

「巴伐利亞邦集會遊行法部分暫停適用」 裁定

BverfGE 122, 342

德國聯邦憲法法院第一庭2009年2月17日裁定

— 1 BvR 2492/08 —¹

李寧修 譯

要目

案由

裁判主文

理由

A. 事實及爭點

I. 事實及系爭規定

II. 憲法訴願人之主張

III. 巴伐利亞邦政府之意見

B. 暫時處分之審查

I. 定暫時處分之要件

1. 法律依據

2. 憲法訴願並非自始全部不合法

3. 憲法訴願非顯然無理由

II. 法益之權衡

1. 權衡之標準

2. 權衡結果

III. 結論

關鍵詞

集會自由 (Versammlungsfreiheit)

資訊自決權 (Recht auf
informationelle Selbstbestimmung)

暫時處分 (einstweilige Anordnung)

報告及通知義務 (Anzeige- und
Mitteilungspflicht)

罰鍰規定 (Bußgeldvorschriften)

全覽式攝錄與記錄

(Übersichtsaufnahme und -
aufzeichnung)

損益權衡 (Folgenabwägung)

¹ 裁判出處：ECLI:DE:BVerfG:2009:rs20090217.1bvr249208

案 由

聲請人

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

— 委託訴訟代理人：

Wächtler 律師及其同事們，地址為 Rottmannstraße 11a, 80333 München

—
針對巴伐利亞邦於2008年7月22日施行之集會遊行法（GVBL S.421），提出暫時處分聲請，聯邦憲法法院第一庭在 Papier 院長、Hohmann-Dennhardt 法官、Bryde 法官、Gaier 法官、Eichberger 法官、Schluckebier 法官、Kirchhof 法官及 Masing 法官的參與下，於2009年2月17日作成本裁定。

裁判主文

1.2008年7月22日施行之巴伐利

亞邦集會遊行法（GVBL S.421）第21條第1款、第2款、第7款、第13款及第14款暫時失效。

2.巴伐利亞邦集會遊行法第9條第2項第2句，必須暫時以同法第9條第1項第1句所定前提為標準適用之。全覽式記錄之評估必須於集會結束後即刻為之。經事後確認資料並非巴伐利亞邦集會遊行法第9條第4項第1句第2款所定為追訴特定人與該集會有關之犯罪行為或是為了防止未來集會相關危害所需者，必須於2個月內銷毀或進行不可回復之匿名化處理（irreversibel anonymisiert werden）。巴伐利亞邦集會遊行法第9條第2項及第4項允許進一步為利用之情形，暫時停止適用。

3.巴伐利亞邦集會遊行法第9條第2項第1句，基於引導或帶領警力布署而為之全覽式攝錄，僅得於個案中考量集會之規模及其不可全覽性而有必要時，方得暫時適用。

4.其餘定暫時處分之聲請予以駁回。

5.巴伐利亞邦需負擔三分之一聲請定暫時處分程序之必要費用。

理 由

A.事實及爭點

聲請人主張2008年7月22日施行之整部巴伐利亞邦集會遊行法（Bay VersG）（GVBL S.421），除第15條

第2項第1a款與第2款以及一與其相關之一第3項外，在作成實體判決前暫時停止適用。

I.事實及系爭規定

於聯邦制度改革（Föderalismusreform）後，集會權之立法權限已由聯邦移轉至各邦（請參考2006年8月28日之基本法修正法，BGBl I S.2034），2008年10月1日生效之巴伐利亞邦集會遊行法，使巴伐利亞邦成為第一個行使此一立法權限之邦，節錄其規範內容如下：

第2條 定義、適用範圍

(1)集會係指2人以上之聚集，多以集體形式參與形成公共意見之討論或表達。

(2)當參加人不限於個別可得特定之群體時，屬公開集會。

(3)在無其他規定之情況下，本法僅適用於公開集會。

第3條 集會之指揮及召集

(1)任何集會均應指定一自然人作為負責人。但第13條第4項之偶發性集會不在此限。

(2)舉辦人負責指揮集會。社團發起之集會由其主席擔任負責人。發起人得委由他人負責指揮。

(3)集會之公開或邀請應陳明地點、時間、主題及舉辦人之姓名。

第4條 舉辦人之義務，指揮權及指揮義務

(1)有事實上根據足認，集會中可能有暴力的發生，舉辦人應在集會前採行適當措施防免之。

(2)負責人

1.決定集會之進行，特別透過發表及終止發言，

2.於集會中維持秩序，

3.得於任何時間解散集會且

4.必須於集會進行中經常在場且與主管機關保持順暢之聯繫。

(3)負責人採行適當措施，防免自集會中產生暴力行為。適當措施得為非暴力之特別呼籲及與暴力群眾區隔。若負責人無法執行，則其有宣告集會解散之義務。

(4)負責人得藉助適當人數之成年糾察員履行其任務。糾察員應配戴僅有「糾察員」字樣之白色臂章。負責人不得安排攜有武器或其他依其性質適於且據其情況乃作為傷害他人或毀損物品用之物件之糾察員。

(5)警察人員於公開集會到場者，應告知負責人。其應為警察人員提供適當之場所。

第7條 制服禁止，戰鬥禁止

(1)禁止於公開或非公開集會中，穿著制服、制服之一部分或配戴相同服飾來表達共同政治思想，只要其具有令人心生畏懼之效果。

(2)公開或非公開集會之參與型態或方式，不得使集會或其一部分具有下列之外顯形象：

- 1.準軍事化之特徵或是
 - 2.其他暴力印象之傳達
- 且因此造成令人畏懼之效果。

第9條 資料蒐集，影、音記錄，全覽式攝錄及記錄

(1)警察得蒐集於集會周邊或置身其中參加人的個人資料並錄影、錄音，當有事實上根據足認，其將對公共安全或秩序引發重大危險。此措施於將無可避免波及第三人之情況下亦得採行。

(2)警察得為控制及引導警力部署而就集會及其周邊進行全覽式攝錄。在評估警察實際行動的需求範圍內所必要者，得進行全覽式記錄。其亦得作為警察教育及進修目的使用。就攝錄或記錄中所載之個人進行身分識別，僅得於符合第1項所規定之要件時方得為之。

