Vf. 74-II-10

verkündet am 19. April 2011

gez. Franz
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF

DES FREISTAATES SACHSEN

IM NAMEN DES VOLKES

Urteil

In dem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle

auf Antrag

des Vorsitzenden der Fraktion DIE LINKE im 5. Sächsischen Landtag,
Herrn Dr. André Hahn, Bernhard-von-Lindenau-Platz 1, 01067 Dresden,
sowie der übrigen 28 Mitglieder der Fraktion,

des Vorsitzenden der SPD-Fraktion im 5. Sächsischen Landtag,
Herrn Martin Dulig, Bernhard-von-Lindenau-Platz 1, 01067 Dresden,
sowie der übrigen 13 Mitglieder der Fraktion,

der Vorsitzenden der Fraktion DIE GRÜNEN im 5. Sächsischen Landtag,
Frau Antje Hermenau, Bernhard-von-Lindenau-Platz 1, 01067 Dresden,
sowie der übrigen 8 Mitglieder der Fraktion,

- Antragsteller -

Verfahrensbevollmächtigter: Prof. Dr. Ralf Poscher,
Zasiusstraße 6, 79102 Freiburg,

hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen durch die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofes Birgit Munz, die Richter Jürgen Rühmann, Christoph Degenhart, Matthias Grünberg, Ulrich Hagenloch, Hans Dietrich Knoth, Rainer Lips, Hans-Heinrich Trute sowie die Richterin Andrea Versteyl

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 25. März 2011

für Recht erkannt:

1. **Das Gesetz über die landesrechtliche Geltung des Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge vom 20. Januar 2010 (SächsGVBl. 2010, S. 2) ist mit Art. 70 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Sachsen unvereinbar und nichtig.**

2. **Der Freistaat Sachsen hat den Antragstellern die notwendigen Auslagen zu erstatten.**

A.

Die Antragsteller, 52 Mitglieder des 5. Sächsischen Landtags, wenden sich im Wege der abstrakten Normenkontrolle gegen das Gesetz über die landesrechtliche Geltung des Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge vom 20. Januar 2010 (SächsGVBl. 2010, S. 2).

I.

1. Im Grundgesetz war das Versammlungsrecht zunächst der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes zugeordnet (Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG a.F.), der von ihr mit der Verabschiedung des Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz) Gebrauch machte. Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (Föderalismus I, BGBl. I S. 2034) wurde das Versammlungsrecht aus dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen gestrichen. Seitdem gilt das Versammlungsgesetz nach Art. 125 a Abs. 1 GG als Bundesrecht fort.

2. Einen ersten Entwurf zu einem Sächsischen Versammlungsgesetz brachte die Staatsregierung am 26. Februar 2008 in den Landtag ein (Drs. 4/11380); ein Gesetzentwurf der Fraktion der NPD folgte am 28. Februar 2008 (Drs. 4/11381). Beide Gesetzentwürfe wurden in erster Lesung an den Verfassungs-, Rechts- und Europaausschuss überwiesen. Dieser führte am 9. Juni 2008 eine Sachverständigenanhörung durch (Apr 4/1-42A). Die Gesetzgebungsvorhaben wurden dann nicht weiter verfolgt.

Am 30. Oktober 2009 brachten die Fraktionen der CDU und der FDP den Entwurf eines Gesetzes über die landesrechtliche Geltung des Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge in den Landtag ein (Drs. 5/286), der folgenden Wortlaut hatte:

Artikel 1
Geltung des Versammlungsgesetzes

Das Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 1978 (BGBl. I S. 1789), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2366), wird mit seinem Wortlaut als Landesrecht übernommen und erhält die Überschrift

„Gesetz über Versammlungen und Aufzüge im Freistaat Sachsen
(Sächsisches Versammlungsgesetz – SächsVersG)“.

Artikel 2
Änderung des Sächsischen Versammlungsgesetzes

Das Gesetz über Versammlungen und Aufzüge im Freistaat Sachsen (Sächsisches Versammlungsgesetz – SächsVersG), das zuletzt durch Artikel 1 dieses Gesetzes geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

….

2. § 15 wird wie folgt gefasst:

„§ 15

(1) Die zuständige Behörde kann die Versammlung oder den Aufzug verbieten oder von bestimmten Auflagen abhängig machen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist. Eine Gefährdung im Sinne von Satz 1 ist insbesondere zu besorgen, wenn in der Vergangenheit vergleichbare Versammlungen oder Aufzüge zu einer solchen Gefährdung oder Störung geführt haben und
1. diese einen konkreten Bezug zu der Versammlung oder dem Aufzug aufweisen oder
2. besondere tatsächliche Umstände die Annahme rechtfertigen, dass die Versammlung oder der Aufzug in gleicher Weise zu einer Gefährdung führen wird.

(2) Eine Versammlung oder ein Aufzug kann insbesondere verboten oder von bestimmten Auflagen abhängig gemacht werden, wenn
1. die Versammlung oder der Aufzug an einem Ort von historisch herausragender Bedeutung stattfindet, der an
a) Menschen, die unter der nationalsozialistischen oder der kommunistischen Gewaltherrschaft Opfer menschenunwürdiger Behandlung waren,
b) Menschen, die Widerstand gegen die nationalsozialistische oder kommunistische Gewaltherrschaft geleistet haben, oder
c) die Opfer eines Krieges
erinnert und
2. nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung konkret feststellbaren Umständen zu besorgen ist, dass durch die Versammlung oder den Aufzug die Würde von Personen im Sinne der Nummer 1 beeinträchtigt wird. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Versammlung oder der Aufzug

a) die Gewaltherrschaft, das durch sie begangene Unrecht oder die Verantwortung des nationalsozialistischen Regimes für den Zweiten Weltkrieg und dessen Folgen leugnet, verharmlost oder gegen die Verantwortung anderer aufrechnet,
b) Organe oder Vertreter der nationalsozialistischen oder kommunistischen Gewaltherrschaft als vorbildlich oder ehrenhaft darstellt oder
c) gegen Aussöhnung oder Verständigung zwischen den Völkern auftritt.
Das Völkerschlachtdenkmal in Leipzig, die Frauenkirche mit dem Neumarkt in Dresden sowie am 13. und 14. Februar darüber hinaus auch die nördliche Altstadt und die südliche innere Neustadt in Dresden sind Orte nach Satz 1 Nr. 1. Ihre Abgrenzung ergibt sich aus der Anlage zu diesem Gesetz.

(3) Die zuständige Behörde kann eine Versammlung oder einen Aufzug auflösen, wenn sie nicht angemeldet sind, wenn von den Angaben der Anmeldung abgewichen oder den Auflagen zuwidergehandelt wird oder wenn die Voraussetzungen zu einem Verbot nach Absatz 1 oder 2 gegeben sind.

(4) Verbotene Versammlungen und Aufzüge sind aufzulösen."
…..

