



Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An die
Vorsitzende des
Innen- und Rechtsausschusses
Frau Barbara Ostmeier, MdL

- im Hause -

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: L 202 - 210/18
Meine Nachricht vom:

Bearbeiter/in: Dr. Sonja Riedinger

Telefon (0431) 988-1104
Telefax (0431) 988-1250
sonja.riedinger@landtag.ltsh.de

6. Januar 2016

Verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Versammlungsverbots nach § 6 Abs. 1 Satz 3 SFTG

Sehr geehrte Frau Ostmeier,

in der 116. Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses am 2. Dezember 2015 wurde der Wissenschaftliche Dienst beauftragt, eine Stellungnahme zu der Frage abzugeben, ob die in § 6 Abs. 1 Satz 3 SFTG¹ enthaltene Einschränkung der Versammlungsfreiheit verfassungsrechtlich zulässig sei.²

I. Schutz der stillen Feiertage nach § 6 Abs. 1 SFTG

Gemäß § 6 Abs. 1 SFTG sind am Volkstrauertag und am Totensonntag (Ewigkeitssonntag) von 4.00 Uhr bis 24.00 Uhr über die in §§ 3 und 5 SFTG festgelegten Beschränkungen hinaus alle öffentlichen Veranstaltungen verboten, soweit sie dem ernsten Charakter des Tages nicht entsprechen. Am Karfreitag gilt das in Satz 1 genannte Verbot von 0.00 Uhr bis 24.00 Uhr. Das Verbot gilt auch für öffentliche Versammlungen und öffentliche Aufzüge, die nicht mit dem Gottesdienst zusammenhängen; das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 2 des Grundgesetzes) wird insoweit eingeschränkt. Gemäß § 8 SFTG kann die zuständige Behörde im Einzelfall bei Vorliegen eines dringenden Bedürfnisses Ausnahmen von den Verboten und Beschränkungen der §§ 3, 5 und 6 SFTG zulassen.

¹ Gesetz über Sonn- und Feiertage vom 28. Juni 2004, GVOBl. S. 213, zuletzt geändert durch Art. 11 des Gesetzes vom 1. Februar 2005, GVOBl. S. 57.

² Hintergrund der Fragestellung sind die Ausführungen von *Staack/Brenneisen* (vgl. Umdruck 18/2428) im Rahmen der schriftlichen Anhörung zum Gesetzentwurf der Fraktion der Piraten, Drs. 18/1242.

Daraus folgt nicht, dass am Volkstrauertag und am Totensonntag von 4.00 Uhr bis 24.00 Uhr und am Karfreitag von 0.00 Uhr bis 24.00 Uhr öffentliche Versammlungen und öffentliche Aufzüge, die nicht mit dem Gottesdienst zusammenhängen, pauschal verboten wären. Jedoch sind danach grundsätzlich solche öffentlichen Versammlungen und öffentliche Aufzüge verboten, die dem jeweiligen ernstesten Charakter des Tages nicht entsprechen.

Geklärt werden soll, ob hierin eine Verletzung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG liegt.

II. Versammlungsfreiheit

Gemäß Art. 8 Abs. 1 GG haben alle Deutschen das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht gem. Art. 8 Abs. 2 GG durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes beschränkt werden.

1. Eingriff in den Schutzbereich

Versammlungen sind Zusammenkünfte von mehreren Personen³ (*Höfling*, in: Sachs, Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 8 RN 13; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2013, Art. 8 RN 24). Dabei unterscheiden sich Versammlungen und Aufzüge von bloßen Ansammlungen oder Volksbelustigungen dadurch, dass sie als Ausdruck gemeinschaftlicher, auf Kommunikation angelegter Entfaltung durch einen gemeinsamen Willen oder Zweck verbunden sind (*BVerfGE* 69, 315, 343; *Höfling*, in: Sachs, Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 8 RN 14; *Kunig*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 6. Aufl. 2012, Art. 8 RN 14).⁴ Gewährleistet wird auch das Selbstbestimmungsrecht über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung (*BVerfGE* 69, 315, 343).

³ Vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 des Versammlungsfreiheitsgesetzes für das Land Schleswig-Holstein (VersFG SH) vom 18. Juni 2015 (GVBl. S. 135), wo „Versammlung“ als eine örtliche Zusammenkunft von mindestens drei Personen zur gemeinschaftlichen, überwiegend auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung definiert wird.

⁴ Zur Abgrenzung von Versammlungen und bloßen Volksfesten und Vergnügungsveranstaltungen vgl. *BVerfG*, Ablehnung einer einstweiligen Anordnung vom 12. Juli 2001, Az.: 1 BvQ 28/01, 1 BvQ 30/01, RN 22 – zit. nach juris: „(...) Dabei berücksichtigt das Gericht, dass Rechte anderer (zum Beispiel von Anwohnern, Verkehrsteilnehmern und Gewerbetreibenden) häufig wegen des hohen Rangs der Versammlungsfreiheit zurücktreten. Dies ist jedenfalls dann hinzunehmen, wenn der Versammlungsbegriff eng gefasst wird. Volksfeste und Vergnügungsveranstaltungen fallen unter ihn ebenso wenig wie Veranstaltungen, die der bloßen Zurschaustellung eines Lebensgefühls dienen oder die als eine auf Spaß und Unterhaltung ausgerichtete öffentliche Massenparty gedacht sind, einerlei, ob der dort vorherrschende Musiktyp ein Lebensgefühl von so genannten Subkulturen ausdrückt oder dem Mehrheitsgeschmack entspricht.“

In dieses Recht wird durch das grundsätzliche Verbot des § 6 Abs. 1 Satz 3 SFTG eingegriffen.⁵ Zu prüfen ist daher, ob dieser Eingriff verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist.

2. Rechtfertigung

Bei der Prüfung der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung des Eingriffs ist zu differenzieren zwischen öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen und öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel.

a.) Versammlungen unter freiem Himmel

Versammlungen unter freiem Himmel unterliegen dem Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG. Eine Beschränkung ist danach durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes möglich. Gleichwohl darf die Ausübung der Versammlungsfreiheit nur zum Schutz gleichgewichtiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit begrenzt werden (*BVerfGE* 69, 315, 348).

§ 6 Abs. 1 Satz 3 SFTG dient dem Schutz der stillen Feiertage. Insoweit ist zu berücksichtigen, dass die Sonn- und Feiertage einschließlich der stillen Feiertage in Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 der deutschen Verfassung vom 11. August 1919 (WRV) einen verfassungsrechtlichen Niederschlag gefunden haben.⁶ Danach bleiben der Sonntag und die staatlich anerkannten Feiertage als Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung geschützt. Art. 139 WRV enthält einen Schutzauftrag an den Gesetzgeber, der im Sinne der Gewährleistung eines Mindestschutzniveaus auch dem Grundrechtsschutz aus Art. 4 Abs. 1 und 2 GG, also der Glaubens- und Religionsausübungsfreiheit, insoweit Gehalt gibt (*BVerfGE* 125, 39, 79). „(D)ie Verfassung selbst unterstellt den Sonntag und die Feiertage, soweit sie staatlich anerkannt sind, einem besonderen staatlichen Schutzauftrag und nimmt damit eine Wertung vor, die auch in der christlich-abendländischen Tradition wurzelt und kalendarisch an diese anknüpft. (...) Der objektivrechtliche Schutzauftrag, der in der Sonn- und Feiertagsgarantie be-

⁵ In diesem Zusammenhang ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich auf die Spezialität der Verbotsnormen der Gesetze über die Sonn- und Feiertage gegenüber dem Versammlungsgesetz hingewiesen und einen Rückgriff auf das Versammlungsgesetz insoweit ausgeschlossen hat (*BVerfGE*, Einstweilige Anordnung vom 12. April 2001, Az.: 1 BvQ 19/01, RN 5 – zit. nach juris). Gerade vor diesem Hintergrund erschließt sich nicht, wie eine Streichung des § 6 Abs. 1 Satz 3 SFTG und damit die Verlagerung der Entscheidung, wann eine Störung der öffentlichen Sicherheit vorliegt, die ein Versammlungsverbot rechtfertigt, auf die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der jeweils örtlich zuständigen Ordnungsbehörden der Rechtssicherheit dienen sollte (a. A. *Staack/Brenneisen*, Umdruck 18/2428, S. 5).

