

FHVD - Rehmkamp 10 - 24161 Altenholz

Vorsitzende
des Innen- und Rechtsausschusses
im Schleswig-Holsteinischen Landtag
Frau Barbara Ostmeier
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Fachbereich Polizei
Dekanat

T 0431/3209-203
M 0151/15322745
E brenneisen@fhvd.de
E staack@fhvd.de

18.02.2014

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Sonn- und Feiertage –
Drucksache 18/1242**

hier: Stellungnahme

Ihr Schreiben vom 27. Januar 2014, Aktenzeichen L 21

Sehr geehrter Frau Vorsitzende Ostmeier,
sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 27. Januar 2014 haben Sie uns die Gelegenheit eingeräumt, zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Sonn- und Feiertage (Drucksache 18/1242) schriftlich Stellung zu nehmen. Diese Möglichkeit nehmen wir gern wahr, bedanken uns zugleich für Ihr Vertrauen und verbleiben

mit freundlichen Grüßen



Prof. Hartmut Brenneisen
Leitender Regierungsdirektor
Dekan des Fachbereichs Polizei



Dirk Staack
Regierungsdirektor
Prodekan des Fachbereichs Polizei

Kurzgutachten¹

zum Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Sonn- und Feiertage

Drucksache 18/1242

1. Grundlegung

Der vorliegende Gesetzentwurf für die Neuregelung des § 6 des Gesetzes über Sonn- und Feiertage (SFTG) enthält zwei wesentliche Änderungen, die es nachfolgend zu betrachten gilt. Maßstab der Begutachtung ist der in Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV verbrieft Feiertagsschutz², das Allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, die Religionsfreiheit aus Art. 4 GG sowie die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG.

Die Neuregelung zielt zunächst darauf ab, dem Spannungsfeld zwischen dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht einerseits und dem im Grundgesetz verbürgten Feiertagsschutz andererseits Rechnung zu tragen, indem der Schutz der sog. „stillen Feiertage“ zeitlich verkürzt wird. Im Weiteren wird das generelle Verbot von öffentlichen Versammlungen und öffentlichen Aufzügen an „stillen Feiertagen“, die nicht mit dem Gottesdienst zusammenhängen, aus dem bisherigen § 6 Abs. 1 Satz 3 SFTG gestrichen. Weiterhin gelten soll allerdings das Verbot von öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel und öffentlichen Aufzügen, soweit diese den Gottesdienst stören (§ 5 Abs. 2 SFTG). Zudem bleibt § 6 Abs. 2 SFTG erhalten, da der Reformationstag sowie der Buß- und Betttag keine gesetzlichen Feiertage sind und nur der Reformationstag (31. Oktober) auf einen Sonntag fallen kann, so dass Gottesdienste an diesen Tagen in der Regel aus dem besonderen Schutz des § 5 SFTG herausfallen würden.

2. Zeitliche Anpassung des Schutzes von „stillen Feiertagen“

Zu den sog. „stillen Feiertagen“ gehören in Schleswig-Holstein der Volkstrauertag, der Totensonntag (Ewigkeitssonntag) sowie der Karfreitag. Eine zeitliche Anpassung des besonderen Schutzes der stillen Feiertage mag gesellschaftspolitisch angezeigt sein, verfassungsrechtlich ist die bisherige Regelung zumindest tragfähig, da die konkrete Abwägung der Grundrechtspositionen aus dem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht einerseits und dem im Grundgesetz verbürgten Feiertagsschutz andererseits kein krasse Missverhältnis erkennen lässt. Entgegen der Begründung zum Gesetzentwurf handelt es sich bei dem Volkstrauertag allerdings nicht um einen kirchlichen Feiertag, sondern um einen staatlichen Gedenktag, der

¹ Das Kurzgutachten wurde von Herrn Regierungsdirektor Dirk Staack unter Mitwirkung von Herrn Leitenden Regierungsdirektor Prof. Hartmut Brenneisen erstellt.