Artikel 3
Einschränkung von Grundrechten

Die Bestimmungen dieses Gesetzes über öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge schränken die Grundrechte nach Artikel 8 Abs. 1 des Grundgesetzes und Artikel 23 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Sachsen ein.

Artikel 4
Bekanntmachung des Wortlauts des Sächsischen Versammlungsgesetzes

Das Sächsische Staatsministerium der Justiz und für Europa kann den Wortlaut des Sächsischen Versammlungsgesetzes in der vom Inkrafttreten dieses Gesetzes an geltenden Fassung im Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt machen.

Artikel 5
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Anhang
(zu Artikel 2 Nr. 9)

Anlage
(zu § 15 Abs. 2 Satz 3)

1. Das Völkerschlachtdenkmal in Leipzig umfasst in nordöstlicher Richtung die Prager Straße, in südöstlicher und südwestlicher Richtung jeweils die Grenze zum Südfriedhof und in nordwestlicher Richtung das östliche Teilstück des Friedhofsweges und das östliche Teilstück der Straße An der Tabaksmühle sowie das von diesen umschlossene Gebiet.
2. Die Frauenkirche mit dem Neumarkt in Dresden umfasst die Plätze An der Frauenkirche und Neumarkt sowie die Straße An der Frauenkirche.
3. Die nördliche Altstadt und die südliche innere Neustadt in Dresden umfassen den Theaterplatz, den Schloßplatz, die Augustusbrücke, den Neustädter Markt, die Köpckestraße, den Carolaplatz, die Carolabrücke, die St. Petersburger Straße zwischen Carolabrücke und

> Pirnaischem Platz, den Rathenauplatz, den Pirnaischen Platz, die westliche Seite der Ringstraße bis zum Rathausplatz, die unmittelbar am Rathaus verlaufende Stichstraße nördlich des Dr.-Külz-Ringes, die Pfarrgasse und den sich anschließenden Teil der Straße An der Kreuzkirche bis zum Altmarkt, den Altmarkt, die Wilsdruffer Straße, den Postplatz, die Sophienstraße und das von diesen umschlossene Gebiet.

Der Wortlaut des Versammlungsgesetzes des Bundes ließ sich der Vorlage nicht entnehmen.

Die Vorprüfung des Entwurfs durch die Landtagsverwaltung ergab, dass dieser nicht in vollem Umfang mit den Richtlinien des Sächsischen Landtags für die formale Gestaltung von Gesetzen vom 4. November 2004 übereinstimme. Er widerspreche dem Grundsatz, dass Gesetzgebung transparent sein müsse. Bis auf die neu zu fassenden §§ 15 und 20 seien die Regelungen, die Landesrecht werden sollten, dem Entwurf nicht zu entnehmen. Gerade weil es sich um ein Gesetz handele, das ein Grundrecht einschränke, sollte dieser Mangel beseitigt werden. Empfohlen werde, den Entwurf durch ein Einzelgesetz mit Anlage zu ersetzen, dem Gesetz die in Art. 1 vorgesehene Überschrift zu geben, die Paragraphen fortlaufend zu nummerieren und die römischen Zahlen in den Abschnittsüberschriften durch arabische zu ersetzen. Alternativ sei es möglich, den Art. 4 dahingehend zu ändern, dass der vollständige Wortlaut des Sächsischen Versammlungsgesetzes zusammen mit dem Gesetz verkündet werde.

In der ersten Lesung wurde der Entwurf in den Verfassungs-, Rechts- und Europaausschuss verwiesen. Dieser führte am 7. Dezember 2009 eine Sachverständigenanhörung durch (Apr 5/1-2A). Am 15. Januar 2010 legte der Ausschuss die Beschlussempfehlung und den Bericht vor (Drs. 5/933), die in Art. 1 und 2, abgesehen von der Überschrift des Art. 1, keine Änderung vorsahen. Art. 4 hingegen sollte dahin beschlossen werden, dass der Wortlaut des Sächsischen Versammlungsgesetzes mit dem Gesetz veröffentlicht werde. Der Wortlaut des Versammlungsgesetzes des Bundes war auch dieser Vorlage nicht zu entnehmen.

In seiner Sitzung vom 20. Januar 2010 beschloss der Landtag über das Gesetz. Die Urkunde über die Ausfertigung des Gesetzes vom selben Tag enthält das allein vom Präsidenten des Landtags unterzeichnete Artikelgesetz, im Anschluss die auf einem separaten Blatt unter dem Text „Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt und ist zu verkünden.“ geleisteten und mit einem Datum versehenen Unterschriften des Präsidenten des Landtags, des Ministerpräsidenten sowie des Staatsministers des Innern und zuletzt den Text des Sächsischen Versammlungsgesetzes. Die Verkündung geschah im Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt vom 25. Januar 2010 (SächsGVBl. 2010, S. 2). Das Gesetz hat danach auszugsweise folgenden Wortlaut:

> Artikel 4
>
> Bekanntmachung des Wortlauts
> des Sächsischen Versammlungsgesetzes
>
> Der Wortlaut des Sächsischen Versammlungsgesetzes wird nachstehend veröffentlicht.

Im Anschluss an das Artikelgesetz ist das Sächsische Versammlungsgesetz mit dem Art. 2 entsprechenden Wortlaut des § 15 SächsVersG abgedruckt (SächsGVBl. 2010, S. 3). Ein

Hinweis am Ende des Gesetzestextes auf den Zeitpunkt der Ausfertigung des Gesetzes und die an der Ausfertigung Beteiligten fehlt.

Am 27. Januar 2010 erging die Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums des Innern über Zuständigkeiten nach dem Sächsischen Versammlungsgesetz, die eine grundsätzliche sachliche Zuständigkeit der Kreispolizeibehörden vorsieht. Sie wurde im Gesetz- und Verordnungsblatt vom 30. Januar 2010 (SächsGVBl. 2010, S. 23) verkündet.

II.

Die Antragsteller beantragen,

> das Gesetz über die landesrechtliche Geltung des Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge vom 20. Januar 2010 (SächsGVBl. 2010, S. 2) für nichtig zu erklären.

Sie halten das Gesetz aufgrund von Verletzungen der Art. 1 Satz 2, Art. 20 Abs. 1, 3 und Art. 23 SächsVerf für formell und materiell verfassungswidrig.

