Rdnr. 126) Regelungen, durch welche die Pflicht zur Angabe des genauen Versammlungsablaufs und Versammlungsinhalts festgesetzt wird, ausdrücklich kritisiert. In einer Erweiterung der Bekanntmachungs- und Anzeigepflichten, die - wie im Niedersächsischen Versammlungsgesetz - nicht nach Größe und Gefahrenpotenzial der Versammlung unterscheiden, sieht das Bundesverfassungsgericht eine erhebliche Erschwerung der Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit.

Eine Person, die als Leiter/in eine Versammlung unter freiem Himmel wesentlich anders durchführt als es die Veranstalterin oder der Veranstalter in der Anzeige nach § 5 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und 2 NVersG angegeben hat, handelt gem. § 21 Abs. 1 S.1 Nr. 7 NVersG ordnungswidrig. Die Ordnungswidrigkeit kann nach § 21 Abs. 2 NVersG mit einem Bußgeld bis zu 1000 € belegt werden. Dies schreckt von der Übernahme der Versammlungsleitung ab. Denn hierdurch wird dem Versammlungsleiter oder der Versammlungsleiterin das Risiko fehlerhafter Informationen durch die Veranstalterin oder den Veranstalter auferlegt.

§ 5 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 NVersG verpflichtet zur Angabe persönlicher Daten des Versammlungsleiters oder der Versammlungsleiterin. Durch diese Verpflichtung werden die Versammlungsfreiheit und auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung berührt (Ullrich, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, 2011, § 5, Rdnr. 21).

Die Verpflichtung zur Datenangabe erschwert die Wahrnehmung des Rechts der Versammlungsfreiheit durch die Formalisierung der Anzeigepflicht (vgl. oben). Die Einschränkung ist insbesondere deshalb unverhältnismäßig, weil auch die Adresse des

Leiters angegeben werden muss. Die Versammlungsbehörde benötigt nämlich vor Beginn der Versammlung die Anschrift des Leiters in der Regel nicht, da dieser während der Versammlung auch ohne seine Adresse identifizierbar ist und behördliche Verfügungen vor Versammlungsbeginn nicht an den Leiter, sondern an den Anmelder zu richten sind. Während der Versammlung ist der Leiter vor Ort und damit auch erreichbar (Ullrich, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, 2011, § 5, Rdnr. 21; vgl. auch Ott/Wächtler/Heinhold, VersG, Rdnr. 21 zu § 14; Arzt, DÖV 2009, 385).

In Anbetracht dessen, dass nach § 10 NVersG anhand der nach § 5 NVersG erhobenen Daten eine Überprüfung der Person bei Polizei- und Verfassungsschutzbehörden vorgenommen werden kann, werden potenzielle Leiter von Versammlungen zudem von der Übernahme einer solchen Leitertätigkeit abgeschreckt. Wer damit rechnen muss, dass seine Teilnahme an einer Versammlung behördlich registriert und nach Persönlichkeitsmerkmalen abgeprüft wird, und dass ihm dadurch unüberschaubare Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf eine Ausübung seines Grundrechtes aus Art. 8 GG verzichten (BVerfG, Ur. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83). Hierdurch wird die Durchführung von Versammlungen erheblich erschwert und damit das Grundrecht aus Art. 8 GG verletzt.

§ 5 NVersG i.V.m. § 10 NVersG verletzt zugleich das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs.1, Art. 1 Abs. 1. Denn die weitere Verarbeitung der nach § 5 NVersG erhobenen Daten ist im Gesetz nicht klar geregelt (vgl. Arzt, DÖV 2009, 385; vgl. Kutscha, NVwZ 2008, 1210). Die Beschwerdeführenden haben keinen Überblick darüber, was mit ihren nach § 5 Abs. 2 NVersG erhobenen Daten geschieht, ob sie tatsächlich weitergegeben werden, an welche staatlichen Stellen sie gegeben werden, mit welchen anderen Daten ein Abgleich stattfindet, ob und ggf. wie lange sie gespeichert, ob oder wann sie gesperrt oder gelöscht werden. Den Betroffenen wird damit die Möglichkeit und Befugnis entzogen, selbst über die Preisgabe und Verwendung ihrer persönlichen Daten zu bestimmen, so dass eine Verletzung des Grundrechtes aus Art. 2 Abs.1, Art. 1 Abs. 1 GG vorliegt.

Die Verpflichtung zur Angabe der Daten sowohl im Hinblick auf Versammlungsablauf und –organisation (§ 5 Abs. 2 S.1 Nr. 1-3 NVersG) als auch bezüglich der persönlichen Daten des Versammlungsleiters oder der Versammlungsleiterin (§ 5 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 NVersG) besteht jeweils, ohne dass die Versammlungsbehörde zuvor eine irgendwie geartete Gefahrenprognose erstellen und eine darauf gestützte Verfügung erlassen müsste.

Darüber hinaus führt die unmittelbare Bußgeldbewehrung zur Unverhältnismäßigkeit der Regelung.

Der insoweit eindeutige Wortlaut der Regelung macht auch hier eine verfassungskonforme Auslegung unmöglich.

c) Korrespondierende Bußgeldvorschriften

Die Verfassungswidrigkeit des § 5 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 NVersG bedingt die Verfassungswidrigkeit der korrespondierenden Bußgeldtatbestände des § 21 Abs. 1 S. 1 Nr. 4, Nr. 5, Nr. 7 NVersG.

2.) Datenabgleich

§ 10 Abs. 1 NVersG verletzt die Beschwerdeführenden ebenfalls in ihrem Grundrecht der Versammlungsfreiheit sowie ihrem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung.

a) Verstoß gegen Art. 8 GG

Das Recht der Behörde, die Leiterin oder den Leiter einer Versammlung mittels Anfragen an Polizei- und Verfassungsschutzbehörden zu überprüfen, seine Daten weiterzugeben und – unter den Voraussetzungen des § 10 Abs. 1 S. 4 NVersG - gegebenenfalls unbegrenzt zu speichern, hat eine erheblich einschüchternde Wirkung. Dies gilt gerade

deshalb, weil § 10 Abs. 1 NVersG keine Eingrenzung der Eingriffsbefugnis enthält, insbesondere nicht das Vorliegen einer Gefahrensituation voraussetzt. Die Norm stellt Menschen, die zur Wahrnehmung der Rolle der Versammlungsleiterin oder des Versammlungsleiters grundsätzlich bereit sind, gleichsam unter Generalverdacht und schreckt hierdurch von der Übernahme dieser Position letztlich ab. Hierdurch werden zum einen die potenziellen Leiter in ihrer Versammlungsfreiheit beeinträchtigt. Zum anderen hat die dargestellte abschreckende Wirkung erhebliche Auswirkungen auf die Veranstalter von Versammlungen sowie auf die Versammlungsteilnehmer. Denn diese können ihr Grundrecht der Versammlungsfreiheit nicht mehr frei und ungehindert ausüben, wenn Versammlungen mangels Personen, die zur Übernahme der Versammlungsleitung überhaupt noch bereit sind, nicht stattfinden können. Die als Veranstalter auftretenden Beschwerdeführenden haben seit Inkrafttreten des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes schon diverse Male entsprechende ablehnende Rückmeldungen erhalten

b) Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG

§ 10 Abs. 1 S. 1 NVersG i.V.m. § 5 Abs. 2 NVersG verletzt zudem das Recht der Beschwerdeführenden auf informationelle Selbstbestimmung (vgl. Ullrich, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, 2011, § 5, Rdnr. 21).

Nach § 10 Abs. 1 S. 1 NVersG kann die zuständige Behörde anhand der nach § 5 Abs. 2 und Abs. 3 NVersG erhobenen Daten durch Anfragen an Polizei- und Verfassungsschutzbehörden prüfen, ob die betroffene Person die öffentliche Sicherheit unmittelbar gefährdet.