(3)依據第1項及第2項所採行之措施準用警察職權行使法第30條第3項之規定。

(4)依據第1項及第2項所蒐集到的資料、攝影、音頻及全覽式記錄應於集會結束或在時間上及客觀上與集會直接相關之重大事件結束後，即刻刪除或銷毀，若其無須供作

- 1.刑事犯罪之追訴，或
- 2.個案中之危害防止，因相關人

涉嫌於集會或其周邊準備或實施犯罪，而需防範因其導致未來集會的重大危害。

依據第2項第2句所製作之全覽式記錄得於警察評估實際行動所需時另行保存。蒐集所得資料、影像、音頻及全覽式記錄，且其依據第1句第2款或第2句所定理由而無須刪除或銷毀者，至遲應於製成完成時起1年刪除或銷毀，期間移轉為刑事追訴使用者不在此限。刪除或銷毀之義務不適用於依據第2項第2句所製作作為警察教育及進修目的使用之全覽式記錄；全覽式記錄製成1年後不得就其中所攝錄之個人進行識別，第2項第4句不在此限。

(5)... (略)

第10條 舉辦人之權利與義務

(1)及(2)... (略)

(3)舉辦人應主管機關要求告知負責人之姓、名、出生名、出生日期、出生地及地址（個人資料）。當有事實足認負責人將危及集會之和平時，主管機關得以其不適任而拒絕之。

(4)當有事實上根據足認糾察員將危及集會之和平時，主管機關得以其不適任而拒絕之。主管機關得限制糾察員之數量或交由舉辦人提高糾察員之數量。³主管機關於其職權範圍內依據第1句及第2句，要求舉辦人告知糾察員之數量及第3項所稱之個人資料。

第13條 報告及通知義務

(1)舉辦公開集會者，至遲應於公布72小時前，第24條第3項第1句所稱跨地集會則至遲於96小時前，向主管機關報告。有效之報告需以書面、電子或副本之方式行之；最早於集會預計開始2年前行之。不符第2項所定要求之報告，主管機關應向舉辦人指明，並要求立即補充或補正其報告。集會之公布乃由舉辦人向特定或不特定群眾通知集會之地點、時間及主題。

(2)於報告中應陳明

- 1.集會地點，
- 2.集會起始與結束之時間，
- 3.集會之主題，
- 4.依據第10條第3項第1句所稱之舉辦人及負責人的個人資料及聯絡電話，
- 5.預估參加之人數，
- 6.集會預計流程，
- 7.集會進行所攜帶之物品或使用之科技輔助設施，以及
- 8.預計糾察員人數。

移動式之集會亦應通知預計路線。舉辦人就第1句及第2句所定內容之變更，應即刻通知主管機關。

(3)若計畫舉行集會之情況急迫（緊急性集會），應至遲於公布時以口頭、書面、電子或副本之方式報告主管機關或警察。

(4)報告義務在立即引發而未為計畫且無舉辦人而形成之集會（偶發性

集會）中排除之。

(5)主管機關得拒絕負責人，當其於集會中未負維持集會秩序之責任或不適任，或有事實上之證據顯示，其投入可能導致集會之干擾或公共安全之危險時。

(6)主管機關得拒絕糾察員，當

- 1.其已不適任輔助負責人維持集會秩序，或
- 2.有事實上根據足認，其擔任糾察員可能導致集會之干擾或公共安全之危險。

主管機關得限制糾察員之數量或交由舉辦人提高糾察員之數量。主管機關於其職權範圍內依據第1句及第2句，要求舉辦人告知糾察員之數量及第10條第3項所稱之個人資料。

第21條 罰鍰規定

以下之人得處以最高3000歐元罰鍰

- 1.違反第3條第3項未提供集會地點、時間、主題或舉辦人姓名，
- 2.違反第4條第3項第1句或第3句未採行適當措施，或未宣告或未即時宣告集會結束，

3.作為負責人任用以第4條第4項第2句所許以外之方式表彰其身分之糾察員，

4.作為負責人違反第4條第5項第2句未提供或未提供適當之場所予警察人員。

5.及6. ... (略)

- 7.違反第7條第2項參加集會，
- 8.及9. ... (略)
- 10.作為舉辦人
 - a)違反第10條第3項第1句，未告知、未正確告知或未即時告知個人資料，或
 - b)任用之集會負責人，被主管機關依據第10條第3項第2句或第13條第5項拒絕，
- 11.作為舉辦人
 - a)任用之糾察員，被主管機關依據第10條第4項第1句或第13條第6項第1句拒絕，
 - b)違反依據第10條第4項第2句或第13條第6項第2句所定執行之規定，
 - c)違反第10條第4項第3句或第13條第6項第3句，未告知、未正確告知或未即時告知個人資料，
12. ... (略)
- 13.違反第13條第1項第1句未正確、完整或即時報告，
- 14.違反第13條第2項第3句未通知、未正確、完整或即時通知，
- 15.作為露天集會之舉辦人或負責人未依據第13條第3項報告而舉辦集會，
- 16.違反第16條第2項第2款攜帶物品或
17. ... (略)

II. 憲法訴願人之主張

憲法訴願人係經常舉辦集會之邦的工會聯盟、政黨及其他非政府組織

。主張基本法第8條第1項集會自由以及一基於巴伐利亞邦集會遊行法第9條、第10條、第13條第5項及第6項—基本法第2條第1項連結第1條第1項之資訊自決權受到侵害。

其將受到整部法律直接的影響。此具有負擔性質的新規定將引發嚇阻效應，因再也無法預測集會自由之主張可能連結何種負擔及風險。同時，其本身透過規定受到現時之影響，而並未區分，究竟該規定是針對集會的舉辦人、負責人或是參加人。其作為舉辦人之權利，與集會負責人及參加人之法律地位有顯著關連。本憲法訴願未抵觸補充性原則，因於專業法院程序中並無法全面性指摘該法律所具備之嚇阻效應。

憲法訴願人強調本案巴伐利亞邦集會遊行法具有敵視集會之特性。其條文共同運用所得結果使整部法律未對集會釋出善意，但卻對行政機關十分友善，其以官僚的牽制與監控嚇阻人民實踐其集會自由。

個別規定亦屬違憲。首先，係於先前法規中已為規範，但被文獻指出有疑義者，即是於所有集會中近乎毫無例外指定負責人之義務（巴伐利亞邦集會遊行法第3條第1項），以及新制定，且違反明確性原則之規範，即舉辦人依據巴伐利亞邦集會遊行法第4條第1項所擔負廣泛之事前義務。