1. Die formelle Verfassungswidrigkeit des Gesetzes resultiere aus der Fehlerhaftigkeit der in den Landtag eingebrachten Gesetzesvorlage. Der Inhalt des zur Abstimmung stehenden Gesetzes sei aus der Gesetzesvorlage nicht hervorgegangen und habe den Abgeordneten auch nicht zur Abstimmung vorgelegen. Dies widerspreche dem Gebot einer transparenten Gesetzgebung, das sich aus der Vorwirkung des rechtsstaatlichen Grundsatzes der Normenklarheit (Art. 1 Satz 2 SächsVerf) ergebe. Danach sei ein verständlicher, schriftlich niedergelegter, als Stammgesetz oder als Änderungsgesetz gefasster, beschlussfähiger Textvorschlag erforderlich. Zudem verletze die Beschlussfassung auch die in Art. 39 Abs. 3 SächsVerf garantierten Beteiligungsrechte der Abgeordneten. Aus deren Abstimmungs- und Beratungsrecht folge ein Anspruch auf diejenigen Informationen, die für eine sachverständige Beurteilung der Vorlagen erforderlich seien. Als Mindestanforderung ergebe sich hieraus, dass die Gesetzentwürfe den vollständigen Text des Gesetzes enthalten müssten.

Dies sei durch die entsprechenden Vorlagen für die Beschlussfassung des Landtags am 20. Januar 2010 nicht gewährleistet gewesen. Der Wortlaut des Bundesgesetzes, das nach Art. 1 des angegriffenen Gesetzes mit seinem Wortlaut als Landesrecht übernommen werden sollte, habe den Abgeordneten nicht vorgelegen. Die Möglichkeit, den Gesetzestext im Internet abzurufen oder in einschlägigen Gesetzessammlungen nachzulesen, genüge insoweit nicht. Denn es handele sich dabei nicht um eine amtliche Fassung des Gesetzes, die allein im Bundesgesetzblatt nachzulesen sei. Der einzelne Abgeordnete sei deshalb darauf verwiesen gewesen, das Versammlungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 1978 im Bundesgesetzblatt nachzuschlagen, um daran anschließend dessen geltende Fassung aus den seitdem ergangenen, von der Gesetzesvorlage miterfassten sechs Änderungsgesetzen zu rekonstruieren. Abgesehen von dem nicht zumutbaren Aufwand sei infolge der Fehleran-

fälligkeit entsprechender Rekonstruktionen nicht sichergestellt gewesen, dass alle Abgeordneten den Gesetzestext kennen konnten. Die gewählte Regelungstechnik sei insofern auch nicht vergleichbar mit reinen Verweisungsgesetzen, gleich ob dynamischer oder statischer Art. Denn bei diesen könne der später geltende Gesetzeswortlaut grundsätzlich der Vorlage entnommen werden. Anders als bei entsprechenden Verweisungsnormen habe für das sächsische Versammlungsrecht aber nicht nur eine Verweisungsnorm als Landesrecht in Kraft gesetzt werden sollen sondern ein vollständiges Gesetz. Der Umstand, dass die Formulierung in Art. 4 des Gesetzes derjenigen bei Staatsverträgen oder bei der Zusammenführung von Artikelgesetzen entspreche, ändere nichts an der mangelnden Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens. Zum einen sei der Wortlaut der in Bezug genommenen Regelungen – anders als etwa bei Zustimmungsgesetzen zu Staatsverträgen – gerade nicht der Gesetzesvorlage zu entnehmen gewesen. Zum anderen fehle es aufgrund der Gleichzeitigkeit der Übernahme des nicht abgebildeten Bundesgesetzes und der in Art. 2 enthaltenen Änderungen an der notwendigen Nachvollziehbarkeit. Wie problematisch die gewählte Vorgehensweise sei, zeige sich an der Übernahme des § 3 Abs. 2 Satz 2 und 3 VersG in das sächsische Landesrecht. Er enthalte eine Aufgabenzuweisung an den Bundesminister des Innern, deren Sinngehalt angesichts der Unzulässigkeit landesrechtlicher Aufgabenzuweisungen an Bundesbehörden unklar bleibe.

Lasse sich der Wortlaut des Gesetzes der Vorlage nicht entnehmen, laufe letztlich auch die Ausfertigung leer, da die Identität von beschlossenem und veröffentlichtem Gesetz nicht sichergestellt werden könne. Es könne keine der Beschlussfassung des Gesetzgebers nachgelagerte Aufgabe sein, den Wortlaut der beschlossenen Regelung zu ermitteln. Im Unterschied hierzu seien bei einem Änderungsgesetz alle der Neufassung zu Grunde liegenden Gesetze zuvor in ihrem Wortlaut Gegenstand einer Willensäußerung des Gesetzgebers gewesen.

2. Die in Art. 2 Nr. 2 des angegriffenen Gesetzes vorgesehenen Änderungen des § 15 SächsVersG halten die Antragsteller für materiell verfassungswidrig. Sie machen Verstöße gegen Art. 20 Abs. 1 und 3 sowie Art. 23 SächsVerf geltend. Unter verschiedenen Aspekten ergäben sich Verletzungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips, des Bestimmtheitsgebotes und des Wesentlichkeitsgrundsatzes. Der Eingriff in die Meinungsfreiheit beruhe schon nicht auf einer Art. 20 Abs. 3 SächsVerf entsprechenden Regelung.

3. Da der Verfahrensverstoß sowohl wesentlich als auch evident sei, führe er zur Nichtigkeit des Gesetzes. Das in Art. 1 Satz 2 SächsVerf enthaltene und durch Art. 39 Abs. 3 SächsVerf geforderte Gebot einer transparenten Gesetzgebung sei keine bloße Ordnungsvorschrift. Zudem sei es im Gesetzgebungsverfahren auch mehrfach und ausdrücklich gerügt worden, sodass von der Evidenz des Verstoßes auszugehen bleibe. Eine Teilnichtigkeit des angegriffenen Gesetzes scheide aus, da die nachfolgenden Artikel auf Art. 1 Bezug nähmen. Im vorliegenden Fall spreche auch nichts gegen die Feststellung der Verfassungswidrigkeit des Gesetzes. Sie führte dazu, dass gemäß Art. 125a GG weiterhin das Versammlungsgesetz des Bundes Anwendung fände. Mithin drohten keine negativen Folgen eines solchen Ausspruchs.

III.

Der Landtag tritt dem Antrag entgegen.

Der als Vorprüfbericht bezeichneten schriftlichen Stellungnahme der Landtagsverwaltung zum Gesetzentwurf sei ausschließlich Hinweischarakter zugekommen. Er habe sich insbesondere an die Gesetzesinitiatoren gerichtet. Der Vertreter des Juristischen Dienstes der Landtagsverwaltung habe hingegen in der 3. Sitzung des Verfassungs-, Rechts- und Europaausschusses auf Nachfrage erklärt, dass die Erstellung einer Lesefassung des Sächsischen Versammlungsgesetzes im vollen Wortlaut zur Beratung und Abstimmung zwar eine transparentere und bessere Lösung darstelle, der vorliegende Gesetzentwurf aber rechtsförmlich zulässig sei.

Soweit die Antragsteller eine Verletzung ihrer Rechte aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf behaupteten, sei ihr Antrag unzulässig, da organschaftliche Rechte von Verfassungsorganen oder Organteilen im Wege des Organstreitverfahrens durchzusetzen seien.