² Vgl. Pieroth/Schlink/Kingreen/Poscher, 2013, Grundrechte Staatsrecht II, 29. Auflage.

an die Opfer der beiden Weltkriege erinnern soll.³ Gleichwohl „erinnert die Kirche im Rahmen einer Friedensdekade in den Gottesdiensten an diesem Tag in besonderer Weise an die christliche Verantwortung für Frieden und Versöhnung.“⁴ Eine Argumentation über die Anzahl der Mitglieder der christlichen Kirchen in Schleswig-Holstein geht in diesem Zusammenhang daher fehl.

3. Aufhebung des generellen Verbots von öffentlichen Versammlungen und öffentlichen Aufzügen an „stillen Feiertagen“, die nicht mit dem Gottesdienst zusammenhängen

Die Aufhebung des generellen Verbots von öffentlichen Versammlungen und öffentlichen Aufzügen an „stillen Feiertagen“, die nicht mit dem Gottesdienst zusammenhängen, ist aus mehreren Gründen zu begrüßen, greift allerdings im Ergebnis zu kurz.

Zunächst gehört die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG zu den unentbehrlichen Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens. Sie stellt eine wichtige Ventilfunktion speziell für Unzufriedene und ein Stück demokratischer Offenheit dar. Der hoheitliche Umgang mit ihr bedarf eines besonderen Maßes an Sensibilität, da häufig verschiedene Interessen sorgsam austariert werden müssen. Dies ist bereits dem Brokdorf-Beschluss des BVerfG vom 14.5.1985⁵, der Magna Charta der Versammlungsfreiheit, zu entnehmen. Der verfassungsrechtliche Anspruch aus Art. 8 GG darf auch nicht dadurch in Frage gestellt werden, dass sich Gegner des Grundgesetzes auf das Freiheitsrecht berufen könnten.

Darüber hinaus ist es in der Kommentarliteratur ohnehin umstritten, ob die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Art. 4 GG die legislatorische Grundabwägung zu Lasten der Versammlungsfreiheit rechtfertigen kann, zumal eine als Blankettvorschrift ausgestaltete Öffnungsklausel im VersG fehlt.⁶ Soweit es sich um Versammlungen unter freiem Himmel handelt, sind die Ländergesetze grundsätzlich durch den Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2

³ Vgl. http://www.ekd.de/advent_dezember/brauchbar/volkstrauertag.html.

⁴ Vgl. <http://reformiert.de/volkstrauertag.html>.

⁵ BVerfGE 69, 315; dazu Hoffmann-Riem, in: Merten/Papier, 2011, Handbuch der Grundrechte - Band IV, § 106, Rdnr. 46; Jarass, in: Jarass/Piero, 2012, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland - Kommentar, Art. 8, Rdnr. 1.

⁶ Zum Meinungsstreit vgl. Hoffmann-Riem, in: Merten/Papier, 2011, Handbuch der Grundrechte - Band IV, § 106, Rdnr. 116; Depenheuer, in: Maunz/Dürig, 2013, Grundgesetz-Kommentar, Art. 8, Rdnr. 166; Höfling, in: Sachs, 2011, Grundgesetz-Kommentar, Art. 8, Rdnr. 63; Geis, in: Friauf/Höfling, 2013, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 8, Rdnr. 109; Dietel/Gintzel/Kniesel, 2011, S. 83; Piero/Schlink/Kniesel, 2012, S. 361; Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Grundgesetz-Kommentar, Art. 8, Rdnr. 68; Hettich, 2003, Versammlungsrecht in der kommunalen Praxis, S. 117; Arndt/Droege, 2003, Versammlungsfreiheit versus Sonn- und Feiertagsschutz?, NVwZ, 2003, S. 906; Enders, 2003, Der Schutz der Versammlungsfreiheit, Jura, S. 34; Kunig, in: von Münch/Kunig, 2003, Grundgesetz-Kommentar, Art. 8, Rdnr. 31; Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, S. 147; siehe auch BVerfGE v. 12.4.2001, NJW 2001, S. 2075; OVG Brandenburg v. 15.11.2002, NPA 891, Bl. 129 und OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 20.03.2013, NVwZ-RR 2013, S. 641.