Damit muss jede Versammlungsleiterin und jeder Versammlungsleiter davon ausgehen, dass die nach § 5 NVersG erhobenen Daten (Name, Vornamen, Geburtsname, Geburtsdatum, Anschrift und Telefonnummer) an Polizei und Verfassungsschutz weitergegeben werden. Hierbei erweist es sich bereits als unverhältnismäßig, dass die

Befugnisnorm des § 10 Abs. 1 S. 1 NVersG Anfragen bei sämtlichen bundesdeutschen Polizei- und Verfassungsschutzbehörden ermöglicht. Darüber hinaus ist die weitere Verarbeitung der im Rahmen der Anzeige gespeicherten oder sonst verarbeiteten Daten im Gesetz nicht klar geregelt (vgl. Arzt, DÖV 2009, 385; vgl. Kutscha, NVwZ 2008, 1210). Die Beschwerdeführenden haben überhaupt keinen Überblick darüber, ob und in welcher Form ihre nach § 5 Abs. 2 NVersG erhobenen Daten gespeichert oder aber gelöscht werden, ob sie tatsächlich weitergegeben werden, an welche staatlichen Stellen sie gegeben werden und mit welchen anderen Daten ein Abgleich stattfindet. Den Betroffenen wird damit die Möglichkeit und Befugnis vollkommen entzogen, selbst über die Preisgabe und Verwendung ihrer persönlichen Daten zu bestimmen. Sie haben überdies keinerlei Möglichkeit, die Richtigkeit und Relevanz der weitergegebenen Daten zu überprüfen. Sie müssen daher befürchten, dass auch falsche, veraltete, irrelevante oder missinterpretierte Daten in Umlauf gelangen und auf unabsehbare Zeit gespeichert werden.

Dies stellt insbesondere deshalb einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung dar, weil es für die Überprüfung und Weitergabe der erhobenen Daten keinerlei Gefahrenprognose bedarf. Es wird in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung mit unbestimmter Tiefe eingegriffen, ohne dass die davon betroffenen Personen als Störer oder Tatverdächtige in Erscheinung getreten sein müssen (vgl. Kutscha, NVwZ 2008, 1210).

Überdies besteht keine Pflicht, die erhobenen Daten nach § 10 Abs. 1 S. 4 NVersG unverzüglich zu löschen, soweit sie zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten benötigt werden. Diese Regelung verletzt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Die erhobenen Daten dürfen nämlich schon dann unbegrenzt gespeichert werden, wenn sie der bloßen Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten dienen, ohne dass das Niedersächsische Versammlungsgesetz definiert, in welchen Dateien oder Registern dies konkret geschehen darf. Dies ist in Anbetracht der vom Bundesverfassungsgericht festgestellten besonderen

Schutzbedürftigkeit des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (BVerfG, Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83) unverhältnismäßig.

Aufgrund dieser besonderen Schutzbedürftigkeit erfordern derlei Beschränkungen einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für die Bürgerinnen und Bürger erkennbar ergeben und die damit dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht.

Diese besonderen Anforderungen führen im Falle des § 10 Abs. 1 S. 1 NVersG dazu, dass hier ein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot vorliegt und eine verfassungskonforme Auslegung der Regelungen zum Datenabgleich nicht möglich ist.

3.) Bild- und Tonübertragungen und –aufzeichnungen

Die Beschwerdeführenden werden ebenso durch die §§ 12, 17 NVersG in unverhältnismäßiger Weise in ihrem Recht auf Versammlungsfreiheit und informationelle Selbstbestimmung verletzt.

a) Videoüberwachung nach § 12 NVersG

§ 12 NVersG enthält Regelungen über Bild- und Tonübertragungen und -aufzeichnungen einschließlich der Speicherung dieser Daten bei Versammlungen unter freiem Himmel.

aa) Beobachtung durch Bild- und Tonübertragungen und Anfertigung von Bild- und Tonaufzeichnungen

Nach § 12 Abs. 1 VersG kann die Polizei Bild- und Tonaufzeichnungen von einer bestimmten Person auf dem Weg zu oder in einer Versammlung unter freiem Himmel offen anfertigen, um eine von dieser Person verursachte erhebliche Gefahr für die

öffentliche Sicherheit abzuwehren. Die Maßnahme darf auch durchgeführt werden, wenn andere Personen unvermeidbar betroffen werden.

Gemäß § 12 Abs. 2 S. 1 NVersG kann die Polizei eine unübersichtliche Versammlung und ihr Umfeld mittels Bild- und Tonübertragungen offen beobachten, wenn dies zur Abwehr einer von der Versammlung ausgehenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung erforderlich ist.

Nach § 12 Abs. 2 S. 2 NVersG kann sie zur Abwehr erheblicher Gefahren für die öffentliche Sicherheit offen Bild- und Tonaufzeichnungen von nicht bestimmten teilnehmenden Personen (Übersichtsaufzeichnungen) anfertigen. Unter den Voraussetzungen des § 12 Abs. 1 NVersG darf die Polizei die so gewonnenen Übersichtsaufnahmen mit dem Ziel der Identifizierung einer Person auswerten.

(1) Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG

Die Überwachung und Aufzeichnung mittels Videokameras oder Tonbandgeräten verletzt in unverhältnismäßiger Weise das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Beschwerdeführenden.

Vom Schutzbereich des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung umfasst sind nicht allein personenbezogene Informationen, die die Privat- oder Intimsphäre der Einzelnen betreffen. Unter den Bedingungen der automatischen Datenverarbeitung kann auch das Verhalten des Einzelnen in der Öffentlichkeit, also auch der Aufenthalt und das Verhalten an einem bestimmten öffentlichen Platz zu einer bestimmten Zeit eine vom Schutzbereich des Grundrechts grundsätzlich erfasste personenbezogene Information sein (VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 21.07.2003 - 1 S 377/02).

Sowohl die Videoüberwachung in der Form der Bildaufzeichnung von Personen als auch die bloße Überwachung greifen in den Schutzbereich des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ein (VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 21.07.2003 - 1 S 377/02; BVerfG, Beschl. v. 17.02.2009, 1 BvR 2492/08 Rdnr. 130; Ullrich, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, 2011, § 12, Rdnr. 3; VG Berlin, Urt. v. 05.07.2010 – VG 1 K 905.09).

Die Anfertigung von Übersichtsaufzeichnungen ist nach dem heutigen Stand der Technik für die Aufgezeichneten stets ein Grundrechtseingriff.

Zum Einen besteht jederzeit die Möglichkeit, ohne weiteres per Zoom von der Übersichtsaufnahme in die Nahaufnahme überzugehen und somit den Einzelnen individuell zu erfassen (Ullrich, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, 2011, § 12, Rdnr. 4).

Zum anderen lassen sich bei der heute üblichen Verwendung digitaler Technik grundsätzlich auch anhand von Übersichtsaufnahmen einzelne Personen in Versammlungen oder sonstigen Menschenmengen klar identifizieren (Holzner, BayVbl 2009, 485, 487; BVerfG, Beschl. v. 17.02.2009 – 1 BvR 2492/08 Rdnr. 130 = BVerfGE 122, 342 ff m.w.N.).

Die diesbezüglichen technischen Möglichkeiten lassen sich an folgendem Beispiel veranschaulichen. Der Norddeutsche Rundfunk als Veranstalter des Musikfestivals „NDR Wacken 2011“ hat unter der Internetadresse

www.wacken.gigpan.de

ein Übersichtsfoto der mehreren zehntausend Besucher eines der Festivalkonzerte veröffentlicht. Durch bloßes Anklicken dieses Fotos lässt sich so weit in das Bild hineinzoomen, dass die einzelnen Gesichter der Konzertbesucher schon mit einem normalen PC gestochen scharf zu erkennen sind.