Das Gesetzgebungsverfahren habe den verfassungsrechtlichen Anforderungen entsprochen. Der Grundsatz transparenter Gesetzgebung verlange die Einhaltung des Gebots der Bestimmtheit und Normenklarheit, das die Funktionsgerechtigkeit der Norm sichere. Danach müsse ein Gesetz sowohl adressaten- als auch anwendungsgerecht gefasst sein. Adressatengerechtigkeit meine die Verständlichkeit des Gesetzes und ziele auf die Vollziehbarkeit durch die Verwaltung und die Justiziabilität durch die Rechtsprechung ab. Den Antragstellern gehe es aber nicht um die Funktionsgerechtigkeit der Norm. Ein diesbezüglicher Mangel des Gesetzes sei auch nicht ersichtlich. Um Zweifel hinsichtlich der Gesetzesklarheit und -transparenz auszuräumen, sei die Veröffentlichung des Wortlauts des Versammlungsgesetzes im Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt beschlossen worden und auch tatsächlich geschehen.

Auch in verfahrenstechnischer Hinsicht sei das Transparenzgebot gewahrt. Es gelte allein im Sinne eines Öffentlichkeitsprinzips und werde durch Ausfertigung und Verkündung verwirklicht. Zweifel an der ordnungsgemäßen Ausfertigung und Verkündung bestünden allerdings nicht. Zur Übernahme des Versammlungsgesetzes in das Landesrecht habe es nicht des wörtlichen Abdrucks der Regelungen im Gesetzentwurf bedurft. Denn es sei den Abgeordneten zumutbar gewesen, sich die notwendigen Informationen aus öffentlich zugänglichen Quellen, wie etwa dem Bundesgesetzblatt, zu beschaffen. Hierzu hätten sie sich ihrer Mitarbeiter oder der Hilfe der Fraktionen bedienen können. Auch begegne es keinen durchgreifenden Bedenken, dass die in Art. 2 bezeichneten Änderungen in Bezug zum in Art. 1 benannten Gesetz stünden. Bei Änderungsgesetzen gehe die ständige Praxis dahin, auf einen bereits veröffentlichten Gesetzestext Bezug zu nehmen. Das Stammgesetz sei in diesem Falle mit der Fundstellenangabe im Sächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt exakt bezeichnet. Es sei dann aber kein Grund erkennbar, warum der Landesgesetzgeber nicht auch auf ein im Bundesgesetzblatt veröffentlichtes Gesetz in eben dieser Weise Bezug nehmen könne.

Aus dem Grundsatz transparenter Gesetzgebung folge kein Anspruch der Abgeordneten, für den Gesetzesbeschluss einen ggf. als Synopse schriftlich ausformulierten Textvorschlag zu erhalten. Eine derartige Forderung finde keine Stütze in der Verfassung, der Geschäftsordnung des Landtags oder in anderen Rechtsvorschriften. Auch bei Änderungsgesetzen geschehe dies regelmäßig nicht.

Bei der Abstimmung im Landtag sei auch nicht unklar gewesen, ob alle Abgeordneten den Text kannten, über den sie abzustimmen hatten. Der Wortlaut des Gesetzes sei eindeutig bestimmt gewesen. In Art. 1 des Mantelgesetzes sei das Gesetz des Bundes übernommen worden. Art. 2 habe es in eindeutiger Weise geändert. Der Nachweis einer exakten Gesetzeskenntnis jedes einzelnen Abgeordneten könne und müsse nicht erbracht werden. Vielmehr sei zu unterstellen, dass die Abgeordneten sich hinsichtlich der Rechtslage, über die sie abstimmten, Kenntnisse verschafften. Es sei ihnen unbenommen gewesen, im Verfassungs-, Rechts- und Europaausschuss und im Plenum ihre Auffassung zu dem Gesetzentwurf vorzutragen. Dazu zähle auch die Möglichkeit, politische Bedenken grundsätzlicher Art gegen das Gesetz oder einzelne seiner Regelungen anzubringen. Hiervon sei ausweislich der Parlamentsdokumente ausführlich Gebrauch gemacht worden.

Vom Vorhandensein technischer Unzulänglichkeiten des Gesetzes könne nicht auf durchgreifende formelle Fehler des Gesetzgebungsverfahrens geschlossen werden. Der Vortrag der Antragsteller zur Übernahme des § 3 Abs. 2 Satz 2 und 3 VersG sei daher irrelevant. Zwar sei diese Zuständigkeitsregelung möglicherweise fehlerhaft. Insoweit sei es aber dem Gesetzgeber unbenommen, eine Korrektur durch Änderungsgesetz vorzunehmen.

IV.

Die Sächsische Staatsregierung hält den Antrag für unbegründet.

1. Die Argumentation der Antragsteller zur formellen Verfassungswidrigkeit des Artikelgesetzes überzeuge nicht.

a) Der von ihnen postulierte Grundsatz der Transparenz sei weder im Text der Verfassung enthalten noch aus dieser durch Auslegung zu gewinnen. Einen solchen Grundsatz nehme bisher auch keine Stimme in Literatur und Rechtsprechung an. Zwar gebe es den Grundsatz der Bestimmtheit der Norm, der auch Anforderungen an die Transparenz stelle. Ein selbstständiger, darüber hinausgehender Verfassungsgrundsatz sei hingegen nicht existent. Den Antragstellern gelinge es deshalb auch nicht, den genauen Inhalt des von ihnen behaupteten Grundsatzes darzustellen. Die Antragsschrift formuliere an verschiedenen Stellen unterschiedliche Anforderungen an Gesetzesvorlagen. Diese beträfen die Begründung des Gesetzentwurfs, den Normtext oder eine bestimmte Konnexität zwischen Entwurfstext und späterer Rechtsnorm. Alle drei Inhalte könnten aber nicht gleichzeitig einer einzigen Verfassungsnorm zu entnehmen sein. Die Antragsteller gingen offenbar von einem grundsätzlichen Verbot von „Anwendungsnormen“ aus, wie sie hier in Rede stünden. Denn das von ihnen geschilderte

Problem ließe sich durch eine Übernahme des Textes des Bundesgesetzes in die Begründung des Gesetzentwurfs nicht lösen. Dessen Wiedergabe bliebe rein deklaratorisch, weil im Zweifel die Fassung Geltung beanspruchte, auf die sich der Normtext beziehe.