GG gedeckt, wengleich eine generelle und ungeprüfte Privilegierung des Rechts auf Religionsausübung abzulehnen ist.⁷ Soweit die Feiertagsgesetze Versammlungen in geschlossenen Räumen einschränken, kommt dies ohnehin nur zur Konkretisierung der verfassungssystematischen Schranken in Betracht. Insofern werden die Bestimmungen durch die Kommentarliteratur zum Teil berechtigt als verfassungsrechtlich bedenklich angesehen.⁸ Das OVG Rheinland-Pfalz konstatierte, dass „eine öffentliche Versammlung am Volkstrauertag nur verboten werden (kann), wenn sie dessen Charakter als Trauer- und Gedenktag nicht bloß geringfügig widerspricht“.⁹

Einschränkungen der Versammlungsfreiheit kommen daher nur in Betracht, wenn Gottesdienste im Einzelfall durch Versammlungen gestört würden oder die Versammlungen dem Charakter von Gedenktagen widersprechen. Allerdings ist ein Versammlungsverbot nur dann angezeigt, wenn mildere Maßnahmen wie beschränkende Verfügungen keinen Ausgleich der Rechtspositionen zulassen.¹⁰ Dieser Ausgleich zwischen der Versammlungsfreiheit und der Religionsausübung muss allerdings in einer behördlichen Entscheidung gefunden werden, die nur nach Maßgabe des Versammlungsgesetzes durch die Versammlungsbehörde getroffen werden kann.¹¹ Daher ist ein durch das Gesetz über Sonn- und Feiertage isoliert verhängtes Verbot von Versammlungen unter freiem Himmel und öffentlichen Aufzügen, soweit sie den Gottesdienst stören (§ 5 Abs. 2 SFTG), ebenfalls problematisch. Ein gezielter Eingriff in den Schutzbereich des Art. 8 GG sollte unter Berücksichtigung des Konzentrationsgrundsatzes¹² auf das VersG gestützt werden. Der Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Sinne des § 15 VersG ist umfassend auszulegen. Im Einzelfall ist ein Ausgleich zwischen den Grundrechten des Art. 4 und des Art. 8 GG herbeizuführen und in eine beschränkende Verfügung im Sinne des § 15 Abs. 1 VersG einzustellen. Gelingt ein Ausgleich der widerstreitenden Interessen nicht, so kommen Vollverbot oder Auflösung einer bereits bestehen-

⁷ Depenheuer, in: Maunz/Dürig, 2013, Grundgesetz-Kommentar, Art. 8, Rdnr. 166; Geis, in: Friauf/Höfling, 2013, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 8, Rdnr. 109; Höfling, in: Sachs, 2011, Grundgesetz-Kommentar, Art. 8, Rdnr. 63.

⁸ So z.B. Depenheuer, in: Maunz/Dürig, 2013, Grundgesetz-Kommentar, Art. 8, Rdnr. 166; Höfling, in: Sachs, 2011, Grundgesetz-Kommentar, Art. 8, Rdnr. 63; Geis, in: Friauf/Höfling, 2013, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 8, Rdnr. 109; Dietel/Gintzel/Kniesel, 2011, S. 83; Pieroth/Schlink/Kniesel, 2012, S. 361; Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Grundgesetz-Kommentar, Art. 8, Rdnr. 68; Arndt/Droege, 2003, Versammlungsfreiheit versus Sonn- und Feiertagsschutz?, NVwZ, 2003, S. 906.

⁹ Vgl. OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 20.03.2013, NVwZ-RR 2013, S. 641.

¹⁰ Vgl. Hoffmann-Riem, in: Merten/Papier, 2011, Handbuch der Grundrechte - Band IV, § 106, Rdnr. 116.