接續，巴伐利亞邦集會遊行法第

4條第3項連結第21條第2款針對負責人未執行集會解散之宣告，或當於某些情況下有威脅集會之個別暴力事件發生時，處以行政罰。法律中卻未課予在場之警察任何協助其重建秩序之義務。其與警察合作及請求提供協助之可能性，恐怕只有更加困難，因為相較於昔日規範，巴伐利亞邦集會遊行法第4條第5項僅規定在特定情況下必須向負責人告知警力部署情況。負責人因而無從知悉，究竟有多少警察在場。依據巴伐利亞邦集會遊行法第4條第5項，於所有集會，甚至是室內集會，警察之部署不受限制，於此甚至無採行危險預測之必要。

戰鬥禁止及其相應於巴伐利亞邦集會遊行法第7條第2項第2款連結第21條第7款之行政罰，牴觸明確性原則。因其不論就內涵或是形式，甚至是對於自集會或是由集會部分所產生威脅戰鬥性質之整體描述，皆非人民所得理解，究竟何種行為乃立法者所認定屬違法者。

巴伐利亞邦集會遊行法第9條適用於所有集會形式中之公開或隱匿的監控及記錄措施並不符合比例。且使用及刪除所蒐集資料之規定與憲法之要求未盡相符且可能具有嚇阻作用。原聯邦集會遊行法（Versammlungsgesetz-VersG）第12a條所規定之警察資料蒐集，就其於室內集會之適用，已有可觀數量之文獻認為其屬違憲，

因基本法第8條並未授權立法者就此類集會進行限制。

舉辦人依據巴伐利亞邦集會遊行法第10條第3項第1句以及第10條第4項第3句所負告知主持人及糾察員個人資料之義務，以利主管機關依據同法第10條第3項第2句以及第10條第4項第1句，有拒絕負責人及糾察員之機會，同樣將產生嚇阻的效果。該規定並未立基於有事實支持之危險預測。主管機關亦未受任何法律前提要件之拘束。即便是對於預計舉行集會之規模亦無要求。詢問負責人之個人資料，明顯是為了經由機關可得運用之所有來源進行比對以瞭解該人。此將造成政治上人格特徵之威脅。

巴伐利亞邦集會遊行法第3條第1項、第3項以及第13條第1項、第2項、第6項第3句所定義務，特別是對小型集會而言，導致極大官僚的障礙。制裁之強化所造成之嚇阻效果特別對憲法訴願人此類無法負擔專業法律諮詢之規模較小、在地團體尤其顯著。過於強化報告義務形式之官僚設計，當其未考量危險之防禦，而對所有型態之集會皆給予毫無差別之適用時，無論如何皆屬違憲。雖然強制告知個人資料之規定明定於法律，但立法者並未就使用目的劃定特定範圍及精細地確認，亦未確保該資料之提供乃為達成目的所適當且必要。資料之處理不僅意味著對資訊自決權之顯著干預

，更造成利益相關之人民對於在集會中接受負有責任職務時躊躇不前。巴伐利亞邦集會遊行法第13條第5項由主管機關認定人民不許或不宜擔任集會負責人維持秩序之規範不應被引用。此一審查無疑是對人民思想之監控。其立於聯邦憲法法院規範之對立面，而此種對基本權之高權干預需有正當理由作為依據，而非基本權行使的本身。認定人民不適宜或不允許之判斷，將對集會自由之基本權帶來嚴重之干預，其顯現了至少對基本權部分之否定。依據基本法，此一決定應非屬監督機關，而為聯邦憲法法院依據基本法第18條之專屬權限。同時，依據巴伐利亞邦集會遊行法第13條第1項將報告時限由公布前48小時擴張至72小時亦屬違憲，因為欠缺必要性。官方理由中並未舉出48小時於較小型之在地集會並不充分之具體實例。而針對跨區域集會之報告時限由公布前48小時擴張至96小時同屬違憲，因其亦欠缺必要性。官方理由於此亦未舉出任何過往主管機關準備時間不足之實例。而與以往不同，現在僅有在緊急性集會時方得以電話口頭之方式報告；於此亦不合比例地加重行使集會自由之負擔。

巴伐利亞邦集會遊行法第16條加重了先前聯邦集會遊行法第17a條之規定，雖然其自始即已基於憲法上之重要觀點而為不同適用之考量。因為

偽裝或保護裝束與非和平集會並不具有必然的連結。巴伐利亞邦集會遊行法第16條與先前聯邦集會遊行法第17a條相較之下亦屬不合比例，因其現在亦涉及離開集會之示威抗議者。當集會結束，即無法再以維護集會之和平作為理由。

III. 巴伐利亞邦政府之意見

巴伐利亞邦政府針對暫時處分之聲請表示意見。

該聲請應不予受理，因為憲法訴願自始不合法。屬非法人團體之憲法訴願人在作為舉辦人時皆對抗該規範之適用。且於此欠缺直接的基本權關聯性及訴訟途徑之窮盡。除此之外，因巴伐利亞邦集會遊行法整體並未立於憲法訴願之範圍內，故憲法訴願應不合法。

除此之外，該聲請亦未能通過法益權衡之標準。巴伐利亞邦集會遊行法基於其本身對法律與秩序政策之理念，被視為將當前法律之狀態進行與實際上及法律上發展相符之具體化，並呈現部分嚴格，而部分僅課以微幅之要求。宣告此法律失效必須於特別嚴格要件下方得許之，而於本案中並未符合。

巴伐利亞邦集會遊行法第9條第2項實際上對於警察採行全覽式攝錄與記錄之權限給予較先前聯邦集會遊行法第12a條及第19a條明顯更多的限制。巴伐利亞邦警察僅得為了控制或引

導警察部署而將全覽式攝錄回傳勤務總部，此時這些影像尚不得存檔。其僅得於符合巴伐利亞邦集會遊行法第9條第2項第2句之要件時方得儲存。進一步依據巴伐利亞邦集會遊行法第9條第3項連結巴伐利亞邦警察職權行使法第30條第3項之規定，針對特定人之攝錄以及全覽式攝錄或記錄，均應公開為之，且僅得於特殊情況時方得隱藏之，反觀聯邦集會遊行法第12a條及第19a條並無此限制。巴伐利亞邦集會遊行法第9條第4項第3句將記錄留存的最長期限降低為1年，而聯邦集會遊行法第12a條第2項第2句則規定為3年。

巴伐利亞邦集會遊行法第13條第2項第1句及第2句所定要件，符合聯邦集會遊行法第14條所定於實務上有必要者。其限於有助於預測是否須採行保護集會本身之措施或必須由第三人準備或與其相關措施所必要之資訊。