Ausreichend für eine Grundrechtsbetroffenheit ist bereits die Möglichkeit der Identifizierung auch auf flüchtigen Bildern, unabhängig davon, ob eine solche ursprünglich den Zweck der Aufnahme darstellte (OVG NRW, Beschl. v. 23.11.2010 – 5 A 2288/09, Rdnr. 4 ff; Koranyi/Singelstein, NJW 2011, 124, 126) oder sie überhaupt stattfindet (VG Hannover, Urt. v. 14.07.2011 – 10 A 5452/10 m.w.N.; VG Berlin, Urt. v. 5.7.2010 – 1 K 905.09, UA S. 5; die Identifizierbarkeit einer nur konturenartig abgebildeten Person lässt auch ausreichen BVerfG, Beschl. v. 11.08.2009 – 2 BvR 941/08 Rdnr. 15 nur zu Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG). Vor diesem Hintergrund

wird auch in der neueren Rechtsprechung anerkannt, dass selbst eine oberflächliche Videobeobachtung einen Eingriff in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG und Art. 8 Abs. 1 GG bedeuten kann (BVerfG, Beschl. v. 17.02.2009, 1 BvR 2492/08 Rdnr. 131 ff.; VG Berlin, Urt. v. 05.07.2010 – VG 1 K 905.09; OVG NRW, Beschl. v. 23.11.2010 – 5 A 2288/09, Rdnr. 4 ff, 14).

Dieser Eingriff ist nicht verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

Zwar muss der Einzelne Einschränkungen seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung im überwiegenden Allgemeininteresse hinnehmen. Diese Beschränkungen bedürfen aber nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage, aus der sich die Voraussetzungen und der Umfang der Beschränkungen klar und für die Bürgerin und den Bürger eindeutig erkennbar ergeben und die damit dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit entspricht.

Bei seinen Regelungen hat der Gesetzgeber ferner den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Angesichts der Gefährdungen durch die Nutzung der automatischen Datenverarbeitung hat der Gesetzgeber auch organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen zu treffen, welche der Gefahr einer Verletzung des Persönlichkeitsrechts entgegenwirken (BVerfG, Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83).

Diesen Anforderungen wird die vorliegende Regelung nicht gerecht.

Zwar wird in § 12 Abs. 1 und Abs. 2 NVersG je nachdem, ob es sich um eine Aufzeichnung oder eine Übertragung handelt und wer betroffen ist, nach verschiedenen Gefahrengraden differenziert. Diese Vorkehrungen vermögen aber nicht der Gefahr einer Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts entgegenzuwirken. Zum einen ist eine Beobachtung der Versammlung mittels des Einsatzes von Kameras und Tonaufnahmegeräten schon zur Abwehr einer einfachen Gefahr für die öffentliche Ordnung und damit –angesichts der Offenheit des Begriffs der „Ordnung“ so gut wie immer möglich. Es besteht hier zudem die technische Möglichkeit, die zur bloßen Beobachtung getätigten Aufnahmen auch zu speichern. Dies kann jederzeit mittels

Knopfdrucks erfolgen – auch versehentlich (VG Berlin, Urt. v. 05.07.2010 – VG 1 K 905.09; vgl. Ullrich, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, 2011, § 12, Rdnr. 3).

Ob die polizeiliche Videokamera gerade ausgeschaltet oder eingeschaltet ist, ob die Versammlung gerade nur beobachtet wird, oder ob Aufzeichnungen gefertigt werden, ist für die Versammlungsveranstalter, Versammlungsleiter und Versammlungsteilnehmer in gar keiner Weise erkennbar (vgl. Hanschmann, DÖV 2009, 394; vgl. VG Berlin, Urt. v. 05.07.2010 – VG 1 K 905.09). Ob die in der Regelung enthaltenen Einschränkungen eingehalten werden ist daher ungewiss. Wann immer die zuständigen Behörden Kameras einsetzen, besteht die Gefahr der unentdeckten Verletzung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung.

Hinzu kommt, dass das Gesetz bezüglich der angefertigten Aufzeichnungen keinerlei Auskunfts- oder Lösungsansprüche enthält (vgl. Hanschmann, DÖV 2009, 394).

Der Gesetzgeber hat der Gefahr einer Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts daher nicht in hinreichendem Maße entgegengewirkt.

Die Beschwerdeführenden haben bereits während der Geltungszeit des Bundesversammlungsgesetzes die Erfahrung gemacht, dass ihre Nachfragen bei Polizeibehörden, ob und aus welchem Rechtsgrund Bild- und Tonaufzeichnungen erfolgt sind, von polizeilichen Einsatzkräften unisono mit der Behauptung beantwortet werden, dies geschehe nur, damit die Einsatzzentrale den Versammlungsverlauf beobachten könne. Aufzeichnungen werden nach den Erfahrungen der Beschwerdeführenden in der Regel abgestritten. Den Beschwerdeführenden ist jedoch aus Strafverfahren anderer Personen bekannt, dass schon unter Geltung des Bundesversammlungsgesetzes Aufzeichnungen -oftmals ohne jeden Anlass – erfolgen, die nach Ende der Versammlung von der Polizei ausgewertet werden. Dabei werden Aufnahmen individualisiert und für die weitere Polizeiarbeit – auch präventiv unter dem Gesichtspunkt künftiger Gefahrenabwehr – verwendet.

Durch einen solchen Datenvorratsspeicher kann im Nachhinein die Teilnahme an einer Versammlung neu interpretiert, in einen anderen Zusammenhang mit neuen Bezügen

gestellt und zu einem späteren Zeitpunkt dann Anlass für weitere polizeiliche Maßnahmen sein, im Regelfall ohne Kenntnis der Betroffenen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.02.2009 – 1BvR 2492/08; NVwZ 2009, 441, 446).

Zudem ist die Regelung unverhältnismäßig. Unübersichtliche Versammlungen können schon zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Ordnung – d.h. quasi schrankenlos - beobachtet werden.

Durch den Einsatz von Videokameras ist eine gegenüber dem bloßen menschlichen Auge großflächigere und intensivere Beobachtung möglich. Videokameras sind schwenkbar und verfügen über eine Zoomfunktion. Auch Tonübertragungen ermöglichen gegenüber dem bloßen menschlichen Ohr ein intensiveres Hinhören. Durch das Herausfiltern gewisser Sequenzen können private und an sich für Dritte nicht wahrnehmbare Gespräche nach dem heutigen Stand der Technik mitgehört werden. Die Bild – und Tonübertragung in die Leitzentralen der Polizei ermöglicht eine zeitgleiche Auswertung der Bilder und Tonaufzeichnungen. Aufgrund des technischen Fortschrittes hat auch die bloße Übertragung von Ton und Bild damit eine ganz erhebliche Eingriffsqualität (vgl. VG Hannover, Urt. v. 14.07.2011 – 10 A 5452/10). An die Rechtsgrundlage, die eine Beobachtung einer Versammlung durch den Einsatz von modernen Kameras ermöglicht, dürfen keine geringeren Anforderungen als bei sonstigen Aufnahmen gestellt werden (Koranyi/Singelstein, NJW 2011, 124, 128). Sie lediglich durch die extrem geringen Anforderungen einer einfachen Gefahr für die öffentliche Ordnung einzuschränken und damit grundsätzlich immer zuzulassen steht zu Qualität und Bedeutung des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung außer Verhältnis.

(2) Verstoß gegen Art. 8 GG

Die Regelungen des § 12 NVersG verletzen die Beschwerdeführenden auch in ihrem Grundrecht aus Art. 8 GG, denn sie schrecken von der Veranstaltung, der Leitung sowie der Teilnahme an Versammlungen ab. Der Versammlung wird ihr staatsfreier unreglementierter Charakter durch die Möglichkeit exzessiver Observationen und Registrierungen genommen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.Mai 1985 - 1 BvR 233, 341/81).