Der Grundsatz der Transparenz lasse sich jedenfalls nicht aus dem Grundsatz der Normenklarheit gewinnen. Letzterer stelle Anforderungen an den verabschiedeten Gesetzestext. Zudem richte er sich nach der Perspektive des Normadressaten, während der behauptete Grundsatz der Normentransparenz mit der geforderten Zielrichtung aus der Sicht des Gesetzgebers gelte. Das eine Prinzip könne daher nicht aus dem anderen folgen, da sie unterschiedliche Schutzrichtungen besäßen. Eine Ableitung des Gebots der Normenklarheit aus dem freien Mandat scheide ebenso aus, da Verpflichteter etwaiger Informationsbegehren die Staatsregierung sei, nicht hingegen die Initianten von Gesetzgebungsvorhaben. Zudem bestehe kein Anspruch der Abgeordneten auf Gewährleistung aller Informationen, die sie für ihre Arbeit benötigten. Ein Anspruch wäre überdies gegen den Präsidenten des Landtags im Wege des Organstreits geltend zu machen.

Die Argumentation der Antragsteller überzeuge auch deshalb nicht, weil sie den Unterschied zwischen Normtext und Rechtswirkung der Normen nicht ausreichend beachte. Bedenken könnten allein daraus resultieren, dass die rechtliche Reichweite der Norm sich aus dem Normtext nicht vollständig erschließen lasse. Eine Verfassungswidrigkeit folgte hieraus nur, wenn das Rechtsstaatsprinzip Normen verböte, deren Regelungswirkung in der Erstreckung von Recht auf den eigenen Rechtsraum liege. Ein derartiger Verfassungsgrundsatz existiere allerdings nicht. Es gebe vielmehr zahlreiche Rechtsnormen, die sich in einem Rechtsanwendungsbefehl erschöpften, wie dies etwa bei Verweisungen, Zustimmungsgesetzen, Änderungsgesetzen und bundesrechtlichen Besonderheiten wie Art. 127 GG, dem Einigungsvertrag und Art. 125a GG der Fall sei. Über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Verweisung sei nicht ernsthaft zu streiten. Schon die Verfassung selbst mache von dieser Regelungstechnik Gebrauch. Die Rechtsprechung gehe wie selbstverständlich von der grundsätzlichen Zulässigkeit der Verweisung aus. Auch die Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen enthielten nur den Anwendungsbefehl und nicht die später geltenden Regelungen. Weiter ähnele die Problematik der „Anwendungsnormen“ derjenigen bei Änderungsgesetzen, die das geänderte Gesetz ebenfalls nicht enthielten. Schließlich folge die Zulässigkeit der gewählten Regelungstechnik auch aus besonderen Erscheinungsformen auf Bundesebene. So habe Art. 127 GG für eine Übergangszeit die räumliche Erstreckung von Recht auf Gesetzesebene sogar durch Rechtsverordnungen, die sich im Ausspruch der räumlichen Erstreckung erschöpften, als zulässig angesehen. Der Einigungsvertrag habe weite Teile des Bundesrechts auf das beitretende Gebiet erstreckt, ohne die übernommenen Rechtsnormen aufzuführen. Für die Konstellation der Ersetzung von Bundesrecht durch Landesrecht im Sinne von Art. 125a GG gehe die einhellige Ansicht davon aus, dass der Landesgesetzgeber das jeweilige Bundesgesetz grundsätzlich vollständig übernehmen dürfe. Auch wenn sich auf der Ebene des Freistaates nichts Vergleichbares finde, folge daraus kein abweichendes Verständnis des Rechtsstaatsprinzips.

b) Ein Gebot, die in Bezug genommenen Gesetzestexte in der Gesetzesbegründung aufzuführen, existiere nicht. Dies gelte schon deshalb, weil es kein verfassungsrechtlich zwingendes Gebot gebe, Gesetzentwürfe zu begründen. Zudem spreche die Verfassung von keinem solchen Gebot. Bei Verweisungen seien Anlagen mit den in Bezug genommenen Gesetzestexten nicht erforderlich. Entgegen der Auffassung der Antragsteller sei die Situation im vorliegenden Fall mit derjenigen eines statischen Verweises vollständig identisch.

Verfassungsnormen seien nicht durchweg Optimierungsgebote. Dass aus der Sicht der Antragsteller die deklaratorische Wiedergabe des in Bezug genommenen Gesetzestextes wünschenswert gewesen sei, begründe noch keine verfassungsrechtliche Notwendigkeit. Die Antragsschrift verwechsele verfassungspolitisch gewünschte Informationsgrundlagen mit verfassungsrechtlich zwingenden Geboten. Aus einer möglichen Verletzung von Regeln der Rechtsförmlichkeit ergebe sich noch kein Verfassungsverstoß. Die Regeln der Rechtsförmlichkeit dienten einer verständlichen und formal guten Gesetzgebung, spiegelten aber nicht das verfassungsrechtlich Geforderte wider. Die Sachverständigen hätten in der Anhörung und den schriftlichen Stellungnahmen die Verfassungsmäßigkeit der gewählten Regelungstechnik betont, auch wenn sie mit der gewählten Konstruktion überwiegend nicht glücklich gewesen seien und aus Gründen der Rechtsklarheit dazu geraten hätten, auf die Inkorporation des Bundesgesetzes zu verzichten und stattdessen den Wortlaut auszuformulieren.

c) Auch wenn man von der Existenz eines Transparenzgebots ausginge, sei dieses im konkreten Fall nicht verletzt. Ein verständlicher, schriftlich niedergelegter, als Stammgesetz oder als Änderungsgesetz gefasster, beschlussfähiger Textvorschlag, wie ihn das Gebot fordere, habe hier mit dem Gesetzentwurf vorgelegen. Dieser habe insbesondere den vollständigen Text des zu beschließenden Gesetzes enthalten.

d) Selbst wenn man eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Beilage der in Bezug genommenen Normen annähme, sei der entsprechende Fehler durch den Gesetzesbeschluss geheilt worden. Den Abgeordneten möge es freistehen, die Abstimmung über Entwürfe ohne erforderliche Anlagen abzulehnen. Nähmen sie dennoch den Gesetzentwurf an, führte dies allerdings zur Heilung etwaiger Fehler. Da die Mehrheit der Abgeordneten das angegriffene Gesetz in freier Entscheidung angenommen habe, könnten nicht einzelne Abgeordnete, die es aus politischer Überzeugung ablehnten, die Abstimmung für formell verfassungswidrig erklären lassen.

Nicht zu folgen sei auch der Ansicht, dass im Falle der formellen Verfassungswidrigkeit des Art. 1 das gesamte Gesetz nichtig sei. Der Inhalt des Art. 2 habe sich vollständig aus dem Gesetzentwurf ergeben, weil es sich insoweit gerade nicht um eine „Anwendungsnorm“ handele. Auch sei Art. 2 von Art. 1 trennbar und behalte ohne ihn eine selbstständige Bedeutung.

2. Die Staatsregierung geht von der materiellen Verfassungsgemäßheit des § 15 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 SächsVersG aus. Im wesentlichen verweist sie auf die inhaltliche Übereinstimmung der Regelungen mit der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie mit § 15 Abs. 2 VersG. Abweichungen im Detail seien aufgrund der übergegangenen Gesetzge-

bungskompetenz zulässig. Ein Eingriff in die Meinungsfreiheit liege schon nicht vor; er sei aber jedenfalls gerechtfertigt.