巴伐利亞邦集會遊行法第4條乃對發展之回應，舉辦人明確邀請暴力團體參加且集會負責人於集會中引發暴力行為或是鼓動參加人，保護暴力團體對抗警察之進入。因為既非實際上，亦非法律上要求集會之舉辦人與負責人為其所不能，其義務往往透過單純的呼籲，如同巴伐利亞邦集會遊行法第4條第3項第2句所得見之一般情況下，即可達成。此以追求基本法

第8條和平原則為目的之義務履行，並未不合比例地限制集會之舉辦人與負責人集會自由。巴伐利亞邦集會遊行法第4條第1項及第3項所定履行義務之前提相當高，因此其極少有需履行之情況。因為依據國家對於集會之保護義務，舉辦人與負責人依據巴伐利亞邦集會遊行法第4條第1項及第3項可能負有義務之情況，只有在當一始終優先—警方針對個別干擾者介入仍恐無法重建和平集會時方產生。另外，於此種情況下僅得在舉辦人及負責人依據個別情勢事實上及法律上可能時，方許要求其負擔此義務。

依據目前巴伐利亞邦集會遊行主管機關之經驗，憲法訴願人所懼怕之嚇阻效果並未發生。經整體考量可知巴伐利亞邦集會遊行法並未對相對受其拘束者造成嚴重及無法彌補之不利後果。

B. 暫時處分之審查

暫時處分之部分聲請予以許可。

I. 定暫時處分之二要件

1. 法律依據

依據聯邦憲法法院法第32條第1項，當為避免重大損害、阻止緊急暴力，或基於其他公益上的重要理由，有急迫需要者，聯邦憲法法院得於訴訟案件中透過暫時處分以定暫時狀態。被提請訴願之系爭高權行為，其違憲理由基本上於此不受關注，除非憲法訴願乃自始全部不合法或是顯然無

理由(vgl. BVerfGE 112, 284 <291>)。

2. 憲法訴願並非自始全部不合法

a) 憲法訴願人作為非法人團體，依據基本法第19條第3項得主張基本法第8條第1項。對於該基本權之本質是否適於非法人團體行使之疑問，首先必須釐清者，乃其是否僅得以個別，或是亦得以集體方式展現(vgl. BVerfGE 42, 212 <219>)。基本法第8條所保障之集會自由具有集體行使之特徵，因其乃共同、立基於溝通的展現(vgl. BVerfGE 69, 315 <342 f.>)。正因如此，非法人團體經常作為集會之舉辦人並於此範圍內對基本法第8條第1項具有訴願能力。不具法人資格的非法人團體只要具有固定之組織結構並成立一定期間，亦應有其適用(vgl. Bayerischer VGH, Urteil vom 11. Januar 1984 - 21 B 28 A 2250 -, NJW 1984, S. 2116; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Bd. 1, 2. Aufl. 2004, Art. 8 Rn. 56)。本案憲法訴願人即屬此一情況之。

b) 憲法訴願人對於系爭規定之部分有提請訴願之權。

aa) 憲法訴願人並非完全欠缺直接之基本權關聯性。

反對法規範之憲法訴願人原則上必須以其法律上有必要或由於事實上行政實務以特別的執行作為前提，而受該行為侵害並窮盡救濟途徑，方得提起憲法訴願(vgl. BVerfGE 1, 97

<102 f.>; stRSpr, zuletzt 101, 54 <74>; 109, 279 <306>)。但並不當然要求系爭法規必須直接涉及憲法訴願人，意即，即便未有進一步執行行為之干預，憲法訴願人所受保障之法律範圍卻已受到影響，且其無法或不能合理地尋得對抗之法律救濟途徑。特別是在憲法訴願人無從得知措施之採行，因其乃秘密進行(vgl. BVerfGE 30, 1 <16 f.>; 67, 157 <169 f.>; 100, 313 <355>; 109, 279 <306 f.>)，或是法規所規範之義務，乃透過直接處以罰鍰或是刑罰予以貫徹之情況，即屬之(vgl. BVerfGE 20, 283 <290>; 46, 246 <256>; 81, 70 <82 f.>; 97, 157 <165>)。

(1) 因此，在基本權直接關聯性之觀點下，關於巴伐利亞邦集會遊行法第3條第3項，第4條第3項，第7條第2項與第13條第1項、第2項（間接相關者尚有第2條第1項，第10條第3項）之聲請，即無須質疑。上述規定定有直接的法律義務，期間無須採行行政處分即得依據巴伐利亞邦集會遊行法第21條第1款、第2款、第7款、第13款及第14款以罰鍰強化之。非法人團體於此即有依據社會秩序維護法第30條被科處罰鍰之可能性。同時社會秩序維護法第30條第1項第1款及第2款對於作為法人，屬未註冊團體組織之憲法訴願人1)至11)，亦有其適用。而屬非典型組織架構之憲法訴願人12)

及13)是否得適用，或是其非屬社會秩序維護法第30條第1項第2款所涵蓋，因而禁止類推適用，並不明確，但亦無需於此作成決定。因為至少其並未排除，而在實務上亦同受制裁。巴伐利亞邦集會遊行法草案之立法理由僅略謂，非法人團體得擔任舉辦人，而無須區分各種不同的人 and 團體(vgl. LTDrucks 15/10181, S. 13)。因而憲法訴願人12)及13)亦必須考量，其不遵守法規之行為，亦將被視為違反秩序之情況而必須受到規制。

關於巴伐利亞邦第9條第1項至第4項之聲請，亦未存在有欠缺直接基本權關聯性而應不予受理之情況。於此所涉及措施可能依據巴伐利亞邦第9條第3項聯結巴伐利亞邦警察職權行使法第30條第3項第2句於某些情況下秘密行之，因此並非於所有情況下皆有法院法律救濟之保障。

(2)而關於巴伐利亞邦集會遊行法第3條第1項及第4條第1項之憲法訴願屬自始不合法，因其所涉義務並未課以罰鍰。憲法訴願人應得合理地先透過專業法院尋求法律救濟。包括巴伐利亞邦集會遊行法第4條第5項之憲法訴願亦屬不合法。憲法訴願人得對抗警察人員依據巴伐利亞邦集會遊行法第4條第5項之具體派任，因其會相對通知集會負責人。於此亦可說明，是否誠如憲法訴願人所指，該條文事實上亦允許部分隱藏之警察部署且其是