Die Vorschriften über die Beobachtung und Aufzeichnung per Videokamera und Tonaufnahme sind insgesamt geeignet, ein Gefühl der Observation, des Beobachtetseins und Überwachtwerdens hervorzurufen (vgl. VG Berlin, Urt. v. 05.07.2010 – VG 1 K 905.09; OVG Münster, Beschl. v. 23.11.2010 – 5 A 2288/09). Wenn der einzelne Teilnehmer der Versammlung damit rechnen muss, dass seine Anwesenheit oder sein Verhalten bei einer Veranstaltung durch Behörden registriert und mit sonstigen Daten abgeglichen wird, könnte ihn dies von einer Teilnahme abschrecken oder ihn zu ungewollten Verhaltensweisen zwingen, um den beobachtenden Polizeibeamten möglicherweise gerecht zu werden (Ullrich, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, 2011, § 12, Rdnr. 3; VG Berlin, Urt. v. 05.07.2010 – VG 1 K 905.09; vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.02.2007 – 1 BvR 2368/06).

Eine Grundrechtsbetroffenheit ist dabei nicht zwingend an eine Identifizierung der Betroffenen oder auch nur den Einsatz einer zur Identifikation von Betroffenen konkret geeigneten Technik gebunden. Vielmehr löst bereits die wahrgenommene Möglichkeit einer Überwachung bzw. Erhebung von Lichtbildern und Identifizierung eine Grundrechtsbetroffenheit aus. Es reicht aus, dass der verständige Betroffene angesichts der Umstände Grund zu der Annahme haben kann, dass Aufnahmen erfolgen werden (OVG NRW, Beschl. v. 23.11.2010 – 5 A 2288/09, Rdnr. 4 f). Denn maßgeblich zu berücksichtigen ist, ob eine Beobachtung in ihrer konkreten Ausgestaltung geeignet ist, einzelne Bürger von der rechtmäßigen Ausübung ihrer Grundrechte wie z.B. der Versammlungsfreiheit abzuhalten, weil sie nicht übersehen können, ob ihnen daraus Risiken entstehen können (OVG NRW, Beschl. v. 23.11.2010 – 5 A 2288/09, Rdnr. 5 ff, 14 unter Hinweis auf BVerfG, Beschl. v. 12.08.2010 – 2 BvR 1447/10, Rdnr. 16 [zu Art. 2 Abs. 1 GG]; BVerfG, Urt. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83 u.a.; BVerfG, Beschl. v. 14.05.1985 – 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81).

Den abschreckenden Charakter hat damit die bloße Beobachtung per Kamera in gleichem Maße wie die Kameraaufzeichnung (vgl. OVG Münster, Beschl. v. 23.11.2010 – 5 A 2288/09).

Indem bei Versammlungen gem. § 12 Abs. 1, Abs. 2 NVersG auch Bilddaten von rechtstreuen Versammlungsteilnehmern erhoben werden können, entsteht gerade für

diese ein gewichtiger Nachteil (vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.02.2009, 1 BvR 2492/08 Rdnr.134).

Durch die Einschüchterung der Teilnehmer könnte mittelbar auf den Prozess der Meinungsbildung und demokratischen Auseinandersetzung eingewirkt werden (VG Berlin, Urt. v. 05.07.2010 – VG 1 K 905.09; VG Münster, Urt. v. 21. August 2009 – 1 K 1403/08 Rdnr. 13). Wer unsicher ist, ob abweichende Verhaltensweisen, wie auch immer man sie definieren möchte, jederzeit staatlich dokumentiert und als Information mit Verknüpfungspotenzial dauerhaft gespeichert werden, wird versuchen, nicht durch solche Verhaltensweisen aufzufallen. Er wird seine freie Entfaltung zurücknehmen. 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 verzichten (VG Berlin, Urt. v. 05.07.2010 – VG 1 K 905.09).

Gleiches gilt für die Veranstalter von Versammlungen. Diese möchten naturgemäß eine möglichst große Zahl von Personen zu einer Versammlungsteilnahme motivieren, um der geplanten Meinungskundgabe zu einer weitgehenden Beachtung zu verhelfen. Die behördliche Abschreckung potenzieller Teilnehmer einer Versammlung bedingt somit immer auch eine Behinderung des angestrebten Beachtungserfolges und damit einen Eingriff in die Versammlungsfreiheit der Veranstalterin oder des Veranstalters.

Die Verletzung des Versammlungsgrundrechts der Teilnehmer und der Veranstalter gilt umso mehr, als die Beschränkung der Bild- und Tonübertragungen auf „unübersichtliche“ Versammlungen kein Abgrenzungskriterium darstellt, das den Geboten der Normenklarheit und –bestimmtheit gerecht würde. Die Regelung ist so ausgestaltet, dass lediglich Kleinstversammlungen vor einer Beobachtung mittels Bild- und Tonübertragung geschützt sind.

Dass der Begriff „unübersichtlich“ polizeilich vielfältig auslegbar ist, zeigen z.B. die Erfahrungen bei Castor- Transporten in das Zwischenlager in Gorleben. Dort wird allein aufgrund der örtlichen Gegebenheiten (lange Schienenstrecke durch den Wald) die Lage seitens Polizei und Versammlungsbehörde als „unübersichtlich“ eingeschätzt, was zu

einer allgemeinen polizeilichen Gefahrenlage führt, mit der großflächige Versammlungsverbote durch Allgemeinverfügungen gerechtfertigt werden. Nach dem Niedersächsischen Versammlungsgesetz besteht nunmehr eine Ermächtigung zur uneingeschränkten Videobeobachtung sämtlicher Versammlungen in diesem Bereich, unabhängig von einer konkreten Gefahrensituation.

bb) Speicherung von Bild- und Tonaufzeichnungen

§ 12 Abs. 3 NVersG bestimmt, dass die Bild- und Tonaufzeichnungen nach den Absätzen 1 und 2 nach Beendigung der Versammlung unverzüglich, spätestens aber nach zwei Monaten zu löschen oder unumkehrbar zu anonymisieren sind, soweit sie nicht zur Verfolgung von Straftaten benötigt werden oder zur Behebung einer Beweisnot unerlässlich sind.

(1) Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG

Die Vorschrift des § 12 Abs. 3 NVersG verletzt das Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG.

Denn auch diese Regelung wird den Anforderungen an die Normenklarheit nicht gerecht und erweist sich als unverhältnismäßig. Durch die Befugnis der Behörden, Daten, die zur Verfolgung von Straftaten oder zur Behebung einer Beweisnot benötigt werden, unbegrenzt zu speichern, wird eine nahezu unreglementierte Aufbewahrung von durch Videoaufzeichnungen gewonnenen Daten ermöglicht.

In seinem Urteil vom 15.12.1983 hat das Bundesverfassungsgericht dargelegt, dass personenbezogene Daten nur erhoben werden dürfen, wenn der Gesetzgeber den Verwendungszweck bereichsspezifisch und präzise bestimmt (BVerfG, Ur. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83 Rdnr. 155) Es müsse ein Schutz vor Zweckentfremdungen durch Weitergabeverbote und Verwertungsverbote erfolgen (BVerfG, Ur. v. 15.12.1983 – 1 BvR 209/83 Rdnr. 156).

Die Vorschrift des § 12 Abs. 3 NVersG regelt nicht, wie mit den Daten, deren Speicherung erlaubt wird, weiter zu verfahren ist. Sie wird den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 15.12.1983 (– 1 BvR 209/83 -) aufgestellt hat, nicht gerecht.