B.

Der nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 2 SächsVerf, § 7 Nr. 2, § 21 Nr. 1 SächsVerfGHG zulässige Antrag ist begründet. Das Gesetz über die landesrechtliche Geltung des Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge vom 20. Januar 2010 (SächsGVBl. 2010, S. 2) ist mit Art. 70 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Sachsen unvereinbar und nichtig.

I.

Die Vorlage, mit der der Entwurf des angegriffenen Gesetzes über die landesrechtliche Geltung des Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge in den Landtag eingebracht wurde, entsprach nicht den Anforderungen des Art. 70 Abs. 1 SächsVerf.

1. Art. 70 Abs. 1 SächsVerf regelt nicht nur, wer zur Einbringung von Gesetzesinitiativen befugt ist, ihm sind auch inhaltliche Anforderungen an Gesetzesvorlagen zu entnehmen.

   Seinem Wortlaut nach befasst sich Art. 70 Abs. 1 SächsVerf mit dem Recht zur Einbringung von Gesetzesvorlagen in den Landtag. Indem er eine Vorlage zur Voraussetzung des Gesetzgebungsverfahrens macht, stellt er aber auch bestimmte inhaltliche Anforderungen an eine Gesetzesinitiative.

   a) Die Art. 70 Abs. 1 SächsVerf zu entnehmenden inhaltlichen Anforderungen an Gesetzesvorlagen haben ihre Grundlage im Demokratie- und im Rechtsstaatsprinzip.

      aa) Das System der repräsentativen parlamentarischen Demokratie gebietet es, den Abgeordneten jene Informationen zu unterbreiten, die ihnen erst eine eigenverantwortliche Entscheidung über Gesetzgebungsvorhaben ermöglichen.

      Die parlamentarische Demokratie setzt den aktiv an der Arbeit des Parlaments mitwirkenden Abgeordneten voraus. Hierfür ist er auf ausreichende Informationen zu den anstehenden Beratungsgegenständen angewiesen. Soll er sein Mandat wirkungsvoll ausüben, müssen ihm im parlamentarischen Prozess die wesentlichen Entscheidungsgrundlagen unterbreitet werden (vgl. für die hieraus resultierenden Informationsrechte des Abgeordneten: SächsVerfGH, Beschluss vom 5. November 2009 – Vf. 133-I-08). So wird er in die Lage versetzt, sich ein eigenes Urteil von den parlamentarischen Vorgängen zu bilden. Parlamentarische Verfahren und die mit ihnen verfolgten Ziele müssen folglich für den Abgeordneten verstehbar und transparent sein. Anderenfalls wäre sein durch die Verfassung gewährleistetes Recht auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung (SächsVerfGH, Beschluss vom 2. November 2006,

JbSächsOVG 14, 44 [48]; BVerfG, Urteil vom 8. Dezember 2004, BVerfGE 112, 118 [133 f.]) gefährdet. Die Forderung nach Transparenz besitzt auch für die im parlamentarischen System notwendige inhaltliche Repräsentation Bedeutung (vgl. Böckenförde, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: HStR III [3]2005, § 34 Rn. 26 ff.; BVerfG, Urteil vom 12. Oktober 1993, BVerfGE 89, 155 [185]). Die – durch die Öffentlichkeit vermittelte – Transparenz des parlamentarischen Prozesses ermöglicht den Repräsentierten die Bildung ihrer Präferenzen und versetzt sie damit in die Lage, die politische Verantwortlichkeit der Abgeordneten einzufordern.

Gesetzesvorlagen sind zwar nicht das einzige Mittel der Informationsgewinnung für den Abgeordneten, der sich hierzu insbesondere auch der Landtagsverwaltung und der Fraktionen bedienen kann. Es ist allerdings eine Frage der notwendigen Effizienz des Verfahrens der Gesetzgebung, dass sie bestimmten inhaltlichen Anforderungen entsprechen. Der in der Geschäftsordnung des Landtags vorgesehene, stark formalisierte Gang des Gesetzgebungsverfahrens mit mehreren Beratungen, Überweisungen in Ausschüsse, Änderungsanträgen und Ausschussberichten ist der Notwendigkeit einer strukturierten und effektiven Willensbildung des Gesetzgebers geschuldet. Das Verfahren ist so angelegt, dass auf die Vorlage nur konkrete Änderungsvorschläge folgen können. Dieser Verfahrensgang wird beeinträchtigt, sobald die Vorlage den Gegenstand des Gesetzgebungsvorhabens und den gewollten Gesetzestext nicht hinreichend genau beschreibt, etwa weil auf außerparlamentarische Dokumente Bezug genommen wird.

bb) Auch unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten kommt dem Inhalt der Gesetzesvorlagen Bedeutung zu.

Die Gesetzesvorlage hat eine wichtige Dokumentationsfunktion. Sie wird deshalb auch traditionell als der urkundlich festgelegte Entwurf des Gesetzes charakterisiert (vgl. schon Anschütz/Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 2. Band, 1932, § 72 Rn. 2). Der Gesetzesbeschluss, der notwendig auf der Vorlage aufbauen muss, enthält die Feststellung des Gesetzesinhalts (vgl. Maunz in: Maunz/Dürig, GG, Stand Juli 2010, Art. 77 Rn. 3). An dieser Funktion muss sich der Inhalt der Gesetzesvorlagen und der sonstigen Parlamentsdokumente zum Gesetzgebungsverfahren ausrichten. Denn bei der Ausfertigung des Gesetzes, die Ausprägung des Rechtsstaatsprinzips ist (vgl. Sachs in: Sachs, GG, 5. Aufl., Art. 20 Rn. 77), kann sich der Präsident allein auf diese Drucksachen stützen.

b) Den in Art. 70 Abs. 1 SächsVerf zum Ausdruck kommenden Anforderungen vermögen nur solche Gesetzesvorlagen zu entsprechen, die den Wortlaut des zu verabschiedenden Gesetzes authentisch wiedergeben.

aa) Dass der Wortlaut des zu verabschiedenden Gesetzes eine für das Gesetzgebungsverfahren wesentliche Information darstellt, bedarf keiner weiteren Begründung. Eine eigenverantwortliche Beratung und Beurteilung von Gesetzgebungsvorhaben ohne die

Möglichkeit einer Kenntnisnahme des vorgeschlagenen Gesetzestextes ist nicht denkbar. Deshalb können Gesetzesbeschlüsse, die die Abgeordneten des Landtags lediglich aufgrund von Informationen über die Grundzüge des Gesetzgebungsvorhabens und der gewollten Regelungen fassen, demokratischen Grundsätzen nicht entsprechen.