⁶ Die in das Grundgesetz inkorporierten Artikel der Weimarer Reichsverfassung stellen „vollgültiges Verfassungsrecht“ dar (*Ehlers*, in: *Sachs, Grundgesetz*, 7. Aufl. 2014, Art. 140 RN 2; *BVerfGE* 125, 39, 79).

gründet ist (Art. 139 WRV), ist mithin auf die Stärkung des Schutzes derjenigen Grundrechte angelegt, die in besonderem Maße auf Tage der Arbeitsruhe und der seelischen Erhebung angewiesen sind. Dies trifft sich mit der Schutzpflicht, die auch aus den Grundrechten selbst dem Staat und seinen Organen erwächst. Der Schutzauftrag des Art. 139 WRV (i. V. m. Art. 140 GG) löst damit nicht nur die Schutzfunktion der Grundrechtsverbürgung des Art. 4 Abs. 1 und 2 GG in Bezug auf den Sonn- und Feiertagsschutz aus; darüber hinaus konkretisiert er auch inhaltlich die materiellen Vorgaben für die Ausgestaltung des grundrechtlich gebotenen Mindestschutzniveaus für die Sonn- und Feiertage durch den Gesetzgeber“ (*BVerfGE* 125, 39, 84). Dem Gesetzgeber ist es in diesem Rahmen auch nicht verwehrt, einzelne Feiertage besonders zu schützen (*Korioth*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 139 WRV, RN 35).

Beim Schutz der stillen Feiertage handelt es sich also um einen legitimen Zweck mit Verfassungsrang (*Korioth*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 139 WRV, RN 29; vgl. auch Ausführungen des *OVG Frankfurt (Oder)*, NVwZ 2003, S. 623, 624: „Der Volkstrauertag zählt mit dem Karfreitag und dem Totensonntag zu den ‚stillen‘ bzw. ‚ernsten‘ Feiertagen, dessen Charakter als Tag der Trauer, des Totengedenkens und der inneren Einkehr durch die Regelung in § 5 Abs. 2 BbgFTG⁷ – wie auch durch ähnliche Regelungen der Feiertagsgesetze anderer Bundesländer (...) – besonders geschützt werden soll (...). Die Regelung des § 5 Abs. 2 BbgFTG zielt somit nicht (nur) auf einen Schutz vor Störungen des Gottesdienstes, sondern bei den (wenigen) stillen Feiertagen, die nach ihrem Charakter Anlass und Anhalt für ein stilles Gedenken und Trauer um Verstorbene geben, darüber hinaus auf einen Schutz der Feiertagsruhe selbst, um diesen Charakter des Tages zu wahren.“).

Ein grundsätzliches Verbot öffentlicher Versammlungen und öffentlicher Aufzüge, die nicht mit dem Gottesdienst zusammenhängen und dem jeweiligen ernsten Charakter des Tages nicht entsprechen, ist zur Förderung dieses Zwecks auch geeignet.

⁷ § 5 des brandenburgischen Feiertagsgesetzes vom 21. März 1991, GVBl. I/91, [Nr. 06], S. 44, zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. April 2015, GVBl. I/15, [Nr. 13], lautet: „(1) An Sonntagen und gesetzlich anerkannten Feiertagen sind, sofern sie nicht nach Bundes- oder Landesrecht zugelassen sind, während der Hauptzeit des Gottesdienstes verboten: 1. Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und öffentliche Auf- und Umzüge, 2. alle der Unterhaltung dienenden öffentlichen Veranstaltungen, bei denen nicht ein höheres Interesse der Kunst, Wissenschaft oder Volksbildung vorliegt, 3. öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen, soweit hierdurch der Gottesdienst unmittelbar gestört wird. Dieses Verbot gilt nicht für den 3. Oktober, wenn dieser Tag auf einen Wochentag fällt. Es gilt ferner nicht für gewerkschaftliche Veranstaltungen am 1. Mai. Als Hauptzeit des Gottesdienstes gilt die Zeit von 6 Uhr bis 11 Uhr. Die Kreisordnungsbehörde kann nach Anhörung der betroffenen Religionsgesellschaften festlegen, dass die Zeit bereits vor 11 Uhr endet. (2) Am Karfreitag gelten die Verbote gemäß Absatz 1 für die Zeit von 0 Uhr bis 24 Uhr und am Volkstrauertag sowie am Volkstrauertag von 4 Uhr bis 24 Uhr.“