Die Regelung steht zudem in deutlichem Widerspruch zu den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Beschluss vom 17.02.2009 (-1 BvR 2492/08 -). Danach hat der Gesetzgeber durch entsprechende Regelungen anzuordnen, dass erhobene Daten sofort auszuwerten und dann ggfs. unverzüglich zu löschen oder unumkehrbar zu anonymisieren sind. Es dürfen keine Daten zu Zwecken gespeichert werden, die in keinem Zusammenhang mit der Verfolgung von Straftaten betreffend die aufgezeichnete Versammlung oder mit künftigen versammlungsspezifischen Gefahren stehen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.02.2009, - 1 BvR 2492/08 - Rdnr. 134).

Das Niedersächsische Versammlungsgesetz stellt den eingrenzenden Zusammenhang zu versammlungsspezifischen Gefahren sowie zu Straftaten im Zusammenhang mit der Versammlung nicht her. Es bezieht sich in völlig unbestimmter Weise ganz allgemein auf Straftaten irgendwelcher Art. Auch besteht keine Anordnung der sofortigen Auswertung der Daten. Das Gesetz bleibt damit weit hinter den durch das Bundesverfassungsgericht als erforderlich angesehenen Einschränkungen zurück.

Überdies genügt der Begriff der Beweisnot nicht den Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes.

Der Begriff wird in einer Vielzahl von Gesetzen verwandt und hat jeweils eine andere Bedeutung.

Zum einen stammt er aus dem Zivilprozessrecht und wird im Zusammenhang mit der Herstellung der Waffengleichheit der Parteien vor Gericht verwendet, die durch Parteivernehmung erreicht werden soll.

Der Begriff findet sich zudem in § 39 Abs.1 Nr.2 Nds.SOG. Im Sinne dieser Vorschrift liegt Beweisnot vor, wenn es einem Prozessbeteiligten auch unter gerichtlicher Mithilfe unmöglich ist, noch erforderliche Beweismittel zu benennen oder beizubringen (Böhrenz/Siefken, Nds. SOG, Rdnr. 5 zu § 39). Die Vorschrift zielt auf Straf- und Bußgeldverfahren sowie auf Verwaltungsprozesse (LT- Drs, 16/2913, S.15).

Auch im Bundesdatenschutzgesetz (§ 20 Abs. 7 BDSG) sowie im Niedersächsischen Datenschutzgesetz (§ 17 Abs. 3 S. 3 NDSG) spielt der Begriff der Beweisnot eine Rolle. In diesem Zusammenhang besteht die Beweisnot dann, wenn eine entscheidungserhebliche Tatsache nur mittels gesperrter Daten bewiesen werden kann (Erbs/Kolhaas Strafrechtliche Nebengesetze, 185. EGL 2011, BDSG, § 20 Rdnr. 9).

Es ist nicht ersichtlich, worauf der in § 12 Abs. 3 Nr. 2 NVersG genannte Begriff der Beweisnot sich bezieht. Weder lässt sich aus der Norm entnehmen, welche Art von Beweisnot bestehen muss, noch, wer sich auf diese Beweisnot berufen kann. Dem offenen Wortlaut nach könnte dies eine Beweisnot jedweder Behörde zu jedem erdenklichen Thema sein, unter anderem auch zur Strafverfolgung ganz allgemein. Aus der Vorschrift ist zudem nicht ersichtlich, ob sie sich auf die Beweisnot einer Behörde oder auch auf diejenige einer Privatperson oder sonstigen Naturalpartei bezieht. So könnte vom Anwendungsbereich der Norm auch ein arbeitsgerichtliches Verfahren eines Polizeibeamten wegen Verletzung arbeitsvertraglicher Fürsorgepflichten der Polizeibehörde als Arbeitgeber vom weiten Anwendungsbereich der Norm erfasst sein. Das gleiche gilt für ein zivilgerichtliches Schmerzensgeldverfahren eines Versammlungsteilnehmers gegen einen Polizeibeamten wegen Ausübung unmittelbaren Zwangs.

Es kann aber nicht der Zweck einer Vorschrift mit Eingriffscharakter sein, zur präventiven Verhinderung einer Vielzahl von unbestimmten und unabsehbaren Beweisnotsituationen auf Verdacht und auf Vorrat Daten zu speichern und vorzuhalten, deren Verwendbarkeit völlig offen ist und die je nach Prozesslage mehr oder weniger tauglich sind, eine Beweisnot zu beheben.

Ob die erhobenen Daten zur Behebung einer derart unbestimmten Beweisnot „unerlässlich“ sind, kann niemand beurteilen, der die konkrete Prozesslage noch nicht kennt. Insofern ist diese – offenbar als Einschränkung gedachte - Bedingung ohne jede Wirkung. Angesichts der Vielzahl denkbarer Beweissituationen entbehrt sie jeglicher rechtsstaatlicher Begrenzung.

Um hier eine verfassungsgemäße Einschränkung zu erreichen, hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 17.02.2009 (- 1 BvR 2492/08 -) gefordert sicherzustellen, dass die Daten nur insoweit gespeichert werden dürfen, als sie zur Abwehr künftiger versammlungsspezifischer Gefahren benötigt werden. Um einen verfassungsgemäßen Zustand herzustellen, müsse der Begriff der Beweisnot daher auf eine solche im Hinblick auf künftige versammlungsspezifische Gefahren konkretisiert werden. Die derzeitige Fassung lässt eine solche verfassungskonforme Auslegung indes nicht zu. In Folge der Weite des Begriffs der Beweisnot besteht die Gefahr, dass sämtliche Daten dauerhaft gespeichert werden und somit ein Vorratsdatenspeicher entsteht.

Es ist darüber hinaus nicht erkennbar, in welchem Verfahrensstadium die Beweisnot vorliegen muss, damit die Ausnahme des §12 Abs. 3 Nr. 2 NVersG Anwendung findet. In dem von § 12 Abs. 3 S. 1 HS 1 NVersG vorgegebenen Zeitfenster wird aufgrund der üblichen Verfahrensdauer der unterschiedlichen Gerichtszweige noch nicht feststehen, ob ein Fall der Beweisnot vorliegt. Die Vorschrift des § 12 Abs. 3 Nr. 2 NVersG erfordert daher eine Prognoseentscheidung, für deren Maßstab die Norm keinerlei Vorgaben macht. So ist nicht mittels Auslegung konkretisierbar, ob die Beweisnot aus Sicht der zuständigen Polizeibehörde unmittelbar bevorstehen, mit hinreichender Wahrscheinlichkeit drohen oder nur für möglich erachtet werden muss. Die Norm gibt keinen Anhaltspunkt dafür, auf welchen Wahrscheinlichkeits- oder Möglichkeitsgrad bei der Prognoseentscheidung abzustellen ist. Angesichts dieser Unbestimmtheit sind willkürliche Entscheidungen insoweit nicht ausgeschlossen und sogar vorprogrammiert. Es besteht daher die konkrete Gefahr, dass eine Löschung oder Anonymisierung der Bild- und Tonaufnahmen unter Verweis auf eine drohende Beweisnot vielfach unterbleiben wird.

Damit ist zu befürchten, dass die gesamten eine Versammlung betreffenden Daten auch über die konkrete Versammlung hinaus, unter Umständen sogar unbegrenzt, abgespeichert und verfügbar gehalten werden. Die Aufzeichnungen werden damit zu einem Datenvorratsspeicher, auf den über die konkrete Aufarbeitung des

aufgezeichneten Versammlungsgeschehens hinaus allgemein nicht nur zur Verfolgung von Straftaten (§ 12 Abs. 3 Nr. 1 NVersG) oder zur Gefahrenabwehr bei künftigen Versammlungen zurückgegriffen werden kann, sondern stets und überall dort, wo in irgendeiner Weise künftig Beweisnot drohen soll und die Daten dafür unerlässlich sein sollen. Eine derart weite und unbestimmte, Zufallsentscheidungen einschließende Formel ist rechtsstaatlich nicht tragfähig.