否一違背聯邦集會遊行法第12條對於相應暫時條款之主流意見(vgl. Bayerischer VGH, Urteil vom 15. Juli 2008 - 10 BV 07.2143 -, DÖV 2008, S. 1006 f.; Kniesel / Poscher, in: Lisken / Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, JRn. 385)一而必須被解讀為，其替警察創設了無須理由之進入權。於暫時法律保護程序中仍得保持開放，進而，一亦考量聯邦憲法法院法第90條第2項第2句一關於巴伐利亞邦集會遊行法第10條第3項及第4項，第13條第5項及第6項是否應優先交由專業法院救濟。因此規範仍以可能干預專業法院之具體行政作用為前提，因而欠缺作成暫時處分之充分急迫性。

bb)與憲法訴願人之自身基本權相關

憲法訴願人本身將因此涉及違反與舉辦人相關之規定，即巴伐利亞邦集會遊行法第3條第3項以及第13條第1項與第2項（與此間接相關者尚包括第2條第1項及第10條第3項）。憲法訴願人自身之基本權後續亦將受到系爭主持人及參加人相關規定的影響。然而，關於自身是否涉及之問題，基本上即在於區分團體與其成員之權利。團體成員之權利一般而言將依附於團體中發展，但不必然得單獨主張。然而，針對集會權於此應關注其特殊性。集會舉辦人、負責人及參加人之

權利以特殊之方式相互交疊。一方面，個別人民之集會自由自始即僅得與他人共同為之，並經常有賴相互配合。於此對集會之舉辦人即具有重大之意義，因其負責集會之發起，範圍之劃定，以及人員（負責人、糾察員、發表演說人）及事務（例如舞台、麥克風）舉辦前提之調度。相對的，舉辦人之權利將因集會負責人及參加人之權利和義務而定。立法者在一般情況下認定舉辦人本身，或是在舉辦人為一團體之情況，則視其主席為集會之負責人（巴伐利亞邦集會遊行法第3條第2項），舉辦人及負責人之關係在此一緊密聯繫下更為明確。舉辦人與參加人之權利及義務亦將交互影響，例如當必須或應該要求參加人遵守禁止武力與偽裝之規定（巴伐利亞邦集會遊行法第7條第2項，第16條第2項）時，集會之特定形態可能因其嚇阻效應而受到阻礙，或是當監視與記錄措施以全覽式記錄之形式將整體活動盡收眼底，阻礙參加人以舉辦人所得預見之方式不受拘束地參與。由此觀之，憲法訴願人作為舉辦人，亦無法免於適用加諸於負責人及集會參加人之相關規定（vgl. ebenso Kunig, in: von Münch/Kunig, GG, 5. Aufl. 2000, Art. 8 Rn. 10）。透過系爭巴伐利亞邦集會遊行法第4條第3項，第7條第2項，第9條第2項至第4項以及第16條之規定，亦將涉及憲法訴願人自身之

集會自由。

cc)憲法訴願人亦充分證立客觀上可能存在之基本權侵害。其深入說明巴伐利亞邦集會遊行法第3條第3項聯結第21條第1款，第4條第3項聯結第21條第2款，第7條第2項聯結第21條第7款，第13條第1項及第2項（於此同時間接透過第2條第1項及第10條第3項）聯結第21條第13款及第14款，以及第9條第2項至第4項將對其集會自由造成侵害。

其中尚未確定者為，憲法訴願人於此是否亦得依據基本法第2條第1項援引資訊自決權（vgl. BVerfGE 118, 168 <202 ff.>）。截至目前所提主張涉及系爭規定對集會自由全面性之具體影響。由此觀點，基本法第2條第1項於此並未較基本法第8條第1項提出更進一步之要求。

c)就其他規定所提憲法訴願不合法。雖然憲法訴願人之聲請基本上及於整部巴伐利亞邦集會遊行法，但其就其他規定欠缺充分之論證。非屬本暫時處分標的者係巴伐利亞邦集會遊行法第15條第2項第1a款及第2款，以及一與其相關一之第15條第3項，由憲法訴願人之聲請中明確顯示其並未因此受到侵害。

3. 憲法訴願非顯然無理由

憲法訴願非顯然無理由。系爭規定所產生之法律爭議無法透過先前之裁判尋得既有之回應。

巴伐利亞邦集會遊行法被理解為一獨立法律及秩序政策概念之落實，以各自之特色以保障集會權為目標。其雖然有多處與既有法規聯結，於此卻有意尋求將本程序中系爭規定進一步具體化並釐清至今仍屬開放之爭議問題。故在不同之規定中提高舉行集會遊行之標準。就報告及通知義務為較先前適用法規為更加詳細與更形式化之設計，提高舉辦集會之要求，置入一般性之戰鬥禁止規定，警察的監視與記錄措施的類型被擴張，且由此延伸出在集會遊行法中直接針對違反法定要求及禁止規定置入眾多新的違反秩序構成要件。這些所有的規定皆直接涉及基本法第8條第1項所保障集會權利之行使並拋出尚未被釐清之憲法上疑慮。其成功之機會取決於，就此被憲法訴願人視為轉變為預防概念之根本模式變異，是否以及相應以何種標準劃定一與集會自由相容之界限。於此必須進一步探究憲法保障集會報備及許可自由之意義，以及提出此一義務是否適用於所有類型之集會，無論其潛在危險及其規模而為直接判斷之疑問。接著必須釐清，與集會相關之義務必須遵循何種明確性之要求，以及其後續透過執行行為或透過罰鍰處罰之具體化具有何種意義。系爭針對蒐集與利用與集會相關資料之規定亦仍存在著尚待釐清的疑問，特別是全覽式記錄的製作、儲存與利用與

其所及範圍，尤其是及於未干擾集會之參加人，以及監控與記錄措施採行之秘密性。所有問題都有待進一步審查且應保留於主要程序中為之。

II. 法益之權衡

1. 權衡之標準

於此，憲法訴願整體而言並未能被確認為自始不合法或是顯然無理由，且憲法訴願程序之進行之結果應開放待之，其可能之結果為，當未定暫時處分，但後續憲法訴願成立，以及當此暫時處分作成，但憲法訴願結果並未成功所導致不利益間之權衡。於此基本上即無須關注系爭高權行為違憲之理由(vgl. BVerfGE 117, 126 <135>)。

涉及排除法律適用之損益權衡需以特別嚴格之標準檢證(vgl. BVerfGE 3, 41 <44>; 104, 51 <55>; 112, 284 <292>; 117, 126 <135>)。聯邦憲法法院依其職權得延遲法律之生效或將已生效之法律宣告失效，但應本於最大之節制為之，因此種暫時處分之作成經常對立法者之形成自由造成重大之干預。法律施行之違憲性仍繫諸後續審查，惟其所造成之不利益具有特別的重要性且在規模與強度上明顯超越在暫時失效之情況下由符合憲法標準之法律取代之不利益時，方得宣告暫時失效(vgl. BVerfGE 104, 23 <27 f.>; 112, 284 <292>; 117, 126 <135>)。此一損益權衡必須關注對於所有受該法