Des Weiteren müsste die Regelung auch erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne, also angemessen, sein. Dabei ist der besonderen Bedeutung der Versammlungsfreiheit Rechnung zu tragen. „Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, im Rahmen der ihm zukommenden Gestaltungsmacht, den verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Feiertagsschutz mit anderen bedeutsamen Belangen zum Ausgleich zu bringen“ (*BVerwG*, Beschluss vom 21. Dezember 2009, Az.: 6 B 35/09, RN 16 – zit. nach juris). „Dabei muss er einerseits die durch das Grundgesetz festgelegte besondere Zweckbestimmung des Feiertags hinreichend gewährleisten, andererseits dürfen die zum Feiertagsschutz getroffenen Regelungen nicht unverhältnismäßig sein, wobei dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zusteht“ (*VGH München*, Urteil vom 18. April 2013, Az.: 10 B 11.1530, RN 44 – zit. nach juris; vgl. auch *Muckel*, in: *Fri-auf/Höfling*, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 140 GG/Art. 139 WRV, RN 16).

In der Literatur wird vor diesem Hintergrund die Verfassungsmäßigkeit von gesetzlichen Versammlungsverboten zum Schutz der stillen Feiertage teilweise bestritten (vgl. *Hufen*, *Der Ausgleich verfassungsrechtlich geschützter Interessen bei der Ausgestaltung des Sonn- und Feiertagsschutzes*, 2014, S. 380 f., der Tätigkeitsverbote zum Schutz der stillen Feiertage, die nicht an eine Beeinträchtigung der seelischen Erhebung anknüpfen, für verfassungswidrig hält; wohl auch *Arndt/Droege*, in: *NVwZ* 2003, S. 906, 911).

Demgegenüber ist jedoch darauf hinzuweisen, dass aus der Rechtsprechung eine Reihe von Entscheidungen vorliegt, die sich mit dem grundsätzlichen Verbot bestimmter Versammlungen an stillen Feiertagen insbesondere unter dem Gesichtspunkt von Versammlungen rechtsradikalen Charakters am Volkstrauertag oder Totensonntag befassen und in denen bisher kein Anlass gesehen wurde, an der Verfassungsmäßigkeit von Regelungen zu zweifeln, die § 6 Abs. 1 Satz 3 SFTG entsprechen (vgl. *OVG Frankfurt (Oder)*, *NVwZ* 2003, S. 623, zum Verbot einer auf einem Waldfriedhof als „Einmarsch“ endenden Versammlung unter dem Motto „Ruhm und Ehre den deutschen Frontsoldaten“ am Volkstrauertag; *OVG Koblenz*, Beschluss vom 24. November 2006, Az.: 7 B 11487/06 – zit. nach juris, zum Verbot eines Umzuges am Totensonntag unter Verwendung von Lautsprechern und Mitführen von Transparenten mit der Aufschrift ‚Multikultur ist Völkermord‘; *OVG Koblenz*, *NVwZ-RR* 2013, S. 641, be-

züglich eines Trauermarsches der NPD am Volkstrauertag⁸). Diese Rechtsprechung ist vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich gebilligt worden (*BVerfG*, NVwZ 2003, S. 601 – Ablehnung einer einstweiligen Anordnung zur Aufhebung des o. a. Beschlusses des OVG Frankfurt (Oder)).