¹¹ Kniesel/Poscher, in: Lisken/Denninger/Rachor, 2012, Handbuch des Polizeirechts, 5. Auflage, S. 1173.

¹² VGH Kassel v. 31.7.2008, DVBl 2008, S. 1322; OVG Frankfurt/Oder v. 12.11.2004, NPA 891, Blatt 141; v. 14.11.2003, NVwZ-RR 2004, S. 844; OVG Bautzen v. 9.11.2001, NVwZ-RR 2002, S. 435; siehe auch grundlegend Schneider/Bilk, in: Brenneisen/Wilksen/Martins, 2004, Techno, S. 123 und BVerwGE v. 17.12.2002, NVwZ 2003, S. 750.

den Versammlung in Betracht. Diese Maßnahmen sind jedoch auf § 15 VersG und nicht allein auf die Feiertagsgesetze der Länder zu stützen.¹³

Dieser Auffassung ist allerdings das BVerfG in einer Kammerentscheidung vom 12.4.2001¹⁴ entgegengetreten, in der *„die Spezialität des Gesetzes über die Sonn- und Feiertage für das Land Nordrhein-Westfalen [...] gegenüber § 15 VersG“* ausdrücklich herausgestellt worden ist. Obwohl in der Kommentarliteratur weitgehende Einigkeit in der Bewertung besteht, dass *„die Religionsfreiheit [...] keine generelle verfassungsrechtliche Privilegierung gegenüber der Versammlungsfreiheit genießt“*¹⁵, wurde die vorgenannte Entscheidung in den Jahren 2002 (*„Verbot einer Versammlung am Volkstrauertag“*) und 2006 (*„Verbot einer Demonstration an Heiligabend“*) bestätigt.¹⁶ Insofern verhindern die isolierten Versammlungsverbote im Gesetz über Sonn- und Feiertage als speziellere Normen die Anwendung des allgemeinen Verbotes aus § 15 Abs. 1 VersG, welches unterhalb des Vollverbotes den Grundrechtsausgleich durch die Versammlungsbehörde in Form der Auflagenerteilung ausdrücklich vorsieht.

4. Zum Abschluss

Rechtssystematisch und aus Gründen der Rechtssicherheit sollte daher auf Versammlungsverbote im Gesetz über Sonn- und Feiertage vollständig verzichtet werden. Der Begriff der Veranstaltungen in § 6 Abs. 1 SFTG umfasst zudem als Oberbegriff auch Versammlungen, so dass eine Klarstellung im Gesetz angezeigt ist. Mit folgender Gesetzesformulierung wäre zugleich die vom BVerfG aufgezeigte Gesetzeskonkurrenz zwischen dem Gesetz über Sonn- und Feiertage und dem Versammlungsgesetz aufgelöst: *„Einschränkungen der Versammlungsfreiheit zum Schutz von Gottesdiensten und stillen Feiertagen richten sich nach dem Versammlungsgesetz, dabei ist das besondere Schutzbedürfnis von Gottesdiensten sowie stillen und kirchlichen Feiertagen zu berücksichtigen.“*

¹³ OVG Brandenburg v. 15.11.2002, NPA 81, Blatt 129 (mit Anmerkungen Brenneisen); a.M.: Hetlich, 2003, Versammlungsrecht in der kommunalen Praxis, S. 120.

¹⁴ BVerfGE v. 12.4.2001, NJW 2001, S. 2075.

¹⁵ Depenheuer, in: Maunz/Dürig, 2013, Grundgesetz-Kommentar, Art. 8, Rdnr. 166; Höfling, in: Sachs, 2011, Grundgesetz-Kommentar, Art. 8, Rdnr. 63; Geis, in: Friauf/Höfling, 2013, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 8, Rdnr. 109.

¹⁶ BVerfGE v. 16.11.2002, NVwZ 2003, S. 601; v. 22.12.2006, NVwZ 2007, S. 574.