律拘束之相關人所產生的影響，而並非僅有對憲法訴願人產生之效果(vgl. BVerfGE 112, 284 <292>)。

2. 權衡結果

依據此一標準，定暫時處分之聲請得部分許可。損益權衡之結果為巴伐利亞邦集會遊行法第21條第1款、第2款、第7款、第13款及第14款之罰鍰規定失效(a)。相反的，與此規範相關聯之巴伐利亞邦集會遊行法第3條第3項，第4條第3項，第7條第2項及第13條第1項及第2項所定行政法上義務者則未宣告暫時失效(b)。被限縮適用要件者為巴伐利亞邦集會遊行法第9條第2項及第4項(c)。但未包括巴伐利亞邦集會遊行法第9條第3項(d)。

a) 暫時適用巴伐利亞邦集會遊行法第21條第1款、第2款、第7款、第13款及第14款之罰鍰規定所導致之不利利益具有特別之重要性。其顯然合於法律暫時失效所要求之嚴格前提要件。

上述規定將集會遊行法中廣泛協力義務與禁止規定之違反視為違反秩序。包括巴伐利亞邦集會遊行法第3條第3項集會公布及召集之要求，第13條第1項及第2項露天集會之報告，包括其法定細節，第4條第3項集會負責人之義務以及第7條第2項參加人之行為義務。上述義務將違反秩序之處罰直接轉換為法律義務之強化。無論各個違反行為對於具體集會實施之意

義，所有違反此義務之行為國家皆得予以處罰。雖然依據社會秩序維護法第10條亦以意圖作為秩序違反處罰之前提要件。但其並未關注，由處罰強化之法律義務依據刑法基本原則基本上必須使所有人皆有認識以及一般而言應得避免然而卻未留意之禁止錯誤。於此，應有責任無任何保留地使人民全面瞭解該義務在個案中之意義以及由其所推導出之後果。未另為提醒或警告後直接處罰係屬錯誤決策。集會之舉辦、領導及參加因此聯結了因為錯誤及誤判而事後被處以罰鍰的風險。

科處罰鍰於此意味著壓制性制裁之實施，結合國家對違法可非難之不當行為之譴責(參考社會秩序維護法第1條第1項)。雖然違反秩序責任之追究，相對於以刑罰加以處罰者，已明確限縮(vgl. BVerfGE 27, 18 <33>)。但是罰鍰之科處仍存有強烈之義務提醒與形式上對相關人作為法治社會中負責任個人的非難，其中亦可能顯示，該處罰原則上僅得於刑法之程序保障範圍內並關注其所維護之法治國要求下行之。依據巴伐利亞邦集會遊行法第21條高達3000歐元之罰鍰可能造成敏感的負擔。關於罰鍰之科處實際上被運用於集會前期行為以支持行政之危險預測，由此亦可能讓其對未來集會自由行使帶來深遠之後果。

強化罰鍰之功能基本上可由行政

法上義務與禁止之發布加以區別。其對人民原則上基於行政處分行之。在每種情況中個人應受何種拘束，需於個別情況中首先確認，並應為人民確保法律之明確性與及法律之救濟途徑。相應之法律義務將透過行政具體化於個人，而不限於有責之非難。個別情況中法律義務不明或是預測錯誤所帶來的風險將涵蓋大部分的人民。

此一行政處分之法治國功能正好與於此討論之義務間一無關乎於實體程序始須決定之合憲性問題—具有重要性。因其由立法者部分為詳細精確地區別，部分則將具體化之需求留白並以專業知識或充分的情勢評估為前提。由此可能對於欲遵循法規之人民產生在個案適用要求的不確定與誤判之情況。該義務與地點、時間、主題甚或在任何二人以上公開集會之舉辦或公布時負責人姓名之提供息息相關，而無關乎其大小、於公開或封閉場所進行、偶發或是計畫舉辦（巴伐利亞邦集會遊行法第3條第3項，第2條第1項）。任何由學生團體公開邀請之政治聚會或是就勞動法上爭端之公開討論皆有可能屬之。即便其必要要件看似簡單，何者符合召集或公布，何謂必要或是如何以當代形式之電子通訊為報告—例如簡訊—之疑問，仍可能產生重大的爭議。舉辦人—其可能不以具備行政法上知識為前提—往往完全不會提出此種質疑。巴伐利亞

邦集會遊行法第13條第1項之報告義務及與其相關第2項之要求亦有同樣疑義。報告至集會預計進行的何時方屬完整（第2項第1句第6款）或何時所為臨時變更之報告屬即刻（第2項第3句），有賴評估並需要具體化。依據巴伐利亞邦集會遊行法第4條第3項所定集會舉辦人之義務首先涉及不確定之判斷。何謂「適當措施」，以「防免」「暴力行為」「自集會中產生」，且當一個集會欠缺解散之執行能力時，其判斷之困難往往與不可全覽、動盪及情緒滿載之情境有關。個別參加人亦負有特定義務，不得以有助於造成集會具有使人心生畏懼效果之特定外觀的型態或方式參與集會。於此，該義務具體化之需求並不會因其立法理由稱主要以應對極端情況為目的而減弱(vgl. Gesetzentwurf der Bayerischen Staatsregierung, LTDrucks 15/10181, S. 1 f.)。無論集會散播極端之左傾或右傾思想，與之連結而限制集會自由實踐或是解釋之規定，皆屬憲法所不許。

將違反義務提升為違反秩序的罰鍰規定，其適用可能導致相當重大之不利益。一旦集會權利行使聯結著難以計算之對於個人處罰之風險，將危及民主溝通基本權客觀之實踐。與其相應而生之嚇阻效應將隨著等待實體判決作成之期間不斷增強。