Auch zum Karfreitag liegt eine Reihe von Entscheidungen vor, in denen Versammlungsverbote gebilligt werden (vgl. *VG Aachen*, Beschluss vom 1. April 2010, Az: 6 L 129/10 – zit. nach juris, zum Verbot einer Demonstration am Karfreitag, bei der das Skandieren von Parolen wie z. B. ‚Hier marschiert der nationale Widerstand‘, ‚Nationaler Widerstand – jetzt, jetzt, jetzt‘, ‚Wer Deutschland nicht liebt, soll Deutschland verlassen‘ oder ‚Wir kriegen Euch alle‘ zu erwarten war; *VG Frankfurt*, Beschluss vom 5. April 2012, Az.: 5 L 1214/12.F – zit. nach juris; *VG Gießen*, Urteil vom 25. Oktober 2012, Az.: 4 K 987/12.GI, RN 15 – zit. nach juris, zum Verbot einer Kundgebung am Karfreitag „Gegen das Tanzverbot an den Osterfeiertagen“ mit dem Kundgabemittel des Tanzes: „Zur Überzeugung des Gerichts ist die zur Anwendung gebrachte Norm des § 8 Abs. 1 Nr. 3 des Hessischen Feiertagsgesetzes (HFeiertagsG)⁹ (...) mit höherrangigem Verfassungsrecht vereinbar, (...)“). Auch in diese Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht bislang nicht eingegriffen, wobei es die Rechtsfrage, inwieweit die Versammlungsfreiheit an einem Feiertag aufgrund dessen religiös geprägten Charakters eingeschränkt werden kann, als „schwierig“ bezeichnet hat (*BVerfG*, Ablehnung einer einstweiligen Anordnung vom 6. April 2012, Az.: 1 BvQ 12/12, RN 9 – zit. nach juris, zugrundeliegender Sachverhalt war der des o. a. Beschlusses des VG Frankfurt).

Dabei wird in die Erwägung einbezogen, dass es sich bei den stillen Feiertagen nur um sehr wenige Tage im Jahr handelt, an denen ein ungestörtes Trauern und Gedenken ermöglicht werden soll (*OVG Frankfurt (Oder)*, NVwZ 2003, S. 623, 624). Im Hin-

⁸ § 6 des rheinland-pfälzischen Feiertagsgesetzes vom 15. Juli 1970, GVBl. S. 225, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 27. Oktober 2009, GVBl. S. 358, lautet: „Unbeschadet der §§ 3 bis 5 sind öffentliche Versammlungen, Aufzüge und Umzüge, soweit sie nicht der Religionsausübung dienen oder dem Charakter des Feiertages entsprechen, sowie alle der Unterhaltung dienenden öffentlichen Veranstaltungen und Darbietungen, die nicht dem Charakter des Feiertages angepaßt sind, verboten (1.) am Karfreitag, am Totensonntag und am Volkstrauertag jeweils ab 4.00 Uhr, (2.) am Allerheiligentag von 13.00 bis 20.00 Uhr und (3.) am Tag vor dem 1. Weihnachtstag ab 13.00 Uhr.“

⁹ § 8 Abs. 1 des Hessischen Feiertagsgesetzes vom 29. Dezember 1971, GVBl. I S. 344, zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 13. Dezember 2012, GVBl. S. 622, lautet: „Am Karfreitag von 0 Uhr an, am Volkstrauertag und Totensonntag von 4 Uhr an sind unbeschadet der Bestimmungen des § 7 verboten: (1.) öffentliche Tanzveranstaltungen; (2.) öffentliche sportliche Veranstaltungen gewerblicher Art; (3.) öffentliche Veranstaltungen unter freiem Himmel sowie Aufzüge und Umzüge aller Art, wenn sie nicht den diesen Feiertagen entsprechenden ernsten Charakter tragen; (4.) alle sonstigen öffentlichen Veranstaltungen, wenn sie nicht der Würdigung der Feiertage, der seelischen Erhebung oder einem überwiegenden Interesse der Kunst, Wissenschaft, Volksbildung oder Politik dienen.“

blick auf die stillen Feiertage mit einem religiösen Hintergrund wird darauf abgestellt, dass immer noch weite Teile der Bevölkerung dem christlichen Bekenntnis angehören (VG Gießen, Urteil vom 25. Oktober 2012, Az.: 4 K 987/12.GI, RN 20 – zit. nach juris). In diesem Zusammenhang wird auch darauf hingewiesen, dass die Verbote Andersdenkende nicht daran hindern, ihre Meinung hierzu auch an den stillen Feiertagen selbst kundzutun; zudem wird von Andersdenkenden nicht verlangt, sich in einer bestimmten Art und Weise zu verhalten (VG Gießen, Urteil vom 25. Oktober 2012, Az.: 4 K 987/12.GI, RN 20; VG Frankfurt, Beschluss vom 5. April 2012, Az.: 5 L 1214/12.F, RN 8 – zit. nach juris). Im Ergebnis werden daher die Grundsätze der praktischen Konkordanz als gewahrt angesehen, da lediglich bestimmte Formen von öffentlichen Versammlungen an sehr wenigen Tagen bzw. Stunden im Jahr ausgeschlossen werden.