bb) Schon die Vorlage nach Art. 70 Abs. 1 SächsVerf als erster Akt des Gesetzgebungsverfahrens muss den Wortlaut des zu verabschiedenden Gesetzes enthalten. Dies ist bereits mit Blick auf die Effizienz des Gesetzgebungsverfahrens zwingend. Zwar kann das Wissen um ihn wie um den Gegenstand und die Ziele eines Gesetzentwurfs auch durch andere dem Abgeordneten zugängliche oder der Vorlage nachfolgende Parlamentsdokumente vermittelt werden. Allerdings ist es in der von einer Vielzahl an parallel laufenden Verfahren und Beratungsgegenständen geprägten parlamentarischen Praxis die Vorlage, die als präsentes Medium der Vermittlung der notwendigen Informationen dient. Sie muss deshalb die wesentlichen Entscheidungsgrundlagen zu einem Gesetzgebungsvorhaben – wozu auch der Wortlaut des Gesetzes zu zählen ist – enthalten. Das Ineinandergreifen von Gesetzesvorlage, Ausschussüberweisung, Ausschussberichten, Änderungsanträgen und Gesetzesbeschluss setzt von Beginn an auf die Kenntnis des vorgeschlagenen Gesetzeswortlauts. Sollen die nachfolgenden Verfahrensschritte auf der Gesetzesvorlage aufbauen und etwaige Änderungen des Gesetzentwurfs ohne weiteres sprachlich genau formulieren können, bedarf es dessen vollständiger Wiedergabe in der Vorlage. Anderenfalls drohten auch erhebliche Erschwernisse bei der Lesbarkeit der Parlamentsdokumente, weil sie inhaltlich auf etwas Bezug nehmen müssten, das nicht in den zum Verfahren gehörenden Drucksachen enthalten wäre.

Schließlich macht auch die Dokumentationsfunktion eine Wiedergabe des Gesetzeswortlauts in der Vorlage notwendig. Soll mit der Ausfertigung des Gesetzes bezeugt werden, was das Parlament tatsächlich beschlossen hat, also seinem Willen entsprach (vgl. Meissner in: Degenhart/Meissner, Handbuch der Verfassung des Freistaates Sachsen, 1997, § 13 Rn. 38; Schneider, Gesetzgebung, 2. Aufl. 1991, Rn. 467), muss sie auf Parlamentsdokumenten aufbauen, die den gewollten Text fixieren. Auf andere Weise lässt sich die Vorstellung der Abgeordneten von dem, was sie konkret im Wortlaut als Landesgesetz beschließen wollten, nicht feststellen.

Die Gesetzesvorlage hat nach alledem einen verständlichen, schriftlich niedergelegten, als Stamm- oder Änderungsgesetz gefassten und endgültig gemeinten beschlussreifen Textvorschlag zu unterbreiten (vgl. zu Art. 76 GG: Mann in: Sachs, GG, 5. Aufl., Art. 76 Rn. 4; Masing in: v. Mangoldt/Klein/Stark, GG, 6. Aufl., Art. 76 Abs. 1 Rn. 60; Schmidt-Jortzig/Schürmann, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand Oktober 2010, Art. 76 Rn. 176 und 180; Schürmann, Grundlagen und Prinzipien des legislatorischen Einleitungsverfahrens nach dem Grundgesetz, 1987, S. 39 ff. m.w.N.). Sie muss im Wortlaut wiedergeben, was letztlich durch Beschluss des Parlaments formelles Gesetz werden soll.

c) Diesen Anforderungen an den Inhalt von Gesetzesvorlagen kann auch nicht Art. 125a oder Art. 127 GG entgegen gehalten werden.

Art. 125a GG lässt sich für den Inhalt von Gesetzesvorlagen von vornherein nichts entnehmen, da er keine Regelungen zum Verfahren der Gesetzgebung auf der Landesebene trifft. Er befasst sich lediglich mit der Fortgeltung von Recht bei Änderungen im Kompetenzgefüge zwischen Bund und Ländern und weist die jeweiligen Ersetzungsbefugnisse zu (vgl. Wolff in: v. Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Art. 125a Rn. 20; Stettner in: Dreier, GG, 2. Aufl., Art. 125a Rn. 6 ff.). Art. 127 GG hingegen begründete eine Rechtssetzungskompetenz der Bundesregierung in einer Übergangszeit, die vom System der parlamentarischen Gesetzgebung eklatant abwich und damit gerade keine dauerhaften oder allgemeinen Maßstäbe für Gesetzgebungsverfahren setzen wollte.

2. Der als Drucksache 5/286 in den Landtag eingebrachte Entwurf eines Gesetzes über die landesrechtliche Geltung des Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge entsprach nicht den inhaltlichen Anforderungen an eine Gesetzesvorlage. Der Wortlaut des mit ihm zu verabschiedenden Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge im Freistaat Sachsen war der Drucksache nicht zu entnehmen (a). Dieser Mangel wurde weder durch nachfolgende zum Verfahren gehörende Drucksachen (b) noch durch die Beschlussfassung des Landtags über das Artikelgesetz am 20. Januar 2010 (c) geheilt.

a) Die Drucksache 5/286 enthält – auch in der Begründung – nicht den gewollten Wortlaut des Sächsischen Versammlungsgesetzes. In Art. 1 des Entwurfs wird lediglich zum Ausdruck gebracht, dass das Gesetz im Wortlaut mit der letzten Fassung des Versammlungsgesetzes des Bundes übereinstimmen solle. Da aber nicht nur dieser Rechtsanwendungsbefehl den Charakter eines Gesetzes im formellen Sinne erlangen sollte, sondern die übernommenen inhaltlichen Regelungen als Sächsisches Versammlungsgesetz, hätte es der Wiedergabe ihres Wortlauts in der Vorlage bedurft.

Diese Forderung widerspricht auch nicht der Praxis bei Verweisungsgesetzen oder Zustimmungsgesetzen zu Staatsverträgen, die eine andere Regelungstechnik aufweisen. Bei Verweisungsgesetzen, gleich ob statischer oder dynamischer Natur, besteht das vom Landesgesetzgeber zu verabschiedende Gesetz tatsächlich nur aus der Verweisungsnorm auf das Bundesrecht. Allein sie besitzt den Charakter eines förmlichen (Landes-)Gesetzes, wenn auch das in Bezug genommene Bundesrecht den Rang eines Landesgesetzes erhält. Ganz ähnlich verhält es sich mit den Zustimmungsgesetzen zu Staatsverträgen, weil den Verträgen selbst zwar Gesetzesrang zukommen mag, sie aber als von der Staatsregierung ausgehandelte Vereinbarungen nicht förmliche Gesetze sind (vgl. für Zustimmungsgesetze zu völkerrechtlichen Verträgen: Streinz in: Sachs, a.a.O., Art. 59 Rn. 51 ff.; Kempen in: von Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Art. 59 Abs. 2 Rn. 91 ff.). Ein Gebot zur Wiedergabe des Vertragstextes in der Vorlage zum Zustimmungsgesetz ist deshalb jedenfalls aus den oben beschriebenen Grundsätzen nicht abzuleiten. Unabhängig hiervon werden die Vertragstexte in der Praxis aber als integraler Bestandteil des Zustimmungsgesetzes verstanden (vgl. Streinz, a.a.O.,

Art. 59 Rn. 51; Kempen, a.a.O., Art. 59 Abs. 2 Rn. 79); insoweit ergeben sich also hinsichtlich der Anforderungen an die Gesetzesvorlage keine Unterschiede zu dem hier in Rede stehenden Gesetz.