相對而言，系爭罰鍰規定暫時失

效所生不利益相較之下並不具有相應重要性。反而於其不適用之過渡期間將免除其所帶來之嚇阻效應。集會之法律義務本身並未受罰鍰強化規定失效之影響。其所產生之威脅事實上正如先前法規一般。當有必要時其得進一步依據行政執行法之規範強制執行。此外，在依據巴伐利亞邦集會遊行法第15條第1項，或是聯結第14條第1項及第2項之範圍內所為決定，其侵害可能尤其重要。立法者維護充分安全要求之集會遊行法基本概念並未因罰鍰規範之失效而受到影響。

b)相對於該罰鍰規定，其所憑據之行政法上之命令與禁止規定本身，並未暫時失效。直接對法律定暫時處分之嚴格要件於此並未證立。

暫時適用造成結果所導致之不利益在此範圍內仍屬重大：透過公布與報告義務的擴張與形式化，而非依據集會之規模與潛在危險予以區別，將顯著地增加舉辦人行使集會自由的困難。此一情況特別顯現於巴伐利亞邦集會遊行法第13條第1項及第2項之類別。依據此規定人民不僅被課予關於集會外部資訊之報告義務，更負有通知確切行進流程與極可能同時包括其內容之義務。舉辦人可能因此負有詳細說明其行使自由權內涵之義務。進一步，基於官方審查適當性之目的，其被要求必須儘早完成詳細流程以及組織架構之確認，同時通知糾察員與

集會負責人大量之個人資料。依據巴伐利亞邦集會遊行法第4條第3項尚定有與情境相關評估之義務，對於負責人而言不僅是職務，甚至為一真正維持秩序之責任，以及依據巴伐利亞邦集會遊行法第7條第2項所產生之不利益，即便不連結罰鍰強化，亦屬重大。此義務不論全或部分被認定為違憲，其暫時適用所導致之不利益，皆可能妨礙個人集會自由此一基本權之行使，且造成影響集會自由所具民主功能之結果。

然而，此不利益之重要性尚未足以超越此規定失效所可能致生之不利益。因為該規範之失效不僅將可能暫時損失透過行政機關預先且完整之前期資訊而簡化程序與提升效率，亦將可能影響公共安全及集會和平核心基礎之維護。因聯邦集會遊行法已暫停適用而無法再次援用，巴伐利亞邦集會遊行法於實體判決作成前，將會欠缺重要的規定，如報告義務之一般性規定。其將至少相當地危及集會權利之確實行使。聯邦憲法法院必須至少將系爭規定透過法院的裁判予以取代。但其僅得於特殊情況下行之，而於此並未符合此一情況。系爭規定所致生之不利益相較於強化罰鍰規定之暫時性失效所觸及者更為深遠，因此基於對立法者形成自由之尊重，進一步聲請關於巴伐利亞邦集會遊行法第3條第3項，第4條第3項，第7條第2項

以及第13條第1項、第2項之暫時停止適用不予允許。

c)本案聲請應接續認其部分有理由，但限於巴伐利亞邦集會遊行法第9條第2項及第4項。經損益權衡（*Folgenabwägung*）得出暫時適用之不利利益高過於一客觀上限制一暫時停止適用之不利利益。

aa)巴伐利亞邦集會遊行法第9條第2項及第4項不受限之暫時適用，其所造成之不利利益是嚴重的：在任何集會中，所有參加人必須考量，全部發生的事皆會轉知勤務指揮中心並即刻被儲存。巴伐利亞邦集會遊行法第9條第2項第1句首先允許所有集會皆得進行全覽式攝錄（監視錄影轉播），不論其規模及潛在危險，即便是室內集會，只要是有助於達成「引導及帶領警力部署」之目的即可。然為達成此目的，究竟設定了或應設定何種構成要件之限制，並不明確。另外，警察依據巴伐利亞邦集會遊行法第9條第2項第2句所為之全覽式記錄，幾乎永遠會被允許。法律要求全覽式記錄必須為達成「評估警力部署計畫」所必要之標準，並未對上述職權之行使造成限制，因為警力部署之評估本身在法律上永遠會被許可，且其亦依賴固定之攝錄方得進行。上述情事造就了巴伐利亞邦集會遊行法第9條第2項第2句成為未區分動機而對全部集會所發生之事皆得攝存影像之依據。

同時，依據當代科技之狀態，此種全覽式記錄之製存，對於被攝錄者而言，係屬基本權之干預，因為在全覽式記錄中所載之個人原則上亦可被個別辨識。（vgl. Brenneisen/Wilksen, *Versammlungsrecht*, 3. Aufl. 2007, S.236; Dietel/ Gintzel/ Kniessel, *Versammlungsgesetz*, 15. Aufl. 2008, S. 245 f., 252; Kniessel/ Poscher, in: Lisken/ Denninger, *Handbuch des Polizeirechts*, 4. Aufl. 2007, J Rn. 372; Köhler/ Dürig-Friedl, *Demonstrations- und Versammlungsrecht*, 4. Aufl. 2001, § 12a Rn. 3, 8）。無須借助進一步技術處理步驟，透過簡單聚焦辨識，即得識別個人之身分。就此而言，全覽式記錄與針對特定人之記錄在當代科技之狀態下，基本上已無區別。

此一製作全覽式記錄之廣泛職權將致生重大之不利利益。其說明了集會參加人必須有自覺，其參與及表達之形式，不論背後之動機為何，皆有可能被保存，且其所得資料將能繼續提供該次具體集會外利用。於此可能涉及敏感性資料。儲存全部一極可能是情緒高昂之參加人互動且洩漏關於政治觀點與世界觀態度訊息之攝錄，不無疑義。意識到參與集會將以此種形式被保存，可能導致寒蟬效應，同時影響民主辯證之基礎。因為考量參與集會之行為遭到官方註記而致生個人風險之人，將可能放棄行使其基本

權。如此不但可能對每個人個別發展機會、甚至是對整體公益造成損害，因集體公開表達意見乃屬立基於市民行動與參與能力之民主自由社會的基本功能條件(vgl. BVerfGE 65, 1 <43>)。

未區分動機而蒐集資料之行為所造成基本權干預之嚴重性，須同時考量可能的資料利用對相關人基本權產生之後續干預(vgl. BVerfGE 120, 378 <403>)。巴伐利亞邦集會遊行法第9條第2項及第4項在這方面所帶來之不利利益屬有限。個人的辨識，實際上僅有在符合同法第9條第1項嚴格之前提要件下方得為之（巴伐利亞邦集會遊行法第9條第2項第4句），因此，只要全覽式記錄之評估是基於與攝錄之集會直接相關之警察部署為目的，則資料之使用與其對於個人所帶來之不利利益即維持在一定限度。但全覽式記錄所帶來之顯著負擔則在於，全部集會之資料依據巴伐利亞邦集會遊行法第9條第4項將提供具體集會外使用，而在某些情況下甚至無期限之限制。全覽式記錄將成為儲備性資料，而可能脫離原先攝錄之集會活動，挪用至犯罪追訴與就未來集會危險防禦之一般性處理。隨後可能在法律未有明確且客觀限制之情況下，首先針對不顯眼之集會參與行為進行全新解讀並開始採行進一步之措施。依據巴伐利亞邦集會遊行法第9條第4項第1句使用