Hinzuzufügen ist, dass in der Rechtsprechung Versammlungsverbote aufgrund *Versammlungsrechts* selbst dann gebilligt worden sind, wenn das jeweilige Feiertagsgesetz kein ausdrückliches Verbot von Versammlungen an bestimmten Feiertagen enthält (vgl. VGH München, Beschluss vom 14. November 2014, Az.: 10 CS 14.2461 – zit. nach juris, zum Verbot einer Versammlung am Volkstrauertag). Auch andere besondere Tage, die nicht einem speziellen Schutz durch gesetzliche Regelungen unterliegen¹⁰, können im Einzelfall Versammlungsverbote an diesen Tagen rechtfertigen (vgl. BVerfG, Ablehnung einer einstweiligen Anordnung vom 26. Januar 2001, Az.: 1 BvQ 9/01, RN 15 – zit. nach juris, zum Verbot eines rechtsextremen Aufzugs am Holocaust-Gedenktag: „Die öffentliche Ordnung kann betroffen sein, wenn einem bestimmten Tag ein in der Gesellschaft eindeutiger Sinngehalt mit gewichtiger Symbolkraft zukommt, der bei der Durchführung eines Aufzugs an diesem Tag in einer Weise angegriffen wird, dass dadurch zugleich grundlegende soziale oder ethische Anschauungen in erheblicher Weise verletzt werden.“)¹¹

Nach den Maßstäben dieser Rechtsprechung ergeben sich somit gegenwärtig keine ernsthaften Zweifel an der grundsätzlichen Zulässigkeit von Versammlungsverböten zum Schutz der stillen Feiertage. Unabhängig davon ist, wie bereits ausgeführt wurde,

¹⁰ Vgl. aber § 13 Abs. 4 VersFG SH, der die Möglichkeit der Beschränkung und des Verbots von Versammlungen am 27. Januar und 9. November ausdrücklich vorsieht.

¹¹ Offen gelassen hat das Bundesverfassungsgericht die Frage, ob der Schutz religiöser Gefühle unter dem Gesichtspunkt einer Grundrechtskollision ein Versammlungsverbot an einem religiös geprägten Feiertag über die zeitlichen Beschränkungen des Feiertagsgesetzes hinaus rechtfertigen kann (NVwZ 2007, S. 574, 575, bezogen auf eine Demonstration an Heiligabend vor dem Hintergrund des Feiertagsgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen).

der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auch zu beachten, wenn auf dieser Grundlage Beschränkungen der Versammlungsfreiheit vorgenommen werden.

Unzulässig wäre es daher auch an stillen Feiertagen, alle Arten von Versammlungen pauschal zu verbieten. Vielmehr kommt ein Verbot einer öffentlichen Versammlung an einem stillen Feiertag nur dann in Frage, wenn sie dessen Charakter als Trauer- und Gedenktag nicht bloß geringfügig widerspricht (*OVG Koblenz*, NVwZ-RR 2013, S. 641) bzw. wenn sie den Charakter und die Würde des Feiertages ernsthaft stört (*OVG Frankfurt (Oder)*, NVwZ 2003, S. 623, 624). § 6 Abs. 1 Satz 3 SFTG ist einer entsprechenden verfassungskonformen Auslegung zugänglich.