Auch für Änderungsgesetze gelten keine anderen Grundsätze. Die Vorlage eines Änderungsgesetzes muss die gewollten Änderungen im Wortlaut wiedergeben, weil sie Gesetz im formellen Sinne werden sollen. Eines Abdrucks der geltenden Fassung des Gesetzes in den übrigen von der Novelle nicht betroffenen Bereichen bedarf es dagegen nicht. Art. 70 Abs. 1 SächsVerf gebietet nicht, dass die Abgeordneten anhand der Vorlage abschließend beurteilen können, welche materiell-rechtlichen Auswirkungen das geplante Gesetzeswerk in seinem Regelungskontext hat. Geht der Wortlaut der vorgeschlagenen Gesetzesänderungen aus der Vorlage hervor, besitzen die Abgeordneten im weiteren Gesetzgebungsverfahren hinreichende Möglichkeiten zur Unterrichtung.

b) Es kann dahinstehen, unter welchen Voraussetzungen die Heilung einer mangelhaften Gesetzesvorlage durch nachfolgende Parlamentsdokumente ausnahmsweise möglich ist. Denn jedenfalls hat es im konkreten Gesetzgebungsverfahren keine entsprechenden Parlamentsdokumente gegeben. Weder die Beschlussempfehlung und der Bericht des Verfassungs-, Rechts- und Europaausschusses vom 15. Januar 2010 (Drs. 5/933) noch die hierzu gestellten Änderungsanträge enthielten den Wortlaut des Sächsischen Versammlungsgesetzes. Das belegen nicht zuletzt die Redebeiträge in der 2. Lesung des Gesetzentwurfs vom 20. Januar 2010, die gerade auf diesen Mangel hinwiesen (PlPr 5/7, S. 445 f.).

c) Auch die Verabschiedung des Artikelgesetzes durch den Landtag am 20. Januar 2010 konnte den Verstoß gegen Art. 70 Abs. 1 SächsVerf nicht heilen.

Ergeben sich die dargelegten Anforderungen an Gesetzesvorlagen aus dem Demokratie- und dem Rechtsstaatsprinzip, scheidet eine Heilung von Verstößen gegen Art. 70 Abs. 1 SächsVerf im Wege eines Gesetzesbeschlusses des Landtags von vornherein aus. Die in Rede stehenden Rechtsgüter stehen nicht zur Disposition der Abgeordneten. Eine Heilungsmöglichkeit durch Beschlussfassung bedeutete gerade, die Tätigkeit des Parlaments zumindest in Teilen dem Prozess demokratischer Willensbildung und Auseinandersetzung zu entziehen. Unabhängig hiervon setzt sich die fehlende Dokumentation des gewollten Gesetzeswortlauts im Gesetzesbeschluss fort.

3. Die Notwendigkeit dieser Anforderungen an Gesetzesvorlagen bestätigt sich auch darin, dass das mit Art. 1 des Gesetzes über die landesrechtliche Geltung des Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge zu schaffende Sächsische Versammlungsgesetz nicht ausgefertigt werden konnte, obwohl Art. 76 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf die rechtliche Existenz eines Landesgesetzes im formellen Sinne hiervon abhängig macht. Die Ausfertigung hätte vorausgesetzt, den mutmaßlich gewollten Gesetzestext erstmalig zusammenzustellen – ein Vorgang, der dem Rechtsakt der Ausfertigung fremd ist. Er ginge über den Charakter ei-

ner Beurkundung, die lediglich eine Korrektur offenbarer Unrichtigkeiten und Druckfehler zulässt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Februar 1978, BVerfGE 48, 1 [18 f.]; vgl. auch § 49 Abs. 1 GO), weit hinaus.

Dass mit der gewählten Gesetzgebungstechnik ein Parlamentsgesetz geschaffen werden sollte, das weder im Wortlaut hätte ausgefertigt noch förmlich verkündet werden sollen, muss nicht nur im Lichte des Art. 76 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf Bedenken begegnen. Dieser Umstand belegt auch die Unzulänglichkeit der dem Verfahren zugrunde liegenden Gesetzesvorlage.

II.

Die festgestellten Verfahrensfehler betreffen zwar allein Art. 1 des Gesetzes über die landesrechtliche Geltung des Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge und haben dessen Nichtigkeit zur Folge (§ 23 Abs. 1 Satz 1 SächsVerfGHG). Diese erstreckt sich aber auch auf die übrigen Regelungen des Artikelgesetzes. Art. 1 bildet nicht nur den Schwerpunkt des Artikelgesetzes. Alle übrigen Artikel knüpfen an die Existenz des mit Art. 1 ins Werk zu setzenden Gesetzes an und verlieren bei dessen Nichtigkeit schon ihr Regelungssubstrat. Eine andere Konsequenz als die Gesamtnichtigkeit des Artikelgesetzes ist mithin nicht denkbar.

Der Ausspruch einer bloßen Unvereinbarkeit des Gesetzes mit der Verfassung anstelle der Nichtigerklärung schied aus. Er ist nur angezeigt, wenn gewichtige rechtliche Belange es rechtfertigen, die Regelung für eine Übergangszeit fortbestehen zu lassen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Juni 2007, BVerfGE 118, 168 [211]). Hiervon ist auszugehen, wenn der Zustand, der sich im Falle der Nichtigkeit ergäbe, der verfassungsmäßigen Ordnung noch ferner stünde als die befristete Weitergeltung der verfassungswidrigen Regelung (SächsVerfGH, Urteil vom 14. Mai 1996, JbSächsOVG 4, 50 [129]; vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. September 1992, BVerfGE 87, 153 [177 f.]; Urteil vom 17. Februar 1998, BVerfGE 97, 228 [270]). Da mit der Nichtigkeit des Artikelgesetzes das Versammlungsgesetz des Bundes wieder Wirksamkeit entfaltet, ist für einen solchen Zustand nichts ersichtlich.

C.

Den Antragstellern sind gemäß § 16 Abs. 4 SächsVerfGHG ihre notwendigen Auslagen zu erstatten.

gez. Munz	gez. Rühmann	gez. Degenhart
gez. Grünberg	gez. Hagenloch	gez. Knoth
gez. Lips	gez. Trute	gez. Versteyl