資料之可能性，客觀上僅有間接地規範資料之銷毀義務，但並未有細部之規定。其於此特別限於一般刑事追訴。法律明定全覽式記錄之儲存與利用需出於評估警力部署及為防禦未來集會具體危險之目的，得自資料製作完成時起保存1年，若是以刑事追訴為目的者得延長之（巴伐利亞邦集會遊行法第9條第4項第1句至第3句；請同時參見刑事訴訟法第483條以下）。可能被無限儲存者，係得由行政機關自由裁量作為警察教育及進修目的使用之全覽式記錄。被攝錄個人之身分識別於此雖僅限於1年。此種單就資料利用設定之期限並未消滅透過無限期儲存所造成相關人基本權干預之疑慮。因為技術上而言，資料仍可供利用，儘管個人於全覽式記錄將無礙地被辨識，法律中仍未見就此訂定可執行及結構上之安全措施。被蒐集資料之散播將可能因此導致濫用之風險以及被監視觀感的強化(vgl. BVerfGE 107, 299 <328>; 115, 320 <354 f.>; 120, 378 <402>)。

此種不具理由的資料儲備，與集會權利之主張以及形成民主意見之根本性基本權行使密切相關，對之產生具深刻影響的不利益。暫時適用所導致之寒蟬效應，在損益權衡中即使以特別嚴格之標準衡量，亦較暫時停止適用受到較高之重視。部分放棄為了評估警方部署作成全覽式記錄而造成

之不利益，於集會中並未有重大危險時，顯得較不重要。而暫時排除全覽式記錄運用於警察教育及進修之可能性，因實仍有眾多其他方式得達成同一目的，其所造成之不利益亦無法衡平不具理由之資料儲備所致生之不利益。此同樣適用於一對立法者本身而言非屬目的，而是被視為連結使用效益—全覽式記錄挪用於刑事追訴及防禦未來集會具體危險之情況。此一任務一般而言並非如此重要，然其因此得以脫離巴伐利亞邦集會遊行法第9條第1項之規定，借助全覽式記錄預先攝錄所有集會活動，並預先儲備該資料，且其行為無須附具理由。除此之外，放棄部分全覽式記錄之權限並未影響主管機關一般性職權之行使。

bb) 對於過渡規範之特別嚴格要求

法律失效之效果並未及於巴伐利亞邦集會遊行法第9條第2項與第4項之全部。過渡性規範—依據德國聯邦集會遊行法第12a條之主流意見(vgl. Brenneisen/ Wilksen, Versammlungsrecht, 3. Aufl. 2007, S. 237; Dietel/ Gintzel/ Kniesel, Versammlungsgesetz, 15. Aufl. 2008, S. 246; Köhler/ Dürig-Friedl, Demonstrations- und Versammlungsrecht, 4. Aufl. 2001, § 12a Rn. 3, 8; Hase, in: Ridder/ Breitbach/ Rühl/ Steinmeier, Versammlungsrecht, 1992, § 12a Rn.

21; Kniesel/ Poscher, in: Lisken/ Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, J Rn. 372)—全覽式記錄得依據巴伐利亞邦集會遊行法第9條第2項第2句在同條第1項之條件下為之。全覽式記錄在有事實上之根據足認，由集會致生公共安全或秩序之重大危險時，即得為之。但就結果而言，在依據上述標準認定具有危險之集會中，亦可能透過全覽式記錄蒐集到安分守己之集會參與者之影像資料。其仍然具有重大之缺失，但在暫時處分之法律保全程序中仍然應尊重並接受立法者之決定。但藉由暫時處分必須確保參與者無須畏懼，其參與活動將逸脫該次具體集會之外，無理由地被儲存，並將該資料作與該集會無關連性之目的外利用。所以應確保資料之評估必須即刻進行。只要經評估認定資料並非巴伐利亞邦集會遊行法第9條第4項第1句第2款所定為追訴特定人於集會中之犯罪行為或是防禦未來與集會相關之危害所需者，必須至遲於2個月內刪除或至少進行不可回復之匿名化處理。

相較於全覽式記錄，影響明顯較輕微者乃不儲存資料而僅具暫時性之全覽性攝錄的即時轉播。在將發生之情況轉播至一無法全覽之單位時，僅有在個別情況中自始即無透過全覽式攝錄集中引導與帶領警力部署之必要時，例如室內集會，方可能透過攝影

機產生寒蟬效應。因而，巴伐利亞邦集會遊行法第9條第2項第1句應限縮於考量集會於個案中之規模或不可全覽性而有必要之情況下，方得為之。

d)在暫時性法律保全程序中未暫時失效者係巴伐利亞邦集會遊行法第9條第3項。其雖然允許參考巴伐利亞邦警察職權行使法第30條第3項之規定，於特定情況下以隱藏式之監視與記錄措施，藉此再度強化此種職權行使所具備之嚇阻功能。因此當國家採行隱藏性之措施，而人民基於自身之確信在民主的公共場域中行使其集會自由之基本權—亦即履行禁止偽裝之義務—，其即屬嚇阻基本權行使之特別形式。更甚者為，其實際上欠缺告知義務之規定或可預見之法律救濟幾乎被排除。上述問題在實體判決中需要進一步為實質上之憲法審查。依據宣告法律停止適用所需遵循之特別嚴格要求，上述規範並未具備暫時失效之要件。透過巴伐利亞邦集會遊行法第9條第3項連結之巴伐利亞邦警察職權行使法第30條第3項，課予行政機關原則上應公開蒐集資料之義務。可能的隱藏式監視與記錄措施在法律上被視為嚴格的例外。其行為必須考量基本法第8條第1項之核心價值並限於嚴格之個案情況下方得採行。於作成實體決定前，特別是考慮適用聯邦集會遊行法時就此不明確之法律實務，應維持此一法律狀態。

就此作成暫時處分之聲請因欠缺急迫性而不成立。

III. 結論

關於費用負擔之決定乃依據德國聯邦憲法法院法第34a條第3項定之。

就B. II. 2. c)部分之決定乃以7：1通過，其餘部分則為全數同意通過。

法官：

Papier	Hohmann- Dennhardt	Bryde
Gaier	Eichberger	Schluckebier
Kirchhof		Masing