Zu beachten ist ferner, dass ein Versammlungsverbot erst als letztes Mittel in Betracht kommt. Soweit möglich müssen Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit durch Auflagen abgewehrt werden (*OVG Koblenz*, NVwZ-RR 2013, S. 641, 642). Gemäß § 3 Abs. 3 VersFG SH ist es Aufgabe der zuständigen Behörde, ein Kooperationsgespräch mit den Veranstaltern durchzuführen. Bestehen Anhaltspunkte für Gefährdungen, die gem. § 13 Abs. 1, § 20 Abs. 1 VersFG SH zu einem Verbot oder Beschränkungen führen können, ist Gelegenheit zu geben, durch ergänzende Angaben oder Veränderungen der beabsichtigten Versammlung ein Verbot oder Beschränkungen entbehrlich zu machen. Im Einzelfall können gem. § 8 SFTG zudem bei Vorliegen eines dringenden Bedürfnisses Ausnahmen von den Verböten und Beschränkungen der §§ 3, 5 und 6 SFTG zugelassen werden.

Nach den dargestellten Maßstäben der Rechtsprechung bestehen daher keine Bedenken gegen § 6 Abs. 1 Satz 3 SFTG.

b.) Versammlungen in geschlossenen Räumen

§ 6 Abs. 1 Satz 3 SFTG verbietet bestimmte öffentliche Versammlungen. Damit bezieht sich dieses Verbot auch auf öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen (anders als bspw. § 5 Abs. 2 Satz 1 SFTG).

Maßgebliches Kriterium für das Vorliegen einer Versammlung in einem geschlossenen Raum – im Gegensatz zu einer Versammlung unter freiem Himmel – ist nicht eine Offenheit der Versammlung nach oben, sondern die räumliche Begrenzung zu allen Seiten der Versammlung hin (vgl. nur *Deppenheuer*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 8 RN 133 m. w. N.). Eine Versammlung in geschlossenen Räumen kann also

auch in einem Stadion, einem Zelt oder einem Innenhof vorliegen (*Kunig*, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz, 6. Aufl. 2012, Art. 8 RN 29; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2013, Art. 8 RN 66).¹²

Abgesehen von Art. 17a Abs. 1 GG unterliegen Versammlungen in geschlossenen Räumen keinem Gesetzesvorbehalt. Einschränkungen kommen insoweit nur zum Schutz von Grundrechten Dritter oder anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang (kollidierende Verfassungsrechtsgüter) in Betracht.¹³ Zwischen den kollidierenden Rechten bzw. Rechtsgütern ist ein schonender Ausgleich herzustellen (*Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2013, Art. 8 RN 72). Eine entsprechende Konkretisierung hat durch den Gesetzgeber zu erfolgen (*Jarass*, in: ders./Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 8 RN 20).

Wie bereits ausgeführt wurde, verankert Art. 140 GG i. V. m. Art. 139 WRV Sonn- und Feiertage als Verfassungsgut. Auch vorbehaltlos gewährleistete Grundrechte können daher zum Schutz der Sonn- und Feiertage in den Grenzen der praktischen Konkordanz eingeschränkt werden (*Korioth*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 139 WRV, RN 29; *BVerwG*, Beschluss vom 21. April 1994, Az.: 1 B 14/94, RN 11 ff. – zit. nach juris; vgl. auch *Kästner*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 140 RN 643).

Der Gesetzgeber hat in § 6 Abs. 1 SFTG einen Ausgleich zwischen dem Schutz der stillen Feiertage und dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit in der Weise vorgenommen, dass öffentliche Versammlungen, die dem jeweiligen ernstesten Charakter des Tages nicht entsprechen, grundsätzlich verboten sind. Zu prüfen ist, ob hierin ein angemessener Ausgleich der kollidierenden Rechtsgüter liegt.

Insofern ist zu berücksichtigen, dass lediglich bestimmte *öffentliche* Versammlungen in geschlossenen Räumen verboten sind. Eine Versammlung ist gem. § 2 Abs. 2 VersFG SH öffentlich, wenn die Teilnahme nicht auf einen individuell bestimmten Per-

¹² Wirkt eine Versammlung in einem geschlossenen Raum durch Lautsprecher oder Videoübertragung so nach außen, dass die allgemeine Öffentlichkeit in das Geschehen integriert wird, ist ein solches Geschehen allerdings einheitlich als Versammlung unter freiem Himmel zu bewerten (*Hoffmann-Riem*, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, Band IV, 2011, § 106 RN 104).