Nachträglich kann damit eine zunächst unauffällige Teilnahme an einer Versammlung aufgegriffen, neu interpretiert und zum Anknüpfungspunkt weiterer polizeilicher Maßnahmen gemacht werden, ohne dass dies gesetzlich klar und sachhaltig begrenzt wäre (vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.02.2009, - 1 BvR 2492/08 - Rdnr. 132).

(2) Verstoß gegen Art. 8 GG

§ 12 Abs. 3 NVersG verstößt darüber hinaus gegen Art. 8 GG.

Aufgrund der Ausgestaltung des § 12 Abs. 3 NVersG wird ein hohes Risiko des Missbrauchs geschaffen, das bei den Bürgern ein Gefühl des Überwachtwerdens verfestigen kann (vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.02.2009, -1 BvR 2492/08 - Rdnr.. 132).

Jede Versammlungsteilnehmerin und jeder Versammlungsteilnehmer muss damit rechnen, auf unbestimmte Zeit in polizeilichen Datenbeständen gespeichert zu werden (vgl. Hanschmann, DÖV 2009, 394).

Der an sich staatsfreien Versammlung wird durch die Gefahr exzessiver Registrierungen ihr staatsfreier Charakter genommen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 15.Mai 1985 - 1 BvR 233, 341/81). Dies hat im Hinblick auf die Veranstaltung einer Versammlung oder die Teilnahme an einer solchen eine erheblich einschüchternde und abschreckende Wirkung.

Eine Möglichkeit, die Regelungen des § 12 NVersG verfassungskonform auszulegen ist nicht ersichtlich.

b) Videoüberwachung nach § 17 NVersG

§ 17 NVersG normiert die Voraussetzungen offener Bild- und Tonübertragungen und -aufzeichnungen sowie die Speicherung der so gewonnenen Daten bei Versammlungen in geschlossenen Räumen.

aa) Überschreitung des Gesetzesvorbehalts aus Art. 8 Abs. 2 GG

In Anbetracht dessen, dass das Grundrecht der Versammlungsfreiheit bei Versammlungen in geschlossenen Räumen durch Art. 8 GG schrankenlos gewährt wird, ist die durch § 17 NVersG vorgenommene Beschränkung des Grundrechts unzulässig und verfassungswidrig.

Wie bereits die Regelung des § 12a Bundesversammlungsgesetz, begegnet die Beschränkung von Versammlungen in geschlossenen Räumen durch § 17 NVersG grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Der in Art. 8 Abs. 2 GG normierte Gesetzesvorbehalt gilt schon dem Wortlaut nach nur für Versammlungen unter freiem Himmel, so dass eine Beschränkung durch einfaches Gesetz hiernach nicht in Betracht kommt. Die Grundrechtsausübung nach Art. 8 GG kann bei Versammlungen in geschlossenen Räumen damit allein durch die grundrechtsimmanenten Schranken des Art. 8 Abs.1 GG („friedlich und ohne Waffen“) sowie durch verfassungsimmanente Schranken beschränkt werden. Eine weitergehende Einschränkung ist vom Grundgesetz nicht vorgesehen. Sie ist auch nicht erforderlich, da von Versammlungen in geschlossenen Räumen typischerweise geringere Gefahren ausgehen als von Versammlungen unter freiem Himmel. Gerade deshalb bezieht sich der Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG ausdrücklich nur auf Versammlungen unter freiem Himmel.

Entgegen der Ansicht des federführenden Ausschusses für Inneres und Sport (Lt-Drs 16/2913 S.17) greift die in § 17 NVersG gewählte Formulierung „unmittelbare Gefahr für die Friedlichkeit der Versammlung“ nicht lediglich das in Art. 8 Abs. 1 GG als grundrechtsimmanente Schranke enthaltene Friedlichkeitsgebot auf. Der federführende Ausschuss verkennt, dass der Begriff der Friedlichkeit zum zentralen Begriff der Ermächtigungsgrundlage des § 17 NVersG erhoben wird, von dem die Zulässigkeit von Datenerhebungen nach dieser Vorschrift entscheidend abhängt.

Dies erweist sich jedoch als verfassungsrechtlich problematisch, weil der Begriff der Friedlichkeit im Zusammenhang mit Versammlungen konturlos und unbestimmt ist (vgl. Dietel/Gintzel/Kniesel, VersG, 16. Aufl., Rdnr. 138 zu § 1). Legt man die strengen Maßstäbe zu Grunde, die das Bundesverfassungsgericht bei der Auslegung des Begriffes der Friedlichkeit bzw. Unfriedlichkeit in Art. 8 Abs. 1 GG entwickelt hat (vgl. z.B. BVerfG, Beschl. v. 14.05.1985 – 1 BvR 233, 341/81), so bestünde für die Vorschrift des § 17 NVersG kein Raum. Denn bei einem insgesamt gewalttätigen oder aufrührerischen Verlauf der Versammlung in einem geschlossenen, abgegrenzten Raum wäre diese ohnehin dem Schutzbereich des Art. 8 GG entzogen (BVerfG, Beschl. v. 14.05.1985 – 1 BvR 233, 341/81 – Rdnr. 92), so dass nicht mehr das Versammlungsgesetz sondern allgemeines Gefahrenabwehrrecht zur Anwendung käme.

Der niedersächsische Gesetzgeber muss daher in § 17 NVersG von einem weiteren Begriff der Friedlichkeit bzw. Unfriedlichkeit ausgegangen sein als das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung zu Art. 8 GG. Nach dem Willen des Gesetzgebers wären damit Versammlungsverläufe erfasst, die die Schwelle zur kollektiven Unfriedlichkeit noch nicht überschritten haben.

Diese gesetzgeberische Intention zeigt sich daran, dass Rechtsgutseingriffe nach dieser Vorschrift bereits möglich sein sollen, wenn die (unmittelbare) Gefahr der Unfriedlichkeit besteht ohne dass es bereits zur (kollektiven) Unfriedlichkeit gekommen wäre. Damit aber ermöglicht § 17 NVersG Grundrechtseingriffe bereits deutlich unterhalb der verfassungsrechtlich vorgegebenen Schwelle der Unfriedlichkeit. Folglich enthält § 17 NVersG aber gerade nicht lediglich eine verfassungsrechtlich unbedenkliche Eingriffsschwelle sondern eine Gesetzesschranke, die das schrankenlos gewährleistete

Versammlungsrecht in geschlossenen Räumen beschneidet und der Polizei Eingriffsbefugnisse ermöglicht, die sie nach dem Freiheits- und Kommunikationsgrundrecht des Art. 8 GG nicht hat. Die Vorschrift des § 17 NVersG eröffnet die Möglichkeit staatlicher Maßnahmen in Form der Bild- und Tonübertragungen sowie -aufzeichnungen bereits bei nur graduell „aufgeheizter“ Stimmung, was bei einer Versammlung z.B. über ein kontroverses Thema in der Natur der Sache liegen kann, die Schwelle zur Unfriedlichkeit aber bei weitem nicht erreichen muss. Zudem kann über den Grad der aufgeheizten Stimmung –je nach Mentalität - trefflich gestritten werden. Dies trägt zur Unbestimmtheit der polizeilichen Eingriffsvoraussetzungen bei. Der einschränkende, ja abschreckende Charakter polizeilicher Bild- und Tonaufnahmen gerade in geschlossenen Räumen mag nur ergänzend erwähnt werden. Der Besuch solcher, der Kommunikation dienender Versammlungen dürfte hierdurch erheblich eingeschränkt werden.