¹³ Vgl. *BVerfGE* 28, 243, 261: „Nur kollidierende Grundrechte Dritter und andere mit Verfassungsrang ausgestattete Rechtswerte sind mit Rücksicht auf die Einheit der Verfassung und die von ihr geschützte gesamte Wertordnung ausnahmsweise imstande, auch uneinschränkbare Grundrechte in einzelnen Beziehungen zu begrenzen. Dabei auftretende Konflikte lassen sich nur lösen, indem ermittelt wird, welche Verfassungsbestimmung für die konkret zu entscheidende Frage das höhere Gewicht hat (*BVerfGE* 2, 1, 72 f.). Die schwächere Norm darf nur so weit zurückgedrängt werden, wie das logisch und systematisch zwingend erscheint; ihr sachlicher Grundwertgehalt muss in jedem Fall respektiert werden.“

sonenkreis beschränkt ist oder die Versammlung auf eine Kundgebung an die Öffentlichkeit in ihrem räumlichen Umfeld gerichtet ist. Das bedeutet, dass eine öffentliche Versammlung, auch wenn sie in geschlossenen Räumen stattfindet, darauf angelegt ist, in die Öffentlichkeit hinein zu wirken.

Die vorbehaltlose Gewährleistung der Versammlungsfreiheit in geschlossenen Räumen ist darin begründet, dass die von größeren Menschenansammlungen ohne äußere Begrenzung ausgehenden Gefahren bei Versammlungen in geschlossenen Räumen nicht in gleicher Weise vorliegen (*Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Grundgesetz, 3. Aufl. 2013, Art. 8 RN 66). Eine Störung der zum Schutz des Charakters der stillen Feiertage als Tage des Trauerns und Gedenkens geregelten Feiertagsruhe kann jedoch auch von Versammlungen in geschlossenen Räumen ausgehen, sofern sie öffentlich und damit darauf angelegt sind, in die Öffentlichkeit hinein zu wirken.

Ein Verbot einer öffentlichen Versammlung an einem stillen Feiertag kommt zudem – wie bereits ausgeführt wurde – nur dann in Frage, wenn sie dessen Charakter als Trauer- und Gedenktag nicht bloß geringfügig widerspricht bzw. wenn sie den Charakter und die Würde des Feiertages ernsthaft stört. Des Weiteren ist in die Abwägung einzubeziehen, dass das grundsätzliche Verbot des § 6 Abs. 1 Satz 3 SFTG innerhalb eines Jahres nur für 64 Stunden gilt und bei Vorliegen eines dringenden Bedürfnisses Ausnahmen zugelassen werden können. Daher erscheint die in der Regelung zum Ausdruck kommende Wertung des Gesetzgebers unter Zugrundelegung der oben dargestellten Rechtsprechung auch insoweit nicht unangemessen.

III. Zusammenfassung und Ausblick

Die Rechtsprechung hatte sich bereits in einer Reihe von Fällen mit Versammlungsverboten an stillen Feiertagen aus Gründen des Feiertagsschutzes auseinanderzusetzen. Dabei wurde bisher kein Anlass gesehen, die Verfassungsmäßigkeit von § 6 Abs. 1 SFTG entsprechenden Regelungen in Zweifel zu ziehen. Auch wenn diesbezügliche Zweifel in der Literatur teilweise geäußert werden, bestehen vor diesem Hintergrund bei verfassungskonformer Auslegung keine durchdringenden verfassungsrechtlichen Bedenken gegen das grundsätzliche Versammlungsverbot aus § 6 Abs. 1 Satz 3 SFTG.

Hinzuweisen ist allerdings darauf, dass – wie dem Innen- und Rechtsausschuss bekannt ist¹⁴ – gegenwärtig beim Bundesverfassungsgericht eine Verfassungsbeschwerde betreffend die auf den besonderen Schutz des Karfreitags als stillem Feiertag nach dem Bayerischen Feiertagsgesetz gestützte Untersagung einer Veranstaltung anhängig ist. Die Entscheidung hierzu dürfte auch weiteren Aufschluss zu der Frage erbringen, inwieweit der Schutz des Charakters der stillen Feiertage Beschränkungen der Versammlungsfreiheit rechtfertigt.

Für Rückfragen stehen wir gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Sonja Riedinger

¹⁴ Vgl. Umdruck 17/4001; Niederschrift der 2. Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses am 13. Juni 2012, S. 11 ff.