So greift §17 NVersG in den Schutzbereich des Art.8 GG ein und umgeht die ausdrückliche Begrenzung des Art. 8 Abs. 2 GG.

bb) Parallelität zu § 12 NVersG

Im Übrigen gelten die Ausführungen zu § 12 NVersG entsprechend. Die Regelung verletzt die Beschwerdeführenden in ihren Grundrechten auf Versammlungsfreiheit und informationelle Selbstbestimmung.

Bei Versammlungen in geschlossenen Räumen besteht darüber hinaus schon keine Notwendigkeit für die von § 17 NVersG genannten Maßnahmen (vgl. Arzt, DÖV 2009, 384).

Wiederum besteht kein Ansatzpunkt, die Regelungen des § 17 NVersG verfassungskonform auszulegen.

4.) Befriedeter Bezirk für den Landtag

§ 18 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 NVersG bestimmt nebst Anlage einen befriedeten Bezirk für den Niedersächsischen Landtag. In diesem Bezirk werden durch § 18 Abs. 1 S. 2 NVersG Versammlungen unter freiem Himmel verboten, die nicht nach § 19 NVersG zugelassen sind. § 19 NVersG regelt die Voraussetzungen, unter denen eine Versammlung unter freiem Himmel in dem befriedeten Bezirk auf Antrag zugelassen werden kann.

a) Formelle Verfassungswidrigkeit der Berichtigung vom 22.11.2010

Die am 22.11.2010 im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport durch das Präsidium für Polizei, Brand- und Katastrophenschutz durchgeführte Berichtigung (Nds. GVBl. Nr. 28/2010, S. 532) des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes vom 07.10.2010 ist wegen Verstoßes gegen das der Ewigkeitsgarantie unterliegende Gewaltenteilungsprinzip (Art. 20 Abs. 2 S. 2 HS 2 GG) formell verfassungswidrig und nichtig.

Es handelt sich bei dem Niedersächsischen Ministerium für Inneres und Sport nicht um ein mit Gesetzgebungskompetenz ausgestattetes Organ sondern um einen Teil der Exekutive. Beauftragung und Durchführung der Berichtigung waren nicht von einer Gesetzgebungskompetenz getragen.

b) Materielle Verfassungswidrigkeit der §§ 18, 19 NVersG

Die Regelungen der §§ 18, 19 NVersG verstoßen gegen Art. 8 GG.

aa) Verletzung des Bestimmtheitsgrundsatzes

Die in § 18 Abs. 2 NVersG niedergelegte örtliche Umschreibung des befriedeten Bezirks verletzt den Bestimmtheitsgrundsatz, da sie nicht eindeutig ist.

So heißt es zum einen, dass dieser Bezirk "die Leinstraße" umfasst.

Dieses bedeutet, dass sich der in dieser Beschreibung definierte räumliche Bereich nicht nur auf das durch die Karmarschstraße begrenzte Gebiet um den Niedersächsischen Landtag beschränkt, sondern darüber hinaus das gesamte Straßengebiet der Leinstraße weiter in östlicher bzw. südöstlicher Richtung bis zum Theodor-Lessing-Platz bzw. bis zur Einmündung in die Marktstraße einschließt.

Weiterhin heißt es in der Beschreibung des § 18 Abs. 2 NVersG, dass der Bezirk die "südlich angrenzende Wehranlage bis zum Fahrbahnrand der Karmarschstraße" beinhaltet. Es wird aus dieser Umschreibung nicht deutlich, ob darunter der westliche oder der östliche Fahrbahnrand zu verstehen ist. Dieses ist aber insofern von Bedeutung, weil die Fahrbahn der Karmarschstraße in dem einen Fall von den in §§ 18 und 19 NVersG getroffenen Regelungen betroffen wäre, in dem anderen jedoch nicht.

Der Gesetzgeber ist offensichtlich selbst davon ausgegangen, dass nur der Wortlaut des § 18 Abs. 2 NVersG nicht zu einer eindeutig bestimmten oder bestimmbaren Definition des befriedeten Bezirkes führt. So heißt es in § 18 Abs. 2 S. 2 NVersG, die „genaue Abgrenzung des befriedeten Bezirkes“ ergebe sich aus der Anlage. Daraus ist zu schließen, dass § 18 Abs. 2 S. 1 NVersG auch aus Sicht des Gesetzgebers selbst eine nur ungenaue Abgrenzung des befriedeten Bezirkes enthält. Der Gesetzgeber hat sich daher zur Erfüllung der Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes dafür entschieden, mittels eines Kartenausschnitts mit entsprechender Markierung des befriedeten Bezirks für Transparenz zu sorgen. Allerdings hat es der Gesetzgeber dabei belassen, in § 18 Abs. 2 S. 2 NVersG lediglich auf eine „Anlage“ zu verweisen, die einen Kartenausschnitt

hätte enthalten können oder sollen. Tatsächlich ist eine solche Anlage vom Niedersächsischen Landtag jedoch nicht verabschiedet worden.

bb) Verletzung des Übermaßverbotes

Die durch § 18 Abs. 1 NVersG normierte Regelung unterwirft die Durchführung einer Versammlung unter freiem Himmel im befriedeten Bezirk einem Antragserfordernis. § 18 Abs. 1 NVersG führt damit entgegen dem ausdrücklichen Wortlaut des Art. 8 Abs. 1 GG eine Erlaubnispflicht für Versammlungen im befriedeten Bezirk ein.

Die Bannmeilenregelung schränkt das Selbstbestimmungsrecht der Veranstalter hinsichtlich Versammlungsort und –zeit in unverhältnismäßiger Weise ein. Dies führt zu einer verfassungswidrigen Beschneidung der Versammlungsfreiheit.

Die Erfahrungen aus der jüngeren deutschen Geschichte wie beispielsweise die Vorkommnisse bei der Beschlussfassung über das Ermächtigungsgesetz im Reichstag der Weimarer Republik, bei der Angehörige der SS sowie der SA vor der nach dem Reichstagsbrand als Parlamentssitz bestimmten Krolloper „Wir wollen das Gesetz, sonst Mord und Totschlag“ skandierten und die Abgeordneten somit psychisch unter Druck setzten (William L. Shirer, Aufstieg und Fall des Dritten Reiches, S.195), machen die Einrichtung eines befriedeten Bezirks aus historischer Sicht nachvollziehbar. Betrachtet man jedoch die Entstehungsgeschichte der Bannmeilengesetze, so wird deutlich, dass sie der heutigen politischen und gesellschaftlichen Situation nicht mehr gerecht werden. Die Bannmeilenregelung hat ihren Ursprung im demokratischen Verfassungsstaat von Weimar, als dieser auf gewaltsame Angriffe auf die Nationalversammlung reagierte (Breitbach in: NVwZ, 1988, 584, 587). Damit geht diese Regelung mit der Beratung um eine neue Verfassung einher, die in einer Zeit größter politischer Spannung stattfand (Breitbach in: NVwZ, 1988, 584, 587). Putschistische Anschläge waren an der Tagesordnung (Kluge, Die deutsche Revolution 1918/1919, 1985, S.107ff.), so dass die Regelung einem Notstandsdenken entstammt (Breitbach in: NVwZ, 1988, 584, 587). Dies wird in der in den §§ 18, 19 NVersG gebrauchten Begrifflichkeit des „befriedeten

Bezirks“ deutlich. Dieser Begriff impliziert, dass Versammlungen etwas per se Unfriedliches innewohnt, vor dem der Landtag geschützt werden müsse.

Für ein solches Versammlungsverständnis besteht in der heutigen Zeit eines gefestigten demokratischen Rechtsstaats kein Raum mehr.

Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung betont, dass die Versammlungsfreiheit zu den unentbehrlichen und grundlegenden Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens gehört. Gerade in der parlamentarischen Demokratie könne sie einer politischen Erstarrung entgegen wirken. Sie sei ein Zeichen der Freiheit, Unabhängigkeit und Mündigkeit der selbstbewussten Bürgerinnen und Bürger und für eine freiheitliche demokratische Staatsordnung konstituierend (BVerfG, Beschl. v. 15.Mai 1985 - 1 BvR 233, 341/81; Urt. v. 22.02.2011 - 1 BvR 699/06).

Das auf diese Weise gezeichnete Bild eines wertvollen Nebeneinanders von parlamentarischer Tätigkeit und außerparlamentarischer Versammlung lässt keinen Raum für das historisch begründete, jedoch überholte Bild eines fragilen, von Notstandsdenken geprägten Staates, dessen Parlament vor marodierenden Banden geschützt werden muss.

So ist gerade die Versammlungsfreiheit eine Art plebiszitäres Element innerhalb des Grundgesetzes. So muss es den die Abgeordneten wählenden Bürgern möglich sein, ihre Meinung über die Straße dorthin zu tragen, wo sie gehört werden soll und wo der Prozess der politischen Meinungsbildung ihren Abschluss findet. Für demokratisch gewählte Vertreter ist ein gewisser Druck hinzunehmen, solange dieser nicht in die Verwirklichung eines Straftatbestandes mündet. Mit der Gewährleistung der Versammlungsfreiheit in Art. 8 GG ist die Entfaltung von Druck auf die politischen Entscheidungsinstanzen seitens der Verfassung durchaus gewollt (vgl. z. B. Tsatsos/Wietschel, Bannmeilenregelungen zum Schutz der Parlamente wieder in der Diskussion, ZRP 1994, 211 (212)).

Gerade in der Ausübung von Druck auf die Politik zur Durchsetzung bestimmter Interessen besteht ja die demokratische Funktion des Grundrechts der

Versammlungsfreiheit (Schneider, NJW 2000, 263, 264). Auf diese Art und Weise kann ein Kommunikationsprozess zwischen Bürgern und Abgeordneten entstehen, der allein der Stärkung der Demokratie dient.

Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit schützt das Interesse des Veranstalters, auf einen Beachtungserfolg nach seinen Vorstellungen zu zielen, also gerade auch durch eine möglichst große Nähe zu dem symbolhaltigen Ort (vgl. BVerfG, Beschl. v. 06.06.2007 – 1 BvR 1423/07 mwN).

Das in § 19 NVersG normierte Zulassungsverfahren vermag die dargestellten verfassungsrechtlichen Bedenken nicht zu entkräften. Denn nach den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und des Übermaßverbotes, die Verfassungsrang haben, muss die Einführung eines präventiven Prüfungsverfahrens der Gefahr angepasst sein, der es begegnen soll (Ott/Wächtler/Heinhold, VersG, 7. Auflage, Rdnr. 2 zu § 14).

Dies ist hier nicht der Fall. Zwar enthält § 19 NVersG eine Regelung über die Zulassung von Versammlungen auch im befriedeten Bezirk. Die Zulassung einer solchen Versammlung wird indes davon abhängig gemacht, ob von ihr die Tätigkeit des Landtages, seiner Fraktionen, seines Ältestenrates, seines Präsidiums, seiner Ausschüsse und seiner Kommissionen sowie der freie Zugang zu dem Landtagsgrundstück gefährdet werden. Im Hinblick auf die Gefährdung stellt § 19 NVersG eine Regel auf. Danach ist eine solche Gefahr in der Regel an den Sitzungstagen des Landtages gegeben. Sie ist in der Regel nicht gegeben, wenn am Tag der Versammlung eine Sitzung des Landtages oder seiner genannten Stellen nicht stattfindet.

Die gesetzgeberisch postulierte abstrakte Gefahrenlage wird den Anforderungen des Art. 8 GG nicht gerecht.

Auch an Sitzungstagen ist mit einer Versammlung innerhalb der Bannmeile nicht schon typischerweise eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Parlaments verbunden. Es kommt insoweit wie bei jeder anderen Versammlung auf die Gegebenheiten des Einzelfalls an. Gerade vor dem Hintergrund der Legaldefinition des § 2 NVersG –

Kleinstversammlungen ab 2 Personen - vermag die uneingeschränkte Festschreibung einer abstrakten Gefahrenlage an allen Sitzungstagen in keiner Weise zu überzeugen. Eine Typisierung der Gefahr schränkt die Versammlungsfreiheit daher unangemessen ein.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass Art. 8 GG nur das Grundrecht der friedlichen Versammlung festschreibt und das Parlament ohne eine Bannmeile nicht schutzlos wäre. Das auf Art.8 Abs.2 GG gestützte Niedersächsische Versammlungsgesetz enthält ein rechtliches Instrumentarium, welches es ermöglicht, das Parlament auch ohne eine Bannmeile zu schützen und seine Funktionsfähigkeit zu gewährleisten.

So kann die zuständige Behörde bei entsprechender konkreter Gefahrenprognose Maßnahmen nach § 8 NVersG vor oder während der Versammlung erlassen. Diese Eingriffsbefugnisse erlauben - anders als die Regelungen der §§ 18, 19 NVersG - ein der konkreten Situation angepasstes behördliches Vorgehen unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Selbst die Errichtung einer temporären Bannmeile im Wege der Allgemeinverfügung ist bei Vorliegen einer erheblichen Gefahrensituation unter engen Voraussetzungen umsetzbar (vgl. BVerfG, Beschl. v. 26.03.2001 -1BvQ 15/01; BVerfG, Beschl. v. 06.06.2007 – 1 BvR 1423/07; OVG Lüneburg, Beschl. v. 06.11.2004 – 11 ME 322/04; VG Schwerin, Urt. v. 19.01.2011 – 1 A 1260/07).

Die Möglichkeit präventivpolizeilicher Maßnahmen nach den Polizeigesetzen im Vorfeld von Versammlungen ergänzt die ggf. notwendigen Schutzmechanismen.

Darüber hinaus kommt den §§ 105, 106, 106b StGB als Strafvorschriften eine Abschreckungswirkung zu, die den Schutz der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments außerhalb des Schutzbereichs der Versammlungsfreiheit verstärken.

Das in § 18 Abs. 1 S. 2 NVersG eindeutig formulierte Verbot von Versammlungen, die nicht nach § 19 NVersG zugelassen sind, macht eine verfassungskonforme Auslegung dieser Vorschrift unmöglich. § 19 NVersG beinhaltet die Regelvermutung, dass an Sitzungstagen eine Gefahr der Erteilung einer Versammlungserlaubnis entgegenseht.

Damit lässt sich das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt nicht so auslegen, dass in der Regel eine Erlaubnis zu erteilen ist.

Die Vorschriften der §§ 18, 19 NVersG erweisen sich damit als unverhältnismäßig. Die Strafvorschrift des § 20 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 b) sowie die Bußgeldvorschrift des § 21 Abs. 1 Nr. 9 b) verschärfen die Unverhältnismäßigkeit der Regelungen.

c) Korrespondierende Straf- und Bußgeldvorschrift

Die Verfassungswidrigkeit des § 18 Abs. 1 S. 2 NVersG führt zur Verfassungswidrigkeit des § 20 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 b) NVersG sowie des § 21 Abs. 1 S. 1 Nr. 9 b) NVersG, da es sich um korrespondierende Straf- bzw. Bußgeldtatbestände handelt.

Die Vollmachtsurkunden der Beschwerdeführenden zu 1.) bis 4.) sowie 6.) bis 8.) sind dieser Beschwerdeschrift jeweils im Original beigelegt.

Die Vollmachtsurkunde der Beschwerdeführerin zu 5.) liegt als Telefax bei. Original wird umgehend nachgereicht.

gez. Hentschel

Johannes Hentschel
Rechtsanwalt